

Thomas Oberer

Die innenpolitische Genehmigung der
bilateralen Verträge Schweiz-EU:

Wende oder Ausnahme bei Aussen-
politischen Vorlagen?

Analyse der Argumente und Strategien im Genehmigungs-
verfahren und in der Referendumskampagne

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

© Europainstitut der Universität Basel 2001

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	5
1.1	Die umstrittensten Dossiers	7
1.2	Fragestellung und Hypothesen	8
1.3	Quellen und Methodik	10
1.4	Literatur-Überblick	11
TEIL I:	DAS REFERENDUM GEGEN DIE BILATERALEN VERTRÄGE	12
2	DIE EXPONENTEN AUF BEIDEN SEITEN	12
2.1	Schweizer Demokraten und Lega brauchen Unterstützung	12
2.2	CONTRA: Merkwürdige Allianz	13
2.3	Christoph Blochers Slalom-Kurs oder das Rumoren in der AUNS	18
2.4	Eklat bei der Freiheits-Partei	21
2.5	PRO: Die Lehren aus dem EWR	22
2.6	Bundesrat Ogi trifft den Nagel auf den Kopf	26
2.7	Kommt es zum "Haider-Effekt"?	28
3	DIE REFERENDUMSKAMPAGNE: EINE EINSEITIGE SACHE?	30
3.1	Konsens oder Konflikt?	36
3.2	Welche Kreise prägten die Referendumskampagne: Eine Überraschung – auf den ersten Blick	37
3.3	Blick auf die Parteien	40
3.3.1	Wer sind die Befürworter?	40
3.3.2	Wer sind die Gegner?	41
3.3.3	Wo bleiben Christoph Blocher und die AUNS?	42
3.4	Trotz klarer Ausgangslage eine intensiv geführte Kampagne in den Zeitungen: Die hauptsächlichen Argumente	42
3.4.1	Ein geeintes Komitee	44
3.4.2	Die SD und die Einzelkämpfer	47
3.5	Die Leserbriefe: Das traditionelle Tummelfeld der Gegner?	50
TEIL II:	DIE INNENPOLITISCHE GENEHMIGUNG DER VERTRÄGE	53
4	DAS VORPARLAMENTARISCHE VERFAHREN ALS WICHTIGSTER SCHRITT ZUM SIEG IN DER REFERENDUMSABSTIMMUNG	53
4.1	Die Referendumsdrohung als helvetische Tradition	55
4.2	Der Abschluss in Wien: Trotz aussenpolitischen Kompromissen bleibt innenpolitischer Spielraum	57
4.3	Wo sind die Gegner?	58
5	DIE SONDERSESSION IM PARLAMENT ALS (ZWEIT)LETZTE HÜRDE	58

5.1	Die letzten Referendumsdrohungen werden lanciert	60
5.2	Die Gretchenfrage vor den Wahlen: "Nun sag, wie hältst Du's mit der Union?"	61
5.3	Die Parteien als Platzhalter der ausserparlamentarischen Akteure	63
5.4	Das Zieren der SVP und Blochers Spiel	67
5.5	National- und Ständerat bereinigen die letzten Differenzen und die Herbstsession bringt die ersehnte Klarheit	68
5.6	Die Gewerkschaften triumphieren entgegen dem internationalen Trend	70
5.7	Die Strategie der Alpen-Initiative funktioniert (nur teilweise)	76
TEIL III: KONKLUSION		77
6	BEWERTUNG DER STRATEGIEN UND ENTWICKLUNG DER ARGUMENTE	77
6.1	Die Befürworter: Bundesrat, Parteien, Sozialpartner und Umweltverbände ziehen am selben Strick	80
6.2	Die Gegner: Die Extreme Rechte, eine merkwürdige Allianz und das Abseitsstehen von Christoph Blocher und der AUNS	83
6.3	Ein Vergleich von Befürwortern und Gegnern	85
6.4	Epilog: Ein europapolitisches Strohfeuer	87
7	BIBLIOGRAPHIE	89
8	MATERIALIEN	96

Der Autor:

Thomas Oberer hat in Basel Phil. I studiert (Geschichte und deutsche Literaturwissenschaft) und ist Absolvent des 7. Nachdiplomstudienganges 1999/2000 am Europainstitut der Universität Basel. Er arbeitet zurzeit als Journalist beim Schweizer Fernsehen DRS. Der vorliegende Beitrag (Stand: Februar 2001) ist eine gekürzte Fassung seiner im Rahmen der Studien zum Master of Advanced European Studies in Basel angefertigten Diplomarbeit.

Kontakt: toberer@gmx.net

1 EINLEITUNG

Seit dem 21. Mai 2000 ist klar, wie die Schweiz in den nächsten Jahren ihr Verhältnis zu Europa definiert: mit bilateralen Verträgen massgeschneidert auf die Schweizer Bedürfnisse.¹ Ein Kompromiss, mit dem die meisten SchweizerInnen² leben können: Nur so lässt sich das klare Resultat mit der Zustimmung von 67,2 Prozent interpretieren.³ Doch wie ist dieses deutliche Votum des Volkes zustande gekommen? Keine acht Jahre nachdem die Schweiz nach dem Nein von Volk und Ständen zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 – dem "dimanche noir", wie der damalige Volkswirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz ihn nannte – vor einem europapolitischen Scherbenhaufen gestanden hatte. Die Europa-Gegner triumphierten und der Bundesrat und mit ihm die meisten Parteien und Spitzenverbände hatten ein ernsthaftes Glaubwürdigkeitsproblem: Sowohl innenpolitisch als auch aussenpolitisch gegenüber der EU.⁴ Ein baldiger Beitritt war innenpolitisch vom Tisch. Die Strategie war deshalb klar: Mit bilateralen Verträgen musste versucht werden, zu retten, was noch zu retten war. Das heisst: Mit einem Paket von bilateralen Verträgen sollte versucht werden, der schweizerischen Wirtschaft einen Zugang zum eminent wichtigen gemeinsamen europäischen Markt zu ermöglichen, damit Konkurrenz Nachteile minimiert werden konnten.

Doch auch dieser Weg war mit Hindernissen gepflastert: Nach der Annahme der Alpen-Initiative am 20. Februar 1994 begann eine neue "Eiszeit" zwischen Bern und Brüssel, die erst gegen Ende Jahr mit der offiziellen Eröffnung der

¹ Die wichtigsten Informationen und inhaltlichen Details zu den bilateralen Verträgen finden sich auf der WebSite des Integrationsbüros von EDA und EVD des Bundes auf: http://www.europa.admin.ch/neue_site/d/index_bilat.html

² Ich verwende in dieser Arbeit einheitlich feminisierte Formen (Grossschreibung). Überall dort, wo ich sicher bin, dass es sich ausschliesslich um Männer handelt, habe ich die weibliche Form weggelassen. Umgekehrt bin ich in gleicher Weise verfahren.

³ Zugestimmt haben alle Kantone ausser Schwyz (50,2% Nein) und Tessin (57,0% Nein). Die höchste Zustimmung gab es im Kanton Waadt (80,3%), vor Neuenburg (79,4%) und Genf (78,7%). In der Deutschschweiz führten Basel-Stadt (72,3%) und Basel-Landschaft (70,9%) die Ja-Kantone an. Die Stimmbeteiligung lag bei 48,0% (EWR: 78,3%). Detaillierte Zahlen (mit Vergleich zur EWR-Abstimmung) finden sich auf der WebSite des Integrationsbüros unter: <http://www.europa.admin.ch/d/akt/21.05.00/result.htm>

⁴ In dieser Arbeit verwende ich den Ausdruck Europäische Union (EU) im umgangssprachlichen und nicht im juristischen Sinn (siehe auch Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999, Ziff. 21, BBl.1999: 3935). In Wirklichkeit hat die EU selber nicht die Kompetenz, Staatsverträge abzuschliessen. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ist auf Seiten der EU von der Europäischen Gemeinschaft (EG, früher Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und von ihren Mitgliedstaaten geschlossen worden. Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ist von der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft gemeinsam geschlossen worden. Die fünf anderen Verträge sind von der Europäischen Gemeinschaft alleine geschlossen worden. Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich der Ausdruck "EU" eingebürgert.

Verhandlungen beendet werden konnte.⁵ Zuvor hatte der Bundesrat zu Beginn des Jahres 1993 der EU seine Wunschliste von 16 Verhandlungsthemen vorgelegt.⁶ Die EU akzeptierte fünf davon (öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Forschung, Luftverkehr und Landverkehr) und verlangte ihrerseits die Aufnahme von Verhandlungen in den beiden Dossiers Personenfreizügigkeit und Marktzutritt für Agrarerzeugnisse. Insgesamt wurde also über die berühmten „sieben Dossiers“ verhandelt.⁷ Und zwar nach dem Prinzip des Parallelismus, d.h. die Dossiers wurden zwar einzeln verhandelt, aber als Paket abgeschlossen („take it or leave it“). Die EU wollte mit dieser „Guillotine-Klausel“ ein schweizerisches Rosinenpicken verhindern und sich dagegen wappnen, dass die SchweizerInnen sich bei einer allfälligen Urnenabstimmung gegen einzelne Dossiers aussprechen konnten. Für die Schweizer Unterhändler unter der Ägide von Staatssekretär Jakob Kellenberger bedeutete dies, dass die Verhandlungen in den sieben Dossiers koordiniert und Kreuzkonzessionen in die Verhandlungsführung miteinbezogen werden mussten.⁸

Die Verhandlungen zu den bilateralen Verträgen waren das wichtigste aussenpolitische Vorhaben des Bundesrates zum Ende des zweiten Jahrtausends. Kein anderes innenpolitisches Thema (mit aussenpolitischem Bezug) dominierte auch die Berichterstattung in den Medien in den letzten Jahren so stark – auch wenn bedingt durch die lange Verhandlungszeit die Geduld nicht nur der Behörden, sondern auch des Medienpublikums auf eine arge Probe gestellt wurde (jedes „bilaterale Zucken“ wurde vermeldet). Wie wichtig diese Vorlage war, stützt auch die VOX-Analyse zur Abstimmung vom 21. Mai 2000 (Hirter 2000).⁹ Seit der EWR-Abstimmung haben noch nie derart viele BürgerInnen eine Abstimmungsvorlage als für das Land von grosser oder sehr grosser Bedeutung eingestuft. Mit 85% wurde der Durchschnitt aller Vorlagen seit Juni 1993 (die Frage der Wichtigkeit wird seit diesem Zeitpunkt in den VOX-Befragungen gestellt) um 26 Prozentpunkte übertroffen (Hirter 2000: 7).¹⁰

⁵ Vgl. dazu die Chronologie der bilateralen Verhandlungen auf Seite 97.

⁶ Ursprungsregelungen, passiver Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Agrarerzeugnisse, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Produkthaftpflicht, Veterinärwesen, Pflanzenschutz, geistiges Eigentum, Zivilluftverkehr, Strassengüterverkehr, audiovisuelles Programm „Media“, Statistik, Forschung, Bildung, Anerkennung von Diplomen.

⁷ Ich verwende in dieser Arbeit für die sieben Abkommen jeweils den Begriff „Dossier“, wie er sich in der öffentlichen Diskussion eingebürgert hat.

⁸ NZZ vom 10.12.1994

⁹ Die VOX-Analyse stützt sich auf Befragungen, die das Berner GfS-Forschungsinstitut in den zwei Wochen nach dem Urnengang vom 21. Mai durchführte. Die Angaben von 1017 stimmberechtigten Personen wurden vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern ausgewertet.

¹⁰ Am nächsten kamen diesem Wert (Hirter 2000: 7): Alpen-Initiative (82%), Genschutz-Initiative und LSVa (je 81%).

Die Bedeutung der Vorlage lässt sich auch an der Stimmbeteiligung ablesen. Diese lag mit 48,0% klar über dem Durchschnitt (das Mittel der Abstimmungen der 90er Jahre beträgt 42%) und war damit vergleichbar mit derjenigen über den UNO-Beitritt von 1986 (50,7%). Im Vergleich mit der letzten europapolitischen Vorlage (EWR 1992: 78,7%) schnitt sie aber deutlich schlechter ab (Hirter 2000: 8ff.).

1.1 Die umstrittensten Dossiers

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion standen von Anfang an die beiden Dossiers Landverkehr und Personenfreizügigkeit. Das letztere war bereits bei den Verhandlungen zum EWR umstritten und war mit ein Grund, weshalb diese Abstimmung 1992 verloren ging.¹¹ Für die EU aber war klar, dieses heikle Dossier musste unbedingt auch bei den bilateralen Verhandlungen behandelt werden. Der Landverkehr war spätestens nach dem Ja zur Alpen-Initiative zu einem zweiten Knackpunkt geworden. Die anderen fünf Dossiers fielen in der Folge stark ab im Interesse. Einzig die Verhandlungen über die Agrarprodukte wurden – dank der starken Bauernlobby – intensiver diskutiert. Und beim Luftverkehr gab es ein hartes Feilschen auf der Verhandlungsebene. Doch erreichten diese Diskussionen nie die Intensität derjenigen um die Personenfreizügigkeit und den Landverkehr. Die restlichen Dossiers waren mehr oder weniger unumstritten.

Gestützt wird diese Beobachtung durch die VOX-Analyse. Fast alle Befragten (92%) konnten sich noch an das Abstimmungsthema erinnern (Hirter 2000: 10). Bei der Kenntnis der Dossiers waren wie vermutet die beiden am meisten umstrittenen Dossiers Personenfreizügigkeit und Landverkehr am besten bekannt: 69% aller Stimmenden erwähnten die Personenfreizügigkeit und 60% den Landverkehr.¹² Befürworter und Gegner der Vorlage setzten mit ähnlichen prozentualen Nennungen diese beiden Dossiers an die Spitze.

Ich beschränke mich in meiner Arbeit deshalb auf den *Landverkehr* und die *Personenfreizügigkeit*. Dort waren auch die interessantesten Entwicklungen zu beobachten. Dies nicht zuletzt dank den *flankierenden Massnahmen*, einem neuen helvetischen Polit-„Zauberwort“. Über die Jahre der öffentlichen Diskussion im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen hat sich dieser Begriff wie kaum ein zweiter im Bewusstsein der SchweizerInnen festgesetzt und wurde fast zu einer Art Synonym für diese Verhandlungen.

¹¹ Vgl. zu den genauen Gründen der Ablehnung die Auswertung der VOX-Analyse zur EWR-Abstimmung in Kriesi et al. (1993).

¹² Luftverkehr (26%), Landwirtschaft (19%), Forschung (10%), Technische Handelshemmnisse (10%) und Öffentliches Beschaffungswesen (9%). In: Hirter (2000: 11).

1.2 Fragestellung und Hypothesen

Bei der Beschäftigung mit dem Thema haben sich mir eine ganze Reihe von Ausgangsfragen gestellt: Wie kommt es, dass diese bilateralen Verträge – nach dem Schiffbruch des EWR – so scheinbar problemlos genehmigt wurden? Wie kam dieser breit abgestützte Konsens zustande? Wurde das Thema “Europa” plötzlich salonfähig oder war es vielmehr eine Neuauflage des “dritten Weges”?¹³ Welche Strategie führte den Bundesrat zum Sieg? Warum blieben die Gegner chancenlos? Wie wurde – von Befürwortern und Gegnern – während den Verhandlungen mit Brüssel, nach Abschluss der Verträge (innerhalb und ausserhalb des Parlamentes) und in der Referendumskampagne argumentiert?

Wie bereits angetönt entwickelten sich die flankierenden Massnahmen zum eigentlichen Schlüsselwort, das innenpolitisch neuen (den entscheidenden?) Spielraum für die Akzeptanz des Ergebnisses erschloss. Die Frage ist nun: Hat der Bundesrat tatsächlich geschickt (innen- und aussenpolitisch) verhandelt? Waren die flankierenden Massnahmen wirklich zentral? Wer hat allenfalls profitiert und wer verloren? Warum konnte der Bundesrat überhaupt soweit Konzessionen machen? Ist dieser relativ weite Spielraum der Behörden – nachdem die Verträge ausgehandelt und nicht mehr verändert werden konnten – wieder einmal ein typisch schweizerischer “Sonderfall”? Was für eine Rolle spielte das Referendum als “Damoklesschwert” bei der nationalen Präferenzbildung und bei der ganzen Aushandlung? Kriesi et al. (1993: 82) hatten aus dem EWR-Debakel für die zukünftigen Integrationsschritte der Schweiz folgende Lehre gezogen: *“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.”* Bundesrat Arnold Koller gab nach der EWR-Niederlage ohne Umschweife zu, dass die Landesregierung und die Spitzen der Bundesverwaltung im Vorfeld der Abstimmung eine ganze Reihe von Fehlern begangen hätten (Koller 1993: 414f.): 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 und die Verknüpfung des EWR-Vertrages mit dem Beitrittsgesuch zur EG. Für Koller war deshalb klar: *“Aus-*

senpolitik muss zu einem zentralen Anliegen der Innenpolitik werden” (Koller 1993: 417).

Betrachtet man die Kampagnen von Befürwortern und Gegnern des EWR, so fallen zwei Punkte besonders auf (Goetschel 1994: 214ff.): Zum einen war die Kampagne der EWR-Gegner zeitlich eindeutig besser abgestimmt. Sie begann mehrere Monate vor derjenigen der Befürworter und hielt auch – trotz zur Schau gestelltem Zweckoptimismus des PRO-Komitees – bis zum Wahltag an. Die Befürworter hatten auch etliche Mühe eine Kampagne auf die Beine zu stellen. Dies gelang ihnen erst drei Wochen vor dem Abstimmungstermin, also viel zu spät. Zum anderen wurden die Befürworter dadurch in die Situation versetzt, dass sie gewissermassen auf die Aussagen der Beitrittsgegner antworten mussten. Eine positive Argumentationslinie war damit nicht möglich. Zudem war die PRO-Kampagne im Bereich der Emotionalität und der Berücksichtigung politischer Elemente der EWR-Vorlage der gegnerischen krass unterlegen. Goetschel (1994: 215f.) stellt auch fest, dass die Befürworter sich einer strengen Linie von strikter Sachlichkeit verschrieben hätten: das Schüren von Emotionen wurde abgelehnt, obwohl dies welsche Zeitungen immer wieder forderten. Die PRO-Kampagne war also geprägt durch bedeutende inhaltliche und taktische Fehlleistungen (Goetschel 1994: 217). Der Schlusspurt in den letzten drei Wochen brachte die Befürworter zwar noch an die Spitze der Inseratenausgaben (geschätzte 7,3 Millionen gegenüber 6,9 Millionen der Gegner), aber die im Vorfeld verlorene Zeit konnte nicht mehr wettgemacht werden (Goetschel a. a. O.). Dass sich etwas ändern musste, wenn der nächste europapolitische Schritt der Schweiz erfolgreicher sein sollte, war somit nach dem 6. Dezember 1992 allen klar. Der deutliche Erfolg am 21. Mai 2000 scheint für die Beherrschung dieser Lehre zu sprechen.

Meine Ausgangs-Hypothese lautet deshalb: “Der ‘einseitige’ Abstimmungsausgang und der relativ flauere Referendumskampf bilden den Abschluss eines Prozesses, der rund sieben Jahre dauerte und ist zu sehen als ein “Lehrstück” der typisch schweizerischen Eigenart des durch die Konkordanz geprägten Korporatismus.¹⁴ Die Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeber) bei der Personenfreizügigkeit und Umweltverbände und Lastwagenlobby beim Landverkehr haben die flankierenden Massnahmen und damit den innenpolitischen Durchbruch im vorparlamentarischen Prozess ausgehandelt unter aktiver Leitung des Bundesrates. Das Parlament spielte beim ganzen eine eher untergeordnete Rolle.”

Bei der Argumentation im Abstimmungskampf stellten sich mir die Fragen: Wie “verkauft” die Parteien und pressure groups das Ja (oder Nein) ihrer Klientel mit speziellem Blick auf verschiedene, zentrale Schlüsselwörter? Diesel-

¹³ Mit dem “dritten Weg” ist die Strategie des Bundesrates Ende der 80er Jahre gemeint (Mittelweg zwischen Status quo und EU-Beitritt), die nicht funktioniert hat. Vgl. dazu: Sciarini (1992: 305-317) und Allan et al. (2000: 13).

¹⁴ Näheres zur Korporatismustheorie und die schweizerische Ausprägung davon sind in der ausführlichen Fassung der Arbeit nachzulesen. In: Oberer (2000: 46).

ben Schlüsselwörter sollen anschliessend (rückblickend) während der ganzen Aushandlungsphase (vorparlamentarische und parlamentarische Phase) verfolgt werden.

Die Idee und die Motivation für diese Arbeit entsprangen meinem (beruflichen) Interesse sowohl an der Führung der schweizerischen Innen- als auch Aussenpolitik und der Schnittstellenfunktion der Medien zwischen den beteiligten Akteuren.¹⁵ Als nicht unproblematisch erwies sich im Verlaufe der Arbeit die starke "Aktualität" des Themas mit den notwendigen wissenschaftlichen Erwartungen in Einklang zu bringen, d.h. die zeitliche Nähe zwischen Untersuchungsgegenstand und Arbeit erschwerte zum Teil die Quellenlage.¹⁶

1.3 Quellen und Methodik

Ich habe eine empirische Vorgehensweise gewählt und fokussiere dabei auf die eigentliche Abstimmungskampagne in den Printmedien. Dazu habe ich mir die Inserate und Leserbriefe in den letzten vier Wochen vor der Abstimmung vom 21. Mai 2000 angeschaut.¹⁷ Ich habe dazu die drei überregionalen deutschschweizer Tageszeitungen "Neue Zürcher Zeitung" (NZZ), "Blick" und "Basler Zeitung" (BaZ) ausgewählt.¹⁸ Die statistisch ausgewerteten Quellen sollen anschliessend verglichen werden mit der vorhergehenden Debatte innerhalb der Bundesversammlung. Vor allem interessiert mich, ob sich die Argumentation in diesem Bereich anders gestaltet hat als im eigentlichen Abstimmungskampf oder, ob sie inhaltlich zu vergleichen ist. Dazu habe ich die Sondersession der beiden Räte vom Sommer 1999 genauer erfasst, in denen die hauptsächliche parlamentarische Diskussion stattfand.¹⁹ In der ausführlichen Version (Oberer

¹⁵ Die vorliegende Diplomarbeit entstand während eines "Sabbatical"-Jahres, das der Autor am Europainstitut der Universität Basel absolvierte mit dem Ziel einer Vertiefung seiner beruflichen Kenntnisse als Journalist in der Politberichterstattung.

¹⁶ Es hätten sich Interviews mit direkt beteiligten Akteuren zur Abstützung der gefundenen Ergebnisse sicherlich als überaus hilfreich erwiesen, angesichts des knappen Zeitbudgets musste darauf aber verzichtet werden.

¹⁷ Auf eine systematische Erfassung der in den Zeitungen erschienenen *Artikel* während der Schlussphase des Referendumskampfes in gleicher Weise wie die Inserate und Leserbriefe habe ich sowohl aus zeitlichen als auch inhaltlichen Gründen verzichtet. Bei der genauen Durchsicht hat sich ergeben, dass über die in den von mir untersuchten Kategorien (Leserbriefe, Inserate) vorkommenden Argumente hinaus nicht viel mehr in den Artikeln zu finden ist. Eine Erfassung lässt sich deshalb m.E. für die quantitative und qualitative Analyse der in der Kampagne verwendeten Argumente guten Gewissens weglassen.

¹⁸ Die NZZ habe ich gewählt als wichtigste bürgerliche Zeitung, den *Blick* als auflagenstärkste Boulevard-Zeitung ("Volkes Stimme") des Landes und schlussendlich die *Basler Zeitung* im links-liberalen Spektrum (und nicht den Zürcher Tages-Anzeiger als grösste deutschschweizer Zeitung dieses Spektrums), da die Region Basel mit *Blick* auf Europa-Fragen speziell (positiv) sensibilisiert ist. Davon erhoffte ich mir zusätzlichen "Input" durch verstärktes Interesse von Inserenten und LeserbriefschreiberInnen.

¹⁹ In der Herbstsession fanden "nur noch" die letzte Differenzbereinigung und die Schlussabstimmungen statt.

2000) gehe ich auch auf die *mit*-entscheidende Debatte ausserhalb der Bundesversammlung ein.

Für die "Nacherzählung" der Entwicklung habe ich mich auf zweierlei Quellen gestützt: Auf der einen Seite wurde die Entwicklung der bilateralen Verträge bis zur Abstimmung von den Printmedien ausführlich begleitet, weshalb ich mich für die einzelnen Stadien primär auf Zeitungen gestützt habe. Auf der anderen Seite habe ich auch eine grosse Anzahl von Quellen gesichtet. Dazu gehören Communiqués, Stellungnahmen, Referate, Internetseiten etc. der beteiligten Akteure, die einen guten – nicht durch die Medien gefilterten – Aufschluss über die jeweilige Motivation und Argumentation abgeben.

Ich habe für den inhaltlichen Ablauf meiner Arbeit folgendes Verfahren gewählt: Ich werde *in einem ersten Teil* (Kapitel 2 und 3) sozusagen "das Pferd beim Schwanz aufzäumen", d.h. ich möchte nicht chronologisch vorgehen, sondern mit dem Schluss – der Ergreifung des Referendums und der Abstimmungskampagne, die ich analysiert habe – beginnen. Ich möchte dabei zum einen die Lager aufzeigen, die sich im Abstimmungskampf gegenüberstanden und zum anderen aus den von mir ausgewerteten Inseraten und Leserbriefen die zentralen Dossiers und die Argumente der Befürworter und Gegner herauschälen.

Die daraus gewonnenen Erkenntnisse mit Bezug auf Argumente und Strategien der beiden Lager sollen daraufhin *in einem zweiten Teil* (Kapitel 4 und 5) auf die zeitlich vorhergehenden Etappen hin untersucht werden. Das heisst: Haben sich die Argumente zum Schluss (Abstimmungskampf) hin verändert, ist in der Argumentationskette eine logische Abfolge zu erkennen, haben sich allenfalls die Argumente nur der einen oder beider Seiten verändert oder sind sie konstant geblieben? Welche Argumente hatten zu welcher Zeit "Konjunktur"?

Zum Schluss versuche ich *in einem dritten Teil* (Kapitel 6) einen Überblick über die Entwicklung der Argumente und Strategien der drei beteiligten Seiten (Befürworter, Gegner, Behörden) zu geben und in einer Konklusion meine Ergebnisse der Argumentationen in der Abstimmungskampagne – auch im Vergleich mit den Resultaten der VOX-Analyse (Hirter 2000) – zu diskutieren.

1.4 Literatur-Überblick

Der Stand der Forschung ist naturgemäss wegen der Aktualität des Themas noch eher bescheiden. Am aktuellsten ist die neueste VOX-Analyse, die Einblick in die Gründe und Motivationen für das klare Ja an der Urne geben (Hirter 2000). Was vor allem noch fehlt sind Untersuchungen mit empirischem Ansatz. Am stärksten wurde das Umfeld der aussenpolitischen Entscheidungen, in dem das Thema "bilaterale Verhandlungen" angesiedelt ist, von Politikwissenschaftlern aus der Romandie bearbeitet (Germann 1995; Marquis 1997; Dupont et al. 1998; Sciarini und Marquis 2000; Kriesi et al. 2000; Allan et al. 2000). Die

Ablehnung des EWR-Beitritts, der als Vergleich zu nehmen ist, wurde bereits in vielen Studien behandelt. Zu nennen wären Sciarini (1992), Kriesi et al. (1993) oder Goetschel (1994).

TEIL I: DAS REFERENDUM GEGEN DIE BILATERALEN VERTRÄGE

2 DIE EXPONENTEN AUF BEIDEN SEITEN

“Das Referendum gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung der bilateralen Verträge (...) ist formell zustandegekommen. 11 Gruppierungen hatten der Bundeskanzlei (...) insgesamt 67'017 Unterschriften eingereicht. Davon waren, wie die Überprüfung ergeben hat, 66'733 Unterschriften gültig.”²⁰

Mit diesem dünnen Communiqué der Bundeskanzlei wurde der Abstimmungskampf formell lanciert – rund drei Monate hatten Gegner und Befürworter nun noch Zeit, die WählerInnen vor der Abstimmung vom 21. Mai 2000 von ihrem jeweiligen Standpunkt zu überzeugen. Mit dem Zustandekommen des Referendums ging aber auch auf beiden Seiten eine Zeit der Ungewissheit vorüber: Die Gegner hatten lange Zeit zittern müssen, ob sie die benötigten 50'000 Unterschriften überhaupt zusammenbringen würden, und die Befürworter wussten nun, dass sie in ihrer lange vorbereiteten und während der ganzen Zeit der Verhandlungen und des Abschlusses konsequent durchgezogenen Kampagne zum Schlusspunkt ansetzen konnten (oder mussten).

2.1 Schweizer Demokraten und Lega brauchen Unterstützung

Mit 66'733 Unterschriften wurde die notwendige Anzahl von 50'000 Unterschriften deutlich übertroffen. Doch danach hatte es lange Zeit nicht ausgesehen: Die federführenden Schweizer Demokraten (SD) und die Lega dei Ticinesi (Lega) bekundeten etwelche Mühe mit der Sammlung. Auch wenn der Zentralvorstand der SD am 12. Dezember 1998 – also nur einen Tag nach der politischen Einigung in sämtlichen sieben Dossiers – bereits selbstbewusst ankündigte, “die SD werden nicht tatenlos zusehen, wie die Schweiz durch Menschen und Lastwagen überschwemmt wird”.²¹ Obwohl noch nicht im Detail bekannt sei, welche begleitenden Gesetze der Bundesrat ausarbeiten werde, erachteten die SD “die Ergreifung des Referendums als unumgänglich”.

Nach der Verabschiedung im Parlament lancierten SD und Lega zusammen mit kleineren Gruppierungen am 26. Oktober 1999 offiziell das Referendum. Doch es harzte bedenklich. Um Weihnachten schien es, als stünde das Referendum

(Einreichfrist war der 3. Februar 2000) auf der Kippe: SD und LEGA hatten erst rund 28'000 bis 30'000 Unterschriften gesammelt.²² Es zeigte sich nun, dass die vernichtende Wahlniederlage vom 24. Oktober 1999 die SD lähmte und ihnen Mühe machte, ihre Kräfte zu mobilisieren: SD-Parteipräsident Rudolf Keller wurde im Kanton Basel-Landschaft abgewählt und mit SD-Zentralsekretär Bernhard Hess stellten die SD nun nur noch einen Nationalrat (vorher drei). Ausserdem wirke sich, klagte Bernhard Hess, der Umstand negativ aus, dass die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) dem Referendumskomitee seine Adresskartei nicht zur Verfügung gestellt habe.²³ Und die SD-Mitglieder hatten auch “nicht gerade unbändige Lust bei dieser Kälte auf die Strasse zu gehen”.²⁴ Hilfe erhofften sich die Gegner vom Grossverteiler Denner und von dessen Besitzer Karl Schweri, in dessen Filialen ab dem 26./27. Dezember – in der Wärme – Unterschriften gesammelt werden durften, auch wenn sich Schweri selber finanziell nicht an der Sammlung und am späteren Abstimmungskampf beteiligte. Erschwerend wirkte sich für die SD auch aus, dass “die Rentnerinnen und Rentner, die früher für uns Unterschriften gesammelt haben, inzwischen für die Gewerkschaften und Denner”²⁵ sammeln. Denn diese zahlen pro gesammelter Unterschrift ein paar Franken – und dafür fehlte den SD das Geld.

Doch über die Neujahrstage zeichnete sich ein Umschwung ab: Dank tatkräftiger Unterstützung von mehreren rechtsbürgerlichen Gruppierungen, von fundamentalistisch-grünen Kreisen und eines Komitees, das dem sektenähnlichen Verein zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis (VPM) nahe steht, kamen die notwendigen Unterschriften bis am 3. Februar 2000 doch noch zustande. Diese unbekanntes Klein- bis Kleinstgruppierungen brachten etwas mehr als die Hälfte der Unterschriften zusammen: SD und Lega hätten alleine das Referendum also nicht geschafft. Trotzdem marschierten prominente Köpfe von SD und Lega am 3. Februar 2000 unter der Führung von SD-Präsident und alt-Nationalrat Rudolf Keller vor dem Bundeshaus auf: Im Schlepptau ein Esel, dem eine Europafahne über den Rücken gebunden war.

2.2 CONTRA: Merkwürdige Allianz

Ich gehe im folgenden genauer auf diese kleinen Gruppierungen und Komitees aus der Gegnerschaft ein, da sie, wie wir später in der Analyse der eigentlichen Abstimmungskampagne sehen werden, bei der Lancierung von Contra-Inserten die entscheidende Rolle spielten. Schon bei der Unterschriftensammlung

²² sda vom 24.12.1999. Alle von mir zitierten Meldungen von sda und AP sind zu finden im Presse-Spiegel des Integrationsbüros auf: http://www.europa.admin.ch/d/akt/presse_archiv/index_archiv_presse.htm

²³ sda vom 24.12.1999

²⁴ Bernhard Hess, SD-Zentralsekretär, in: Der Bund vom 20.12.1999.

²⁵ Bernhard Hess, SD-Zentralsekretär, a.a.O.

²⁰ Pressemitteilung der Bundeskanzlei vom 16. Februar 2000.

²¹ Pressemitteilung der SD vom 12. Dezember 1998. Zit. nach Associated Press (AP).

hatten sie dem Referendum zum Durchbruch verholfen und zwar mit folgenden Unterschriftenzahlen:

Tabelle 1:
Eingereichte Unterschriften gegen die bilateralen Abkommen (3. Februar 2000)

Organisation	Eingereichte Unterschriften
Komitee "Eine Schweiz für unsere Kinder"	23'000
Schweizer Demokraten	22'700
Lega dei Ticinesi	9'800
Schweizer Bürgervotum	4'100
Presseclub Schweiz	3'500
Forum für direkte Demokratie	2'500
Stopp dem Beton	1'800
Total*	67'400

*Tatsächlich eingereicht: 67'017

Quelle: Politische Pipeline Schweiz ("Wirtschaftsförderung/wf"); www.politik.net/

Wer steckt nun hinter all diesen Namen? Im "Eidgenössischen Komitee gegen den sektoriellen EU-Beitritt – bilaterale Verträge Nein" haben sich 17 Komitees zusammengefunden, die bei der Unterschriftensammlung und im Abstimmungskampf präsent waren. In den Medien wurden sie nicht gerade schmeichelhaft beschrieben: Von einem "bunt zusammengewürfelten Haufen"²⁶ in "dubiosen Umfeld"²⁷ ist da die Rede oder von "unheimlichen Einzelkämpfern".²⁸ Der Blick stellte die führenden Köpfe gar unter dem Titel "Diese sieben torpedieren die Bilateralen" mit Photos vor.²⁹ Ich möchte auf einige der in Tabelle 1 erwähnten Gruppierungen kurz eingehen, um deren Umfeld ein wenig einzugrenzen.

Mit 23'000 Unterschriften hat das Komitee "Eine Schweiz für unsere Kinder" fast die Hälfte der notwendigen Anzahl zusammengebracht. Dahinter steckt – auch wenn der Name nie auftaucht – der Zürcher "Verein zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis" (VPM).³⁰ Dabei stützte sich die Opposition gegen die bilateralen Verträge massgeblich auf die Infrastruktur dieses in der Öffentlichkeit umstrittenen Vereins. Der Kontakt zum Nein-Komitee führt über den Verlag des VPM-nahen Blattes "Zeit-Fragen". An den Veranstaltungen

traten neben Politikern und Verbandsfunktionären auch Exponenten des VPM auf, der 1997 mit seiner Volksinitiative "Jugend ohne Drogen" Schiffbruch erlitt. Auffällig ist, dass der VPM auf der Befürworterseite eine Allianz von Marxisten und der Finanzoligarchie, der Sozialistischen Internationalen und des globalisierenden Grosskapitals am Werk sah: eine klassische Verschwörungstheorie. Für den Verein führte insbesondere Diethelm Raff, ein langjähriger VPM-Anhänger, der sich als Psychologe und Agronom bezeichnet, den Abstimmungskampf. Laut seinen Schriften ist fast überall in Europa eine sogenannte marxistische Volksfront an der Macht. In typischer VPM-Mannier verdreht Raff Begriffe in ihr Gegenteil. Auf der Homepage des Komitees (www.buergergesprach.ch) behauptet er, der Ausdruck Nachhaltigkeit, wie er seit dem Erdgipfel von Rio 1992 geläufig ist, bedeute nicht etwa Schonung der Ressourcen zugunsten kommender Generationen, sondern sei ein Instrument zur "Durchsetzung einer totalitären Weltherrschaft".³¹ Darauf baut er das Szenario einer Weltverschwörung auf: Demnach sind die Machtzentren der Zukunft – ausgestattet mit polizeilichen Aufgaben, um die Bürger in ihrer ganzen Lebensweise zu kontrollieren – die Nichtregierungsorganisationen und die Frauenverbände.³² Raff reiste während dem Abstimmungskampf für das Komitee "Eine Schweiz für unsere Kinder" als Vortragsredner durch die Schweiz und gebrauchte dabei Argumente, die man auf das Schlagwort "Ausverkauf der Heimat" reduzieren kann.³³

Die restliche aktive Gegnerschaft setzt sich "grösstenteils aus rechtsextremen Einzelkämpfern und in Minigrüppchen organisierten Sektierern und Fundamentalisten zusammen".³⁴ Sie alle mobilisierten ihre kleine, meist ältere Anhängerschaft und organisierten Leserbriefe. Zum Teil waren auch die gleichen Kreise am Werk wie im Kampf gegen die neue Bundesverfassung im Jahre 1999.³⁵

Hinter dem "Schweizer Bürgervotum", das 4'100 Unterschriften beisteuerte, steckt Hanspeter Tschannen, ehemaliger Pressesprecher der Endzeitsekte "St. Michaelsvereinigung" aus dem thurgauischen Dozwil.³⁶ Im Internet wirbt das

³¹ BaZ vom 22.04.2000

³² <http://www.buergergesprach.ch/pub/neu-armee.html>

³³ Blick vom 10.05.2000

³⁴ Der Bund vom 27.04.2000

³⁵ Abstimmungsdatum: 18.04.1999 (angenommen mit 59,2% der Stimmenden und 13 Kantonen). Trotz klarer Unterstützung im Parlament entwickelte sich bei der neuen Bundesverfassung ein heftiger Abstimmungskampf, bei dem die Befürworter wegen unberechenbaren Gegnern aus dem Lager der Extremen-Rechten am Schluss noch ins Zittern kamen.

