

Für eine differenzierte Integration in der EU

Die Schweiz – vom Sonderfall zum Modellfall?

Von Johannes Varwick*

Dass die Europäische Union an die Grenzen von Erweiterung und Vertiefung stösst, ist keine neue Erkenntnis. Der Autor ist der Meinung, dass neue Formen der Integration gefunden werden müssen. Er nimmt die Erfahrungen mit den bilateralen Verträgen der Schweiz unter die Lupe und sieht in ihnen eine von mehreren Möglichkeiten, aus der Sackgasse herauszukommen.

Die Europäische Union (EU) ist seit fast zwei Jahrzehnten damit beschäftigt, die Konsequenzen des dramatischen weltpolitischen Wandels konzeptionell, institutionell und in einzelnen Politikfeldern zu verarbeiten. Die Rahmenbedingungen der Integration haben sich dabei in wichtigen Parametern verändert, die EU ist gezwungen, sich diesen anzupassen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) sind die europäischen Gründungsverträge bereits drei Mal (Maastricht 1991, Amsterdam 1999, Nizza 2001) reformiert und verändert worden. Jedes Mal war bereits beim Abschluss der Reform fraglich, ob der jeweilige Reformschritt ausreichen würde, um den Herausforderungen des «neuen Europa» zu begegnen. Eine Reform der EU war und ist nicht nur eine Operation am laufenden Motor, sondern auch ein Dauerzustand.

Der grosse Wurf missglückt

Der Verfassungsvertrag versuchte 2004 eine vierte, grundlegende Veränderung und wagte – vergeblich – den grossen Wurf. Inzwischen ist die Denkpause, die sich die EU nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden vom Frühjahr 2005 verordnet hatte, vorüber. Es ist aber auch offiziell, was eigentlich seit langem klar ist: Der Verfassungsvertrag, der von 18 Staaten ratifiziert worden war, verschwindet in den Archiven und bleibt allenfalls von akademischem

Interesse. Die EU-Staaten haben sich aber immerhin nach langen Auseinandersetzungen auf den Reformvertrag – den Vertrag von Lissabon – verständigt, der die EU auf eine neue Grundlage stellen soll. Wichtige Elemente aus dem Verfassungsvertrag wie etwa die Einführung der doppelten Mehrheit, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Aufwertung des Europäischen Parlaments, die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des Rates, die Verkleinerung der EU-Kommission und die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente sind in dem neuen Vertrag, der zur Europawahl 2009 in Kraft getreten sein soll, enthalten.

Die gegenwärtige Krise der Europäischen Union lässt sich aber mit dem Mittel eines neuen Vertrages bei Beibehaltung des grundsätzlichen Integrationsmodus nicht mehr beheben. Interessenkonflikte in Bezug auf die Finalität des Prozesses, die Gegensätze zwischen grossen und kleinen sowie «reichen» und «armen» Mitgliedstaaten, unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen, geopolitische Interessengebiete sowie sicherheitspolitische Differenzen drohen die durch den gescheiterten Verfassungsprozess ohnehin stark gehemmte Integrationsdynamik zusätzlich zu schwächen. Unter den Mitgliedstaaten differiert nicht mehr nur die Bereitschaft, die Integration weiter voranzutreiben, sondern auch, an bereits etablierten bzw. beschlossenen Bereichen mitzu-

* Der Autor ist Professor für Sozialwissenschaften, Bereich Politikwissenschaft, Christian-Albrechts-Universität Kiel.

wirken. Beispiele finden sich reichlich: von den dänischen und britischen Opt-outs der 1990er Jahre über die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden bis zu Polens Verhalten auf dem EU-Gipfel vom Sommer 2007 oder dem französischen Flirt mit einer Schwächung der Europäischen Zentralbank.



Unbestimmte Grenzen

Hinzu kommt, dass die Frage der geografischen Finalität der EU noch nicht beantwortet ist. Zwar hat Frankreich im März 2005 einen neuen Artikel in seine Verfassung aufgenommen, nach dem im Fall neuer Beitritte eine Volksabstimmung obligatorisch ist, und in Brüssel ist eine intensive Debatte über die Absorptionsfähigkeit der EU entbrannt. Die Beitrittsdynamik ist jedoch ungebrochen. Neben den beiden Staaten, mit denen derzeit konkret über einen Beitritt verhandelt wird (Kroatien und die Türkei), stehen Mazedonien (das seit Dezember 2005 den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten hat), Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien auf der Liste der Beitrittskandidaten. Auch Staaten wie Georgien, die Moldau oder die Ukraine (aber auch Island, die Schweiz und Norwegen) könnten eines Tages EU-Mitglieder werden. Gleiches gilt für Kosovo, das womöglich zunächst eine Art EU-Protoktorat wird. Es zeichnet sich also eine EU mit weit über 30 Mitgliedstaaten ab. Diese historische Entscheidung hat gewichtige Konsequenzen. Denn der bisher weitgehend nach dem Muster «Alle schreiten bei (fast) allem gleichzeitig voran» verlaufene Integrationsprozess verliert an Bindewirkung, was den Bedarf nach neuen Integrationsmustern erhöht.

