

«Ein erster Schritt der Schweiz nach Europa»

Vor fünfzig Jahren unterzeichnete die Schweiz mit der EWG das Freihandelsabkommen – ein Markstein der Geschichte. Sie zeigte dabei Schwung, grosse Geschlossenheit und eine gesamteuropäische Perspektive.

Christoph Wehrli
21.07.2022, 05.30 Uhr

Hören Merken Drucken Teilen

Das Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute EU), das am 22. Juli 1972 in Brüssel unterschrieben wird, hat ein klares handelspolitisches Ziel: Es soll durch Ausweitung des Warenverkehrs den beiderseitigen Wohlstand begünstigen. Der freisinnige Bundesrat Ernst Brugger, der zusammen mit dem Chefunterhändler Paul Jolles und Botschafter Paul Henri Wurth den formellen Akt für die Schweiz vollzieht, spricht indes von einem Schritt im Bemühen des Landes, «an der Integration unseres Kontinentes mitzuarbeiten».

Das Abkommen stelle «eine dauerhafte Verbindung mit den Europäischen Gemeinschaften her». Auch wenn er «aus einem Departement von Krämern und Händlern» komme, sagt Wirtschaftsminister Brugger später, sei er in der Lage, «die geistigen Hintergründe» des Vertragsschlusses zu erkennen.

Nach Umwegen am Ziel

Mit der vereinbarten vollständigen Aufhebung der Einfuhrzölle auf Industriegüter, die in fünf Schritten bis 1977 erfolgt, hat die Schweiz auch sachlich ein wichtiges, seit langem angestrebtes Ziel erreicht. Zumal die EWG analoge Abkommen mit fünf anderen Nichtmitgliedern schliesst, entsteht ein westeuropäischer Markt mit 300 Millionen Menschen. Weil eine Beteiligung an der engeren Integration für die Schweiz nicht infrage kommt, hat sie vorher auf eine Freihandelslösung im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECE, Vorgängerin der OECD) gehofft. Verhandlungen darüber scheitern aber 1958 vor allem am Widerstand Frankreichs, das in erster Linie die junge EWG stärken will.

Die 1960 unter Mitwirkung der Schweiz gegründete Europäische Freihandelsassoziation (Efta) erstrebt eine Liberalisierung neben der damaligen Sechsergemeinschaft, hängt jedoch vom Schwergewicht Grossbritannien ab. Als dieses zusammen mit weiteren Staaten 1961 in die EWG wechseln will, stellt die Schweiz in Brüssel gleich ein Gesuch um Assoziationsverhandlungen. Die EWG ist aber erst nach dem Rücktritt des französischen Präsidenten Charles de Gaulle zu einer Erweiterung bereit. Zugleich erklärt sie sich Ende 1969 willens, mit den verbleibenden Efta-Staaten über «besondere Beziehungen» zu verhandeln, wie es ohne weitere Konkretisierung heisst.

Die Schweiz ihrerseits zieht ein recht breites Spektrum von Verhandlungsthemen in Betracht. Bei der Eröffnung der exploratorischen Gespräche im November 1970 erwähnt Wirtschaftsminister Brugger beispielsweise den Dienstleistungsverkehr, die technischen Handelshemmnisse und das Heilmittelrecht. Zu prüfen sei auch eine Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und der Währungspolitik sowie in der Forschung. Bern will dabei an einer eigenen Aussenwirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten festhalten und im Agrarhandel die Bauern pfleglich behandeln.

Zu hohe Ambitionen

Das resultierende Abkommen beschränkt sich auf den Zollabbau, auf Ursprungs- und wenige Wettbewerbsregeln. Trotzdem bedeutet es einen Erfolg; denn an sich legt die EWG Wert auf gemeinsame Aussenzölle (Zollunion) und dann auch auf eine rechtliche Harmonisierung. Zudem ist sie, in der Wahrnehmung des Chefunterhändlers Jolles, «von ihren ursprünglichen dogmatischen Grundsätzen» bezüglich Neutralität abgewichen. Als wichtiges Zeichen für die weitere Zusammenarbeit gilt für die Schweiz die «Entwicklungsklausel», wonach jede Vertragspartei Verhandlungen über neue Bereiche beantragen kann.