³⁶ Tschannen kandidierte im Herbst 1999 auch für den Nationalrat. Im Gemeinderat von Dozwil/TG hielten die Anhänger des Sektengründers Paul Kuhn, der sich als inkarnierter Apostel Paulus versteht, zu dieser Zeit die Mehrheit. Paul Kuhn prophezeite für den Muttertag 1988 die Ankunft von Raumschiffen, welche die Kinder der rechtgläubigen Sektenanhänger hätten abholen sollen. In: Tages-Anzeiger vom 28.09.1999.

Bürgervotum für folgende Ziele: "1. Treue zum ewigen Helvetischen Bündnis mit Gott; 2. Schutz der Ungeborenen; 3. Souveränität und Freiheit für die Schweiz".³⁷

Unter dem Namen "Presseclub Schweiz" verschickte der verurteilte Basler Holocaust-Leugner Ernst Indlekofer seine Flugblätter gegen die bilateralen Verträge. In seiner Postille "Recht + Freiheit" wetterte er von einer "Verschwörung gegen den Souverän" und behauptete, die "machtbesessenen Politiker (...) führen (...) im Innern einen Krieg gegen das eigene Volk, indem sie eine Flut von Bundesgesetzen [zu den bilateralen Verträgen, Th.O.] absichtlich in die Weihnachtszeit legen und ihre Bürger für das Unterschriften sammeln wohlbedacht der Kälte ausliefern, mit Vorbedacht das Misslingen des Referendums schon im Auge." Trotzdem trug der "Presseclub Schweiz" 3'500 Unterschriften bei.

Aus dem grün-fundamentalistischen Spektrum stammt das "Forum für direkte Demokratie" (2'500 Unterschriften) mit Sitz in Zürich, das mit dem Slogan "EU-kritisch, ökologisch sozial" für sich selber wirbt. Es wurde am 12. August 1992 als "Forum gegen den EWR- und EG-Beitritt - Bewegung für eine direkt-demokratische und um-weltverbundene [sic!] Schweiz" gegründet und gab sich 1993 den heutigen Namen. Das "Forum für direkte Demokratie" ist auch der Herausgeberverein der seit 1992 erscheinenden Zeitschrift "Europa-Magazin".³⁸ Für dieselben grün-fundamentalistischen Anliegen setzten sich auch der unermüdete Berner *Grüne Luzius Theiler*³⁹ und eine linke militante Splittergruppe unter dem Namen "Stopp dem Beton" (1'800 Unterschriften) ein.

Im eigentlichen Abstimmungskampf konnten diese Gruppierungen, die für die notwendigen Unterschriften sorgten, auf weitere Exponenten zählen. So trat an Veranstaltungen von linker Seite vor allem der Luzerner Arzt und ehemalige Politiker des Grünen Bündnisses/Poch Peter Mattmann aktiv in Erscheinung.⁴⁰

Zu Wort meldete sich auch der Hallauer *Rimuss-Produzent Emil Rahm* ("der alte Hüter alles Schweizerischen"⁴¹), der an eine freimaurerisch-jüdische Weltverschwörung glaubt und Mitglied der SVP ist. Er finanzierte unter dem Komitee-Namen "Volk + Parlament" Kleinstinserate im grossen Stil und warnte auf seinen Info-Blättern "Prüfen + Handeln" vor "einem verfehlten Schritt auf europäischer Ebene".⁴²

Ferner ist auch der Zürcher *Kleinunternehmer Benno Huber* zu nennen, der sich bereits in der EWR-Abstimmung mit seinem Komitee "Unternehmer-

vereinigung gegen den EWR/EU-Beitritt" engagierte. "In der Europafrage stehe ich mordsrechts", wetterte Huber im Blick. Deshalb sei es ihm egal, wer ihm sonst noch die Stange halte.⁴³

Unter dem Namen "Schweizer Jugend gegen Bilaterale" haben sich ausserdem am 24. März 2000 rund 50 Jugendliche aus Jungfreisinn, Junger SVP, FPS, EDU, Jungen SD und der Katholischen Volkspartei zusammengeschlossen. Sie wollten nach eigenen Angaben dem Volk die wahren Folgen der Verträge aufzeigen. Die bilateralen Verträge kämen einem sektoriellen EU-Beitritt gleich, welcher der Jugend überhaupt keine Vorteile bringe, war ihre Botschaft.⁴⁴

Für ein Nein zu den bilateralen Verträgen kämpfte auch der *Verein gegen Tierfabriken (Vgt)* des militanten Tieraktivisten Erwin Kessler, da die Abkommen das Schweizer Strassennetz für die "schrecklichen Tiertodestransporte der EU" öffneten.⁴⁵

Im Reigen der Gegner unterstützte auch die (linksgerichtete) *Humanistische Partei der Schweiz* das Referendum gegen die bilateralen Abkommen mit der EU. Dabei schloss sie sich den Argumenten des linken Forums für direkte Demokratie an, distanzierte sich aber von jenen der SD.⁴⁶

Auf bauerlicher Seite schliesslich versuchte der Luzerner SVP-Nationalrat Josef Kunz konservative Bauern hinter sich zu scharen und zu mobilisieren, um unter anderem auch der offiziellen Linie des Schweizerischen Bauernverbandes entgegenzutreten, der die Verträge unterstützte.⁴⁷

Es fällt auf, dass die Gegner mangels anderer, teurerer Öffentlichkeitsmassnahmen massiv auf dem Internet präsent waren (und für – oder zumeist gegen – andere Vorlagen immer noch sind).⁴⁸ Sie können damit zum einen ohne grosse finanzielle Vorleistungen eine rasche Kommunikation betreiben und zum anderen ihre Informationen zu bestimmten Entscheidungsträgern oder Multiplikatoren wie z.B. JournalistInnen bringen, was bei der Kampagne zu den bilateralen Verträgen ganz offensichtlich funktioniert hat – wenn auch vielfach nicht mit dem beabsichtigten Effekt: Die Internet-Angebote der Gegner wurden von den Medien sehr kritisch beleuchtet. Dies war diesen kleinen, zuvor fast völlig unbekanntes Gruppierungen egal. So sieht das "Forum für direkte Demokratie" die Mit-Lancierung des Referendums als eine "für den Bekanntheitsgrad des Forums (...) gute Sache". "Wir wurden mehrmals in auflagenstarken Zeitungen erwähnt. (...) Angesichts dieses 'Werbeerfolges', der sich allerdings noch nicht

³⁷ <http://www.chbv.ch/>

³⁸ Zu finden auch auf: <http://europa.crossnet.ch/>. Dahinter steckt als treibende Kraft vor allem Paul Ruppen. Zu seinem linken EU-Pessimismus vgl. auch Ruppen (1995).

³⁹ <http://edit.luzius-theiler.ch/>

⁴⁰ Tages-Anzeiger vom 13.04.2000 und NZZ vom 22.04.2000.

⁴¹ NZZ vom 22.04.2000

⁴² Zu finden auf: <http://www.klettgau.ch/pruefen&handeln/>

⁴³ Blick vom 10.05.2000

⁴⁴ Zu finden auf: <http://www.eunein.ch/>

⁴⁵ Zu finden auf: <http://www.vgt.ch/>

⁴⁶ Zu finden auf: <http://www.humanisten.ch/partei/index.html>

⁴⁷ NZZ vom 22.04.2000

⁴⁸ Vgl. dazu Oberer (2000: XIII f.): Tabelle aller mir bekannten PRO- und CONTRA-WebSites.

in steigenden (...) Mitgliederzahlen auswirkte, ist das ins Referendum investierte Geld gut angelegt. Und wir dürfen im Abstimmungsbüchlein unsere Internet-Adresse publizieren.“⁴⁹ Dieses Zitat zeigt deutlich, was neben inhaltlichen Punkten gegen die Verträge ebenfalls ein wichtiger Grund für die einzelnen Gruppierungen war, am Referendum teilzunehmen: die eigene Profilierung, um potentielle Neu-Mitglieder anzusprechen.

Wie stark diese neuen, internet-gestützten Politik-Angebote genutzt werden, ist aber (noch) schwierig zu fassen. Das GfS-Forschungsinstitut in Bern befasste sich in den letzten Jahren intensiv mit dieser Materie und zwar im Rahmen der VOX-Analyse zu den Volksabstimmungen, die seit längerem eine Fragestellung zur Mediennutzung während Kampagnen enthält. Erhoben wird die Internet-Verwendung bei einem repräsentativen Querschnitt von Personen, die allesamt an den gesamtschweizerischen Volksabstimmungen teilgenommen haben.⁵⁰ Bei den Nationalratswahlen 1999 haben schon über 100'000 SchweizerInnen für ihre Meinungsbildung auf das Internet zurückgegriffen (Longchamp 2000: 1). Die höchste Nutzung ergab sich dabei bei den voraussichtlichen WählerInnen der FDP, bei denen rund 11 Prozent von dieser Möglichkeit Gebrauch machten.⁵¹ Dabei schwang die Deutschschweiz punkto Internetnutzung zu politischen Zwecken gegenüber der Romandie obenaus. Bei Volksabstimmungen war bis anhin bei der Genschutzinitiative im Jahre 1998 mit einer durchschnittlichen Internet-Nutzung von fünf Prozent der Abstimmenden die bisher grösste Nachfrage nach politischen Internet-Angeboten nachzuweisen. Bei den bilateralen Abkommen nutzten nur vier Prozent das Internet (Hirter 2000: 12). Damit lag das Internet immer noch deutlich am Ende aller Informationsquellen.

2.3 Christoph Blochers Slalom-Kurs oder das Rumoren in der AUNS

Bei der Betrachtung der Gegnerschaft fallen zwei prominente Abwesende auf, die man eigentlich erwartet hätte: Christoph Blocher⁵² (mit Teilen der SVP) und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS).⁵³ Was sind die Gründe für deren Absenz? War dies *mit*-entscheidend für die schlussendliche Niederlage an der Urne?

AUNS-Chef Blocher hat mit Blick auf die bilateralen Verträge einen eigentlichen Slalomkurs gefahren, den er aber erstaunlicherweise unbeschadet überstanden hat, auch wenn es an der AUNS-Basis heftig rumorte. Noch 1997 zeigte

sich Blocher an der Jahresversammlung der AUNS entschlossen, ein unbefriedigendes Resultat der bilateralen Verhandlungen zu bekämpfen. Drei Jahre später waren diese Drohungen verpufft. “Die bilateralen Verträge sind ein politisches Thema ausserhalb der AUNS-Bandbreite”, hiess es plötzlich aus Blochers Munde.⁵⁴ Der SVP-Nationalrat lehnte die “schlechten” Abkommen zwar nach wie vor ab, wollte aber die Erfolgsmaschine AUNS aus taktischen Gründen weder für ein Referendum noch für eine Nein-Kampagne einsetzen. Blocher engagierte sich auch persönlich und finanziell nicht in der Abstimmungskampagne, obwohl er selber im Nationalrat bei allen Abstimmungen gegen die bilateralen Verträge stimmte.⁵⁵ Mit den bilateralen Verträgen könne das noch schlimmere Szenario eines EU-Beitritts verhindert werden – so die offizielle Begründung. “Unsere Hauptfront liegt zur Zeit bei der Verteidigung der Neutralität”, sagte AUNS-Geschäftsführer und SVP-Nationalrat Hans Fehr.⁵⁶ Und diese werde von den bilateralen Verträgen nicht tangiert. Vor und hinter den Kulissen rüstet sich die AUNS zurzeit bereits für aussichtsreichere Schlachten – so den Kampf gegen die Bewaffnung von Schweizer Soldaten im Ausland, gegen den neu lancierten UNO-Beitritt und die Initiative “Ja zu Europa”.

Mit dem Fehlen der AUNS im Referendumskampf mussten die Gegner auf die Hilfe der stärksten Oppositionsgruppierung der Schweiz verzichten. Unter Geschäftsführer Hans Fehr stehen treue Anhänger und viel Geld zur Verfügung. Bereits 1998 war klar, dass “falls Blocher mit seinen Forderungen innerhalb der SVP scheitert kann er jetzt mit einem zweiten nationalen Gefäss Druck machen.”⁵⁷ Das war bisher noch in keinem einzigen Fall nötig. Beim Abstimmungskampf um den Beitritt zum EWR setzte Blocher noch vorwiegend auf die SVP. Inzwischen hat sich Blocher eine eigentliche Hausmacht aufgebaut. Von 7'200 Personen im Jahr 1991 stieg die Mitgliederzahl bis ins Jahr 2000 auf 38'041 (davon 4'997 in der Romandie).⁵⁸ Damit rückte die AUNS in die Nähe der SPS mit gesamtschweizerisch rund 40'000 Mitgliedern.⁵⁹ Auch finanziell ist die AUNS sehr potent. Die Kriegskasse ist mit gut 3,5 Millionen Franken prall gefüllt.⁶⁰ Geld, dass die Gegner der bilateralen Verträge dringend hätten gebrauchen können.

⁵⁴ sda vom 28.04.2000

⁵⁵ Die Schlussabstimmungen finden sich im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung zur Herbstsession 1999 (http://www.parlament.ch/D/amtl_Bulletin/archiv45_d.htm).

⁵⁶ sda vom 28.04.2000. Fehr betreibt ebenfalls Propaganda in eigener Sache: <http://www.hans-fehr.ch>

⁵⁷ SoZ vom 01.02.1998

⁵⁸ 1999 wuchs die AUNS gesamthaft um nicht weniger als 11,5%; in der Romandie gar um 14,5% (gemäss Geschäftsbericht 1999). Einzusehen auf: <http://www.auns.ch/aktuell/000417bericht.htm>

⁵⁹ Die CVP hat rund 60'000, die SVP rund 70'000 und die FDP etwa 89'000 Mitglieder.

⁶⁰ Gemäss Jahresrechnung 1999 (<http://www.auns.ch/aktuell/000417bericht.htm>).

Doch auch ohne das fehlende AUNS-Geld stand den Gegnern zum Schluss die beachtliche Summe von gegen drei Millionen Franken zur Verfügung, um mit Inseraten und Flugblättern an sämtliche Schweizer Haushalte auf sich aufmerksam zu machen. Anonyme Sympathisanten hatten mehrere Grossspenden hinterlegt. Wer hinter dem plötzlichen Geldfluss steckte, wollte Kampagnenleiter Bernhard Hess aber nicht verraten. Denner oder Blocher seien jedenfalls nicht dabei.⁶¹

Die Haltung Christoph Blochers und der AUNS gegenüber den bilateralen Verträgen gleicht einem eigentlichen Zick-Zack-Kurs: Kurz vor dem Durchbruch bei den Verhandlungen Ende 1998 hiess es von Seiten von AUNS-Geschäftsführer Fehr, er werde seiner Organisation einen Referendumsantrag stellen.⁶² Mit seinem Vorpellen setzte Fehr Blocher unter Druck. Blocher, der in den beiden vorhergehenden Verkehrsabstimmungen (LSVA und FinöV im Jahre 1998) zwei schwere Niederlagen hatte einstecken müssen, wollte sich nach wie vor nicht festlegen. Zu dieser Zeit zeichnete sich bereits ab, dass die SVP sich mehrheitlich für die bilateralen Verträge aussprechen würde.

Nach der klaren Annahme der Abkommen im Parlament in der Herbst-Session 1999 – in der Blocher sich gegen die Verträge aussprach – wehrte er sich gegen den Vorwurf, sein Abseitsstehen sei bloss taktischer Natur, da er eine Niederlage fürchte: "Ich bin überzeugt, dass dieses Paket in einer ernsthaften Auseinandersetzung vom Volk abgelehnt würde. Aber entscheidend ist, dass damit die Verträge nicht besser würden. Der Bundesrat ist unfähig zu erfolgreichen Verhandlungen."⁶³ Der schwarze Peter wurde damit dem Bundesrat zugespielt. Gleichzeitig bekräftigte Blocher, dass er in einem Abstimmungskampf nicht zur Verfügung stehen werde.

Damit hatte Blocher sich taktisch wieder einmal ausgesprochen klug verhalten: Denn mit dem Ja der nationalen SVP-Delegierten vom 16.04.2000 wurde verhindert, dass der SVP Wortbruch vorgeworfen werden konnte: Sie hatte die Verhandlungen 1992 nach dem EWR-Nein verlangt – jetzt unterstützte sie deren Resultat.⁶⁴ Mit seinem persönlichen Nein blieb Blocher sich selber treu. Dennoch bemerkte sogar Blochers treueregebener AUNS-Geschäftsführer Hans Fehr: "Blocher fährt Slalom".⁶⁵ Mit dem Ja an der Urne vom 21. Mai hat Blocher neue Trümpfe in der Hand und ist nun seinem Fernziel, den EU-Beitritt der Schweiz um jeden Preis zu verhindern, für den Moment zumindest einen Schritt

näher gekommen.

Doch zuvor musste sich Blocher noch mit dem heftigen Widerstand der AUNS-Basis herumschlagen. Diese wollte sich mit dem Entscheid des Vorstandes, keine Parole zu den bilateralen Verträgen zu fassen nicht abfinden und probte am 13. Mai 2000 den Aufstand. Als absolutes Novum in der 15-jährigen AUNS-Geschichte wurde Blocher in seiner Eröffnungsansprache im Berner Hotel National von den 1'200 Anwesenden gar ausgebuht und sein Eingeständnis, er wolle selber ein Nein in die Urne werfen, aber trotzdem keine (Nein-)Parole fassen, wurde mit Kopfschütteln bedacht.⁶⁶ In der Abstimmung setzten sich die Befürworter einer Nein-Parole mit 325 zu 190 Stimmen locker durch. Einzig mit der Begründung Finanzentscheide lägen in der Kompetenz des AUNS-Vorstandes konnte Blocher verhindern, dass die AUNS – eine Woche vor der Abstimmung! – noch eine Inseratenkampagne startete. Blocher: "Es wäre ein völliger Blödsinn, wenige Tage vor der Abstimmung Hunderttausende von Franken in Inserate zu verlocken."⁶⁷ Blocher selber musste zu diesem Zeitpunkt bereits eingestehen, "dass die Verträge angenommen werden".⁶⁸ Auch Claude Longchamp stufte das Gewicht des Neins der AUNS zu diesem späten Zeitpunkt als nicht mehr allzu gross ein: "Anders hätte es ausgesehen, wenn die AUNS vor der Delegiertenversammlung der SVP getagt hätte. Dann hätte sich bei der Volkspartei ebenfalls eine Nein-Parole durchsetzen können."⁶⁹ Die Wirkung der AUNS-Parole eine Woche vor dem Abstimmungstermin war auch nach Meinung von Politologe Hans Hirter gering: "Die Meinungen sind gemacht".⁷⁰

2.4 Eklat bei der Freiheits-Partei

Eine Partei hätte man vor ein paar Jahren noch als "sicheren Wert" für eine Teilnahme am Referendum gegen die bilateralen Verträge gehandelt: Die Freiheitspartei (FPS), die frühere Auto-Partei. Doch das Jahr 1999 war das "schwarzeste in der Geschichte der FPS".⁷¹ Die Partei hatte bei den Parlamentswahlen sämtliche sieben Nationalratssitze verloren. Zudem war die frühere Autopartei von zahlreichen Übertritten in andere Parteien – hauptsächlich in die SVP – betroffen.

In der Schlussabstimmung im Parlament hatten vier ihrer damals noch sechs

⁶⁶ Am Schluss der Veranstaltung – nach der gegen seinen Willen gefassten Nein-Parole – bekam Blocher jedoch wieder eine stehende Ovation der vorwiegend älteren AUNS-Mitglieder, d.h. sein Nimbus innerhalb der AUNS wurde nicht ernsthaft angekratzt (vgl. dazu: Der Bund, Tages-Anzeiger und NZZ vom 15.05.2000).

⁶⁷ SoZ vom 14.05.2000

⁶⁸ a.a.O.

⁶⁹ a.a.O.

⁷⁰ sda vom 28.04.2000

⁷¹ Der Parteivorsitzende, alt Nationalrat Jürg Scherrer, am 15.4.2000 an der FPS-DV in Aarau.

⁶¹ SoZ vom 13.02.2000. Zuvor hatten die Gegner immer behauptet bloss über bescheidene 500'000 Franken zu verfügen.

⁶² SoZ vom 06.12.1998

⁶³ SoZ vom 10.10.1999

⁶⁴ 14 kantonale SVP-Sektionen haben demgegenüber die Nein-Parole beschlossen: AR, BS, GE, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH.

⁶⁵ SoZ vom 16.04.2000

Nationalräte⁷² zwar für die Verträge gestimmt und die FPS hatte sich auch nicht am Referendumskampf beteiligt. Doch beschlossen die Delegierten nach heftiger Diskussion im April 2000 mit 26 zu 8 Stimmen die Nein-Parole: Ein ähnlicher Vorgang wie bei der AUNS. Nach der Parolenfassung verliess der langjährige FPS-Nationalrat Michael E. Dreher demonstrativ die Versammlung. "Die ehemals wirtschaftsfreundliche Freiheits-Partei engagiert sich notorisch fremdenfeindlich zusammen mit Schweizer Demokraten, einem Teil der Zürcher SVP und VPM-Exponenten gegen die bilateralen Verträge. Ich weiss nicht mehr, was ich hier verloren habe", meinte der Parteigründer anschliessend. Als Finanzchef habe er jahrelang die Finanzierung der Partei sichergestellt. Mit der Parole falle die Partei ihren Sponsoren, welche sich von den EU-Verträgen Vorteile erhofften, in den Rücken.⁷³

2.5 PRO: Die Lehren aus dem EWR

Die Befürworter der bilateralen Verträge stellten während der ganzen Zeit der aussenpolitischen Verhandlung und innenpolitischen Absicherung in allen Umfragen die Mehrheit. Und diese Mehrheit wollten sich die wichtigsten Akteure zum Schluss nicht mehr wegnehmen lassen: Man hatte aus dem EWR-Debakel von 1992 die Lehren gezogen. Damals ging die Abstimmung nicht zuletzt deshalb verloren, weil die PRO-Kampagne viel zu spät einsetzte. Bis kurz vor der Abstimmung hatten die EWR-Gegner rund neunmal so viele Inserate geschaltet wie die Befürworter (Goetschel 1994: 208). Ausserdem hatten die EWR-Gegner um Christoph Blocher schon zwei Jahre vor der Abstimmung zu den ersten öffentlichen Tagungen aufgeboten. Als dann die Befürworter ihre Kampagne eröffneten, hatte sich die negative Grundstimmung bereits derart verdichtet, dass selbst der geschätzte Inseratenaufwand der Befürworter von rund 7,3 Millionen Franken verpuffte.⁷⁴

Dieser Lernprozess betrifft in erster Linie die Wirtschaft. "Falls das Referendum (...) eingereicht wird, werden wir am Tag darauf unsere Kampagne starten", erklärte Theo Zijdenbos von der Wirtschaftsförderung (wf)⁷⁵, welche die Ja-Kampagne für die Wirtschaft koordinierte und finanzierte, bereits anfang Januar 2000.⁷⁶ Zuvor schon führte die Wirtschaft im Sommer 1999 und während der Behandlung der Verträge im Parlament eine gross angelegte Goodwillkampagne,

die kontinuierlich vor allem auf kantonaler Ebene weiterlief: Es war eine der teuersten und ausgefeiltesten Politikkampagnen der Schweizer Geschichte.⁷⁷

In der klaren Annahme, das Referendum komme auf jeden Fall zustande, hatte die Wirtschaft ihre Fäden schon lange gesponnen. Die ersten Inserate rückte die wf bereits im August 1995 in die Zeitungen und schob seither in regelmässigen Abständen weitere Annoncen nach. Den Schwerpunkt dieser frühen Kampagne bildete die Deutschschweiz, da die Romandie als sicherer Europawert eingeschätzt wurde. Allein bis Ende 1997 – zu diesem Zeitpunkt waren die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen – liess sich die Wirtschaft diese Kampagne zwei bis drei Millionen Franken kosten.⁷⁸ Im Unterschied zum EWR seien die Dachverbände und Unternehmen heute ohne weiteres bereit, die Kassen zu öffnen, bestätigte Theo Zijdenbos.⁷⁹ Dies obwohl die zu diesem Zeitpunkt bevorstehende Abstimmung über die Genschutz-Initiative vor allem bei der Pharmaindustrie beträchtliche Mittel band.⁸⁰

Die wf setzte auf eine konventionelle Kampagne mit Inseraten, Broschüren und Plakaten. In der PRO-Kampagne der ersten Stunde sollten die bilateralen Abkommen primär als Beitrag zum Aufschwung dargestellt werden. Die zweite Aussage: Mit ihnen normalisiert die Schweiz die Beziehungen zu ihrem wichtigsten Handelspartner – mehr nicht. Theo Zijdenbos: "Wir wollen keine übertriebenen Hoffnungen wecken. Wir verkaufen nur einen Volkswagen, keinen Mercedes."⁸¹

Über Zahlen zum Finanzaufwand wollte man bei der wf keine Auskunft geben. Schätzungen der Gegner und von Branchenkennern gingen aber von Zahlen zwischen fünf und zehn Millionen Franken aus, eine Grössenordnung, die von der wf nie dementiert wurde. "Die multinationalen Konzerne leisten einen gewaltigen finanziellen Solidaritätsbeitrag an Verträge, die eigentlich ein absolutes KMU-Produkt sind", meinte Matthias Kummer, Direktor der wf dazu lediglich.⁸² Auch FDP-Generalsekretär Johannes Matyassy, der für die politischen Parteien das überparteiliche PRO-Komitee koordinierte, wusste nach eigenen Angaben nicht, wie hoch das Budget war. "Mir genügt die Aussage der

⁷⁷ Vgl. zum Einsatz von Propagandamitteln von Interessengruppen Ursprung (1994).

⁷⁸ wf-Kampagnen-Koordinator Theo Zijdenbos im Tages-Anzeiger vom 24.11.1997.

⁷⁹ Martin Erb, Direktor des Vereins Schweizerischer Maschine-Industrieller (VSM), sagte z.B.: "Wir stellen alle finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung, die notwendig sind". Ähnlich tönte es aus der Textilindustrie oder auch bei Nestlé und Swissair. Vgl. dazu: Tages-Anzeiger vom 24.11.1997.

⁸⁰ Bis zu 35 Millionen Franken, schätzten Werbefachleute, sollen der Branche die Genschutz-Kampagne vor der Abstimmung vom 07.06.1998 (66,6% Nein-Stimmen, Ablehnung in allen Kantonen) wert gewesen sein. In: Tages-Anzeiger vom 24.11.1997

⁸¹ a.a.O.

⁸² SoZ vom 13.02.2000

wf, dass genug Mittel da sind“, sagte er. Und SP-Sprecher Jean-Philippe Jeannerat meinte lakonisch, dass der wf “riesige Geldsummen“ zur Verfügung stünden.⁸³ Die SP – selber im PRO-Komitee dabei – führte mit rund 100'000 Franken eine eigene, zusätzliche Abstimmungskampagne, um nach aussen eine gewisse Unabhängigkeit von der alleine von der Wirtschaft finanzierten PRO-Kampagne zu demonstrieren.

Die Wirtschaftsförderung hatte ihre Kampagne flexibel aufgebaut, national und regional. Bereits anfang Jahr, also noch bevor feststand, ob das Referendum tatsächlich zustande kam, bereitete sie 150 bis 200 Spitzenleute aus Politik und Wirtschaft auf öffentliche Auftritte vor und versorgte sie mit Musterreferaten, Folien und Argumenten. Die kantonalen Wirtschaftsförderungen wiederum schulten jeweils 20 bis 25 vor Ort bekannte Vertreter aus Politik und Wirtschaft für öffentliche Podiumsdiskussionen und Auftritte.⁸⁴

Damit die Strategie der Gegner der Verträge, die in der Öffentlichkeit den Eindruck eines Kampfes “David gegen Goliath“ erwecken wollten, nicht aufging, versuchte die wf bewusst einen “Overkill“, eine Überflutung der StimmbürgerInnen mit Inseraten und Plakaten zu vermeiden.⁸⁵ Dies wurde nicht zuletzt dadurch begünstigt, dass die Gegner lange Zeit nicht auf Touren kamen, was José Bessard, Sprecher des Integrationsbüros des Bundes erfreut kommentierte: “Man ist weit entfernt vom emotionalen Klima von 1992; diesmal läuft eine erklärende Kampagne“.⁸⁶ Die Stimmung unter den Befürwortern sei entspannt, da Wirtschaft, Politik und Gewerkschaften nahezu geschlossen für die Abkommen seien. Dennoch behielt die wf Munition in Reserve, falls die einen Monat vor der Abstimmung immer noch zurückhaltenden Urheber des Referendums in Aktion treten würden. In diesem Falle wäre man bereit gewesen, die Medienkampagne nochmals hochzutreiben. Der Medienplan sei so flexibel, um auf Schwankungen der Meinungen jederzeit zu reagieren, hiess es bei der wf.⁸⁷ In den letzten Wochen vor der Abstimmung hatte sie aber die Anzeigenschaltungen aus Furcht vor einer Übersättigung nochmals reduziert.⁸⁸

Mit kleinerer Kelle als 1992 rührte diesmal der Bund seine Kampagne an. 1996 hatte alles noch euphorisch begonnen: Nachdem die EU-Aussenminister im Juli 1996 in Aussicht gestellt hatten, die Verhandlungen so schnell als möglich abzuschliessen, planten die Informationsschefs des Bundes Grosses. Zu diesem Zeitpunkt liebäugelte Christoph Blocher bei allfälligen Zugeständnissen an

Brüssel noch öffentlich mit dem Referendum. Und deshalb wollte der Bund das Feld nicht einfach den Europa-Gegnern überlassen wie 1992. Das Zauberwort zur Erreichung dieses ehrgeizigen Zieles hiess Information. Unverhofft hatte dazu das Parlament schon in der Junisession den Startschuss gegeben: Nach Ansicht der Parlamentsmehrheit sollte der Bundesrat die Information über globale Zusammenhänge und das Verhältnis Schweiz – EU verstärken und zwar ausdrücklich nicht nur vor der nächsten Volksabstimmung, sondern über die Jahre kontinuierlich. Nach einer ersten Sitzung einer vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe träumte Dominik Furgler, im Integrationsbüro für die Europa-Information zuständig, von einer grossangelegten Aktion mit behördlichen Plakatkampagnen, Inseraten und Broschüren in Postbüros oder gar Briefsendungen an alle Haushalte. “Das Hol-Prinzip ist zu defensiv, wir müssen Informationen zu den Leuten hinbringen“, meinte er.⁸⁹ Anschauungsmaterial, wie man es nicht machen sollte, existierte beim Bund zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als genug. Goetschel (1994) stellte in seiner Dissertation fest, die Bundesbehörden hätten im Falle der EWR-Abstimmung zu spät, zu defensiv, zu elitär und auch zu widersprüchlich informiert. Für Goetschel (1994: 280) war deshalb wichtig, dass künftig eine kontinuierliche Information der Behörden angezeigt sei, da diese nicht nur effizienter, sondern auch aus Gründen der Akzeptanz wünschenswerter sei. Damit sei die staatliche Information besser von derjenigen der privaten politischen Kräfte zu unterscheiden. Auch sei zu überlegen, ob das Integrationsbüro nach der Erfahrung der EWR-Kampagne noch als Zentrale für die Europa-Information geeignet sei. Ein Rat, der in der Folge nicht berücksichtigt wurde.⁹⁰

Während der Bund also noch über seine PR-Strategie nachdachte, lancierte die wf bereits eine teure Kampagne samt Sennenkäppi und Fussballnationalmannschaft und versuchte im Sommer 1996 gute Stimmung für die Personenfreizügigkeit zu machen.⁹¹ Doch nach der Euphorie war auf Seiten des Bundes bald klar, dass nur noch kleinere Brötchen gebacken werden konnten. Für das Jahr 1998 plante das Integrationsbüro zwar eine Verdoppelung seines Budgets auf 1,75 Millionen Franken.⁹² Ein Sonderkredit von 5,9 Millionen Franken wie er 1992 für die EWR-Kampagne zur Verfügung stand, wurde gar nicht erst in Erwägung gezogen, da man die damalige geballte Ladung an Information rückblickend als kontraproduktiv ansah.⁹³ In der Folge wur-

⁸⁹ Facts vom 18.07.1996

⁹⁰ Goetschel (1994) ist als fundierter Einstieg in die Wirkungsweise von behördlichen Abstimmungskampagnen sehr gut geeignet.

⁹¹ Ziel war laut wf-Vertreter Theo Zijdenbos ein Höhepunkt der Kampagne auf den Herbst 1996, um das Terrain für das Treffen des EU-Verkehrsministerrates vom 3. Oktober vorzubereiten. Damit sollte ein Durchbruch gefördert werden. In: Facts 18.07.1996.

⁹² Tages-Anzeiger vom 24.11.1997

⁹³ Beim Integrationsbüro ging man zu diesem Zeitpunkt auch davon aus, dass das Grundwis-

⁸³ sda vom 17.03.2000

⁸⁴ SoZ vom 13.02.2000

⁸⁵ wf-Medienchef Urs Rellstab gegenüber der sda vom 17.03.2000.

⁸⁶ sda vom 24.04.2000

⁸⁷ a.a.O.

⁸⁸ sda vom 30.04.2000

de das Integrationsbüro vom Parlament sogar noch weiter zurückgebunden. Unmittelbar nach Abschluss der parlamentarischen Debatte sollte eine breite Informationskampagne zu den sieben bilateralen Abkommen einsetzen. Der Bundesrat hatte dazu bereits grünes Licht gegeben.⁹⁴ Doch die Finanzdelegation lehnte den benötigten Sonderkredit ab und wies den Bundesrat an, den Kredit wie gewohnt als Nachtragskredit im Dezember dem Gesamtparlament vorzulegen. Begründet wurde dies mit der Angst, das Geld könnte für Europapropaganda eingesetzt werden und damit politischen Schaden anrichten. Dies verärgerte Bruno Spinner, den damaligen Chef des Integrationsbüros: Je näher am Abstimmungstermin die Propaganda einsetze, desto eher gerate eine an sich neutrale Information in den Verdacht der Propaganda.⁹⁵ Spinner beschloss deshalb, die Kampagne dennoch durchzuziehen und dafür das normale Budget anzubrechen. Ein Entscheid, der für seinen Nachfolger Michael Ambühl unangenehme Folgen hatte. Das Parlament hat im Dezember 1999 den Nachtragskredit kurzerhand gestrichen: Die Broschüren waren zu diesem Zeitpunkt aber längst gedruckt, was das Budget des Integrationsbüros für das Jahr 2000 arg belastete.⁹⁶

2.6 Bundesrat Ogi trifft den Nagel auf den Kopf

Aufseiten der Befürworter engagierte sich auch der gesamte Bundesrat in noch nie dagewesener Art und Weise. Am Tag nach dem Zustandekommen des Referendums machte Bundespräsident Adolf Ogi im Namen des Bundesrates klar, dass man bei dieser zentralen Vorlage das Feld nicht den Gegnern überlassen wolle und zwar mit einer Erklärung, die – so die NZZ – “nichts an Klarheit zu wünschen übrigliess”.⁹⁷ Angesichts der Tatsache, dass es eine wichtige aussenpolitische Vorlage sei, diese “massgeschneiderten Verträge für die Schweiz”, solle der Volkswille unbeeinflusst von anderen Sachthemen zum Ausdruck kommen, weshalb am 21. Mai 2000 nur über die bilateralen Verträge abgestimmt werde. Die Verträge seien in erster Linie Wirtschaftsverträge, die dazu dienten, die Beziehungen zur EU auf eine zeitgemässe solide Grundlage zu stellen. Gegen allfällige negative Auswirkungen habe man vor allem im Bereich des Freien Personenverkehrs und des Landverkehrs flankierende Massnahmen beschlossen. Es sei dem Bundesrat ein Anliegen, so Ogi weiter, dass

sen über die EU gegenüber 1992 gestiegen sei. Die Zurückhaltung hing auch damit zusammen, dass die Referendumshürde (nur Volksmehr) kleiner war als 1992. In: Tages-Anzeiger vom 24.11.1997.

⁹⁴ Dazu sollten mehrere Broschüren in den vier Landessprachen produziert, 100'000 CDs hergestellt und dies alles interessierten BürgerInnen gratis abgegeben werden. 700'000 Franken hätte diese Kampagne gekostet. Vgl. dazu: Tages-Anzeiger vom 02.09.1999.

⁹⁵ Tages-Anzeiger vom 02.09.1999

⁹⁶ Facts vom 23.12.1999

⁹⁷ NZZ vom 17.02.2000

die bilateralen Verträge mit einem allfälligen EU-Beitritt nichts zu tun hätten. Sowohl Gegner als auch Befürworter eines EU-Beitritts könnten deshalb zustimmen. Die Vorgänge zwischen Österreich und der EU wegen der Regierungsbeteiligung von Jörg Haider's FPÖ stünden mit den bilateralen Abkommen in keinem Zusammenhang.⁹⁸ Einige Zeit bevor die Referendumskampagnen richtig ins Rollen kamen gab Ogi damit inhaltlich fast alle Themen wieder, denen wir weiter unten bei der Analyse der Inserate und Leserbriefe wieder begegnen werden: Er hatte sozusagen den Nagel auf den Kopf getroffen. Ogi machte auch klar, dass der erste Auftritt des Bundesrates in diesem Abstimmungskampf nicht der letzte gewesen sei: “Der Bundesrat ist gewillt, an der öffentlichen Diskussion teilzunehmen.”⁹⁹

Was dies bedeutete, machte der Bundesrat am 17. März 2000 klar: Mit Wirtschaftsminister Pascal Couchepin, Aussenminister Joseph Deiss, Verkehrsminister Moritz Leuenberger und Sozial- und Forschungsministerin Ruth Dreifuss traten erstmals vier Bundesräte zu einer Abstimmungsvorlage gemeinsam vor die Medien.¹⁰⁰ Die Bundesräte eröffneten damit einen ganzen Reigen von öffentlichen Auftritten gleich im Dutzend, der ihnen von der Gegenseite prompt den Vorwurf von unerlaubter Propaganda und Irreführung der Öffentlichkeit einbrachte.¹⁰¹

Trotzdem: Es bleibt die Tatsache einer ganz neuen Art des Bundesrates, sich aktiv für eine Vorlage einzusetzen. Mit gemeinsamen Auftritten hatte der Bundesrat schon zuvor meistens gute Erfahrungen gemacht. Jedes Mal konnte er das Volk gewinnen, meist er vor einer Abstimmung zu dritt für eine Vorlage warb: 1992 bei IWF-Beitritt und NEAT ebenso wie 1998 bei der Genschutz-Initiative. Einzig beim EWR nützte alles Werben des Bundesrates nichts. Damals wollten alle sieben Bundesräte gemeinsam für den EWR auftreten, obwohl zuvor jeder einzelne mit wenig koordinierten Auftritten aufgefallen war. Dann legte sich aber der Europaskeptiker Otto Stich quer und der Auftritt der Gesamtregierung platzte.¹⁰²

⁹⁸ Pressemitteilung von Bundespräsident Adolf Ogi vom 16.02.2000. Einzusehen auf: http://www.europa.admin.ch/d/akt/presse_archiv/presse00_02.htm#16.02.b

⁹⁹ a.a.O.