Die Schweiz praktiziert de facto differenzierte Integration, ohne dass dies in der politischen Debatte ausserhalb der Schweiz umfassend reflektiert wird. Angesichts des Bedarfs nach alternativen Integrationsmodellen ist dieser Sachverhalt ebenso bedauerlich wie unverständlich. Wie sehen die Formen der Anbindung der Schweiz an die EU aus? Inwiefern können sie Modellcharakter für andere interessierte und Kandidatenländer haben, denen seitens der EU realistischere keine Perspektive auf eine klassische Vollmitgliedschaft eingeräumt werden wird?

Quasi-Mitgliedschaft ohne Beitritt

Der negative Ausgang der Referenden zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 in der Schweiz setzte den von der jeweiligen Regierung anvisierten Integrationspfaden ein vorläufiges Ende. In der Folgezeit bemühte sich die Schweiz im Spannungsfeld zwischen direktdemokratischer Ablehnung, parlamentarischer Zustimmung und starken wirtschaftlichen Anreizen um möglichst umfangreiche und institutionalisierte, aber auch selektive Formen der Zusammenarbeit im Sinne einer «Mitgliedschaft ohne Mitgliedschaft». Die Integrationspolitik der Schweiz konzentriert sich einerseits auf die autonome Anpassung des schweizerischen Rechts an EU-Regeln und Standards und andererseits auf den Abschluss bilateraler sektorieller Verträge, die insgesamt ein breites Themenspektrum abdecken und in zwei bilateralen Paketen (in Kraft 2000 bzw. 2008) gebündelt wurden.

Der schweizerische Ansatz lässt sich daher als punktuell-pragmatische Integration klassifizieren. Die ersten Abkommen, unterzeichnet am 21. 6. 1999, umfassten im Einzelnen die folgenden Bereiche: Personenfreizügigkeit, Lufttransport, Personenverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen sowie Forschung. Standen in den Bilateralen I Verbesserungen des wechselseitigen Marktzugangs, die Regelung des Alpentransitverkehrs und die Einführung der Personenfreizügigkeit im

mittelsensible Bereich der Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich durch die Assoziierung an das Schengener Abkommen und Abkommen zur justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen dazu, während der Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik bisher unter Verweis auf die schweizerische Neutralität weitgehend ein Nichtthema geblieben ist. Das zweite Paket, unterzeichnet am 26. 10. 2004, enthält im Einzelnen Abkommen zu justizieller und polizeilicher Zusammenarbeit, Asyl und Migration, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten, Umwelt, Statistik, Medienzusammenarbeit und Ruhegehältern.

Gemischte Erfahrungen

Versteht man die Schweiz folglich als Testfall für die indirekte Einbeziehung in den europäischen Integrationsprozess, ergibt sich zwingend die Frage, welche Erfahrungen mit diesem seit nunmehr gut zehn Jahren praktizierten Integrationsmodus vorliegen. Ohne Zweifel lässt sich auf der Habenseite verbuchen, dass es gelungen ist, «massgeschneiderte» Lösungen zu finden, die Rücksicht auf die spezifischen wirtschaftlichen (eine hoch subventionierte Landwirtschaft), politischen (direkte Demokratie, Föderalismus und Neutralität) und identitätsrelevanten (Selbstwahrnehmung als positiver Sonderfall im Sinne eines Mustersozialstaats bzw. einer Musterdemokratie) Rahmenbedingungen nehmen. Damit wird zugleich das Bedürfnis nach Aufrechterhaltung der nationalen Souveränität zumindest auf den ersten Blick befriedigt und das zentrale Anliegen eines gesicherten Marktzugangs realisiert.

Die in den Referenden zum Ausdruck gekommenen Präferenzen der Bevölkerung sind mit – vor allem wirtschaftlich – notwendigen Anpassungsmassnahmen verbunden. Zwar mangelt es an echten Mitbestimmungsmöglichkeiten, ein gewisser Einfluss ist aber durch die Teilnahme an Beratungen im Vorfeld des eigentlichen Beschlusses gegeben. Weiter lässt dieser Integrationsweg, anders als eine Vollmitgliedschaft, Übergangsregelungen und permanente Ausnahmen in kritischen Fällen zu.

