

DIE BEDEUTUNG DES VERTRAGS VON LISSABON FÜR DIE SCHWEIZERISCHE EUROPA- UND SICHERHEITSPOLITIK

von Valentin Misteli*

Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags stellt die Europapolitik der Schweiz nicht grundsätzlich in Frage. Die Reform zielt auf die Zuständigkeiten der EU-Institutionen und die interne Entscheidungsfindung. Die Weiterentwicklung des Bilateralismus wird erschwert, zwingender vertraglicher Handlungsbedarf besteht aber nicht. Allerdings hat die Schweiz die Beziehungspflege zur EU den neuen institutionellen Realitäten anzupassen. Sicherzustellen ist der Zugang zu Entscheidungsträgern und Entscheidungsverfahren. Auch sind Massnahmen zu prüfen, um trotz des ganzheitlichen Politikansatzes der EU an der ökonomisch motivierten, sektoriellen Integration festhalten zu können. Wie erfolgreich Bern diese Anpassungen vornimmt, wird den Verlauf der Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus beeinflussen. Ob die EU diesem überhaupt noch Entwicklungsmöglichkeiten zugesteht, hängt indes von Bestrebungen innerhalb der EU ab, die nicht in der Reform begründet sind, mit deren Umsetzung aber verstärkt werden könnten.

EINLEITUNG

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 markiert den Beginn einer neuen Etappe im europäischen Integrationsprozess. Diese ist vorerst nicht durch Aufbruchstimmung, sondern durch Krisengipfel wegen überschuldeter Mitgliedstaaten geprägt. Dabei hat die Vertragsrevision die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer Substanz weitgehend unangetastet gelassen. Diese waren zwar bereits verletzt worden, galten aber nicht als reformbedürftig. Mit dem Ende der achtjährigen institutionellen Odyssee um den Verfassungs- und den Reform- beziehungsweise Lissabon-Vertrag hat

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Victor Mauer, Daniel Trachslar und Daniel Möckli für die wertvollen Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Im Artikel wurden Entwicklungen bis Ende Mai 2010 berücksichtigt.

aber nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für die Schweiz eine neue europapolitische Ära begonnen. Auf den ersten Blick ändert sich im bilateralen Verhältnis zwar wenig. Die Schweizer Strategie einer sektoriellen Integration wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Der bilaterale Weg verliert mit dem Vertrag von Lissabon weder seine rechtlichen noch seine politischen Grundlagen.

Eine neue Periode schweizerischer Europapolitik beginnt, weil «Lissabon» mit neuen Institutionen und geänderten Verfahren der EU-internen Entscheidungsfindung die Weiterentwicklung des Bilateralismus erschwert. Zum einen werden Kontaktpflege und Einflussnahme aufwändiger. Die Schweiz wird ihre Beziehungen zur EU in Zukunft nicht mehr vornehmlich auf die Europäische Kommission ausrichten können. Die bilaterale Interessenvertretung wird insbesondere dem Kompetenzerwerb des Europäischen Parlaments vermehrt Rechnung zu tragen haben. Zum anderen wird sich das Selbstverständnis der EU und ihrer Institutionen mit der Umsetzung der Vertragsbestimmungen verändern. Prägend wird dabei sein, dass der Lissabon-Vertrag die formalen Grenzen zwischen den Politikfeldern aufhebt und die reformierten Institutionen zu einem ganzheitlichen Ansatz anhält, der alle Bereiche von EU-Politik berücksichtigt.

Wie die Schweiz diesen zwei Herausforderungen begegnen kann, soll in der vorliegenden Analyse erörtert werden. Ob es ihr gelingt, die bilateralen Beziehungsstrukturen den neuen institutionellen und politischen Realitäten in Brüssel anzupassen, wird die Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus beeinflussen. Folglich ist zum einen zu diskutieren, mit welchen Gesprächsformaten und institutionellen Neuerungen die Schweiz den Zugang zu neuen und alten Entscheidungsträgern und geänderten Entscheidungsverfahren sicherstellen kann. Zum anderen ist zu erörtern, welche Massnahmen nötig sind, falls die Schweiz auch unter neuen Rahmenbedingungen an ihrer vorwiegend ökonomisch motivierten, sektoriellen Integrationspolitik festhalten will.

Im ersten Kapitel werden die Bemühungen um die Reform der EU-Verträge, die wichtigsten Neuerungen des Lissabon-Vertrags sowie die Entwicklung und die Grundzüge des Bilateralismus dargestellt. Das zweite Kapitel ist den institutionellen Reformen im Bereich der EU-Aussenvertretung und der vertraglichen Aussenbeziehungen gewidmet

und geht den Folgen dieser Neuerungen für die Schweiz nach. Diskutiert werden ihre Auswirkungen auf die Beziehungspflege, aber auch auf die Bereitschaft der EU-Institutionen, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen. Das dritte Kapitel erörtert die Folgen der aufgewerteten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der Schweiz. Im vierten Kapitel werden Gesprächsformate vorgestellt, mit denen die Schweiz den Zugang zu neuen und alten EU-Entscheidungssträgern sicherstellen kann. Das fünfte Kapitel diskutiert, wie die Schweiz nach «Lissabon» in den EU-Gesetzgebungsprozess eingebunden werden kann, wenn sie sich wie mit «Schengen» zur Übernahme von EU-Recht verpflichtet hat.

1 VERTRAGLICHE ENTWICKLUNGEN: EU-REFORMEN UND BILATERALISMUS

Im Folgenden werden zunächst die Bemühungen der EU um die Reform ihrer vertraglichen Grundlagen im letzten Jahrzehnt skizziert und die wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon vorgestellt. Anschliessend werden die Ursprünge und Besonderheiten des Bilateralismus umrissen und auf dessen mögliche Weiterentwicklung in Form eines Rahmenabkommens ebenso eingegangen wie auf die Frage nach der mittelfristigen Tragfähigkeit des Bilateralismus.