¹⁰⁰ Organisiert und inszeniert wurde der gemeinsame Auftritt der vier Bundesräte von einem PR-Büro. Deshalb fand die Veranstaltung nicht im gewohnten (eher tristen) Pressekonferenzzimmer im Bundeshaus, sondern im Berner Rathaus statt. Damit das Ganze nicht allzu sehr nach Polit-Propaganda aussah – wie die Gegner die Bundesratsauftritte bezeichneten – wurde offiziell zu einem “Medienseminar” eingeladen. Vgl. dazu u.a. Der Bund vom 18.03.2000.

¹⁰¹ Dem Bundesrat wurde vorgeworfen, er betreibe mit seinen Auftritten “staatsrechtlich unzulässige Propaganda”, da er sich in corpore klar für die Verträge aussprach (Tages-Anzeiger vom 10.04.2000).

¹⁰² Tages-Anzeiger vom 08.09.1999

2.7 Kommt es zum “Haider-Effekt”?

Alles lief für die Befürworter nach Plan, als am 31. Januar 2000 überraschend bekannt wurde, dass die EU unter der Präsidentschaft von Portugal damit drohte, die bilateralen Kontakte mit Österreich auf ein Minimum einzuschränken, wenn die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) Jörg Haider in die Regierung eintrete.¹⁰³ Haider und sein Verhandlungspartner Wolfgang Schüssel protestierten umgehend. Doch nach der Vereidigung der neuen Regierung inklusive FPÖ-Minister am 4. Februar 2000 blieb die EU lange Zeit hart – erst mit der Einsetzung von drei Weisen durch den Schweizer Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) Luzius Wildhaber am 13. Juli 2000 wurde eine Lösung möglich.¹⁰⁴

Doch diese “politische Bombe” verfehlte ihre Splitterwirkung auch in der Schweiz nicht. Für die Befürworter kam sie im denkbar ungünstigsten Moment. Kurz vor der Einreichung des Referendums eröffnete sich den Gegnern damit ein unverhofftes neues Themenfeld: Der Begriff des “Haider-Effektes” wurde geboren. “Hoppla, ein neues Argument” titelte der Tages-Anzeiger¹⁰⁵ und laut dem Bund “haidert es durch die Zeitungsspalten”.¹⁰⁶ Und Christoph Blocher meinte zum Thema Österreich und EU: “Wer seine Neutralität aufgibt, ist entweder ein Trottel oder Österreicher.”¹⁰⁷

Bei den Gegnern witterte man Morgenluft: Bei der Einreichung der Unterschriften behaupteten sie gar, die Ereignisse in Österreich hätten ihnen einen letzten, dicken Stoss von Unterschriften geliefert. Die Leute hätten nun “ein für alle Mal gemerkt, was die EU sei: eine bürokratische, zentralistische und vor allem demokratiedefizitäre Riesenorganisation, die es nicht gut meine mit kleinen, demokratischen Ländern wie etwa der Schweiz”.¹⁰⁸ Und SD-Parteisekretär Bernhard Hess freute sich: “Dies wird uns den Abstimmungskampf (...) enorm erleichtern.”¹⁰⁹

Konsternation herrschte auf der anderen Seite bei den Befürwortern: Die Mitglieder des überparteilichen Ja-Komitees traten mit der Befürchtung vor die Medien, nun gelte es vor allem, einen negativen Einfluss der Österreich-Sank-

tionen zu verhindern.¹¹⁰ Man wolle dies tun, indem man noch vermehrt das Argument betone, wonach die bilateralen Verträge nichts mit einem EU-Beitritt zu tun hätten. Nur die SPS blieb bei ihrer Haltung, dass die bilateralen Verträge eine wichtige Etappe auf dem Weg der Integration seien.

Doch der “Haider-Effekt” entpuppte sich bald als “Sturm im Wasserglas”. Was CVP-Generalsekretär Hilmar Gernet noch anfang Februar als Hoffnung ausgedrückt hatte, nämlich dass “die mündigen Bürgerinnen und Bürger zwischen den Verträgen und der Krise Österreich-EU unterscheiden können”¹¹¹, ging in Erfüllung. Dies hatte nicht zuletzt mit der Handhabung des Empfanges des neuen österreichischen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel durch den Bundesrat am 31. März 2000 in Bern zu tun: Der Bundesrat demonstrierte “business as usual”. Dies anerkannte auch Pascal Sciarini, Professor für Politikwissenschaft am Europainstitut der Universität Basel: Der Bundesrat habe alles getan, um allfällige Auswirkungen auf die Abstimmung zu vermeiden. So habe er es vermieden, die Position der EU zu unterstützen. Hätte der Bundesrat Schüssel nicht empfangen, hätte es durchaus negative Auswirkungen haben können. Das Lager der Gegner sei jedoch zu klein, meinte Sciarini weiter, “um dieses Argument gegen die bilateralen Verträge einzusetzen, braucht es eine medienwirksame Stimme”.¹¹² Und die fehlte mit dem Abseitsstehen von Christoph Blocher.¹¹³

Gestützt wurde diese Meinung auch von Klaus Armingeon (Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern) und Claude Longchamp (GfS-Forschungsinstitut).¹¹⁴ Für Longchamp hatte sich zu diesem Zeitpunkt “in der öffentlichen Meinung durchgesetzt, dass wir nach dem Nein zum EWR im Dezember 1992 jetzt eine bilaterale Regelung brauchen”. Das Vorgehen der EU werde zwar aus Schweizer Sicht als Einmischung empfunden. Die Leute könnten aber differenzieren zwischen der Affäre EU/Österreich und den bilateralen Abkommen. Und ausserdem könnten auch die EU-Gegner den Verträgen zustimmen, sozusagen als Schutz gegen einen späteren EU-Beitritt, meinten sowohl Longchamp wie Sciarini.¹¹⁵

¹⁰³ BaZ, der Bund, NZZ, Tages-Anzeiger vom 01.02.2000

¹⁰⁴ Dem Rat, der über die politischen Verhältnisse in Österreich Bericht erstatten soll, gehörten Finnlands Ex-Präsident Athisaari, der spanische Ex-Aussenminister Oreja und der Direktor des Heidelberger Max-Planck-Instituts, Frowein an: Der Bund und NZZ vom 29.06/14.07.2000.

¹⁰⁵ Tages-Anzeiger vom 07.02.2000

¹⁰⁶ Der Bund vom 08.02.2000

¹⁰⁷ Der Spiegel vom 15.05.2000

¹⁰⁸ Tages-Anzeiger vom 04.02.2000

¹⁰⁹ SoZ vom 06.02.2000

¹¹⁰ sda vom 04.02.2000

¹¹¹ a.a.O.

¹¹² Sciarini gegenüber der sda vom 18.04.2000.

¹¹³ Die AUNS selber nahm den Fall Haider selbstverständlich auf: “Damit mischt sich die EU massiv in innerstaatliche Angelegenheiten eines demokratischen, rechtsstaatlichen Mitgliedlandes ein und offenbart ihr modernes Despotentum!” Einzusehen auf: <http://www.auns.ch/aktuell/000417bericht.htm>

¹¹⁴ sda vom 18.04.2000

¹¹⁵ a.a.O.

3 DIE REFERENDUMSKAMPAGNE: EINE EINSEITIGE SACHE?

Aussenpolitische Vorlagen sind für den Bundesrat – betrachtet man die Unterstützung, die er dafür erhält - immer eine leidige Angelegenheit. Die Erfahrungen der letzten rund 20 Jahre hat gezeigt, dass in diesem Polit-Bereich der Sukkors für die Landesregierung im Vergleich mit den Bereichen *Verteidigung und Sicherheit, Immigration/Ausländerpolitik und Innenpolitik* immer am schwächsten war.¹¹⁶ Sciarini und Marquis (2000: 155ff.) zeigen auf, dass bei aussenpolitischen Vorlagen eine tiefe Kluft besteht zwischen den Parolen der Parteien (mehrheitlich positiv) einerseits und der Opposition im Abstimmungskampf bzw. dem Ausgang an der Urne (mehrheitlich negativ). Dies gilt sowohl für die UNO-Abstimmung (1986), die EWR-Abstimmung (1992) als auch für die Blauhelm-Vorlage (1994).¹¹⁷ Eine Ausnahme bildet die Abstimmung über den Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods (Internationaler Währungsfonds/Weltbank, 1992). Dort gab es zwar eine Kluft zwischen den Parteiparolen (63,5% Ja) und dem Abstimmungskampf (35,0% Ja bei den Inseraten). An der Urne fand der Bundesrat trotzdem Unterstützung durch das Volk (56,1% Ja).

Auffallend – aber nicht überraschend – ist auch die Tatsache, dass die Intensität der Kampagnen vor aussenpolitischen Abstimmungen (gemessen an der totalen Fläche von erschienenen Inseraten in den Printmedien) besonders hoch ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Politik-Bereichen.¹¹⁸ Die Frage ist nun, warum besteht gerade im Bereich der Aussenpolitik dieser tiefe Graben zwischen dem Bundesrat und dem Parlament einerseits und dem Volk und den ausserparlamentarischen Akteuren (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Interessengruppen, ad hoc Komitees, Privatpersonen) andererseits?¹¹⁹ Lässt sich dieser auch an der Abstimmung über die bilateralen Verträge festmachen? Dazu soll die Analyse der Inserate und Leserbriefe – stellvertretend für den Positionsbezug dieser ausserparlamentarischen Akteure – dienen.¹²⁰ Die von Sciarini und

Marquis (2000: 156) erhobenen Zahlen dienen mir dabei als Vergleichsbasis mit Bezug auf die Intensität der Abstimmungskampagne im Vorfeld der Abstimmung vom 21. Mai 2000. Diese wurde von den meisten Beobachtern angesichts der Tatsache, dass ein Ja des Volkes an der Urne allgemein erwartet wurde, als eher flau eingeschätzt. Dies lässt sich aber – wie ich weiter unten zeigen werde – so nicht halten: Die Kampagne und die Auseinandersetzung muss im Vergleich mit anderen aussenpolitischen und vor allem innenpolitischen Vorlagen doch als “ziemlich stark”¹²¹ bezeichnet werden. Auch wenn sie natürlich in keiner Art und Weise auch nur annähernd an die Kampagne im Vorfeld der EWR-Abstimmung (1992) heranreichte, die in ihrem Ausmass und ihrer Intensität einmalig dasteht in der schweizerischen Abstimmungsgeschichte.¹²²

Ich habe versucht in einem ersten Schritt die Kampagne zu den bilateralen Verträgen mit den anderen aussenpolitischen Vorlagen seit 1986 zu vergleichen.¹²³ Dies mit dem Ziel, die Unterstützung zu messen, welche die Behörden (der Bundesrat) für ihre Politik gefunden haben. Als Basis dienen mir dabei erstens die Parolen der Parteien¹²⁴ und die Abstimmung im Parlament¹²⁵, zweitens die prozentuale Unterstützung der bundesrätlichen Politik in den veröffentlichten Inseraten und den Leserbriefen¹²⁶ und drittens das Resultat an der Urne. Damit soll ein differenziertes Bild über die tatsächliche Unterstützung der bilateralen Verträge innerhalb der politischen Elite ermöglicht werden. Die Abstimmung alleine auf die Unterstützung durch die Parteien und im Parlament gibt speziell für aussenpolitische Vorlagen kein repräsentatives Bild ab. Denn gerade in einem Abstimmungskampf spielen die ausserparlamentarischen Ak-

¹¹⁶ Sciarini und Marquis (2000) machen in ihrem Aufsatz einen fundierten Vergleich der Unterstützung der Regierung in den Bereichen *Aussenpolitik, Verteidigung und Sicherheit, Immigration/Ausländerpolitik und Innenpolitik*. Dabei kommen die eklatanten Unterschiede gut zur Geltung. Vgl. auch: Marquis (1997), Trechsel u. Sciarini (1998), Kriesi et al. (2000).

¹¹⁷ Die nachfolgenden Zahlen zu diesen Abstimmungen finden sich in Tabelle 2 auf Seite 32.

¹¹⁸ Eine Ausnahme bildet auch hier die Bretton Woods-Abstimmung, die keine intensive Inseratenkampagne auslöste. Vgl. dazu Tabelle 2 auf Seite 32.

¹¹⁹ Interessant ist auch, dass die Aussenpolitik mit Blick auf fakultative Referenden im allgemeinen nur sehr wenig Opposition erfährt (nur 3,2% der verlangten Referenden). Dies ist wohl auf die Tatsache zurückzuführen, dass ein grosser Teil der dem Referendum unterstellten Vorlagen technische Bereiche ohne grosse Tragweite betrifft (Sciarini 1999: 627).

¹²⁰ Als Informationsquelle für die tatsächlich Stimmenden haben diese gemäss Trechsel und Sciarini (1998: 113) folgenden Stellenwert: Inserate (41,8%) und Leserbriefe (39,9%). An der Spitze stehen redaktionelle Zeitungsberichte (81,2%), Fernsehen (74,6%), Radio (59,8%) und die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (59,4%). Schlechter genutzt werden: Drucksachen (29,9%), Strassenplakate (22,1%) und Standaktionen (5,5%).

¹²¹ Ich übernehme hier die Kategorisierung, die Sciarini und Marquis (2000: 156) vorgenommen haben.

¹²² Mit 267'462 cm² totaler Inseratenfläche steht die EWR-Kampagne in der Messung von Sciarini und Marquis (2000:156) einsam an der Spitze. Auf dem zweiten Platz im Bereich der Aussenpolitik folgt die Blauhelmvorlage (1994) mit 41'185 cm². Nimmt man alle von Sciarini und Marquis untersuchten Politik-Bereiche so steht auf Platz zwei die FA-18-Abstimmung (Flugzeugbeschaffung, 1993) mit 47'877 cm².

¹²³ In Anlehnung an Kriesi et al. (2000) und Sciarini und Marquis (2000).

¹²⁴ Die Parolen aller Parteien, Verbände und Organisationen finden sich in Oberer (2000: XVf.).

¹²⁵ Sciarini und Marquis (2000:156) verwenden nur die Parolen der Parteien, da die Parlamentsabstimmungen ein sehr ähnliches Resultat ergeben. Dies hat sich auch bei meiner Untersuchung gezeigt. Ich weise diese Zahlen der Vollständigkeit halber aus. Bei den Parteiparolen habe ich die zwölf wichtigsten Parteien, die zusammen bei den Parlamentswahlen von 1999 95,3 % der Stimmen erhielten berücksichtigt. Um dem Gewicht der Parteien gerecht zu werden, habe ich die Parolen nach dem Ergebnis der Wahlen in den Nationalrat (in Prozent der Stimmen) gewichtet.

¹²⁶ Hier zeigt sich ein unterschiedliches Bild. Die beiden Kategorien sind aber nicht direkt miteinander vergleichbar. Es ist zu vermuten, dass Gegner sich quantitativ eher via Leserbrief melden. Dies hat sicherlich nicht zuletzt damit zu tun, dass Leserbrief-Schreiben eine “billige” Art der Meinungsäusserung ist.

teure – dies wird sich weiter unten deutlich zeigen – eine wichtige, wenn nicht gar die wichtigste Rolle. Die Parolen lassen auch keine Aussage zu über die Intensität der Botschaften im Abstimmungskampf. Dazu sind aber Inserate und Leserbriefe ein guter Gradmesser. Ich habe dazu die drei deutschschweizer Zeitungen *Neue Zürcher Zeitung*, *Blick* und *Basler Zeitung* während der letzten vier Wochen vor dem Urnengang ausgewertet. Die totale Fläche der Inserate gibt mir dabei einen Indikator für die Intensität der Kampagne (d.h. der von der Elite geäusserten politischen Botschaften) und das Verhältnis der befürwortenden oder ablehnenden Inserate gibt mir einen Gradmesser für die Unterstützung der bundesrätlichen Haltung während dem Abstimmungskampf.¹²⁷ Diese Differenzierung ist deshalb wichtig, da – dies haben Sciarini und Marquis (2000:159ff.) anhand des Modelles von John R. Zaller¹²⁸ gezeigt – die Bildung der individuellen Meinung vor einer Abstimmung nicht nur von der Menge der veröffentlichten Botschaften aus dem Kreis der Elite abhängt, sondern entscheidend von deren Intensität.

Tabelle 2: Mass an Unterstützung der Behörden bei der Elite und dem Volk, und Mass der Intensität der Referendumskampagne

Vorlage	Unterstützung der Behörden (in %)					Intensität in cm ² (Totalfläche der Inserate)
	nach Parolen ^a	im Parlament ^b	nach Inseraten ^c	nach Leserbriefen ^d	nach Abstimmung	
UNO Beitritt ('86)	79.3		23.0		24.3	Ziemlich stark (25'013) ^A
Bretton Woods ('92)	63.5		35.0		56.1	Ziemlich schwach (9'568) ^A
EWR-Beitritt ('92)	71.4		48.7		49.7	Sehr stark (267'462) ^A
Blauhelmvorlage ('94)	77.2		49.8		42.8	Stark (41'185) ^A
Durchschn. Aussenpolitik	72.9		39.1		43.2	Stark
Bilaterale Abkommen	91.9	94.3	60.4	46.7	67.2	Ziemlich stark (23'584) ^B
Durchschn. Aussenpolitik	76.7		43.4		48.0	Stark

a Wähleranteile Nationalratswahlen '99

b Abstimmung 08.10.'99

c Nach Fläche

d Nach Anzahl

A Je drei deutschschweizer und welsche Zeitungen (Quelle: Sciarini u. Marquis 2000:156)

B Drei deutschschweizer Zeitungen (Rohdaten in Oberer, 2000: XXIV-XXXII)

¹²⁷ Die erfassten Rohdaten, die allen folgenden Tabellen zu verschiedenen Kriterien im Zusammenhang mit den Inseraten dienen, finden sich in Oberer (2000: XXIV – XXXII).

¹²⁸ Zaller (1992)

Was lässt sich daraus ablesen? Tabelle 2 (Kolonnen 1 und 2) zeigt, dass die Unterstützung der bundesrätlichen Politik im Falle der bilateralen Verträge so hoch war wie in keiner aussenpolitischen Vorlage der letzten rund 20 Jahre. Mit überwältigender Mehrheit bei den Parteiparolen (91.9%) wurde die offizielle Politik gestützt. Im Parlament fand der Bundesrat gar eine Unterstützung von (fast schon "sozialistischen") 94.3% aller Mitglieder.¹²⁹ Der hohe Sukkurs bei den Parteiparolen hängt vor allem damit zusammen, dass die bei den letzten Wahlen massiv gestärkte Schweizerische Volkspartei (SVP) die Ja-Parole beschlossen hatte.¹³⁰ Und dies obwohl deren ungekrönter "Leader" Christoph Blocher sich persönlich gegen die Verträge aussprach, sich aber nicht im Referendums-kampf engagierte, was für den Ausgang der Abstimmung wohl *mit*-entscheidend gewesen ist. Damit weicht die Abstimmung über die bilateralen Verträge entscheidend von den anderen aussenpolitischen Vorlagen ab.

Ebenso unterschiedlich sieht die Situation bei den untersuchten Inseraten (Kolonne 3) aus. Wie Sciarini und Marquis (2000:156) gezeigt haben fand der Bundesrat bei den vier letzten aussenpolitischen Vorlagen eine Unterstützung bei den Inseraten von jeweils unter 50 Prozent. So betrug der Sukkurs bei der UNO-Abstimmung (1986) 23%, bei der Bretton Woods-Abstimmung (1992) 35%, bei der EWR-Abstimmung (1992) 48,7% und bei der Blauhelm-Vorlage (1994) 49,8%. Dies ergibt einen Durchschnitt von bloss 39,1%. Damit ist die Zahl von 60,4% PRO-Inseraten bei den bilateralen Verträgen ein aussergewöhnlich gutes Resultat für den Bundesrat. Stellt man die Unterstützung nach Parteiparolen in Relation zur Unterstützung nach Inseraten, so ergibt sich eine Differenz von knapp über 30 Prozent. Dies entspricht ziemlich genau der durchschnittlichen Abweichung dieser beiden Kategorien bei aussenpolitischen Vorlagen.

Eine Ausnahme bildet die Abstimmung über die bilateralen Verträge auch, wenn man den Ausgang an der Urne ansieht (Kolonne 5). Die Unterstützung im Bereich der Aussenpolitik ist – wie bereits angetönt – deutlich tiefer als in anderen Politik-Bereichen. Bei den letzten vier Vorlagen war der Bundesrat nur bei Bretton Woods (1992) mit 56,1% siegreich. Bei den anderen Abstimmungen lag die Zustimmung der StimmbürgerInnen bei 24,3% (UNO 1986), bei 49,7% (EWR 1992) und bei 42,8% (Blauhelmvorlage 1994). Damit schlugen die bilateralen Verträge mit 67,2% Ja deutlich obenaus. Die Abstimmung über die bilateralen Verträge drückt also in allen untersuchten Kategorien den Durchschnitt in die Höhe. Während der Bundesrat bei den Parteiparolen schon immer eine klare Unterstützung bekam (wenn auch noch nie so deutlich), so liegt er bei den Inseraten immer noch unter 50%. Neu ist aber, dass die Unterstützung in den letzten vier Wochen vor der Wahl in den Inseraten mit 60,4% erstmals über

¹²⁹ Die Abstimmung im Parlament fand noch nach der Sitzverteilung der Legislatur 1995-1999 statt (FPS und SD noch stärker, SVP schwächer vertreten als in der laufenden Legislatur).

¹³⁰ Die SVP erreichte bei den Wahlen 1999 einen Anteil von 22.5% (Nationalrat).

50% lag. Und beim Ausgang an der Urne kommen die Behörden dank dem klaren Ja zu den bilateralen Verträgen im Durchschnitt mit 48,0% schon nahe an die 50%-Marke.

Trechsel (1999: 588) zeigt in einer detaillierten Übersicht über die Nutzung aller drei direktdemokratischen Möglichkeiten in der Schweiz (von 1848-1997), dass sich die Unterstützung für die Regierung sukzessive auf einen Durchschnitt von rund 50% erhöht hat.¹³¹ Beim fakultativen Referendum, dem auch die bilateralen Verträge unterstanden, lag die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage des Bundesrates an der Urne angenommen wurde bis 1997 bei 48,1%.¹³² Doch seit Beginn der 70er Jahre ist zu beobachten, dass sich das Instrument des fakultativen Referendums langsam abnutzt (Kriesi 1998: 111f.). Von 1971 bis 1997 kamen 56 fakultative Referenden zur Abstimmung: 34 (60,7%) wurden angenommen und 22 (39,3%) abgelehnt. Der Sukkurs für die Behörden ist also massiv gestiegen. Sciarini und Trechsel (1996: 213f.) zeigen, dass die Erfolgchancen für die Behörden auch im Durchschnitt aller drei direktdemokratischen Instrumente seit Mitte der 70er Jahre ständig über 60% lag. Wobei die Erfolgsbilanz in den Bereichen *Aussenpolitik* (drei Niederlagen bei sechs Abstimmungen seit 1971) und *Armee* deutlich schlechter ausfiel (Sciarini 1999: 628). Wie gesehen hat die Abstimmung über die bilateralen Verträge den Durchschnittswert *auch der aussenpolitischen Vorlagen* der letzten Jahre (48,0%) aber mit einem Schlag ganz in die Nähe des langjährigen Durchschnittswertes aller direktdemokratischer Instrumente von 48,8% gebracht. Und mit der bevorstehenden Abstimmung über die UNO-Beitrittsinitiative könnte die 50%-Schallmauer bei aussenpolitischen Vorlagen durchbrochen werden.¹³³

Mit Blick auf die Intensität der Kampagne bei den Inseraten in den letzten vier Wochen vor der Abstimmung wird der Vergleich mit den Zahlen von Sciarini und Marquis (2000:156) schwieriger. Deren Raster kann ich nicht direkt übernehmen, da sie neben drei deutschschweizer auch noch drei welsche Zeitungen berücksichtigt haben.¹³⁴ Trotzdem ist ein ungefähre Vergleich m. E. zulässig, wenn man sich der Unterschiede bewusst ist. So habe ich bei meiner Erhebung (drei deutschschweizer Zeitungen) eine Totalfläche von Inseraten von 23'584 cm² (Kolonne 6) gefunden.¹³⁵ Dies deutet darauf hin – auch wenn man die Zahl

natürlich wegen der drei fehlenden welschen Zeitungen nicht einfach verdoppeln kann – dass es sich um eine *“ziemlich starke”* bis *“starke”* Intensität der Kampagne handelt.¹³⁶

Die Befürworter hatten bei den Inseraten mit 60,4% deutlich die höhere Präsenz. Diese ist aber nicht so erdrückend, als dass sie das klare Verdikt an der Urne erklären könnte. Hertig (1982: 56) behauptete auf die Frage, ob Abstimmungserfolge käuflich seien: *“Im Prinzip Ja”*. Diese These wurde aber inzwischen von der Wissenschaft stark in Zweifel gezogen.¹³⁷ Es muss von Vorlage zu Vorlage genauer differenziert werden. Vergleicht man bei den bilateralen Verträgen nicht nur die letzten vier Wochen, sondern verfolgt die Kampagne parallel zu den Verhandlungen, so wird die Übermacht der Befürworter erdrückend.¹³⁸ Ob man dies als Beweis von Hertigs These gelten lassen kann, ist schwierig zu beantworten. Zum einen bezieht sich die Dominanz bei den bilateralen Verträgen nicht auf die letzte Phase des Abstimmungskampfes. Auf der anderen Seite zeigt aber die neueste VOX-Analyse, dass die Meinungen wie noch selten zuvor bereits lange vor der Abstimmung gemacht waren (Hirter 2000: 12f.). Für 60% der Stimmenden (Mittel 1991-2000: 35%) war der Entscheid mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstermin klar. In den letzten Wochen vor der Abstimmung entschieden sich nur noch 22% (Mittel normalerweise: 43%). Dies deutet auf zwei Befunde hin: Erstens wurde die frühe Entscheidung gefördert durch die jahrelange Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit und zum anderen hatte die langfristige Kampagne der Befürworter sicherlich eine wichtige Wirkung. Dies stützt – indirekt – die These von Hertig. Kriesi (1994: 243)¹³⁹ beobachtete eine ähnliche Tendenz bei der EWR-Abstimmung: Zwar ist die wichtigste Periode für die Entscheidungsfindung normalerweise die Abstimmungskampagne. Zudem verschiebt eine höhere Komplexität der Vorlage die Phase der Entscheidung. Bei komplexen Vorlagen aber, die einen gewissen emotionalen Charakter haben, wird die Meinung schon lange vor der eigentlichen Kampagne gemacht. Insofern sind EWR und bilaterale Verträge – wenigstens in Ansätzen, die Emotionen gingen lange nicht so hoch – vergleichbar. Papadopoulos (1994: 149) weist aber m. E. zurecht darauf hin, dass bis heute *“une conceptualisation sur les mécanismes qui génèrent les effets performatifs de la publicité”* fehle. Wichtiger als die Manipulation durch starke Gruppierungen sei vor allem die *“idéologie dominante”*. Für Papadopoulos (a.a.O.) heisst dies: *“Certes, la propagande et la publicité modèlent les attitu-*

¹³¹ Von insgesamt 451 Abstimmungen wurden 220 (48,8%) angenommen und 231 (51,2%) verworfen.

¹³² Von 129 an der Urne entschiedenen fakultativen Referenden wurden 62 (48,1%) angenommen und 67 (51,9%) verworfen (Trechsel 1999: 588).

¹³³ Zum Zeitpunkt dieser Arbeit deuten alle Umfragen auf eine klare Ja-Mehrheit für einen UNO-Beitritt hin.

¹³⁴ Sciarini und Marquis (2000: 156f.) haben untersucht: NZZ, Tages-Anzeiger, Blick, Journal de Genève, Tribune de Genève und le Matin.

¹³⁵ In Oberer (2000: XVII) Tabelle 8 findet sich eine Aufschlüsselung der PRO-Inserate nach einzelnen Zeitungen im Vergleich mit den von Kriesi et al. (2000: 6) erhobenen Daten.

¹³⁶ Sciarini und Marquis (2000:156) klassieren folgendermassen: *schwach* (unter 9'135 cm²), *ziemlich schwach* (9'136-18'271 cm²), *ziemlich stark* (18'272 cm² – 27'406 cm²) und *stark* (mehr als 27'407 cm²).

¹³⁷ Trechsel (1999: 571) verweist dabei auf Linder (1990), Longchamp (1991), Papadopoulos (1994) oder Kriesi (1998).

¹³⁸ Vgl. zur Strategie und Kampagne der Befürworter Kapitel 2.5 auf Seite 22.

¹³⁹ Zitiert nach Trechsel (1999: 572).

des, mais elles ne sont réellement efficaces que s'il existe **un soubassement culturel perméable** à leur argumentation" (hervorgehoben im Original).

3.1 Konsens oder Konflikt?

Interessant ist auch die Aussage aus den in Tabelle 2 erfassten Zahlen über die Einteilung der Abstimmungen in die beiden Kategorien "Konsens" oder "Konflikt", d.h. ob die Abstimmungen mit Blick auf die Diskussionen innerhalb der politischen Elite in die eine oder andere Kategorie gehören. Dabei wähle ich folgendes Vorgehen: Wie bereits gesehen, handelt es sich bei der Abstimmung über die bilateralen Verträge um eine "intensive" Kampagne. Deshalb kann man sich auf die ausgewerteten Inserate stützen.¹⁴⁰ Nach den Kriterien von Sciarini und Marquis (2000: 157f.) gehört die Abstimmung über die bilateralen Verträge eindeutig ins Feld einer "intensiven und konfliktuellen Kampagne". Diese Abstimmung steht damit in der Tradition aller untersuchten ausserpolitischen Abstimmungen, die ohne Ausnahme von einem "Konflikt" innerhalb der politischen Elite geprägt waren (auch wenn die Bretton Woods-Abstimmung von 1992 nur von einer "wenig intensiven" Kampagne begleitet wurde). Dies ist insofern von Bedeutung, als der Referendumskampagne in der Aussenpolitik eine besondere Rolle zukommt. Auf der einen Seite dürfte sich in der Aussenpolitik die höhere Intensität der Abstimmungskampagne nach der von John R. Zaller formulierten Hypothese durch einen stärkeren Einfluss des Diskurses innerhalb der Elite auf die individuelle Meinungsbildung vor der Wahl auswirken als in den anderen beschriebenen Politikbereichen. Auf der anderen Seite könnte die Tatsache, dass in der Aussenpolitik die Parteien in starker Konkurrenz stehen zu den anderen Akteuren, dazu führen, dass die Diskussionen innerhalb der Parteiliten verwässert würden und damit ihr Einfluss auf die individuelle Abstimmungsentscheidung sich verringerte (Sciarini und Marquis 2000: 158). Eine Analyse der Abstimmung über die bilateralen Verträge nach der Methode von Zaller würde eine detaillierte Auswertung der neuesten VOX-Analyse (Hirter 2000) erfordern, was den Umfang dieser Arbeit aber sprengen würde. Damit liesse sich jedoch die Unterstützung des Bundesrates je nach Informationsstand der Abstimmenden nach Parteiensympathie messen. Im Bereich der Aussenpolitik ist dabei die Tatsache zu berücksichtigen, dass innerhalb der politischen Elite die Abstimmungen sehr stark konfliktgeprägt sind und sich ausserdem ganz spezielle Koalitionen gebildet haben. So ist seit ein paar Jahren vermehrt zu beobachten, dass die Linke (SPS, GPS, PdA) eine Politik der Öffnung der Schweiz unterstützt, während die gemässigte Rechte (CVP und FDP) zwar ebenso für eine Öffnung eintritt, aber eher zögerlich, insbesondere was den Beitritt zur EU angeht. Die Extreme Rechte (SVP, SD, FPS) wiederum wendet

sich immer stärker Richtung Stärkung der "Helvetischen Identität". Sciarini und Marquis (2000: 164) zeigen auf, dass die Unterstützung für den Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik deshalb bei linken WählerInnen mit zunehmendem Informationsstand von 44% auf 64% steigt, während er auf der Extremen Rechten mit zunehmendem Informationsstand von 50% massiv auf 18% sinkt. Dies lässt den Schluss zu, dass die Gegner einer Öffnungspolitik offensichtlich äusserst effektiv sind in ihrer Überzeugungskraft und Mobilisation ihrer Anhänger, v.a. dank der starken ausserparteilichen Alliierten bei diesen Themen (v.a. die AUNS, aber auch andere Verbände, Komitees und aktive Privatpersonen).

Im Bereich der gemässigten Rechten (CVP und FDP) manifestiert sich jedoch die fehlende Klarheit in ausserpolitischen Fragen dadurch, dass die Unterstützung für den Bundesrat auch mit zunehmendem Informationsstand unter ihren Anhängern nicht zunimmt. Zusammenfassend kann man sagen, dass sich gemäss dem Modell von Zaller im Bereich der Aussenpolitik die Polarisation ausschliesslich zwischen der Linken und der Extremen Rechten abspielt – unter Ausschluss sozusagen der "unentschlossenen" Mitte.¹⁴¹ Eine Erkenntnis, die wir im Hinterkopf behalten sollten für die spätere Analyse der von den Gegnern vorgebrachten Argumente und der angewandten Strategie im Falle der bilateralen Verträge, d.h. ob diese Abstimmung in dieses Raster passt oder sich etwas anderes beobachten lässt. Immerhin gilt es zu bedenken, dass der Bundesrat bei den bilateralen Verträgen eine komfortable Mehrheit von 67,2% erhielt, was eine absolute Ausnahme in ausserpolitischen Fragen darstellt.

3.2 Welche Kreise prägten die Referendumskampagne: Eine Überraschung – auf den ersten Blick

Um die Diskrepanz zu verstehen zwischen der Unterstützung des Bundesrates gemäss den Parteiparolen auf der einen Seite und den Inseraten auf der anderen Seite muss man sich die einzelnen Inserenten genauer anschauen. Dabei ergeben sich erstaunliche und überraschende Unterschiede zwischen der Abstimmung über die bilateralen Verträge und den übrigen ausserpolitischen Abstimmungen (vgl. Tabelle 3 S. 29). Sciarini und Marquis (2000:159) haben für ihre untersuchten Abstimmungen wesentlich andere Resultate bekommen.¹⁴² Nimmt man ihre Zahlen, so wurden die politischen Parteien in den Abstimmungskämpfen punkto Inserate durch die parteiunabhängigen Akteure wie private Komitees (28,2%), durch einzelne Private (14,8%), aber v.a. durch die Aktion für eine unabhängige Schweiz (AUNS) mit alleine nicht weniger als 21,3% Inseraten überflügelt.

Meine Untersuchung ergab für die bilateralen Verträge ein anderes Bild, das

¹⁴¹ Die individuelle Meinungsbildung unterliegt im ausserpolitischen Bereich aber denselben Mechanismen wie in der Innenpolitik (Kriesi et al. 2000: 36).

¹⁴² Dieselben Zahlen finden sich auch in Kriesi et al. (2000: 8). Dort wird auch noch die Unterscheidung in PRO- und CONTRA-Inserate nach Urhebern gemacht.

aber noch einer genaueren Erläuterung bedarf. Ich habe eine differenziertere Auswertung gewählt, um meine Aussagen präzisieren zu können. Damit werden auch die bei dieser Abstimmung aktiven Kreise genauer fassbar. Eine Einteilung in die einzelnen Kategorien war nicht immer einfach: So war bei den Befürwortern das "Ja-Komitee für die Bilateralen" absolut dominant. Gegen aussen trat dieses Komitee als "Parteikomitee" auf (in den Inseraten unterschrieben immer PolitikerInnen). Ich habe deshalb dieses Komitee nicht den Wirtschaftsverbänden zugerechnet, auch wenn die Koordination und die Finanzierung bei den Spitzenverbänden der Wirtschaft (allen voran bei der "Wirtschaftsförderung"/wf) lag. Gegen aussen (in den Inseraten und damit gegenüber dem/der "unwissenden" LeserIn) trat die Wirtschaft als Inserentin aber nicht auf, was die tiefe Quote der Wirtschaftsverbände bei dieser Abstimmung erklärt.

Auch bei den Zahlen der Gegner braucht es eine Erläuterung: Neben den klar ersichtlichen Parteien und den Privatleuten traten auch private Komitees auf, die anonym agierten. Bei diesen Komitees handelt es sich aber bei vielen um Initiativen von Einzelnen; sie sind - soweit bekannt - unter Autoren in Oberer (2000: XXVIII) namentlich erwähnt. Aus dem selben Grund wie bei den Befürwortern (für die Leser war nur das Komitee als Urheber ersichtlich) habe ich diese Inserate privaten Komitees zugerechnet.

Bei dieser Abstimmung sind also die politischen Parteien sowohl beim Total der Inserate (mit 58,8%) als auch beim Total der Fläche (mit 58,3%) klar an der Spitze. Gefolgt werden sie von den Privaten Komitees (mit 30,1%/Anzahl und 22,5%/Fläche) und den Privatpersonen (mit 8,3%/Anzahl und 14,8%/Fläche). Sciarini und Marquis (2000:159) kommen bei ihrer Analyse der vier aussenpolitischen Vorlagen auf deutlich andere Resultate (auf Anzahl Inserate berechnet): Für die politischen Parteien haben sie einen Durchschnitt von bloss 19,0% errechnet.¹⁴³ Bei den privaten Komitees fanden sie 28,2%, bei Verbänden und pressure groups zusammen 8,7%, bei Unternehmen 7,4%, bei Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zusammen 4,2%, bei der AUNS 21,3%, bei Privaten 14,8% und bei anderen 0,7%. Dies zeigt doch, dass die Abstimmung über die bilateralen Verträge mit Blick auf die Kampagne sowohl bei Befürwortern als auch bei Gegnern einen neuen Trend brachte, auf den ich anschliessend für beide Seiten näher eingehen werde.

Interessant sind hier für einmal die "Abwesenden". Die AUNS ist mit keinem einzigen Inserat aufgetreten – im Gegensatz zu den anderen aussenpolitischen Abstimmungen, bei denen sie mehr als einen Fünftel der Inserate lancierte. Dies hat, wie ich weiter unten zeigen werde, mit der lange Zeit unentschiedenen Haltung des "AUNS-Leaders" Christoph Blocher zu tun, der die Verträge zwar ablehnte, sich aber nicht aktiv in den Referendumskampf einmischte. Prominente *Abwesende auf der Befürworterseite* waren die Umweltverbände (Alpen-

Initiative, Greenpeace und WWF). Sie waren, wie ich noch zeigen werde, durch die sogenannten flankierenden Massnahmen zufriedengestellt und zeigten angesichts des nach Meinung der meisten Beobachter im Vorfeld unbestrittenen Abstimmungsausgangs keine Lust sich ideell und finanziell zu engagieren. Ein aktives Engagement wäre ihnen vielleicht auch von ihrer Basis übergenommen worden, welche die eingegangenen Kompromisse zum Teil als zu weitgehend ablehnte.

