

# Gefährdung von Zielen und Strategie der Sicherheitspolitik durch die EWR-Abstimmung

von *Thomas Köppel*

Die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum wurde von den in- und ausländischen Kommentatoren vor allem in zwei Richtungen analysiert. Die einen stilisierten den Abstimmungssonntag beinahe zum zweiten Marignano der Schweizergeschichte, wobei der Verzicht auf eine engagiertere schweizerische Europapolitik im Vergleich zu 1515 diesmal ohne militärische Niederlage zustande kam.<sup>1</sup> Die anderen hingegen sahen das Abstimmungsergebnis als notwendige (Rück-)Besinnung auf die Rolle eines souveränen Kleinstaates.<sup>2</sup> Eine mindestens auf den ersten Blick wirtschaftspolitische Abstimmung wurde so zur Gretchenfrage über die Stellung der Schweiz in Europa stilisiert, zu einem "Europlebiszit".

Damit stellt sich auch die Frage nach den sicherheitspolitischen Implikationen des 6. Dezembers 1992. Die sicherheitspolitische Bedeutung des Vertragswerkes wurde kurz vor der Abstimmung auch vom Bundesrat selbst implizit anerkannt, nachdem andere als wirtschaftspolitische Folgen im Vorfeld der Abstimmung immer

---

<sup>1</sup> Zu den Anklängen an die alte Schweizerschlachten-Ideologie passt, dass am 6. Dezember 1993 bereits ein Jubiläumfest "Ein Jahr nach dem EWR-Entscheid: Ja zur Schweiz mit Nationalrat Christoph Blocher" gefeiert wurde (siehe Schweizerzeit, 29. Oktober 1993). Den Bogen von Marignano bis hin zum EWR spannt z.B. Hirter, Hans. Die schweizerische Abstimmung über den EWR. Tübingen 1993. S. 1.

<sup>2</sup> So heisst es in einer Auswertung der Abstimmung: "Ici, c'est clairement la vision traditionnelle d'une Suisse neutre, bénéficiant d'une large autonomie de décision et protégée des 'juges étrangers', que les opposants ont souhaité défendre." (GfS Institut de Recherche, Université de Genève, Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992 (Kriesi, Hanspeter; Longchamp, Claude; Passy, Florence; Sciarini, Pascal), Genève 1993, S. 55). Für eine stärker regional-soziale Deutung des Abstimmungsergebnisses siehe: Meier-Dallach, Hans-Peter; Nef, Rolf. Scherbenhaufen, Katharsis oder Chance? Motive und Hintergründe des Ja und Nein zum EWR im Vergleich zwischen den Sprachregionen, Randregionen und Zentren sowie sozialen Schichten. Zürich 1992.

bestritten worden waren. Bundesrat, Parlament und Kantonsregierungen befürworteten den Beitritt nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, heisst es im Aufruf, sondern "... auch in der Überzeugung, dass die Schweiz an einem Raum des Friedens teilhaben kann und muss ...".<sup>3</sup> Dank dem EWR könne sich die Schweiz, zusammen mit den anderen Ländern Westeuropas, noch stärker für eine ausgeglichene und friedliche Entwicklung Europas einsetzen.

Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts ist die Schweiz für ihre weitere Integration in den "Friedensraum Europa" vorläufig auf den langwierigen und unsicheren Weg der bilateralen Abkommen angewiesen. Sind damit die sicherheitspolitischen Ziele und die sicherheitspolitische Strategie, soweit sie sich auf den Raum (West-)Europa beziehen, noch mit der sich abzeichnenden Integrationspolitik nach dem 6. Dezember 1992 vereinbar?

Der vorliegende Artikel will den Auswirkungen der EWR-Abstimmung auf die sicherheitspolitische Ziele und die sicherheitspolitische Strategie wie folgt auf den Grund gehen: Einer Analyse der Ziele und der Strategie des Berichts 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz im Hinblick auf die europäische Integration schliessen sich einige Überlegungen zur hier aufgestellten These an, dass die EWR-Abstimmung tatsächlich als Europebiszit verstanden wurde. Anhand von aktuellen Aussagen von Bundesrat und Aussenministerium inklusive des Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz<sup>4</sup> soll drittens aufgezeigt werden, wie der Konflikt zwischen den Zielen der Sicherheitspolitik und den Realitäten nach dem 6. Dezember 1992 interpretiert wird, respektive ob sich bereits eine neue Strategie abzeichnet.

---

<sup>3</sup> Aufruf des Bundesrates an das Schweizervolk für den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (vom 2. Dezember 1992). In: EDA-Agenda, Dezember 1992. S. 3-4. Hier S. 4.

<sup>4</sup> Bundesrat, Schweizerischer. Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren vom 29. November 1993 (Vorabdruck). Zitiert als Aussenpolitischer Bericht.

