

Negative Auswirkungen des Neins zum EWR im weiteren Bereich der Sicherheitspolitik¹

von Jacques Hürlimann

Vernachlässigte sicherheitspolitische Dimension

"Beim EWR handelt es sich um einen Integrationsschritt mit wirtschaftlichem Schwergewicht", führte der Bundesrat in seiner EWR-Botschaft aus.² Damit ist implizit gesagt, dass das "Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum" auch nichtwirtschaftliche Bereiche betrifft. Der EWR-Vertrag hat zum Beispiel auch eine aussenpolitische und eine gesellschaftspolitische Dimension.³ Bundesrat Flavio Cotti wies, wenn auch erst als Aussenminister, darauf hin, dass der aussenpolitische Aspekt in der bisherigen EWR-Diskussion zu kurz gekommen sei.⁴ Mit noch mehr Berechtigung ist festzustellen, dass in der Debatte über den EWR auch die sicherheitspolitische Dimension - und in der Folge auch die sicherheitspolitischen Aspekte des Neins vom 6. Dezember 1992 - kaum thematisiert wurde und wird. Dies obwohl in der Präambel zum EWR-Abkommen unter anderem steht, der Vertrag werde geschlossen "in der Überzeugung, dass ein Europäischer Wirtschaftsraum einen Beitrag zur Errichtung eines auf Frieden, Demokratie und Menschenrechte gegründeten Europas leisten

¹ Das vorliegende Manuskript wurde am 6. Dezember 1993 abgeschlossen.

² Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum. In: BBl 1992 IV S. 4.

³ Siehe ebenda. S. 2, 48, 54ff.

⁴ "... le débat public s'est déroulé pour plus de 90% autour des sujets économiques. Pour fondamentaux que soient ces sujets, le pourcentage semble pénaliser excessivement les éléments de politique étrangère. (Cotti, Flavio. Intégration européenne et identité suisse. Exposé à la journée de l'Université de Fribourg. 4 mai 1993. S. 4). Laurent Goetschel stellte fest, die Informationskampagne der Behörden für den EWR-Vertrag sei unter dem für die Schweiz herkömmlichen Bild einer "wirtschaftlichen" und nicht einer "politischen" Aussenpolitik verlaufen. (Siehe NZZ. 3.11.93).

wird". Markus Mohler, Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt, stellte für das Teilgebiet der inneren Sicherheit analog fest: "In der Schweiz sind die Bedeutung der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der inneren Sicherheit und die integrations- und europapolitische Dimension des EWR über wirtschaftliche und Kompetenzfragen hinaus von weiten Kreisen kaum erkannt worden."⁵

Aussagen über sicherheitspolitische Aspekte der EWR-Problematik sind äusserst rar. So gab etwa Peter Fenkart, Chefredaktor von "Chance Schweiz", zu bedenken, unsere Beziehung, unsere Grundhaltung zu Europa werde auch unsere Sicherheits- und Friedenspolitik der Zukunft wesentlich mitbeeinflussen.⁶ Dusan Sidjanski, Professor an der Universität Genf, führte aus: "Lors du débat sur l'EEE et a fortiori sur la CE, l'accent est mis sur la dimension économique sous l'angle des avantages et des inconvénients pour la Suisse. Cet aspect important donne lieu à toutes sortes de conjectures, tout en occultant l'objectif essentiel de l'Union européenne. Garantir la paix, la solution des conflits et la poursuite d'un développement équilibré ainsi qu'assurer le respect des droits de l'homme, des peuples et des minorités, le fonctionnement de la démocratie. Ces valeurs fondamentales ... nous interpellent et nous invitent à apporter notre contribution à l'édification d'une Europe démocratique, fédéraliste et prospère."⁷ Eric Hoesli, Redaktor bei "L'Hebdo", schrieb im Hinblick auf die künftige Europadiskussion: "Le débat sur l'intégration de la Suisse ne porte plus seulement sur notre prospérité économique, mais sur notre sécurité future. Autant qu'un contrat de loyale concurrence, c'est une assurance vie que nous sommes désormais appelés à signer."⁸ Nach Ansicht von alt

⁵ NZZ. 30.9.93. Diese Aussage ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die EG beabsichtigt, die EWR-Länder in die Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit einzubeziehen. Die Bezeichnungen "Europäische Gemeinschaft" ("EG") und "Europäische Union" ("EU") werden in diesem Beitrag jeweils gemäss ihrer Verwendung in den zitierten Quellen gebraucht.

⁶ Siehe Chance Schweiz. 2/1992. S. 2.

⁷ Campus. Magazine de l'Université de Genève. Mai/Juin 1993. S. 37.

⁸ L'Hebdo. 29.7.93. S. 5.

Bundesrat Rudolf Friedrich ist die Schweiz geradezu existentiell von einem stabilen, prosperierenden und friedlichen Kontinent abhängig und sollte daher an dessen Aufbau mitwirken.⁹

Schon im Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz wird gesagt, die Antwort der Schweiz auf die Herausforderung der Entwicklungen im internationalen Umfeld - und das Abstimmungsergebnis vom 6.12.92 ist in der Tat eine solche Antwort, und zwar die bisher wichtigste - beeinflusse nicht zuletzt auch die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik.¹⁰ Bundesrat Kaspar Villiger wies in seiner Rede vom 22.2.93 auf diesen wichtigen Zusammenhang hin: "Das Nein der Schweiz zum EWR-Vertrag darf in unserem ureigensten Interesse nicht bedeuten, dass sich unser Land von den europäischen sicherheitspolitischen Entwicklungen fernhält. Unsere Sicherheit hängt von derjenigen Europas ab, weshalb auch wir uns an der sicherheitspolitischen Partnerschaft solidarisch beteiligen müssen. Wir werden uns darum bemühen müssen, an der Gestaltung der europäischen Sicherheit mitzuwirken, und zwar möglichst überall, wo daran gearbeitet wird...".¹¹

Aufgrund der Tatsache, dass der EWR als Element der europäischen Integration auch eine sicherheitspolitische Dimension hat, sollen im vorliegenden Beitrag effektive und potentielle negative Folgen des Neins vom 6. Dezember 1992 in ausgewählten operativen Bereichen der Sicherheitspolitik im weiteren Sinne aufgezeigt werden. Die herausgegriffenen Bereiche sind: der innere Zusammenhalt, die Wirtschaft, die Wirtschaftliche Landesversorgung, die Integrationspolitik, die innere Sicherheit, die Information und die strategische Führung.¹²

⁹ Siehe NZZ. 13.10.93.

¹⁰ Siehe Bericht 90. S. 9.

¹¹ Villiger, Kaspar. Ansprache vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik. Genf, 22. Februar 1993. S. 21.

¹² Für die Auswirkungen des Neins im operativen Bereich der Sicherheitspolitik im engeren Sinne siehe den Beitrag von Mauro Mantovani, für die Folgen auf der strategischen Ebene der sicherheitspolitischen Ziele und der sicherheitspolitischen Strategie den Aufsatz von Thomas Köppel im vorliegenden "Bulletin".

Vorwiegend negative Beurteilung des Neins im Inland

Das Abstimmungsergebnis vom 6. Dezember 1992 wurde in der schweizerischen Öffentlichkeit überwiegend negativ beurteilt, wenn auch mit markanten Unterschieden. "C'est un dimanche noir", stellte Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz am Abend des 6. Dezembers 1992 nach geschlagener Schlacht sichtlich resigniert fest.¹³ Am folgenden Tag überschrieb "Le Nouveau Quotidien" seine Sonderausgabe mit "La Suisse isolée et divisée", und Nationalrat Jacques-Simon Eggly (lib) diagnostizierte in der "Tribune de Genève" "une crise grave".¹⁴ Für den Schriftsteller Adolf Muschg war am 6.12.92 die "Stunde Null" gekommen.¹⁵ Enttäuschung und allenfalls auch Wut über das Nein zum EWR dürften die Hauptgründe für diese von hoher Emotionalität geprägten pessimistischen Beurteilungen des Abstimmungsergebnisses sein. Thomas Häberling von der "Neuen Zürcher Zeitung" stellte denn auch fest, zu schnell und zu unbedacht seien in dieser Situation Worte wie "Staatskrise" oder "Auseinanderbrechen der Nation" zur Hand.¹⁶ Die Interpretation von "NZZ"-Chefredaktor Hugo Bütler und Ständerat Edouard Delalay (cvp), das Volksverdikt habe einen "Schock"¹⁷ ausgelöst, trifft den Sachverhalt präziser: Ein Schock kann wohl tief sitzen, er heilt aber mit der Zeit aus, was auch im Falle des 6. Dezembers 1992 zumindest bis zu einem gewissen Grad bereits geschehen ist. Die nüchternsten Kommentatoren des Volksverdikts hielten ebenso schlicht wie realistisch fest, die Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Staaten, die ungeachtet des Neins notwendig sei, werde künftig sehr viel

¹³ Siehe Déclaration de M. Jean-Pascal Delamuraz, chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), à l'issue du scrutin sur l'Espace économique européen, Berne le 6 décembre 1992. In: EDA-Agenda. Dezember 1992. S. 20.

¹⁴ Noch schärfer drückte sich Jean-Claude Pécelet aus: "... cela devrait nous conduire à une crise politique de première grandeur il y a fort à craindre qui l'on en vienne, par inertie et impuissance, à oublier la bombe à retardement sous le tapis." (Tages-Anzeiger. 7.12.92).

¹⁵ Siehe Die Weltwoche. 10.12.92.

¹⁶ Siehe NZZ. 7.12.92.

¹⁷ Siehe ebenda. 7.12.92. 17.3.93.

schwieriger werden.¹⁸ Auf die Wirtschaft bezogen, wurde von einem "schwerwiegenden Versäumnis" und von "Selbstbenachteiligung" gesprochen.¹⁹

Höflich-zurückhaltende Kommentierung der Absage im Ausland

Die offiziellen Reaktionen des Auslandes auf das Schweizer Nein zum EWR fielen, den diplomatischen Gepflogenheiten entsprechend, vorwiegend höflich-zurückhaltend aus. Das Verdikt aus Bern wurde mit Erstaunen und Bedauern, zuweilen auch mit Enttäuschung zur Kenntnis genommen²⁰; dass der finnische Handelsminister von einer "sehr schlechten Nachricht" sprach, bildete schon eine Ausnahme.²¹ Der britische Premierminister John Major meinte, die Schweiz wäre durch die Teilhabe am EWR und später an der EG bestimmt gestärkt worden.²² Von seiten der EG und auch Deutschlands wurde mehrmals die Hoffnung ausgesprochen, dass die Schweiz dem EWR zu einem späteren Zeitpunkt doch noch beitreten werde.²³ Es gab auch einige weniger verklausulierte Reaktionen: So sagte der deutsche Aussenminister Klaus Kinkel, die Eidgenossen hätten sich mit dem Nein keinen Gefallen getan.²⁴ Alois Mock, der österreichische Aussenminister, stellte fest, die Schweiz befinde sich in einer "extrem schwierigen Situation".²⁵ Der

¹⁸ Siehe Tages-Anzeiger. 7.12.92 (Bundesrat Koller). NZZ. 7.12.92 (Schweizerischer Gewerkschaftsbund).

¹⁹ Siehe Déclaration Delamuraz. 6.12.92. NZZ. 21.1.93.

²⁰ "Les quelques discussions téléphoniques que nous avons établies cet après-midi nous montrent un climat européen de stupeur et de profond regret." (Déclaration Delamuraz. 6.12.92. S. 21).

²¹ Siehe Der Bund. 7.12.92.

²² Siehe NZZ. 6.4.93.

²³ So Horst Krenzler, Chefunterhändler der EG-Kommission und Direktor für EG-Aussenbeziehungen, in der NZZ vom 18.3.93 und der deutsche Aussenminister Klaus Kinkel in der NZZ vom 26./27.6.93.

²⁴ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung. 8.12.92.

²⁵ Siehe Die Weltwoche. 10.12.92.

frühere französische Regierungschef Raymond Barre hielt den Alleingang der Schweiz "nicht für sonderlich realistisch", und die französische Ministerin für Europafragen Elisabeth Guigou diagnostizierte, das Ergebnis des Referendums sei "für die Zukunft der Schweiz ein sehr schlechtes Zeichen".²⁶ Björn Engholm, der damalige Vorsitzende der deutschen Sozialdemokraten, meinte, die Schweiz sei das europäischste aller europäischen Länder und es sei "eine Absurdität", dass ein solcher Staat Nein sagt zur Gemeinschaft.²⁷ In mehreren ausländischen Stellungnahmen wurde, zum Teil mit Kopfschütteln, eine teilweise Selbstisolierung der Schweiz festgestellt.²⁸ Fast im gleichen Atemzug versicherten verschiedene hohe ausländische Politiker und Funktionäre, niemand wolle die Schweiz isolieren oder bestrafen, so etwa der französische Präsident François Mitterrand, luxemburgische Ministerpräsidenten Jacques Santer, der deutsche Verkehrsminister Matthias Wissmann oder Hans van den Broek, der für die Aussenbeziehungen zuständige EG-Kommissar.²⁹ Diese wohlwollenden Erklärungen sind wohl ein Stück weit als Ausdruck von gängiger diplomatischer Höflichkeit zu verstehen. Die Absage der Schweiz an den EWR dürfte dem Ausland letztlich gleichgültig sein, sind doch die EG- und die Efta-Staaten weit weniger von der Schweiz abhängig, als dies umgekehrt der Fall ist. In der ausländischen Presse machte das Schweizer Nein vorwiegend negative Schlagzeilen; den Eidgenossen wurden Egoismus und mangelnde Solidarität vorgeworfen.³⁰

²⁶ Siehe NZZ. 4.2.93. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 8.12.92.

²⁷ Siehe NZZ. 19.2.93.

²⁸ So etwa vom deutschen Regierungssprecher. Siehe NZZ. 7.12.92.

²⁹ Siehe NZZ. 19.2.93. 4.6.93. 2.12.93. Le Nouveau Quotidien. 28.1.93.

³⁰ Siehe zum Beispiel den ausländischen Pressespiegel im Tages-Anzeiger vom 8.12.92. Im "Figaro" etwa wurde von der sich einigelnden Deutschschweiz gesprochen, die es einmal mehr vorziehe, sich zu isolieren statt zu solidarisieren in der Hoffnung, die Butter und das Geld für die Butter behalten zu können.

Rückschlag für die europäische Integration

Mehrere Aussenminister von europäischen Staaten bezeichneten die Ablehnung des EWR-Abkommens durch die Schweiz als Rückschlag für den europäischen Integrationsprozess.³¹ Als konkrete Nachteile wurden im wesentlichen angeführt: Das Inkrafttreten des EWR werde um Monate verzögert; der Ausfall des Schweizer Beitrags an den EWR-Kohäsionsfonds werfe ernsthafte Probleme auf; die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags werde zusätzlich gefährdet, da dessen Gegner erneut Auftrieb erhalten hätten. Der österreichische Aussenminister Mock rechnete vor, durch den verzögerten Beitritt zum EWR, durch budgetäre Nachteile und durch politische Komplikationen werde sein Land "schwer geschädigt".³² Zweifellos hat die Schweiz mit ihrem Nein vom 6. Dezember 1992 in Brüssel und in den Hauptstädten der Länder Europas einiges an Sympathie verspielt. Ein Journalist formulierte, was die diplomatische Höflichkeit offen zu artikulieren verbietet: "Nach dem EWR-Nein herrscht in Brüssel und bei vielen EG- wie Efta-Partnern schlechte Stimmung; man ist sauer auf die Schweiz."³³ Dass die Verstimmung der Europäer nicht ohne Auswirkungen auf ihre künftigen (ausserpolitischen und insbesondere ausserwirtschaftspolitischen) Beziehungen zur Schweiz sein dürfte, liegt auf der Hand.

Zerreissprobe für den inneren Zusammenhalt

Gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht 90 des Bundesrates hat die Sicherheitspolitik auch dem inneren Zustand des Landes Rech-

³¹ So der österreichische Aussenminister Alois Mock (siehe Die Weltwoche. 10.12.92), der luxemburgische Aussenminister Jacques Poos (siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung. 8.12.92) und der damalige dänische Aussenminister Uffe Ellemann-Jensen (siehe Der Bund. 7.12.92). Der österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky sah im Abseitsstehen der Schweiz "einen Rückschlag, aber keine Katastrophe für Europa". (Siehe NZZ. 7.1.93).

³² Siehe Die Weltwoche. 10.12.92.

³³ Tages-Anzeiger. 12.12.92.

nung zu tragen.³⁴ Die Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 hat drastisch vor Augen geführt, dass es um den inneren Zustand der Schweiz nicht gerade zum besten bestellt ist. Am 6.12.92 wurden Mutmassungen, die die Landesregierung im Bericht 90 geäußert hatte, schonungslos bestätigt: Der Zusammenhalt in unserem Land hat sich tatsächlich gelockert; die Polarisierung der Meinungen in der grundsätzlichen Frage der europäischen Integration ist extrem; der Urnengang über den EWR-Vertrag rührte in der Tat an die Grundlagen des schweizerischen Staatswesens.³⁵

Die vorliegenden Analysen der inneren Lage im Zusammenhang mit dem 6. Dezember 1992 ergeben im wesentlichen folgendes Bild: Nach Meier-Dallach/Nef zeigt die Volksabstimmung vom 6.12.92 einen Gegensatz Westschweiz/Deutschschweiz, Spannungen zwischen Zentren und Randregionen und eine Schere zwischen "verlierenden" und "gewinnenden" Gruppierungen im Sozialgefüge der Schweiz anfangs der neunziger Jahre. Die beiden Autoren bezeichnen das Referendum als "ein Ereignis mit katalysatorischer Bedeutung". Es habe offengelegt, wo und zwischen welchen Teilen der schweizerischen Gesellschaft Spannungen schwelen. Und es sei nach den Gründen zu fragen, warum im Abstimmungsentscheid vom 6.12.92 die Gegensätze in unserer Gesellschaft ungewöhnlich deutlich sichtbar wurden.³⁶ Weitgehend übereinstimmend mit Meier-Dallach/Nef und noch weiter differenzierend diagnostizieren Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini vier Gräben: den Röstigraben ("clivage entre les régions linguistiques"), den Stadt/Land-Graben ("division entre la Suisse profonde et villageoise, d'un côté, et la Suisse moderne et urbaine, de l'autre; autrement dit une division entre le centre et la périphérie"), den Graben zwischen der Klasse politique und dem Volk ("clivage populiste") und den Graben zwischen Linker und Rechter (Indikatoren: Bildungsniveau, berufliche Position). Kriesi et al. unterscheiden fünf wichtige Konfliktlinien: die populistische (zwischen den misstrauischen Bürgerinnen und

³⁴ Siehe Bericht 90. S. 851-853.

³⁵ Peter Fenkart stellte richtig fest: "Gräben sind am 6. Dezember nicht erdbebenhaft entstanden, sondern ganz einfach unübersehbar geworden." (Chance Schweiz. März 1993. S. 2).

³⁶ Siehe Meier-Dallach/Nef. Scherbenhaufen. S.2, 8f, 10ff, 14.