Tabelle 3: Urheber der Inserate (in %) nach Anzahl Inserate und Fläche¹⁴⁴

Urheber der Inserate		PRO		CONTRA		TOTAL	
		Anzahl	Grosse [cm ²]	Anzahl	Grosse [cm ²]	Anzahl	Grosse [cm ²]
Politische Parteien	Links (SP)	6.2	8.9			6.2	8.9
	Mitte (CVP)	2.7	0.9			2.7	0.9
	Mitte/Rechts (FDP)	3.4	2.9			3.4	2.9
	Extreme Rechte (SD)			6.8	2.3	6.8	2.3
Partei-Komitees	Ja-Komitee ^a	39.0	41.5			39.0	41.5
	Kantonales Komitee	0.7	1.8			0.7	1.8
Parteimitglieder							
Total Politische Parteien		52.0	56.0	6.8	2.3	58.8	58.3
Private Komitees				30.1	22.5	30.1	22.5
Verbände/Pressure Groups							
Unternehmen							
Wirtschaftsverbände		1.4	3.5			1.4	3.5
Gewerkschaften		1.4	0.9			1.4	0.9
AUNS							
Umweltverbände							
Privatpersonen				8.3	14.8	8.3	14.8
Andere							
Total		54.8	60.4	45.2	39.6	100.0	100.0

^a Von der Wirtschaft finanziertes überparteiliches Komitee

¹⁴⁴ Die absoluten Zahlen nach Anzahl und nach Fläche der Inserate finden sich in Oberer (2000: XVII). Für den Textteil habe ich diese Zahlen in Prozentwerte umgerechnet, damit ein Vergleich mit Sciarini und Marquis (2000) möglich wird. Die erfassten Rohdaten zu den Inseraten finden sich in Oberer (2000: XXIV - XXXII).

¹⁴³ Aufgeteilt in: Parteien (5,9%), Parteikomitees (10,2%) und Parteimitglieder (3,0%).

3.3 Blick auf die Parteien

Interessant ist auch ein genauere Blick auf die einzelnen Parteien in Tabelle 3 auf Seite 39. Bei den Gegnern engagierten sich mit 6,8% nur die Schweizer Demokraten (SD), wenn auch bloss mit flächenmässig sehr kleinen Inseraten (2,3%). Bei den Befürwortern steht die Sozialdemokratische Partei (SPS) deutlich an der Spitze (6,2%/8,9%), während die bürgerlichen Parteien CVP (2,7%/0,9%) und die FDP (3,4%/2,9%) eine Nebenrolle spielten. Überhaupt nicht präsent mit eigenen Inseraten war die SVP – trotz ihrer Ja-Parole.¹⁴⁵

Dies hatte sicher auch mit den verschiedenen Sichtweisen der Parteien mit Blick auf den Ausgang der Abstimmung zu tun. Auch von den Befürwortern wurde das Vertragswerk unterschiedlich eingeschätzt. Für die SPS räumte es die wichtigsten Hürden für einen raschen EU-Beitritt aus dem Weg. Die SVP erwartete dagegen, dass Beitrittsverhandlungen mindestens bis zur zweiten möglichen Referendumsabstimmung (nach sieben Jahren bei der Personenfreizügigkeit) ausblieben. Euroturbos fürchteten gar eine Falle. Die Wirtschaft sei mit den bilateralen Abkommen weitgehend saturiert und werde keinen Druck mehr für einen EU-Beitritt machen. Die meisten bürgerlichen PolitikerInnen rechneten denn auch schon im Vorfeld der Abstimmung damit, dass nach einem Ja am 21. Mai eine integrationspolitische "Ruhepause" folgen müsse.

3.3.1 Wer sind die Befürworter?

Im "Ja-Komitee für die Bilateralen", das die Befürworter-Kampagne mit seinen seit 1995 kontinuierlich geschalteten zweifarbigen Inseraten (gelb-schwarz)¹⁴⁶ klar dominierte waren hingegen alle befürwortenden Parteien vertreten – auch die SVP. Dem Ja-Komitee gehörten rund 180 Mitglieder von National- und Ständerat an, also die überwiegende Mehrheit.¹⁴⁷

Bei den Befürwortern gegen aussen nur marginal vertreten war hingegen die Wirtschaft, die doch ein massives Interesse an einer Zustimmung zu den bilateralen Verträgen bekundet hatte. Dies hat mit der bereits angetönten Konstellation zu tun, dass ich das "Ja-Komitee" mangels klarer Deklaration gegenüber der Öffentlichkeit (der/die nicht informierte InserateleserIn) nicht der Wirtschaft zugeordnet habe.¹⁴⁸ Da die Wirtschaft aber die ganze Kampagne über die Wirtschaftsförderung (wf) koordinierte und finanzierte war sie – im Hintergrund –

sehr wohl präsent¹⁴⁹: Der von ihr zur Verfügung gestellte Millionenbetrag für die PRO-Kampagne war mitentscheidend für den Erfolg der Befürworter. Zudem zeigt dieses Vorgehen m. E. die Strategie der Wirtschaft auf: Sie gibt das Geld und schickt sozusagen die PolitikerInnen "an die Front", um das Produkt zu verkaufen. Und zwar waren bemerkenswerterweise im Ja-Komitee, das von der Wirtschaft finanziert wurde, alle Bundesratsparteien beteiligt: FDP, CVP, SVP und auch die SPS. Mit dem Einbezug der Linken wurde diese auf eine ähnliche Zielrichtung verpflichtet – auch wenn die SPS dazu noch eigene Inserate lancierte, um wenigstens zum Teil noch den Eindruck einer eigenständigen Kampagne erwecken zu können. Es ist aber unzweideutig: Die Parteien hätten sich einen solch aufwendigen und vor allem soweit vorgezogenen und damit vorfinanzierten Abstimmungskampf niemals leisten können. Ohne die massiven Geldspritzen der Wirtschaft wären nicht bereits rund fünf Jahre vor der Abstimmung die ersten Inserate erschienen und der Abstimmungskampf wäre wohl wieder sehr spät gestartet worden, was den Ausgang sicherlich mitgeprägt hätte.

Kaum präsent waren die Gewerkschaften, die sich doch dank den flankierenden Massnahmen bei der Personenfreizügigkeit als eigentliche Sieger der innenpolitischen Präferenzenbildung sahen. Ihre mangelnde Präsenz wurde ein wenig kompensiert durch die Inserate der SPS, welche die gewerkschaftlichen Motive für ein Ja in ihren Inseraten aufnahmen. Die SPS war denn auch die einzige Partei unter den Befürwortern, die 4-spaltige Inserate lancierte, die in den Printmedien auch optisch nicht zu übersehen waren. Die anderen Parteien lancierten nur sehr kleine, optisch kaum auffallende Inserate, wobei die FDP mit zweiseitigen Inseraten noch grösser präsent war als die CVP, die nur einseitige Inserate finanzierte.

3.3.2 Wer sind die Gegner?

Bei den Gegnern fällt auf, dass sich als einzige Partei die Schweizer Demokraten (SD) mit Inseraten engagierte. Ihre Präsenz von 6,8% ist aber zu relativieren, wenn man die Fläche ihrer Inserate mit bloss 2,3% sieht. Die SD haben nur sehr kleine Inserate (einseitig) geschaltet, die in den Printmedien absolut "untergingen" und somit wohl wenig Wirkung zeigten.

Ganz anders sind bei den Gegnern die Inserate der privaten Komitees und der Privatpersonen zu sehen.¹⁵⁰ Hier gab es zweierlei Kategorien: Auf der einen Seite diese kleinen, unscheinbaren Inserate, die aber in relativ grosser Anzahl erschienen. Und auf der anderen Seite die halb- bis ganzseitigen Inserate, die zum Teil nur einmal erschienen, in denen vor allem Privatpersonen ihr persönli-

¹⁴⁵ Innerhalb der SVP kam die Ja-Parole von allen Bundesratsparteien am knappsten zustande. Dazu sprachen sich nicht weniger als 14 Kantonalparteien für die Nein-Parole aus.

¹⁴⁶ Beispiele dafür finden sich in Oberer (2000: XLIV-XLVI).

¹⁴⁷ Zusammengetrommelt hat diese u.a. auch Matthias Kummer, wf-Direktor, der während der Herbstsession 1999 höchstpersönlich in den Wandelhallen des Bundeshauses Mitglieder warb. Vgl. dazu: Der Bund vom 22.09.1999.

¹⁴⁸ Eine Zuordnung zu beiden Kategorien (Partei-Komitees und Wirtschaftsverbände) hätte m. E. in diesem Falle eine zu hohe Doppelzählung ergeben und das Bild allzustark verfälscht.

¹⁴⁹ Im eigenen Komitee der Wirtschaft für die bilateralen Abkommen war alles vereint, was in der Schweizer Wirtschaft Rang und Namen hatte. Angeführt von Andres Leuenberger (Präsident Vorort), Fritz Blaser (Arbeitgeberverband), Hans Rudolf Früh (Gewerbeverband) und Georg F. Krayer (Bankiervereinigung).

¹⁵⁰ Beispiele für die CONTRA-Inserate finden sich in Oberer (2000: XLVII-XLIX).

ches Engagement gegen die bilateralen Verträge begründeten (und mit teurem Geld bezahlten). Es ist auf jeden Fall typisch, dass auf der Gegenseite nur wenige Personen aktiv in Erscheinung traten, diese jedoch mit erheblichem persönlichem finanziellem Aufwand.¹⁵¹ Die Gruppierungen, die sich am Zustandekommen des Referendums aktiv beteiligt hatten, traten auch hier – wenn auch nicht offen, sondern hinter Namen von ad-hoc-Komitees – in Erscheinung.

3.3.3 Wo bleiben Christoph Blocher und die AUNS?

In den aussenpolitischen Abstimmungen der letzten Jahre immer präsent waren Christoph Blocher und seine Aktion für eine Unabhängige Schweiz (AUNS). Sie haben die Debatten jeweils dominant mitgeprägt und waren alleine für mehr als einen Fünftel der Inserate verantwortlich. Diesmal waren sie überhaupt nicht präsent. Weshalb? Beinhaltend die bilateralen Verträge doch auch eine gewisse Öffnung Richtung EU, was den “Hardlinern” unter den Vertretern eines selbständigen Schweizer Weges doch eigentlich gegen den Strich gehen musste?

Das Blocher’sche Abseitsstehen weist auf zwei Problemkreise hin: Einerseits auf die Dominanz Christoph Blochers, ohne dessen aktives Engagement diese Seite kaum wahr genommen wird. Andererseits ist die Basis der AUNS offensichtlich viel konsequenter auf die isolationistische Richtung eingeschworen als Blocher selber. Dies manifestierte sich im erwähnten “Rumoren” an der Basis während des Referendumskampfes, weil sich die AUNS offiziell nicht engagierte. Blocher selber hatte eingesehen, dass die Abstimmung auch mit seinem Engagement wohl nicht zu gewinnen sei und sich deshalb nicht engagiert. Damit erreichte er folgendes: Selber musste er die drohende Abstimmungsniederlage nicht mittragen und kann nun (nach der Annahme) bei allfälligen Problemen sagen, dass er schon immer die schlechte Qualität kritisiert habe. Falls sich die Verträge bewähren, dann wird er wohl auf die Linie einschwenken: Ich habe schon immer gesagt, ein Alleingang der Schweiz ist möglich – ein engeres Anlehnen an die EU somit nicht notwendig. Nicht zu vergessen beim ganzen Abseitsstehen von Nationalrat Blocher ist auch dessen berufliche Tätigkeit als Grossindustrieller. Persönlich sah er wohl sehr klar die wirtschaftlichen Vorteile der bilateralen Verträge. Gleichzeitig wollte er nicht aus den Kreisen der vertragsfreundlichen Wirtschaft “ausgeschlossen” werden.

3.4 Trotz klarer Ausgangslage eine intensiv geführte Kampagne in den Zeitungen: Die hauptsächlichlichen Argumente

Eines ist bei der Referendumsabstimmung zu den bilateralen Verträgen erstaunlich: Trotz klarer Ausgangslage – alle repräsentativen Umfragen der Medien ergaben mehr oder weniger stabile Ja-Mehrheiten – und überwältigendem Sukkurs durch die politische Elite wurde der Abstimmungskampf intensiver als

¹⁵¹ Die Einzelpersonen – soweit sie eruiert waren – sind in der detaillierten Tabelle der Inserate in Oberer (2000: XXVIII-XXXII) unter der Rubrik “Autor” vermerkt.

erwartet. Dies betraf jedoch nicht die Debatte in den politischen Kreisen: Aufgrund der klaren Unterstützung standen die Gegner dort auf verlorenem Posten – eine eigentliche Diskussion im grösseren Stil fand nicht stand.

Die Gegner mussten mangels Unterstützung in politischen Kreisen und damit verbundenen Auftrittsmöglichkeiten auf politischer Ebene, die üblicherweise von den Medien “transportiert” werden, andere Wege finden. Dabei stand ihnen ausser Inseraten, Leserbriefen und dem Internet kein Weg offen, der sowohl selber erschliess- wie auch finanzierbar war.

Wer die Urheber der Inserate waren, haben wir bereits gesehen. Doch was waren ihre hauptsächlichlichen Argumente? In der diesem Text zugrunde liegenden Diplomarbeit sind die Inserate und Leserbriefe systematisch erfasst. Die einzelnen Argumente sind geordnet nach Dossiers, d.h. ob allgemein zu den bilateralen Verträgen oder zu einzelnen der sieben Abkommen Stellung genommen wurde. Zudem habe ich aufgeteilt in Hauptthemen (die ins Auge stechenden Argumente) oder Nebenthemen (im Text weiter erwähnte Argumente).

Tabelle 4: Erwähnte Dossiers (in %) nach Anzahl Nennungen in den Inseraten¹⁵²

Dossier	Total % Nennungen	% Nennungen PRO ^a	% Nennungen CONTRA ^b
Allgemein	51,2	77,5	27,8
Personenfreizügigkeit	30,6	22,5	37,8
Landverkehr	11,8		22,2
Submissionen	4,1		7,8
Landwirtschaft	2,4		4,4
Total	100	100	100

^a pro total Anzahl Nennungen in PRO Inseraten,

^b pro total Anzahl Nennungen in CONTRA Inseraten

In Tabelle 4 sieht man die Aufteilung nach Dossiers in den Inseraten. Es ist nicht überraschend, dass die drei Kategorien *Allgemein*, *Personenfreizügigkeit* und *Landverkehr* weit obenaus schwingen. Bei den Befürwortern ist eine klare Linie zu erkennen. Sie haben die bilateralen Verträge als Ganzes im Auge – sie können ja nur alle angenommen oder abgelehnt werden – und stellen somit mit 77,5% von Inseraten allgemein zu den Abkommen eine klare Mehrheit. Die restlichen Inserate (22,5%) betreffen die Personenfreizügigkeit. Alle anderen Teilverträge inklusive der umstrittene Landverkehr sind keine Argumentationsfelder der Befürworter. Dies hat natürlich damit zu tun, dass sich die Umwelt-

¹⁵² Die absoluten Zahlen der Nennungen der Dossiers in den Inseraten finden sich in Oberer (2000: XVIII). Für den Textteil habe ich diese Zahlen in Prozentwerte umgerechnet.

verbände mit keinem einzigen Inserat zu Wort gemeldet haben.¹⁵³ Polemisch könnte man vielleicht auch sagen: Die Befürworter wagen sich nicht in Details (Landverkehr), sondern “verlieren” sich im Unverbindlichen (“Allgemeinen”).

Bei den Gegnern sieht das Bild anders aus. An der Spitze liegt hier die stark umstrittene Personenfreizügigkeit mit 37,8% der Inserate. Gefolgt von allgemeinen Inseraten (27,8%) und dem Thema Landverkehr (22,2%). Von untergeordnetem Interesse waren die Submissionen (7,8%) und Landwirtschaft (4,4%).

Dies ist nicht überraschend, bedarf aber einer detaillierteren Analyse. Ich habe dazu die nach Hauptthema und Nebenthema geordneten Inserate prozentual erfasst. Die Hauptthemen stellen jeweils das wichtigste, meist als grosse Überschrift lancierte Hauptargument dar. Mit Nebenthema meine ich, das (oder die) weiter im Inseratetext angesprochene Argument, das meist im Kleingedruckten zu finden ist und nicht auf den ersten Blick ins Auge sticht (d.h. der/die LeserIn muss sich die Mühe nehmen, das Inserat genauer anzuschauen).

3.4.1 Ein geeintes Komitee

Tabelle 5: Haupt- und Nebenthemen der PRO-Inserate (in % und Anzahl)¹⁵⁴

Thema	Hauptthema		Nebenthema	
	% Nennungen	Anzahl Nennungen	% Nennungen	Anzahl Nennungen
Gute Verträge	25.0	20	18.5	10
Angriff auf Gegner	17.5	14		
Aufforderung für ein Ja	15.0	12		
Flankierende Massnahmen Personenfreiz.	13.8	11		
Arbeit/Studium/Forschung erleichtern	8.8	7		
Wirtschaftsförderung	6.3	5	7.4	4
Verhältnis zur EU normalisieren	5.0	4	9.3	5
EU-Beitritt verhindern	3.8	3		
Erster Schritt zum EU-Beitritt (positiv)	2.5	2		
Kein Präjudiz für EU-Beitritt	1.3	1	3.7	2
Internationale Solidarität	1.3	1		
Eigenständiger Weg			27.8	15
Lohn- und Sozialdumping geregelt			20.4	11
Sicherheit/Erneuerung			7.4	4
Öffnung			3.7	2
Arbeitsplätze erhalten			1.9	1
Total	100.0	80	100.0	54

¹⁵³ Sie waren nur teilweise zufrieden mit den Verträgen, hatten aber “die Kröte” geschluckt. Aktiv für das Landverkehrsabkommen wollten sie sich aber nicht einsetzen.

¹⁵⁴ Die erfassten Rohdaten zu den erwähnten Haupt- und Nebenthemen in den PRO-Inseraten (ergänzt mit Schlagworten) finden sich in Oberer (2000: XXIV - XXVII).

Bei den Befürwortern steht ein Argument klar an der Spitze: Es seien “gute Verträge”, meinen die Unterstützer der bundesrätlichen Politik kurz und bündig im grössten Teil ihrer Argumente pauschal, mit einem Viertel (25,0%) bei den Hauptthemen und einem Fünftel (18,5%) bei den Nebenthemen. Dies passt auch zu der seit 1995 vorgetragenen, quasi wie eine Litanei wiederholten Botschaft “Bilaterale Abkommen – Ja. Unser Land, unser Weg”, die in der von allen befürwortenden Parteien und der Wirtschaft unterstützten Ja-Kampagne mit den auffallenden gelb-schwarzen Inseraten verbreitet wurde.

Mit deutlichem Abstand, aber eher überraschend bereits auf Platz zwei folgt mit 17,5% bei den Hauptthemen die Strategie des “*Negativ Campaigning*”, d.h. des *Angriffes auf den Gegner*. Misserfolge, Defizite und vermeintliche Lügen der politischen Widersacher werden dabei unter Anwendung eines aggressiven Vokabulars in den Mittelpunkt der Botschaft gestellt. Man geht damit also stilistisch bewusst über die Kontroverse in Sachfragen hinaus.¹⁵⁵ Diese Strategie findet sich erstaunlicherweise bei den Befürwortern häufiger als bei den Gegnern.

Auf Platz drei folgt mit 15,0% bei den Hauptthemen die pauschale “*Aufforderung für ein Ja*”, die sich vor allem in den unter eigenem Namen lancierten Inseraten der Parteien aus dem Spektrum “Mitte” (CVP) bis “Mitte-Rechts” (FDP) finden. Dieses Argument gehört inhaltlich eng zu “*Gute Verträge*”, denn es lässt sich nicht auf eine inhaltliche Diskussion ein, sondern verlässt sich darauf, dass der/die LeserIn den Urheber dieser Inserate Glauben schenkt und aufgrund der Sympathie zu diesem Urheber ein Ja in die Urne legt.

Erst auf Platz vier mit 13,8% Nennungen bei den Hauptthemen folgt mit den “*Flankierenden Massnahmen bei der Personenfreizügigkeit*” ein erstes Sachargument, das die Befürworter als einen ihrer wichtigsten Erfolge und damit Grund für eine mögliche Annahme der bilateralen Verträge ins Feld führten. Dies hat damit zu tun, dass dieses Argument in der Kampagne ausschliesslich von linken Parteivertretern und Gewerkschaftern angeführt wurde. Beim Ja-Komitee fand dieses Argument nur zweimal Verwendung (unter dem Konterfei eines SP- und eines SGB-Vertreters). Die zahlenmässig dominanten bürgerlichen Vertreter dieses Komitees bedienen sich nicht dieses Argumentes, da sie – wie wir in der Analyse der Debatte ausser- und innerhalb des Parlamentes noch sehen werden – diese flankierenden Massnahmen eher widerwillig als innenpolitisch unumgänglichen Kompromiss an Gewerkschaften und die Linke akzeptierten.

Eher von untergeordneter Bedeutung waren die Argumente Arbeit/Studium/Forschung erleichtern (mit 8,8%), Wirtschaftsförderung (mit 6,3%/7,4%), das Verhältnis zur EU normalisieren (mit 5,0%/9,3%), Eigenständiger Weg (mit 27,8%

¹⁵⁵ Definition des “*Negativ Campaigning*”, nach “Codeschema Printmedien-Analyse Selects 99”, zu den Eidgenössischen Wahlen von 1999, unveröffentlichtes Manuskript.

der Nebenthemen), Lohn- und Sozialdumping geregelt (mit 20,4% der Nebenthemen) und das von der SVP unterstützte Argument mit einem Ja zu den bilateralen Verträgen den EU-Beitritt verhindern (mit 3,8%). Die SP brachte das Argument, die bilateralen Verträge seien ein erster Schritt zum EU-Beitritt (positiv) mit 2,5% noch knapp vor das von der FDP lancierte Argument die bilateralen Verträge seien kein Präjudiz für einen EU-Beitritt mit 1,3%.

Erstaunlicherweise ganz am Schluss aller Ja-Argumente stehen diejenigen, die man mit einem Aufbruch, einer Öffnung der Schweiz in Verbindung bringen kann: *Sicherheit/Erneuerung* (7,4% der Nebenthemen), *Internationale Solidarität* (1,3% der Hauptthemen) und *Öffnung* (3,7% der Nebenthemen).¹⁵⁶

Diese Feststellung steht in einem gewissen Widerspruch zu ersten Ergebnissen der VOX-Analyse (Hirter 2000), die kurz nach der Abstimmung veröffentlicht wurden. Gemäss Hirter (2000) war das wichtigste Motiv für die Annahme der Verträge die Überzeugung, dass die Schweiz offen sein muss und sich der Entwicklung in Europa nicht verschliessen darf (Hirter 2000: 19f.). 93 Prozent der Öffnungs-Befürworter stimmten den Abkommen zu, bei den Anhängern einer Abschottung waren es nur 13 Prozent (Hirter 2000:16). Das Motiv, mit der Annahme der bilateralen Verträge die EU-Beitrittsfrage vom Tisch zu haben, war nur für 10 Prozent der Ja-Stimmenden ausschlaggebend. Während in der Deutschschweiz bei den Befürwortern der Wunsch nach allgemeiner Öffnung und die Hoffnung auf wirtschaftliche Vorteile ausschlaggebend war, gaben in der Romandie mehr als die Hälfte an, sie hätten den Verträgen zugestimmt, weil sie ohnehin für einen EU-Beitritt seien.¹⁵⁷ Insgesamt dominierten also die Motive *Öffnung*, *Vorteile für die Schweiz* und *EU-bezogene Motive* bei den Ja-Stimmenden (Hirter 2000:19). Dies steht im Kontrast zu den von mir gefundenen Argumenten in den Inseraten, wo die Qualität der Verträge und die Normalisierung der Verhältnisse am stärksten gewichtet wurden. Die StimmbürgerInnen waren mit dem Öffnungsmotiv also emotionaler als die PRO-Kampagne mit ihren betont nüchternen Inseraten.

Einer genaueren Betrachtung bedarf m. E. die starke Wahl des *„Angriffes auf die Gegner“* (*Negativ Campaigning*) durch die Befürworter (17,5%). Mit dem Vorwurf einer *„Lügenkampagne“* zielte das Ja-Komitee bewusst und im Text explizit erwähnt auf die Beteiligung des Zürcher Vereins zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis (VPM).¹⁵⁸ Dieser hatte eine aktive Rolle beim Zustandekommen des Referendums und während des Abstimmungskampfes auf Seiten der Gegner gespielt. Dass sich die Befürworter in mehreren, relativ

grossen Inseraten¹⁵⁹ auf den VPM einliessen war m. E. eine Entscheidung nicht ohne Risiko, denn der VPM hat im Zusammenhang mit anderen Angriffen gegen sich jeweils mit Gegen-Kampagnen geantwortet, die in der Öffentlichkeit ein Echo fanden, das kurzzeitig vom eigentlichen Gegenstand der Auseinandersetzung ablenkte (*„Märtyrer-Effekt“*).¹⁶⁰ Mit den Stichworten *Schwarzmalerei* und *Nein-Sager* zielte das Ja-Komitee im *„Kleingedruckten“* auf die Gegnerschaft der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi.

Hat die Kampagne der Befürworter nun so funktioniert, wie sie zu Beginn der Referendumsfrist angetönt und geplant wurde? Ich denke, dass man zusammenfassend sagen kann, die Kampagne der Befürworter war geprägt durch eine einheitliche Strategie, die durch die Wirtschaftsförderung (wf) und die FDP als federführende Partei konsequent und mit einer über eine lange Zeit für die BürgerInnen klar erkennbaren *„Marke“* (die gelb-schwarzen Inserate *„Ja zu den Bilateralen“*) geführt worden ist. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass die beteiligten Parteien sich selber finanziell nicht engagieren mussten. Die Parteien waren sozusagen *„gezwungen“*, auf den von der Wirtschaft bereitgestellten *„Werbe-Schnellzug“* aufzuspringen. Die einzelnen Parteiinserate sind somit bloss noch eine Art *„Alibi-Übung“*, um die eigene Klientel zu bedienen. Wobei die SPS mit ihren relativ markanten Inseraten zu den flankierenden Massnahmen in der Personenfreizügigkeit, die sie sich selber als Verdienst anrechnete, und den Inseraten mit einem klaren Bekenntnis zum EU-Beitritt als nächstem Schritt, mit denen sie sich von den anderen Mitgliedern des Ja-Komitees klar unterschied, am weitesten ging. Die FDP- und die CVP-Mitglieder des Komitees vertraten mehrheitlich die Auffassung, dass ein Ja zu den bilateralen Verträgen kein Präjudiz für einen EU-Beitritt sei (auch wenn damit ein Beitritt in späterer Zeit nicht ausgeschlossen wurde), während die SVP-Vertreter klar die Meinung vertraten, mit einem Ja müsse auch die Idee eines Beitrittsgesuches *„begraben“* werden.

3.4.2 Die SD und die Einzelkämpfer

Die Gegner der bilateralen Verträge hatten eine ebenso klare Strategie wie die Befürworter: Sie versuchten den LeserInnen einzutrichtern, dass mit einem Ja ein wahres Horrorszenario über die Schweiz hereinbrechen würde. Schuld daran ist nach Meinung der Gegner in erster Linie der *Bundesrat*, *der zu wenig oder falsch informiert* habe: Dieses Argument lag bei den Hauptthemen mit 14,9% an der Spitze. Dies deckt sich mit vielen Vorwürfen, die von Gegnern an Podiumsdiskussionen (meist aus dem Plenum) vorgebracht wurden, wenn einer der Bundesräte bei den ungewöhnlich zahlreichen Auftritten der Landesregierung im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen Red und Antwort stand.¹⁶¹

¹⁵⁹ Die genauen Angaben zur Fläche dieser Inserate finden sich in Oberer (2000: XXIV).

¹⁶⁰ Eine ähnliche Strategie, wie sie auch die Scientology-Kirche jeweils praktiziert.

¹⁶¹ Der Verfasser kann dies aus eigener Erfahrung als Zuhörer an rund zehn solcher Diskus-

¹⁵⁶ Die Stichworte *Öffnung* und *gegen Alleingang* finden sich zwar schon in den Inseraten, aber sie sind nur bei genauem Lesen der Inserate für das Publikum sichtbar, d.h. sie stehen für die Inserenten nicht im Vordergrund.

¹⁵⁷ Vgl. dazu sda 04.07.2000.

¹⁵⁸ Siehe dazu das Beispiel in Oberer (2000: XLVI).

Tabelle 6: Haupt- und Nebenthemen der CONTRA-Inserate (in % und Anzahl)¹⁶²

Thema	Hauptthema		Nebenthema	
	% Nennungen	Anzahl Nennungen	% Nennungen	Anzahl Nennungen
Vorwurf falscher Information durch BR	14.9	10		
Angriff auf Gegner	13.4	9		
Nachteile für die Schweiz aufzählen	13.4	9	18.3	13
Lastwagenlawine	9.0	6		
Potentielle Verlierer in der Schweiz nennen	9.0	6		
Überfremdung	7.5	5	1.4	1
Verschwörung der Elite/Befürworter	6.0	4		
Lohnabbau	6.0	4	5.6	4
Nachteile für die Jugend	4.5	3		
Erster Schritt für EU-Beitritt (negativ)	4.5	3	31.0	22
Höhere Arbeitslosigkeit	3.0	2		
Flankierende Massnahmen nutzlos	3.0	2	5.6	4
Fehlende Information für Bürger	1.5	1		
Schlechte Verträge	1.5	1		
Verzicht auf Selbstbestimmung	1.5	1	1.4	1
Bloss Wirtschaft profitiert	1.5	1	5.6	4
Bildungsabbau			1.4	1
Abbau demokratischer Rechte			2.8	2
Sozialabbau			4.2	3
Hohe Kosten für die Schweiz			8.5	6
Gegen einen EU-Beitritt			14.1	10
Total	100.0	67	100.0	71

sionen bestätigen (was natürlich nur ein subjektiver, nicht repräsentativer Eindruck ist). Dies wird aber durch zahlreiche Medienberichte gestützt. Die Gegner hätten es lieber gesehen, wenn die Exekutive geschwiegen hätte. Vgl. zur Zulässigkeit von behördlichen Interventionen in den Abstimmungskampf Decurtins (1992: 221-246). Ging man in der Lehre früher noch von einem generellen Interventionsverbot aus, geht der Trend heute in Richtung einer Lockerung dieses Verbots.

¹⁶² Die erfassten Rohdaten zu den erwähnten Haupt- und Nebenthemen in den CONTRA-Inseraten (ergänzt mit Schlagworten) finden sich in Oberer (2000: XXVIII - XXXII).

Knapp dahinter, ebenfalls auf Rang zwei wie bei den Befürwortern folgt der *Angriff auf die Gegner (das Negative Campaigning)* und das *Aufzählen aller Nachteile*, welche die Schweiz bei einem Ja zu gewärtigen habe (Überfremdung, Arbeitslosigkeit, höhere Steuern, Abbau bei der Krankenversicherung, etc.) mit je 13,4%. Dann folgen eine ganze Reihe von einzelnen Sachthemen, die als negative Folgen eines Ja an der Urne zu erwarten wären: Es sind keine neuen Themen, welche die Gegner ansprechen, sondern die auch von den Befürwortern angesprochenen Komplexe – nur, dass sie hier umgekehrt (negativ) dargestellt werden. Dies immer auf dem Hintergrund des Vorwurfs falscher Information oder einer *Verschwörung der Elite*, die gleichgesetzt wird mit den Befürwortern (6,0%). So wird es eine *Lastwagenlawine* geben und viele *potentielle Verlierer* (je 9,0% bei den Hauptthemen). Neben der *Überfremdung* (7,5%) wird auch vor einem *Lohnabbau* (6,0%), vor *Nachteilen für die Jugend* (4,5%) und *höherer Arbeitslosigkeit* (3,0%) gewarnt. Dies weist darauf hin, dass nach Ansicht der Gegner die innenpolitisch ausgehandelten *flankierenden Massnahmen nutzlos* sein würden (3,0%). Die befürchteten Nachteile nehmen bei den Gegnern auch bei den Nebenthemen (d.h. im Kleingedruckten der Inserate) einen hohen Stellenwert ein: Sie liegen dort auf Platz zwei.

Besonders interessant ist m. E. die Tatsache, dass die ganze Palette von Argumenten der Gegner, die eigentlich weit vorne erwartet werden könnten, nämlich die isolationistischen und nationalistischen Begründungen gegen die Verträge, eher am Rande vorkommen. Dass die bilateralen Verträge (was die Befürworter und der Bundesrat in ihrer Kampagne bekanntlich immer genau umgekehrt gepredigt hatten) ein *erster Schritt zum EU-Beitritt* seien, ist mit 31,0% das wichtigste Nebenthema. D.h. es wird zwar sehr oft erwähnt, steht aber erstaunlicherweise kaum im Zentrum der Inserate, die ich gefunden habe (bei den Hauptthemen bloss 4,5%). Dass die negative Haltung der Gegner stark auf einer strikten *Ablehnung eines EU-Beitrittes* basiert zeigt sich auch darin, dass ein solcher in den Inseraten zu den bilateralen Verträgen als eindeutig unerwünscht angesprochen wird (14,1% bei den Nebenthemen).

Weiter fällt auf: Bei den Gegnern figurieren die Argumente *Verzicht auf Selbstbestimmung* (nur 1,5% bei den Hauptthemen und 1,4% bei den Nebenthemen) und *Abbau demokratischer Rechte* (nur 2,8% bei den Nebenthemen) unter ferner liefen. Dies weist darauf hin, dass die Gegner sehr wohl begriffen hatten, dass die bilateralen Verträge – anders als ein EWR- oder EU-Beitritt – nicht über deren spezifischen Inhalt hinaus Konsequenzen hatten, also keine institutionelle Annäherung an die EU darstellten. Dies entkräftet m. E. das CONTRA-Argument, die bilateralen Verträge seien ein erster Schritt zu einem EU-Beitritt.

Kaum erwähnt werden bei den Gegnern auch die *flankierenden Massnahmen* bei der Personenfreizügigkeit und beim Landverkehr: Sie werden als nutzlos bezeichnet und bei den Hauptthemen (3,0%) und bei den Nebenthemen (5,6%)

beiläufig genannt. Dies erstaunt nicht, sind doch die flankierenden Massnahmen, wie wir weiter unten in Kapitel 4 bei der Analyse der vorparlamentarischen Phase sehen werden, der entscheidende Grund, weshalb viele potentielle Gegner der Verträge sich nicht am Referendumskampf im Lager der Gegner engagiert haben. Somit wird dieses "Argument für die Verträge" lieber weggelassen.

Nimmt man die VOX-Analyse zur Hand, so sieht man, dass auch die Gegner in ihren Argumenten die Motive ihrer potentiellen Klientel nicht perfekt getroffen haben (wenn auch ein wenig besser als die Befürworter). Gemäss Hirter (2000: 20f.) dominierte bei den Motiven die Opposition gegen die Personenfreizügigkeit und dabei vor allem die Angst vor der Überfremdung. Auf dem zweiten Platz folgen EU-bezogene Motive, wie die Ablehnung einer Annäherung oder eines Beitrittes zur EU.

3.5 Die Leserbriefe: Das traditionelle Tummelfeld der Gegner?

Einzig bei den Äusserungen via Leserbriefe stellten die *Gegner* der bilateralen Verträge die Mehrheit, wenn auch knapp mit 53,3 Prozent. In allen anderen Kategorien (Parolen, Inserate und Resultat an der Urne) waren sie in der Minderheit. Dies ist keineswegs erstaunlich. Es ist eine ähnliche Tendenz festzustellen wie beim neuen Medium Internet: Leserbriefe sind, wenn man keinen Zugang zu einem anderen Medium hat, eine billige Methode die eigene Botschaft unter die Leute zu bringen. Zudem zeichnet sich die Gegnerschaft – wenn sie denn aktiv ist – in der Regel durch ein stärkeres Engagement aus, das oft im Vorwurf an die Medien mündet, einseitig zu informieren.¹⁶³

Auch wenn Leserbriefe oft "belächelt" werden, sind sie doch als Informationsquelle für die StimmbürgerInnen nicht zu unterschätzen. Trechsel und Sciarini (1998:113) haben gezeigt, dass 39,9% derjenigen, die auch tatsächlich an die Urne gehen, Leserbriefe zu ihrer Information benutzen. Die VOX-Analyse zur Abstimmung ergab gar einen Wert der Beachtung für die Leserbriefe von 51% (Hirter 2000: 12). Sie liegen damit bei den bilateralen Verträgen vor den Drucksachen (47%), den Inseraten (44%), den Strassenplakaten (33%), dem Direct Mailing (21%) und den Standaktionen (10%). Aber deutlich hinter Tageszeitungen (84%), Fernsehen (77%) und Radio (57%). Die Leserbriefe sind also in ihrer Wirkung (bei vernachlässigbaren Kosten) nicht zu unterschätzen.

Ich habe in dem von mir untersuchten Zeitraum (die letzten vier Wochen vor der Abstimmung) auch alle Leserbriefe erfasst.¹⁶⁴ Ich habe dabei in einem ersten Schritt unterschieden in PRO und CONTRA und in welchem Medium die Leserbriefe erschienen sind. Danach habe ich dasselbe Vorgehen gewählt wie bei den Inseraten. Ich habe alle Leserbriefe aufgeschlüsselt in Dossier, Haupt- und Nebenthema.¹⁶⁵

¹⁶³ Dies ist auch in einzelnen der von mir untersuchten Leserbriefe angesprochen worden.

¹⁶⁴ Alle erfassten Rohdaten zu den Leserbriefen finden sich in Oberer (2000: XXXIII - XXXIV).