Auf den zweiten Blick allerdings, das spiegeln auch die nationalen EU-Debatten zunehmend wider, weisen diese Anbindungsformen gravierende Defizite auf, von denen das problematischste die asymmetrische Struktur der Zusammenarbeit ist. Dass im EWR eine quasi-automatische Übertragung des EU-Regelwerks in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen erfolgt – die Möglichkeit eines Vetos ist nur theoretisch gegeben, da es zur Suspension von Teilen des Abkommens durch die EU führen würde –, kann weder aus demokratischer Perspektive noch mit Blick auf die tatsächliche nationale Souveränität befriedigen. Das wesentliche Manko der Schweizer Lösung ist aber, dass die bilateralen Abkommen nicht evolutionär angelegt sind, so dass Änderungen im EU-Vertragswerk neue bilaterale Verhandlungen erforderlich machen und dass in den Bereichen, die formal von den Abkommen nicht abgedeckt sind, dennoch ein beträchtlicher Anpassungsdruck besteht, da man andernfalls den Anschluss an die europäische Wettbewerbsdynamik zu verlieren droht.

Trotz aller Kritik am Mitbestimmungsdefizit können die Lösungen für sich beanspruchen, ein

breites Spektrum an Kooperationsbeziehungen abzudecken und wichtige Interessen der Nichtmitgliedstaaten zu befriedigen, wenn ein EU-Beitritt zumindest auf mittlere Sicht keine realistische Option darstellt; insofern stellen sie das Optimum des zumindest derzeit Möglichen dar. Inwiefern also taugt die Schweiz als Modellfall einer (partiellen) Integration ohne Vollmitgliedschaft und könnte das Modell der EU einen Weg aus dem Dilemma zwischen Erweiterung und Vertiefung weisen?

Perspektiven für die weitere Integration

Eines steht jedenfalls fest: Die Europäische Union wird sich weiterhin fundamental ändern bzw. ändern müssen, und ein einheitliches Integrationsmodell für alle 30 oder mehr Mitgliedstaaten wird immer schwieriger zu finden sein. Mit dem Modell der differenzierten Integration steht ein Integrationsszenario auf der politischen Agenda, das die EU nachhaltig verändern wird. Es kann kaum noch ein Zweifel daran bestehen, dass differenzierte Integration sowohl unter den Mitgliedstaaten in bestehenden und neu hinzukommenden Integrationsbereichen als auch über die Aussengrenzen der Union hinaus das Gebot der Stunde ist. Die deutlich abnehmende Unterstützung in der Mehrheit der Mitgliedstaaten für einen klassischen Vollbeitritt der Türkei zur EU zeigt ebenso wie die enormen Schwierigkeiten im Verhandlungsprozess der EU mit derselben sehr deutlich den Bedarf für innovative Lösungen jenseits der Extreme Beitritt oder Nichtbeitritt.

Es kann die These vertreten werden, dass die Erfahrungen der Schweiz einerseits einen wertvollen Denkanstoss für die Weiterentwicklung und verstärkte Nutzung flexibler Integrationsmuster leisten und andererseits Einsichten in die

Defizite und Grenzen dieses Integrationsmodus bieten können. Die Motivation, eine engere Anbindung an die EU zu suchen, differiert beträchtlich, und nicht für alle Interessenten liegt sie allein oder auch nur in erster Linie im wirtschaftlichen Bereich. Neben den wirtschaftlichen Faktoren divergiert auch die bereits gesammelte Erfahrung mit europäischer Staatenkooperation in verschiedenen Organisationen erheblich: Während die EU und die Efta bereits auf jahrzehntelange eingespielte Beziehungen untereinander und – zu grossen Teilen – in Europarat, OECD und Nato zurückgreifen konnten, würde beispielsweise Marokko weitgehend Neuland in Bezug auf europäische Zusammenarbeit betreten. Im Zusammenhang damit ist auch noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Abseitsstehen der Schweiz selbst gewählt ist – wird dieser Zustand seitens der EU quasi auferlegt und «zementiert», könnte bei den Kandidatenländern der Eindruck einer «Mitgliedschaft zweiter Klasse» entstehen.

Neue Formen notwendig

Die Relevanz des Themas «differenzierte Integration» ist damit offensichtlich: Neue und stärker formalisierte Formen der Anbindung von Nichtmitgliedstaaten bzw. die Debatte über eine Art «Teilmitgliedschaft» oder Beitritte jenseits der klassischen Vollmitgliedschaft sind für die Zukunft des Integrationsprozesses eine Notwendigkeit. Spätestens wenn die Debatte um einen Beitritt der Türkei in eine Phase kommt, in der Entscheidungen im Sinne eines klaren Ja oder Nein gefällt werden müssen, sollte die Politik Pläne aus der Schublade holen können, die eine schwere Krise abwenden, wenn absehbar ist, dass es für einen klassischen Vollbeitritt keine Mehrheit gibt.