Enttäuscht vom Verhandlungsergebnis von Nizza und noch vor Inkrafttreten des Vertrags initiierten die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 eine weitere Reform der bestehenden EU-Verträge. Die Union sollte nicht nur auf die anstehende Erweiterung – etwa was die Stimmrechte im Ministerrat und die Zahl der Europaabgeordneten betrifft – vorbereitet, sondern zugleich auch demokratischer, transparenter und effizienter gemacht werden. Als Resultat dieses Reformprozesses lag 2004 der sogenannte Verfassungsvertrag vor.¹ Nachdem dessen Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten aufgrund negativer

1 Vertrag über eine Verfassung für Europa, in Rom unterzeichnet am 29. Oktober 2004. *Amtsblatt der Europäischen Union* 16. Dezember 2004, C 310/01–474. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3ADE%3AHTML>.

Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 gescheitert war, einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 auf die Grundlinien eines Reformvertrags. Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Vertrag bewahrte die institutionellen Neuerungen des Verfassungsvertrags, verzichtete jedoch auf den konstitutionellen Anspruch und die damit verbundene Symbolik.² Auch die Ratifikation dieses Vertrags verlief nicht reibungslos. Die irischen Stimmbürger genehmigten Anfang Oktober 2009 die Vertragsratifizierung erst nach Zugeständnissen und Garantien im zweiten Anlauf.³ Der Vertrag – mittlerweile allgemein als «Vertrag von Lissabon» bezeichnet – trat damit am 1. Dezember 2009 fast ein Jahr später als ursprünglich geplant in Kraft.

Die neue Vertragsgrundlage konsolidiert die 1992 in Maastricht begründete Politische Union. Die Europäische Gemeinschaft und deren internationale Rechtspersönlichkeit gehen in der Union auf beziehungsweise an diese über. Ausserdem überführt der neue Vertrag die bis anhin zwischenstaatlich geregelte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in den supranationalen Zuständigkeitsbereich und fasst damit alle Aspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in ein und demselben Kompetenzbereich zusammen. Für die supranational geregelten Politiken, wozu seit jeher die Binnenmarktpolitiken gehören, wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Regel. Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheiden der Rat der EU

2 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. *Amtsblatt der Europäischen Union* 17. Dezember 2007, C 306/01–229. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. *Amtsblatt der Europäischen Union* 9. Mai 2008, C 115/01–388. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML>. Der Vertrag über die Europäische Union wird nachfolgend als EUV abgekürzt, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union als AEUV.

3 So beschloss der Europäische Rat, dass weiterhin jeder Mitgliedstaat in der Europäischen Kommission vertreten ist. Zudem genehmigte er rechtliche Garantien betreffend das Recht auf Leben, den Schutz der Familie, das Recht auf Bildung, die Steuerpolitik sowie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Weiter verabschiedete er eine feierliche Erklärung zu den Rechten der Arbeitnehmer und zur Sozialpolitik. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 Abschnitt C, Anlage 3, 19. Juni 2009*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf.

und das Europäische Parlament gleichberechtigt. Im Rat kommen dabei qualifizierte Mehrheitsentscheide und – nach einer Übergangsfrist – ein System der doppelten Mehrheit zur Anwendung.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs wird zum formalen Organ aufgewertet und neu von einem auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten geleitet. Einen ständigen Vorsitz erhält auch der Rat der Aussenminister. Dieser wird von der Hohen Vertreterin der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik ausgeübt, die als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission zudem für die aussenpolitischen Instrumente im supranationalen Kompetenzbereich zuständig ist. Sie wird vom neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Die Vertragsbestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden neu geordnet und ergänzt, die Politik selbst durch die Umbenennung von «europäisch» (ESVP) zu «gemeinsam» (GSVP) aufgewertet. Der Vertrag von Lissabon umschreibt ausserdem die Rolle nationaler Parlamente und sieht die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens in den Politikbereichen, in denen die Kommission ein gesetzliches Initiativrecht besitzt, sowie eine Austrittsklausel vor.

Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union ist durch den sogenannten Bilateralismus gekennzeichnet. Mit der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) im Dezember 1992 erteilten die Schweizer Stimmberechtigten der umfassenden und multilateral strukturierten Integration in den EU-Binnenmarkt sowie der Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht eine Absage. Der daraufhin konzipierte Bilateralismus, der sich in den zwei Vertragspaketen von 1999 und 2004 manifestiert,⁴ zeichnet sich dadurch aus, dass er die Integration in den Binnenmarkt nur in einzelnen Politikbereichen (Sektoren) anstrebt, Verhandlungslösungen auf bilateraler Basis sucht und die Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht meidet.

Bei den wirtschaftlich motivierten Abkommen, die im Rahmen der Bilateralen I und II abgeschlossen wurden, handelt es sich – mit Ausnahme des Luftverkehrs- und des nun revidierten Zollabkommens – um völkerrechtliche Verträge, die bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts einvernehmlich anzupassen sind. Die dabei zugrundeliegende

4 Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Die Europapolitik der Schweiz: Der bilaterale Weg*. Oktober 2009. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00755/index.html?lang=de>.

Gleichrangigkeit der Rechtssysteme unterscheidet dann auch den Bilateralismus sowohl vom Europäischen Wirtschaftsraum als auch von der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).⁵ Im Bereich der inneren Sicherheit hat sich die Schweiz hingegen mit den Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin im Grundsatz zur Übernahme aller künftigen Rechtsakte in diesen Politikfeldern verpflichtet.

Um die zahlreichen bilateralen Verträge zu überdachen und um die Arbeit der gemischten Ausschüsse, die für die einvernehmliche Anpassung der bilateralen Abkommen zuständig sind, besser koordinieren zu können, erwägt Bern seit einigen Jahren ein sogenanntes Rahmenabkommen.⁶ Im Dezember 2008 begrüßten die EU-Mitgliedstaaten ein solches Projekt, verknüpften dieses aber mit der Forderung nach der Übernahme des *acquis communautaire* bei allen bilateralen Verträgen.⁷ Das heisst nichts anderes, als dass sich die Schweiz gemäss den Vorstellungen der EU in einem Rahmenabkommen zur kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht im Geltungsbereich der bestehenden und künftigen Verträge verpflichten müsste. Ein solches Rahmenabkommen würde als Assoziierungsabkommen geschlossen. Um ein Assoziierungsabkommen, wenn auch um ein multilaterales, handelt es sich beim EWR-Vertrag. Der Schweizer Entscheid für ein derartiges Rahmenabkommen wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe des durch

5 Vgl. Lavenex, Sandra. *Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework*. In: *Swiss Political Science Review* 15 (2009), Nr. 4, S. 547–575, hier S. 551.

