

Vor 50 Jahren: Unterzeichnung des Freihandelsabkommens Schweiz – EU

Im Juli 1972 hat die Schweiz das Freihandelsabkommen mit der EWG – der Vorgängerin der EU – unterzeichnet. Ein Mitglied der damaligen Verhandlungsdelegation erinnert sich.

Silvio Arioli 19.09.2022



Alle reden zurzeit vom Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1972. Für die Gegner des Rahmenabkommens gewährleistet es einen hinreichenden Marktzugang und macht deshalb ein Rahmenabkommen überflüssig. Auf die Umstände rund um das Entstehen des Freihandelsabkommens aber schauen nur wenige zurück.

Dodis, das Kompetenzzentrum für die Geschichte der Aussenpolitik, hat zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens (FHA) mit der EWG vom 22. Juli 1972 ein [E-Dossier](#) mit zwölf Dokumenten aus dem Bundesarchiv und einem kurzen Einführungskommentar publiziert.^[1] Ich war damals in der Handelsabteilung tätig, die später zum Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi) wurde und heute Teil des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) ist. In meiner Position war ich zuständig für Rechtsfragen und nahm an den Verhandlungen und dem anschliessenden Genehmigungsverfahren teil. Die Publikation von Dodis und die Pressekommentare in der [NZZ](#), dem «[Tages-Anzeiger](#)» und «[Le Temps](#)» vom 21. Juli gaben mir den Anstoss zu einigen Gedanken über die Lehren, die heute aus den damaligen Ereignissen zu ziehen sind.

Ehrgeiziges Verhandlungsziel – bescheidenes Ergebnis?

Bemerkenswert bei den damaligen Verhandlungen erscheint mir – nicht zuletzt im Hinblick auf das nun seit Jahren andauernde Ringen um ein Rahmenabkommen – insbesondere die trotz äusserst straffem Kalender breite und sorgfältige Analyse der Handlungsoptionen. Heraus sticht ebenso die Formulierung ehrgeiziger Verhandlungsziele. Beachtlich ist dabei, wie beharrlich die Delegation versuchte, das angestrebte Minimalziel trotz Einsatz für das Maximalziel nicht zu gefährden. Das Minimalziel war, die innerhalb der EWG und der Efta erzielte Zollfreiheit für Industriewaren mit dem Übertritt Grossbritanniens und Dänemarks Anfang 1973 von der Efta zur EWG zu verbinden und so einen fast ganz Westeuropa umfassenden Zollfreiraum zu schaffen.

Das Maximalziel beschrieb der Bundesrat in seiner Erklärung zur Eröffnung des Explorations- und Verhandlungsprozesses: Es gelte, eine dauerhafte Grundlage zu schaffen für eine institutionalisierte Zusammenarbeit in allen gegenwärtigen und zukünftigen Tätigkeitsbereichen der EWG, soweit die immerwährende, bewaffnete Neutralität der Schweiz dies zulasse. Am Treffen von EWG und Efta anlässlich der Verhandlungseröffnung am 10. November in Brüssel verlas Bundesrat Ernst Brugger den vom Bundesrat im Wortlaut genehmigten Text. Dazu wurden vorher die Aussenwirtschaftskommissionen beider Räte und die Spitzenverbände der Wirtschaft konsultiert, und sie haben diesem Vorgehen zugestimmt.[2]

Schwieriges Umfeld

Die Explorationsphase dauerte wegen des Vorranges der gleichzeitigen Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens und Dänemarks von Ende Dezember 1970 an ein volles Jahr. Dadurch standen schliesslich für die Verhandlungen des FHA gemeinsam mit den verbleibenden Efta-Staaten nur noch sieben Monate zur Verfügung. Man musste froh sein, in dieser kurzen Zeit immerhin das Minimalziel zu erreichen. Erschwerend kam für die Schweiz hinzu, dass die Verhandlungsziele der verbliebenen Efta-Partner erheblich voneinander abwichen.[3]

Dem Leiter der schweizerischen Verhandlungsdelegation, Paul Jolles, war es wichtig, der Gegenseite auch das Maximalziel darzulegen und es im Vertrag wenigstens in einer Entwicklungsklausel festzuhalten. Auch wenn diese keine rechtliche Verpflichtung zum Inhalt hatte und bloss von deklaratorischer Bedeutung war. Jolles war davon überzeugt, dass die Europäischen Gemeinschaften (EG) sich zu einer Wirtschafts- und Währungsunion weiterentwickeln und auch in anderen Bereichen massgeblich tätig werden würden. Er war der Meinung, dass es im Interesse der Schweiz liege, sich – wie in der Eröffnungserklärung des Bundesrates dargelegt – eine verlässliche Plattform für eine Zusammenarbeit auf möglichst vielen Gebieten zu schaffen.[4] Diese Entwicklung der EG war zwar nicht sicher, aber doch sehr wahrscheinlich. Denn immerhin hatten die EG in den ersten zehn Jahren ihrer Existenz ihre drei Anfangsziele, nämlich die Zoll-, die Agrarunion sowie die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, verwirklicht.