## Die sicherheitspolitischen Ziele bezüglich Europa

Der aktuelle sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates<sup>5</sup> nennt fünf sicherheitspolitische Ziele: "Friede in Freiheit und Unabhängigkeit, Wahrung der Handlungsfreiheit, Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, Behauptung des Staatsgebietes, Beitrag zur internationalen Stabilität, vornehmlich in Europa."<sup>6</sup>

Wenn das Nein zum EWR zumindest in der tonangebenden Deutschschweiz als "Nein zur europäischen Integration" interpretiert werden muss - und einiges spricht dafür<sup>7</sup> -, dann sind ausser dem nicht tangierten Ziel der Behauptung des Staatsgebietes alle sicherheitspolitischen Ziele vom negativen Ausgang der Volksabstimmung betroffen. Bei drei der anderen Ziele - Friede in Freiheit und Unabhängigkeit, Wahrung der Handlungsfreiheit, Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen - ist allerdings umstritten, welchen Einfluss eine verstärkte Integration hätte. Beschneidet vermehrte Integration die Handlungsfreiheit dadurch, dass immer weitere Bereiche unseres Rechtssystems von einer zentralistischen Instanz in Brüssel beeinflusst werden, wie vor allem die Gegner im Vorfeld der Abstimmung behaupteten? Oder bewahrt die Integration unsere Handlungsfreiheit überhaupt erst, weil Entscheidungen von europäischem Interesse heute immer mehr im Rahmen der europäischen überstaatlichen Institutionen, konkret der EU<sup>8</sup> und - teilweise - des EWR gefällt werden?<sup>9</sup> Der Bundesrat neigt zur zweiten These: Er hatte sich bereits im Bericht 90 dafür

---

<sup>5</sup> Bundesrat, Schweizerischer. Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. In: BBl 1990 III 847-904. Zitiert als Bericht 90.

<sup>6</sup> Bericht 90, S. 873f.

<sup>7</sup> Siehe unten, S. 7f.

<sup>8</sup> Da die Europäische Gemeinschaft erst seit Anfang November 1993 Europäische Union heisst, wird jeweils jener Name verwendet, der der zitierten Quelle entspricht.

<sup>9</sup> Erste Anzeichen für eine direkte Benachteiligung der Schweiz und die Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit durch ihr Fernbleiben vom EWR zeigen sich bereits. Zu den konkreten Indikatoren siehe den Aufsatz von Jacques Hürlimann in diesem Bulletin.

ausgesprochen, dass Integration den Unabhängigkeitswillen eines Landes nicht ausschliesse.<sup>10</sup> Auch wurde im Zusammenhang mit dem möglichen EU-Beitritt immer wieder betont, dass die Handlungsfreiheit der Schweiz nur gewahrt werden könne, wenn man an den Entscheidungen der EU auch tatsächlich beteiligt sei.<sup>11</sup> Noch klarer drückt sich der Bundesrat im aussenpolitischen Bericht aus. Unabhängigkeit, verstanden als ein möglichst hoher Grad von Selbstbestimmung in der Zukunft, erfordere heute enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen: "Sie wird nicht mehr in der Abgrenzung gegen ein internationales Umfeld, sondern in der optimalen Mitwirkung bei der Gestaltung dieses Umfeldes erreicht. Aussenpolitik muss daher heute auf Mitverantwortung und Mitbestimmung ausgerichtet werden."<sup>12</sup> Damit zeichnet sich bei diesen zwei sicherheitspolitischen Zielen bereits eine grosse Diskrepanz zwischen dem Anspruch des Berichts 90 und der integrationsfeindlichen politischen Realität von 1993 auf.

Ebenfalls umstritten ist der Einfluss der europäischen Integration auf den "Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen". Während die Integration in ein europäisches Sicherheits- oder Militärbündnis<sup>13</sup> durch den EWR-Entscheid nicht präjudiziert

---

<sup>10</sup> "Unabhängigkeitswille und Bereitschaft zu internationaler Kooperation sind keine Gegensätze. ... Eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, vor allem im vorbeugenden Bereich, lassen sich nur noch im Zusammenwirken mit anderen Staaten lösen." (Bericht 90, S. 874).

<sup>11</sup> So meinte der Bundesrat im Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1988: "Wollen wir hingegen unsere Integrationspolitik nicht rein auf die Verfolgung von weitgehend wirtschaftlichen Interessen beschränken, sondern uns auch zum Ziel setzen, dass die Schweiz vollumfänglich an den Entscheidungen im europäischen Rahmen teilhaben kann, bleibt keine andere Wahl als der EG-Beitritt. Die Schweiz sollte als gleichberechtigter Partner mit ihren Nachbarn an der Gestaltung der Politik in Europa teilnehmen und damit in der Lage sein, ihre Interessen wirksam wahrzunehmen." (Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992. In: BBl 1992 III 1185-1381. Hier S. 1205f).

<sup>12</sup> Aussenpolitischer Bericht, S. 4.

<sup>13</sup> Zu den Perspektiven einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz siehe z.B. Fajnor, Michael. Die europäische Integration und ihre sicher-

wird,<sup>14</sup> ist der Schutz der Lebensgrundlagen im Rahmen des Umweltschutzes direkt betroffen. Die Beteiligung an und Koordination von europaweiten Umweltschutzmassnahmen wird für die Schweiz als Nichtmitglied des EWR tendenziell schwieriger werden. Ein Bericht des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) über die ökologischen Folgen von möglichen Integrations-szenarien zeigt auf, dass der Handlungsspielraum für eine nationale Umweltpolitik immer kleiner wird. Für das Szenario Alleingang prophezeit der Bericht vor allem einen "autonomen Nachvollzug" von EU-Recht.<sup>15</sup>

Das fünfte sicherheitspolitische Ziel schliesslich, der "Beitrag zur internationalen Stabilität, vornehmlich in Europa", wird durch den negativen EWR-Entscheid eindeutig schwieriger erreichbar. Was versteht der Bundesrat unter einem Beitrag zur internationalen Stabilität? In der Begründung dieses Zieles im Bericht 90 heisst es: "Indem wir zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen namentlich in Europa beitragen, leisten wir auch einen wesentlichen Beitrag an unsere eigene staatliche Sicherheit."<sup>16</sup>

---

heitspolitischen Folgen für die Schweiz. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 17. Zürich 1991; Mantovani, Mauro. Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 26. Zürich 1992.