Bürgern und jenen, die dem Bundesrat vertrauen), die sprachliche, den Stadt/Land-Gegensatz, den Gegensatz aufgrund des Ausbildungsstandes und den Rechts/links-Gegensatz.³⁷ Hug/Kummer/Vatter stellen aufgrund der Analyse der Gemeinderesultate eine Polarisierung auf drei Ebenen fest, die sich gegenseitig überlagern: einen Konflikt zwischen den Sprachregionen, einen Konflikt zwischen "Tradition" und "Moderne" und einen Verteilungskonflikt. Ihrer Ansicht nach werden diese Gegensätze immer grösser.³⁸

Die Interpretation, am 6.12.92 sei letztlich ein Konflikt zwischen Tradition und Moderne aufgebrochen, seien zwei grundverschiedene Vorstellungen über die Zukunft der Schweiz aufeinandergeprallt, die das Land tief spalten, trifft den Sachverhalt im Kern. Kriesi et al. sprechen von einer "Schweiz der Extreme", von einem "exemplarischen Konflikt im Kleinstaat Schweiz", von einem "tiefen Graben zwischen 'EuropäerInnen' und NationalistInnen" und führen aus: "... 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 des coûts et des bénéfices 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 seule, 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."³⁹ Thomas Häberling diagnostizierte "Brüche in der Werthaltung" und einen "Graben zwischen der Weltoffenheit und der Tendenz, sich zurückzuziehen und seinen Weg allein zu suchen".⁴⁰

Der fundamentale Graben zwischen Tradition und Moderne wird von den weiteren Gräben überlagert, so auch von dem am meisten genannten Röstigraben. Für diesen wurde in der ersten Enttäu-

³⁷ Siehe Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 40, 79.

³⁸ Siehe Hug/Kummer/Vatter. Volksabstimmung. S. 9.

³⁹ Siehe Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 1, 57, 80.

⁴⁰ Siehe NZZ. 7.12.92. Ähnlich sah Peter Ziegler, eine "Schweiz der Öffnung" einer "Schweiz des Alleingangs, des Isolationismus" gegenübergestellt. (Siehe Der Bund. 7.12.92).

schung, Verärgerung und Wut ein guter Teil des tektonischen Vokabulars bemüht: Von Riss, Kluft, totalem Spalt, fossé, abîme war die Rede, und ein christlichsozialer Nationalrat äusserte gar die Befürchtung, die Vernunfttheirat zwischen Deutsch und Welsch könnte in absehbarer Zeit mit einer Scheidung enden.⁴¹ In der Romandie laut gewordene Separations- und Sezessionsgelüste wurden indessen selbst von Westschweizern als unrealistisch zurückgewiesen.⁴² Meier-Dallach/Nef erachten den Gegensatz zwischen der Romandie und der deutschen Schweiz als "staatspolitisch für die Zukunft entscheidend".⁴³ Der Röstigraben mobilisierte ein

⁴¹ Es war dies der Walliser Simon Epiney. Jean-Claude Pécelet stellte lakonisch fest: "Ce n'est plus un fossé, c'est un abîme." (Tages-Anzeiger. 7.12.92). Claude Torracinta warnte: "Les réactions anti-alémaniques à l'annonce du résultat du scrutin sont inquiétantes et lourdes de menaces. Le germe d'une rupture est apparu dimanche, le fossé se creuse, attention danger." (Le Nouveau Quotidien. 7.12.92). Der Politologe Wolf Linder erachtete den Riss zwischen der Deutsch- und der Westschweiz als den gefährlichsten. (Siehe Brückenbauer. 6.1.93). Sein Fachkollege Hans Hirter sagte, der enorme Gegensatz zwischen der deutschen und der französischen Schweiz habe den eher noch grösseren Schock ausgelöst als die Ablehnung des EWR selbst. Die Möglichkeit, dass sich in der Eidgenossenschaft ein Sprachenkonflikt nach belgischem Muster entwickelt oder dass sich die Schweiz sogar entlang der Sprachgrenze spalten könnte, scheint ihm allerdings wenig wahrscheinlich. (Siehe Hirter. Abstimmung. S. 12f).

⁴² "Il n'y a pas de réponse dans le séparatisme et la sécession. Il faut donc bien, tout en marquant notre désarroi, notre colère même, tout en les faisant connaître, accepter la main que les principaux responsables alémaniques ont le devoir de nous tendre. (Jacques-Simon Eggly im Journal de Genève vom 7.12.92). "Von Sezession zu reden ist lächerlich. ... das Gerede von einer Abspaltung der Romandie ist absurd." (Jean-François Aubert im Tages-Anzeiger vom 8.12.92). "Tout rêve d'évasion cantonale ou romande devrait être découragé, car il est stérile. ... La voie de la résistance ne s'ouvre pas, pas plus que celle de l'utopie sécessionniste. (Antoine Maurice im Journal de Genève vom 8.12.92). Nationalrat Laurent Rebeaud (gp) erklärte, die Grünen der Romandie verspürten keinerlei separatistisches Feuer und stünden nach wie vor zur Eidgenossenschaft (siehe NZZ. 16.12.92). "... nach der ersten Bestürzung will sich die Westschweiz weiter für Europa einsetzen - ohne Sezessionsgelüste, die Deutschschweiz ist zum Dialog aufgerufen." (Marcel Schwander im Tages-Anzeiger vom 8.12.92).

⁴³ Siehe Meier-Dallach/Nef. Scherbenhaufen. S. 8f.

ganzes Heer von selbsternannten "Brückenbauern", die mit unterschiedlichen Plänen ans Werk gehen wollen: die meisten mit Reden (Dialog, Verständigung, Einberufung einer nationalen Versöhnungskonferenz), einige wenige mit Nachdenken (Einsetzung einer *Groupe de réflexion*) oder mit konkretem Handeln im Alltag.⁴⁴ Der Historiker Georg Kreis kritisierte zu Recht, dass die Röstigraben-Debatte angesichts des grundsätzlichen Konflikts zwischen Tradition und Moderne zu kurz greife: "Eine derart ausgerichtete Bewältigungsstrategie ist kontraproduktiv, trotz oder gerade wegen ihrer Ausrichtung auf ein traditionelles Muster der Problemwahrnehmung. Sie zielt an der Sache vorbei und vertieft zugleich die Gegensätze, die sie entschärfen möchte. ... Das überkommene Deutungsmuster verstellt den Blick auf eine wirkliche und in allen Landesteilen feststellbare Polarisierung gegensätzlicher Arten, auf die gleiche Herausforderung der Zeit zu reagieren: Während der eine Teil mit Verschlussung und Rückwärtsorientierung reagiert,

⁴⁴ Bundesrat Adolf Ogi sagte: "Was mir echte Sorgen bereitet, ist der Graben zwischen der West- und der Deutschschweiz. Da braucht es nun einen intensiven Dialog. Die Idee einer nationalen Versöhnungskonferenz muss jetzt geprüft werden. ... Wir müssen die Welschen mit einer noch grösseren Sensibilität behandeln und das Klima beruhigen." (Blick. 7.12.92). Hugo Bütler schrieb: "Die Kunst des politischen Dialogs und die Gaben staatsmännischer Verständigungsbereitschaft beim Bau neuer Brücken zwischen West- und Deutschschweiz sind jetzt gefragt." (NZZ. 7.12.92). Peter Ziegler stellte fest: "Gefragt sind jetzt nicht laute Siegesfeiern, sondern Dialog und Verständigung, vorab zwischen Deutschschweiz und Romandie. Dies ist die Stunde der Brückenbauer." (Der Bund. 7.12.92). Ständerat René Rhinow (fdp) reichte am 7.12.92 eine Motion zur Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften ein, die am 27.4.93 von der Kleinen Kammer überwiesen wurde. Bundesrat Kaspar Villiger erwog: "Vielleicht sollten wir eine aus geachteten Persönlichkeiten aus Politik, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft zusammengesetzte 'Groupe de réflexion' bilden, welche Ideen zur Erneuerung dieses Zusammenhalts (des Zusammenhalts der vier Kulturen in der Schweiz, der Verf.) entwickelt." (Ansprache vom 8.12.92 in Luzern. In: documenta. 4/1992. S. 10). Bundesrat Ogis Plädoyer für tatkräftiges Handeln erinnert an den Pfadfinder-Leitsatz "Jeden Tag eine gute Tat": "... es muss uns ein Anliegen sein, jeden Tag mit einer positiven Geste zum guten Zusammenleben über die Sprachgrenzen hinweg beizutragen. Wir müssen die 'volonté de vivre ensemble' täglich unter Beweis stellen. Dies nicht nur mittels rhetorischer Beschwörungen. Wichtiger sind konkrete Anstrengungen...". (Schweizerzeit. 14.5.93).

entwickelt der andere Teil eine offene und vorwärtsorientierte Haltung. Dieser Gegensatz ist es, den man frei von falschen Versuchen regionaler Verortung diskutieren sollte. ... Verständigung sollte in erster Linie zwischen den Parteiungen der grossen gesellschaftlichen Optionen angestrebt werden."⁴⁵

Die Begriffe "Stadt/Land-Graben", "Zentrum/Peripherie-Konflikt", "Verteilungskonflikt" und "Linke/Rechte-Graben" sind weitgehend synonym und widerspiegeln die erheblichen Unterschiede des Durchschnittseinkommens und des Bildungsgrades von verschiedenen Bevölkerungsgruppen.⁴⁶ In einzelnen Kommentaren wurde darauf hingewiesen oder gar befürchtet, dass sich die sozialen Spannungen verschärfen könnten, bis hin zur Gefährdung des sozialen Friedens. Bundesrat Arnold Koller sagte: "Wohl noch tiefgreifender (als der Graben zwischen Deutsch und Welsch und der Stadt/Land-Gegensatz, der Verf.) sind die sozialen Gegensätze in unserer Gesellschaft zwischen dem sogenannten Bildungsbürgertum und jenen Bevölkerungskreisen, die durch die wirtschaftli-

⁴⁵ NZZ. 2.4.93. Der Journalist Frank A. Meyer argumentierte ähnlich: Das Bild vom Graben sei falsch, es gehe um viel mehr als um einen "imaginären Fossé", es gehe um die Zukunft der Schweiz. Von dieser gebe es zwei Vorstellungen, die in entgegengesetzter Richtung gingen: "Die Deutschschweiz blickt auf das Rütli, auf den Urnersee, auf die Waldstätten, aufs Réduit; die Suisse romande blickt auf Europa." Das sei kein Graben, das seien "zwei konträre Schweizen, was die Zukunft unseres Landes angeht. ... Der politische Konflikt zwischen den zwei Visionen muss ausgeglichen werden, dazu eignet sich wohlgemeinter Begegnungszauber überhaupt nicht; die 'Brückologie' hat ausgespielt, nur der Kampf für die Wende, für den Fall der Mauern, gibt Hoffnung; wir brauchen eine Romandie, die kämpft." (Blick. 20.12.92).

Den Vogel mit dem "Begegnungszauber", um bei Meyers nicht unzutreffendem Begriff zu bleiben, schoss wohl der Luzerner Verkehrsdirektor Kurt H. Illi mit der Aktion "Salut les Romands" ab, mit der er den Westschweizern anbot, sie könnten von Januar bis März 1993 - nota bene mit Ausnahme der besonders attraktiven Fasnachtszeit - zum halben Preis in den Luzerner Hotels nächtigen. Dies vor dem diskret verschwiegenen Hintergrund, dass die Hotelbetten in Luzern zu Jahresbeginn jeweils zu einem guten Teil unbelegt sind. Die allzu durchsichtige Offerte wurde denn auch vom Nouveau Quotidien - deutsch und deutlich - mit "Nein, danke" empört zurückgewiesen. (Siehe Die Weltwoche. 4.2.93).

⁴⁶ Siehe auch NZZ. 27./28.2.93.

che und gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahre tief verunsichert sind und sich zunehmend als Opfer dieser Veränderungen betrachten."⁴⁷ Ruth Dreifuss, damals noch Gewerkschaftssekretärin, gab zu bedenken: "A la tension entre Alémaniques et Romands s'ajoute bientôt une montée des conflits sociaux, sur fond de la crise économique."⁴⁸ Wolf Linder befürchtete: "Es ist zu vermuten, dass die sozial Schwächeren eher der Nein-Parole gefolgt sind. Gerade diese Menschen könnten in den nächsten Jahren zu den Verlierern gehören, vor allem dann, wenn es zu einem Rechtsrutsch käme. Ihnen und den Bauern dürfte es schlechter gehen. Die sozialen Spannungen werden wachsen, einseitige Deregulierung und Liberalisierung können Sozialabbau bewirken. Der soziale Friede könnte gefährdet sein."⁴⁹

Der Elite/Basis-Graben zwischen Bundesrat, Parlament, Kantonsregierungen, Parteien, Gewerkschaften, einem Grossteil der Wirtschaft und den meisten Medien einerseits und den Kantonen und dem Volk andererseits wurde vor allem auf mangelndes Vertrauen grosser Bevölkerungskreise in die Regierung und die Behörden zurückgeführt.⁵⁰ Kriesi et al. erachten den "clivage populiste" als den bedeutendsten Konflikt, gefolgt vom Röstigraben.⁵¹ Zur Überwindung des Elite/Basis-Grabens wurde ein Dialog zwischen den Repräsentanten von Staat, Gesellschaft und Politik einerseits und von Kultur und Wissenschaft andererseits postuliert und eine Vertretung und Stellvertretung des Volkes durch volksnahe Politiker gefordert.⁵² Der Thurgauer Regierungspräsident Ulrich Schmidli verlangte zudem einen pfleglicheren Umgang des Bundes mit den Kantonen: In bezug auf internationale Verpflichtungen sei ein Höchstmass an Fingerspitzengefühl nötig, wenn diese schliesslich vom Volk getragen werden sollten, und die Forderung nach vermehrter Mitsprache der Stände in aussenpolitischen Dingen, die

⁴⁷ documenta. 4/1992. S. 12f.

⁴⁸ Le Nouveau Quotidien. 7.12.92.

⁴⁹ Der Brückenbauer. 6.1.93.

⁵⁰ Siehe Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 40ff.

⁵¹ Siehe ebenda. S. 40.

⁵² Siehe NZZ. 26.1.93.

sie direkt berühren, habe neben der aussenpolitischen auch eine staatspolitische Dimension. "Das Verhältnis Bund - Kantone ist schon seit geraumer Zeit nicht mehr so, wie es sein sollte. Es bedarf dringend der Verbesserung", hielt Schmidli fest.⁵³ Entgegen den Aussagen einzelner Politiker und Journalisten stellten die Wissenschaftler im Abstimmungsergebnis vom 6.12.92 weder einen Generationenkonflikt noch einen bildungsunabhängigen Einfluss des Geschlechts fest.⁵⁴

Einzelne Kommentatorinnen und Kommentatoren machten explizit auf die Gefährdung der inneren Stabilität durch die Vielzahl der am 6.12.92 aufgebrochenen Konflikte aufmerksam. So erachtete der damalige Bundesrat René Felber die Gräben als Bedrohung für die Solidarität. Bundesrätin Dreifuss sagte, die drohende Isolierung unseres Landes in Europa bedeute eine Verschärfung von bereits bestehenden Schwierigkeiten (Bedrohungen aufgrund der sich verschärfenden wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Situation; mögliche Gefährdung des Arbeitsfriedens; zunehmende Armut). Ständerat René Rhinow (fdp) sah den nationalen Zusammenhalt "in Ansätzen bedroht". Der Journalist François Gross meinte, bei der "zugeschlagenen Tür zu Europa" gehe es um nichts weniger als um die Voraussetzungen für die Zukunft unseres Landes, um das Wohlergehen und die Sicherheit seiner Einwohner. Oskar Scheiben, Redaktor an der "WochenZeitung", bezichtigte die angeblichen "Patrioten", sie hätten die Existenzgrundlagen der Schweiz in Gefahr gebracht.⁵⁵ Bundesrat Koller zeigte sich über-

⁵³ Siehe ebenda. 12.1.93.

⁵⁴ Siehe Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 39-44. Meier-Dallach/Nef. Scherbenhaufen. S. 15f.

⁵⁵ Siehe EDA (Hg.). Die Schweiz und die Welt. 4/1992. S. 1 (Felber). Chance Schweiz. 2/93. S. 5 (Dreifuss). Bulletin Ständerat. Aprilsession 1993. S. 254 (Rhinow). Tages-Anzeiger Magazin. 6.2.92. S. 39, 41 (Gross). Scheiben schrieb in der WochenZeitung vom 11.12.92: "Diejenigen 'Patrioten', die antraten, um ein mythologisiertes Vaterland gegen einen neu gefundenen äusseren Feind und gegen die Landesverräter im Innern zu verteidigen, haben im Endeffekt die Existenzgrundlagen der wirklichen Schweiz in Gefahr gebracht. Grundlagen, zu denen etwa die Koexistenz von Sprachen und Kulturen und eine bestimmte, gewiss nicht unproblematische Form des sozialen Friedens gehören."

rascht, dass trotz der direkten Demokratie mit ihren vielfältigen Initiativ- und Vetorechten am 6.12.92 so deutlich Gräben, Gegensätze, innere Spannungsfelder und Trennlinien zutage getreten waren. "Dennoch wäre es falsch, wegen des Nein zum EWR den Anfang einer Staatskrise in der Schweiz herbeizureden", schrieb der Justizminister.⁵⁶

Bundesrat Koller appellierte bereits am Abend des denkwürdigen Abstimmungssonntags im Namen der Landesregierung an alle Befürworter und Gegner des EWR-Vertrags, die Reihen jetzt wieder zu schliessen; Bundespräsident Ogi beschwor in seiner Neujahrsansprache die gemeinsame Stärke des Schweizervolkes nach dem negativen EWR-Entscheid; Nationalrat Christoph Blocher (svp), der "Sieger" des 6.12.92, meinte, vier Dinge seien jetzt entscheidend: Einsatzbereitschaft statt Delegation von Aufgaben nach Brüssel, Glaube an die Funktionsfähigkeit der Institutionen, Vertrauen in unsere Behörden und Respektierung des Volkswillens.⁵⁷ Mit solchen Appellen und Beschwörungen dürfte die schwierige innere Lage wohl kaum zu meistern sein.⁵⁸ Jacques Pilet, Chefredaktor des "Nouveau Quotidien", setzte ausschliesslich auf die Öffnung: "Seul un projet d'avenir commun peut renforcer le lien confédéral. Pas trop de discours, mais de l'action. Dès lors, tous les partisans de l'ouverture, ici comme là-bas, doivent s'allier pour vaincre."⁵⁹ Am meisten dürfte eine Doppelstrategie versprechen, wie sie neben anderen auch von Hugo Bütler gefordert wurde: "Erfolgreiches Handeln und die Überwindung einer helvetischen Neigung zu Mutlosigkeit und Resignation sind nur möglich, wenn

⁵⁶ Europa Archiv. Folge 13-14/1993. S. 416.

⁵⁷ Siehe EDA-Agenda. Dezember 1992. S. 24 (Koller). Bundeskanzlei (Hg.). documenta. 1/1993. S. 2 (Ogi). Blick. 7.12.92 (Blocher).

⁵⁸ Ständerat Luregn Mathias Cavelti (cvp) fragte in einer Interpellation vom 6.10.93 mit dem Titel "Nationale Einigungskonferenz zur Europafrage": "Ist der Bundesrat bereit, zur Erarbeitung eines breit abgestützten Konzeptes eine nationale Konferenz (eine Art 'Etats Généraux') unter Einbezug von Vertretern der Jugend, der Politik (Bund und Kantone, seinerzeitige Befürworter und Gegner des EWR), der Wirtschaft (Bauern, Gewerbe, Gewerkschaften, Industrie, Tourismus) und der Wissenschaft einzuberufen?"