Diese Überzeugung von Jolles stand ganz im Gegensatz zu jener seines Vorgängers, des späteren Bundesrats Hans Schaffner. Dieser nahm 1957 die Gründung der EWG gelassen hin. Denn ohne es öffentlich zu sagen, glaubte er, die EWG werde auseinanderfallen, noch bevor sie ihre drei Anfangsziele erreicht hat.

Ein historischer Markstein?

An den Anfang ihres einleitenden Kommentars zum Dossier stellt Dodis das Zitat aus einem Artikel der «Weltwoche» vom 16. August 1972. Demzufolge war das Abkommen ein «Markstein in der Geschichte, der in einer Reihe steht mit dem Bundesbrief von 1291, der Schlacht von Marignano, dem Westfälischen Frieden, dem Wiener Kongress und der Gründung des Bundesstaates von 1848».

Das Zitat stammt aus einem von Dodis publizierten Dokument, nämlich einer Notiz von Benedikt von Tschärner, die er nach Abschluss der Verhandlungen am 31. August 1972 verfasste.^[5] Tschärner war der damalige Chef des Integrationsbüros (heute Direktion für europäische Angelegenheiten) und hatte in den Verhandlungen als Koordinator eine zentrale Funktion eingenommen. Er war es auch, der die vom Bundesrat am 16. August genehmigte Botschaft verfasst hatte. In der Notiz gab er eine Übersicht über die Reaktionen der Medien, Parteien und Verbände und weiterer Organisationen auf den Vertragsabschluss.

Liest man den Abschnitt über die Pressekommentare, fällt auf, dass der «Weltwoche»-Artikel der einzige war, der von einem geschichtlichen Markstein sprach. Andere Pressestimmen sagten, das Abkommen sei nichts anderes als eine konsequente Weiterführung der schweizerischen Handelspolitik. Die Verhandlungen hätten unsere Diplomatie nicht in unbekannte Gewässer geführt. Kurz: Das Abkommen sei kein Grund zur Aufregung, aber auch kein Grund zur Enttäuschung.

Bundesrat: Ein Abkommen von grosser Bedeutung

Der Bundesrat hingegen bezeichnet in der Botschaft ans Parlament das Abkommen als «von grosser Bedeutung» für die Schweiz. In der Botschaft heisst es weiter: «Es ist geeignet, die Beziehungen zu unseren Nachbarländern zu bereichern und die europäische Zusammenarbeit zu fördern.» Unterstrichen wird auch das wirtschaftliche Gewicht. Der Bundesrat geht sogar so weit, festzuhalten, «dass damit der Schritt vom nationalen zum kontinentalen Markt endgültig getan wird».^[6]

Diese letzte Bewertung widerspiegelt die damals in der Öffentlichkeit weitverbreitete Überschätzung des Zollabbaus. Die damalige Meinung war, dass dieser nicht nur eine notwendige, sondern auch eine hinreichende Massnahme zur Herstellung der Freiheit des Warenverkehrs sei. Was Experten schon damals wussten und im GATT und in der EWG zur Diskussion stellten, wurde in der Folge immer deutlicher sichtbar: dass nämlich zur Herstellung des freien Warenverkehrs weit mehr als nur der Wegfall der Zölle notwendig war. Die EWG erliess dafür Hunderte von Richtlinien zur Harmonisierung handelshemmender nationaler Vorschriften, und der Europäische Gerichtshof schuf das Cassis-de-Dijon-Prinzip als Fangnetz für nationale Handelshemmnisse.

Die Lektüre der von Dodis publizierten Dokumente zeigt, wie man komplexe Verhandlungen in einem schwierigen Umfeld im Interesse der Schweiz vorbereitet, durchführt und erfolgreich zur Genehmigung bringt. Auch wenn diese Genehmigung eine Volksabstimmung voraussetzte, welche die Stimmbürger damals mit einer für Abstimmungen ungewohnten Thematik konfrontierte.

-
1. Zur Geschichte der Verhandlungen über das FHA siehe auch Freiburghaus (2015), S. 127–153, und Jolles (1983), S.141–247. ^[↗]
 2. Siehe Dodis.ch/36157, S. 8. ^[↗]
 3. Siehe Dodis.ch/36157, S. 7, 8. ^[↗]
 4. Jolles (1983) S. 149, 158, 185, 189,193, 195–196, 202, 214, 243. ^[↗]
 5. Siehe Dodis.ch/36211. ^[↗]
 6. Siehe BBI 1972 II 653, S. 729/730. ^[↗]

Bibliographie

- Dodis (2022). 50 Jahre Freihandelsabkommen mit der EWG. E-Dossier, <https://www.dodis.ch/de>.
- Jolles. Paul (1983). Von der Handelspolitik Aussenwirtschaftspolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze. S. 141–247.

- Freiburghaus, Dieter (2015). Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute, 2. Auflage, S. 127–153.
- Tschäni, Hanspeter (2022). Schweiz-EU: Teilnahme am EU-Binnenmarkt oder ein umfassendes Freihandelsabkommen. EIZ Publishing Standpunkte Nr. 4, Zürich.

Zitiervorschlag: Silvio Arioli (2022). Vor 50 Jahren: Unterzeichnung des Freihandelsabkommens Schweiz – EU. *Die Volkswirtschaft*, 19. September.



Silvio Arioli
Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge
(1985–1995)