Tabelle 7: Haupt- und Nebenthemen der Leserbriefe (in %)¹⁶⁶

Thema	PRO		CONTRA	
	Haupt-thema	Neben-thema	Haupt-thema	Neben-thema
	%	%	%	%
Angriff auf Gegner (Lügenreueberwurf)	33,3		7,3	
Wirtschaftsförderung	16,7	27,3		
Arbeit/Stud./Forsch./Freier Zugang/Chance für Jugend	16,7	12,1		
Normalisierung der Beziehungen zur EU	13,9	6,1		
Kein Präjudiz für Beitritt	8,3	21,2		
Gute Verträge	5,6			
F flankierende Massnahmen positiv	2,8	6,1		
Lex Friedrich	2,8			
Verzicht auf Selbstbestimmung			14,6	14,3
Viele Nachteile für Schweiz			12,2	
Verschwörung der Elite/Befürworter			12,2	
Fehlende Information			9,8	7,1
Propagandavorwurf an Bundesrat			7,3	14,3
Höhere Arbeitslosigkeit			4,9	7,1
Zwischenschritt zum EU-Beitritt			4,9	10,7
Schlechte Verträge			4,9	7,1
F flankierende Massnahmen nutzlos			4,9	
Lohnabbau			2,4	3,6
Volkswille missachtet (EWR)			2,4	
Gegen Öffnung			2,4	
Überfremdung			2,4	10,7
Lastwagenlawine			2,4	7,1
Bauern verraten			2,4	3,6
Schlechte Erfahrungen Österreichs			2,4	
Chancen für Auslandschweizer		3,0		
Ausländische Konkurrenz				3,6
Grosskonzerne profitieren				3,6
Öffnung		15,2		
keine Überfremdung		6,1		
Alpenschutzartikel missachtet				3,6
Keine Verschlechterung der Gesundheitsversorgung		3,0		
Sozialversicherungen gefährdet				3,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁶⁵ Mit Dossier gemeint sind entweder alle sieben Abkommen (=allgemein) oder ein spezifisches der sieben Abkommen (ich habe alle Dossiers erfasst, nicht nur die primär in meinem Fokus stehenden Personenfreizügigkeit und Landverkehr). Die nach *Anzahl* und Prozent aufgeschlüsselten Daten finden sich in Oberer (2000: XVIII).

¹⁶⁶ Die absoluten Zahlen (ergänzt mit Schlagworten) finden sich in Oberer (2000: XIX). Für den Textteil habe ich diese Zahlen in Prozentwerte umgerechnet.

In den Leserbriefen, in denen sich die AutorInnen für die bilateralen Verträge ausgesprochen haben, geht die Tendenz in eine ähnliche Richtung, wie bei den PRO-Inseraten, wenngleich sie in Details noch akzentuierter ausfällt. An der Spitze steht eindeutig der *Angriff auf die Gegner*, denen Lügen oder falsche Behauptungen vorgeworfen werden (33,3% bei den Hauptthemen). Die positiven Auswirkungen der bilateralen Verträge werden von den befürwortenden LeserbriefschreiberInnen stark in den Vordergrund gerückt: *Wirtschaftsförderung* im allgemeinen (16,7% der Haupt- und 27,3% der Nebenthemen) und *Vorteile mit Bezug auf Arbeit/Studium/Forschung/Freier Zugang/Chance für die Jugend* (16,7% der Haupt- und 12,1% der Nebenthemen). Nimmt man noch das Argument *Gute Verträge* (5,6% der Hauptthemen) dazu, so nehmen diese Argumente in den Leserbriefen eine deutliche stärkere Position ein als bei den Inseraten. Dort wurde eher pauschal von *Guten Verträgen* gesprochen, ohne auf Details einzugehen, während die expliziten Vorteile für Wirtschaft, Arbeit, Studium etc. nur im Mittelfeld rangierten.

Eher gering werden in den Leserbriefen Argumente aus dem Bereich der EU-Politik gewichtet: Am stärksten die *Normalisierung der Beziehungen zur EU* (mit 13,9% der Haupt- und 6,1% der Nebenthemen), gefolgt vom Argument die Verträge seien *kein Präjudiz für einen Beitritt* (8,3% der Haupt- und hohe 21,2% der Nebenthemen). Das Argument einer gewünschten *Öffnung der Schweiz* wird nur bei den Nebenthemen (mit 15,2%) vorgebracht. Dennoch werden diese Argumente in den Leserbriefen stärker gewichtet als in den PRO-Inseraten.

In den befürwortenden Leserbriefen erstaunlicherweise sehr selten erwähnt werden die *positiven Auswirkungen der flankierenden Massnahmen* (nur 2,8% der Haupt- und 6,1% der Nebenthemen). Dies erstaunt insofern, als dass diese doch sowohl während der vorparlamentarischen, wie auch während der Debatte in der Bundesversammlung im Vordergrund standen und allgemein als Hauptgrund dafür gesehen wurden, dass auf Seiten der Gegner keine entscheidende Koalition entstand, welche die Abstimmung hätte gewinnen können. Erst am Schluss taucht auch das Argument der Befürworter auf, die bilateralen Verträge brächten *keine Überfremdung* (nur 6,1% der Nebenthemen).

Bei den Leserbriefen *gegen* die Verträge gibt sich ebenfalls ein anderes Bild als bei den CONTRA-Inseraten: Argumente aus dem Bereich der EU-Politik werden stärker gewichtet. So steht der *Verzicht auf Selbstbestimmung* (14,6% der Haupt-, 14,3% der Nebenthemen) zusammen mit dem *Zwischenschritt zum EU-Beitritt* (mit 4,9% der Haupt-, 10,7% der Nebenthemen) an der Spitze. Diese Argumente spielten in den CONTRA-Inseraten eine eher untergeordnete Rolle.

Stark gewichtet werden bei den Gegnern auch die Vorwürfe einer *Verschwörung der Elite/Befürworter* (12,2% der Hauptthemen) im Einklang mit der *fehlenden Information für die BürgerInnen* (9,8% der Haupt- und 7,1% der Nebenthemen) und dem *Propagandavorwurf an den Bundesrat* (7,3% der Haupt- und 14,3%

der Nebenthemen). Dieser Befund deckt sich mit den CONTRA-Inseraten, wo ebenfalls der *Vorwurf falscher Information durch den Bundesrat* und die *Verschwörung der Elite/Befürworter* als wichtige Argumente gegen die Verträge Verwendung fanden.

Die *vielen Nachteile für die Schweiz* (12,2% der Hauptthemen) sind bei den Leserbriefen ähnlich stark gewichtet, wie bei den CONTRA-Inseraten. Im Mittelfeld rangieren die beiden Argumente es seien *schlechte Verträge* (4,9% der Haupt- und 7,1% der Nebenthemen) und die *flankierenden Massnahmen seien nutzlos* (4,9% der Hauptthemen).

Erstaunlicherweise fast am Schluss findet man erst die beiden Schlagworte der *Überfremdung* (2,4% der Haupt- und 10,7% der Nebenthemen) und der *Lastwagenlawine* (2,4% der Haupt- und 7,1% der Nebenthemen). Diese beiden lagen bei den CONTRA-Inseraten deutlich weiter vorne. Interessant ist auch, dass das Argument der schlechten Erfahrungen Österreichs (im Zusammenhang mit dem Boykott durch die EU-Mitgliedsstaaten) in den ablehnenden Leserbriefen (wenn auch nur mit 2,4% der Hauptthemen) Erwähnung fand, während es bei den Inseraten nur als Stichwort und nicht als eigentliches Thema Verwendung fand. Dies zeigt deutlich, dass der sogenannte "Haider-Effekt" keine Rolle spielte in der Kampagne.

TEIL II: DIE INNENPOLITISCHE GENEHMIGUNG DER VERTRÄGE

4 Das vorparlamentarische Verfahren als wichtigster Schritt zum Sieg in der Referendumsabstimmung

Nach dem EWR-Debakel von 1992 stand der Bundesrat vor einer heiklen Aufgabe: Wie konnte er seine angekratze Glaubwürdigkeit sowohl in der innenpolitischen wie auch in der aussenpolitischen Sphäre zurückgewinnen? Im Rahmen dieser Arbeit interessiert mich vor allem, wie der Bundesrat seine *innenpolitische Glaubwürdigkeit*, oder sagen wir besser seinen *innenpolitischen Spielraum* zurückgewinnen konnte.¹⁶⁷ Die Strategie des Bundesrates musste deshalb lauten: Ein Referendum wenn immer möglich zu verhindern oder, falls dies nicht gelingen würde, wenigstens mit "besseren Karten" in eine neue Abstimmung zu gehen. Im Gegensatz zu den EWR-Verhandlungen setzte er voll auf die Karte des Einbezugs aller potentiellen Gegner.

Mehr als fünf Jahre haben die intensiven bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU insgesamt gedauert: Vom Erteilen des grünen Lichtes durch den Rat der EU-Aussenminister am 8. November 1993 bis zur politi-

¹⁶⁷ Vgl. zur Beziehung zwischen innenpolitischem Spielraum und der Fähigkeit, auf internationaler Ebene seinen Verhandlungspartner zu Konzessionen zu bringen auch: Dupont (1992).

schen Einigung in sämtlichen sieben Dossiers am 11. Dezember 1998.¹⁶⁸

Meine These lautet: Der Bundesrat hat die Abstimmung über die bilateralen Verträge so klar gewonnen, weil er die ihm zur Verfügung stehenden Mittel geschickt eingesetzt hat. Zudem haben sich in der vorparlamentarischen Phase die Akteure so gut positioniert, dass der geschlossene Kompromiss die Funktion des Parlamentes auf ein Minimum beschränkte.¹⁶⁹

In mancherlei Hinsicht sind auch in der Schweiz stark ausgeprägte korporatistische Strukturen festzustellen, die aber bei genauerer Betrachtung eher unterentwickelt sind. Die Mechanismen, die für die Ausbildung des Konsenses bei den bilateralen Verträgen sorgten, sind durchaus von Interesse. In der Literatur ist im Zusammenhang mit der Schweiz von sektoralem Korporatismus die Rede. In der ausführlichen Fassung der Diplomarbeit (Oberer 2000) findet sich eine vertiefte Darstellung des Korporatismus schweizerischer Prägung ("sektoraler Korporatismus") und der Referendumsdrohung als einer helvetischen Tradition. Diese beiden Phänomene spielten auch bei der Genehmigung der bilateralen Verträge eine wichtige Rolle.¹⁷⁰

Gekennzeichnet ist das schweizerische System durch sehr starke Arbeitgeberverbände und relativ schwache Arbeitnehmerorganisationen. Letztere haben zudem mit einem zunehmenden Mitgliederschwund und damit einhergehend Gewichtsverlust (und Finanzausfall) zu kämpfen. Dank den Instrumenten der schweizerischen direkten Demokratie (Einsitz in Expertenkommissionen, Vernehmlassung, Referendum, Initiative, etc.) wird dieses Ungleichgewicht jedoch praktisch aufgehoben: Auch vermeintlich schwache Organisationen haben in der Schweiz griffige Instrumente zur Hand, was zu korporatistischen Ergebnissen führt, die ziemlich stabil sind.¹⁷¹ Dies zeigt sich in geradezu exemplarischer Form bei der aussenpolitischen Aushandlung und innenpolitischen Genehmigung der bilateralen Verträge: Stichwort dazu sind die "Flankierenden Massnahmen".

Angesichts dieses grossen Einflusses der Verbände bleibt die Frage, welche

Rolle denn die Parteien und das Parlament in der Willensbildung spielten? Sie darf m. E. nicht unter-, aber vor allem auch nicht überschätzt werden. Doch scheint klar, dass der informelle Austausch in der vorparlamentarischen Phase und auch die Vorbereitung ("Pakete schnüren") in den Parlamentskommissionen die Stellung des Parlamentsplenums zumindest einschränkt. Trotzdem sieht Sciarini (1999: 615) die Rolle des Parlamentes nicht so pessimistisch. Zum einen durchläufe eine ansehnliche Anzahl von Vorlagen den vorparlamentarischen Prozess gar nicht und bei konfliktträchtigen Projekten seien vorparlamentarische Verhandlungen kaum fruchtbar. Somit kommt für Sciarini (a.a.O.) wieder dem Parlament die Rolle zu, Kompromisse zu finden, die eine genügende Unterstützung garantieren. Ob diese These auch im Falle der bilateralen Verträge zutrifft, soll im Zusammenhang mit der Sondersession vom Sommer 1999 analysiert werden.

4.1 Die Referendumsdrohung als helvetische Tradition

Es ist fast so alt, wie unsere Demokratie selber, das vielbeschworene Bild der Referendumsdrohung als Damokles-Schwert der direkten Demokratie über dem Gesetzgebungsprozess in der Schweiz.¹⁷² Im Falle der bilateralen Verträge kam das fakultative Gesetzesreferendum zur Anwendung, d.h. innert dreier Monate konnte – was auch geschah – mit einer Unterschriftenzahl von mindestens 50'000 der Entscheid an der Urne erzwungen werden.¹⁷³

Die vorparlamentarische und die anschliessende parlamentarische Phase dienen dazu, die Möglichkeit eines Referendums zu minimieren. Damit stellt sich für alle an diesem Prozess Beteiligten auch die Frage nach der Wahrscheinlichkeit, dass ein Referendum ergriffen wird.¹⁷⁴ Referendumsdrohungen wurden auch bei den bilateralen Verträgen von Anfang an kräftig eingesetzt. Wer immer irgendwelche Vorbehalte oder eigene Forderungen hatte, drohte prophylaktisch mit dem Referendum. Diese Drohungen bekamen durch den von der EU verlangten Parallelismus noch mehr Gewicht: Auch wenn die einzelnen Akteure nur Partikularinteressen in einzelnen Dossiers hatten, so hätte ihre Ablehnung einzelner Punkte die ganzen Verträge scheitern lassen. Das Risiko für den Bundesrat war damit deutlich erhöht, denn Widerstand erwuchs den bilateralen Verträgen aus ganz unterschiedlichen Richtungen. Nur die Extreme-Rechte lehnte die Verträge in ihrer Gesamtheit als "schlecht" ab.

¹⁷² Linder (1999b: 236) unterscheidet in "direkte Demokratie" (Gebrauch der Volksrechte) und "halbdirekte Demokratie" (Gesamtheit des Entscheidungssystems, in dem Regierung, Parlament und Volk zusammenwirken). Dieses schweizerische System halbdirekter Demokratie ist für Linder einzigartig, Mitwirkungsrechte des Volkes dagegen finden sich auch in anderen Ländern (z.B. in vielen US-Bundesstaaten). Vgl. dazu auch: Möckli (1994) und Huth-Spiess (1996: 64-71).

¹⁷³ Mit der Verfassungsrevision von 1977 (Reaktion auf das Frauenstimmrecht) wurde die notwendige Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum von 30'000 auf 50'000 erhöht (bei Volksinitiativen von 50'000 auf 100'000).

¹⁷⁴ Vgl. dazu Linder (1999b: 251-259)

¹⁶⁸ Vgl. dazu die Chronologie der bilateralen Verhandlungen auf Seite 97. Die eigentliche offizielle Eröffnung der Verhandlungen war erst am 12.12.1994 (verzögert durch die Annahme der Alpen-Initiative durch Volk und Stände vom 20.02.1994). Vgl. dazu: NZZ vom 12.12.1998

¹⁶⁹ Ich muss in dieser Arbeit aus Platzgründen auf die ganzen Ausführungen zur vorparlamentarischen Phase verzichten. Diese ist aber bei den bilateralen Verträgen äusserst wichtig. Details dazu sind zu finden in: Oberer 2000.

¹⁷⁰ Eine gute Übersicht über die Theorie des Neo-Korporatismus und die Debatte über die Position der Schweiz in diesem Zusammenhang gibt Kriesi (1998: 363-389). Eine Einführung in die schweizerische Korporatismus-Problematik findet sich auch bei: Mach (1999: 316ff.). Guten Einblick gibt auch: Matt (1999: 70ff.). Die Entwicklung des Korporatismus im internationalen Vergleich beschreiben auch Armington (1993: 289-298) und Czada (1995).

¹⁷¹ Vgl. dazu: Lehbruch (1996: 36) und Armington (1997: 174)

Dass die Extreme-Rechte (SD, Lega) kaum von der Ergreifung des Referendums abzubringen wären, war allen Beteiligten sehr bald klar. Die Taktik konnte also nur lauten: Die Extreme-Rechte soweit isolieren, dass sie keine ernstzunehmenden Verbündeten erhielten. Eine Taktik, die bekanntlich voll aufging.

In diesem Geflecht bedeutete die Aufgabe der Aushandlung von bilateralen Verträgen mit der EU für den Bundesrat eine schwierige Gratwanderung.¹⁷⁵ Die korporatistische Idee schweizerischer Prägung einer Diskussion unter den von einer Vorlage direkt betroffenen Partnern ist für die nationale Präferenzbildung *mit*-entscheidend, wenn nicht gar entscheidend. Denn dort wird geklärt, ob einer Vorlage von seiten der Interessenverbände ernsthafter Widerstand droht. Einem entschlossen geführten Kampf in einer Referendumskampagne von Seiten der Gewerkschaften (meist in Formation mit den linken Parteien), der Umweltverbände (meist ebenfalls mit den linken Parteien), der Wirtschaftsverbände (meist mit den bürgerlichen Parteien) oder der AUNS (meist mit der SVP und der Extremen-Rechten), kann der Bundesrat nur bedingt etwas entgegensetzen. Deshalb auch bei den bilateralen Verträgen die vorgängig geschilderte Taktik der Regierung alle Interessengruppen einzubeziehen und sie via Kompromiss und flankierende Massnahmen zu beruhigen.

Im Falle der bilateralen Verträge hat dies – ganz anders als 1992 beim EWR – auch funktioniert. Zum Schluss kamen sich alle in irgendeiner Form als “Sieger” vor: Die Gewerkschaften und die Umweltverbände hatten ihre flankierenden Massnahmen, die Wirtschaftsverbände ihre Wirtschaftsverträge, der Bundesrat seine ausserpolitische (und innenpolitische) Glaubwürdigkeit zurück, die Befürworter entweder die Option für einen Beitritt beibehalten oder die Option vorderhand aufs Eis gelegt.¹⁷⁶

Während der Bundesrat ausserpolitisch in den Verhandlungen mit der EU unter Druck stand, bildete sich gleichzeitig auch an der “Heimatfront” enormer Druck, den es zu berücksichtigen galt, damit die Verhandlungsergebnisse nach Abschluss innenpolitisch die Genehmigungshürden sicher überstehen würden. Dabei entwickelten sich die beiden Dossiers Personenfreizügigkeit und Landverkehr zu Knackpunkten heraus.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Rhinow (1997: 99ff.) spricht von einem doppelten Druck, dem der Bundesrat in der Ausserpolitik ausgesetzt sei. Er verhandle “quasi zwischen dem Hammer der ausländischen Partner und dem Amboss der landesinternen agierenden intermediären Mächte”. Deswegen verbietet sich nach Meinung von Rhinow “eine undifferenzierte ideelle und reale Ausdehnung von binnenpolitischen Instrumenten der direkten Demokratie in den Bereich der Ausserpolitik”.

¹⁷⁶ In Oberer (2000) habe ich ausführlich untersucht, ob die Argumente, die während der Referendumszeit in Inseraten und Leserbriefen hauptsächlich auftauchten, bereits in dieser ersten Phase – parallel zu den bilateralen Verhandlungen, also noch vor Abschluss – geprägt wurden und eine Rolle spielten, oder ob sie sich erst in einer späteren Phase, z.B. in der Diskussion im Parlament, herauskristallisierten.

4.2 Der Abschluss in Wien: Trotz ausserpolitischen Kompromissen bleibt innenpolitischer Spielraum

“*Flavio, es ist unter Dach*”, teilte der österreichische Aussenminister und Vertreter der EU-Präsidentschaft, Wolfgang Schüssel, kurz vor Mitternacht vom 10. auf den 11. Dezember 1998 Bundespräsident Flavio Cotti telephonisch mit. Dieser Anruf löste die nervöse Spannung in Bern, nachdem letzte Forderungen Portugals den Verhandlungszug nochmals quasi kurz vor Einlauf in den Zielbahnhof aufgehalten und den mehrmals verschobenen Abschluss noch einmal in Frage gestellt hatten: Damit gingen die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über die bilateralen Verträge nach fast exakt vier Jahren zu Ende.

Mit dem ausserpolitischen Abschluss wurde für den Bundesrat die letzte und entscheidende Phase eingeläutet: Die bilateralen Verträge mussten noch die innenpolitischen Hürden des Genehmigungsverfahrens nehmen, damit sie zum Schluss ratifiziert werden konnten. An den Verträgen mit der EU gab es nun nichts mehr zu rütteln: Das Resultat lag schriftlich vor, Kompromisse mit potentiellen Gegnern im eigenen Land konnten nun nur noch durch innenpolitische Zugeständnisse und Kompromisse erreicht werden. Die Frage war nun also: Wieviel innenpolitischer Spielraum blieb dem Bundesrat noch? Überraschend viel, lautet die Antwort.¹⁷⁸

In die Freude über den Abschluss der Verhandlungen und das Ergebnis mit der EU mischte sich bei den Sozialpartnern aber eine tüchtige Prise Skepsis, denn bei den flankierenden Massnahmen waren die Positionen noch immer weit voneinander entfernt. Da sich die Sozialpartner nicht einigen konnten, wurde der Bundesrat als Schiedsrichter aufs Feld gerufen: Damit war das klassische korporatistische Dreieck geschlossen.

Doch nicht nur bei der Personenfreizügigkeit waren innenpolitische Hürden zu nehmen, auch beim Landverkehr mussten Forderungen berücksichtigt werden. So war denn die Skepsis der Umweltverbände nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen Ende 1998 verständlich: Sie hatten ihre Forderungen noch nicht durchsetzen können. Es war zu dieser Zeit deutlich spürbar, dass die

¹⁷⁷ Aus Platz gründen muss ich hier auf die Schilderung des Verlaufs dieses “Seilziehens” zwischen den beteiligten Akteuren in den beiden wichtigsten Dossiers verzichten. In Oberer (2000: 46-74) zeige ich aber detailliert auf, dass in dieser vorparlamentarischen Phase die entscheidenden Verhandlungen liefen, die einen Kompromiss ermöglichten, der von möglichst vielen Beteiligten mitgetragen wurde. Mithin wurde in dieser Phase also die entscheidende “Gewinn-Koalition” geschmiedet.

¹⁷⁸ Ausserpolitische Vorlagen unterstehen immer mehr dem Effekt der “Internationalisierung” (Sciarini 1999: 635ff.). Dies bedeutet, dass der innenpolitische Spielraum (Expertenkommissionen, Vernehmlassungen, parlamentarische Beratung) in diesem Bereich im Normalfall klein ist. Denn sind internationale Verhandlungen einmal abgeschlossen und die Verträge “geschnürt”, so können sie nur noch schwierig im gewünschten Sinne der landesinternen Akteure modifiziert werden, ohne zu riskieren, dass der ausserpolitische Vertrag wieder in Frage gestellt wird oder gar platzt (Sciarini 1999: 636). Siehe auch: Oberer (2000: 68ff.).

Umweltschutzverbände – allen voran der Verein Alpen-Initiative – sich die kämpferischen Gewerkschaften zum Vorbild nahmen: Man wollte seine "eigenen" Wünsche ebenfalls verwirklicht sehen und die Zeit schien reif dafür, denn der Bundesrat wollte die bilateralen Verträge so rasch als möglich durch das Parlament schleusen. Hintergedanken der Landesregierung: So mussten alle Parteien noch vor den Eidgenössischen Wahlen vom Herbst 1999 europapolitisch Farbe bekennen und konnten bei der Behandlung im Parlament sich nicht mit Lippenbekenntnissen begnügen.

4.3 Wo sind die Gegner?

Während sich die potentiellen Gegner, die auf die Verwirklichung ihrer Interessen hofften, ausserparlamentarisch äusserst aktiv zu Wort gemeldet hatten, war von den fundamentalistischen Gegnern zu diesem Zeitpunkt noch sehr wenig zu hören. Darauf gründete auch der von der Mehrheit aller Beteiligten an den Tag gelegte Optimismus, dass eine allfällige Referendumsabstimmung zu gewinnen sei, wenn der Konsens unter den grundsätzlich für die bilateralen Verträge votierenden Gruppierungen und Parteien hergestellt werden könne. Erst im nächsten Schritt, der parlamentarischen Debatte, meldeten sich – wenn auch mit wenig Erfolg – die Grundsatzkritiker (SD, Lega, Teile der FPS) zu Wort. Ihre Zeit der markigen Auftritte kam aber zu spät, mit der Lancierung des Referendums: Die Meinungen waren zu diesem Zeitpunkt bereits grossmehrheitlich gemacht. Dazu beigetragen hat sicherlich der relativ gute Informationsstand der Bevölkerung, der mit der für Schweizer Verhältnisse intensiven medialen Begleitung der Aushandlung der bilateralen Verträge zusammenhängt.

5 DIE SONDERSESSION IM PARLAMENT ALS (ZWEIT)LETZTE HÜRDE

Mit der Verabschiedung der Botschaft zuhänden der Bundesversammlung war die Zeit reif für die beinahe letzte Hürde, die parlamentarische Beratung. Damit war auch die Zeit der ausserparlamentarischen Akteure "abgelaufen": Sie mussten darauf hoffen, dass im Parlament dem Kompromiss, dank dem alle ihr Gesicht wahren konnten, keine Zähne mehr gezogen würden. Dem Parlament kam nun also die Aufgabe zu, die heikle Balance zu halten, damit das ehrgeizige Ziel des Bundesrates verwirklicht werden konnte: Die Debatte noch in der Sondersession vom Sommer, eine allenfalls notwendige Differenzbereinigung und die Verabschiedung in der Herbstsession und falls das allgemein erwartete Referendum ergriffen würde, die Volksabstimmung schon im Frühjahr 2000. Die Verträge sollten dann auf Anfang 2001 in Kraft treten, was sich aber mittlerweile als Illusion erwiesen hat, wegen des komplizierten Genehmigungsverfahrens in der EU und im Falle der Personenfreizügigkeit der Zuständigkeit von allen 15 Mitgliedstaaten. Dort geniesst die Genehmigung der bilateralen Verträge mit der Schweiz nicht oberste Priorität auf der politischen Agenda.

In der Vorbereitung der Sondersession hatten die verschiedenen Kommissionen des Parlamentes das Geschäft "en détail" durchberaten: Es zeigte sich, dass in diesen Kommissionen die wichtigsten Weichenstellungen geleistet wurden.¹⁷⁹ Immer mehr wichtige Vorarbeit wird in diesen Kommissionen geleistet. Dort findet sich das notwendige Spezialwissen und dort werden auch die letzten Konsens-Feinschliffe zuhänden des Plenums gemacht. Auch wenn dies nicht bedeutet, dass in Vollbesetzung gleichwohl noch heftig gestritten wird und – vor allem wegen der Differenzbereinigung zwischen dem meist ein wenig progressiveren National- und dem meist ein wenig konservativeren Ständerat – an den Geschäften noch Retuschen möglich sind. Dort wird dann noch einmal zwischen den beiden Kammern (dies war auch bei den bilateralen Verträgen so) das Prinzip des "Geben und Nehmens" praktiziert.

In der mit Referendumsdrohungen angefüllten Atmosphäre musste sich das Parlament bei den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und zum Landverkehr also auf einen gangbaren Weg einigen. Das Referendum vollständig zu vermeiden – also allzu weitgehende Kompromisse einzugehen – war wenig sinnvoll, denn die Lancierung durch SD und Lega war nicht zu verhindern. Die Vorschläge von Bundesrat, Nationalrats- und Ständeratskommission präsentierten eine ganze Palette von möglichen Lösungen. Im Landverkehr ging dabei die Nationalratskommission die Beschränkung des alpenquerenden Verkehrs auf der Strasse strenger an als der Bundesrat, während die Ständeratskommission näher bei der Regierungslösung lag. Bei der Personenfreizügigkeit zeigte sich die Ständeratskommission wirtschaftsfreundlicher als der Bundesrat, der die Anliegen von Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften miteinander in Einklang zu bringen versuchte.

Beim Landverkehr wurde über zwei Punkte gestritten:

- *Das Verlagerungsziel:* Nationalratskommission und Umweltverbände wollten die Zahl der alpenquerenden Lastwagen bereits im Jahr 2007 auf 650 000 senken. Gemäss Alpen-Initiative müsste dieses Ziel eigentlich schon im Jahr 2004 erreicht werden. Die Ständeratskommission hielt eine solche Reduktion aber erst nach Eröffnung der Gotthard-NEAT, etwa im Jahr 2013, für realistisch und wollte dies auch so ins Gesetz schreiben.
- *Das Geld:* Nationalratskommission und Umweltverbände wollten die Verlagerung der Güter auf die Schiene in den Jahren 2000 bis 2010 mit total 3,3 Milliarden Franken fördern. Die Ständeratskommission wollte sich auf 2,85 Milliarden beschränken. Der Nationalrat war in diesem Bereich Erstrat. Die Vorschläge seiner Kommission hatten so gute Chancen: Sie wurden nebst den Umweltverbänden auch von Verkehrsminister Leuenberger und sogar vom Transportunternehmer Ulrich Giezendanner (SVP, -ex FPS) unterstützt.

¹⁷⁹ Involviert waren die beiden Aussenpolitischen Kommissionen (APK) und die beiden Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) von National- und Ständerat, sowie die Ad-hoc-Kommission Bilaterale Verträge Schweiz – EU des Nationalrates.

Im Bereich der Personenfreizügigkeit waren zwei Bereiche zu klären:

- Gemäss Bundesrat sollte die tripartite Kommission dann intervenieren, wenn die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne “wiederholt in rechtsmissbräuchlicher Weise” unterboten werden. Die Ständeratskommission wollte “deutlich” unterbotene Löhne als zusätzliche Hürde für eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV).
- Die Ständeratskommission wollte die tripartite Kommission verpflichten, eine Einigung mit den Betrieben zu suchen, bevor sie den Behörden den Erlass von Mindestlöhnen beantragt. Beschlüsse der tripartiten Kommission sollten gemäss Bundesrat mit einfacher Mehrheit (30%), gemäss Ständeratskommission von der Mehrheit der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertreter (50%) unterstützt werden. Die Arbeitgeber erhielten so ein Vetorecht. Der Ständerat war in diesem Bereich Erstrat. Da der Konsens hierzu brüchiger war als im Landverkehr, war auch eher mit Abstrichen von den Bundesratsvorschlägen zu rechnen.

5.1 Die letzten Referendumsdrohungen werden lanciert

Die harte Haltung des Ständerates brachte noch einmal Spannung in die aus Sicht des Bundesrates scheinbar schon beruhigte Szenerie.¹⁸⁰ Nach Meinung von Umweltverbänden und Gewerkschaften ging die kleine Kammer mit ihren Abstrichen am ausgehandelten Kompromiss voll auf Konfrontationskurs.¹⁸¹ Die Ergreifung des Referendums wurde wenige Tage vor der Sondersession wieder ernsthaft in Erwägung gezogen. In einem demonstrativen Akt hatte der Vorstand des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) sein Sekretariat beauftragt, Vorbereitungen für ein Referendum zu treffen. Und der Christlichnationale Gewerkschaftsbund (CNG) publizierte eine Erklärung unter dem Titel: “Unterschriftenbögen drucken?!”¹⁸² Selbst die Aussicht, dass ein Volks-Nein zu den bilateralen Verträgen die Tür zur EU auf lange Sicht verschliessen könnte, liess die Gewerkschaften nicht von ihrer kompromisslosen Haltung abweichen.¹⁸³

Betrachtet man die letzten Wochen vor der mit Spannung erwarteten Sondersession des Parlamentes, so merkt man, dass die ausserparlamentarischen Akteure sichtlich nervös wurden: Sie mussten schon bald das Heft des Handelns aus der eigenen Hand geben. So machten denn neben den Gewerkschaft-

ten auch die Umweltverbände mobil: “Der Ständerat muss wissen, dass er mit dem Feuer spielt. Weitere Abstriche nehmen wir nicht hin”, hiess es bei Alpen-Initiative, Greenpeace, WWF und Pro Natura.¹⁸⁴ Verschärft hatte sich auch der Tonfall des VCS, falls Abstriche gemacht würden sei “nach der Ohrfeige der Ständeratskommission” ein Referendum unumgänglich. Die Umweltverbände hatten auch kaum noch Vorbehalte sich mit der Extremen-Rechten ins gleiche Boot zu setzen. Falls es zu dieser Koalition von Umweltverbänden, Gewerkschaften und Rechtsnationalen komme, so hätten die bürgerlichen Parlamentarier “diese gefährliche Melange” zu verantworten.¹⁸⁵

Nur drei Sessionstage für die sieben Abkommen mit der EU sowie neun dazugehörige Gesetze, von denen sieben dem Referendum unterstanden: Dieses gedrängte Programm zwang National- und Ständerat zu einem unüblichen Vorgehen, zur Beratung “übers Kreuz”. Bereits im ersten Durchgang verhandelten die beiden Räte parallel über verschiedene Teile des Gesamtpakets. Und schon zum Voraus war absehbar, dass auch der Schlüssel zu tragfähigen Entscheidungen übers Kreuz zu suchen war: Beim Landverkehr hatte die Nationalratskommission die besseren Karten, beim Personenverkehr die Ständeratskommission.

5.2 Die Gretchenfrage vor der Wahl: “Nun sag, wie hältst Du’s mit der Union?”

“Taktik, Poker, Muskel- und leider manchmal auch Ränkespiele gehören zur Politik. Anschauungsunterricht für einen solchen taktischen Hochseilakt bieten gegenwärtig die Parteien im Vorfeld der Sondersession zu den bilateralen Verträgen.” Die NZZ brachte damit die Stimmung auf den Punkt.¹⁸⁶ Generell sprachen sich alle Bundesratsparteien für die Verträge aus. SPS und SVP wollten ihre Karten jedoch vor der Sondersession nicht auf den Tisch legen und weigerten sich, ihre Haltung bekanntzugeben. Damit wollten sie ihre Positionen in der Debatte um die flankierenden Massnahmen verbessern.¹⁸⁷ Mit Blick auf die Bundesratsparteien war nur von der FDP und der CVP klar, dass sie die bilateralen Verträge akzeptieren wollten, ohne zu einer Referendumsdrohung Zuflucht zu nehmen. Somit von denjenigen Parteien notabene, denen immer wieder vorgeworfen wird, keine eindeutigen Positionen in (europa)politischen Fragen zu vertreten.¹⁸⁸ Das bedeutete freilich nicht, dass sie bei den flankierenden

¹⁸⁰ Christine Beerli (FDP), Präsidentin der APK des Ständerates, räumte ein, dass man mit der Wiedereinfügung der Formulierung “deutliche Lohnunterbietung” und dem höheren Quorum von 50 % der Wirtschaft entgegengekommen sei. Und Theo Maissen (CVP), Präsident der KVF des Ständerates, erklärte die Verschiebung des Verlagerungszieles auf 2013 und die Abstriche bei den Subventionen an die Bahn damit, dass “man nicht auf der Wolke Nummer sieben fabulieren” wolle. In: Tages-Anzeiger vom 21.08.1999.

¹⁸¹ Vgl. dazu Der Bund, NZZ und Tages-Anzeiger vom 21.08.1999.

¹⁸² Der Bund vom 27.08.1999

¹⁸³ Tages-Anzeiger vom 28.08.1999

¹⁸⁴ Vgl. dazu Der Bund und Tages-Anzeiger vom 28.08.1999.

¹⁸⁵ VCS-Vertreter Hans Kaspar Schiesser im Tages-Anzeiger vom 28.08.1999.

¹⁸⁶ NZZ vom 28.04.1999

¹⁸⁷ “Bilaterale Verträge nur mit genügendem eurokompatiblem Schutz für Arbeitnehmende und Umwelt” verlangte die SPS in einer Resolution vom 29.05.1999. Ein heikles Spiel, denn eine Referendums-Unterstützung wäre für die sich klar für einen EU-Beitritt aussprechenden Partei mit Blick auf die Herbst-Wahlen '99 unter Umständen imageschädigend gewesen.

¹⁸⁸ Die CVP hatte sich zwar 1998 klar für den EU-Beitritt ausgesprochen, sah mit der Annahme der Bilateralen aber eine Art Denkpause gekommen.

Massnahmen alles schlucken wollten, auch sie wollten um Lösungen ringen, waren aber eher für Kompromisse bereit.

Der Bundesrat hatte seinen Fahrplan für die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge geschickt gewählt: Die Parteien mussten sich vor den Eidgenössischen Wahlen vom 24. Oktober 1999 europa- und ausserpolitisch gegenüber ihren WählerInnen "outen". Mit Blick auf einen allfälligen späteren Beitritt zur EU waren die Positionen klar bezogen: SPS und CVP waren für einen Beitritt, die SVP klar dagegen und die FDP wollte erst noch diskutieren. Von "Euroturbos" an einem Parteitag im April 1995 überrumpelt, wandelte die FDP ihre vorsichtige Abwehrhaltung um in die Unterstützung des sogenannten strategischen Ziels des Bundesrates. Dem Entwurf vom 10. Juni 1999 zur Wahlplattform war aber zu entnehmen, dass mindestens die Parteileitung wieder zu einer vorsichtigeren Gangart zurückkehren wollte.¹⁸⁹

Mit Blick auf ein weiteres ausserpolitisches Vorhaben der Schweiz waren (und sind) die Haltungen klarer: Den UNO-Beitritt befürworteten SPS, FDP und CVP. Die SVP andererseits lehnt einen Beitritt trotz Befürwortung durch ihren Vertreter im Bundesrat, Samuel Schmid, ebenso klar ab.