<sup>14</sup> Allerdings lässt die "Rütli- und Winkelried-Rhetorik" gegnerischer Inse-  
rate im EWR-Abstimmungskampf bereits eine scharfe Opposition gegen  
einen zukünftigen Entscheid in Richtung sicherheitspolitische Integration  
vermuten.

<sup>15</sup> "Ein deutlicher Anpassungsdruck an das EG-Recht ist in jedem Fall - d.h.  
auch bei einer allfälligen Bevorzugung des Szenarios Alleingang - vorhan-  
den. Demnach wird der Handlungsspielraum für die Gestaltung einer  
nationalen Umweltpolitik inskünftig in jedem Fall kleiner werden. Nur  
eine EG-Mitgliedschaft schliesst auch die Möglichkeit ein, sich an der EG-  
Umweltpolitik vollberechtigt zu beteiligen und auf entsprechende Ent-  
scheide Einfluss zu nehmen." (Arbeitsgemeinschaft Ecosens: IPSO;  
Brugger, Hanser und Partner. Europäische Integration und ökologische  
Folgen für die Schweiz. Im Auftrag des BUWAL. Schriftenreihe Umwelt,  
Nr. 177. Bern 1992. S. v).

<sup>16</sup> Bericht 90, S. 873.

## Strategie der europäischen Solidarität

Wie sich der Bundesrat den schweizerischen Beitrag zur allgemeinen Friedenssicherung vorstellt, zeigt der Abschnitt "Sicherheitspolitische Strategie" des Berichts 90. Den ersten Schwerpunkt setzt der Bundesrat darin bei der Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa. Dies soll durch solidarische Mitwirkung beim Abbau von Spannungen und Ungleichgewichten geschehen.<sup>17</sup> Ein Paradebeispiel dieser solidarischen Mitwirkung am Aufbau eines geeinten Europas wäre der schweizerische Anteil an den in Artikel 116 des EWR-Vertrags vorgesehenen Kohäsionsfonds gewesen.<sup>18</sup> Mit diesem Fonds, dessen Speisung die Schweiz in den Jahren 1993-1997 je etwa 60-70 Millionen Franken gekostet hätte, sollte ein Beitrag an die in Artikel 115 postulierte Verringerung der regionalen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Regionen des EWR geleistet werden.<sup>19</sup> Der Bundesrat hatte diese Art von solidarischer Mitwirkung schon in seinem EG-Bericht von 1992 betont, indem er als eines der Hauptziele der Schweiz als zukünftiges EG-Mitglied "Wirtschaftliche Entwicklung, sozialen Fortschritt und Umweltschutz" nannte: "Wir wären auch gehalten, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der am wenigsten begünstigten Regionen der EG beizutragen. Diese Aufgabe haben wir schon lange erkannt und uns daher bemüht, sie in die Tat umzusetzen .... Im

---

<sup>17</sup> "Erster Schwerpunkt ist die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa. Es geht darum, die heute dafür bestehenden Chancen wahrzunehmen. Es geht um solidarische Mitwirkung, Engagement, Kooperations- und Hilfsbereitschaft, das heisst um die Fortsetzung und den Ausbau unserer traditionellen Bemühungen zur Friedensförderung. ... Unser Hauptziel ist es, die Ursachen und nicht bloss die Symptome von Konflikten zu bekämpfen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass solche Konfliktursachen durch vertiefte Kooperation im Wirtschaftsbereich, Zusammenarbeit auf politischem Gebiet, Verstärkung der rechtlichen Beziehungen und durch möglichst enge sicherheitspolitische Kooperation im Bereich der Friedensförderung beseitigt werden können." (Bericht 90, S. 874).

<sup>18</sup> Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum In: BBl 1992 IV 668-724. Hier S. 713.

<sup>19</sup> Bundesrat, Schweizerischer. Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum. In: BBl 1992 IV 1-667. Hier S. 423-425.

Rahmen des EWR gingen wir noch einen Schritt weiter, um gemeinsam mit unseren Efta-Partnern einen Mechanismus finanzieller Beihilfen für die am wenigsten begünstigten Regionen des EWR zu schaffen .... So würden wir am Aufbau eines wohlhabenderen, solidarischeren Europa mitwirken und dadurch zur Stabilität im Gemeinschaftsraum beitragen - einer Stabilität, die für unsere eigene Entwicklung notwendig ist."<sup>20</sup>

Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts und damit auch des schweizerischen Anteils am Kohäsionsfonds forderte der Präsident der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, der Berner SVP-Nationalrat Albert Rychen, wenigstens diesen Solidaritätsbeitrag an den EWR nicht mit dem Rest des Vertragswerks untergehen zu lassen. Es sei zu prüfen, ob nicht der Beitrag an den Fonds trotzdem geleistet werden könne, in der Hoffnung, dem Ausland zu zeigen, dass "der Rückzug aus dem EWR-Projekt ... nicht als Schweizer Absage an die europäische Solidarität gewertet" werde.<sup>21</sup> Dieser Vorschlag löste allerdings keinerlei Echo aus, wie auch der Kohäsionsfonds selber praktisch kein Abstimmungskampftema gewesen war.<sup>22</sup> Die sicherheitspolitische Strategiekomponente der solidarischen Mitwirkung in Europa wurde damit durch die Ablehnung des EWR-Beitritts ganz konkret tangiert.