⁵⁹ Le Nouveau Quotidien. 8.12.92.

das Land im Innern nach diesem zerfleischenden Urnengang wieder zu mehr Geschlossenheit und nach aussen zu einer neuen Perspektive findet."⁶⁰ Bundesrat Koller erachtete eine innere Stärkung (Überdenken von Neutralität, Volksrechten und Föderalismus; Regierungsreform) als notwendige Voraussetzung für eine grundlegende Öffnung nach aussen.⁶¹ Die extreme Polarisierung in zahlreichen sich kompliziert überlagernden Konfliktfeldern und die stark heterogene Opposition gegen die Integration der Schweiz in Europa erschweren es jedoch ausserordentlich, innere Geschlossenheit und eine gemeinsame Perspektive nach aussen zu gewinnen. Ob die Romands in der Lage sein werden, der Eidgenossenschaft den nötigen Auftrieb zu geben, so dass diese sich wieder auf eine "grosse Fahrt" Richtung Brüssel wagt, bleibt abzuwarten.⁶² Kriesi et al. zogen eine realistische Lehre für die künftigen Integrationsschritte der Schweiz: "Finalement, notre analyse permet de dégager un enseignement principal quant à l'avenir de l'intégration européenne de la Suisse. Cet enseignement est offert par le succès de la campagne déterminée des opposants, cause immédiate du rejet de l'EEE: s'ils entendent combler le fossé qui les sépare aujourd'hui des opposants, les partisans de l'intégration européenne doivent trouver, à leur tour, un moyen de lier favorablement la cause qu'ils défendent avec les croyances des Suisses; ils doivent, autrement dit, montrer en quoi l'identité suisse peut s'accommoder d'une ouverture vers la CE, voire même être renforcée par cette ouverture. Ce changement des mentalités nous paraît être une condition sine qua non pour l'avenir européen de la Suisse."⁶³

Das Ergebnis der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 gefährdete den inneren Zusammenhalt der Schweiz und war somit sicherheitspolitisch höchst brisant. Ob sich die Eidgenossenschaft nach dem 6.12.92 vorübergehend in einer Staatskrise befand oder nicht, ist eine unerhebliche semantische Frage, solange dieser Begriff nicht definiert wurde - weder von denen, die eine solche diagnostizierten, noch von denen, die davon partout nichts wissen

⁶⁰ NZZ. 7.12.92.

⁶¹ Siehe Europa Archiv. Folge 13-14/1993. S. 420.

⁶² Siehe François Gross im Tages-Anzeiger Magazin. 6.2.93. S. 39, 41.

⁶³ Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 68, 82.

wollten. Die akute Phase der inneren Zerrissenheit scheint zwar glücklich überstanden zu sein. Das heisst aber nicht, dass die am 6.12.92 drastisch zutage getretenen inneren Konflikte überwunden wären. Solange diese vielschichtigen Spannungen, Gegensätze, Polarisierungen und Gräben - vor allem der zentrale Konflikt zwischen Tradition und Moderne - nicht offen ausgetragen und solange dafür nicht allseits befriedigende Lösungen gefunden werden, schwelen sie weiter, und weitere akute Zerreihsproben sind programmiert. Ob diese dann auch relativ glatt über die Bühne gehen werden, ist eine offene Frage und darf zumindest bezweifelt werden.

Damoklesschwert der wirtschaftlichen Benachteiligung

Nach der Abstimmungsniederlage vom 6.12.92 verfolgte und verfolgt der Bundesrat die nachstehende Strategie: Das Ziel besteht darin, die politische Isolation und die wirtschaftliche Benachteiligung der Schweiz in (West-)Europa zu vermeiden.⁶⁴ Dieses Ziel soll mit folgenden Mitteln erreicht werden: innenpolitisch durch ein Folgeprogramm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung (Revitalisierung, Deregulierung, Liberalisierung) und durch selektive Anpassung von schweizerischem Recht an das EG-Recht (Eurokompatibilität durch Swisslex); aussenpolitisch durch das Offenhalten aller Optionen (bilaterale Verhandlungen mit der EG und ihren Mitgliedstaaten, zweite EWR-Abstimmung, EG-Beitritt) unter Ausschluss des Alleingangs.⁶⁵

⁶⁴ Im Bericht über die Aussenpolitik hält der Bundesrat allgemein fest: "... ein internationales Abseitsstehen verbaut Chancen, die innerstaatliche Politik international abzustützen und internationale Impulse im Innern aufzunehmen, schützt gleichzeitig aber nicht vor Betroffenheit durch Entschiede, die ausserhalb der Schweiz getroffen werden." (S. 6).

⁶⁵ Siehe Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommen. In: BBl 1993 I 805-994; NZZ. 14.1.93. 20.1.93. 5.2.93 (Franz Blankart). Spinner, Bruno. Welche Option führt zum Ziel? Sechs Monate nach dem EWR-Nein der Schweiz. In: EDA (Hg.). Die Schweiz und die Welt. 2/1993. S. 4-7. Im Bericht über die Aussenpolitik wird zur Liberalisierung ausgeführt: "Die Liberalisierung der Wirtschaft sowie sozialpolitische Reformen sind für die wirtschaftliche Entwicklung und damit für die

Mit dem Revitalisierungsprogramm sollen nach Absicht des Bundesrates jene wirtschaftlichen, finanzpolitischen und gesellschaftlichen Liberalisierungen eigenständig vorgenommen werden, die sich durch die Teilnahme am EWR sozusagen von selbst ergeben hätten. Ziel des Programms ist ein eurokompatibler Binnenmarkt; die Strategie lautet: Konkurrenzfähigkeit durch mehr Wettbewerb; wesentliche Massnahmen, die paketweise verwirklicht werden sollen, bestehen in einem selektiven Kartellverbot, in der Liberalisierung des Arbeitsmarktes und in der Optimierung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt inklusive der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Wirtschaftsrechts wird vom Bundesrat als unabdingbare Voraussetzung für bilaterale Verhandlungen betrachtet.⁶⁶

Dem Revitalisierungsprogramm stellen sich in der Praxis beträchtliche, wenn nicht gar unüberwindliche Hindernisse in den Weg. Es ist mehr als fraglich, ob - besonders in der derzeitigen Rezession - der politische Wille dafür überhaupt vorhanden ist.⁶⁷ Die vom Bundesrat angestrebten Reformen werden von Teilen der Wirtschaft als ungenügend erachtet.⁶⁸ Um den Abbau beziehungsweise die

Wohlfahrt besonders wichtig. Das EWR-Folgeprogramm vom 24. Februar 1993, insbesondere Swisslex, bringt auf gesetzgeberischer Ebene erwünschte Neuerungen. Die schon verwirklichten und noch geplanten Anpassungen begünstigen die Eurokompatibilität unserer Gesetzgebung und bringen folglich eine Annäherung an Europa." (S. 32). Eine Übersicht über den Stand von "Swisslex" ein Jahr nach der Abstimmung vom 6.12.92 findet sich in der NZZ vom 6.12.93.

⁶⁶ Siehe Botschaft Folgeprogramm. NZZ. 21.1.93. 28.4.93.

⁶⁷ Siehe NZZ. 11.1.93. 17.3.93. 10./11.4.93. 24./25.4.93. 27.4.93. Michael Schorer brachte es auf den Punkt: "Es sieht ganz danach aus, als ob mit dem EWR-Nein die Innenpolitik wieder in den alten Trott verfällt und zum wirtschaftspolitischen Klein-klein-Spiel zurückkehrt, zum zähen Verteidigen der jeweiligen Einzelinteressen, zum jahre- und jahrzehntelangen Feilschen um kleinste Gesetzesanpassungen." (Der Bund. 26.2.93).

⁶⁸ Siehe NZZ. 21.1.93. 6.5.93. Nationalrat Simon Epiney (cvp) prophezeite: "Die halbhatzigen und völlig unzureichenden Massnahmen werden wohl als weiteres Kapitel eidgenössischer Kompromisse enden." (NZZ. 27.4.93) Alt Bundesrat Rudolf Friedrich stellte lakonisch fest: "Zu glauben, dass

Erhaltung der Leistungen des Sozialstaates und um die weitere Entwicklung des Umweltschutzes ist eine scharfe Auseinandersetzung zwischen den Arbeitgebern auf der einen und den Gewerkschaften und dem Bundesrat auf der anderen Seite entbrannt.⁶⁹ In einer ersten Zwischenbilanz des Revitalisierungsprogramms vermochte der Bundesrat keine signifikanten Indikatoren aufzuzeigen, die auf eine Verbesserung der Wirtschaftslage hindeuten würden.⁷⁰

Die vom Bundesrat notgedrungen angestrebte Eurokompatibilität ist letzten Endes nichts anderes als eine Form von Souveränitätsverlust, den die Schweiz als Folge des Neins vom 6. Dezember 1992 in Kauf zu nehmen hat.⁷¹ Die "Süddeutsche Zeitung" prognostizierte nach dem Volksentscheid richtig, dass die Schweiz auch ohne EWR alles unternehmen werde, um sich den europäischen Regelungen anzupassen, und bezeichnete diese Bemühungen nicht ohne Häme als "eine Art vorausseilenden Gehorsam".⁷² Nationalrätin

das Revitalisierungsprogramm des Bundesrates das Abseitsstehen vom EWR kompensieren werde, ist eine glatte Illusion." (Der Bund. 22.3.93).

⁶⁹ Die Arbeitgeber fordern ein "sozialpolitisches Moratorium", die Gewerkschaften wollen dem "Angriff auf den sozialen Frieden" mit aller Härte begegnen (siehe NZZ. 7.12.92. Der Bund. 7.12.92). Bundesrat Cotti erklärte, als er noch Innenminister und als solcher für die Sozial- und die Umweltpolitik verantwortlich war: "Deregulierung darf in keiner Weise sozialen Abbau bedeuten. Dagegen werde ich Widerstand leisten. Das gilt auch für die ökologischen Errungenschaften." (Politik und Wirtschaft. Januar 1993. S. 29). Im selben Sinne äusserte sich Bundesrat Ogi: "Der Bundesrat verwechselt Liberalisierung allerdings nicht mit Sozial-Darwinismus oder blankem Manchester-Liberalismus. Die Revitalisierung darf nicht auf Kosten der Umwelt oder der in unserem Land erarbeiteten sozialen Substanz erfolgen." (Schweizerzeit-Schriftenreihe. Nr. 14. S. 32). NZZ-Redaktor Gerhard Schwarz sprach von einer "unzulässigen Gleichsetzung von Deregulierung und sozialer Demontage" und meinte salomonisch, "eine richtig verstandene Deregulierung und Privatisierung, die auch eine am Wettbewerb und an den Finanzierungsgrenzen orientierte Sozialpolitik einschliesst, nützt vielmehr à la longue auch und gerade den Schwachen." (NZZ. 20./21.2.93). David de Pury konstatierte: "Die Koalition zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Vorfeld der EWR-Abstimmung hat sich schnell wieder zerschlagen." (NZZ. 26.5.93).

⁷⁰ Siehe NZZ. 4.11.93.

⁷¹ Siehe Der Bund. 18.3.93.

⁷² Siehe Tages-Anzeiger. 8.12.92.

Verena Grendelmeier (ldu) brachte es auf den Punkt: "Wir müssen EWR-fähig werden, weil wir nicht im EWR sind".⁷³ Die Eurokompatibilität ist mit dem Risiko behaftet, dass die Schweiz keine Garantie hat, dass die EG und die aussereuropäischen Wirtschaftspartner Reziprozität gewähren. Staatssekretär Franz Blankart formulierte diesen Sachverhalt in bezug auf die EG wie folgt: "... selbst wenn die Schweiz ihre Hausaufgaben erfolgreich lösen sollte, erhalten wir nicht als garantierte Gegenleistung den freien Marktzutritt zum Binnenmarkt, wie das mit dem EWR der Fall gewesen wäre."⁷⁴ Nationalbank-Direktor Urs W. Birchler vertrat im Gegensatz zur bundesrätlichen Strategie die These, die Schweiz solle eurokompetitiv statt eurokompatibel werden: "Mehr Erfolg als ein passives Nachahmen der EG-Gesetzgebung verspricht ein aktives Konkurrieren mit europäischen und anderen ausländischen Normen. Eine selektive Annäherung schweizerischer Vorschriften an diejenigen der EG kann Bestandteil einer Konkurrenzstrategie sein. Ein unkritischer Nachvollzug des EG-Rechts würde jedoch die Nachteile der Ablehnung des EWR mit den Nachteilen der EG-Mitgliedschaft verbinden."⁷⁵

Die bisherigen wirtschaftlichen Folgen des Neins zum EWR beziehungsweise des Ausgeschlossenseins vom EU-Binnenmarkt - und damit auch die ökonomischen Nachteile des Abseitsstehens - können nicht präzise quantifiziert und bilanziert werden. Dies vor allem aus zwei Gründen: Zum einen ist der EWR erst ab 1. Januar 1994 in Kraft, und zum andern ist es unmöglich, negative Auswirkungen des EWR-Neins und negative Einflüsse der wirtschaftlichen Rezession (oder Stagnation) eindeutig auseinanderzuhalten.⁷⁶ Immerhin

⁷³ Bulletin Nationalrat. Aprilsession 1993. S. 692.

⁷⁴ Die Weltwoche. 10.12.92. Wenn der luxemburgische Ministerpräsident Jacques Santer erklärte, er sehe keinen Grund, den autonomen Liberalisierungsanstrengungen der Schweiz durch die Verweigerung der Reziprozität Hindernisse in den Weg zu legen, dann ist damit noch nichts über die Haltung der übrigen EG-Staaten gegenüber den schweizerischen Bemühungen um Eurokompatibilität gesagt. (Siehe NZZ. 22.1.93).

⁷⁵ NZZ. 17./18.4.93.

⁷⁶ Siehe NZZ. 27./28.2.93. 28.4.93. 30.4.93. 18.6.93; EDA-Agenda. Mai 1993. S. 57. Bundesrat Ogi meinte, die allfälligen Nachteile des EWR könnten

gibt es einzelne Bereiche, in denen sich bereits erste handfeste Nachteile ergeben haben, am deutlichsten bei der Swissair. Diese hat als erstes schweizerisches Unternehmen die Auswirkungen des Neins zum EWR drastisch zu spüren bekommen. Als Folge der Absage an den EWR bleibt ihr der gleichberechtigte Zugang zum liberalisierten europäischen Binnenmarkt verwehrt, und sie sieht sich unter anderem auch aus diesem Grund zum Zusammenschluss mit ausländischen Partnern gezwungen.⁷⁷ Weniger einschneidend sind die bisherigen Nachteile beim Aussenhandel, wo Erschwernisse im Zusammenhang mit den Ursprungsnachweisregeln aufgetreten sind.⁷⁸ Als gravierend werden die psychologischen Auswirkungen des Neins gewertet: Die Wirtschaft nimmt zum Teil eine investitionshemmende abwartende Haltung ein und harret der Dinge, die da von der Politik kommen sollen - und nicht kommen. Jean Russotto, Präsident der "Schweizer EG-Lobby" in Brüssel, meinte, in der EG werde die Schweiz nach dem 6.12.92 als "Insel" und "Niemandland" betrachtet und in EG- und in Wirtschaftskreisen da und dort "vergessen".⁷⁹ Fachleute rechnen damit, dass negative

erst in etwa zwei Jahren schlüssig beurteilt werden. (Siehe Schweizerzeit. 14.5.93).

⁷⁷ Siehe Handels Zeitung. 8.7.93. Der Bund. 27.3.93. 19.6.93. 22.10.93. 4.12.93. Die Weltwoche. 1.4.93. Der Spiegel. 12.4.93. NZZ. 8.4.93. 22.11.93.

⁷⁸ Siehe Tages-Anzeiger. 25.7.93. NZZ. 29.7.93. Selbst Nationalrat Blocher konstatierte mögliche Erschwerungen beim Zertifizierungswesen. (Siehe NZZ. 16.9.93). In der NZZ vom 8.4.93 wird von "ersten EWR-Kratzern in der schweizerischen Wirtschaft" gesprochen. Als besonders gefährdet werden die Investitionsgüter-, die Textil- und die Nahrungsmittelindustrie erachtet.

⁷⁹ Siehe Handels Zeitung. 26.8.93. In einer von der Zeitschrift "L'Hebdo" unter 536 Westschweizer Firmen durchgeführten Umfrage kommt diese negative Erwartungshaltung deutlich zum Ausdruck: 72 Prozent der Industrie- und 62 Prozent der Dienstleistungsunternehmen rechnen mit negativen Folgen des Neins zum EWR. 41 beziehungsweise 25 Prozent der befragten Firmen wollen ihre Tätigkeit teilweise in die EG verlagern, meist unter Stellenabbau in der Schweiz (siehe L'Hebdo. 25 mars 1993. S. 28-35). Rudolf Bächtold schrieb: "Das Nein entwickelt eine fatale psychologische Wirkung im wohl ungünstigsten Zeitpunkt. ... Die Wirtschaft richtet sich offensichtlich auf Abwarten ein. Revitalisierungsprogramme in Ehren; doch solange unsicher bleibt, welchen Platz unser Land im

wirtschaftliche Auswirkungen des EWR auf die Schweiz eher mittel- als kurzfristig auftreten werden. Die abzusehenden Wettbewerbsnachteile sind nur zum Teil messbar.⁸⁰ Am schwierigsten sind die längerfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen des Alleingangs zu beurteilen, das heisst die zu erwartenden Schäden im Falle des Misslingens der Revitalisierung.⁸¹ Botschafter Bruno Spinner, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, stellte zwei Tendenzen fest: "Zum einen werden wir uns daran gewöhnen müssen, länger als erwünscht mit der Ungewissheit über unser zukünftiges Verhältnis zur EG zurechtzukommen. Zum andern scheinen unsere westeuropäischen Partner davon überzeugt, dass die Schweiz das Nötige tun muss, damit sie weder politisch, kulturell noch wirtschaftlich zur europäischen Provinz wird."⁸² Um falschen Verallgemeinerungen und wenig fruchtbaren Spekulationen hüten und drüben, die den inneren Zusammenhalt zusätzlich belasten könnten, vorzubeugen, wurde von verschiedenen Seiten gefordert, die effektiven wirtschaftlichen Diskriminierungen der Schweiz gegenüber der EG müssten objektiv untersucht werden.⁸³ In der Folge gab der Bundesrat eine

europäischen Raum einnehmen wird, dürften sie fromme Absichtserklärungen bleiben." (Die Weltwoche. 10.12.92). Siehe auch NZZ. 18.3.93. Russotto hielt fest, die bisherigen Nachteile aus dem Alleingang seien "zwar keine Katastrophen, aber lästige Nebenerscheinungen, die den Unternehmen die Alltagsarbeit erschweren". Die Probleme würden sich ab 1994 zunehmend bemerkbar machen, wenn der EWR in Kraft getreten ist. (Siehe Handels Zeitung. 26.8.93).

⁸⁰ Siehe NZZ. 27./28.2.93. Als wahrscheinliche negative Folgen werden genannt: Schwierigkeiten für kleine und mittlere Betriebe, Wohlstandsschwund im Volk, Nachteile für die Exportindustrie, Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland, geringere Neigung von ausländischen Unternehmen, in der Schweiz zu investieren. Siehe auch Tages-Anzeiger. 26.8.93. NZZ. 26.8.93. 27.8.93. Nach Ansicht von Alois Bischofberger, dem Chefökonom der Schweizerischen Kreditanstalt, lassen sich die Folgen des Abseitsstehens der Schweiz erst 1995 oder 1996 quantifizieren. (Siehe NZZ. 26.8.93).