Bemerkenswert ist jedenfalls, dass die beiden Parteien – mit Blick auf den Fahrplan der EWG-Beitritte – für die Verhandlungen nach einer einjährigen Erkundungsphase nur gut sieben Monate brauchen. In dieser Zeit hätten weitere, komplexere Fragen kaum geregelt werden können. Da es zu keinen Integrationsritten kommt, erübrigt sich auch das Anliegen der «gestaltenden Mitwirkung» des Nichtmitglieds in der Gemeinschaft – ein Anliegen, mit dem es die Schweiz immer wieder schwer haben wird.

«Aufklärung» an der Innenfront

Das hohe Tempo wird auch in Bern durchgehalten. Am 16. August 1972 verabschiedet der Bundesrat die Botschaft, und das Parlament behandelt das Abkommen in der Septembersession. Das Projekt ist neuartig, doch innenpolitisch relativ wenig umstritten. Auch die Gewerkschaften sehen die positive Seite internationaler Konkurrenz. Neben Brugger steht Aussenminister Pierre Graber (SP) in spezieller Verantwortung. Im Bundesrat wird am Schluss nur noch diskutiert, ob ein obligatorisches Referendum angebracht sei. In den Verhandlungen hat die Schweiz immer auch mit dieser «Drohung» operiert. Justizminister Kurt Furgler verweist hingegen auf die Verfassung, die für einen solchen Fall eindeutig keine Volksabstimmung vorsieht. Hans Peter Tschudi wiederum argumentiert damit, dass der Vertrag «eine Entwicklung unseres Landes in Richtung Europa einleitet, die praktisch irreversibel ist». Wie die Regierung entscheiden dann der Nationalrat und in der Differenzbereinigung der Ständerat zugunsten einer Volksabstimmung.

Sorglos sieht der Bundesrat dem Urnengang aber nicht entgegen und unternimmt besondere Informationsanstrengungen. Ein Mitarbeiter des Integrationsbüros hält in einem Papier sogar fest, «Was man in der Aufklärung des Volkes über das Abkommen Schweiz-EWG nicht sagen soll»: etwa, dass es «einen ersten Schritt der Schweiz nach Europa darstellt». Heikel ist ferner ein indirekter Zusammenhang mit der Ausländerpolitik. Italien hat die Verhandlungen zwischen Brüssel und Bern erfolgreich als Druckmittel benützt, um für seine Emigranten, die in der Eidgenossenschaft leben, mehr Rechte zu erwirken. «Doch ist die Schwelle zur Erpressung nie überschritten worden», sagt der Diplomat Jolles im Nachhinein. Dem Freihandelsabkommen wird eine vage gemeinsame «Erklärung über Arbeitskräfte» beigegeben. Behauptungen seitens der Überfremdungsparteien, es gebe ein Geheimabkommen, verfangen nicht.

Die Landesregierung hat die Abstimmungskampagne ungewöhnlicherweise auch mit einer «Meinungsuntersuchung» vorbereitet. Sie ergibt eine für Jolles «erstaunliche Mehrheit» von drei Vierteln der Befragten zugunsten der Vorlage. Am 3. Dezember 1972 erreicht diese tatsächlich eine Zustimmung von 72,5 Prozent der Stimmenden bei einer Beteiligung von 53 Prozent. Bis zum nächsten europapolitischen Volksentscheid – über den EWR – dauert es dann fast auf den Tag genau zwanzig Jahre und bis zum nächsten positiven – über die Bilateralen – nochmals acht.

Die zitierten und weitere Dokumente finden sich auf der Datenbank der Diplomatischen Dokumente der Schweiz: www.dodis.ch