6 Vgl. Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 18. März 2002 über die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik. *BBJ* 2002, S. 6326–6364, hier S. 6332f. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6326.pdf>. In der Legislaturplanung 2007–2011 haben Bundesversammlung und Bundesrat die Aufnahme von Verhandlungen für ein Rahmenabkommen vorgesehen. Vgl. Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011. *BBJ* 2008, S. 8543–8550, hier S. 8548. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/8543.pdf>. Ferner Bernet, Luzi. Schweiz und EU suchen den «dritten Weg». Vorbereitungen für ein institutionelles Rahmenabkommen laufen. In: *NZZ am Sonntag*, 14. Dezember 2008.

7 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern*, 8. Dezember 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st16/st16651-re01.de08.pdf>. Vgl. dazu auch die Rede des EU-Botschafters in der Schweiz: Reiterer, Michael. *Les relations bilatérales Suisse-Union européenne: un modèle durable?* Genf, 25. Februar 2009.

völkerrechtliche Abkommen definierten Bilateralismus.⁸ Hingegen liesse sich der sektorielle Ansatz in einem Rahmenabkommen wohl konsolidieren, indem darin explizit festgehalten wird, auf Übereinkommen in bestimmten Politikfeldern zu verzichten. Im Dezember 2008 hielten die EU-Mitgliedstaaten ausserdem fest, dass für den Abschluss zusätzlicher Abkommen parallele Fortschritte in allen Bereichen der Zusammenarbeit notwendig sind. Das Ziel der EU, die Schweiz auf die Übernahme von EU-Recht zu verpflichten, wirkt sich angesichts einer ausstehenden Einigung bereits auf laufende Verhandlungen aus.⁹

Vor diesem Hintergrund ist die Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus zu sehen.¹⁰ Zwei Teilfragen sind darin zu unterscheiden: Ist der Bilateralismus ohne Rahmenabkommen überhaupt noch entwicklungsfähig? Und inwiefern wäre eine sektorielle Integrationsstrategie noch sinnvoll, wenn sich die Schweiz in einem Rahmenabkommen zur Übernahme von EU-Recht verpflichten würde? Von den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags wird diese Debatte allenfalls indirekt beeinflusst. Die Auseinandersetzung mit den institutionellen Veränderungen macht in erster Linie deutlich, wie viel aufwändiger für die Schweiz die Kontaktpflege und die Einflussnahme auf den EU-Gesetzgebungsprozess geworden ist. Ob die Schweiz in der Lage ist, die bestehenden Beziehungsstrukturen den neuen Rahmenbedingungen anzupassen, wird indes den Verlauf der Debatte um die Zukunft des Bilateralismus beeinflussen.

- 8 In der Diskussion um das Rahmenabkommen hatte der Bundesrat die Möglichkeit einer «bilateralen Assoziierung» als eine von zwei Optionen betrachtet. Vgl. Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006. *BBl* 2006, S. 6815–6984, hier S. 6837. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>. An der Option eines Rahmenabkommens nicht-assoziativen Charakters wird weiter festgehalten. Vgl. Antwort des Bundesrats vom 12. Mai 2010 auf die Interpellation «Rahmenabkommen mit der EU versus EWR» von Nationalrätin Kathy Riklin (10.3211). http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103211.
- 9 Vgl. Calmy-Rey, Micheline. *Ansprache anlässlich des Europatages 2010*. Bern, 10. Mai 2010. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/spec10.Par.0014.File.tmp/100510_Europatag%20Bern.pdf.
- 10 Als Diskussionsbeitrag sei genannt: *economiesuisse. Schweiz–EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse*. 18. Mai 2010. http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/Europapapier_deutsch.pdf.

2 EU-AUSSENVERTRETUNG UND VERTRAGLICHE AUSSENBEZIEHUNGEN NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Der erste Teil dieses Kapitels ist den institutionellen Neuerungen im Bereich der EU-Aussenvertretung und geänderten Verfahren im Bereich der vertraglichen Aussenbeziehungen gewidmet. Im zweiten Teil werden ihre Auswirkungen auf die Schweiz erörtert. Diskutiert werden dabei die Folgen für die gegenseitige Beziehungspflege und die Bereitschaft der EU-Institutionen, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen.

2.1 INSTITUTIONELLE NEUERUNGEN UND GEÄNDERTE RATIFIZIERUNGSVERFAHREN

Das Amt der *Hohen Vertreterin der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission* ist eine der zentralen Neuerungen des Lissabon-Vertrags. Es vereint die Funktion des für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Europäischen Kommission – zuletzt Benita Ferrero-Waldner – mit derjenigen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) – zuletzt Javier Solana. Die Hohe Vertreterin ist für alle Aspekte der EU-Aussenpolitik zuständig. Dazu gehört aufseiten des Rates die GASP einschliesslich der GSVP, in deren Rahmen sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf Massnahmen in Bereichen wie den Menschenrechten, der Abrüstung oder der Konfliktverhütung einigen. Zu den aussenpolitischen Mitteln der Kommission gehören Vertragsbeziehungen betreffend die auswärtige Dimension der supranationalen Politiken und finanzielle Instrumente zur Unterstützung ökonomischer und gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Der Auftrag der Hohen Vertreterin besteht darin, diese Instrumente besser zu koordinieren und ihre Anwendung kohärenter zu gestalten.