### **EWR-Abstimmung als Europebiszit**

Hatte die EWR-Abstimmung einen europebiszitären Charakter? War sie ein allgemeines "Nein zu Europa"? Kann damit die Ablehnung des EWR mindestens indirekt auch als Ablehnung der europerelevanten Ziele des Berichts 90 interpretiert werden?

---

<sup>20</sup> Bundesrat, Schweizerischer. Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992. In: BBl 1992 III 1185-1381. Hier S. 1220.

<sup>21</sup> Rychen, Albert. Die Umsetzung des EWR-Neins: Ein Diskussionsbeitrag zur Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. SVP-Pressedienst, 11. Januar 1993. Siehe auch NZZ, 13. Januar 1993.

<sup>22</sup> Etwa ein Drittel des schweizerischen Anteils am Fonds wurde schliesslich in einem Kompromiss von den anderen EFTA-Staaten übernommen. (Tages-Anzeiger, 26. Februar 1993).

Die Analyse des Abstimmungsergebnisses zeigt vor allem eines auf: Die Taktik der Gegner der Vorlage, die EWR-Frage zu emotionalisieren, sie der Frage "ja oder nein zur EG" und damit auch "ja oder nein zur schweizerischen Identität" gleichzusetzen, hat sich auszahlt.<sup>23</sup> Laut der Analyse des GfS-Forschungsinstitutes und der Universität Genf können die wichtigsten Argumente der Nein-Stimmenden unter dem Stichwort "Verlust der schweizerischen Identität" subsumiert werden. Diese Argumente sind: Angst vor Verlust der Unabhängigkeit (von 14% der Nein-Stimmenden als Ablehnungsgrund genannt), allgemeine Unsicherheit und Anti-EG-Stimmung (14%), Fremdenangst (13%) und fehlende Mitbestimmung (11%).<sup>24</sup> Die Abstimmung wurde somit von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als eine Abstimmung über die Grundfesten der schweizerischen Gesellschaft interpretiert:

A ce titre, la lecture des motivations ... fait apparaître que ce sont bien deux visions antagonistes de la Suisse et de son avenir qui se sont opposées le 6 décembre, plutôt que deux évaluations froides et rationnelles

<sup>23</sup> Die Gleichsetzung von EWR- und EG-Beitritt - die ja auch der Bundesrat anfänglich mit seiner Losung, der EWR sei als Vorstufe zur EG zu verstehen, propagiert hatte - wurde vor allem mit Motiven aus der schweizerischen Mythologie emotionalisiert. EWR- und EG-Bürokratie wurden mit den "fremden Vögten" des Bundesbriefes von 1291 verglichen und mit einer an die geistige Landesverteidigung des Zweiten Weltkrieges erinnernden Bildersprache illustriert. (Quelle der Illustration: Der EWR-Vertrag: Eines freien Volkes unwürdig. Schweizerzeit-Schriftenreihe Nr. 12. Flaach 1992. S. 11.)



<sup>24</sup> GfS Institut de Recherche, Université de Genève. Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992 (Kriesi, Hanspeter; Longchamp, Claude; Passy, Florence; Sciarini, Pascal). Genève 1993. S. 57. Die Befragten konnten jeweils zwei Gründe angeben.



des coûts et bénéfiques de l'EEE. D'un côté, les partisans ont souhaité défendre une Suisse ouverte, audacieuse et tournée vers l'avenir. De l'autre, c'est la vision d'une Suisse traditionnelle, repliée sur elle-même, cultivant ses mythes fondateurs et vénérant le courage à rester seul, qui a été plébiscitée par les opposants. En d'autres termes, le vote sur l'EEE a été l'occasion d'un affrontement entre deux définitions opposées de l'identité helvétique. Même l'évaluation des effets économiques d'une participation à l'EEE a certainement été opérée au travers de ce "prisme identitaire".<sup>25</sup>

Dieser Gegensatz zwischen einer traditionellen, auf sich selbst gestellten und einer nach aussen offenen, zukunftsgerichteten Schweiz wurde damit vor allem von den Abstimmungsgegnern zur Kernfrage der ganzen Vorlage stilisiert.<sup>26</sup>

Ein weiteres Indiz für die grosse Emotionalisierung der Abstimmung war der äusserst hohe Anteil an üblicherweise Stimmabstinenten. So beteiligten sich an der EWR-Abstimmung 62% der Stimmabstinenten und sogar 90% der unregelmässig Stimmenden.<sup>27</sup> Diese Gruppe schloss sich in beiden Landesteilen der Mehr-

---

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Stellvertretend für andere Äusserungen folgt ein Zitat von SVP-Nationalrat Walter Frey in der "Schweizerzeit": "Wenn sich die Schweiz in diesen Grossraum einordnet, ohne sich ihre Besonderheiten auch für die Zukunft zu sichern, dann sind die Folgen klar: Abschied von der Neutralität, Abschied von jeglicher eigenständigen Aussenpolitik, Abschied von der direkten Demokratie, Abschied von der internationalen Disponibilität! Kurz: Die Souveränität der Schweiz würde der Vergangenheit angehören. Der Föderalismus, der die Schweiz bisher geprägt hat, würde entscheidend eingeschränkt." (Frey, Walter. Wirtschaftsstandort Schweiz. In: Der EWR-Vertrag: eines freien Volkes unwürdig. Schweizerzeit-Schriftenreihe Nr. 12. Flaach 1992. S. 25-43. Hier S. 36f). Die in der GfS-Analyse ebenfalls untersuchten Ablehnungswerte gegenüber der EG bestätigten im übrigen den Erfolg der Strategie der EWR-Gegner, EWR und EG zu verknüpfen: Nur 29% der Stimmenden waren klar oder eher für einen EG-Beitritt, 17% eher dagegen und 42% sicher dagegen. Noch nicht entschieden hatten sich nur 12%. (GfS-Analyse, S. 63). Zur Kampagne siehe auch Hirter, S. 9-11.