⁸¹ Siehe NZZ. 4.1.93.

⁸² Die Schweiz und die Welt. 2/1993. S. 4.

⁸³ Siehe NZZ. 28.4.93. Der Bund. 7.12.92. Tages-Anzeiger. 31.12.92. 17.3.93. Zur Kontroverse über die von Nationalrat Blocher geltend gemachten

Machbarkeitsstudie über die Ermittlung von wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR - also auch von allfälligen wirtschaftlichen Vorteilen des Abseitsstehens vom EWR - verwaltungsextern in Auftrag.⁸⁴

In der Forschung im Rahmen der EG hat die Schweiz nach dem 6.12.92 im wesentlichen die folgenden Nachteile in Kauf zu nehmen: Schweizer Teilnehmer sind aus den Gremien, in denen über die Forschungsinhalte entschieden wird, ausgeschlossen, können keine Projekte leiten und weiterhin nur projektweise an den Forschungsprogrammen teilnehmen, und sie erhalten keine finanzielle Unterstützung von der EG-Kommission.⁸⁵ Die Teilnahme von Schweizer Forscherinnen und Forschern an EG-Programmen ist damit nicht verunmöglicht, aber erschwert. Wenn die Schweiz ihr Ziel, die volle Teilnahme am vierten EG-Forschungsrahmenprogramm 1994-1998, nicht erreichen sollte, dann hat dies mittel- und langfristig negative Auswirkungen; direkte auf den Denkplatz Schweiz und indirekte auf den Werkplatz Schweiz. Das entsprechende Know-how im eigenen Land zu erarbeiten und auf ausgewählten Schwerpunktgebieten und in Nischen an der Weltspitze mitzuhalten, wie dies von Nationalrat Paul Schmidhalter (cvp) gefordert wurde, dürfte schwierig sein.⁸⁶

positiven wirtschaftlichen Folgen des Neins zum EWR siehe Sonntags-Blick. 20.12.92. Tages-Anzeiger. 17.4.93. Schweizerzeit. 14.5.93. NZZ. 19./20.6.93. Der Bund. 4.12.93.

⁸⁴ In der Machbarkeitsstudie sollen mögliche wirtschaftliche Auswirkungen des Neins zum EWR in Form von Hypothesen dargestellt werden. Mit ihrer Durchführung wurden das Institut für empirische Wirtschaftsforschung an der Hochschule St. Gallen und die Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich beauftragt. Die Machbarkeitsstudie soll Ende Februar 1994 vorliegen. Aufgrund ihrer Ergebnisse wird über die Vergabe von Aufträgen für formelle Studien entschieden. (Telefonische Auskünfte von Dr. Peter Saurer, Dienstchef allgemeine Wirtschaftsfragen im Bundesamt für Konjunkturfragen, vom 26.11.93).

⁸⁵ Siehe Agenda. Informationen aus den Nationalen Forschungsprogrammen und den Schwerpunktprogrammen. April 1993. S. 9.

⁸⁶ Siehe NZZ. 1.3.93.

Verpasste Chance für die Wirtschaftliche Landesversorgung

Das Nein zum EWR hat keine einschneidenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftliche Landesversorgung. Umgekehrt wäre der EWR-Beitritt für die Wirtschaftliche Landesversorgung tendenziell vorteilhaft gewesen, da zwischenstaatliche wirtschaftliche Vereinbarungen immer auch einen Beitrag an die Versorgungssicherung leisten. In diesem Sinne wurde mit dem Nein vom 6.12.92 eine Chance verpasst. Nach der Ablehnung des EWR ist die Schweiz gezwungen, ihre Versorgung auf der Grundlage der bisherigen internationalen Verträge sicherzustellen. Der Lagerhaltung, insbesondere den Pflichtlagern, die bei einer Versorgungskrise das Überleben des Landes während einer angemessenen Zeit garantieren sollen, kommt in dieser Situation eine erhöhte Bedeutung zu.

Die Zusammenarbeit der Swissair mit ausländischen Fluggesellschaften kann dazu führen, dass unser nationaler Carrier seine Selbständigkeit teilweise einbüsst. Damit würde die sicherheitspolitische Aufgabe der Swissair, die Schweiz im Krisen- und Kriegsfall auf dem Luftweg mit Gütern zu versorgen, in Frage gestellt.⁸⁷ Wie dieser Aufgabe in den Vertragsbestimmungen zwischen der Swissair und ihrem/ihren zukünftigen Partner(n) Rechnung getragen wird, dürfte für den Bundesrat, der die Verantwortung für die Sicherheitspolitik des Landes trägt, von besonderem Interesse sein. Jacques Pilet machte darauf aufmerksam, dass die breite F/A-18-Diskussion die sicherheitspolitisch viel wichtigere Frage der Zukunft der Swissair überdeckt habe: "Il est assez effarant de constater à quel point cette histoire d'avions (die F/A-18-Beschaffung, der Verf.) a pu obnubiler l'opinion. Alors qu'une autre question aéronautique, autrement plus importante pour l'avenir économique du pays, est abordée avec beaucoup de légèreté, de désinvolture et de naïveté. Si la Suisse perd le contrôle de la compagnie aérienne qui la dessert en priorité, elle hypothéquera bien évidemment sa sécurité, au sens le plus large du terme. Mais cela, beaucoup de politiciens tardent à le comprendre. ... Les éclats de l'actualité sont trompeurs. Dans vingt ans, le vacarme des F/A-18 sera oublié. Mais les choix diplomatiques et économiques brûlants qui se posent à

⁸⁷ Siehe ebenda. 28.5.93.

nous ces mois-ci sans toujours faire la une auront déterminé, pour une bonne part, notre vie quotidienne. Et notre sécurité."⁸⁸

Spielraumverlust in der Integrationspolitik

In seiner im Januar 1993 erstmals formulierten Strategie für die Integrationspolitik nach dem 6.12.92 schloss der Bundesrat den Alleingang ausdrücklich aus. Die drei Optionen, die sich die Landesregierung offen halten will, wurden von ihr im Verlauf des Sommers 1993 wie folgt präzisiert: Bilaterale Verträge sollen mit der EG, dem EWR oder einzelnen EG- oder EWR-Mitgliedstaaten angestrebt werden; eine zweite Abstimmung über den Beitritt zum EWR kommt erst dann in Frage, wenn die innen- und aussenpolitischen Voraussetzungen dafür gegeben sind; analog ist die Aufnahme von Verhandlungen über den EG-Beitritt erst dann ein Thema, wenn die innenpolitischen, aussenpolitischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Vorderhand stehen für den Bundesrat bilaterale Verhandlungen im Vordergrund, wobei diese, wie Bundesrat Cotti im August 1993 ausführte, "nur eine provisorische Lösung sein können".⁸⁹ Bundesrat Delamuraz erklärte im Juni 1993, sowohl Beitrittsverhandlungen als auch die Forcierung einer zweiten EWR-Abstimmung wären "im jetzigen Zeitpunkt eine Provokation".⁹⁰ Am 27. September 1993 bestätigte die Landesregierung ihre Politik der drei integrationspolitischen Optionen: Aus innen- und aussenpolitischen Gründen hätten kurzfristig die bilateralen Verhandlungen Priorität; es sei verfrüht, zu einem zweiten EWR-Anlauf Stellung zu nehmen, solange Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen nicht über ihre EG-Mitgliedschaft entschieden haben; der EG-Beitritt bleibe das Endziel der schweizerischen Europapolitik, und das Beitrittsgesuch der Schweiz werde aufrechterhalten.⁹¹ In dem Ende November 1993 endlich erschiene-

⁸⁸ Le Nouveau Quotidien. 7.6.93.

⁸⁹ Siehe NZZ. 14.1.93. 20.1.93. 23.8.93.

⁹⁰ Siehe ebenda. 29.6.93.

⁹¹ Siehe Schweizerische Bundeskanzlei. Communiqué vom 29.9.93. In der NZZ vom 4.10.93 wird richtig festgestellt, dass diese Pressemitteilung weder Akzentverschiebungen in der Integrationspolitik noch gar ein neues europapolitisches Signal enthalte.

nen bundesrätlichen Bericht über die Aussenpolitik wird die integrationspolitische Strategie in ihren wesentlichen Zügen erneut bestätigt: Der Beitritt zur EU wird als "strategisches Ziel" der Integrationspolitik bezeichnet. Zu den bilateralen Verhandlungen wird unter anderem ausgeführt: "Im Lichte der Ablehnung des Abkommens über den EWR orientiert sich der Bundesrat an der pragmatischen Zielsetzung bilateraler Verhandlungen, bis die Bedingungen für weitergehende Verhandlungen erfüllt sind. Er räumt daher gegenwärtig dem bilateralen sektoriellen Ansatz ... Priorität ein." Eine allfällige Teilnahme am EWR-Vertrag werde sowohl auf innen- als auch auf aussenpolitischer Ebene laufend sorgfältig geprüft. "Die Option einer Verhandlung im Hinblick auf den nachträglichen Beitritt zum EWR ist eine ernsthafte Möglichkeit, die uns von den EWR-Partnern ausdrücklich offengehalten wird. Unter Umständen könnte es sich als wünschbar erweisen, diese Form der schweizerischen Beteiligung am europäischen Integrationsprozess ebenfalls wieder zu erwägen", schreibt der Bundesrat. Erstmals unterbreitet die Landesregierung einen "zeitlichen Rahmen" für die Integrationspolitik: Die bilateralen Verhandlungen sollen in der Legislaturperiode 1991-1995 abgeschlossen werden, wobei voraussichtlich Ende 1994 eine erste Beurteilung vorgenommen werden soll, damit der Bundesrat "im Lichte dieser Bilanz und in Beantwortung entsprechender Volksinitiative(n) die weiteren Schritte festlegen kann"; in der Legislaturperiode 1995-1999 ist vorgesehen, "die multilaterale Integration der Schweiz mit der EU einzuleiten und, sofern die innen- und aussenpolitischen Voraussetzungen erfüllt sind, zu verhandeln". Dieser "Ansatz" könne "einen Beitritt zur EU, aber auch einen Beitritt zum EWR beinhalten".⁹²

⁹² Siehe Bericht über die Aussenpolitik. S. 29f. Die zitierten Kernaussagen zur Integrationspolitik wurden in der Presse zum Teil kritisiert. Der "Bund" schrieb, die Aussagen trügen wenig zur Klärung des Integrationskurses bei, im Tages-Anzeiger wurde von mangelnder Kühnheit und Konsequenz und von "Wortklauberei" gesprochen. Der Bundesrat biete Hand zu einem "innenpolitischen Europafrieden". Der Nouveau Quotidien bedauerte, dass der Bundesrat dem Druck der bürgerlichen Parteien nachgegeben habe und vor den eidgenössischen Wahlen vom Herbst 1995 nichts in Richtung EU-Beitritt oder EWR-Beitritt unternehmen wolle. (Siehe Der Bund. 3.12.93. Tages-Anzeiger. 3.12.93. 6.12.93. Le Nouveau Quotidien. 3.12.93). Die NZZ meinte, bei den Aussagen über die europäi-

Die integrationspolitische Strategie des Bundesrates wurde von verschiedenen Seiten grundsätzlich kritisiert. EG-Kommissionspräsident Jacques Delors liess Mitte Februar 1993 - nachdem seit dem negativen Volksverdict schon mehr als zwei volle Monate ins Land gegangen waren - verlauten, in Brüssel sei man über Berns Europapolitik noch nicht schlüssig, es würden weitere Standortbestimmungen zum Beitrittsgesuch, zur EWR-Renaissance oder zum Bilateralismus erwartet.⁹³ "Optionen sind noch keine Politik", stellte der frühere Staatssekretär Paul R. Jolles fest.⁹⁴ Ständerat Thomas Onken (sp) schrieb, es werde immer offensichtlicher, dass wir zwar drei Optionen hätten, dass aber keine wirklich funktioniere; sie seien proklamiert worden, aber sie würden nicht betrieben.⁹⁵ Ständerat René Rhinow (fdp) machte geltend, die drei Optionen seien nicht gleichwertig; "das Bemühen, bilaterale Vertragsverhandlungen aufzunehmen", sei keine Option, sondern "eine der

sche Integration sei der Konsenscharakter offensichtlich. Mit dem "europapolitischen Katechismus des Bundesrates" lasse sich leben. Man möge allenfalls bedauern, dass durch die Fixierung auf die EU-Frage die Möglichkeiten einer gesamteuropäischen Integration nicht ausgelotet wurden. (Siehe NZZ. 4./5.12.93). Im Abschnitt "Innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik" des Berichts führt der Bundesrat unter anderem aus, indem er dem erfolgreichen Abschluss bilateraler sektorieller Verhandlungen grundsätzliche Priorität einräume, trage er dem Volkswillen (in unserem Zusammenhang dem EWR-Nein vom 6.12.92, der Verf.) gebührend Rechnung. Im längerfristigen Interesse des Landes, um der Schweiz alle Chancen für eine optimale Interessenwahrung offenzuhalten, sehe sich die Landesregierung jedoch verpflichtet, auch vom Volk verworfene oder im Volk stark umstrittene Lösungen erneut zur Diskussion zu stellen, und veranlasst, am strategischen Ziel des EU-Beitritts festzuhalten. (S. 41f).

⁹³ Siehe NZZ. 11.2.93.

⁹⁴ Der Bund. 19.6.93. Ähnlich äusserte sich Nationalrat Jacques-Simon Eggly (lib) in der NZZ vom 27.4.93. Nationalrat Jean-Philippe Maître (cyp) fragte sich, ob es bei den vom Bundesrat beschriebenen angeblichen Optionen nicht bloss um eine Stilübung gehe (siehe NZZ. 28.4.93), Nationalrat Peter Bodenmann (sp) bezeichnete die Rede von den drei Optionen als Gemeinplatz (siehe NZZ. 28.4.93).

⁹⁵ Siehe europa. 5/1993. S. 10. Onken postulierte, durch das Vorantreiben der Option EWR sei aussenpolitische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.

unmittelbaren operationellen Handlungsnotwendigkeiten, bei denen es nichts offenzuhalten, sondern nur das Beste zu tun und zu hoffen gibt".⁹⁶ Der Publizist Ulrich Pfister bemerkte, das Offenhalten aller Optionen und das Zuwarten bis zu den Entscheiden der EG-Beitrittskandidaten sei wahrlich ein kleiner gemeinsamer Nenner, der viel Spielraum für wenig koordinierte Einzelaktionen lasse. Um Lagebeurteilungen und Aussagen über kurz- und mittelfristige Optionen komme man nicht herum.⁹⁷ Roger de Weck, Chefredaktor des "Tages-Anzeiger", forderte: "Schluss mit dem ewigen Wischiwaschi! Wir haben keine Europapolitik - und brauchen dringend eine".⁹⁸ De Wecks Anspruch wird auch im bundesrätlichen Bericht über die Aussenpolitik nur teilweise erfüllt. Die im Bericht enthaltenen Aussagen über die Integrationspolitik weisen im wesentlichen folgende Schwachpunkte auf: Der "Fahrplan" ist im ersten Teil zeitlich äusserst ambitiös und in der zweiten Etappe - mit Rücksichtnahme auf die National- und Ständeratswahlen von 1995 - inhaltlich äusserst vage; eine Marschtabelle für den EU-Beitritt fehlt; die Aussagen über den Beitritt zum EWR beziehungsweise über dessen Stellenwert sind widersprüchlich. Eine wichtige Tatsache ist unwiderlegbar: Das Nein zum EWR hat die Handlungsfreiheit der Schweiz in der Integrationspolitik stark eingeschränkt.

In den bevorstehenden bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union befindet sich die Eidgenossenschaft nach der Ablehnung des EWR in einer Position der Schwäche, der Abhängigkeit vom Goodwill der Gegenseite. Es ist die EU, die entscheidet, wann, worüber und zu welchen Bedingungen verhandelt wird. Das Grundsatzpapier über das Verhältnis der Union zur Schweiz, das der EU-Ministerrat am 8./9. November 1993 verabschiedete, enthält zwar ein breites Spektrum für sektorielle Verhandlungen:

⁹⁶ Siehe europa. 5/1993. S. 13f.

⁹⁷ Siehe Schweizer Monatshefte. November 1993. S. 867f.

⁹⁸ De Weck postulierte, im Bericht über die Aussenpolitik müsse der Bundesrat klare Aussagen über den Stellenwert der bilateralen Verhandlungen, über eine allfällige zweite EWR-Abstimmung, über das hängige EG-Beitritts-gesuch der Schweiz und über den Stellenwert der EG als Partner der Schweiz machen. (Siehe Tages-Anzeiger. 29.8.93). Der Bericht wird diesen Postulaten nur teilweise gerecht.

Ursprungsregeln (Harmonisierung durch Ausbau des Freihandelsabkommens von 1972), Personenverkehr, Strassengüterverkehr, Marktzugang für Agrarprodukte, Forschung, technische Handelshemmnisse, Zugang zu Aufträgen der öffentlichen Hand, geistiges Eigentum, Herkunftsbezeichnungen, Pflanzenwesen, Veterinärwesen, und weitere Verhandlungsgegenstände werden nicht ausgeschlossen. Der Pferdefuss besteht jedoch darin, dass die EU durch parallele Verhandlungen in den einzelnen Sektoren einen globalen Interessenausgleich anvisiert. "NZZ"-Redaktor Willy Zeller befürchtete, dass in dem von der Union angestrebten sachgebietsübergreifenden Interessenausgleich politische Fussangeln liegen könnten. Zudem erhalte die Schweiz wahrscheinlich keine Mitsprache bei der Weiterentwicklung des Integrationsrechts, wie sie den EWR-Mitgliedstaaten gewährt wird. "Etwas überspitzt liesse sich sagen, der Bilateralismus drohe uns jene fremden Richter zu bescheren, die uns mit der EWR-Zugehörigkeit erspart geblieben wären", schrieb Zeller.⁹⁹ Bundesrat Cotti wies darauf hin, dass auf dem bilateralen Weg nur die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu Europa weiterentwickelt werden könnten, nicht aber die politische und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit, deshalb müsse der bilaterale Weg später einmal durch einen weiterführenden Weg - den von der Landesregierung anvisierten EG-Beitritt - abgelöst werden.¹⁰⁰ Bilaterale Arrangements mit der EU sind nur gegen einen finanziellen Aufpreis oder gegen politische Zugeständnisse zu haben.¹⁰¹ Mehrere EG-Kommissare und

⁹⁹ Siehe NZZ. 10.11.93. 6.12.93. Tages-Anzeiger. 10.11.93. Die Weltwoche. 11.11.93.

¹⁰⁰ Siehe NZZ. 10.11.93.

¹⁰¹ Siehe Tages-Anzeiger. 8.12.92. NZZ. 11.1.93. Tages-Anzeiger. 29.5.93. Bundesrat Koller formulierte den Sachverhalt wie folgt: "Salopp gesagt: In den Beziehungen zur EG und ihren einzelnen Staaten gilt wieder stärker das alte Kuhhandel-Prinzip. ... Die einzelnen bilateralen Abkommen werden nicht gratis sein." (Tages-Anzeiger. 26.2.93). Nach Ansicht von Paul Bürgi, Präsident der Arbeitsgemeinschaft für eine offene Schweiz (Agos), ist bei den bilateralen Verhandlungen das Risiko gross, "dass wir, verglichen mit dem EWR, das halbe Paket zum doppelten Preis kaufen". (Siehe NZZ. 13.10.93). NZZ-Redaktor Willy Zeller wies darauf hin, dass die zweiseitigen Abkommen nicht nur sachlich, sondern auch rechtlich für die Schweiz Zug um Zug teurer zu werden drohten. (Siehe NZZ. 2./3.10.93).