Als dritte Funktion ist der Hohen Vertreterin der Vorsitz des eigens geschaffenen Rates für auswärtige Angelegenheiten zugeteilt.¹¹ Darin agiert sie als Koordinatorin und Moderatorin der 27 Aussen- und Ver-

11 Art. 18 und Art. 27 EUV.

teidigungsminister. Bis anhin wurde der Rat für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen vom Aussenminister des die Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedstaats geleitet. Der nun separierte Rat für allgemeine Angelegenheiten sowie die Fachministerräte werden weiterhin von Vertretern des Ratsvorsitzes präsiert.¹²

Zur ersten Hohen Vertreterin wurde die Britin Catherine Ashton bestimmt. Wie sie ihre Funktion zu interpretieren gedenkt, ist auch wegen der noch kurzen Amtszeit erst ansatzweise erkennbar. Konfrontiert mit umfassenden Zuständigkeiten und einem überbordenden Terminkalender kommt sie nicht umhin, Prioritäten zu setzen. Derzeit scheint es, dass sie von internationalen und sicherheitspolitischen Fragen sowie den Beziehungen zu den Grossmächten derart absorbiert wird, dass sie der Pflege und Entwicklung der vertraglichen Aussenbeziehungen im Bereich der supranationalen Politiken nur begrenzte Aufmerksamkeit widmen kann. Die Hohe Vertreterin muss sich im supranationalen Bereich nicht zwingend durch Initiativen auszeichnen, auch wenn dies für die Vizepräsidentin der Kommission wünschenswert wäre. Entscheidend ist, dass sie zusammen mit ihren Mitarbeitenden die strategische Koordination der auswärtigen Dimensionen der supranationalen Politiken sowie die Beziehungspflege zu weniger gewichtigen oder primär ökonomisch orientierten Partnern wie der Schweiz sicherstellen kann. Falls sie dabei nicht ausreichend Autorität zu entwickeln vermag, würden der Präsident der Europäischen Kommission und andere Kommissionsmitglieder an Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen. Die damit verbundenen Rivalitäten wären einer kohärenten EU-Aussenpolitik abträglich.¹³

Unterstützt wird die Hohe Vertreterin vom neu zu schaffenden *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)*.¹⁴ Als eigenständige administrative Einheit führt dieser die Verwaltungseinheiten der Kommissionsdienste – hauptsächlich die Generaldirektion Aussenbeziehungen – und

12 Art. 16 (6, 9) EUV; Art. 236 AEUV.

13 Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat Ashton bereits Erweiterungskommissar Štefan Füle überlassen. Vgl. Misteli, Valentin. A Shaky Start for the ENP. In: *ISN Security Watch*, 16. Dezember 2009. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=110482>.

14 Art. 27 (3) EUV. Zur geplanten Struktur vgl. Council of the European Union. *Draft Council Decision of 25 March 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*. http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf.

des Generalsekretariates des Rates der EU zusammen, die sich um ausen- und sicherheitspolitische Fragen gekümmert hatten. Dem EAD gehören zudem aus den Hauptstädten der Mitgliedstaaten entsandte Diplomaten an. Auch werden die vormaligen Delegationen der Kommission als Delegationen der Union in die EAD-Struktur integriert. Die Mitarbeitenden des EAD in Brüssel präsidieren die Ratsarbeitsgruppen mit ausen- und sicherheitspolitischen Zuständigkeiten.¹⁵ Die Leiter der EU-Delegationen koordinieren die Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschafter in Drittstaaten und internationalen Foren und treten im Namen der EU auf, wenn gemeinsame Positionen festgelegt worden sind.¹⁶ Bei internationalen Organisationen und an internationalen Konferenzen spielt der EAD eine koordinierende Rolle. Den wesentlichen Organisationen (Uno, OSZE, Europarat) kann die EU nicht beitreten,¹⁷ auch wenn ihr im Lissabon-Vertrag internationale Rechtspersönlichkeit zugesprochen wird.¹⁸ Zudem betreffen internationale Konferenzen oft Politikbereiche, bei denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen und sich auch die Kompetenzen von Rat und Kommission überschneiden.¹⁹

Analog zum Rat der Aussenminister erhält auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs einen festen Vorsitz. Als erster auf zweieinhalb Jahre gewählter *Präsident des Europäischen Rates* hat Anfang

15 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Vermerk des Vorsitzes zum Stand der Beratungen über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates (in der Zusammensetzung «Auswärtige Angelegenheiten»)*. 22. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14852.de09.pdf>.

16 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst*. 23. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14930.de09.pdf>. Ferner Rettman, Andrew. EU commission 'embassies' granted new powers. In: *EUobserver*, 21. Januar 2010. <http://euobserver.com/?aid=29308>.

17 Art. 6 (2) EUV sieht jedoch den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor.

18 Art. 47 EUV.

19 Zu internationalen Klimaverhandlungen vgl. Kaczyński, Piotr Maciej. Single voice, single chair? How to re-organise the EU in international negotiations under the Lisbon rules. *CEPS Policy Brief*, 24. März 2010. <http://www.ceps.eu/book/single-voice-single-chair-how-re-organise-eu-international-negotiations-under-lisbon-rules>. Ferner Rankin, Jennifer. *Row over who provides the EU's 'one voice'*. In: *European Voice*, 20. Mai 2010. <http://www.european-voice.com/article/imported/row-over-who-provides-the-eu%E2%80%99s-%E2%80%98one-voice%E2%80%99/67997.aspx>. In internationalen Finanzorganisationen wird eine einheitliche Vertretung der EU durch Art. 138 (2) AEUV ermöglicht.

des Jahres der Belgier Herman Van Rompuy diese Funktion übernommen. Zuvor hatte die Leitung alle sechs Monate zwischen den Staats- und Regierungschefs gewechselt. Zu den Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates gehört, die EU im Bereich der GASP gegenüber Staats- und Regierungschefs von Drittstaaten zu repräsentieren.²⁰ Van Rompuy hat ausserdem durchgesetzt, dass er die EU im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik zusammen mit dem Kommissionspräsidenten vertritt.²¹

Das *Europäische Parlament* erhält mit der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (ehemals Mitentscheidungsverfahren) auf weitere Politikfelder – etwa Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr und Strukturfonds – das Recht, auch über internationale Abkommen in diesen Bereichen mitbestimmen zu können.²² Der parlamentarische Kompetenzgewinn ist im Bereich der Handelspolitik besonders augenfällig. Das Parlament muss künftig alle Handelsverträge genehmigen, wird regelmässig über den Stand der Verhandlungen informiert und entscheidet über Massnahmen zur Umsetzung der Handelspolitik gleichberechtigt mit dem Rat.²³ Assoziierungsabkommen hingegen hatte das Parlament bereits zuvor zuzustimmen. Auch der Rat hat solche Abkommen weiter einstimmig zu genehmigen.²⁴

2.2 FOLGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Die Neuerungen im Bereich der EU-Aussenvertretung und der vertraglichen Aussenbeziehungen haben auch Auswirkungen auf die Schweiz. Zum einen geht es darum, zur Hohen Vertreterin, zum EAD und zum Präsidenten des Europäischen Rates gute Beziehungen aufzubauen.