<sup>27</sup> GfS-Analyse, S. 77.

heit an,<sup>28</sup> was sich natürlich zugunsten der Nein-Stimmen auswirkte. Interessant ist ebenfalls das Verhältnis von Informations- und Kompetenzgrad. Während sich im März 1991 erst 33% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und auch im November 1992 erst 54% als informiert bezeichneten, war der Kompetenzgrad<sup>29</sup> der Befragten extrem hoch, nämlich 82% statt der üblichen 46%.<sup>30</sup> Der Grund für diesen hohen Wert hängt wieder mit der emotionalisierten Abstimmungskampagne zusammen: Die gerade von den Gegnern geförderte Reduktion der Fragestellung auf "Einschränkungen der Unabhängigkeit und Identitätsverlust ja oder nein" vereinfachte die Stellungnahme zu der sehr komplexen Vorlage. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stimmten damit in ihrer Mehrheit tatsächlich "für oder gegen Europa" und nicht nur für oder gegen eine rein wirtschaftspolitische Vorlage. Der europelebiszitiäre Charakter der Abstimmung ist damit gegeben.

Etwas widersprüchlich ist dabei allerdings, dass 78% der befragten Stimmberechtigten und immer noch 63% der Nein-Stimmenden meinten, die Schweiz müsse sich Europa gegenüber solidarisch verhalten.<sup>31</sup> Gerade der in den EWR-Verträgen enthaltene Kohäsionsfonds hätte doch diesem Ziel gedient.<sup>32</sup> Der Widerspruch zwischen der abgelehnten Beteiligung am EWR und damit der europäischen Integration und der grundsätzlich positiven Einstellung gegenüber Europa lässt sich eigentlich nur mit der in der Analyse ebenfalls diagnostizierten Prozesshaftigkeit der Europafrage erklären. Kurzfristige Wellen<sup>33</sup> werden dabei von langfristigen Deter-

---

<sup>28</sup> Dazu heisst es in der Analyse: "Sagt ein zögernder Romand schliesslich 'Mais, oui', übersetzt ein Deutschschweizer dies mit 'Aber nei!'" (Ebenda, S. 24).

<sup>29</sup> Kompetenz wurde in der Analyse definiert als Bekanntheit des Themas und der Stellungnahme des Bundesrates sowie Fähigkeit des Befragten, seine Stellungnahme für oder gegen die Vorlage zu begründen.

<sup>30</sup> GfS-Analyse, S. 34.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 60.

<sup>32</sup> Siehe vorne, S. 6.

<sup>33</sup> So zum Beispiel breit aufgetischte Geschichten über gewisse bürokratische Exzesse - wie die Festlegung des Krümmungsgrades von Gurken - oder das Schockerlebnis nach dem Nein vom 6. Dezember 1992, das viele

minanten wie Werthaltungen und Überzeugungen überlagert. Verbunden mit einer an Reizüberflutung grenzenden Informationskampagne von beiden Seiten kann dies zu einer Entscheidung führen, die mindestens teilweise eigenen Werthaltungen widerspricht. Die Analyse folgert denn auch, dass der 6. Dezember 1992 aus diesem Grund nur eine Zwischenstation und Momentaufnahme im Prozess der europäischen Integration sei.<sup>34</sup> Die Frage stellt sich allerdings, ob nicht einige dieser langfristigen Werthaltungen eher integrationsfeindlich sind, wie die anfangs dieses Kapitels genannten Begründungen der Nein-Stimmenden vermuten lassen. Damit ist fraglich - falls sich diese Werthaltungen nicht durch intensivierte Information beeinflussen lassen -, ob selbst kurzfristige "Pro-Europa-Wellen" in nächster Zeit die Zustimmungsrate des Schweizer Volkes zu Fragen der europäischen Integration deutlich über 50% steigen lassen werden. Die vom Bundesrat erhofften geänderten innenpolitischen Voraussetzungen, die einen Beitritt der Schweiz zur EU bis Ende dieses Jahrhunderts ermöglichen sollen,<sup>35</sup> könnten damit bis auf weiteres auf sich warten lassen.

### **Bruch mit der Integrationstradition**

Wie reagierten nun Bundesrat und Parlament, die im Abstimmungskampf vielgeschmähte "Classe politique", auf dieses negativ ausgefallene Europlebiszit? Wenn sie sich auch nach der Abstimmung vor allem bemühten, ihre Respektierung des Volkswillens zu betonen und den wirtschaftlichen Schaden durch die Aufnahme von bilateralen Verhandlungen und forcierter interner Liberalisierung in Grenzen zu halten,<sup>36</sup> wurden doch einige Stimmen laut, die auf

---

Leute bewog, ihre negative Meinung in Umfragen gleich wieder zu revidieren: Eine zwischen dem 16. und dem 18. Dezember 1992 durchgeführte repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes DemoSCOPE im Auftrag des Sonntags-Blicks ergab eine komfortable EWR-Mehrheit von 64%, was gemäss den Erfahrungswerten auch für ein zustimmendes Ständemehr gereicht hätte (Sonntags-Blick, 20. Dezember 1992, S. 6f).