Tatsächlich war es dann die SVP, die am 24. Oktober 1999 unter der Führung von Christoph Blocher als überragende Siegerin aus den Wahlen hervorging.¹⁹⁰ Longchamp (1999b) sieht den Grund dafür in einer erheblichen Umgruppierung im rechten politischen Lager. Hauptsächliche Wählerströme liessen sich bei der SVP von der FDP, der CVP und ehemaligen WählerInnen kleiner Rechtsparteien nachweisen. Entscheidend sei dabei, dass es der SVP gelungen sei, die für volatile WählerInnen-Schichten entscheidenden politischen Themen anzusprechen resp. zu setzen und so zur inhaltlich ausgerichteten Partei für das rechte politische Lager zu avancieren. Sciarini (2000: 2) sieht den Hauptgrund für den SVP-Sieg in dem neuen Gegensatz auf der Achse "Öffnung-Tradition".¹⁹¹ Auf dieser Achse unterscheidet sich die Wählerschaft der SVP, bedingt durch das anti-europäische Profil, deutlich gegenüber jener anderer bürgerlicher Parteien (FDP, CVP). Insgesamt sei der SVP eine geschickte Verknüpfung neo-liberaler, konservativer, nationalistischer und populistischer Forderungen gelungen (Sciarini: a.a.O.).¹⁹² Dies deckt sich mit dem langen Zögern

der SVP, bei der Genehmigung der bilateralen Verträge klare Position zu beziehen. Die SVP machte im Zusammenhang mit der Genehmigung der bilateralen Verträge von aussen betrachtet keine allzu gute Figur. Die WählerInnen nahmen ihr dies aber nicht übel, im Gegenteil. Der Sieg der SVP war anfangs Jahr erwartet worden, doch während der Debatte über die bilateralen Verträge im Parlament freuten sich die anderen bürgerlichen Bundesratsparteien schon, dass sich das Winden der SVP vor einem klaren Entscheid positiv zu ihren Gunsten bei den Wahlen auswirken könnte.¹⁹³ Doch darüber hatten sie sich zu früh gefreut.¹⁹⁴

5.3 Die Parteien als Platzhalter der ausserparlamentarischen Akteure

Die Sondersession glich einem "spannenden Polit-Theater": Auf der Bühne im Nationalrats- und im Ständeratssaal hätten die Akteure aus Gewerkschaften, Umweltlobbies, Wirtschaft und SVP eine Woche lang viel und laut gepölpelt und gedroht.¹⁹⁵ Hinter den Kulissen in der Wandelhalle und in Kommissionen zimmern dagegen sei versucht worden, für alle Seiten gesichtswahrende Kompromisse auszuhandeln. Mitgespielt in diesem spannenden Stück über die Annäherung der Schweiz an die EU hat der grösste Teil der ParlamentarierInnen: Knappe zwei Monate vor den Eidgenössischen Wahlen vom 24. Oktober 1999 wollten sie sich die Chance nicht entgehen lassen, sich vor der interessierten Öffentlichkeit zu profilieren. Und so wurde denn die Sondersession zu einer eigentlichen Monsterdebatte: Allein in der Eintretensdebatte traten rund 80 RednerInnen an die Mikrophone – und hofften auf eine Erwähnung in den Printmedien oder gar einen Auftritt in Radio oder Fernsehen.¹⁹⁶ Doch diese Auftritte schienen beim Publikum nicht auf besonderes Interesse zu stossen. Obwohl die bilateralen Verträge in der Bevölkerung als wichtigstes ausserpolitisches Geschäft seit dem EWR betrachtet wurden (Hirter 2000: 7f.), waren die ZuschauerInnen auf der Besuchertribüne des Nationalratssaales eher selten. Dies deutet darauf hin, dass das Interesse an diesen Verträgen durch die jahrelange Präsenz in den Medien nachgelassen hatte und dass die Debatte ausserhalb des Parlamentes die Positionen bei grossen Teilen der Bevölkerung bereits gefestigt hatte. Die sinkende Bedeutung des Parlamentes zeigt auch

SVP vom "Totalschaden" von FPS und SD am rechten Rand.

¹⁹³ Vgl. Der Bund vom 20.09.1999

¹⁹⁴ Auf die genauen Ursachen für den Wahlsieg der SVP kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Vgl. zu den Nationalratswahlen 1999 z.B. *Der nationalkonservative Protest in der Schweiz. Eine Analyse der Nationalratswahlen 1999 aufgrund von Vor- und Nachbefragungen* (Claude Longchamp). Auf: <http://www.polittrends.ch/wahlen/wahlanalysen/welcome.html>

¹⁹⁵ Der Bund vom 04.09.1999. Detaillierte Angaben zur Behandlung der bilateralen Verträge im Parlament auf: http://www.parlament.ch/D/Bilaterale_Vertraege/Bilaterale_Vertraege_d.htm?servlet=get_content

¹⁹⁶ Alleine die allgemeine Aussprache zu Beginn dauerte am 30.08.1999 von 09.30 Uhr bis in die späten Abendstunden.

¹⁸⁹ Vgl. dazu: NZZ vom 23.07.1999.

¹⁹⁰ Mit einem Wähleranteil von 22,5% wurde sie mit der SPS zusammen stärkste Partei und steigerte ihre Sitzzahl im Nationalrat von 29 auf 44 Sitze. Die Ergebnisse der Wahlen finden sich auch unter: http://www.parlament.ch/D/Wahlen/Wahlen99/Wahlen99_d.htm. Für Interessierte: http://www.nzz.ch/online/02_dossiers/dossiers1999/wahlen_schweiz.

¹⁹¹ Sciarini (2000: 2) verweist auf die Meinungsbefragung zum Wahlgang vom 24.10.1999: Studie "Selects 99".

¹⁹² Die SVP verbuchte seit 1995 praktisch bei allen kantonalen Wahlen Sitzgewinne (SVP plus 84; FDP und CVP minus 63). Zudem verhalf der permanente Dauerkonflikt zwischen Berner und Zürcher Flügel der SVP (und v.a. Christoph Blocher) zum Stamplatz in den Medien. Erfolg hatte die SVP auch dank ihres grosszügigen Budgets. Und ausserdem profitierte die

die Befragung von Vertretern von Staat und Gesellschaft durch Aligisakis (1998b). So rangiert in der Europa-Politik das Volk an erster Stelle, gefolgt vom Bundesrat und der Bundesverwaltung. Nach den Interessensgruppierungen und den Medien folgt das Parlament erst auf Platz sechs – immerhin noch vor den politischen Parteien (Aligisakis 1998b:7).

Das Niveau der Parlamentsdebatte führte auch zu einzelnen bissigen Presse-Kommentaren: „Wer nach dieser Debatte der Ansicht ist, die Politik verkomme im Zuge der Globalisierung zur Folklore, aufgeführt von dilettierenden Selbstdarstellern: Er sah sich am Sessionsmontag eindrücklich bestätigt.“¹⁹⁷

Diese Beobachtung hat mit der Tatsache zu tun, dass die bilateralen Verträge im Grundsatz ausser von der Extremen-Rechten und einzelnen SVP-Vertretern nicht bestritten waren. Die VolksvertreterInnen hatten jedoch stellvertretend für ihre Klientel zu reden und so wurde die Debatte zu einem heftigen Jonglieren mit Partikularinteressen. Es ging darum, noch möglichst viel für die eigene Seite herauszuholen.¹⁹⁸

Ich habe die Debatten während der Sondersession sowohl im National- als auch im Ständerat analysiert: Dabei habe ich mich auf die Eintretensdebatte und die Diskussionen um die beiden umstrittenen Dossiers Personenfreizügigkeit und Landverkehr inklusive der damit zusammenhängenden flankierenden Massnahmen konzentriert.¹⁹⁹ Ich habe die einzelnen Statements nach dem gleichen Verfahren erfasst wie die Inserate und die Leserbriefe.²⁰⁰ Dies soll einen Vergleich ermöglichen, zwischen den Argumenten in der Abstimmungspropaganda (Inserate & Leserbriefe), der Beratung im Parlament und der Herausbildung der wichtigsten Streitpunkte in der vorparlamentarischen Debatte.

Wie bereits angetönt war die Debatte in der Bundesversammlung durch eine besondere Ausgangssituation geprägt: Die grundsätzliche Diskussion über die bilateralen Verträge musste nicht mehr geführt werden. Es ging jetzt eigentlich nur noch darum, den von den ausserparlamentarischen Akteuren ausgehandelten Kompromiss in einen parlamentarischen Entscheid umzugliessen, mit dem alle Beteiligten leben konnten. Die Debatte bot aber die Möglichkeit, noch einmal Retuschen anzubringen und für die eigene Seite noch ein bisschen mehr herauszuholen.

¹⁹⁷ Jean-Martin Büttner im Tages-Anzeiger vom 31.08.1999.

¹⁹⁸ Schaut man sich die Voten des ersten Sessionstages an, so überwiegt der Negativismus. Dies hat damit zu tun, dass die meisten Redner die Mängel hervorstrichen, das Positive wurde kaum erwähnt.

¹⁹⁹ Die Wortmeldungen zu diesen drei Bereichen nahmen wie erwartet den weitaus grössten Teil der gesamten Debatte ein.

²⁰⁰ Im Falle der Sondersession nach PRO/CONTRA, Redner, Partei, Parteienspektrum, Dossier, Haupt- und Nebenthema.

Schauen wir uns zuerst die *Debatte im Nationalrat* an:²⁰¹ Dabei zeigt sich, dass die Voten zu den flankierenden Massnahmen im Zentrum der Debatte standen. Differenziert man nach Dossier, so wurde mehr über den Landverkehr gestritten als über die Personenfreizügigkeit. Dies deckt sich mit den eingangs dieses Kapitels gemachten Beobachtungen, dass der Landverkehr vor Beginn der Sondersession stärker auf des Messers Schneide stand, als die Personenfreizügigkeit. Zwar lagen in beiden Bereichen Referendumsdrohungen in der Luft, aber die angekündigte deutliche Richtungsänderung des Ständerates im Bereich des Landverkehrs war schwieriger auszugleichen. Bei den flankierenden Massnahmen kämpften Linke und Grüne als Treuhänder der Gewerkschaften und der Umweltverbände für eine Verbesserung oder zumindest Konsolidierung. Die bürgerlichen Parteien auf der anderen Seite versuchten, dies abzdämpfen mit dem Argument, die flankierenden Massnahmen dürften nicht überstrapaziert und missbraucht werden, damit die wirtschaftlichen Vorteile der bilateralen Verträge nicht gleich wieder zunichte gemacht würden.²⁰² Insgesamt stehen die Diskussionen über die flankierenden Massnahmen in beiden umstrittenen Dossiers im Nationalrat eindeutig stärker da als in der späteren Abstimmungskampagne: Sowohl in den Inseraten wie auch in den Leserbriefen waren diese nicht so prominent vertreten. Dies hängt natürlich mit dem Umstand zusammen, dass erst im Parlament die genaue Ausgestaltung dieser Massnahmen beschlossen wurde und zeigt somit auch das nicht zu unterschätzende Gewicht des Parlaments auf: Dort werden die Vorschläge aus der vorparlamentarischen Debatte in die schlussendliche Form gebracht.

Anders gewichtet als in der Abstimmungskampagne wurden im Nationalrat auch andere Themenblöcke. Die Argumente, dass es sich um *gute Verträge* handle und dass damit *Wirtschaftsförderung* betrieben werden könne, wurden in der Debatte in der Grossen Kammer prozentual weniger oft vorgebracht als in Inseraten und Leserbriefen.

Erstaunlicherweise wenig genannt wurden auch die Argumente aus dem Bereich der Europa-Politik. Die bilateralen Verträge als Möglichkeit zur *Öffnung*, als *eigener Weg der Schweiz* und als *Chance zur Normalisierung der Beziehungen zur EU* wurden nur am Rande behandelt. Kaum Erwähnung fanden auch die Auswirkungen der Verträge auf einen EU-Beitritt, wobei die bürgerliche Seite betonte, dass damit *kein Präjudiz* verbunden sei, während die SPS hervorstrich, der *EU-Beitritt bleibe ihr angestrebtes Ziel*.

²⁰¹ In Oberer (2000: XX) findet sich eine prozentuale Zusammenstellung der erwähnten Haupt- und Nebenthemen der Befürworter in der Nationalratsdebatte zu den von mir untersuchten Dossiers (allgemeine Aussprache, Personenfreizügigkeit und Landverkehr). Die erfassten Rohdaten zur Sondersession im Nationalrat (getrennt nach Redner, Partei, Dossier, Haupt- und Nebenthema) finden sich in Oberer (2000: XXXVI - XL).

²⁰² Die CVP schlug sich im Zweifelsfalle zumeist auf die Seite von rot-grün, wenn ein Kompromiss gefährdet schien.

Erstaunlicherweise kaum Erwähnung fand auch ein anderes Thema: *Der Angriff auf den Gegner* (das Negative Campaigning) stand bei der späteren Kampagne mit an der Spitze, spielte im Parlament aber – mangels gewichtigen Gegnern – keine Rolle.

Schaut man sich die *Gegner der Verträge* an, die aus den Reihen der SD, der Lega, Teilen der SVP und der FPS stammten, so wurde in der beschränkten Redezeit²⁰³ vor allem vor den als *nutzlos betrachteten flankierenden Massnahmen*, vor *steigender Überfremdung* und vor *unvermeidlichem Lohn-dumping* gewarnt.²⁰⁴ Ausserdem wurde die Angst vor der *Anlehnung an die EU* beschworen und kompromisslos das geplante *Referendum angekündigt*. Die Gegner mussten einem fast ein wenig leid tun, sie wurden dermassen von der erdrückenden Zustimmung im Rat überrollt. Da half auch das gelegentliche rhetorische Aufbegehren Christoph Blochers gegen die „schlechten Verträge“ nichts. Es war deutlich spürbar, dass man SD und Lega, welche die Ergreifung des Referendums auch in der Debatte im Parlament wieder als unumgänglich bezeichneten, zwar als referendumsfähig ansah, ihnen aber bei erfolgreichem Abschluss der flankierenden Massnahmen einen Sieg an der Urne nicht zutraute.²⁰⁵

Anders verlief die *Debatte im Ständerat*.²⁰⁶ Dort sassen ausschliesslich Befürworter der Verträge, wenngleich deren Begeisterung starke Unterschiede aufwies. Die Linken und die meisten Bürgerlichen klar dafür, vor allem die SVP-Vertreter aber eher nach dem Motto des kleineren Übels. Einig war sich auch die kleine Kammer, dass die ausgehandelten Verträge als gut zu bezeichnen seien und dass ausbalancierte flankierende Massnahmen für die Annahme oder Ablehnung der Verträge bei einem allfälligen Urnenentscheid entscheidend seien. Damit war aber auch gleich der Startschuss gegeben für eine Debatte in „coupiertem Terrain“²⁰⁷ über die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen. Der bürgerlich dominierte Ständerat versuchte dabei Gegensteuer zum Natio-

nalrat zu geben, damit die flankierenden Massnahmen nicht übertrieben grosszügig ausgestaltet würden.²⁰⁸ Im Gegensatz zum Nationalrat sind im Ständerat weniger grundsätzliche Voten zu finden, sondern es wurde eher „feinmechanische Arbeit an den flankierenden Massnahmen“²⁰⁹ geleistet. Dies spiegelt sich auch in der von mir berechneten prozentualen Aufteilung der Themen: Der Ständerat rang um Details, um sich zum Schluss der Debatte gegen die Mitte hin zu einem Kompromiss zu bewegen. Deutlich wird dabei, dass es um genau dieselben Details ging, die bereits in der vorparlamentarischen Debatte zu reden gaben. So beanspruchten die *Verlagerungszeit des Schwerverkehrs auf die Schiene* und die *Tripartiten Kommissionen bei der Allgemeinverbindlicherklärung der GAV* die meiste Redezeit, da dort um eine für alle tragbare Lösung gerungen wurde. Der Ständerat musste sich dabei zwischen den strengeren Ideen der eigenen vorberatenden Kommissionen, der liberaleren Haltung des Nationalrates und der meist schön dazwischen platzierten Kompromiss-Variante des Bundesrates entscheiden.

Das Seilziehen um die flankierenden Massnahmen, das *ausserhalb* des Parlamentes rund drei Jahre gedauert hatte, fand *innerhalb* des Parlamentes nun seine Fortsetzung und musste in den Räten (vorbehalten eine Volksabstimmung) entschieden werden. Man ist also versucht zu sagen, dass das Parlament bloss der „verlängerte Arm“ der ausserparlamentarischen Akteure ist.

5.4 Das Zieren der SVP und Blochers Spiel

Die SVP zierte sich lange mit einem klaren Positionsbezug. Parteipräsident Ueli Maurer und Christoph Blocher wiederholten seit Wochen, sie würden „erst nach den Beratungen im Parlament Stellung nehmen“ - nicht nur zu den umstrittenen flankierenden Massnahmen sondern auch zu den sieben Verträgen, die nicht mehr verändert werden konnten. Die SVP war denn auch die einzige Bundesratspartei, die nicht auf einen Abschluss der Beratungen noch vor den Neuwahlen vom 24. Oktober drängte. Im Gegenteil, sie werde die Differenzbereinigung bei den flankierenden Massnahmen voraussichtlich aktiv hinauszuzögern versuchen, spekulierten die Medien vor der Sondersession.²¹⁰ So halte sie sich bis zu den Wahlen im Gespräch, ohne zu einer europapolitischen Vorlage ja sagen zu müssen. Die SVP schein „in dieser für die Partei grundlegenden Frage auf das erlösende Wort ihres ‘Oberhauptes’ zu warten“.²¹¹ Oder, fragt die NZZ weiter, „geht es ihm [Christoph Blocher, Th.O.] mit Blick auf die Wahlen vom Herbst allein um die Macht - und deshalb die Verzögerung?“²¹² Nach dem

²⁰⁸ Es war vor allem die FDP, die versuchte die Belastungen der Wirtschaft durch die flankierenden Massnahmen einzudämmen.

²⁰⁹ NZZ vom 02.09.1999

²¹⁰ Vgl. z.B. Der Bund vom 28.08.1999.

²¹¹ NZZ vom 28.04.1999

²¹² a.a.O.

²⁰³ Wegen der grossen Zahl von RednerInnen wurde die Zeit pro Votum auf fünf Minuten beschränkt.

²⁰⁴ Eine prozentuale Zusammenstellung der erwähnten Themen der Gegner findet sich in Oberer (2000: XXI). Die Befürworter waren zahlenmässig absolut dominant, die CONTRA-Voten der Gegner deshalb quantitativ stark untervertreten. Die erfassten Rohdaten zur Sondersession im Nationalrat finden sich in Oberer (2000: XXXVI-XL).

²⁰⁵ In dieser Haltung wurden die ParlamentarierInnen bei den Eidgenössischen Wahlen vom 24. Oktober 1999 bestärkt: Die SD verloren massiv Boden und stellten bei einem Wähleranteil von 1,84% nur noch einen (vorher drei) Nationalräte. Parteipräsident Rudolf Keller wurde im Kanton Basel-Landschaft nicht wiedergewählt.

²⁰⁶ In Oberer (2000: XXII) findet sich die entsprechende prozentuale Zusammenstellung der erwähnten Haupt- und Nebenthemen in der Ständeratsdebatte. Es handelt sich ausschliesslich um PRO-Stimmen. Die erfassten Rohdaten zur Sondersession im Ständerat finden sich in Oberer (2000: XLI).

²⁰⁷ NZZ vom 01.09.1999

wichtigen Ja in der Schlussabstimmung war auch Christoph Blocher klar, dass die Stimmung grossmehrheitlich zu Gunsten der bilateralen Verträge sprach. Blocher als gewiefter Taktiker wusste so, dass sich ein Auflehnen gegen die Verträge nicht lohnte, obwohl er persönlich sie ablehnte. So ist auch sein Abseitsstehen im Abstimmungskampf zu erklären: Falls die Verträge vom Volk akzeptiert würden, hätte er sich nicht bei den Verlierern engagiert, gleichzeitig konnte er bei seiner Stammwählerschaft auf sein persönliches Nein im Parlament hinweisen und mit seiner finanziellen Abstinenz auf der Seite der Gegner hatte er auch die Wirtschaft, zu der er als Grossindustrieller selber gehört, halbwegs besänftigt.

5.5 National- und Ständerat bereinigen die letzten Differenzen und die Herbstsession bringt die ersehnte Klarheit

Die Sondersession brachte ein langes Feilschen um Details, das für Aussenstehende zum Teil nach dem berühmten Streit um des Kaisers Bart aussah. Doch dieses Ringen um semantische Details war für die direkt Beteiligten von entscheidender Bedeutung: Für einen Konsens mussten alle Seiten nachgeben, sodass zum Schluss alle einigermaßen das Gesicht wahren und sich als heimliche Sieger fühlen konnten.

Im Bereich der Personenfreizügigkeit war die Sondersession ein eindeutiger Punkte-Sieg der Gewerkschaften: Der Nationalrat gewichtete die bilateralen Abkommen höher als die unbedingte Wirtschaftsfreiheit der Schweiz und kam den Gewerkschaften und der Linken bei den flankierenden Massnahmen entgegen. Die Differenzbereinigung mit dem Ständerat schien vor der Herbstsession eine "Formsache" und stimmte alle Beteiligten zuversichtlich.

Ganz anders sah es aus beim Landverkehr: National- und Ständerat wollten den Verlagerungszeitpunkt für den Güterschwerverkehr nicht auf das Jahr 2007 (wie von der nationalrätlichen KVF gefordert), sondern erst später auf das Jahr 2013 fixieren. Gleichzeitig wollte der Ständerat auch noch die Subventionen senken. Während die Gewerkschaften sich im Stillen freuten (zu frühen Jubel wollte man verhindern), befanden sich die Umweltschutzverbände erneut unter Druck und "schmolten": "Nun sind wir völlig im Dilemma", sagte Hans Hildbrand von Greenpeace.²¹³ Und Carol Franklin vom WWF Schweiz meinte: "Wir haben versucht, anständig zu bleiben und auf eine Referendumsdrohung zu verzichten".²¹⁴ Nur die Alpen-Initiative, bis zu diesem Zeitpunkt ebenfalls "Gewehr bei Fuss", liess den Worten auch Taten folgen: Bereits einen Tag nach der Sondersession wurde die Geschäftsführung der Alpen-Initiative vom Vorstand

²¹³ Tages-Anzeiger vom 03.09.1999

²¹⁴ Tages-Anzeiger vom 04.09.1999. Franklin meint damit die Medien-Konferenz von Alpen-Initiative, Greenpeace und WWF vom 13.08.1999, an der man – schweren Herzens - den Referendumsverzicht ankündigte, falls an den von der nationalrätlichen KVF gemachten Vorschlägen nicht mehr gerüttelt werde.

beauftragt, Büroräume anzumieten und Personal anzustellen, um die Unterschriftensammlung für ein Referendum vorzubereiten.²¹⁵ Andreas Weissen, kämpferischer Präsident der Alpen-Initiative, liess sich auch nicht von Kritik einschüchtern: "Mich beeindruckt es nicht, wenn man uns wegen des Referendums als Helfer der Isolationisten bezeichnet."²¹⁶ Zuhanden des Ständerates liess er jedoch ein Schlupfloch offen: Falls sich dieser in der Differenzbereinigung einsichtig zeige und sich nicht "aus der politischen Verantwortung" verabschiede, gäbe es noch eine "schwache Hoffnung".²¹⁷ Und so war es denn auch: Gute zwei Wochen nur hatten die verschiedenen Lobbyisten Zeit zwischen der Sondersession und der ordentlichen Herbstsession die letzten Hürden wegzuräumen.²¹⁸

Am 8. Oktober 1999 verabschiedeten der Nationalrat mit 183 zu 11 Stimmen²¹⁹ und der Ständerat gar mit 45 zu 0 Stimmen das bilaterale Gesamtpaket. Das Gesetz zum Landverkehrsabkommen wurde mit 154 zu 33 bzw. 45 zu 0 angenommen, jenes zur Personenfreizügigkeit mit 160 zu 29 bzw. 44 zu 0. Die Ergebnisse bei den flankierenden Massnahmen waren ebenfalls nicht so deutlich: Verlagerung des Schwerverkehrs wurde mit 145 zu 36 bzw. 33 zu 6 und die Massnahmen gegen Lohndumping mit 154 zu 17 bzw. 35 zu 2 angenommen. Dies sind aber überall klare Mehrheiten zwischen 80 und 90 Prozent. Die Nein-Stimmen und einzelne Enthaltungen gegen die flankierenden Massnahmen kamen neben den erklärten Gegnern von eher konservativeren Bürgerlichen. Beim Dossier Landwirtschaft gab es einige wenige links-grüne Nein-Stimmen. Hervorzuheben ist, dass Christoph Blocher (SVP) und Walter Steinemann (FPS) als einzige Parlamentarier konsequent *bei allen sieben Abkommen* mit Nein gestimmt haben.²²⁰ Diese klare Unterstützung der bundesrätlichen Vorlage bestätigt den von Papadopoulos (1997: 54) beobachteten Trend, dass zwischen 1970 und 1995 bei der Unterstützung eines fakultativen Referendums eher selten ein Graben "links – rechts" festzustellen ist (dies im Gegensatz zu den Volksinitiativen).

Und so sah der Schlusskompromiss in den umstrittenen Punkten aus:

- Bei der *Personenfreizügigkeit* akzeptierte der Ständerat die tieferen Quoren bei der Allgemeinverbindlicherklärung der GAV von 30 Prozent. Das heikle Wort "deutlich" wurde gestrichen.

²¹⁵ Der Bund vom 04.09.1999

²¹⁶ Tages-Anzeiger vom 04.09.1999

²¹⁷ Tages-Anzeiger vom 03.09.1999

²¹⁸ Die Sondersession dauerte vom 30.08. - 03.09.99, die Herbstsession vom 20.09. - 08.10.1999.

²¹⁹ Die Nein-Stimmen stammten von: Christoph Blocher, Hans Fehr, Ulrich Schliuer, Werner Vetterli, Josef Kunz (alle SVP), Luzi Stamm (FDP), Roland Borer und Walter Steinemann (beide FPS), Rudolf Keller und Hans Steffen (beide SD) und Flavio Maspoli (Lega). Ulrich Giezendanner (SVP) enthielt sich der Stimme.

²²⁰ Die Schlussabstimmungen finden sich im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung zur Herbstsession 1999 (http://www.parlament.ch/D/amtl_Bulletin/archiv45_d.htm).

- Beim *Landverkehr* hat der National- dem Ständerat nachgegeben und senkte die Bahnsubventionen von 3,3 auf 2,85 Milliarden Franken. Dafür schwenkte der Ständerat auf den Kompromiss beim Verlagerungsziel von 2009 ein.

Damit waren auch die Referendumsdrohungen vom Tisch: Gewerkschaften, Arbeitgeber und Umweltschutzverbände zeigten sich zufrieden, wenn sie auch schmerzhaft Kompromisse eingehen mussten. Leben konnten mit dem Kompromiss auch SPS und GPS. Und auch die AUNS-Führung verzichtete auf eine Unterstützung des Referendums.²²¹ SD und Lega standen plötzlich alleine da und mussten selber für die notwendigen 50'000 Unterschriften sorgen.

“Der Wirtschaft sei Dank” titelten einzelne Medien nach der Verabschiedung im Parlament und wiesen darauf hin, dass die Kräftesituation in zweifacher Hinsicht wesentlich anders war als 1992 bei der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).²²²

- Anders als beim EWR hatte die bürgerliche Parlamentsmehrheit diesmal in der Auseinandersetzung um flankierende Massnahmen Umweltverbände und Gewerkschaften sichtbare Erfolge feiern lassen. Grüne und Gewerkschafter konnten sich glaubwürdig für die Verträge einsetzen und dafür sorgen, dass es nicht wieder zu einer Allianz mit der nationalistischen Rechten kam.
- Anders als beim EWR hatte sich die Schweizer Wirtschaft für die bilateralen Verträge mit einer langfristigen Strategie und mit aller personalmässigen und finanziellen Kraft engagiert. Im Wissen, dass es ohne Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) kein innenpolitisch akzeptables Verkehrsabkommen und ohne Verkehrsvertrag kein bilaterales Paket gibt, hatte sich die Wirtschaft 1998 mit einer Millionenkampagne für die LSVA engagiert, obwohl ihr diese Abgabe, isoliert betrachtet, nur zusätzliche Kosten brachte. Dass die Wirtschaft die feste Absicht hatte, die Normalisierung der Beziehungen zur EU diesmal nicht in einer emotionalen Stammtischdebatte scheitern zu lassen, bewiesen auch die am Tag der Schlussabstimmung im Parlament in vielen Zeitungen platzierten Inserate “Bilaterale Abkommen, dafür treten wir ein”.

5.6 Die Gewerkschaften triumphieren entgegen dem internat. Trend
 “Wir haben uns durchgesetzt” – unter diesem Titel schreibt Paul Rechsteiner, Präsident des SGB und SP-Nationalrat, seine einleitenden Wort zur gewerkschaftlichen Begründung für ein Ja zu den Bilateralen (SGB 2000: 5). Mit Stolz schreibt Rechsteiner weiter vom “wichtigsten Entscheid seit langem” für die schweizerische Gewerkschaftsbewegung. Auch wenn nur die gewerkschaftlichen Minimalpositionen hätten verwirklicht werden können, so hätten die Gewerkschaften mit ihrer konsequenten Strategie klar gemacht, dass “sie nicht

zulassen werden (...), dass die bilateralen Verträge zu zusätzlichem Lohndruck missbraucht werden” (a.a.O.). Und weiter heisst es: Damit beginne für die schweizerische Gewerkschaftsbewegung in der Lohnfrage gleichzeitig “eine neue Phase (...), in der die Aufgaben und die Bedeutung der Gewerkschaften nicht kleiner, sondern grösser werden” (a.a.O.).

Aus diesen Worten ist deutlich das gestärkte Selbstbewusstsein der Gewerkschaften nach dem Einschwenken des Parlamentes zu spüren. Dem Durchbruch sei ein “harter und schliesslich siegreicher Kampf” vorausgegangen und die flankierenden Massnahmen hätten “Bundesrat und Parlament richtiggehend ‘abgetrotzt’ werden” müssen (SGB 2000: 4).²²³

Und in der Tat waren die Zugeständnisse der Wirtschaft weitergehend, als sie auf den ersten Blick aussahen. Die Bürgerlichen gaben in Dingen nach, worüber sie noch vor wenigen Jahren nicht einmal diskutiert hätten. Zum Beispiel in der Frage von Mindestlöhnen. Werden in einer Branche die Löhne unterboten, kann letztlich der Staat (zusammen mit den Sozialpartnern) in einem sogenannten Normalarbeitsvertrag die minimalen Löhne festsetzen. Für Schweizer Verhältnisse ist das ein sehr grosser Schritt. Noch schwerer zu schlucken als an den Mindestlöhnen haben die Arbeitgeber aber an einer anderen dicken Kröte: Wird in einer Branche Lohndrückerei diagnostiziert und bestehen Gesamtarbeitsverträge, können diese für allgemeinverbindlich erklärt werden. Das heisst, alle Unternehmer, unabhängig davon, ob sie diesen GAV je unterzeichnet haben oder nicht, werden gezwungen, diesen einzuhalten. Dagegen haben sich die schweizerischen Arbeitgeber und ihre Verbände jahrzehntelang gewehrt, besonders das Vorbild Deutschland mit seinen berühmt-berüchtigten Flächentarifen galt als schlechtes Beispiel, das auf gar keinen Fall nachgeahmt werden durfte. Die Möglichkeit, einen GAV allgemeinverbindlich zu erklären, bestand theoretisch zwar auch in der Schweiz. Aber die Bedingungen dafür waren bisher schwer zu erfüllen. Nun werden diese abgeschwächt: Ein GAV kann für alle Firmen der Branche verbindlich erklärt werden, wenn dies 30 Prozent der Arbeitgeber, die zudem 30 Prozent der Arbeitnehmer beschäftigen, wünschen.²²⁴

Warum haben sich die Gewerkschaften mit ihren Forderungen über weite Strecken durchsetzen können? Geht doch der internationale Trend in die entgegengesetzte Richtung: Gewerkschaften haben unter Mitgliederschwund und politischem Gewichtsverlust zu leiden. Allein in den letzten zehn Jahren hat z.B. der SGB über zehn Prozent seiner Mitglieder verloren.²²⁵ Wirtschaft und Arbeitgeber-

²²¹ Im Gegensatz zur AUNS-Basis, die am 13. Mai 2000 noch die Nein-Parole beschloss.

²²² Vgl. dazu Der Bund vom 09.10.1999.

²²³ In ihrer Euphorie leiten sie auch gleich noch das Wasser des Landverkehr-Kompromisses auf ihre Mühlen: Sie hätten sich zusammen mit den Umweltverbänden mit ihren Forderungen weitgehend durchgesetzt (SGB 2000: 26). Beim Landverkehr waren die Gewerkschaften aber nicht besonders aktiv aufgefallen.

²²⁴ Vgl. dazu Tages-Anzeiger vom 03.09.1999.

²²⁵ Der Organisationsgrad des SGB ist vor allem in der Industrie und den ehemaligen Staatsmonopolen stark. Dort ging die Beschäftigung und damit die SGB-Mitglieder aber in den

seite dominieren das Feld weitgehend – dies war und ist auch in der Schweiz nicht anders. Der SGB wurde zwar als “quantité négligeable” akzeptiert, aber – wenn auch nicht offen ausgesprochen – nicht besonders ernst genommen. Immer mehr setzte sich die Strategie der Unternehmen durch, GAV auf Unternehmensstufe auszuhandeln. Der Einflussbereich der Gewerkschaften wurde immer kleiner. Dies war auch in der aktuellen Auftaktsdebatte zum Lohnherbst 2000 in der Schweiz spürbar. Der SGB verlangte angesichts der guten Konjunkturlage eine Lohnerhöhung für alle von 200 Franken – doch im Endeffekt führte diese Verhandlungen nicht der SGB, sondern (wenn überhaupt) die Branchengewerkschaften. Zumeist wurde wie seit ein paar Jahren in der chemischen Industrie in den einzelnen Betrieben verhandelt. Der SGB konnte lediglich Empfehlungen abgeben.²²⁶ Das Problem der Gewerkschaften liegt im schwindenden Organisationsgrad der ArbeiterInnen: Armington und Freitag (1997: 118) kommen auf einen gesamthaften Organisationsgrad der ArbeitnehmerInnen für die Schweiz (1993) von 25%. Ausserdem werden in immer mehr GAV die für die Gewerkschaften zentralen Lohnverhandlungen auf die Betriebsebene verlagert, wo der Einfluss der Gewerkschaften äusserst gering ist. Kommt dazu, dass die Löhne heutzutage zunehmend individualisiert werden. Kein Wunder denken einzelne Gewerkschafter bereits öffentlich über Fusionen innerhalb der Arbeitnehmer-Verbände nach. Vor allem SGB-Sekretär Serge Gaillard plädiert für ein gemeinsames Dach des SGB mit den christlichen Gewerkschaften und mit den Angestelltenverbänden: “Damit könnten wir Ressourcen sparen und noch schlagkräftiger werden.”²²⁷ Doch dieses Ansinnen wird wenigstens vorläufig von den anderen Verbänden zurückgewiesen: Man pocht auf Unabhängigkeit.

Erscheint angesichts dieser trüben Entwicklung der Arbeitnehmervertretung dieses Resultat der flankierenden Massnahmen wirklich als gegenläufig zum Trend? Ja und nein. Seit die Schweizer Wirtschaft wieder boomt und der Arbeitsmarkt in gewissen Branchen so ausgetrocknet ist wie seit Jahren nicht mehr, hat sich auch der Ton verschärft: Spontane Arbeitsniederlegungen sind ein Ausdruck davon.²²⁸ So haben beispielsweise in Bern LehrerInnen gegen kantonale Sparmassnahmen gestreikt, auf dem Flughafen Zürich-Kloten legten die Gepäckabfertiger zweimal innerhalb von vier Monaten die Arbeit nieder und auch in Berufsgruppen, die bis anhin niemals in Verbindung mit Gewerkschaften gebracht worden sind, wird zum Mittel des Streiks gegriffen. Dazu gehören Assistenzärzte an Spitälern, das Pflegepersonal und neu gar Schweizer Piloten: So war Crossair im Jahr 2000 mit einer Streikdrohung konfrontiert. Auch in der

letzten Jahren stark zurück. Demgegenüber sind die Gewerkschaften im wachsenden Dienstleistungssektor noch schwach vertreten. Dies soll die neue Gewerkschaft Unia ändern.

²²⁶ Vgl. dazu BaZ vom 16.08.2000 und Tages-Anzeiger vom 17.08.1999.

²²⁷ Tages-Anzeiger vom 13.01.2000

²²⁸ Vgl. dazu BaZ vom 16.08.2000.

Industrie ist eine neue Welle von Streikbereitschaft und ein selbstbewussteres Auftreten von Arbeitern und Angestellten zu beobachten. Aktuelles Beispiel dafür ist die nationale Welle von Empörung und der Widerstand gegen die angekündigten Schliessungen der Adtranz-Werke (Lokomotiv- und Waggonbau) in Pratteln und Oerlikon.²²⁹ Die Empörung griff via Medien auf die Bevölkerung über und erfasste zum Schluss gar bürgerliche Politiker, die im Normalfall der Wirtschaft und ihren sogenannten Sachzwängen viel Sympathie entgegenbringen. Ja selbst Bundesrat Pascal Couchepin kritisierte öffentlich in der “Tagesschau” von Schweizer Fernsehen DRS die Informationspolitik der Adtranz Schweiz. “Man kann Arbeitnehmer nicht so behandeln”, sagte der Wirtschaftsminister. Soweit er es von aussen beurteilen könne, hätten sich die Verantwortlichen von Adtranz “schlecht benommen”.²³⁰

Bundesrat Couchepin war es denn auch, der sich höchstpersönlich mit den Gewerkschaften und den Baumeistern an einen Tisch setzte, um den lange Zeit schwelenden Lohnkonflikt in der Baubranche beizulegen. Geradezu ein Paradebeispiel für den Korporatismus schweizerischer Prägung: Wenn sich Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in bilateralen Gesprächen nicht einigen können, schaltet sich der Staat als Vermittler ein, womit das korporatistische Dreieck wieder geschlossen wäre. Gefördert wurde dieser für Schweizer Verhältnisse doch eher ungewöhnliche Akt (der Bundesrat persönlich ruft die Streitparteien an den Verhandlungstisch) indirekt durch die noch nicht an der Urne verabschiedeten bilateralen Verträge mit der EU.²³¹ Couchepin, der sonst immer wieder betont, dass man die Marktkräfte spielen lassen soll, war sich im klaren: Ohne gültigen Gesamtarbeitsvertrag in der Baubranche wären die flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping hinfällig und damit die Unterstützung durch die Gewerkschaften unsicher. Zudem drohte der SGB mit “dem grössten Arbeitskonflikt der letzten Jahrzehnte”, sollten die Baumeister bei den Löhnen weiter stur bleiben.²³² Die auf Druck Couchepins zustandegekommene Einigung war der klassische Kompromiss: Alle drei Seiten konnten ihr Gesicht wahren – der Konflikt war vom Tisch.

Dieses Beispiel soll zeigen, wo die Gewerkschaften heute in der Schweiz ihre Bedeutung entfalten können: Nicht bei den Lohnrunden, dort spielen sie nur noch bei den unteren Standardinkommensklassen eine Rolle. Ihre Tätigkeit ist eher zu sehen als “sinnvolles Korrektiv gegen Auswüchse”.²³³ Und vor ent-

²²⁹ Angekündigt wurde die Schliessung am 12.11.1999.

²³⁰ Tagesschau (SF DRS) vom 16.11.1999

²³¹ Die Verhandlungen fanden am 16.03.2000 statt (vgl. NZZ, Tages-Anzeiger, BaZ vom 17.03.).