20 Art. 15 (3, 5-6) EUV.

21 Vgl. Pop, Valentina. Van Rompuy and Barroso to both represent EU at G20. In: *EUobserver*, 19. März 2010. <http://euobserver.com/9/29713>.

22 Art. 217 AEUV.

23 Art. 207; 217 (6) (a) (v) AEUV. Vgl. Woolcock, Stephen. The potential impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy. *SIEPS European Policy Analysis* 2008, Nr. 8, hier S. 2, 4f. <http://www.sieps.se/en/publications/european-policy-analysis/the-potential-impact-of-the-lisbon-treaty-on-european-union-external-trade-policy.html>.

24 Art. 218 (6, 8) AEUV.

Zum anderen wird deren Wirken das Selbstverständnis der EU-Institutionen verändern, was die Bereitschaft, der Schweiz Sonderlösungen zuzugestehen, beeinflussen könnte. Insbesondere das gesteigerte Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments muss diesbezüglich berücksichtigt werden.

Für die Schweiz und insbesondere für die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bedeutet das Amt der Hohen Vertreterin, dass statt drei Kontaktpersonen (Aussenminister der Ratspräsidentschaft, Kommissarin für Aussenbeziehungen und Hoher Vertreter für die GASP) nur noch eine Ansprechpartnerin zur Verfügung steht. Bereits lässt sich sagen, dass Bundesrätin Micheline Calmy-Rey mit Catherine Ashton nur selten wird zusammentreffen können. Noch unklar ist, wie die politische Stellvertretung

Ashtons geregelt wird. Zumindest teilweise kann der regelmässige Austausch auf adminis-

«Bundesrätin Micheline Calmy-Rey wird mit Catherine Ashton nur selten zusammentreffen können.»

trativer Ebene zwischen Mitarbeitenden des EDA und des EAD die seltenen politischen Zusammenkünfte wettmachen. Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass die Regelmässigkeit der bisherigen Zusammenkünfte auf politischer wie administrativer Ebene auf informellen Arrangements beruhte. Die Schweiz unterhält keinen institutionalisierten politischen Dialog mit der EU, weshalb der Rhythmus der Treffen von Magistraten wie Diplomaten nicht festgelegt ist.²⁵

Im alten System der EU-Aussenvertretung war der Schweiz entgegengekommen, für unterschiedliche Politikfelder verschiedene Gesprächspartner vorzufinden. Internationale und sicherheitspolitische Fragen konnten getrennt von bilateralen Angelegenheiten behandelt

25 Vgl. Council of the European Union. *CFSP Guide: Political Dialogue*, 31. Januar 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05955.en08.pdf>. Vgl. dazu auch Kapitel 4.

werden.²⁶ Dies entsprach dem sektoriellen Ansatz der Schweiz und erleichterte ihre wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung. Ob die Bündelung der EU-Aussenpolitik im Amt der Hohen Vertreterin und im EAD dazu führen wird, dass die EU im Gegenzug für sektorielle Zugeständnisse von der Schweiz gelegentlich Unterstützung in internationalen und sicherheitspolitischen Fragen einfordert, wird sich zeigen.²⁷ Die Mitarbeitenden des EAD werden jedenfalls in allen Verhandlungsgremien präsent sein, haben sie doch die Kontakte zwischen den Kommissionsdiensten und den Vertretern von Drittstaaten zu betreuen. Die ständige Präsenz des EAD würde es den Vertretern der Schweiz zugleich erleichtern, das Wohlwollen, das die Eidgenossenschaft mit substanziellen Beiträgen an die diplomatischen und friedenspolitischen Anstrengungen der EU generieren könnte,²⁸ zur Beilegung von wirtschaftspolitischen Unstimmigkeiten und in sektoriellen Verhandlungen zu nutzen. Entscheidend bleibt, dass die Schweiz kohärente Positionen vertritt. Insbesondere was die Koordination zwischen der Europa- und

- 26 Vgl. EDA. *Medienmitteilung: Treffen zwischen Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner*. 2. Juni 2006. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=19098>; Council of the European Union. *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, today met Micheline Calmy-Rey, Foreign Minister of Switzerland*. 18. Februar 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/106184.pdf.
- 27 In seiner Botschaft zur Teilnahme an der Operation Atalanta hielt der Bundesrat fest: «Da die Militäroperation zudem für die Europäische Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) von grosser Bedeutung ist, wird eine Teilnahme der Schweiz den Beziehungen zur Europäischen Union zugute kommen.» Vgl. Botschaft vom 22. April 2009 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes. *BB/2009*, S. 4535–4556, hier S. 4540. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/4535.pdf>.
- 28 Denkbar wären etwa EU-Deklarationen im Bereich der Menschenrechte zu unterstützen, wie dies die meisten anderen europäischen Nachbarstaaten tun. Vgl. Rat der Europäischen Union. *Erklärung der Hohen Vertreterin Catherine Ashton im Namen der Europäischen Union vom 4. Februar 2010 zur Ratifikation des Protokolls Nr. 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Russische Föderation*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/cfsp/112816.pdf. Vgl. aber Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen/Detail/?lng=de&cid=106772>.

der Sicherheitspolitik betrifft, besteht Verbesserungspotenzial.²⁹ Darüber hinaus haben sich Vertreter der Schweiz darauf einzustellen, dass sich der EAD in Fokus und Prägung erkennbar von der Generaldirektion Aussenbeziehungen (DG RELEX) der Europäischen Kommission unterscheiden wird. DG RELEX kümmerte sich um wirtschaftlich ausgerichtete Aussenbeziehungen. Der EAD hat ein umfassenderes Mandat. Zudem wird der EAD von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten mitgeprägt, die ein Drittel des Personals stellen werden.