<sup>34</sup> GfS-Analyse, S. 3.

<sup>35</sup> Aussenpolitischer Bericht, S. 30.

<sup>36</sup> Diese Marschrichtung wird auch im aussenpolitischen Bericht aufgezeigt: "In der laufenden Legislaturperiode (1991-1995) stehen die bilateralen

die aussen- und sicherheitspolitischen Folgen der Ablehnung aufmerksam machten. Der damalige SPS-Aussenminister René Felber meinte am Tag nach der Abstimmung, dass die Schweiz mit einer Tradition der europäischen Integration gebrochen habe:

Le peuple suisse, dans sa majorité, a dès lors choisi d'engager notre pays et toutes ses composantes dans la voie probablement la plus difficile. Le Conseil fédéral prend acte de ce choix qu'il respecte. Il regrette que la Suisse renonce ainsi aux possibilités d'ouverture qui lui étaient offertes et *rompe ainsi également avec sa politique de rapprochement avec l'Europe, qui était le fait politique engagé dès après la Deuxième Guerre mondiale.*<sup>37</sup>

Felbers Nachfolger im Aussenministerium, CVP-Bundesrat Flavio Cotti, betonte am 27. April 1993 vor dem Nationalrat, dass gerade aus aussen- und sicherheitspolitischen Gründen eine Abkoppelung von der EG auch nach diesem negativen Ausgang nicht in Frage komme:

Wir stellen fest, dass Europa, Westeuropa auf alle Fälle, nach langen Jahrhunderten eindeutig den Weg des Friedens, der Befriedung in Freiheit und in Demokratie gefunden hat. ... Die EG - die ehemalige EWG - hat zu dieser Befriedung Wesentliches beigetragen, und zwar nicht nur, weil die Geschichte es so gewollt hat, sondern weil sich die Gründer dieser EG (Adenauer, Schumann, De Gasperi) diese Befriedung als letztes Ziel ihrer Aufgabe gestellt hatten. Sie gestatten, dass ich gleich am Anfang, nachdem wir so lange Zeit in diesem Land ein gewisses Feindbild der EG gegenüber entwickelt haben, klipp und klar sage, *dass die EG wohl der zentrale Motor der Entwicklung unseres westlichen Kontinents gewesen ist, dass wir mitten in dieser EG leben und dass es kaum denkbar wäre, wenn wir, in welcher Form auch immer, keinen Kontakt pflegen und keine Verantwortung dieser EG gegenüber übernehmen würden.*<sup>38</sup>

In einer Ansprache am Europatag der Universität Freiburg am 4. Mai 1993 doppelte Cotti nach. Die Diskussion um die EWR-

---

Verhandlungen mit der EU im Vordergrund." (Aussenpolitischer Bericht, S. 30).

<sup>37</sup> Bundesrat Felber vor dem Parlament. 7. Dezember 1992. In: EDA-Agenda, Dezember 1992. S. 26-28. Hier S. 26. Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>38</sup> Rede von Aussenminister Flavio Cotti über das Programm des Bundesrates nach dem 6. Dezember 1992 am 27. April 1993 vor dem Nationalrat. In: EDA-Agenda, April 1993. S. 69-73. Hier S. 69. Hervorhebung durch den Verfasser.

Abstimmung habe sich zu stark um rein wirtschaftliche Aspekte gedreht (daran war allerdings der Bundesrat mit der von ihm erst spät propagierten Entkoppelung von EG- und EWR-Diskussion zu einem guten Teil selbst schuld), und es sei an der Zeit, die "friedensstiftende Mission" der EG wieder stärker in Erinnerung zu rufen:

Wenn wir einen Moment auf den 6. Dezember letzten Jahres zurückblicken müssten - nur für einen Augenblick allerdings, denn ich wiederhole es, fortan werden wir uns an der Zukunft orientieren - so stellen wir fest, dass sich mehr als 90% aller Argumente der öffentlichen Diskussion stets um wirtschaftliche Fragen gedreht hatten. Dieser übertragende Anteil ist trotz der Bedeutung wirtschaftlicher Aspekte deutlich zu gross und verdrängt die politischen und aussenpolitischen Elemente der Diskussion.<sup>39</sup>

Trotz des Resultats vom 6. Dezember müsse die aussenpolitische Diskussion weitergehen, ja sie müsse intensiviert werden. Denn die Fortentwicklung Europas sei im ureigensten Interesse der Schweiz:

Europa braucht übernationale, föderalistische, dezentralisierte politische Strukturen. Europa muss die verschiedenen Eigenständigkeiten in eine gemeinsame Vision integrieren, welche die Grundlagen für die Einheit in der Vielfalt schafft. Sie werden mir erlauben, darauf hinzuweisen, dass kein anderes Land in Europa in den vergangenen 150 Jahren so viele entscheidende Schritte in diese Richtung gemacht hat wie die Schweiz. ... Ohne überheblich zu sein, glaube ich sagen zu können, dass das schweizerische Modell eine Orientierungshilfe für Europa darstellen könnte.<sup>40</sup>

Dieser grundsätzlich integrationsfreudigen Standortbestimmung stellte Staatssekretär Jakob Kellenberger allerdings am 2. Juni in einem Vortrag in Bern einige realpolitische Hindernisse gegenüber. Die Schweizer hätten Mühe, sich mit der EG sachlich auseinanderzusetzen und einzusehen, "... dass die europäische Wirklichkeit der Schweiz in erster Linie durch die EG und ihre Mitgliedstaaten

---

<sup>39</sup> Ansprache von Bundesrat Flavio Cotti am Europatag der Universität Freiburg, 4. Mai 1993: "Europäische Integration und schweizerische Identität". In: EDA-Agenda, Mai 1993. S. 3-13. Hier S. 6.