²³² Tages-Anzeiger vom 11.03.2000

²³³ Tobias Studer (WWZ Basel) meint dazu: “Man kann auch nicht sagen, dass die Gewerkschaften, weil ihr Einfluss rückläufig ist, ein Nonvaleur geworden sind. In der politischen Landschaft spielen die Gewerkschaften noch immer eine wesentliche und sinnvolle Rolle.

scheidenden Urnengängen werden sie als referendumsfähig ernstgenommen, was ihnen in anderen Bereichen die Möglichkeit zu "Gegengeschäften" zu ihren Gunsten ermöglicht. Diese neue Rolle wird auch vom Bundesrat gefördert: Nicht erst Wirtschaftsminister Couchepin hat sich aktiv um die Vermittlung zwischen den Sozialpartnern bemüht. Bereits im Frühling 1998 haben Finanzminister Kaspar Villiger und Sozialministerin Ruth Dreifuss mit dem sogenannten "runden Tisch" zur Sanierung der Bundesfinanzen die neue Richtung erfolgreich aufgezeigt.²³⁴ Dies wurde auch von den Sozialpartnern anerkannt – auch von den sonst auf Unabhängigkeit vom Staat pochenden Arbeitgebern.²³⁵ Von einigen bürgerlichen Parlamentariern wurde diese neue Politik aber nicht gerne gesehen.²³⁶ Während der Sondersession stellte die freisinnige St. Galler Ständerätin Erika Forster die grundsätzliche Frage, ob sich der Staat mehr oder weniger konsequent aus der Sozialpartnerschaft heraushalten sollte, oder ob er dies in Zukunft nicht mehr zu tun gedenke.²³⁷ Dabei wurde deutlich, dass sie der Meinung war, dass die Spitzenverbände der Wirtschaft sich zu wenig gegen die Vorschläge des Bundesrates und der Gewerkschaften gewehrt hätten. Dieses Votum fand jedoch im bürgerlich dominierten Ständerat erstaunlicherweise kaum Unterstützung. Der Bundesrat war es denn auch, der aus den Ratsdebatten als heimlicher Sieger hervorging, denn seine Vorschläge zu den flankierenden Massnahmen stellten im grossen und ganzen die konsensfähige Linie dar. Trotz vieler Diskussionen in National- und Ständerat blieben die Abweichungen zum Schluss minim.

Der "Sieg" der Gewerkschaften hatte m. E. folgende Gründe: Die SPS kämpfte als Treuhänderin der Gewerkschaften in der Parlamentsdebatte bei der Personenfreizügigkeit dafür, dass die Ängste der Arbeitnehmervertreter vor

Die Gewerkschaften sind ein sinnvolles Korrektiv zu Auswüchsen. So tragen sie dazu bei, die Einkommensschere zwischen Spezialistenberufen und Basistätigkeit auf eine sinnvolle, sozialverträgliche Bande zurückzuführen." In: BaZ vom 16.08.2000.

²³⁴ Villiger pokerte hoch: Nach den vergeblichen Sparbemühungen hatte er die Idee, das Parlament auszulassen und am runden Tisch mit den Arbeitgebern, den Gewerkschaften, den Kantonen und den Parteien einen Sparkonsens zu finden.

²³⁵ SP und Gewerkschaften waren mit dem Resultat eher zufrieden. Peter Hasler, Direktor Arbeitgeberverband, meinte, das Ergebnis sei zwar schmerzhaft, aber im Landesinteresse. Es sei jedoch "ein positives Signal, dass ein solcher Kompromiss möglich sei." In: Tages-Anzeiger vom 08.04.1998.

²³⁶ Im Parlament wuchs denn auch der Widerstand gegen den Kompromiss am runden Tisch (viele Parlamentarier fühlten sich übergangen und murrten). Doch Villiger konnte den Konsens (mit Modifikationen) durch den Nationalrat bringen. Der Tages-Anzeiger (03.12.1998) kommentierte: "Das Sanierungsprogramm ist Villigers Verdienst, ob die Parlamentarier es nun wahrhaben wollen oder nicht. Er hat sie mit seinem runden Tisch trickreich und unkonventionell auf den richtigen Kurs gezwungen. (...) Einige gedemütigte Parlamentarierseelen und einige Blessuren ist das schon wert."

²³⁷ In der Sondersession des Ständerates: Debatte vom 31.08.1999. Vgl. dazu: Tages-Anzeiger vom 01.09.1999.

Lohndrückerei und Sozialabbau mittels flankierender Massnahmen entkräftet wurden. Dies ist auch auf eine neue Personalsituation zurückzuführen. Mit Paul Rechsteiner verfügt der SGB seit Ende 1998 über einen Präsidenten, der als Nationalrat in der SP-Fraktion Einfluss ausüben kann. Ihm eilt der Ruf des harten Linken voraus. Aber in Bern gestehen ihm auch politische Gegner zu, dass er die Fähigkeit besitzt, im richtigen Moment Allianzen zu schmieden. Rechsteiner: "Ich will den Arbeitgebern sicher nicht gefallen wollen, aber ich möchte in schwierigen Zeiten ein Optimum für die Arbeitenden herausholen."²³⁸ Soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte sind Werte, die Rechsteiner etwas bedeuten. "Wer kein Empörungsvermögen mehr hat, wer nicht gegen Ungerechtigkeiten antritt, dem geht doch etwas ab", sagt er. "Wir müssen selber wieder viel mehr das Maul aufreissen und andere ermutigen – gerade weil es zu viele verlernt haben." Mit dem pointiert links politisierenden Rechsteiner als neuem Präsidenten bestand für den SGB auch die Chance, den linken Flügel besser zu integrieren. Neben Rechsteiner sitzt mit Christiane Brunner (ehemalige SMUV-Präsidentin und Vorgängerin Rechsteiners als SGB-Co-Präsidentin) eine weitere Gewerkschafterin als Genfer SP-Vertreterin im Ständerat. Und als SPS-Präsidentin kann sie die gewerkschaftlichen Interessen auch in der kleinen Kammer vertreten.

Unterstützt wurden SPS und Gewerkschaften in der Debatte in der Bundesversammlung auch von vielen bürgerlichen ParlamentarierInnen. Zwar hätten "die Wirtschaftsvertreter und andere urliberale Kräfte für die Galerie einige ansehnliche Rückzugsgefechte [veranstaltet], doch die wirklich nötige Leidenschaft schien nicht aufzukommen. Es wirkte fast so, als hätten sie die Niederlage bereits erlitten und tüchtig verarbeitet."²³⁹ Dieses taktische Spiel – sich gegenüber der Wirtschaft als nicht zu gewerkschaftsfreundlich zu zeigen und dennoch den Kompromissvorschlag des eigenen Bundesrates (Pascal Couchepin) nicht zu gefährden – bestätigte auch FDP-Parteipräsident Franz Steinegger. Auf die Frage, warum sich denn einige FDP-Vertreter gegen Couchepin gestellt hätten, meinte er trocken: "Es engagierten sich gerade genügend Freisinnige, damit es (...) dennoch klare Mehrheiten zugunsten des Kompromisses gab."²⁴⁰ Und auf die Nachfrage, ob die Strategie also gewesen sei, freisinnig zu markieren, die Konsenslinie aber gerade noch durchzubringen, meinte er: "Ja wohl, dies war die beabsichtigte Wirkung."²⁴¹

Ihren Anteil an dieser "Renaissance" der Gewerkschaften hatten natürlich auch die Wirtschaft und die Arbeitgeber geleistet. Sie hatten sich – weil sie die bila-

²³⁸ Rechsteiner am Tag seiner Wahl zum SGB-Präsidenten am 07.11.1998 in einem Portrait im Tages-Anzeiger.

²³⁹ Tages-Anzeiger vom 03.09.1999

²⁴⁰ SoZ vom 05.09.1999

²⁴¹ a.a.O.

teralen Verträge unbedingt wollten – auf die Verhandlungen eingelassen. Lange Zeit sperrten sie sich gegen allzu weitgehende Zugeständnisse, wurden aber durch die Hartnäckigkeit der Gewerkschaften gefordert. Diese setzten von Anfang an und entschieden auf die Karte Referendum und hielten den Druck aufrecht, nicht zuletzt nach dem deutlichen Sieg in der Referendumsabstimmung über die Änderung des Arbeitsgesetzes vom 1. Dezember 1996. Glücklicherweise war die Wirtschaft mit den Eingriffen in ihre Domäne natürlich nicht, diese seien aber „der referendumpolitische Preis, der für die bilateralen Verträge zu zahlen“²⁴² sei. Die Arbeitgeber waren gar zu erstaunlicher Selbstkritik bereit: „Wirtschaftsvertreter müssen mit der Tatsache leben, dass sie nicht als dem Gemeinwohl verpflichtete Vertreter der Gesellschaft, sondern als einseitige Interessenvertreter der ‚Shareholder‘ wahrgenommen werden. (...) Klaffen zwischen vertretenen Positionen und dem wirklichen Geschehen in der Unternehmenswelt Abgründe, nützen weder Informationsoffensiven noch PR-Büros. (...) Man kann dem Volk nicht Zurückhaltung bei Sozialleistungen predigen und auf der Unternehmensseite steigen Löhne, Boni und Abfindungen in unverständliche Höhen. Die Wirtschaft muss (...) vermeiden, dass eine ‚Vertrauenslücke‘ entsteht, (...) die sich zwischen Wirtschaft und Bevölkerung auftun könnte.“²⁴³ So wehrte sie sich denn auch vor der Differenzbereinigung im Parlament nur noch symbolisch und lau gegen die Ausdehnung der gewerkschaftlichen und staatlichen Eingriffsmöglichkeiten.²⁴⁴

5.7 Die Strategie der Alpen-Initiative funktioniert (nur teilweise)

Die Referendumsdrohung der Alpen-Initiative verfehlte ihre Wirkung zwar ebenfalls nicht: Bei der Differenzbereinigung schwenkte der Ständerat in letzter Minute auf eine Kompromisslösung ein. Mit dieser konnten die Umweltverbände leben, sie zeigten sich aber „über das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen enttäuscht“²⁴⁵ Bundesrat und Parlament seien offenbar nicht bereit, den Verfassungsauftrag fristgerecht umzusetzen. Man werde deshalb in Zukunft

²⁴² Communiqué des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes vom 11.08.1999. Im gleichen Atemzug beruhigt man aber die eigene Klientel mit dem Hinweis, dass wirtschaftliche Integrationsstudien des Bundes (gemeint sind die fünf Studien, die der Bund in Auftrag gegeben hatte [vgl. dazu z.B. Tages-Anzeiger vom 26.06.1999]) gezeigt hätten, dass die zu erwartende Arbeitsmigration sehr klein sein dürfte. Damit seien die „von der Linken übermässig forcierten flankierenden Massnahmen (...) kaum von grosser praktischer Bedeutung.“ Einzusehen auf: http://www.arbeitgeber.ch/deutsch/8-d_archiv.htm

²⁴³ Communiqué des Schweiz. Arbeitgeberverbandes vom 12.07.1999 mit dem Titel „Wirtschaft und Politik – ein ungleiches Paar“ (http://www.arbeitgeber.ch/deutsch/8-d_archiv.htm)

²⁴⁴ Der Arbeitgeberverband verlangte, dass in der Differenzbereinigung die „notwendigen Korrekturen“ vorgenommen würden. Es wurden zwar noch Retuschen angebracht, aber diese lagen auf der Linie der Gewerkschaften. Vgl. dazu das Communiqué des Arbeitgeberverbandes vom 06.09.1999 (http://www.arbeitgeber.ch/deutsch/8-d_archiv.htm)

²⁴⁵ Der Verein Alpen-Initiative in einem Communiqué vom 08.10.1999. Einzusehen auf: <http://www.alpeninitiative.ch/d/pr-10d-d.html>

vehement allfällige weitergehende, den Alpenschutzartikel unterminierende Vorlagen bekämpfen. Damit wollte die Alpen-Initiative ihre Referendumsfähigkeit in Erinnerung rufen.

Auch VCS, GPS, Greenpeace und WWF gaben sich mit dem Kompromiss ohne Begeisterung zufrieden. Man wolle die Annäherung der Schweiz an Europa nicht gefährden, hiess es z.B. beim VCS.²⁴⁶ Ihren „guten Willen“, d.h. den Verzicht auf ein Referendum wollten die Umweltverbände ganz offensichtlich eintauschen gegen ein Faustpfand für zukünftige verkehrspolitische Abstimmungen. Doch ist diese Strategie mit Fragezeichen zu versehen, denn der Goodwill, den die Wirtschaft ihren potentiellen Gegnern bei den bilateralen Verträgen entgegengebracht hatte, hing mit der absoluten und obersten Priorität zusammen, welche diese Wirtschaftsverträge für die schweizerischen Unternehmen hatten: Der wirtschaftliche Vorteil war allzu verlockend. Von plötzlicher Liebe zu den Gewerkschaften oder zu den Umweltverbänden konnte man sicherlich nicht reden.

Starke Kritik an der Haltung der Umweltverbände gab es von fundamentalistisch-grüner Seite. Das „Forum für direkte Demokratie“ bedauerte die Kapitulation und sprach von einem „Krebsgang der Umweltorganisationen“. Diesen wird eine Abgrenzungsneurose zugeschrieben, da sie eine unheilige Allianz mit der Extremen-Rechten wenn immer möglich verhindern wollten. Deshalb – so heisst es weiter – nehme die Umwelt „in der Werthierarchie mancher ehemaliger Umweltbewegter eine immer tiefere Stellung ein und wurde von der ersten Stelle durch demokratiefeindliches euronationales Strammstehen verdrängt“.²⁴⁷ Insgesamt konnten sich die Umweltverbände bei den flankierenden Massnahmen im Landverkehr weniger gut durchsetzen als die Gewerkschaften bei der Personenfreizügigkeit. Dieser „Image-Verlust“ zeigt sich vor allem bei vielen Basis-Mitgliedern, die härtere Verhandlungsstrategien gewünscht hätten. Von einer drohenden Spaltung zu sprechen, wäre aber übertrieben.

TEIL III: KONKLUSION

6 BEWERTUNG DER STRATEGIEN UND ENTWICKLUNG DER ARGUMENTE

Am 21. Mai 2000 sagten 67,2% der SchweizerInnen Ja zu den bilateralen Verträgen mit der EU und zu den zur innenpolitischen Abfederung geschaffenen flankierenden Massnahmen. Das klare Verdikt an der Urne bildet den (vorläufigen) Abschluss der europapolitischen Integration der Schweiz zum Auftakt des

²⁴⁶ sda vom 10.10.1999

²⁴⁷ Communiqué des „Forums für direkte Demokratie“ vom 31.12.1999. Einzusehen auf: <http://www.crossnet.ch/europa-magazin/>

neuen Jahrtausends. Dieser Weg war mit vielen Steinen gepflastert: Acht Jahre zuvor hatten Volk und Stände den Behörden (dem Bundesrat) mit dem EWR-Nein noch einen saftigen Denkmittel verpasst. Und dieser hat seine Wirkung nicht verfehlt. Dies zeigt der Verlauf der bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU und die innenpolitische Genehmigung der geschlossenen Verträge deutlich auf. Die Befürworter einer (gemässigten) Öffnung der Schweiz nach Europa wählten die richtige Strategie. Den bilateralen Weg (wirtschaftliche Annäherung ohne Souveränitätsverlust), der *aussenpolitisch* mit Kompromissen gegenüber der EU und *innenpolitisch* mit flankierenden Massnahmen zuhanden der Sozialpartner und der Umweltverbände abgesichert wurde.

Am 6. Dezember 1992 hatten sich Bundesrat und Befürworter des EWR-Beitritts verwundert die Augen gerieben: Die Verwerfung dieser Vorlage zeigte deutlich, dass der Bundesrat seine informationspolitischen Ziele nicht erreicht hatte und auch die privaten EWR-Befürworter hatten im Abstimmungskampf versagt (Goetschel 1994: 275ff.). Nachdem der Bundesrat die Beitritts-Idee auf Eis gelegt hatte und auf den bilateralen Weg eingeschwenkt war, löste die Annahme der Alpen-Initiative im Frühling 1994 einen heilsamen Schock aus: Allen Beteiligten war nun klar, dass ein Kompromiss-Paket geschnürt werden musste, dem aussenpolitisch die EU (die zu wenig Eingeständnissen bereit war) und innenpolitisch möglichst viele ausserparlamentarische Akteure und die Parteien (die ihre Partikularinteressen verfolgten) zustimmen konnten. Nicht der berühmte "grosse Wurf" war gefragt, sondern ein gangbarer Weg hin zum breit abgestützten Konsens. Nur so war das erklärte Ziel, die Schweiz innert nützlicher Frist aus ihrer wirtschaftlichen Isolation gegenüber dem riesigen europäischen Markt herauszuführen ohne die vom Volk abgelehnte Aufgabe nationaler Souveränität einzugehen, zu erreichen.

Meine Ausgangs-Hypothese lautete deshalb: Der deutliche Abstimmungsausgang und der relativ flauere Referendumskampf ist zu sehen als ein "Lehrstück" der typisch schweizerischen Eigenart des durch die Konkordanz geprägten Korporatismus. Die Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeber), Umweltverbände, Lastwagenlobby und ein aktiver Bundesrat haben dank dem Kompromiss mit den flankierenden Massnahmen den entscheidenden Durchbruch im vorparlamentarischen Prozess ausgehandelt. Das Parlament spielte im Gefolge eine eher untergeordnete Rolle.

Die abschliessende Bewertung der Strategien von Behörden und privaten Befürwortern fällt mehrheitlich positiv aus. Auch wenn im Einzelnen die nach dem EWR-Nein von Politikwissenschaftlern vorgestellten Strategiemöglichkeiten nur zum Teil umgesetzt worden sind.²⁴⁸ Bei den Gegnern zeigte sich das Abseitsstehen der SVP und von Christoph Blocher als *mit*-entscheidender Faktor. Trotz Niederlage besteht aber bei den Gegnern einer aussenpolitischen Öff-

²⁴⁸ Vgl. dazu: Kriesi et al. (1993) und Goetschel (1994).

nung der Schweiz weiterhin erhebliches Potential. Dieses liegt weniger in den kleinen Parteien der Extremen-Rechten und den aktiven Kleinst-Gruppierungen im äussersten rechten und linken Spektrum, die für das erfolgreiche Lancieren des Referendums verantwortlich waren, sondern verlagert sich immer mehr hin zur SVP. Dies zeigt die VOX-Umfrage, nach der die SVP-Sympathisanten nur mit 24% zustimmten und damit die bilateralen Verträge am stärksten ablehnten (Hirter 2000: 18). Bei den AUNS-Anhängern fanden sich immerhin 31% Befürworter.²⁴⁹ Damit hat sich der Graben innerhalb der Regierungsparteien im Vergleich zur EWR-Abstimmung noch weiter geöffnet. Damals betrug der Abstand zwischen den Anhängern der SVP und denjenigen der anderen bürgerlichen Parteien 21 Prozentpunkte. Diesmal stieg er auf 45 Prozentpunkte zur CVP und gar 59 Prozentpunkte zur FDP an.²⁵⁰

Welche begleitenden Faktoren waren dafür verantwortlich, dass der Sieg der Befürworter zu keinem Zeitpunkt ernsthaft gefährdet schien? Alle Umfragen sagten den bilateralen Verträgen vom Beginn bis zum Schluss eine komfortable Mehrheit voraus. Dabei spielen m. E. zwei Faktoren eine herausragende Rolle: Die lange Zeitdauer der Verhandlungen und der deutliche qualitative Unterschied zwischen einem EWR-Beitritt und "blossen" bilateralen Verträgen. Die lange Verhandlungsdauer gab den Behörden die Möglichkeit, die Bevölkerung laufend über die erreichten Ergebnisse zu informieren.²⁵¹ Zudem avancierte der eher spröde wirkende Schweizer Chef-Unterhändler Jakob Kellenberger zu einem heimlichen Liebling der Medien und von Teilen der Öffentlichkeit. Seiner Beharrlichkeit und seiner "Krämerseele" wurde nach dem politischen Abschluss denn auch ein grosser Teil des für die Schweiz positiven Verhandlungsergebnisses zugestanden.²⁵² Die lange Verhandlungszeit verbesserte auch den innenpolitischen Spielraum. Die vorparlamentarische Phase wurde damit auf fast fünf Jahre ausgedehnt. Eine ungewöhnlich lange Zeit, die es dem Bundesrat ermöglichte, parallel zu den Verhandlungen mit der EU auch mit den massgeblichen Akteuren im Inland die notwendigen Gespräche zu führen. Kam dazu, dass die Sozialpartner im Falle der Personenfreizügigkeit und die Umweltverbände und

²⁴⁹ Dass die Ablehnung nicht deutlicher ausfiel, mag bei einem Teil der AUNS-Anhänger damit zu tun zu haben, dass Christoph Blocher sich als Präsident der AUNS selber nicht hinter die Nein-Parole gestellt hatte. Vgl. dazu auch: Hirter (2000: 19).

²⁵⁰ Zur SPS betrug der Abstand gar 69 Prozentpunkte (Hirter 2000: 17f.).

²⁵¹ Mit Ausnahme einer kurzen Periode anfangs 1996, als die Verhandlungen ins Stocken geraten waren und der Bundesrat zur Geheimhaltung übergegangen war, kam es zu keiner behördlichen Informations-Fehlleistung. In der Folge wurde diese Kommunikation aber laufend verbessert.

²⁵² Die Redaktion der "Tagesschau" von SF DRS wählte Kellenberger zum "Kopf des Jahres 1998". Kellenbergers Verhandlungsgeschick, seine Hartnäckigkeit, seine Kompetenz und seine zielstrebige Art hätten schliesslich in Brüssel zum Erfolg geführt, wurde die Wahl begründet und die Schweiz habe nun einen Vertrag mit der EU, aus dem sich weitere Schritte in Richtung Europa entwickeln liessen. Im Januar 2000 übernahm Kellenberger das Präsidium des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK).

die Strassenverkehrslobby beim Landverkehr sich im Grunde darüber einig waren, dass die bilateralen Verträge abzuschliessen seien. Diese wurden von allen Beteiligten als wirtschaftliche Notwendigkeit anerkannt. Das bedeutete für den Bundesrat, dass er "bloss" noch eine innenpolitische Abfederung suchen musste, mit der alle potentiellen Gegner leben konnten. Die flankierenden Massnahmen in den umstrittensten Dossiers Personenfreizügigkeit und Landverkehr entwickelten sich so zum eigentlichen Herzstück, das über Sieg oder Niederlage entschied in einem Referendum, das auf Grund der seit Beginn der Verhandlungen bestehenden Referendumsdrohung der Extremen-Rechten als so gut wie sicher galt.

6.1 Die Befürworter: Bundesrat, Parteien, Sozialpartner und Umweltverbände ziehen am selben Strick.

Nach dem Aushandeln des breit abgestützten Kompromisses bildeten die Befürworter eine fast unschlagbare Gewinn-Koalition. Auf Befürworterseite war es vor allem die Wirtschaft, die auf einen raschen Abschluss drängte, da sie mit zunehmender Verhandlungsdauer Angst vor Konkurrenznachteilen hatte.²⁵³ Sie machte dem Bundesrat schon früh klar, dass sie sich dieses Mal voll engagieren würde.²⁵⁴ Seit 1994 floss das Geld aus der Wirtschaft reichlich und die Wirtschaftsförderung (wf) koordinierte die laufende Kampagne.²⁵⁵ Während der ganzen Verhandlungsdauer betrieb die Wirtschaft als Motor der Befürworter eine Image-Kampagne, die der Bevölkerung den Wert der bilateralen Verträge als Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung verdeutlichen sollte. Zudem würden damit die Beziehungen zur EU als wichtigstem Handelspartner normalisiert. Diese zwei Botschaften wiederholte die PRO-Kampagne immer wieder und versuchte keine weiteren, übertriebenen Hoffnungen zu wecken. Diese Botschaft wurde dann auch vom überparteilichen Ja-Komitee, dem PolitikerInnen aus allen befürwortenden Parteien (von der SPS bis zur SVP) angehörten, aufgenommen. Mit einer Art "Corporate Identity" wurde die Inseraten-Kampagne durchgezogen: Die gelb-schwarzen Inserate mit dem Slogan "Unser Land, unser Weg" und dem übergrossen "Ja" mit einem Schweizer Wappen als "i-Punkt" prägten sich mit der Zeit im Gedächtnis der StimmbürgerInnen ein.²⁵⁶ Diese ausgefeilte

²⁵³ Kurz vor dem fünften Jahrestag des EWR-Neins traten der Vorort, der Arbeitgeberverband und der Gewerbeverband mit der klaren Botschaft vor die Medien, dass ein rascher Verhandlungsabschluss wichtig sei. Weiter abseits stehen führe zu einer Isolierung auf breiter Front mit fatalen Folgen für die Wirtschaft. Diese Klagen über Benachteiligungen hatte eine Delegation des Vorortes eine Woche zuvor direkt beim Bundesrat vorgebracht. Vgl. dazu: Der Bund vom 04.12.1997.

²⁵⁴ Die Wirtschaftsführer verlangten, dass sich der Bundesrat flexibel zeige und notfalls der EU beim Transitpreis entgegen käme. Im Gegenzug versicherten sie schon 1997, dass man den Bundesrat in einer Referendumsabstimmung "mit grossem Einsatz" unterstützen werde. Vgl. dazu: Tages-Anzeiger vom 04.12.1997.

²⁵⁵ Die wf koordinierte auch die Kampagne der Wirtschaft vor der EWR-Abstimmung. Goetschel (1994: 207; 216) stellt der wf kein gutes Zeugnis aus, schränkt aber ein, dass die Kampagnen-Kasse damals schwierig zu füllen war.

Kampagne trug sicherlich wesentlich zur Versachlichung des Abstimmungskampfes und vor allem zum argumentativen Vorsprung der Befürworter gegenüber den Gegnern bei. Damit ist die PRO-Kampagne sehr viel positiver zu bewerten als vor acht Jahren bei der EWR-Abstimmung. Es zeigte sich, dass die Wirtschaft, wenn sie das notwendige Geld locker macht und die Gegner über zu wenige Ansatzpunkte verfügen, die Debatte auf die emotionale Ebene der Aufgabe staatlicher Souveränität zu verschieben (wie beim EWR), die besseren Karten in der Hand hat.²⁵⁷

Die PRO-Kampagne der Wirtschaft ist aber in einem Gesamtzusammenhang zu sehen mit den Anstrengungen der anderen beteiligten Akteure auf der Befürworterseite. So hat auch der Bundesrat mit der beharrlichen und aktiven Vorbereitung des ausserparlamentarischen Kompromisses zu den flankierenden Massnahmen einen wesentlichen Anteil zum Erfolg beigetragen. Eine Rolle spielte dabei sicherlich, dass beim Abschluss der Verträge ein "neues Team" am Ball war: Mit Verkehrsminister Moritz Leuenberger und Wirtschaftsminister Pascal Couchepin brachten zwei Bundesräte den Abschluss zustande, die nicht mit dem Makel der "EWR-Niederlage" behaftet waren und so unverkrampfter in die Konsensfindung zu den flankierenden Massnahmen einsteigen konnten.²⁵⁸ Wichtig war auch, dass sich im Gegensatz zum EWR der Bundesrat gemeinsam für die Verträge aussprach und gegen aussen nicht wieder das Bild eines in sich gespaltenen Kollektivs abgab, dass keine homogene Vorstellung über die Integration der Schweiz in Europa aufwies. Der Bundesrat spielte dieses Mal eine ausgesprochen aktive Rolle: Bundesrat Couchepin engagierte sich persönlich für einen Kompromiss bei der Personenfreizügigkeit. Gegen aussen wies er zwar den Vorwurf zurück, zu stark auf die Wünsche der Gewerkschaften eingegangen zu sein, das Resultat aber zeigte die Arbeitnehmervertreter als "heimliche Sieger". Diese nutzten konsequent den Spielraum, der sich ihnen mit dem Verhandlungspfand der Referendumsdrohung bot. Sie wussten, dass die Wirtschaft diese Verträge unbedingt wollte und zwar so rasch als möglich. Dafür waren die Arbeitgeber bereit, selbst solche schmerzlichen Kompromisse einzugehen, die vor den bilateralen Verträgen noch undenkbar gewesen wären. Die Gewerkschaften gehen denn auch gestärkt aus der Genehmigung der bilateralen Verträge hervor, wengleich sie gut beraten wären, ihre Erwartungen nicht allzu hoch zu schrauben. Die Wirtschaft wird sich bei Vorlagen, die ihrer Meinung nach den Wirtschaftsstandort Schweiz benach-

²⁵⁶ Vgl. dazu die Beispiele in Oberer (2000: XLIV).

²⁵⁷ Die wf hielt sich in den letzten Wochen vor der Abstimmung mit Inseraten bewusst zurück, um keinen "Overkill" zu riskieren und auch um den Gegnern das Argument von "David gegen Goliath" aus der Hand zu nehmen. Die wf hätte aber jederzeit die finanziellen Möglichkeiten gehabt, auf eine massive gegnerische Kampagne mit eigenen Inseraten zu reagieren.

²⁵⁸ Leuenberger übernahm nach seiner Wahl 1995 von Adolf Ogi das heutige UVEK und Couchepin nach seiner Wahl 1998 von Jean-Pascal Delamuraz das EVD.

teiligen, in Zukunft wieder kompromisslos zeigen. Kommt dazu, dass die Wirtschaft an der erfolgreichen Strategie einer längerfristigen und teuren Kampagne offensichtlich Gefallen gefunden hat. So war der Abstimmungskampf zu den Energie-Vorlagen vom 24. September 2000 mitgeprägt durch eine massive Kampagne "3 mal Nein zu neuen Steuern auf Energie".²⁵⁹ Zu diesem "positiven Bild" einer sich wieder vermehrt für (ihre) politischen Anliegen engagierenden Wirtschaft gesellte sich aber nach dem Ja zu den bilateralen Verträgen auch ein schlechtes Beispiel: Zur sogenannten "18-Prozent-Initiative" gab es sogar aus den eigenen Kreisen die Kritik des fehlenden Engagements.²⁶⁰

Neben den Gewerkschaften gehörten auch die Umweltverbände zu den Siegern. Mit der Referendumsdrohung und dem Bonus der Abstimmungssiege um Alpen-Initiative, LSVA und FinöV im Rücken, konnten sie ihre Anliegen, wenn auch mit massiven Abstrichen, ins Ziel retten. Zugute kam auch ihnen, dass die Wirtschaft die Verträge um jeden Preis wollte. Dies wird sich bei künftigen Vorlagen, die "nur" eine innenpolitische Dimension haben und bei denen keine (unveränderbaren) aussenpolitischen Verträge auf dem Spiel stehen, ändern.

In der eigentlichen Abstimmungskampagne war auf der Seite der Befürworter fast ausschliesslich das von der Wirtschaft finanzierte überparteiliche Ja-Komitee präsent. Parteien und Interessenorganisationen waren sehr zurückhaltend. Angesichts des sicher scheinenden Sieges und angesichts ihrer leeren Kassen wollten sie wohl kein eigenes Geld für die Kampagnen einsetzen.

Blickt man auf die offizielle Kampagne des Bundes, so ist zum einen zu erwähnen, dass sich der Bundesrat als Kollektiv mit einer Vielzahl von Auftritten für die Verträge eingesetzt hat, was die Wichtigkeit einer Zustimmung an der Urne den StimmbürgerInnen klar machen sollte. Dies machte sich bezahlt, wird doch der bundesrätliche Standpunkt noch immer als wichtig angesehen. Trechsel und Sciarini (1998) haben gezeigt, dass die Meinung des Bundesrates für 16,5% der Stimmenden entscheidend ist; derjenige der Parteien nur für 15,8%. Kaum ins Gewicht fallen die Empfehlungen von Gewerkschaften (2%) und Arbeitgebern (1,8%), die gar noch von den Bauernorganisationen (7,7%) übertroffen werden.²⁶¹ Bei der Beachtung an der Spitze rangieren aber die Kategorien "Andere" (30,6%) und "Keine Beeinflussung" (24,0%). Interessenorganisationen spielen also eine entscheidende Rolle. Diese waren aber auf der CONTRA-Seite bei den bilateralen Verträgen mit dem Abseitsstehen der AUNS um Chri-

²⁵⁹ Die Wirtschaft lehnte die Solar-Initiative samt Gegenvorschlag und auch die Energielenkungsabgabe ab.

²⁶⁰ FDP-Ständerätin Vreni Spoerry monierte, dass sich die Wirtschaft zu stark auf den Kampf gegen die Energievorlagen konzentriert habe und dabei die für sie viel heiklere Zuwanderungsinitiative (Abstimmung am 24.09.2000) unterschätze. In: Tages-Anzeiger vom 04.08.2000.

²⁶¹ Bei bilateralen Verträgen, bei denen Bedenken von Gewerkschaften und Arbeitgebern von der Sache her im Vordergrund standen, wäre deren Meinung wohl stärker beachtet worden.

stoph Blocher zuwenig präsent.

Zweitens ist für die Bundeskampagne ein Dilemma zu erwähnen, in dem sich der Bundesrat befand. Von ihm wurde im Anschluss an die EWR-Niederlage eine kontinuierliche Informationspolitik gefordert (Goetschel 1994: 280). Doch das Parlament machte von seiner Finanzkompetenz Gebrauch, bewilligte weniger Mittel als beantragt und strich im Dezember 1999 gar einen Nachtragskredit für eine Informations-Kampagne des Integrationsbüros. Die von Goetschel (1994) angeregte neue Informationsstrategie wurde so nur in Teilen verwirklicht (war schlussendlich aber doch erfolgreich).

In den Inseraten und Leserbriefen der Befürworter lässt sich eine klare Linie erkennen. Kommentiert wurden hauptsächlich die Verträge als Ganzes und die flankierenden Massnahmen. Der Akzent lag auf der Aussage, dass es sich um *gute Verträge* handle, die *der Wirtschaft und der Jugend Vorteile* brächten und mit *nützlichen flankierenden Massnahmen* abgesichert seien. Im Gegensatz zu öffentlichen Äusserungen der Befürworter war in den Inseraten die *Normalisierung der Beziehungen zur EU* und die Tatsache, dass ein *Ja kein Präjudiz für einen späteren EU-Beitritt* darstelle von untergeordneter Bedeutung. Zu erwähnen ist die von den Befürwortern gewählte Strategie des *Angriffs auf den Gegner*. Dieses Negative Campaigning ist doch eher überraschend.

Bei den Leserbriefen fällt auf, dass die Argumente der Befürworter in eine ähnliche Richtung gehen wie die PRO-Inserate, aber noch ein wenig akzentuierter ausfallen. Im Vordergrund stehen die positiven Auswirkungen der Verträge. Nur am Rande erwähnt werden die positiven Wirkungen der flankierenden Massnahmen und eher gering gewichtet werden auch Argumente aus dem Bereich der EU-Politik (*Normalisierung der Beziehungen zur EU oder kein Präjudiz für einen Beitritt*).

6.2 Die Gegner: Die Extreme Rechte, eine merkwürdige Allianz und das Abseitsstehen von Christoph Blocher und der AUNS

Die Gegner der bilateralen Verträge hatten kaum eine ernsthafte Chance, die Abstimmung für sich zu entscheiden. Dazu war die Allianz zu klein, zu randständig und ohne Aushängeschild. Kommt dazu, dass die erwähnte lange Verhandlungsdauer und die kontinuierliche Information der StimmbürgerInnen durch Bundesrat und Medien einen erstaunlich guten Informationsstand über die Vorlage brachte. Hirter (2000: 10f.) zeigt, dass sich in der VOX-Befragung fast alle (92%) an das Thema der Abstimmung erinnern konnten.²⁶² Ein grosser Teil der Befragten hatte auch gute Kenntnisse über die zur Diskussion stehenden Dossiers (Hirter 2000: 11). Die bilateralen Verträge waren zwar im Detail komplex, für die StimmbürgerInnen aber keine "black box".

²⁶² Dieser Wert ist sehr hoch im Vergleich zu anderen Abstimmungen (Hirter 2000: 10).

Die Gegner rannten diesmal im Gegensatz zur EWR-Abstimmung den Befürwortern argumentativ hinterher. Dies manifestierte sich vor allem beim Zeitpunkt des Stimmenscheidens. Für 60% der Stimmenden (Mittel 1991-2000: 35%) war mindestens sechs Wochen vor der Abstimmung klar, ob sie ein Ja oder ein Nein in die Urne legen wollten. Das bedeutet, dass die Inserate der Gegner, die hauptsächlich in den letzten Wochen vor der Abstimmung erschienen, kaum mehr einen Einfluss auf den Ausgang hatten.²⁶³ Eine frühe Kampagne wie beim EWR konnten sich die Gegner nicht leisten, da weder die SVP (national bei den Befürwortern), noch die AUNS um Christoph Blocher, welche beide die finanzielle Potenz dazu gehabt hätten, sich mit Inseraten engagierten. So verwundert nicht, dass kaum jemand (nur 6%) vom Ja-Lager ins Nein-Lager oder umgekehrt gewechselt hat (Hirter 2000: 13). Die Gegner der Verträge wirkten also wesentlich weniger überzeugend als die Befürworter. Es gelang der gegnerischen Propaganda in keiner Phase, das bereits vor dem Einsetzen der eigentlichen Kampagne bestehende Verhältnis von 2 zu 1 zwischen Befürwortern und Gegnern zu ihren Gunsten zu verbessern (a.a.O.): Der Anteil der Ja-Stimmen blieb konstant bei 67%, was der (Schluss-)Kampagne der Gegner kein gutes Zeugnis ausstellt.

Die Gegner der Verträge schafften es auch nicht, das Argument, die Schweiz habe schlecht verhandelt und es seien deshalb schlechte Verträge, den StimmbürgerInnen glaubhaft zu machen. Dieses Argument vertrat auch Christoph Blocher, gleichzeitig betonte er, ein besseres Resultat traue er dem Bundesrat auch bei Neu-Verhandlungen nicht zu, weshalb er sich am Referendum nicht beteiligte (was ihn nicht davon abhielt, als einziger neben FPS-Nationalrat Walter Steinemann, im Parlament konsequent gegen das gesamte Paket zu stimmen).

Die Argumente der Gegner kamen während des Abstimmungskampfes auch schlecht zum Tragen, da sie mit der Abstinenz von Christoph Blocher kaum in den Medien präsent waren. Wenn doch, dann unter den negativ belasteten Stichworten von „unheimlichen Einzelkämpfern“ in einem „bunt zusammengewürfelten Haufen“ in „dubiosen Umfeld“. ²⁶⁴ Ihre prominentesten Vertreter waren SD-Präsident und alt-Nationalrat Rudolf Keller und Lega-Nationalrat Flavio Maspoli. Dem letzteren fiel die oft undankbare Aufgabe zu, an verschiedenen Podiumsdiskussionen der Befürworter gegen die Verträge argumentativ anzukämpfen.²⁶⁵

²⁶³ SD-Nationalrat Bernhard Hess kündigte gegen Ende April erst eine flächendeckende Inseratenkampagne an und meinte: „Voll drauf hauen wir dann in den letzten Tagen vor der Abstimmung.“ In: Der Bund vom 27.04.2000. Eine Strategie, die angesichts der allseits bekannten Tatsache, dass eine steigende Zahl von Stimmenden vorzeitig brieflich abstimmt und die Befürworter zudem schon lange präsent waren, als naiv oder blauäugig zu bezeichnen ist.

²⁶⁴ Der Bund vom 27.04.2000, NZZ und BaZ vom 22.04.2000.