Die Schweiz muss mit Blick auf die Umsetzung der bilateralen Abkommen und die Weiterentwicklung des Bilateralismus aber trotz der umfassenden aussenpolitischen Zuständigkeiten von Ashton und dem EAD auch Beziehungen zu anderen EU-Organen pflegen. Dazu sind der Präsident der Europäischen Kommission und weitere Mitglieder der Kommission zu zählen, in deren Zuständigkeitsbereich die sektoriellen Abkommen liegen. Auch die wechselnden Ratspräsidentschaften bleiben einflussreich. Ihre Vertreter präsidieren die für die sektoriellen Abkommen wichtigen Fachministerräte und leiten den Rat für allgemeine Angelegenheiten,³⁰ der in der Regel die Verträge mit Drittstaaten genehmigt. Ausserdem wird die Ratsarbeitsgruppe «EFTA», in der Diplomaten der Mitgliedstaaten die Ratsbeschlüsse zur Schweiz vorbereiten, durch einen Vertreter des Ratsvorsitzes und nicht durch einen Mitarbeiter des EAD geleitet.³¹ Wertvoll ist schliesslich ein gutes Arbeitsverhältnis zum Präsidenten des Europäischen Rates. Van Rompuy steht dem strategischen Organ der EU vor, das im Grundsatz zu entscheiden hat, welcher Status denjenigen europäischen Nachbarstaaten gewährt werden soll, die der EU mittel- bis langfristig nicht beitreten wollen oder können.

29 So scheint es widersprüchlich, einerseits ein technisches Rahmenabkommen zur effizienteren Verwaltung der bestehenden bilateralen Verträge anzustreben (vgl. Kapitel 1) und andererseits statt eines Rahmenabkommens für die Schweizer Teilnahme an EU-Krisenmanagementoperationen (vgl. Kapitel 3) für jede Beteiligung an EU-Missionen jeweils ein eigenes Abkommen auszuhandeln.

30 Art. 16 (9) EUV; Art. 236 AEUV.

31 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Vermerk des Vorsitzes zum Stand der Beratungen über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates (in der Zusammensetzung «Auswärtige Angelegenheiten»)*. 22. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14852.de09.pdf>.

Der Kompetenzgewinn des Europäischen Parlaments bei der Genehmigung internationaler Abkommen bedeutet für die Schweiz, dass die Europaabgeordneten beispielsweise dem Agrarfreihandelsabkommen zustimmen müssen, das derzeit zwischen Bern und Brüssel verhandelt wird. Die parlamentarische Zustimmungspflicht zu Freihandelsverträgen hat zudem indirekte Folgen für die Schweiz. Da sich die Ratifizierung und damit das Inkrafttreten solcher Verträge der EU wegen Vorbehalten vonseiten der Europaabgeordneten verzögern könnten,³² gewinnen die Schweiz und die EFTA Zeit, allenfalls mit eigenen Freihandelsabkommen nach- beziehungsweise gleichzuziehen.³³ Von den Verfahrensänderungen bleibt die Genehmigung des allfälligen Rahmenabkommens unberührt. Assoziierungsabkommen hatte das Europäische Parlament bereits zuvor zuzustimmen.

Die Umsetzung der neuen Vertragsbestimmungen wirkt sich auch auf das Selbstverständnis der EU-Institutionen aus. Bereits pocht das Europäische Parlament auf seine gestärkte Stellung und Mitspracherechte. Was die Stellung der Hohen Vertreterin und des EAD betrifft, wird viel davon abhängen, ob es ihnen gelingt, die Kohärenz und die Effektivität der EU-Aussenpolitik zu erhöhen. Ob sich die EU aufgrund der Reformen von Lissabon als ein einflussreicher, globaler Akteur etablieren kann, wird sich im Verlauf der nächsten Jahre zeigen. Noch ist schwierig abzuschätzen, wieweit selbstbewusste Institutionen und eine gesteigerte globale Geltung der EU ihre Bereitschaft beeinflussen wird, auf die Befindlichkeiten von Nachbarstaaten Rücksicht zu nehmen.

Bereits heute erkennbar sind jedoch zwei Tendenzen, welche die Weiterentwicklung des Bilateralismus beeinflussen werden. Erstens steht seitens der EU die Forderung im Raum, dass sich die Schweiz in künftigen Vertragsprojekten zur kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht im jeweiligen Politikfeld verpflichten soll. Bereits 2008 hatten die EU-Aussenminister festgehalten, dass sich die

32 Vgl. Vogel, Toby. MEPs cool towards free trade deal with South Korea. In: *European Voice*, 25. März 2010. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/meps-cool-towards-free-trade-deal-with-south-korea/67520.aspx>.

33 Das «Wettrennen» zwischen der Schweiz/EFTA und der EU betrifft in erster Linie Freihandelsabkommen mit Indien und einzelnen südostasiatischen Staaten. Vgl. auch *economiesuisse. Freihandel mit Asien – die Schweiz und die EU im Vergleich*. 18. März 2010. http://www.economiesuisse.ch/web/de/aktuell/bruesselaktuell/Seiten/20100318_FHAsia_pk.aspx.

Schweiz in einem Rahmenabkommen zur Übernahme des *acquis communautaire* bei allen bereits bestehenden Abkommen verpflichten sowie einen Mechanismus, der die regelmässige Aktualisierung und einheitliche Auslegung der Abkommen gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewährleistet, akzeptieren müsste.³⁴ Zweitens lassen Äusserungen von EU-Akteuren erkennen, dass die Absicht besteht, irgendwann einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die Beziehungen zu allen europäischen Nachbarn zu schaffen.³⁵ Beide Tendenzen sind nicht in den Reformen von Lissabon begründet.