Minister von EG-Mitgliedstaaten gaben der Schweiz unmissverständlich zu verstehen, dass sie nicht glauben dürfe, die Rosinen aus dem EWR-Kuchen herauspicken zu können und auf bilateralem Weg das zu erreichen, was sie in der Abstimmung vom 6.12.92 abgelehnt hatte.¹⁰² Das Dossier Schweiz ist für die Union nicht prioritär; die Gemeinschaft nahm sich neun Monate Zeit, bis sie sich dazu bequemte, zu den anfangs Februar 1993 von der Eidgenossenschaft eingereichten Anträgen für formelle Verhandlungen in 16 Bereichen verbindlich Stellung zu nehmen. Das auf Ende November 1993 erwartete EU-Mandat für bilaterale Verkehrsverhandlungen mit der Schweiz wird von der Union bis

Als konkrete Gegenforderungen der EG wurden bisher vor allem genannt: Freizügigkeit im Personenverkehr, Agrarimporte aus den südlichen EG-Ländern, Korridor(e) für 40-Tonnen-Lastwagen, Beitragszahlungen an den EG-Kohäsionsfonds. Jean Russotto sagte voraus, es werde "auf einen wirtschaftlichen und politischen Kuhhandel hinauslaufen statt auf strikte Reziprozität in den einzelnen Gebieten". (Handels Zeitung. 26.8.93). Staatssekretär Franz Blankart sprach von "Kreuzkonzessionen" anstelle des früheren Interessenausgleichs von Fall zu Fall. (Siehe NZZ. 16.11.93).

¹⁰² Siehe Der Bund. 7.12.92. Tages-Anzeiger. 8.12.92. NZZ. 1.2.93. Handels Zeitung. 17.6.93. europa. 1/2/1993. S. 5. NZZ. 24.9.93. EG-Kommissar Peter Schmidhuber erklärte, nach dem Nein vom 6.12.92 sei der Weg der Schweiz zu einer stärkeren Integration derzeit blockiert. Schon heute könne gesagt werden, dass die zukünftige Zusammenarbeit der EG mit der Schweiz nicht mit dem EWR-Vertrag vergleichbar sein werde; es sei nicht möglich, über bilaterale Abkommen, gleichsam durch die Hintertür, die Vorteile des EWR zu erhalten, ohne dessen Pflichten zu übernehmen. (Siehe NZZ. 9.9.93). Der französische Premierminister Edouard Balladur gab zu verstehen, die Schweiz müsse jetzt mit ihrem Entscheid vom 6. Dezember 1992 leben und könne nicht die Vorteile der EWR-Mitglieder in Anspruch nehmen. (Siehe NZZ. 24.9.93). Der Präsident der "Grande Nation" hielt fest, die bilaterale Zusammenarbeit werde "offensichtlich nicht das Ausmass der gegenseitigen Konzessionen erreichen, die der EWR-Vertrag vorsah". (Siehe NZZ. 2.12.93). Immerhin erklärten sich einzelne ausländische Politiker bereit, die Schweiz in ihren bilateralen Bemühungen unterstützen zu wollen, so etwa der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl, der luxemburgische Ministerpräsident Jacques Santer, der deutsche Aussenminister Klaus Kinkel und der französische Verkehrsminister Jean-Louis Bianco. (Siehe NZZ. 22.1.93. 25.1.93. 15.2.93. 19.10.93. Der Bund. 19.10.93).

spätestens April 1994 hinausgezögert.¹⁰³ Die Strategie des Bundesrates für die bilateralen Verhandlungen - es soll ein "Bündel von punktuellen Abkommen und kein Gesamtabkommen" angestrebt werden - ist umstritten; Kritiker befürchten, die offizielle Strategie führe dazu, dass Teile unserer Souveränität sukzessive preisgegeben werden müssten und dass gegensätzliche Interessen gegeneinander ausgespielt würden.¹⁰⁴ Die Landesregierung gibt unumwunden zu, dass der bilaterale Weg schwierig und zeitraubend sei und ohne Illusionen begangen werden müsse; "les accords bilatéraux sont des porteurs de peu d'espoir", sagte Bundesrat Delamuraz.¹⁰⁵ Voraussetzungen für

¹⁰³ Die NZZ bezeichnete dies als "erste Ernüchterung" nach dem Grundsatzentscheid der EU-Aussenminister vom 9. November 1993 für die Aufnahme von bilateralen Verhandlungen mit der Eidgenossenschaft. Die Schweiz werde sich "an neue Fahrpläne und an bilaterale Berg-und-Tal-Fahrten" gewöhnen müssen. (Siehe NZZ. 27./28.11.93. 1.12.93).

¹⁰⁴ Siehe NZZ: 13./14.3.93. 28./29.8.93. Nationalrat Blocher kritisierte, der Bundesrat habe weder ein klares Konzept noch eine einwandfreie Verhandlungsstrategie und Verhandlungstaktik. Die Anstrengungen der schweizerischen Politik bei der Formulierung einer globalen statt sektoriell verzettelten Verhandlungsstrategie gegenüber der EG seien ungenügend. (Siehe Tages-Anzeiger. 11.9.93. NZZ. 16.9.93). Hugo Bütler plädierte für ein "kohärentes und gut koordiniertes Vorgehen beim Austesten des bilateralen Weges". Zu den Voraussetzungen erfolgreichen bilateralen Verhandeln gehöre, dass bis zum Abschluss dieser Phase jede Forcierung der Beitrittsdiskussion unterlassen wird. Wer diese Diskussion während der Verhandlungen vorantreibt, untergrabe beim Verhandlungspartner EG ziemlich automatisch die Bereitschaft, zu guten bilateralen Lösungen Hand zu bieten, meinte Bütler. (Siehe NZZ. 6./7.11.93). Wolfgang Bernard sprach sich gegen Geheimdiplomatie in den bilateralen Verhandlungen aus und plädierte für eine "(medien)öffentliche Diskussion über unsere künftige Stellung zur EG und zu Europa überhaupt, an deren Ende ein klarer, von einer breiten Mehrheit getragener Konsens steht". Damit würde, so Bernard, die Glaubwürdigkeit unserer Unterhändler wiederhergestellt. (Siehe NZZ. 8.11.93).

¹⁰⁵ Siehe L'Hebdo. 1.4.93. S. 15. Siehe auch Le Nouveau Quotidien. 28.4.93. NZZ. 28.4.93. 11.5.93. Botschafter Bruno Spinner formulierte es wie folgt: "... der bilaterale Weg Schweiz - EG ist steil, zurzeit noch ungeöffnet, ähnlich wie eine Schweizer Passstrasse mit Wintersperre." (Die Schweiz und die Welt. 2/1993. S. 5). Alt Staatssekretär Paul R. Jolles machte folgende Gründe geltend, weshalb die bilateralen Verhandlungen heute schwieriger seien als früher: der Interessenausgleich sei schwieriger zu erzielen;

bilaterale Abkommen sind die Öffnung des schweizerischen Binnenmarktes und die Anpassungen des Schweizer Rechts an dasjenige der EG. Die Gewerkschaftssekretärin Margrit Meier befürchtet, dass die Schweiz mit bilateralen Verhandlungen in die "Gatt-Falle" laufen könnte, das heisst, dass es im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Uruguay-Runde unserem Land kaum mehr möglich sein werde, bilaterale Dienstleistungsabkommen mit der EG zu erzielen, die gegen die Meistbegünstigung verstossen. Dadurch ergebe sich zusätzliche Ungewissheit im ohnehin sehr ungewissen Umfeld der bilateralen Verhandlungen.¹⁰⁶ Beim Vorgeplänkel zu den bilateralen Verhandlungen zeigt es sich besonders deutlich, wie sehr die aussenwirtschaftspolitische Handlungsfreiheit der Schweiz nach dem Nein vom 6.12.92 zusammengeschrumpft ist. Sollte die erste Zwischenbilanz der bilateralen Verhandlungen, die nach Ansicht von Bundesrat Cotti nach Ablauf eines Jahres möglich sein sollte¹⁰⁷, ernüchternd ausfallen, dürfte die Option EU-Beitritt Auftrieb erhalten.

Im Hinblick auf eine zweite EWR-Abstimmung - die zweite Option des Bundesrates - steht die Schweiz unter hohem Erfolgszwang: "Es könnte uns nichts Schlimmeres passieren und uns nichts über Jahre hinaus mehr blockieren als eine zweite negative Abstimmungsvorlage. Dies gilt es um jeden Preis zu verhindern. Der staats- und der aussenpolitische Schaden wären dann um einiges grösser als heute", schrieb Bundesrat Koller.¹⁰⁸ In der Tat ist ein zweites EWR-Plebiszit mit zahlreichen innen- und aussenpolitischen Unsicherheiten behaftet. Um die innenpolitische Klippe des Ständemehrs zu umschiffen, schlug der Politologe Raimund E. Germann vor, eine zweite EWR-Abstimmung nur dem fakultativen

die Verhandlungsgegenstände seien weit substantieller; der Binnenmarkt habe auf immer zahlreicheren Gebieten Gemeinschaftslösungen gebracht. (Siehe Der Bund. 9.10.93). Botschafter Alexis Lautenberg hielt fest, es gebe keine "kleinen technischen Abkommen mit der EG" mehr. (Siehe NZZ. 6.12.93).

¹⁰⁶ Siehe Der Bund. 3.6.93.

¹⁰⁷ Siehe NZZ. 10.11.93.

¹⁰⁸ documenta. 1/1993. S. 12. In der Sprache von Bundesrat Ogi tönt das wie folgt: "Das nächste Mal muss es klappen. Ein zweites Nein würde Europa sauer machen". (Tages-Anzeiger. 31.12.93).

und nicht dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.¹⁰⁹ Die Meinungen, ob überhaupt und wann allenfalls eine zweite EWR-Abstimmung durchgeführt werden soll, sind völlig kontrovers.¹¹⁰ Angesichts der zahlreichen aussenpolitischen Unbekannten (Zukunft des EWR nach den EG-Beitrittsverhandlungen von Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen und nach dem allfälligen Einbezug der mitteleuropäischen Staaten; zusätzliche materielle Substanz des EWR; Bewährung der institutionellen Mechanismen des neuen Wirtschaftsraumes) kann nach Ansicht von Bundesrat Koller erst in zwei bis drei Jahren über die Option zweite EWR-Abstimmung entschieden werden.¹¹¹ Bei einer allfälligen zweiten EWR-Abstimmung steht die Schweiz auch von aussen unter Druck: Verschiedene EG-Länder wünschen keine zweite Abstimmung vor dem EG-Entscheid Österreichs, Schwedens, Finnlands und Norwegens. Am 18.10.93, anlässlich eines Besuchs von Bundeskanzler Helmut Kohl in Bern, erklärte Bundesrat Ogi in bezug auf die zweite Option denn auch, die Schweiz müsse den Ausgang der EG-Plebiszite in Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen abwarten.¹¹² Die am 2. Februar 1993 vom Komitee "Geboren am 7.

¹⁰⁹ Siehe NZZ. 20.1.93. Germann vertrat die These, dass für den EWR-Vertrag ein Doppelmehrreferendum "weder notwendig noch verfassungsmässig" sei. Er argumentierte im wesentlichen, Artikel 89 Absatz 3 der Bundesverfassung räume dem Parlament das Recht ein, völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Verfassung enthalte hingegen keine Kompetenznorm, die es dem Parlament gestatten würde, ein Doppelmehrreferendum anzuordnen. Ein solches sei nur für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorgesehen. Der EWR stelle jedoch nach unbestrittener Feststellung des Bundesrats keine supranationale Gemeinschaft dar. Nationalrat Blocher bezeichnete Germanns Vorschlag als "durchsichtigen Trick, mit welchem sich der Entscheid vom 6. Dezember 1992 umgehen liesse". (Schweizerzeit-Schriftenreihe. Nr. 14. S. 8).

¹¹⁰ So verlangte etwa der Schweizerische Gewerkschaftsbund Ende September 1993 die sofortige Wiederaufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zum EWR. (Siehe NZZ. 25./26.9.93). Der Politologe Claude Longchamp schlug vor, Ende 1994 über einen generellen Verhandlungsauftrag an den Bundesrat abzustimmen. (Siehe Der Bund. 5.10.93).

¹¹¹ Siehe NZZ. 11.5.93. Die Schweiz und die Welt. 2/1993. S. 5f.

¹¹² Siehe NZZ. 19.10.93.

Dezember 1992" lancierte und anfangs September 1993 mit 113'725 beglaubigten Unterschriften eingereichte Volksinitiative "für unsere Zukunft im Herzen Europas" könnte sich in dieser vertrackten Situation als Rettungsanker erweisen.¹¹³ Das umstrittene Volksbegehren bietet dem Bundesrat und dem Parlament jedenfalls die grosse Chance, mit einem klugen Gegenvorschlag das integrationspolitische Patt zu überwinden.¹¹⁴ Bundesrat Delamuraz wies

¹¹³ Das Volksbegehren lautet wie folgt: "Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt: Art. 20 (neu) Die Schweiz beantragt, Partei des Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum zu werden. Der Bundesrat ist ermächtigt, die notwendigen Abkommen auszuhandeln, abzuschliessen und zu ratifizieren. Für spätere Änderungen dieser Abkommen gilt das ordentliche Verfahren. Art. 21 (neu) Bei der Anpassung des Landesrechts an das Recht des Europäischen Wirtschaftsraumes sorgen alle Behörden für eine nachhaltige und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung und achten darauf, dass die sozialen und demokratischen Errungenschaften sowie der Umweltschutz erhalten bleiben. Art. 22 (neu) Der Bund berücksichtigt bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Europäischen Wirtschaftsraums sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend, hört sie an und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei." (BBl 1993 I 145). Nationalrat Elmar Ledergerber (sp) reichte am 8.10.93 eine ausformulierte Parlamentarische Initiative "Deblockierung der Europapolitik" ein, in der die Aufnahme eines neuen Artikels 20 in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verlangt wird, der folgenden Wortlaut haben soll: "Um weitere Diskriminierungen zum Nachteil der Schweiz abzuwenden, die Arbeitslosigkeit langfristig zu senken und den Wirtschaftsstandort Schweiz nachhaltig zu stärken, führt der Bundesrat Verhandlungen mit der EG mit dem Auftrag: 1. dem Volk möglichst schnell eine neue und verbesserte EWR-Vorlage zur Abstimmung zu unterbreiten; 2. die Bedenken der Bevölkerung, wie sie in der letzten Abstimmung zum Ausdruck gekommen sind, in einem neuen Vertragswerk besser zu berücksichtigen; und 3. unerwünschte Auswirkungen aus einem neuen EWR-Vertrag vorgängig durch geeignete innenpolitische Reformen aufzufangen."

¹¹⁴ Der Tages-Anzeiger schrieb dazu: "Idealerweise müsste ein solcher Vorschlag die Schweiz möglichst ohne Verfassungsänderung auf eine weiterhin akzeptable aktive Integrationspolitik verpflichten und eine Abstimmung ohne Ständemehr mit vorwiegend plebiszitärer Wirkung auslösen." (Tages-Anzeiger 26.7.93). Die NZZ meinte, die Initiative "offeriere den schnellstmöglichen Weg, auf einen Zug aufzuspringen, der sich bereits in Fahrt gesetzt hat". (NZZ, 28.7.93). Nationalrätin Gret Halter (sp) reichte dazu am 6.10.93 die folgende Parlamentarische Initiative

darauf hin, dass im Falle eines "Abbröckelns" beim EWR (das heisst im Falle eines EG-Beitritts von Efta-Mitgliedstaaten, der Verf.) ein möglicher EG-Beitritt der Schweiz schnell neue Aktualität erhielte.¹¹⁵

Auch über die dritte integrationspolitische Option - den Beitritt zur EU - bestehen völlig kontroverse Meinungen: Nationalrat Blocher forderte den Rückzug des Beitrittsgesuchs¹¹⁶, während insbesondere linke und grüne Kreise die möglichst baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verlangten.¹¹⁷ Der Bundesrat wählte einen

in Form einer allgemeinen Anregung ein: "Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament einen Gegenvorschlag zur kürzlich eingereichten Volksinitiative mit sinngemäss folgendem Inhalt: 1. Der Bundesrat bereitet durch Verhandlungen die nächsten Schritte der europäischen Integration vor. 2. Im Rahmen dieser Verhandlungen strebt der Bundesrat insbesondere an: die Wahrung der direkten Demokratie; die Wahrung des Föderalismus; eine sozial und ökologisch verantwortbare Entwicklung. 3. Über das Verhandlungsergebnis wird gemäss verfassungsmässiger Kompetenzordnung zum Staatsvertragsreferendum (Art. 89 BV) entschieden."

¹¹⁵ Siehe NZZ. 8.10.93.

¹¹⁶ Siehe Schweizerzeit-Schriftenreihe. Nr. 14. S. 14. Die von den Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi im August 1992 lancierte Initiative "EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!" hat folgenden Wortlaut: "Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt: Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu) 1 Sämtliche vor der Abstimmung von Volk und Ständen über die eidgenössische Volksinitiative 'EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!' eingeleiteten Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) werden abgebrochen. 2 Neue Verhandlungen können nur mit Zustimmung von Volk und Ständen aufgenommen werden." (BBl 1992 III 1404).

¹¹⁷ Siehe WochenZeitung. 12.3.93. NZZ. 16.12.92. 27.4.93. Zur Forderung, die Beitrittsverhandlungen seien möglichst bald aufzunehmen, ist immerhin anzumerken, dass der Avis der EU-Kommission zum schweizerischen Beitrittsgesuch immer noch aussteht. Auch über den Zeitplan für die Verwirklichung der Option EU-Beitritt gehen die Meinungen auseinander: David de Pury plädierte im September 1993 für eine Reaktivierung des Beitrittsgesuchs, Le Nouveau Quotidien postulierte diesen Schritt am ersten "Jahrestag" des Neins zum EWR. (Siehe Le Nouveau Quotidien. 23.9.93. 6.12.93). Für Frank A. Meyer ist der richtige Zeitpunkt für Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der EG "so rasch wie möglich nach der ersten ernüchternden Bilanz des Bilateralismus". (Siehe Sonntags-Blick. 3.10.93). Hugo Bütler schrieb: "Ein direktes Anpeilen des EG-Bei-

Mittelweg: Er sistierte das Gesuch um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, zog es aber nicht zurück.¹¹⁸ Kurz nach dem Nein zum EWR sind Beitrittsverhandlungen der Schweiz aussenpolitisch sicher wenig glaubwürdig. Der frühere Vizepräsident der EG-Kommission Frans Andriessen sagte denn auch in diesem Zusammenhang: "Die Brüsseler Kommission wird die Behandlung des EG-Beitrittsgesuchs der Schweiz nicht von sich aus unterbrechen, aber es ist durchaus vorstellbar, dass in gewissen EG-Ländern Widerstand gegen Beitrittsverhandlungen mit Bern auftreten könnte."¹¹⁹ Innenpolitisch fehlt nach Ansicht des Bundesrates "schlicht und einfach die demokratische Legitimation zu Verhandlungen".¹²⁰ Raimund E. Germann diagnostizierte "eine gegen Null tendierende Erfolgchance für die ganze Beitrittsoperation", und Kriesi et al. meinten, "un succès populaire en votation paraît exclu à court ou moyen terme".¹²¹ Dennoch wurde im Parlament ein gan-

tritts wäre unter den gegebenen Umständen, in der aktuellen schweizerischen Bewusstseinslage, eine fragwürdige Flucht nach vorne." (NZZ. 6./7.11.93). Leonhard Neidhart stimmte Bütler zu, dass jede Forcierung der Beitrittsdiskussion vermieden werden sollte. Das schliesse aber eine "innere Aufklärung über die eigenen Hürden des politischen Handelns" nicht aus. Diese Hürden sind nach Neidhart: die direkte Demokratie; wirtschaftliche Fragen; das angebliche "geschichtlich fundierte politische Aussenseitertum"; das System der politischen Wertüberzeugungen. (Siehe NZZ. 10.11.93). Die am 30. November 1993 gegründete Bewegung "Renaissance Schweiz Europa" verlangt den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union noch vor dem Jahr 2000. (Siehe NZZ. 1.12.93. Le Nouveau Quotidien. 1.12.93).