Blickt man auf die Argumente der Gegner, so muss man sagen, dass dahinter ebenfalls eine klare Strategie steckte: Sie versuchten den StimmbürgerInnen einzutrichern, dass mit einem Ja ein wahres Horrorszenario (Überfremdung, steigende Arbeitslosigkeit, höhere Steuern, Abbau bei der Krankenversorgung, etc.) über die Schweiz hereinbrechen werde. Zudem habe der Bundesrat zu wenig oder falsch informiert und in einem Angriff auf die Befürworter werden diese der Lüge bezichtigt. Eher am Rande genannt werden isolationistische und nationalistische Argumente, die für eine Ablehnung der Verträge sprechen. Verzicht auf Selbstbestimmung und Abbau demokratischer Rechte werden selten genannt, was m. E. darauf hindeutet, dass die Gegner sehr wohl begriffen hatten, dass die bilateralen Verträge – anders als ein EWR- oder EU-Beitritt – keinen Souveränitätsverlust bedeuten (was beim EWR noch ein wichtiges Argument war).

Wenig überraschend stellten die Gegner bei den von mir untersuchten Leserbriefen die Mehrheit (53,3%). Auf diesem Weg konnten die Gegner ihre Botschaft „billig“ unter die Leute bringen. Die Beachtung der Leserbriefe lag bei der Abstimmung vom 21. Mai 2000 bei 51% aller genutzten Informationsquellen (Hirter 2000: 12), was zeigt, dass sie nicht zu unterschätzen sind. Bei der Argumentation findet sich ein anderes Bild als bei den CONTRA-Inseraten. Begründungen aus dem Bereich der EU-Politik (Verzicht auf Selbstbestimmung oder Zwischenschritt zum EU-Beitritt) werden häufiger genannt, was ich darauf zurückführe, dass die LeserbriefschreiberInnen wohl ein kleineres Detailwissen über die Verträge hatten als die Urheber der Inserate. Das Bild der Verschwörung der Elite taucht in den Leserbriefen oft auf. Die Angst vor der Überfremdung hingegen wurde nur am Rande erwähnt.

6.3 Ein Vergleich von Befürwortern und Gegnern

Versucht man einen Vergleich der sehr unterschiedlichen Kampagnen der Befürworter und der Gegner der bilateralen Verträge, so fallen einem vor allem zwei Haupt-Punkte auf. Der erste und wichtigste betrifft die zeitlich sehr viel besser lancierte Befürworter-Kampagne. Diese besetzten das Terrain schon Jahre (!) zuvor und gaben es bis zum Schluss auch nicht mehr preis. Der Schlusspunkt der zahlenmässig und finanziell bedeutend schwächeren Gegner fiel dagegen nicht nur ab, sondern wirkte fast ein wenig hilflos. Dies manifestiert sich auch im deutlichen optischen Unterschied der beiden Kampagnen. Die PRO-Kampagne wirkte eher wie die Corporate Identity-Strategie eines Wirtschaftsunternehmens (die Handschrift der wf war diesmal im Gegensatz zum EWR zu spüren), während die Gegner sich auch optisch in viele Gruppierungen aufsplitteten, die jede für sich mit (Kleinst-)Inseraten operierten. Mit der (in langer Frist) übermächtigen Kampagne wurde der Sieg an der Urne teilweise „erkauft“

²⁶⁵ Maspoli nähre dabei „seinen Ruf als politischer Alleinunterhalter“, doch auch wenn er „bei seinen Auftritten die Lacher auf seiner Seite hat, bleibt er (...) meist der einsame Rufer in der Wüste“. In: Tages-Anzeiger vom 13.04.2000.

oder zumindest der deutliche Abstand untermauert. Angesichts der schwachen Gegnerschaft hätte wahrscheinlich auch eine einfachere Kampagne den gewünschten Erfolg gebracht, aber mit dieser langfristigen Strategie kam bei den Befürwortern kaum je Unsicherheit auf.

Der zweite Grund ergibt sich als Konsequenz aus dem ersten: Die Gegner rannten den Befürwortern argumentativ ständig hinterher. Dies wurde zum einen bestimmt durch den guten Informationsstand der Bevölkerung und zum anderen durch die Themenführerschaft der fast vollständig im PRO-Lager aktiven Politik- und Wirtschaftsprominenz.

Die Befürworter waren diesmal auch eher auf der Hut vor gegnerischen Angriffen. Immer wieder wurde betont, die Abstimmung sei noch lange nicht gewonnen²⁶⁶, und die Polit-Elite war bei den bilateralen Verträgen sehr viel präsenter als bei anderen Vorlagen in früherer Zeit (vor allem als beim EWR).

Die Kampagne war diesmal also – im Gegensatz zum EWR – nicht der entscheidende Teil der innenpolitischen Genehmigung der bilateralen Verträge. Parallel zu den langen aussenpolitischen Verhandlungen verstanden es Bundesrat, Sozialpartner, Umweltverbände und Strassenverkehrslobby in einem heftig umstrittenen Kampf einen Kompromiss zu zimmern, der die Gegner in eine Minderheitsposition drängte, aus der sie auch mit der Kampagne nicht herausfanden.²⁶⁷ In gewissem Sinne widerspricht dies auch der Hypothese von Sciarini (1999: 638), wonach die Misserfolge des Bundesrates bei aussenpolitischen Vorlagen auf den engen Spielraum zurückzuführen seien, der bei solchen Projekten für die Vorwegnahme und Aushandlung eines Kompromisses in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase bestehe. Wobei man sich bewusst sein muss, dass die bilateralen Verträge insofern ein "Spezialfall" sind, als die Wirtschaft bereit war für diesen Abschluss etwas zu opfern.

Dem Parlament blieb bei den bilateralen Verträgen die Aufgabe, diesen ausserparlamentarischen Kompromiss noch "feinmechanisch" zu bearbeiten und ihm den letzten Schliff zu geben, d.h. so auszugestalten, dass alle Seiten ihr Gesicht wahren konnten. Diese Arbeit darf nicht unterschätzt werden, aber die latente Referendumsdrohung von ausserparlamentarischen Akteuren schränkte den Spielraum der Legislative doch erheblich ein. Diese Feststellung steht im Widerspruch zur These von Linder (1999b:303-307), wonach die 90er Jahre geprägt waren durch eine tiefe Integrationsfähigkeit des Verbandssystems und eine hohe Integrationsfähigkeit des Parlamentssystems. Auslöser dafür sei der hohe wirtschaftlich-politische Aussendruck. Die Globalisierung erzwingt die

²⁶⁶ So warnte Bundesrat Couchepin vor den FDP-Delegierten vor einer "Kampagne der Gegner im letzten Moment". Diese könnte Ängste auslösen, die zwar nicht gerechtfertigt seien, aber latent existierten. In: Der Bund vom 10.04.2000.

²⁶⁷ Dafür spricht auch die klare Unterstützung der Behörden nach Parteiparolen, in der Abstimmung im Parlament und in der Inseraten-Kampagne.

Öffnung und den verstärkten Strukturwandel der schweizerischen Volkswirtschaft, was die Sozialpartnerschaft zugunsten der Arbeitgeber verschoben habe.²⁶⁸ Im Falle der bilateralen Verträge hat das Bedürfnis der Wirtschaft nach offenen (EU-)Märkten zu innenpolitischen Kompromissen geführt und damit zur Stärkung der Gewerkschaften (und z.T. der Umweltverbände).

6.4 Epilog: Ein europapolitisches Strohfeuer

Mit dem klaren Ja zu den bilateralen Verträgen witterten die "Euro-Turbos" in der Schweiz Morgenluft. Mit Eispickeln zertrümmerten sie auf dem Berner Bundesplatz vor laufenden Fernsehkameras symbolisch das Eis über dem "eingefrorenen" EU-Beitritts-gesuch der Schweiz.²⁶⁹ Und der Blick titelte gar euphorisch: "Wir sind kein Volk von Nein-Sagern: 67,2% Ja – Wir sind Europäer".²⁷⁰

Doch gar so schnell geht es wohl nicht. Die nationalrätliche APK hiess zwar kurz nach der Abstimmung über die bilateralen Verträge sowohl die Volksinitiative "Ja zu Europa" (will Verhandlungen über einen EU-Beitritt "ohne Verzug") als auch ihren eigenen Gegenvorschlag gut. Doch die ständerätliche APK desavouierte ihre Schwesterkommission ("Dieser esoterische Klub von Euroturbos"²⁷¹) und lehnte beide Vorschläge ab.

Die meisten Beitrittsbefürworter haben damit gemerkt, dass die Zeiten für eine Abstimmung über einen EU-Beitritt nicht besonders gut sind. Ihr Wortführer, Nationalrat Marc Suter (FDP), gab zu, dass sich die Verfechter eines raschen Beitritts in einer verzwickten Lage befanden.²⁷² Sein Problem: Lanciert wurde die Initiative von einem guten Dutzend jugendlicher EU-Befürworter. Diese hätten die Initiative zurückziehen müssen. Am 4. März 2001 kommt die Initiative nun zur Abstimmung. Neueste Umfragen zeigen, dass eine Annahme zwar unwahrscheinlich ist, aber dass die EU-BefürworterInnen wohl einen Achtungserfolg erringen werden.

Mit der im Frühling 2000 erfolgreich eingereichten UNO-Initiative steht der Schweiz zudem ein nächstes aussenpolitisches Vorhaben ins Haus. Glaubt man den Umfragen, so spricht sich derzeit eine Mehrheit der SchweizerInnen für einen Beitritt zur UNO aus. Doch Behörden, Parteien und Interessenorganisationen, die sich für einen Beitritt stark machen, müssen auf der Hut sein. Ende Juni 2000 hat Aussenminister Joseph Deiss die Vernehmlassung

²⁶⁸ Auch Armingeon (1996: 82) vermutet, dass mit der Öffnung der schweizerischen Volkswirtschaft die Sozialpartnerschaft und der staatlich-politische Ausgleich eher schwieriger würden.

²⁶⁹ Aus einem mannshohen Eisblock wurde eine EU-Fahne herausgeschlagen. Vgl. dazu: BaZ, NZZ, Tages-Anzeiger und Der Bund vom 22.05.2000.

²⁷⁰ Blick vom 22.05.2000.

²⁷¹ Ständerat Bruno Frick gegenüber dem Tages-Anzeiger vom 27.05.2000.

²⁷² Weltwoche vom 01.06.2000.

über den UNO-Beitritt eröffnet und bis spätestens Ende 2003 sollen Volk und Stände darüber abstimmen. Doch kaum hatte der Bundesrat seine Gründe für einen UNO-Beitritt dargelegt, kam von Christoph Blocher und der AUNS "das Njet wie das Amen in der Kirche".²⁷³ Auch wenn die Schweiz seit der letzten Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986) ihre Politik verändert hat (seit 1990 wurden alle UNO-Sanktionen gegen Völkerrechtsbrecher mitgetragen) und die Neutralität darunter offensichtlich nicht gelitten hat, sind die erstarkte SVP (als einzige Bundesratspartei gegen den UNO-Beitritt) und die AUNS im Verbund nicht zu unterschätzen.²⁷⁴ Mit der Abstimmung über die bilateralen Verträge ist der Durchschnitt der Unterstützung für die Behörden an der Urne bei aussenpolitischen Vorlagen auf 48,0% gestiegen. Kann der Bundesrat die Zustimmung zu einem UNO-Beitritt aufrecht erhalten und gewinnt er die Abstimmung, dann durchbricht die Unterstützung in der Aussenpolitik die "Schallmauer" von 50%.

Als Fazit bleibt: Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge war sowohl eine Wende als auch eine Ausnahme.

Zum einen brachte sie eine *Wende*: eine verstärkte Unterstützung für den Bundesrat bei einer aussenpolitischen Vorlage (der UNO-Optimismus stützt diesen Trend). Vorbereitet und untermauert wurde dieser Erfolg durch das geschickte Vorgehen bei der innenpolitischen Konsensfindung (ein mögliches Erfolgsrezept für die Zukunft).

Zum anderen ist dieses klare Ja auch eine *Ausnahme*, da die Verträge unter speziellen Umständen zustande kamen. Die lange Verhandlungsdauer förderte die Akzeptanz und der Charakter der Verträge (keine Aufgabe von Souveränität) nahm der Vorlage die Brisanz. Ein ernsthafter Gegner war nicht auszumachen.

Trotzdem: Die Befürworter sollten sich das Beispiel der bilateralen Verträge vor Augen halten und sich frühzeitig engagieren, damit die Gegnerschaft nicht die argumentative Oberhand gewinnt mit einer Debatte über den Verlust der Neutralität und schweizerischer Souveränität. Oder wie hat es Bundesrat Arnold Koller nach der EWR-Niederlage gesagt: "Aussenpolitik muss zu einem zentralen Anliegen der Innenpolitik werden (Koller 1993: 417)".

²⁷³ Tages-Anzeiger vom 30.06.2000.

²⁷⁴ Es stellt sich auch die Frage, wer eine PRO-Kampagne finanziert. Der Bund "darf nicht", die Parteien haben kein Geld und die Wirtschaft wird dafür wohl kaum genügend Geld locker machen.

7 BIBLIOGRAPHIE

Quellen

- AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG: Sondersession des Nationalrates vom 30.08.-02.09.1999. Einzusehen auf: http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/99_08/NRCN9908.PDF
- AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG: Sondersession des Ständerates vom 30.08.-02.09.1999. Einzusehen auf: http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/99_08/SRCE9908.PDF
- AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG: *Herbstsession des Nationalrates vom 30.08.-02.09.1999*. Einzusehen auf: http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/99_09/NRCN9909.PDF
- AMTLICHES BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG: *Herbstsession des Ständerates vom 30.08.-02.09.1999*. Einzusehen auf: http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/99_09/SRCE9909.PDF
- BUNDESRAT: *Integrationsbericht 1999*: Vom 3. Februar 1999, Ziff. 21, BBl. 1999. Einzusehen auf: http://www.europa.admin.ch/d/int/ri_d.pdf
- SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND: *Diverse Communiqués und Stellungnahmen* (http://www.arbeitgeber.ch/deutsch/8-d_archiv.htm)
- SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND (SGB 1994): *Personenfreizügigkeit und bilaterale Verhandlungen mit der EU*. Bern: Beilage zum Sekretariatsbericht 1994. (11.9.: Überarbeiteter Text).
- SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND (SGB 2000): *Bilaterale Abkommen Schweiz – EU: Die Gewerkschaften sagen JA*. Bern: SGB-Dokumentation Nr. 68, Februar 2000. Einzusehen auf: <http://www.sgb.ch/>
- VOX-ANALYSE zur eidg. Abstimmung vom 21. Mai 2000. VOX Nr. 70, Bern: GfS-Forschungsinstitut und Institut für Politikwissenschaft Universität Bern. Kurzübersicht auf: <http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/europa/welcome.htm>

Literatur

- ALIGISAKIS, Maximos und DE BELLET, Marc (1998a): "Les acteurs non étatiques et la politique européenne de la Suisse." In : *Swiss Political Science Review*. Vol. 4, No. 3, 33-52.
- ALIGISAKIS, Maximos, DE BELLET, Marc und SAINT-OUEN, François (1998b): *Les acteurs informels et la politique européenne de la Suisse: une enquête empirique*. Bern: NFP 42 Synthesis No. 2
- ALLAN, Pierre, SCIARINI, Pascal, DUPONT, Cédric und SYLVAN, David (2000): *Cohérence d'élaboration et cohérence d'action: la politique suisse d'intégration européenne en perspective comparative*. Bern: NFP 42 Synthesis No. 21
- ARMINGEON, Klaus (1993): "Korporatismus im Wandel. Ein internationaler Vergleich." In: Tálos, Emmerich (Hg.): *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und*

- Wandel eines Modells*. Wien: Verl. für Gesellschaftskritik (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik; Bd.58): 285-309.
- ARMINGEON, Klaus (1996): "Konkordanz, Sozialpartnerschaft und wohlfahrtsstaatliche Politik in der Schweiz im internationalen Vergleich". In: Linder, Wolf et al.: *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Haupt, 69-84
- ARMINGEON, Klaus (1997): "Swiss Corporatism in Comparative Perspective". In: *West European Politics* 20 (4): 164 – 179
- ARMINGEON, Klaus und FREITAG, Markus (1997): *Deutschland, Österreich und die Schweiz. Die politischen Systeme im Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich
- BAUMANN, Hans (1995): "Für sozialen Schutz im freien Personenverkehr. Gewerkschaftspositionen in den EU-Verhandlungen". In: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*. (15. Jg./Heft 29: EU, Schweiz und Europapolitik). Juli 1995: 132 - 140
- BLASER, Jeremias (1998) : *Das Vernehmlassungsverfahren*. Unveröffentlichtes Promotionsprojekt (Universität Lausanne). Einzusehen auf: <http://www.people.unil.ch/jeremias.blaser/Vernehmlassungsverfahren.html>
- BORNER, Silvio, BRUNETTI, Aymo, STRAUBHAAR, Thomas (1994): *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich: Verlag NZZ
- BORNER, Silvio und RENTSCH, Hans (1997): *Wieviel direkte Demokratie trägt die Schweiz?* Chur/Zürich: Verlag Rüegger AG
- BRUNETTI, Aymo, JAGGI, Markus und WEDER, Rolf (1999a): *Die Schweiz in der europapolitischen Zwickmühle*. Zürich: Verlag NZZ
- BRUNETTI, Aymo, JAGGI, Markus und WEDER, Rolf (1999b): *Öffnung der Schweiz: Verteilungswirkungen, Kompensation und mögliche Strategien*. Bern: NFP 42 Synthesis No. 7
- CZADA, Roland (1995): Staatstheorie/Politische Konfliktregelung und Interessenvermittlung. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände*, Opladen: PVS-Sonderheft: 37-64
- DECURTINS, Gion-Andri (1992): *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf. Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie*. Freiburg i. Ue.: Universitätsverlag.
- DUPONT, Cédric (1992): "Succès avec la SDN, échec avec l'EEE? Résistances internes et négociation internationale." In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Die Schweiz und Europa*. Bern: Haupt (SVPW-Jahrbuch; No. 32), 249-272.
- DUPONT, Cédric, EGGLI, Caroline und SCIARINI, Pascal (1998): *Entre cohérence et efficacité. Les négociations bilatérales Suisse – Union Européenne*. Contribution présentée au Congrès annuel de l'Association suisse de science politique, Balsthal, 12.-13. November 1998
- DUPONT, Cédric, SCIARINI, Pascal und LUTTERBECK, Derek (1999): "Catching the EC Train: Austria and Switzerland in Comparative Perspective." In: *European Journal of International Relations*. Vo. 5, No. 2: 189-224.
- EPINEY, Astrid (Hg.) (1998): *Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- FINGER, Matthias und SCIARINI, Pascal (1990): *L'homo politicus à la dérive?* Lausanne: Editions L.E.P. Loisirs et Pédagogie S.A.
- GERMANN, Raimund E. (1975): *Politische Innovation und Verfassungsreform: Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung*. Bern: Haupt
- GERMANN, Raimund E. et al. (1985): *Experts et commissions de la confédération*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- GERMANN, Raimund E. (1991): "Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz." In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*. Bern: Haupt, (SVPW-Jahrbuch; No. 31): 257-270.
- GERMANN, Raimund E. (1994): *Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt
- GERMANN, Raimund E. (1995): *Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie*. Bern: Haupt
- GERMANN, Raimund E. (1996): *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Bern: Haupt
- GIUGNI, Marco (1999): "Les mouvements sociaux: structures, processus et conséquences". In: Klöti, Ulrich, et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ (2. Auflage), 261-297.
- GOETSCHEL, Laurent (1994): *Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*. Bern: Haupt
- GRISEL, Etienne (1997): *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*. Bern: Staempfli. 2^e édition.
- HIRSCHI, Christian, SERDÜLT, Uwe und WIDMER, Thomas (1999): "Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung." In: *Swiss Political Science Review*. Vol. 5, No. 1: 31-56.
- HIRTER, Hans (2000): *Analyse der eidg. Abstimmung vom 21. Mai 2000*. VOX Nr. 70, Bern: GfS-Forschungsinstitut und Institut für Politikwissenschaft Universität Bern.
- HIRTER, Hans, und LINDER, Wolf (2000): *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000*. Kurzfassung der VOX-Analyse Nr. 70. Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/europa/welcome.htm>
- HUG, Simon und SCIARINI, Pascal (2000): "Referendums on European Integration: Do Institutions Matter in the Voter's Decision?". In: *Comparative Political Studies*. Vol. 33, No. 1: 3-36.
- HUTH-SPIESS, Petra (1996): *Europäisierung oder "Entschweizerung"? Der*

- Abstimmungskampf der Schweiz um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum.* Bern: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Vol. 302).
- KATZENSTEIN, Peter J. (1984): *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry.* Ithaca/London: Cornell University Press.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.* Ithaca/London: Cornell University Press.
- KLÖTI, Ulrich (1987): "Das Vernehmlassungsverfahren – Konsultation oder Ritual?" In: *Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik* (Wirtschaftsförderung), Nr. 78 (Juni).
- KLÖTI, Ulrich (1997): "Kommentar – Föderalismusreform: die Grenzen des ökonomischen Ansatzes." In: *Swiss Political Science Review – Sonderheft Subsidiäres Staatshandeln* Vol. 3, No. 3: 153-160
- KÖRKEMEYER, Stephan (1995): *Direkte Demokratie und Europäische Integration. Zu den Möglichkeiten und Grenzen unmittelbarer Volksbeteiligung an der staatlichen Willensbildung in der Europäischen Union, dargestellt am Beispiel der Schweiz, unter Berücksichtigung der Rechtslage in den derzeitigen EU-Mitgliedsstaaten.* Bern: Verlag Stämpfli + Cie AG.
- KOLLER, Arnold (1993): "Die Schweiz und Europa. Eine integrationspolitische Standortbestimmung". In: *Europa Archiv.* Folge 13-14: 413-420.
- KREIS, Georg (1996) : "Eidgenössische Solidarität in Geschichte und Gegenwart". In: *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration.* Bern: Haupt, 109-127
- KRIESI, Hanspeter (1980): *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik.* Frankfurt a.M./New York: Campus.
- KRIESI, Hanspeter (1995): *Le Système Politique Suisse.* Paris: Economica. 1éd.
- KRIESI, Hanspeter (1998): *Le Système Politique Suisse.* Paris: Economica. 2éd
- KRIESI, Hanspeter, LONGCHAMP, Claude, PASSY, Florence, SCIARINI, Pascal (1993) : *Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992 (EEE).* Genf/Bern: Dpt.de Science Politique/GfS-Forschungsinstitut, OX-Analyse No. 47
- KRIESI, Hanspeter, SCIARINI, Pascal, MARQUIS, Lionel (2000): *Démocratie directe et politique extérieure: étude de la formation des attitudes en votation populaire.* Bern: NFP 42 Synthesis No. 32.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1996): "Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa." In: *Swiss Political Science Review* Vol. 2, No. 4: 19 – 41
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies.* New Haven/London: Yale Univ. Press
- LIJPHART, Arend (1994): "Democracies: Forms, Performance and constitutional engineering." In: *European Journal of Political Research* 25: 1-17
- LINDER, Wolf (1990): "Die Zukunft der Demokratie". In: *Aufbruch aus der Verspätung.* Zürich: Stiftung für Geisteswissenschaften.
- LINDER, Wolf (1994): *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies.* London/New York: Macmillan Press Ltd./St. Martins Press Inc., (first edition).
- LINDER, Wolf, et al. (Hg.) (1996): *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration.* Bern: Haupt
- LINDER, Wolf (1998): *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies.* London/New York: Macmillan Press Ltd./St. Martins Press Inc., (second edition).
- LINDER, Wolf (1999a): "Direkte Demokratie". In: Klöti, Ulrich, et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: Verlag NZZ (2. Auflage): 109-130
- LINDER, Wolf (1999b): *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven.* Bern: Haupt.
- LONGCHAMP, Claude (1991): "Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz". In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Direkte Demokratie/Démocratie directe.* Bern: Haupt (SVPW-Jahrbuch; No. 31): 303-326.
- LONGCHAMP, Claude (1998a): *Internet als Medium der BürgerInnen-Kommunikation in Abstimmungskampagnen. Pilotstudie zur Internet-Verwendung vor Volksabstimmungen der Schweiz – am Beispiel der Entscheidungen vom 7. Juni 1998.* (Kurzfassung). Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/internetundpolitik/welcome.html>
- LONGCHAMP, Claude (1998b): *Internet als Medium der politischen Kommunikation und Mobilisierung bei Volksabstimmungen. Bericht zur zweiten Erhebung der Internet-Verwendung im Rahmen politischer Kampagnen vor eidgenössischen Volksabstimmungen.* Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/internetundpolitik/welcome.html>
- LONGCHAMP, Claude (1999a): *Rekordverdächtige Internet-Nutzung vor den Parlamentswahlen 1999. Hauptergebnis einer Repräsentativ-Befragung des GfS-Forschungsinstituts zu "Internet und Wahlkampf".* Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/internetundpolitik/welcome.html>
- LONGCHAMP, Claude, BIERI, Urs, BÖSCH, Luca, RUTSCH, Annette, RATELBAND, Silvia-Maria (1999b): *Analyse der WählerInnen-Bewegungen bei den Nationalratswahlen 1999.* Bericht zur Nachbefragung des GfS-Forschungsinstituts, im Auftrag der SRG SSR Idée suisse, Bern. Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/wahlen/nachanalyse>
- LONGCHAMP, Claude (2000): *e-government und e-voting zwischen Optimismus und Pessimismus. Zu den Auswirkungen der Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien auf die (schweizerische) Politik.* Überarbeitete Fassung eines Referates anlässlich des protelecom-Forums vom 15. Juni 2000. Einzusehen auf: <http://www.polittrends.ch/internetundpolitik/welcome.html>
- MACH, André (1999): "Associations d'intérêts". In: Klöti, Ulrich, et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: Verlag NZZ (2. Auflage): 299-335
- MARQUIS, Lionel (1997): *Politique extérieure et démocratie directe. Effets du consensus et du conflit sur la formation des attitudes en matière de politique*

- extérieure suisse. Genf: Département de science politique, Etudes et Recherches No. 35.
- MATT, Michael (1999): *Korporatismus im Kleinstaat. Arbeitsbeziehungen im Fürstentum Liechtenstein*. Lizentiatsarbeit am Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Bern
- MÖCKLI, Silvano (1994): *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft: Bd. 16)
- MÖCKLI, Silvano (1996): "Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein." In: Auer, Andreas (Hg.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse*. Base: Helbing & Lichtenhahn, 209-220.
- MÜLLER MURALT, Hanna (1997): "Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordantdemokratie?" In: *Gesetzgebung heute/LeGes* Bern: Schweizerische Bundeskanzlei, 8 (2), 17-41
- NEIDHART, Leonhard (1970a): *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke
- NEIDHART, Leonhard (1970b): *Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen*. Bern: Francke
- OBERER, Thomas (2000): *Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei Aussenpolitischen Vorlagen? Analyse der Argumente und Strategien im Genehmigungsverfahren und in der Referendumskampagne*. Basel: Europainstitut Diplomarbeit.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994): *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987*. Lausanne: Editions Réalités sociales.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997): *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1998): *Démocratie directe*. Paris: Economica.
- PAPADOPOULOS, Yannis (2000): *How does direct democracy matter? The impact of referendum votes upon politics and policy-making*. Prepared for a special issue of West European Politics on the Swiss political system (Jan-Erik Lane, Hg.). Einzusehen auf: <http://www-sp.unil.ch/~IEPI/PCHPP/PDFpapado/directdemocracy2.pdf>
- PARRI, Leonardo (1985): *Neo-Corporatist Arrangements. 'Konkordanz' and Political Exchange: The Swiss Experience*. Paper prepared for the World Congress of Political Science. Paris, France
- REUTTER, Werner (1991): *Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Peter Lang
- RHINOW, René (1997): "Direkte Demokratie und Aussenpolitik in der Schweiz." In: Epiney, Astrid und Siegwart, Karine (Hg.): *Direkte Demokratie und Europäische Union*. Freiburg i.Ue.: Universitätsverlag.
- RUPPEN, Paul (1995): "Chancen des direktdemokratischen Kleinstaaes. Zum linken EU-Optimismus". In: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*. (15. Jg./Heft 29: EU, Schweiz und Europapolitik). Juli 1995: 141-146
- SCHMITTER, Philippe C. (1974): "Still the century of corporatism?" In: *The Review of Politics* 36 (1): 85 – 131
- SCHNEIDER, Gerald (1998): *Vom Sonderfall zum Normalfall. Eine Einführung in die Aussenpolitik der Schweiz*. Zürich: Pro Helvetia
- SCIARINI, Pascal (1992): "La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage." In: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Die Schweiz und Europa*. Bern: Haupt (SVPW-Jahrbuch; No. 32): 297-322.
- SCIARINI, Pascal (1996): "Opinion publique et politique extérieure." In: *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande – La politique extérieure de la Suisse revisitée*, Vol. 28, No. 3, 337-352.
- SCIARINI, Pascal (1999): "La formulation de la décision". In: Klöti, Ulrich, et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ (2. Ed): 589-649
- SCIARINI, Pascal (2000): "Europa als Erklärungsfaktor des SVP-Wahlerfolges von 1999". In: *Newsletter des Europainstitutes der Universität Basel*. Nr. 35 (Mai/Juni): 1f. (<http://www.unibas.ch/euro/inhalt/menu4/nl/news35.pdf>)
- SCIARINI, Pascal und TRECHSEL, Alexander H. (1996): "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?" In: *Swiss Political Science Review – Sonderheft Staatsreform*, Vol. 2, No. 2, 201-232.
- SCIARINI, Pascal und MARQUIS, Lionel (2000): "Opinion publique et politique extérieure. Le cas de votations populaires en Suisse". In: *International Political Science Review* Vol. 21, No. 2: 149-171
- STEINMANN, Walter (1988): "Der schweizerische Parastaat". In: Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Die Schweiz*, Stuttgart: (Der Bürger im Staat. 38. Jg., Heft 1)
- STAPPACHER, Burkard (1992): *Schritte zur Europäisierung der Schweiz. Politisches System und Wirtschaftsverbände in den Jahren 1985 bis 1990*. Frankfurt a. M.: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Vol. 220).
- STRAHM, Rudolf H. (1995): "Personenfreizügigkeit und Europa-Strategie. Zur Enttabuisierung eines Themas in der Ausländerpolitik". In: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*. (15. Jg./Heft 29: EU, Schweiz und Europapolitik). Juli 1995: 119 – 131.
- TRECHSEL, Alexander H. (1999): "Volksabstimmungen". In: Klöti, Ulrich, et al. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag NZZ (2. Ed): 557-588.
- TRECHSEL, Alexander H. und SCIARINI, Pascal (1998): "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?" In: *European Journal of Political Research*. Vol. 33, No. 1, 99-124.
- TRECHSEL, Alexander H. und KRIESI, Hanspeter (1996): "Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system." In: Gallagher, Michael und Uleri, Pier Vincenzo (Hg.): *The referendum experience*

in Europe. London/New York: Macmillan Press Ltd./St. Martins Press Inc., 185-208.

URIO, Paolo (1985): "Le système politique suisse". In: *Il Politico* L, No. 4: 589-630

URSPRUNG, Tobias (1994): *Propaganda, Interessengruppen und Direkte Demokratie*. Heidelberg: Physica

ZALLER, John R. (1992): *The nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press

8 MATERIALIEN

Abkürzungsverzeichnis

ACS	Automobil Club der Schweiz
AGOS	Arbeitsgemeinschaft offene Schweiz
AP	Associated Press
APK	Aussenpolitische Kommission
Astag	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
BaZ	Basler Zeitung
BBl.	Bundesblatt
Biga	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BR	Bundesrat
CE	Communauté(s) européenne(s)
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EEE	Espace économique européen (EWR)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freisinnigdemokratische Partei der Schweiz
FinöV	Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
FPS	Freiheitspartei der Schweiz
FraP	„Frauen macht Politik“
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GBI	Gewerkschaft Bau & Industrie
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
KVF	Kommission für Verkehr- und Fernmeldewesen

Lega	Lega dei Ticinesi
LPS	Libérale Partei der Schweiz
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
NEAT	Neue Alpentransversale
NEBS	Neue Europäische Bewegung Schweiz
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PDA	Partei der Arbeit der Schweiz
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SD	Schweizer Demokraten
sda	Schweizerische Depeschagentur
SFDRS	Schweizer Fernsehen DRS
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SMUV	Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen
SoZ	Sonntagszeitung
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
TCS	Touring-Club der Schweiz
UE	Union européenne
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VCS	Verkehrsclub der Schweiz
VgT	Verein gegen Tierfabriken
Vorort	Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein
VPM	Verein zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis
WWF	World Wide Fund for Nature
WWZ	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel

Chronologie der Bilateralen Verhandlungen

06.12.1992	EWR-Vertrag scheitert in der Volksabstimmung (Volk u. Stände)
05.02.1993	Schweiz schlägt der EU 15 Dossiers zur Verhandlung vor
24.02.1993	Botschaft des BR nach EWR-Nein: "Beitrittsoption bleibt gültig"
03.09.1993	Komitee "Geboren am 7. Dezember 1992" reicht Volksinitiative "Für unsere Zukunft im Herzen Europas" ein (110'703 gült. Unterschriften).
08.11.1993	Rat der EU-Aussenminister gibt im Prinzip grünes Licht für die Aufnahme von bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz.
20.02.1994	Annahme der Alpen-Initiative durch Volk und Stände löst in Brüssel Irritationen aus, EU beansprucht eine 3-monatige Denkpause, bevor sie ihre Vorbereitung der Verhandlungen wieder aufnimmt.
12.12.1994	Offizielle Eröffnung der Verhandlungen. Die sieben angestrebten Sektoralabkommen betreffen den freien Personenverkehr, den Land- und Luftverkehr, die Landwirtschaft, den Abbau techn. Handelshemmnisse, das öff. Beschaffungswesen und die Forschung.

09.02.1996 - Informelle und vertrauliche Sondierungen der Verhandlungsleiter
 26.03.1996 mit Vertretern der Kommission, der italienischen Präsidentschaft in Rom und in sämtlichen Hauptstädten der Mitgliedsstaaten
 03.04.1996 BR erweitert Verhandlungsmandat im Personen-/Land-/Luftverkehr.
 13.05.1996 Beschluss des Allgemeinen Rates, in welchem die neue Dynamik hervorgehoben wird, die durch den Ansatz in Etappen des Bundesrates ausgelöst worden ist.
 30.07.1996 Einreichen Initiative "Ja zu Europa" (106'442 gült. Unterschriften).
 02.12.1996 Durchbruch der Unterhändler beider Seiten beim Dossier Personenfreizügigkeit. Verständigung auf eine stufenweise Realisierung der vollständigen Personenfreizügigkeit.
 15.03.1997 Sektorabkommen über öff. Beschaffungswesen unter Dach u.Fach.
 08.06.1997 Abstimmung über die Volksinitiative der Lega/Schweizer Demokraten "EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!". Die Initiative wird mit 73.9 % Nein zu 26,1 % Ja und von allen Kantonen abgelehnt.
 09.06.1997 Das Komitee "Geboren am 7. Dezember 1992" zieht die Initiative "Für unsere Zukunft im Herzen Europas" zurück.
 21.01.1998 BR Leuenberger und EU-Kommissar Kinnock erzielen in Anwesenheit des brit. Ratsvorsitzenden Gavin Strang den Durchbruch beim Land- und Luftverkehr (sog. Kompromiss von Kloten). Verständigung der Chefunterhändler beider Seiten in allen Dossiers.
 16.06.1998 Die Verhandlungen sind auf technischer Ebene abgeschlossen.
 27.09.1998 Annahme des BG über eine leistungsabhängige Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) mit 57,2 % Ja
 29.11.1998 Annahme des BB über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FinöV) mit 63,5% Ja
 01.12.1998 Einigung auf polit. Ebene beim Landverkehr. Bei den wichtigsten Elementen der Übereinkunft von Kloten - Transitpreis, Nacht-fahrverbot, Schutzklausel - kann sich die Schweiz durchsetzen.
 11.12.1998 Polit. Einigung in sämtlichen Dossiers in Wien (Europäischer Rat)
 03.02.1999 - Vernehmlassung:
 12.03.1999 flankierende Massnahmen Personenfreizügigkeit
 26.02.1999 Paraphierung der sieben Verträge in Bern
 15.03.1999 - Vernehmlassung:
 13.04.1999 über die sektoriellen Abkommen
 28.04.1999 Provisorische Botschaft des Bundesrates
 21.06.1999 Unterzeichnung der Verträge durch Vertreter der Schweiz (BR), der Europ. Kommission und der 15 EU-Staaten in Luxemburg.
 23.06.1999 BR legt definitive "Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG" vor
 30.08.1999 - Behandlung durch National- und Ständerat
 02.09.1999 Plenum: Sondersession
 08.10.1999 Genehmigungsbeschluss beider Räte (Herbstsession)

26.10.1999 - Referendumsfrist
 03.02.2000
 16.02.2000 Referendum formell zustandegekommen. 11 Gruppierungen hatten der Bundeskanzlei insgesamt 67'017 Unterschriften eingereicht. Davon waren 66'733 Unterschriften gültig.
 21.05.2000 Volksabstimmung
 ausstehend: Genehmigung des Personenverkehrsabkommens durch die zuständigen Organe der 15 EU-Mitgliedstaaten
 Ratifizierung der Verträge
 Inkrafttreten des Vertrags
 (Anfang 2001 geplant – mittlerweile in Frage gestellt)

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu sFr. 120.- (8-10 Nrn.). Das Abonnement läuft jeweils für ein Kalenderjahr und verlängert sich automatisch, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- Wir bestellen folgende Einzel-Nr zum Preis von sFr. 20.-; Doppel-Nr 30.-
- Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- Wir sind an Unterlagen zum Nachdiplomkurs interessiert.
- Wir sind an Unterlagen zu den Weiterbildungskursen interessiert.

* *vergriffen*

- Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)*
- Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)*
- Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa*
- Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements

- Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft *
- Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz
- Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft *
- Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects
- Nr.33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers
- Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnummer)
- Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- Nr.42/43 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- Nr.44/45 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Ent-

- gleisungen?
- O Nr.47/48 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
 - O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
 - O Nr.50 Thomas Gisselbrecht Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
 - O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/Bundesrepublik Deutschland*
 - O Nr.52/53 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen? Analyse der Argumente und Strategien im Genehmigungsverfahren und in der Referendums-kampagne

Zu beziehen bei:

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstr. 27, Postfach CH-4020 Basel,
Tel. ++41 61 317 97 67, FAX ++41 61 317 97 66, e-mail europa@unibas.ch
oder als pdf-file auf unserer Homepage: <http://www.unibas.ch/euro/>