Von einer Vereinheitlichung der west- wie osteuropäischen Nachbarschaftsbeziehungen in einem EWR Plus war in den vergangenen Jahren wiederholt die Rede.³⁶ Diese Debatte wird mit den fortschreitenden Beitrittsverhandlungen mit Island an Dynamik gewinnen.³⁷ Darüber hinaus stärkt der Lissabon-Vertrag das politische Gewicht des Europäischen Parlaments, das sich bereits für den EWR Plus ausgesprochen hat³⁸, das aber auch der Forderung nach der kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht Geltung verschaffen wird.³⁹ Zudem führt

34 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern*. 8. Dezember 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st16/st16651-re01.de08.pdf>; Reiterer, Michael. *Les relations bilatérales Suisse-Union européenne: un modèle durable?* Rede, Genf, 25. Februar 2009. Vgl. auch Kapitel 1.

35 Vgl. Lavenex, *Flexible Integration*, S. 570.

36 Zum EWR Plus vgl. Calliess, Christian. Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU. In: Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.). *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 283–306, hier S. 304f.

37 Im März 2010 machte Kommissar Štefan Füle deutlich, dass auch die osteuropäischen Nachbarstaaten Aussicht auf eine künftige Mitgliedschaft im EWR haben. Vgl. Radio Free Europe. *EU Enlargement Chief Tackles Balkans, Moldova, Eastern Neighbors, And 'Elephant In The Room'*. 9. März 2010. http://www.rferl.org/content/EUs_New_Enlargement_Chief_Balkans_Moldova_Russia_Fule/1978674.html.

38 Vgl. Europäisches Parlament. *Entschiessung zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung*. 16. März 2006. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0096+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>; Europäisches Parlament. *Entschiessung zu dem Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007*. 10. Juli 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0363+0+DOC+XML+V0//DE>.

39 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz. *Arbeitsdokument zum Initiativbericht über den EWR und die Schweiz: Hindernisse für die vollständige Umsetzung des Binnenmarkts*. 18. Dezember 2009. http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/imco/dt/800/800037/800037de.pdf.

die Reform der EU-Aussenvertretung unweigerlich zur Überprüfung bestehender Partnerschaftsstrukturen wie dem EWR und der ENP.⁴⁰ Mit dem EAD stehen bald einmal auch die für allfällige Neuordnungen notwendigen konzeptionellen und administrativen Kapazitäten zur Verfügung. Inwiefern die durch ein allfälliges Rahmenabkommen konsolidierte sektorielle Integrationsstrategie im Widerspruch zu den Bestrebungen um einen EWR Plus stehen würde, wird sich weisen müssen. Da einem angestrebten multilateralen Ansatz aufgrund der politischen wie ökonomischen Unterschiede der beteiligten Nachbarstaaten Grenzen gesetzt sind, dürfte ein zu schaffender institutioneller Rahmen länderspezifischen Befindlichkeiten in Form von selbstgewählten oder nahegelegten *Opt-outs* angemessen Rechnung tragen.

3 KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER AUFGEWERTETEN EU-SICHERHEITSPOLITIK

Was die GASP einschliesslich der GSVP betrifft, lässt der Vertrag von Lissabon die intergouvernementalen Entscheidungsverfahren weitgehend unverändert. Hingegen wurden die Vertragsbestimmungen zur GSVP ergänzt und neu geordnet, wodurch die EU an sicherheits- und verteidigungspolitischem Profil gewinnt. Dieses bleibt den Grundsätzen der Uno-Charta verpflichtet.⁴¹ Die neuen Instrumente und Möglichkeiten regen zur Überprüfung bestehender Konzepte zur Konfliktprävention und Friedensförderung an. Davon dürften auch Impulse für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgehen. Schliesslich wird sich die Schweiz entscheiden müssen, ob sie die aus dem gestärkten sicherheitspolitischen Profil resultierenden EU-Doktrinen und Zielsetzungen mittragen will und kann.

Die GSVP stellt selbst für die EU-Mitgliedstaaten einen derart sensiblen Politikbereich dar, dass alle Entscheide auch künftig dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen. Auch für Drittstaaten, die grundsätzlich zu

40 Die Beziehungen zu den «strategischen Partnern» will der Europäische Rat im September 2010 beraten. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen*, 26. März 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113618.pdf.

41 Zur Aufwertung und Umbenennung der GSVP siehe Kapitel 1.

einer engen Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der GSVP bereit sind, besteht somit keine Verpflichtung, Beschlüsse und Aktivitäten der EU mitzutragen. Der Charakter des von Bern seit 2004 erwogenen Rahmenabkommens für die Teilnahme der Schweiz an EU-Operationen zur Bewältigung von Krisen (sogenanntes GSVP-Rahmenabkommen) ist dafür bezeichnend. Es würde administrative, technische und finanzielle Modalitäten regeln und die Planung von Schweizer Beiträgen an EU-Operationen erleichtern. Es würde die Schweiz aber nicht verpflichten, solche zu leisten.⁴²

Ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Profil schärft die EU im Lissabon-Vertrag durch verschiedene Elemente. Sie erweitert das Aufgabenspektrum ihrer Missionen, das neu gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, Aufgaben der Konfliktverhütung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten einschliesst («Petersberg-Plus-Aufgaben»)⁴³. Zudem verpflichtet der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten, ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern, was von der 2004 geschaffenen Europäischen Verteidigungsagentur unterstützt wird.⁴⁴ Der Vertrag schafft die Rechtsgrundlage, um die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen – wie es bereits Praxis ist –,⁴⁵ und ermöglicht den militärisch fähigeren Mitgliedstaaten eine «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit».⁴⁶

42 Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Informationsblatt Friedensförderung*. 17. Februar 2010. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00798/index.html?lang=de>. Ferner Council of the European Union. *Draft Agreement between the European Union and the Swiss Confederation establishing a framework for the participation of the Swiss Confederation in the European Union crisis management operations*. 15. September 2004. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st12/st12426.en04.pdf>.