¹¹⁸ Bundesrat Koller sagte dazu: "Es wäre nun aber ein falsches aussenpolitisches Zeichen gewesen, diesen Schritt (die Einreichung des Beitrittsgesuchs, der Verf.) wieder rückgängig zu machen und diesen Schuh aus der Türe zur EG wieder zurückzuziehen." (Siehe Koller. Vortrag vom 7.5.93 in Salzburg. S. 15).

¹¹⁹ Siehe Der Bund. 7.12.92. Siehe auch NZZ. 7.12.92. 20.1.93. Bundesrat Koller stellte ohne Umschweife fest, wir wären kaum glaubwürdige Verhandlungspartner für die EG. (Siehe documenta. 1/1993. S. 13).

¹²⁰ Siehe documenta. 1/1993. S. 13.

¹²¹ Siehe NZZ. 20.1.93. Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 68. Bundesrat Koller führte diesbezüglich aus: "Für die nahe Zukunft erscheinen die Chancen für eine Beitrittsabstimmung gering. ... Der Zeitpunkt für solche Verhandlungen wird jedoch um so schneller kommen, als

zer Strauss von Vorstössen mit Stossrichtung baldiger EG-Beitritt eingereicht.¹²² Im Zusammenhang mit der allfälligen Aktivierung des schweizerischen EG-Beitrittsgesuchs sind auch die negativen Folgen des Abseitsstehens der Schweiz von den Beitrittsverhand-

die ersten beiden Optionen sich als nicht erfolgversprechend erweisen. Nicht auszahlen würde sich jedoch jetzt eine Flucht nach vorn im Sinne von Beitrittsverhandlungen als demokratische Schocktherapie. Das letzte, was die Schweiz gebrauchen könnte, wäre eine erneute negative Volksabstimmung, denn dies würde sie auf Jahre hinaus europapolitisch blockieren." (Europa Archiv. Folge 13-14/1993. S. 419).

¹²² Nationalrätin Verena Grendelmeier (ldu) deponierte am 20.9.93 ein Postulat "Aktivierung Beitrittsverhandlungen mit EG", das wie folgt lautet: "Der Bundesrat wird aufgefordert, das schweizerische Gesuch um Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur EG so rasch wie möglich zu aktivieren beziehungsweise die Verhandlungen aufzunehmen, so dass für die Schweiz eine Chance besteht, bei der nächsten Regierungskonferenz der EG-Staaten miteinbezogen zu werden." Ähnlich die am 22.9.93 von Nationalrat Laurent Rebeaud (gp) eingereichte Motion "Beitrittsverhandlungen mit der EG": "Der Bundesrat wird ersucht, umgehend die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Beitrittsverhandlungen mit der EG eingeleitet werden können. Die Rechte des Volks und der Kantone müssen gewahrt bleiben." Schliesslich die am 30. September 1993 in beiden Räten eingereichte Motion "Négotiations en vue d'adhésion de la Suisse à la CE" von Ständerat Jean-François Roth (cvp): "Le Conseil fédéral est prié d'ouvrir des négociations avec la Communauté européenne en vue d'adhésion de la Suisse. Les cantons sont associés à ces négociations. Le peuple suisse est informé régulièrement et de manière approfondie sur l'avancement des travaux. Le résultat des négociations est soumis au parlement. Les droits du peuple et des cantons sont réservés." Am 8.10.93 deponierte Nationalrat Marc F. Suter (fdp) die nachstehende Parlamentarische Initiative "Europapolitik. Endziel EG-Beitritt": "Wir beantragen, in die Bundesverfassung einen Artikel 8bis sowie Übergangsbestimmungen mit folgendem Wortlaut aufzunehmen: Art. 8bis BV. Die Schweiz beteiligt sich unter Wahrung ihrer Identität und ihrer nationalen Interessen am Aufbau Europas. Ziel ist der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Verträge über die Mitgliedschaft der Schweiz im Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Europäischen Gemeinschaft bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen. Übergangsbestimmungen. Zur Verwirklichung der Europapolitik der Schweiz führt der Bundesrat mit der Europäischen Gemeinschaft ganzheitliche Verhandlungen zur umfassenden Ausgestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Beziehungen. Ein allfälliger Kooperationsvertrag oder ein neuer Vertrag über die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum ist bis spätestens Ende 1996 zur Abstimmung zu unterbreiten."

lungen Österreichs, Schwedens, Finnlands und Norwegens in Rechnung zu stellen.¹²³

Das Nein zum EWR schwächte auch die Position der Schweiz in der Efta. Die Eidgenossenschaft verzichtete auf das Efta-Präsidium in der ersten Jahreshälfte 1993.¹²⁴ Immerhin wurde unserem Land ein Beobachterstatus für die Efta-internen EWR-Angelegenheiten zugestanden. Wenn Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen der EU beitreten, verliert die Efta an Bedeutung. Die in der Schweiz gehegte Idee, dieser Bedeutungsverlust könnte durch die Aufnahme der ostmitteleuropäischen Staaten kompensiert werden und die erweiterte Efta diene dann als Ost-West-Brücke, wurde von alt Bundesrat Felber als Chimäre bezeichnet.¹²⁵

Die Absage an den EWR hat auch zur Folge, dass die Schweiz in höherem Masse auf einen positiven Ausgang der Uruguay-Runde des Gatt angewiesen ist. Die Eidgenossenschaft erhofft sich von einem erfolgreichen Abschluss der Gatt-Verhandlungen, dass gewisse Nachteile des EWR-Neins (vor allem in den Bereichen Normen, Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen) gemildert werden könnten.¹²⁶ Diese Milderungen werden jedoch

¹²³ In der Handels Zeitung vom 10.6.93 wurde dies wie folgt getan: "Während die Efta-Kandidaten mit der EG um Landwirtschaft, Umweltnormen, Fischerei, Alpentransit und Zweitwohnsitze ringen, muss die Schweiz mit gebundenen Händen zusehen. Ob die Lösungen 'stellvertretend' von den Efta-Partnern in ihrem Sinne ausgehandelt werden, ist zweifelhaft. Die Quittung wird Bern spätestens dann präsentiert, wenn der längerfristig wohl kaum durchzuhaltende Alleingang aufgegeben werden muss. Versäumen wird Bern ferner den Termin für die nächste Regierungskonferenz, bei dem auch die Neutralität auf den Prüfstand kommt."

¹²⁴ Die NZZ kommentierte diesen Entscheid nicht ohne ironischen Unterton: "Der Bundesrat hat beschlossen, 'freiwillig' auf den Efta-Vorsitz im ersten Semester 1993 zu verzichten. Es dürfte sich um den ersten 'autonomen' Entscheid gehandelt haben, zu dem wir nach dem EWR-Nein gedrängt worden sind... Im Abstimmungskampf fochten die EWR-Gegner mit dem Argument, es gelte, die Souveränität des Landes zu wahren. Dieses Ziel haben wir zweifellos erreicht: Wir sind souverän - jetzt auch im Abseitsstehen." (NZZ. 12./13.12.92).

¹²⁵ Siehe ebenda. 11.11.93.

¹²⁶ Siehe ebenda. 7.12.92. 5.2.93. 24.2.93. 13./14.3.93. Tages-Anzeiger. 25.3.93.

nur um den Preis von Zugeständnissen in der Agrarpolitik zu haben sein. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich in der schweizerischen Politik ein neuer, sehr ernstzunehmender Graben öffnen könnte: jener zwischen Landwirtschaft und Industrie.¹²⁷

"Der Handlungsspielraum ist für den Bundesrat nach dem 6. Dezember 1992 sehr eng geworden", stellte der frühere Aussenminister René Felber fest.¹²⁸ Felbers Aussage trifft den Nagel auf den Kopf. Solange die Schweiz nicht dem EWR angehört und keine Beitrittsverhandlungen mit der EU führt, ist sie in ihrem Verhältnis zur Gemeinschaft sehr stark von dieser abhängig. Es ist die Union, die darüber befindet, ob es zu den von unserem Land gewünschten bilateralen Verhandlungen kommt oder nicht. Und die Gemeinschaft legt auch den Tarif fest, zu dem sie der Schweiz bilaterale Abkommen zuzugestehen bereit ist. In den bilateralen Verhandlungen wird die Schweiz schrittweise in die EU eingebunden, und es ist damit zu rechnen, dass einzelne Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Eidgenossenschaft mit zunehmenden Forderungen unter Druck setzen werden. Die Absage der Schweiz an den EWR hat ihre integrationspolitische Handlungsfreiheit erheblich beschnitten. Die Eidgenossenschaft ist mit ihrer Integration in Verzug geraten. Eine baldige Volksabstimmung über die EWR-Initiative des Komitees "Geboren am 7. Dezember 1992" bietet eine erste Chance, das verlorene Terrain wieder gutzumachen.

Wenn der Bundesrat den EU-Beitritt weiterhin als Ziel der schweizerischen Integrationspolitik betrachtet, dann muss die Landesregierung auch entschlossene Schritte auf dieses Ziel hin tun. Es genügt nicht festzustellen, für die nahe Zukunft erschienen die Chancen für eine Beitrittsabstimmung gering, die Schweiz sei für

¹²⁷ Siehe NZZ. 7.12.92. Der Bund. 7.12.92. In der NZZ vom 12./13.12.92 wird auch ein möglicher Vorteil des Neins zum EWR für die Gatt-Gespräche erwogen: "... unsere Position am Gatt-Verhandlungstisch in Genf könnte nach dem Entscheid vom Sonntag durchaus gestärkt und glaubwürdiger werden, zumal wir in Washington, Tokio und anderswo nicht im Verdacht stehen, EG-Interessen zu vertreten bzw. vertreten zu müssen. Diese handelspolitische 'Neutralität' dürfte darüber hinaus auch den Abschluss (weiterer) bilateralen Handelsverträge mit Ländern ausserhalb des EWR erleichtern."

¹²⁸ Siehe NZZ. 18.3.93.

diesen grundlegenden politischen Schritt zu wenig vorbereitet.¹²⁹ Dieser Schritt muss durch systematische Information vorbereitet werden. Es braucht auch einen Zeitplan für den Beitritt zur Gemeinschaft, aus dem klar hervorgeht, welche konkreten Zwischenziele in den festgelegten Etappen erreicht werden sollen; der Zeitplan im Bericht über die Aussenpolitik ist zu wenig aussagekräftig. Die genannten parlamentarischen Vorstösse für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bieten die Möglichkeit, die notwendigen Massnahmen zielgerichtet und speditiv in die Wege zu leiten.

Gefahren für die innere Sicherheit

Als Nicht-EU-Staat und nach ihrem Nein vom 6. Dezember 1992 bleibt die Schweiz von den polizeilichen Instrumenten der Union, die dazu dienen, im Hinblick auf den geplanten freien Personenverkehr innerhalb der EU gemeinsame Strategien in der Verbrechensbekämpfung und in der Ausländer- und Asylpolitik zu entwickeln, weitgehend ausgeschlossen.¹³⁰ Die Schweiz verfügt nur über informelle Kontakte zu diesen Gremien; über Konsultationen hinaus ist keine Mitwirkung möglich.¹³¹ Es ist noch offen, ob es der Eidgenos-

¹²⁹ So Bundesrat Koller in Europa Archiv. Folge 13-14/1993. S. 419.

¹³⁰ Im einzelnen handelt es sich um folgende Institutionen: das Schengener Abkommen (das die polizeilichen Aspekte des freien Personenverkehrs in Europa regelt) und das Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens; das Übereinkommen über das Überschreiten der Ausengrenzen der EG-Mitgliedstaaten; die Trevi-Konferenz (Arbeitsgemeinschaft der EG-Länder über Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationale Gewalt); Europol (das im Aufbau begriffene Europäische Polizeiamt zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen der Kriminalität); das Dubliner Erstasylabkommen; die Bestimmungen über die innere Sicherheit im Vertrag über die Europäische Union; die europäischen Informationssysteme (Schengener Informationssystem, Trevi-Informationssystem, Europol-Informationssystem).

¹³¹ Markus Mohler, Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt, führte dazu im Detail aus: Die Schweiz "...erhält keine substantiellen Informationen aus den Trevi-Gremien; sie hat aber auch keinen Zugang zu Europol ... oder zum Schengener Informationssystem (SIS). Und schliesslich kennt sie das Projekt des geplanten Europäischen Informationssystems (EIS) für alle 12 EG- und wohl auch die EWR-Staaten nicht; die Informationen über die Entwicklungen im Rahmen des Schengen-Übereinkom-

senschaft gelingt, die informellen Kontakte zu vertiefen und zu institutionalisieren.¹³² "Die Schweiz darf ... nicht darauf zählen, dass ihr eine Sonderstellung eingeräumt wird, um jenen Sicherheitsstandard ... zu erreichen, den sie gern möchte und den die EG-Mitgliedstaaten ... im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Politischen Union und der Freizügigkeit mit erhöhtem Druck und Tempo anstreben", schreibt die Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen".¹³³

Weil die Schweiz den Institutionen der EU für die innere Sicherheit nicht angehört, könnten ihr auf den Gebieten Visumpolitik, Grenzkontrollen, Ausländer-, Migrations-, Einwanderungs- und Asylpolitik, Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei, Staatsschutz sowie juristische und polizeiliche Zusammenarbeit neue Probleme und Gefahren erwachsen. Die Expertenkommission nennt unter anderem eine Zunahme der Migrationsprobleme in der Schweiz und die "Gefahr des Abgleitens zur Rechts-, Fahndungs- und Know-how-Insel, während die uns umgebenden Staaten aufgrund der Integrationsdynamik ihren Sicherheitsstandard laufend verbessern".¹³⁴ Im Bericht über die Aussenpolitik wird von "Lücken bei der Abwehr von Sicherheitsrisiken" im Bereich der inneren Sicherheit gesprochen.¹³⁵

Aufgrund der Internationalität des Migrationsproblems, des organisierten Verbrechens und des Terrorismus diagnostiziert die Expertenkommission einen "institutionalisierten Kooperationszwang" im Bereich der inneren Sicherheit. Bloss informelle

mens sind dürftig, und ein allfälliges Parallelabkommen zum sogenannten Erstasylabkommen von Dublin ist im gegenwärtigen Zeitpunkt unsicherer denn je." (Siehe NZZ. 30.9.93).

¹³² Am 1.12.93 sagte die Justizminister-Troika der EU gegenüber Bundesrat Koller zu, die bisherige Zusammenarbeit in Fragen der Rechtspolitik und der inneren Sicherheit in Form von Anhörungen auf Ministerebene weiterzuführen. Darüber hinaus sieht die EU vor, die Kooperation zu verstärken und auf die Ebene der technischen Experten auszuweiten. (Siehe NZZ. 2.12.93).

¹³³ Siehe Expertenkommission. Bericht 2. S. 1f.

¹³⁴ Siehe Expertenkommission. Diskussionspapier. S. 6f.

¹³⁵ Siehe Bericht über die Aussenpolitik. S. 22.

Zusammenarbeit genüge nicht. "Die staatspolitische Verantwortung schliesst somit den völligen Alleingang aus. Als Alternative wäre eine völlige Abschottung und Isolierung mit rigorosen Grenzpolizei- und Zollkontrollen modellhaft zwar denkbar, aber wegen der wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und technischen Folgen gänzlich unrealistisch", stellen die Experten fest.¹³⁶ Die Kommission plädiert für eine multilaterale Annäherung der Schweiz an die Institutionen der inneren Sicherheit der EG. Insbesondere solle die Schweiz versuchen, sich über Parallelabkommen Zugang zum Schengener Durchführungsübereinkommen und/oder zum Übereinkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen der EG-Mitgliedstaaten zu verschaffen. Das von der EG in Aussicht gestellte Parallelabkommen zum Dubliner Erstasylabkommen dürfte diesbezüglich zur Nagelprobe werden.¹³⁷ Den Anschluss an die Polizeiinstitutionen der EG kann die Schweiz möglicherweise via Interpol finden.¹³⁸ Der bilaterale Weg ist nach Aussage der Expertenkommission weniger erfolgversprechend, da die potentiellen Vertragspartner aufgrund ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nur beschränkt bilaterale Vereinbarungen abschliessen können.¹³⁹ Im Bericht über die Aussenpolitik wird gesagt, Drittstaaten würden von der vertieften Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ausgeschlossen oder nur unzureichend daran beteiligt. Diese Lücken könnten "befriedigend nur durch die Mitgliedschaft in der EU überwunden werden". Solange die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union sei, liege es in unserem und im Interesse unserer Nachbarn, dass die Schweiz keine "Insel der Unsicherheit" in Europa wird. Darum müsse die Zusammenarbeit sowohl mit

¹³⁶ Siehe Expertenkommission. Diskussionspapier. S. 6. Bericht 2. S. 2.

¹³⁷ Die Justizminister-Troika der EU bestätigte Bundesrat Koller am 1.12.93 ihre grundsätzliche Bereitschaft zum Abschluss von Parallelabkommen. (Siehe NZZ. 2.12.93).

¹³⁸ Die 22. Europäische Interpol-Konferenz vom 31.3.-2.4.93 in Bern nahm einen von der Schweiz eingebrachten Resolutionsentwurf an, in dem eine möglichst enge Vernetzung der neuen europäischen Polizeiorgane mit Interpol verlangt wird. (Siehe NZZ. 2.4.93. 3./4.4.93).

¹³⁹ Siehe Expertenkommission. Diskussionspapier. S. 6, 16.

unseren Nachbarn wie auch mit den zuständigen Organen der EU schon heute verstärkt werden.¹⁴⁰

Zwang zur Anpassung an die veränderte Lage im Bereich der inneren Sicherheit besteht nicht nur gegen aussen, sondern auch im Innern. Die Expertenkommission schlägt eine Verstärkung der inneren Koordination und Führung vor. Sie empfiehlt, ein dreistufiges Koordinationsorgan zu schaffen, das folgende Elemente enthält: eine nationale Koordinationskonferenz für die Belange der inneren Sicherheit, die den "politischen Unterbau" bildet; einen Koordinator für innere Sicherheit, der die departements- und ämterübergreifenden strategisch-operativen Funktionen abdeckt; einen unterstützenden Koordinationsausschuss aus hohen Beamten und Experten.¹⁴¹

Bei der inneren Sicherheit ist der Verlust an Handlungsfreiheit der ausserhalb der EU/EWR-Strukturen stehenden Schweiz besonders offensichtlich. Statt im europäischen Rahmen vollberechtigt mitreden und mitentscheiden zu können, ist die Eidgenossenschaft gezwungen, einerseits eine Annäherung an die europäischen Institutionen zu finden und andererseits die eigenen Strukturen anzupassen. Die gewünschte multilaterale Annäherung dürfte der Schweiz nur bei angemessener Solidarität gelingen.