<sup>40</sup> Ebenda, S. 12.

geprägt ist."<sup>41</sup> Es werde zwar sehr viel über unnütze EG-Verordnungen gesprochen, aber einige sehr naheliegende Fragen seien dafür nicht gestellt worden:

Welches sind die Mitwirkungsmöglichkeiten in der Gestaltung Europas für ein Land, das zwar Mitglied des Europarates und der KSZE, nicht aber der Uno, der EG, der Nato, der WEU, des Nato-Kooperationsrates und des WEU-Zusammenarbeitsforums ist?<sup>42</sup>

Die Schweiz werde sich zwar weiterhin darum bemühen, einer "politischen und kulturellen Isolierung auf dem Kontinent entgegenzuwirken",<sup>43</sup> doch müsse man auch die Grenzen im aussenpolitischen Spielraum sehen, welche durch das Nein zum EWR und damit mindestens kurz- und mittelfristig auch zur EG gesteckt worden seien. Die Schweiz sei durch die beschränkte Anzahl aussen- und sicherheitspolitisch relevanter Organisationen, bei denen sie Mitglied sei, in ihren Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt, und auch die internen Rechtsgrundlagen, um sich an internationalen friedenserhaltenden Massnahmen zu beteiligen (zum Beispiel Blauhelme), seien noch nicht in Kraft gesetzt worden. Wegen den Folgen des 6. Dezembers sei damit "... der aussenpolitische Handlungsspielraum in einem zentralen Teil unserer Europapolitik, nämlich im Verhältnis zur EG, ... gegenwärtig aus innenpolitischen Gründen eingeschränkt".<sup>44</sup>

Zwar könne die Schweiz auch ausserhalb der EG - also im Rahmen von Europarat und KSZE - am Aufbau einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung mitwirken, aber die aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EG dürfe auch nicht unterschätzt werden, wie es sich trotz aller Probleme doch auch im Fall Jugoslawien gezeigt habe. Immerhin werde die Jugoslawienkonferenz gemeinsam von der EG und der Uno präsiert, die Blauhelm-Truppen stammten zum grössten Teil aus EG-Ländern,

---

<sup>41</sup> "Europa in uns und um uns: Versuch einer europapolitischen Standortbestimmung". Vortrag von Staatssekretär Dr. Jakob Kellenberger vom 2. Juni 1993 in Bern. In: EDA-Agenda, Juni 1993. S. 18-41. Hier S. 19.

<sup>42</sup> Ebenda, S. 20.

<sup>43</sup> Ebenda, S. 22.

<sup>44</sup> Ebenda, S. 39.

wie auch die Schiffe, die die Überwachung der Sanktionen in der Adria besorgten.<sup>45</sup>

Diese Einschätzung der eminenten Wichtigkeit eines EU-Beitritts auch aus sicherheitspolitischen Gründen wird im aussenpolitischen Bericht auch vom Bundesrat geteilt. Als eine der Hauptaufgaben für die Erhaltung der Sicherheit der Schweiz in den 90er Jahren nennt er den Beitritt zur EU und damit den Willen, "durch die vertiefte sicherheitspolitische Zusammenarbeit die Sicherheit der Schweiz in einem umfassenden Sinne zu verbessern und einen Beitrag zur Stabilität auf dem europäischen Kontinent zu leisten."<sup>46</sup> Die westeuropäische Integration habe eine gesamteuropäische Dimension und ziele auf die Einbindung ost- und mitteleuropäischer Staaten in gesamteuropäische Dimensionen.

### **Dilemma erkannt**

Der Konflikt zwischen dem durch die EWR-Abstimmung erzwungenen langsameren Vorgehen in der Integrationspolitik und dem vom Bericht 90 postulierten "Beitrag zur internationalen Stabilität, vornehmlich in Europa"<sup>47</sup> ist von Bundesrat und Aussenministerium erkannt worden. Im aussenpolitischen Bericht äussert sich der Bundesrat allgemein zur Problematik von Zielvorstellungen und Wirklichkeit in der schweizerischen Aussenpolitik. Es sei sich bewusst, dass die Meinungen zu wichtigen aussenpolitischen Fragen geteilt seien, und er trage durch die Aufnahme bilateraler Verhandlungen mit der EU dem Volkswillen gebührend Rechnung. Der Bundesrat wisse aber auch um seine Verantwortung, im Interesse des Landes für die Zukunft klare strategische Ziele zu setzen: "Er hat wichtige Gründe, ... am strategischen Ziel des EU- und Uno-Beitrittes festzuhalten, auch wenn er sich bewusst ist, dass viele Bürgerinnen und Bürger dafür heute wenig Verständnis aufbringen."<sup>48</sup> Doch wie dieses strategische Ziel konkret erreicht werden soll, darüber schweigt sich der Bundesrat aus. Somit lässt

---

<sup>45</sup> Ebenda, S. 36f.

<sup>46</sup> Aussenpolitischer Bericht, S. 23.

<sup>47</sup> Bericht 90, S. 874.