Lehren aus Informationsfehlern

Bundesrat Koller gab ohne Umschweife zu, dass die Landesregierung und die Spitzen der Bundesverwaltung im Vorfeld der Abstimmung vom 6.12.92 eine ganze Reihe von Fehlern begangen hätten: spätes Bekenntnis zum EWR - nachdem die institutionellen Schwächen des Abkommens verschiedentlich betont worden waren; unrealistisch hohe Erwartungen in die Vertragsverhandlungen; Lancierung des "fatalen Wortes" vom "unwürdigen Vertrag"; zu spätes Erkennen der Bedeutung des Vetorechtes im EWR; Verknüpfung des EWR-Vertrags mit dem Beitrittsgesuch zur EG.¹⁴² Diese Fehler haben nicht nur eine inhaltliche Komponente, sondern

¹⁴⁰ Siehe Bericht über die Aussenpolitik. S. 22.

¹⁴¹ Siehe Expertenkommission. Diskussionspapier. S. 21ff.

¹⁴² Siehe Koller. Europa Archiv. S. 414f.

auch einen Informationsaspekt, der eng mit der inhaltlichen Dimension verknüpft ist.

Im Hinblick auf künftige Europa-Abstimmungen sind aus diesen Fehlern Lehren zu ziehen.¹⁴³ Das Volk muss über die Aussen- und insbesondere die Europapolitik besser informiert werden. "Aussenpolitik muss zu einem zentralen Anliegen der Innenpolitik werden", schrieb Bundesrat Koller.¹⁴⁴ Für Kriesi et al. stellt die Vereinbarkeit der Öffnung gegenüber der EG mit der Wahrung der schweizerischen Identität den Kernpunkt der zu vermittelnden Botschaft dar.¹⁴⁵ Bundesrat Koller formulierte ähnlich: "Wenn es uns nicht gelingt, die Notwendigkeit der Öffnung nach aussen und die Integration in ein grösseres politisches Gebilde mit der Wahrung der nationalen Eigenheit zu verbinden, wird auch künftig jeder weitere politische Integrationsschritt scheitern."¹⁴⁶ In seiner

¹⁴³ Nach Ansicht von Oskar Scheiben ist es in der EWR-Kampagne nicht gelungen, positive Werte wie Öffnung, Aufbruch, Zusammenarbeit und Solidarität zu vermitteln. (Siehe WochenZeitung. 11.12.92). Ständerat Gilles Petitpierre (fdp) bemerkte, man hätte den Stimmbürgern erklären müssen, dass hinter Europa eine grosse Idee und ein grosses kollektives, kulturelles, idealistisches und solidarisches Projekt stünden und nicht nur wirtschaftliche Interessen. (Siehe Der Bund. 2.12.93).

¹⁴⁴ Koller. Europa Archiv. S. 417. Der von Nationalrat Andreas Gross (sp) in einem Postulat vom 6.10.93 verlangte "Bericht zur Zukunft der EG aus schweizerischer Sicht" wäre sicher geeignet, zur Verbesserung der Information beizutragen. Der Vorstoss hat folgenden Wortlaut: "In der Schweiz entscheidet jede Bürgerin und jeder Bürger über das künftige Schicksal der Schweiz in Europa und die institutionelle Form ihrer europäischen Integration. Um so wichtiger ist es, dass sich die schweizerische Öffentlichkeit bewusst wird, wie stark derzeit die EG in einem Wandel begriffen ist, welche Optionen und Vorschläge für ihre institutionelle Zukunft europaweit existieren und diskutiert werden und welche Chancen die einzelnen Projekte für die Integration der Schweiz bieten. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, 1994 einen Bericht auszuarbeiten, welcher den interessierten Schweizerinnen und Schweizern ermöglicht, Übersicht und Einblick zu gewinnen in die verschiedenen Optionen und Positionen für die künftige institutionelle Entwicklung der EG sowie deren Beurteilung aus der Sicht der bezüglich Demokratie und Föderalismus besonders sensiblen Schweiz durch den Bundesrat."

¹⁴⁵ Siehe Kriesi/Longchamp/Passy/Sciarini. Analyse. S. 68, 82.

¹⁴⁶ Koller. Europa Archiv. S. 417.

Salzburger Rede zog Koller eine Reihe von "staatspolitischen Lehren", die er ebenso gut als "informationspolitische Lehren" hätte bezeichnen können: Um das Volk zu gewinnen, bedürfe es positiver Argumente und keiner "Vogel friss oder stirb"-Politik; das Argument der wirtschaftlichen Notwendigkeit allein überzeuge nicht, wenn tieferliegende staatspolitische Zweifel an der Richtigkeit des Integrationsschrittes bestehen; es habe sich als ausserordentlich schwierig erwiesen, das Volk davon zu überzeugen, dass ein bisheriges Erfolgskonzept (die intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Europa möglichst ohne institutionelle Bindungen) überholt und nicht mehr tauglich sei.¹⁴⁷ Hugo Bütler plädierte dafür, insbesondere auch den sicherheitspolitischen Aspekt der EG klarzumachen: "Aufzuarbeiten ist in der inneren Diskussion vor allem die Einsicht in die wirklichen Ursprünge der EG und in die Absichten ihrer Gründer, denen es ja darum ging, die im Krieg zerfleischten Staaten in eine Rechtsgemeinschaft einzubinden und im Interesse aller vor Rückfällen in Unrechts- und Machtexzesse zu bewahren. Was soll die Anrufung schweizerischen 'Widerstandsgeistes' gegen eine solche Rechtsgemeinschaft der europäischen Staaten? Liegt denn unser Existenzinteresse ausserhalb einer solchen Gemeinschaft des Rechts, das für die Kleinen gilt wie für die Grossen? Und wo liegen, falls man es so sehen will, die Grundideen, wo die tragenden politischen Überzeugungen, die es rechtfertigen, uns auf Dauer ausserhalb einer auf gleiches Recht gegründeten Gemeinschaft europäischer Staaten ansiedeln zu wollen?"¹⁴⁸ Die Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" forderte, in der Informationspolitik sei der Akzent vermehrt auf die zunehmende Bedeutung der europäischen Integration für die innere Sicherheit zu legen.¹⁴⁹ Die Diskussion über die weiteren Integrationsschritte ist rechtzeitig zu eröffnen¹⁵⁰, und sie ist unter Berücksichtigung der am

¹⁴⁷ Siehe Koller. Vortrag vom 7.5.93 in Salzburg. S. 9f.

¹⁴⁸ NZZ. 12./13.12.92. Nach Auffassung von Oskar Scheiben braucht es für einen Überzeugungsprozess neben der Europa-Diskussion auch einen "Diskurs über unsere unaufgearbeitete Geschichte". (Siehe WochenZeitung. 11.12.92).

¹⁴⁹ Siehe Expertenkommission. Diskussionspapier. S. 12.

¹⁵⁰ Die vom Integrationsbüro geplante fünfjährige Informationskampagne mit dem Zweck der "Förderung der europhilen Stimmung" sollte möglichst

6.12.92 zutage getretenen zahlreichen Gräben breit zu führen.¹⁵¹ Alphons Muggler, schweizerischer Generalkonsul in Hamburg, sagte, nach dem Abstimmungsschock vom 6.12.92 hätte der Bundesrat sofort in die Offensive gehen und "Europa" zum Thema machen sollen, um das Informationsdefizit abzubauen.¹⁵² "Wenn der Dialog jetzt nicht endlich - und zwar rasch - aufgenommen wird, droht den nächsten aussenpolitischen Abstimmungsvorlagen dasselbe Schicksal", prophezeite Konrad Stamm.¹⁵³ David de Pury forderte den Bundesrat auf, das EG-Beitritts-gesuch zu bekräftigen, um die eingeschlafene Integrationsdiskussion wieder in Gang zu bringen.¹⁵⁴ Alexis Lautenberg, der neue Leiter der Schweizer Mission bei der EG, erklärte, dem Thema europäische Integration sollte in der öffentlichen Diskussion genügend Raum gewährt werden, um damit eine gute innenpolitische Basis für die Verhandlungen

bald gestartet werden. (Siehe Cash. 16.4.93). Bundesrat Cottis Aussage "... il nous faut plutôt profiter de cette période qui suit le vote du peuple et des cantons pour rechercher dans le calme une nouvelle et solide majorité européenne, qui doit regarder loin devant elle" und Bundesrat Kollers Satz "Die Frage, wie aussenpolitische Anliegen dem Volk nähergebracht werden können, bedarf eingehender Prüfung und der ganzen Aufmerksamkeit." sind nicht gerade dazu angetan, auf ein zügiges Tempo hoffen zu lassen. (Siehe Cotti. Rede vom 4.5.93. S. 10. Koller. Europa Archiv. S. 420). Diese Aussagen kontrastieren auch mit dem Plädoyer von Bundesrat Ogi, die Landesregierung müsse "das Terrain frühzeitig besetzen". (Siehe Tages-Anzeiger. 31.12.92). Der frühere CVP-Generalsekretär Iwan Rickenbacher forderte, um weitere Desaster in Volksabstimmungen zu vermeiden, solle der Bundesrat unverzüglich eine breite Diskussion über das vor dem Abschluss stehende Gatt-Abkommen und einen zeitgemässen Ersatz der traditionellen Neutralitätspolitik einleiten. (Siehe Tages-Anzeiger. 30.1.93). Dass die Landesregierung einen Informationsbeauftragten für das Gatt-Geschäft einsetzen und rechtzeitig mit der entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit beginnen will, ist immerhin als Lichtblick zu werten. (Siehe Der Bund. 21.7.93).

¹⁵¹ Bundesrat Ogi irrte, als er sagte, "überzeugen muss man die ältere Generation, denn für das EWR-Nein hat der Landsturm mobilisiert". (Siehe Tages-Anzeiger. 31.12.93). Nach Kriesi et al. tat sich in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 kein Generationengraben auf.

¹⁵² Siehe NZZ. 14./15.8.93.

¹⁵³ Der Bund. 17.4.93.

¹⁵⁴ Siehe NZZ. 18./19.9.93.

gen in Brüssel zu schaffen.¹⁵⁵ Hugo Bütler meinte demgegenüber, eine neue Verständigung der politischen Schweiz über ihren Weg in Europa brauche Zeit, neue intensive Debatten über den weiteren Weg der Eidgenossenschaft in Europa könnten dann geführt werden, wenn die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen vorliegen und bewertet werden können.¹⁵⁶ Bundesrat Koller erkannte, die Schweiz müsse wirklich neue Wege finden, wie - über das bloss Informieren hinaus - mit dem Volk über aussenpolitische Fragen kommuniziert werden kann.¹⁵⁷ Dabei fallen der Aussenpolitik - und dem Aussenminister persönlich - eine zentrale Rolle zu. Bundesrat Cotti stellte denn auch als neuer EDA-Vorsteher fest, es sei die vordringliche Aufgabe der Aussenpolitik, innenpolitisch auf breiter Basis das Bewusstsein für die notwendige Öffnung nach Europa zu wecken, und es sei sicher wichtig, die Aussenpolitik volksnäher zu gestalten.¹⁵⁸ Konrad Stamm umschrieb die wichtigste Aufgabe des Aussenministers wie folgt: "Er müsste zum Moderator einer breitangelegten Debatte zwischen aussenpolitischen Fachleuten und Laien über eine neue schweizerische Aussenpolitik werden. Zweck der Debatte müsste es sein, einen nationalen Konsens über das Wesen und den Auftrag unserer Aussenpolitik zu finden."¹⁵⁹ Laurent Goetschel plädierte für eine aktive Europa-Information der

¹⁵⁵ Siehe ebenda. 5.10.93.

¹⁵⁶ Siehe ebenda. 6./7.11.93.

¹⁵⁷ Siehe Koller. Europa Archiv. S. 420. In seiner Rede in Salzburg vom Mai 1993 führte Koller diesbezüglich aus: "Oft wird gesagt, das Volk sei zuwenig informiert gewesen. Ich halte dies für falsch. Im Gegenteil: es gab eine grosse Fülle an Medienberichterstattung, öffentlichen Reden und Diskussionen, Informationsbroschüren etc. Viel mehr Information hätte leicht den Eindruck der Indoktrination vermitteln können. Nein: das Volk wusste, worum es ging! Der Mangel war nicht die Information, sondern die Kommunikation, das Eingehen auf die Ängste und Zweifel vieler Bürgerinnen und Bürger. Da bestand ein Manko. Bestandteil einer solchen Kommunikation ist das Ernstnehmen der emotionalen Gründe, die ein Volk bei solchen grundlegenden Entscheiden bewegt. Rein rationale Antworten und Begründungen taugen dafür nicht." (Koller. Vortrag vom 7.5.93 in Salzburg. S. 9).

¹⁵⁸ Siehe NZZ. 30.6.93. Berner Zeitung. 1.4.93.

¹⁵⁹ Der Bund. 17.4.93.

Bundesbehörden mit folgenden zentralen Elementen: Klarheit über die zu verfolgende Politik als Vorbedingung; Vermittlung von Optimismus und Vertrauen in bezug auf die schweizerische Integrationspolitik als Informationsziele; ein rechtzeitig erstelltes und sorgfältig begründetes Informationskonzept; klare Definition von Form und Inhalt der Information; langfristig angelegte Information; höchste Priorität bei der innenpolitischen Komponente der schweizerischen Europapolitik; Ansiedlung der Information bei einem neu zu schaffenden Informationsdienst in der Bundesverwaltung oder bei der Bundeskanzlei.¹⁶⁰

Die vielen wohlklingenden Worte von offizieller Seite harren - mehr als ein volles Jahr nach dem 6. Dezember 1992 - noch immer darauf, in die Tat umgesetzt zu werden. Die Aussenpolitik ist noch nicht volksnäher geworden, eine Verbesserung der aussen- und integrationspolitischen Information noch nicht feststellbar¹⁶¹, von der Kommunikation über die Aussenpolitik ganz zu schweigen, und der neue EDA-Vorsteher hat seine Rolle als Moderator noch nicht zu spielen begonnen. Vielmehr ist die Integrationsdiskussion nach dem 6.12.92 in einen Dornröschenschlaf verfallen, von dem sie nicht einmal die Eidgenössischen Räte in ihrer Herbstsession 1993 in Genf aufzuwecken mochten. Ein schmaler Silberstreifen am Horizont zeichnet sich im Bericht über die Aussenpolitik ab, indem dieser neben wohlbekanntem allgemeinen Aussagen über die Information auch einige konkrete neue Ideen enthält. Die wesentlichen Ausführungen lauten wie folgt: Mit dem Konzept einer problem- und zielorientierten Aussenpolitik (das dem Bericht über die Aussenpolitik zugrundegelegt wurde, der Verf.) wolle der Bundesrat die Aussenpolitik der Bevölkerung näher bringen; die Aussenpolitik müsse stärker als bisher in der Bevölkerung verankert werden, was

¹⁶⁰ Siehe NZZ. 3.11.93. In einem Beitrag mit dem Titel "Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft will erkämpft und erduldet sein" nannte Botschafter Bruno Spinner, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, namentlich zwei Inhalte der Information über die EG: die Korrektur des Feindbildes der Gemeinschaft und die Kommunikation mit jenen, die einer zukunftslosen "Wehret den Anfängen"-Politik das Wort reden. (Siehe *europa*. 5/1993. S. 10f).

¹⁶¹ So bemerkte zum Beispiel Ulrich Pfister, eine überzeugende Informationsarbeit sei bisher nicht erkennbar. (Siehe *Schweizer Monatshefte*. November 1993. S. 868).

am besten geschehe durch Straffung des aussenpolitischen Apparates als Dienstleistungsbetrieb, Verbesserung der Information der Bevölkerung über die aussenpolitischen Aktivitäten, Vertiefung von Dialog und Konsultation zwischen Bundesrat und Parlament, Vertiefung des Dialogs zwischen Landesregierung und Kantonen sowie durch die Bildung von ausserparlamentarischen konsultativen Kommissionen als Diskussionsforen über zentrale Themen der Aussenpolitik, in denen ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppierungen und Meinungen vertreten ist; weil die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger zu wichtigen aussenpolitischen Fragen geteilt seien, sei es besonders wichtig, alle interessierten Kreise möglichst frühzeitig in die aussenpolitische Meinungsbildung einzubeziehen; der Bundesrat sei sich wohl bewusst, dass die Ziele EU-Beitritt und Uno-Beitritt nur im dauernden und offenen Dialog mit Parlament und Volk erreicht werden können.¹⁶² Es geht jetzt darum, diese Ansätze für ein aussenpolitisches Informationskonzept möglichst rasch weiterzuentwickeln und in die Praxis umzusetzen.¹⁶³

¹⁶² Siehe Bericht über die Aussenpolitik. S. 3, 40f, 42.

¹⁶³ Während die Informationsbemühungen der verantwortlichen Behörden weiter auf sich warten lassen, ist von privater Seite einiges an Initiative entwickelt worden: Am 20. März 1993 gründeten unter massgeblicher Beteiligung des EU-Korrespondenten Jörg Thalman etwa 60 Personen aus allen Teilen der Deutschschweiz die Aktion EWR-Dialog. Diese verfolgt das Ziel, die Europa-Diskussion nach dem EWR-Nein in Gang zu halten und die Bevölkerung vom Sinn einer Öffnung gegenüber Europa zu überzeugen. Als grundlegende Punkte erachtet die Aktion: bessere, einfachere und klarere Information über EG und EWR; neue Wege bei der Vermittlung der Information; die Europa-Diskussion muss vom reinen Abwägen wirtschaftlicher Vor- und Nachteile wegkommen, es muss auch die emotionale Ebene der Integration angesprochen werden als Prozess für die Förderung von Frieden und Solidarität; die Europa-Befürworter müssen aktiver werden. Die im August 1993 gebildete Arbeitsgemeinschaft für eine offene Schweiz (Agos) will sich für eine Öffnung der Schweiz gegenüber Europa einsetzen und das Terrain für eine Europa-Abstimmung mit positivem Resultat vorbereiten. (Siehe Der Bund. 23.8.93. 13.10.93).

Zögerliche strategische Führung

Die bundesrätliche Strategie nach dem 6.12.92 wurde von Ständerat René Rhinow (fdp) grundsätzlich kritisiert: Das EWR-Folgeprogramm tangiere nur wirtschaftliche Interessen und vermöge den aufgeworfenen Gräben nicht Rechnung zu tragen; die Landesregierung lege das Schwergewicht auf das Offenhalten von Optionen, die eigentliche strategische Zielsetzung bleibe dabei aber offen, das Leitbild Schweiz liege immer noch nicht vor.¹⁶⁴ Rhinow bemerkte zum Folgeprogramm des Bundesrats: "Es handelt sich nicht um *das* umfassende Folgeprogramm nach dem EWR-Nein. Es werden in erster Linie aussen- und binnenwirtschaftliche Massnahmen angekündigt. Andere, vor allem staatsrechtliche und staatspolitische Probleme, die am 6. Dezember deutlich geworden sind, werden nicht erfasst. Ich denke dabei etwa an den Zusammenhalt unserer multikulturellen Schweiz, insbesondere an die Verständigung unter den Sprachgemeinschaften." Weitere Handlungsnotwendigkeiten nebst den bilateralen Verhandlungen seien eine ordnungspolitische Neuausrichtung, eine neue Sicherheits- und Neutralitätspolitik und eine Verbesserung der grenzüberschreitenden, regionalen Zusammenarbeit der Kantone. Eine Strategie für die Zukunft müsse den Ursachen des Neins, der Stimmung im Volk und der politischen Realität Rechnung tragen, ohne dass aber die Ziele aus den Augen verloren werden dürften. Rhinow bedauerte, dass sich der Bundesrat nicht deutlich für einen späteren EG-Beitritt als Ziel und den Beitritt zum EWR als blosse Zwischenlösung ausgesprochen hat.¹⁶⁵

"Die Schweiz befindet sich gewissermassen in einem Schwebestand zwischen einer bisherigen Ordnung, dem Status quo, der sich, unabhängig von dieser Entscheidung (dem Nein vom 6.12.92, der Verf.), nolens volens verändert, und einer neuen Ordnung, die erhebliche Auswirkungen auf die Schweizer haben wird, die sie aber nicht mitbestimmen und an der sie nicht teilhaben können. ... Das vermittelt den Eindruck einer gewissen Ziellosigkeit, eines unruhigen Tretens auf der Stelle. Wie immer in einer solchen Situation verlangen beide Seiten, die ehemaligen EWR-Befürworter

¹⁶⁴ Siehe NZZ. 17.3.93. 28.4.93.

¹⁶⁵ Siehe europa. 5/1993. S. 13f.

wie die Gegner, vom Bundesrat Führung. Es wirkt für viele Bürgerinnen und Bürger enttäuschend und verunsichernd, dass der Bundesrat nicht den Weg aufzeigt. Er kann es realistischerweise in der gegenwärtigen inneren und äusseren Lage nicht."¹⁶⁶ Dieser Analyse von Bundesrat Koller kann nur im ersten Teil zugestimmt werden. Es wirkt tatsächlich enttäuschend, dass die Landesregierung nie - auch im Bericht über die Aussenpolitik nicht - klar gesagt hat, wie es in der Integrationspolitik weitergehen soll, und auf entsprechende Impulse aus dem Parlament und aus dem Volk wartet. Und es wirkt in der Tat verunsichernd, dass bezüglich der Integration nur Optionen offengehalten werden und - selbst im Bericht über die Aussenpolitik - keine klare Politik formuliert wird. David de Pury stellte fest: "Il est urgent que le Conseil fédéral nous indique en toute clarté sa politique, à court, moyen et long terme. Il ne sert à rien d'attendre que le peuple lui indique la direction."¹⁶⁷ Es ist schwer auch verständlich, dass der Bundesrat in dieser Situation die Veröffentlichung des mit grosser Spannung erwarteten Berichts über die Aussenpolitik monatelang hinauszögerte.

Die Landesregierung könnte den integrationspolitischen Weg sehr wohl aufzeigen. Sie könnte die Optionen so gut wie möglich evaluieren, entsprechende Prioritäten festlegen und in Funktion davon die einzuschlagende Politik formulieren. Besonders wichtig wären positive aussenpolitische Signale. Der Politologe Jean F. Freymond plädierte schon unmittelbar nach dem 6.12.92 für "eine sehr dynamische Aussenpolitik, welche unsere Solidarität unter Beweis stellt und sich vor allem gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern offen zeigt."¹⁶⁸ Für einen neuen Anlauf zum Uno-Beitritt zum Beispiel hätte die Landesregierung nicht auf die Motion Rhinow vom September 1993 zu warten brauchen. Inwiefern der vom Bundesrat aufzuzeigende Weg dann auch wirklich gangbar ist, steht selbstverständlich auf einem anderen Blatt geschrieben. Das ist aber kein grundsätzliches Argument dafür, den Weg nicht aufzuzeigen.

¹⁶⁶ Koller. Europa Archiv. S. 420.

¹⁶⁷ Le Nouveau Quotidien. 23.9.93.

¹⁶⁸ Tages-Anzeiger. 8.12.92.

"Dieses ratlose Land braucht dringend eine Regierung, die ihm Impulse verleiht - also ein neues Kabinett mit Ideen, Punch und viel Glaubwürdigkeit", schrieb Roger de Weck Mitte Januar 1993 anlässlich der Rücktrittsankündigung von Bundesrat René Felber.¹⁶⁹ Es trifft sicher zu, dass eine Dreier- oder Vierervakanz im Bundesrat im Zeitpunkt von Felbers Rücktritt viele Möglichkeiten eröffnet hätte. Es hätte sich die Chance ergeben, dass eine personell markant veränderte Landesregierung die strategische Führung des Landes, die ihre ureigene und wichtigste Aufgabe ist, mit grösserer Entschlossenheit wahrnehmen würde.

Fazit

Das Nein zum EWR vom 6. Dezember 1992 hat eine ganze Reihe von effektiven und potentiellen negativen Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik im weiteren Sinne.

An *effektiven* nachteiligen Folgen ist Folgendes zu nennen:

1. Die Schweiz hat an Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit eingebüsst, vor allem in der Aussenpolitik und in der Aussenwirtschaftspolitik. Am drastischsten zeigt sich dies bei der vom Bundesrat angestrebten Eurokompatibilität der schweizerischen Rechtsordnung: Europaverträglichkeit des Schweizer Rechts bedeutet im Klartext Anpassung an das EU-Recht. Der Begriff "autonomer Nachvollzug" vermag die damit verbundene Einbusse an Handlungsfreiheit nur notdürftig zu kaschieren.
2. Mit dem Verdikt vom 6.12.92 erlitt die Eidgenossenschaft einen selbstverschuldeten Imageverlust. Sie profilierte sich als unbeliebter und unzuverlässiger Verhandlungspartner, der mit zu hohen Forderungen in den Verhandlungsprozess eingestiegen war und diesen dadurch kompliziert und verlängert hatte, um dann im letzten Moment den äusserst mühsam erreichten Kompromiss auszuschlagen. Das EWR-Nein rührte auch an die Glaubwürdigkeit der Schweiz; sie entpuppte sich als egoistischer und unsolidarischer Einzelgänger.
3. In der Integrationspolitik hat sich die Eidgenossenschaft mit dem Nein vom 6.12.92 eigenhändig vorübergehend ins Abseits manö-

¹⁶⁹ Siehe ebenda. 16.1.93.

vriert. Bei zentralen Verhandlungspunkten zwischen den beitriftswilligen EWR-Staaten und der EU, insbesondere bei den Verhandlungen über den Neutralitätsstatus, sieht sie sich auf die Zuschauertribüne verwiesen. Sie ist vorderhand ein wenig glaubwürdiger EU-Beitrittskandidat. In der Efta hat sie sich selbst zum Mitglied zweiter Klasse gestempelt.

4. Das Nein vom 6.12.92 hat drastisch gezeigt, dass der innere Zusammenhalt der Schweiz schwächer geworden ist. Da mehrere, sich zum Teil komplex überlagernde Verwerfungen bestehen, ist die Lage besonders ernst. Mit dem inneren Zusammenhalt ist eine, wenn nicht *die* zentrale Voraussetzung für die Sicherheitspolitik ins Wanken geraten.

5. Nach der Absage an den EWR ist der Eidgenossenschaft der Zugang zu den verschiedenen europäischen Institutionen für die innere Sicherheit vorläufig verschlossen. Um die Gefahren für die innere Sicherheit des Landes, die aufgrund des Abseitsstehens drohen, so gut als möglich abzuwenden, sieht sich die Schweiz gezwungen, Anschluss an die europäischen Organe der inneren Sicherheit zu finden und ihre eigenen Instrumente nach denjenigen der Gemeinschaft auszurichten. Damit erleidet die Schweiz auch auf dem Gebiet der inneren Sicherheit einen Verlust an Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit.

6. Die offizielle Information im Vorfeld der EWR-Abstimmung setzte erst spät ein. Die komplexe Materie wurde wenig bürgernah erläutert. Überraschende Schachzüge des Bundesrates konnten nicht genügend plausibel gemacht werden, so dass zeitweise etwelche Verwirrung entstand. Die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern war ungenügend. Dadurch wurde das Vertrauen in die bundesrätliche Information strapaziert.

7. Die strategische Führung durch den Bundesrat - *die* zentrale Domäne der Regierung - liess und lässt weiterhin in besonderem Masse zu wünschen übrig. Die Landesregierung erkannte die Notwendigkeit des EWR-Beitritts erst spät. Das Gesuch um Verhandlungen über einen EG-Beitritt der Schweiz wurde in einem ungünstigen Zeitpunkt deponiert. Nach dem 6.12.92 präsentierte der Bundesrat nur Optionen und keine Strategie. Die Landesregierung wartete und wartet weiterhin auf Anstösse aus dem Parlament und aus dem Volk und harrt der weiteren Entwicklung der Dinge im Ausland, statt dass sie entschlossen das Heft in die Hand nähme.

Diese Handlungsweise schwächt das Vertrauen in die Führungsfähigkeit der Regierung.

An *potentiellen* negativen Konsequenzen im weiteren Bereich der Sicherheitspolitik sind anzuführen:

1. Aussenpolitisch droht die Schweiz zunehmend isoliert und marginalisiert zu werden.
2. Die integrationspolitische Handlungsfreiheit der Eidgenossenschaft könnte schrittweise weiter eingeschränkt werden, so dass sich die Schweiz am Ende gezwungen sehen könnte, unter ungünstigeren Bedingungen der EU oder allenfalls dem EWR beitreten zu müssen, als sie bei der EWR-Abstimmung vom 6.12.92 gegeben waren.
3. Nach dem 6. Dezember 1992 hängt über der Eidgenossenschaft das Damoklesschwert der wirtschaftlichen Benachteiligung mit allen Gefahren für ihre ökonomische, soziale und politische Stabilität. Es ist nicht anzunehmen, dass das Ergebnis der bilateralen Verhandlungen die zu erwartende wirtschaftliche Benachteiligung entscheidend zu mildern vermag. Der weitere autonome Nachvollzug von EU/EWR-Recht beeinträchtigt die Unabhängigkeit und die Handlungsfreiheit.
4. Sollte die Schweiz nicht nach Massgabe der Gefahrensituation Zugang zu den Institutionen der EU für die innere Sicherheit erhalten, droht sie zu einer "Insel der Unsicherheit" zu werden. Damit würde die innere Stabilität des Landes gefährdet.
5. Wenn die Information - und vor allem die Kommunikation - zwischen Regierung und Volk über die Aussen- und insbesondere die Integrationspolitik nicht gelingt, könnte es zu einer weiteren Vertiefung des Grabens zwischen Elite und Basis kommen. Eine solche Entwicklung würde die bereits angeschlagene innere Stabilität noch weiter gefährden.
6. Gravierende Defizite der strategischen Führung durch den Bundesrat können zur Folge haben, dass die Schweiz sowohl aussen- und integrationspolitisch als auch innenpolitisch noch weniger handlungsfähig wird. Dann droht die Gefahr, dass einflussreiche pressure groups ihre Partikularinteressen eigenmächtig durchzusetzen versuchen. Dadurch könnte die Stabilität des politischen Systems ernsthaft gefährdet werden.

7. Im Vorfeld des 6. Dezembers 1992 wurden die sicherheitspolitischen Aspekte der Integration allgemein und des EWR-Vertrags im besonderen stark vernachlässigt. Die Lehre, die daraus zu ziehen ist, ist einfach: Bei den künftigen Integrationsschritten muss die sicherheitspolitische Dimension mitberücksichtigt und gemäss ihrer Bedeutung gewichtet werden.

Bibliographie

Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum. In: BBl 1992 IV 668-725.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat. Wintersession 1992. Frühjahrsession 1993. Aprilsession 1993. Sommersession 1993. Bern 1992, 1993.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Ständerat. Wintersession 1992. Frühjahrsession 1993. Aprilsession 1993. Sommersession 1993. Bern 1992, 1993.

Antwort von EG-Kommissar van den Broek im Namen der Kommission vom 16.3.93 auf die schriftliche Anfrage Nr. 94/93 von Yves Verwaerde (LDR) vom 9.2.93. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Nr. C 162/28. 19.6.93.

Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität. Vom 29.11.1993. Bern 1993.

Blocher, Christoph. Unser Standort - unser Auftrag! Politische Standortbestimmung nach dem Nein zum EWR. In: Schweizerzeit-Schriftenreihe. Nr. 14. Flaach 1993. S. 3-22. (29. Januar 1993).

ders. Weiterführung des Kampfes gegen EWR/EG. Referat an der 8. Mitgliederversammlung der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS vom 8. Mai 1993 in Bern. Bern 1993.

Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993. In: BBl 1993 I 805-994.

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

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 (Europäischer Wirtschaftsraum EWR) vom 28. Januar 1993. In: BBl 1993 I 167.

Cotti, Flavio. Intégration européenne et identité suisse. Exposé à la journée de l'Europe de l'Université de Fribourg. 4 mai 1993. (vervielfältigtes Manuskript).

- Delamuraz, Jean-Pascal. Un dimanche noir pour l'économie suisse. Déclaration. Berne, le 6 décembre 1992. In: documenta. Hg. von der Bundeskanzlei. 4/1992. S. 2-3.
- Däniker, Gustav. Sicherheitspolitisch komfortabel, wenn... . Schweizerische Sicherheitspolitik nach dem EWR-Entscheid. In: NZZ. 25.3.93.
- Expertenkommission "Grenzpolizeiliche Personenkontrollen" (EGPK). Bericht 2. Die europäischen Integrationsmodelle. Überblick über Stand und Ziele der verschiedenen europäischen Integrationsmodelle und Instrumente unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit. Mögliche Auswirkungen auf die Schweiz im Falle eines Alleinganges bzw. bei einem allfälligen Beitritt. Bern, Januar 1993.
- dies. Nationale und grenzüberschreitende Probleme im Bereich der inneren Sicherheit. Diskussionspapier zuhanden des Schweizerischen Bundesrates. Bern, Januar 1993.
- Felber, René. Après le scrutin sur l'EEE. Déclaration. Berne, le 6 décembre 1992. In: documenta. Hg. von der Bundeskanzlei. 4/1992. S. 2.
- Germann, Raimund E. Die Referendumsdiplomatie in der Falle des Doppelmehrs. In: Neue Zürcher Zeitung. 20.1.1993.
- Goetschel, Laurent. Für eine aktive Europa-Information der Bundesbehörden. Schlüsse aus der EWR-Kampagne. In: NZZ. 3.11.93.
- Hardmeier, Sybille/Linder, Wolf. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Juni 1993. Hg. vom Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Büro Bern, und vom Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern. (Vox-Analysen eidgenössischer Urnengänge. Nr. 49). Bern, August 1993.
- Hirter, Hans. Die schweizerische Abstimmung über den EWR. Hg. vom Graduiertenkolleg Europäische Integration der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. (Vorträge und Berichte aus dem Graduiertenkolleg. Nr. 4). Tübingen, März 1993. (Überarbeitete Fassung eines am 11.12.92 im Graduiertenkolleg "Vertiefung der Europäischen Integration" gehaltenen Vortrags im Rahmen der Tagung "Vom EWR zur EG-Mitgliedschaft - Die europapolitische Debatte in ausgewählten Efta-Staaten").
- Hug, Daniel/Kummer, Lorenz/Vatter, Adrian. Die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992. Eine Analyse der Gemeinderesultate, Zusammenfassung. Hg. vom Bundesamt für Statistik. (BFS aktuell. 17 Politik). Bern, Februar 1993.
- Kellerhals, Andreas. Ein Luftverkehrsabkommen mit der Schweiz um jeden Preis? Manifeste Verhandlungsschwächen gegenüber Brüssel. In: NZZ. 28./29.8.93.

- Koller, Arnold. Rechtspolitische Leitlinien nach dem Nein zum EWR. Erklärung vom 6. Dezember 1992. In: documenta. Hg. von der Bundeskanzlei. 4/1992. Bern, 6. Dezember 1992. S. 3-4.
- ders. Nach dem Nein zum EWR: Bewährungsprobe und Chance. Rede des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements am Kaderseminar der Abteilung Presse und Funkspruch (APF) vom 15. Januar 1993 in Colom-bier. In: documenta 1/1993. Hg. von der Bundeskanzlei. Bern 1993. S. 11-15.
- ders. Die Schweiz und Europa: Integrationspolitische Standortbestimmung. Vortrag anlässlich des 10. Clubgesprächs des OeVP-Landtagsklubs Salzburg. Salzburg, 7. Mai 1993. (vervielfältigtes Manuskript).
- ders. Die Schweiz und Europa. Eine integrationspolitische Standortbestimmung. In: Europa Archiv. Folge 13-14/1993. S. 413-420.
- Kriesi, Hanspeter/Longchamp, Claude/Passy, Florence/Sciarini, Pascal. Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992. Ed. GfS Institut de recherche et Université de Genève, Département de Science Politique. Genève, Janvier 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 Schweiz und Europa - Die Stimme der Regionen" im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 28 "Die Schweiz in einer sich ändernden Welt". Zürich, 15. Dezember 1992.
- Mohler, Markus. Gefahren und Risiken der inneren Sicherheit. Nötige Anpassung von Instrumenten und Verfahren. In: NZZ. 30.9.93.
- Ogi, Adolf. Packen wir's an! Politische Standortbestimmung aus der Sicht des Bundesrats. In: Schweizerzeit-Schriftenreihe. Nr. 14. Flaach 1993. S. 23-35. (29. Januar 1993).
- Rychen, Albrecht. Die Umsetzung des EWR-Neins: Ein Diskussionsbeitrag zur Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. In: SVP-Pressedienst. Bern, 11. Januar 1993.
- Schoch, Claudia. Langwieriger Weg zu bilateralen Verhandlungen mit Brüssel. Sechzehn Schweizer Wünsche und noch keine Antwort der EG. In: NZZ. 24. August 1993.
- Schweizerische Bundeskanzlei. Communiqué. 29.9.1993. (über die integrationspolitische Standortbestimmung des Bundesrates in seiner Sitzung vom 27.9.93).
- Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Vom 1. Oktober 1990. In: BBl 1990 III 847ff.

- Spinner, Bruno. Welche Option führt zum Ziel? Sechs Monate nach dem EWR-Nein der Schweiz. In: Die Schweiz und die Welt. Hg. vom EDA. 2/1993. S. 4-7.
- Stamm, Konrad. Kurzstrecken-Denken überwinden! Plädoyer für eine mutige neue Zielsetzung in der Aussen-, Sicherheits- und Neutralitätspolitik. In: Der Bund. 19.6.93.
- Thürer, Daniel. Das schweizerische Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum: Versuch einer "konstruktiven" Interpretation. Referat an der Universität Bonn vom 25. Januar 1993. Hg. vom Zentrum für europäisches Wirtschaftsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn 1993.
- Tschärner, Benedikt von. EG quo vadis? Referat an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. In: EDA-Agenda. Mai 1993. S. 47-60.
- Villiger, Kaspar. Ansprache vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Genf, 22. Februar 1993. (vervielfältigtes Manuskript; französische Fassung in: documenta. Hg. von der Bundeskanzlei. 1/1993. S. 16-22).
- ders. Wie weiter nach dem EWR-Nein? Ansprache vor der Liberalen Partei des Kantons Luzern vom 8. Dezember 1992. In: documenta. Hg. von der Bundeskanzlei. 4/1992. S. 5-12.

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