<sup>48</sup> Aussenpolitischer Bericht, S. 41.

sich aus der Ablehnung der EWR-Vorlage auch nach dem Erscheinen des aussenpolitischen Berichts ein Fazit ziehen: Die Entgleisung des integrationspolitischen Zuges mag zwar temporärer Natur gewesen sein, doch sie macht es eindeutig schwieriger, die sicherheitspolitischen Ziele des Berichts 90 zu verfolgen. Natürlich lassen sich solidarische Beiträge an die Stabilität in Europa auch ausserhalb von EWR oder EU leisten, wie die Rahmenkredite für die verstärkte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten zeigen. Doch europäische Solidarität auf bilaterale Abkommen stützen zu müssen, ist sicher nicht der effizienteste Weg.<sup>49</sup> So bleibt noch die - zum Teil auch vom Bundesrat, wenn auch nur sehr verklausuliert ausgedrückte - Hoffnung, dass es sich bei der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 tatsächlich nur um eine Episode in der schweizerischen Integrationsdebatte handelte. Denn sonst müssten die sicherheitspolitischen Ziele und die sicherheitspolitische Strategie überdacht und den eher isolationistischen Realitäten<sup>50</sup> angepasst werden.

---

<sup>49</sup> So meinte der Bundesrat schon im Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992: "Die immer wichtigere Rolle der EG im Prozess der Neugestaltung der Beziehungen in Europa gibt dem Beitritt [der Schweiz zur EG] eine neue Bedeutung. Der EG beizutreten heisst für ein Land wie die Schweiz nicht mehr einfach die vollumfängliche Beteiligung am Prozess der politischen und wirtschaftlichen Integration in Westeuropa. Ein Beitritt bedeutet vielmehr auch bessere Möglichkeiten, direkt an der Formulierung und Ausgestaltung der wichtigsten Entscheidungen über die Zukunft des gesamten europäischen Kontinents teilzuhaben. ... Überdies würden unsere Beiträge an die Restrukturierung der Wirtschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern verstärkt." (EG-Botschaft, S. 1199). Im aussenpolitischen Bericht wird die vollumfängliche Beteiligung und Mitentscheidung vor allem in EU und Uno sogar zum neuen Paradigma der schweizerischen Aussenpolitik: "Aussenpolitik bedeutet primär Interessenwahrung gegen aussen. Internationale Mitwirkung und Mitentscheidung sind Voraussetzungen dafür und die prägenden Leitmotive für die 90er Jahre." (Aussenpolitischer Bericht, Überblick S. 1).

<sup>50</sup> Haltiner stellt in seiner Studie "Sicherheit 1993" zu den aussen- und sicherheitspolitischen Einstellungen der Schweizerinnen und Schweizer eine "gewisse Tendenz zum Neo-Isolationismus" fest. Er sieht darin aber nicht unbedingt einen langfristigen Trend. Bei einer Mehrheit herrsche doch die Einsicht in die Notwendigkeit einer Öffnung gegenüber Europa vor. Insgesamt seien rund 2/3 der Schweizer dazu bereit, jedoch ohne sich



## Bibliographie

Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum. In: BBl 1992 IV 668-724.

Arbeitsgemeinschaft Ecosens (IPSO; Brugger, Hanser und Partner). Europäische Integration und ökologische Folgen für die Schweiz. Im Auftrag des BUWAL. Schriftenreihe Umwelt, Nr. 177. Bern 1992

Bundesrat, Schweizerischer. Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992. In: BBl 1992 III 1185-1381. Zitiert als EG-Botschaft.

Bundesrat, Schweizerischer. Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 21. August 1992. In: BBl 1992 IV 1-667.

Bundesrat, Schweizerischer. Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. In: BBl 1990 III 847-904.

Bundesrat, Schweizerischer. Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren vom 29. November 1993 (Vorabdruck). Zitiert als Aussenpolitischer Bericht.

EDA-Agenda. Diverse Ausgaben 1992-93.

Frey, Walter. Wirtschaftsstandort Schweiz. In: Der EWR-Vertrag: Eines freien Volkes unwürdig. Schweizerzeit-Schriftenreihe Nr. 12. Flaach 1992. S. 25-43.

GfS Institut de Recherche; Université de Genève. Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992 (Kriesi, Hanspeter; Longchamp, Claude; Passy, Florence; Sciarini, Pascal). Genève 1993. Zitiert als GfS-Analyse.

Haltiner, Karl W.; Spillmann Kurt R. Sicherheit 1993: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 30. Zürich 1994 (im Druck).

Hirter, Hans. Die schweizerische Abstimmung über den EWR. Vorträge und Berichte aus dem Graduiertenkolleg Europäische Integration, Nr. 4. Tübingen 1993.

Meier-Dallach, Hans-Peter; Nef, Rolf. Scherbenhaufen, Katharsis oder Chance? Motive und Hintergründe des Ja und Nein zum EWR im Vergleich zwischen den Sprachregionen, Randregionen und Zentren sowie sozialen Schichten. Pressedokumentation von Ergebnissen der Untersuchung "Die

---

über den Weg dieser Öffnung einig zu sein. (Basler Zeitung, 3. Dezember 1993; Haltiner, Karl W., Spillmann, Kurt R. Sicherheit 1993: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 30. Zürich 1994 (im Druck).

Schweiz und Europa - Die Stimme der Regionen" im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 28 "Die Schweiz in einer sich ändernden Welt". Zürich 1992.

Rychen, Albert. Die Umsetzung des EWR-Neins: Ein Diskussionsbeitrag zur Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. SVP-Pressedienst, 11. Januar 1993.

Thürer, Daniel. Das schweizerische Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum: Versuch einer konstruktiven Interpretation. Bonn 1993.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1993.

**Bulletin 1993**  
**zur schweizerischen Sicherheitspolitik**

edited by  
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004