43 Art. 42 (1), Art. 43 (1) EUV.

44 Art. 42 (3), Art. 45 EUV. Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) war im Sommer 2004 durch eine Gemeinsame Aktion des Rates geschaffen worden und wird im Lissabon-Vertrag primärrechtlich verankert. Der Bundesrat beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit der EVA zu stärken, und hat im Dezember 2009 ein entsprechendes Verhandlungsmandat verabschiedet. Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Faktenblatt Technische Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur*. 22. Februar 2010. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00795/00797/index.html?lang=de>.

45 Art. 42 (5), Art. 44 EUV.

46 Art. 42 (6), Art. 46 EUV. Ferner Mölling, Christian. *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik. Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf die Entwicklung von Fähigkeiten und die Rüstungskoooperation in der Europäischen Union*. In: *SWP Aktuell/A* 13, Februar 2010. http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=11935.

Verteidigungspolitisch bedeutsam ist die Einführung einer Beistandsklausel, nach der im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung im Einklang mit Artikel 51 der Uno-Charta zu leisten haben.⁴⁷ Davon unberührt bleibt der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewisser Mitgliedstaaten (sogenannte «Irische Klausel».⁴⁸ Der neue Vertrag betont ausserdem die Absicht, zu einer gemeinsamen Verteidigung überzugehen.⁴⁹ Der alte Vertrag sprach davon, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP zu einer gemeinsamen Verteidigung führen «könnte». Im Vertrag von Lissabon steht, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung «führt», sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.

Die Beistandsklausel wurde erst auf Drängen neutraler und allianzgebundener Mitgliedstaaten durch die «Irische Klausel» relativiert.⁵⁰ Wie die zumindest teilweise widersprüchlichen Bestimmungen kon-

47 Im Nachgang zum Inkrafttreten dieser Vertragsbestimmung gaben die Vertragsparteien der Westeuropäischen Union (WEU) am 31. März 2010 ihren Entscheid bekannt, den Vertrag aufzukündigen. Vgl. Western European Union. *Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010*. http://www.weu.int/Declaration_E.pdf.

48 Art. 42 (7) EUV: «Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.» In Artikel 222 AEUV enthält der Lissabon-Vertrag ausserdem eine Solidaritätsklausel für den Fall von terroristischen Anschläge oder Naturkatastrophen, die der EU zur Verfügung gestellte militärische Mittel einschliesst.

49 Art. 42 (2) EUV.

50 Vgl. Tiilikainen, Teija. *The Mutual Assistance Obligation in the European Union's Treaty of Lisbon*. Publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland. 4/2008, hier S. 10–12 <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=31019&GUID={CBE72111-E266-4B99-AE82-155E57BBD337}>.

kret auszulegen wären, ist nicht ganz eindeutig.⁵¹ Die Interpretation, dass die Beistandsklausel keine Leistungen verlangt, die mit dem irischen Neutralitätsverständnis nicht kompatibel wären, wird durch die vom Europäischen Rat im Juni 2009 verabschiedete rechtliche Garantie gestützt. Diese besagt, dass es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt «zu bestimmen, welche Art von Hilfe oder Unterstützung sie einem Mitgliedstaat leisten, der von [...] einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet betroffen ist.» Der Europäische Rat hatte zugleich eine einseitige Erklärung Irlands zur Kenntnis genommen. Diese betont: «Entsprechend seiner traditionellen Politik der militärischen Neutralität ist Irland nicht durch eine gegenseitige Beistandspflicht gebunden».⁵² Der Schweizer Bundesrat hat 2006 mit Blick auf die gleich lautende Bestimmung im Verfassungsvertrag festgehalten, dass die Beistandsklausel aufgrund des dazugehörigen Vorbehalts mit der Schweizer Neutralität vereinbar wäre, falls die Schweiz der EU beitreten möchte.⁵³

Bedeutungsvoller als die verteidigungspolitischen Bestimmungen zur Beistandspflicht und zum Übergang zur gemeinsamen Verteidigung ist für Drittstaaten, die einzig an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der EU – Konfliktprävention, Friedensförderung und Krisenmanagement – interessiert sind, wie und mit welchen Ambitionen sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur definiert. Mit Blick auf die ausgebauten Vertragsbestimmungen zur GSVP hat die sicherheitspolitische Debatte an Schwung gewonnen. EU-Sicherheitsexperten diskutieren und fordern in Ergänzung zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)

51 Vgl. Naert, Frederik. European Security and Defence in the EU Constitutional Treaty. In: *Journal of Conflict & Security Law* 10 (2005), Nr. 2, S. 187–207, hier S. 193f.

52 Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 Abschnitt C, Anlage 3, 19. Juni 2009*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf. Die vom Europäischen Rat verabschiedete Garantie wird in einem dem nächsten Beitrittsvertrag beigefügten Protokoll primärrechtlich verankert. Die einseitige Erklärung Irlands wird der irischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon beigefügt. Vgl. Anm. 3.

53 Vgl. *Europabericht 2006*, S. 6979–6981.

eine *EU Grand Strategy*⁵⁴, eine GSVP-Teilstrategie⁵⁵ beziehungsweise ein GSVP-Weissbuch⁵⁶, aber auch eine Doktrin für zivil-militärische Operationen⁵⁷. Darin sollen die Zielsetzungen und Kriterien für die Anwendung von GSVP-Instrumenten definiert und die zur Verfügung stehenden Mittel sowie der Bedarf nach weiteren Ressourcen ausgewiesen werden. Sobald sich die EU-Institutionen den zivilgesellschaftlichen und akademischen Forderungen angenommen haben, wird unter den Mitgliedstaaten zu klären sein, wie etwa der Anspruch des integrierten zivil-militärischen Krisenmanagements erfolgreich einzulösen ist, welche Bedeutung die EU Konzepten wie *Responsibility to Protect* und *Human Security* zumisst und unter welchen Umständen die EU bereit ist, militärische Gewalt anzuwenden.

Der Verlauf und der Ausgang dieser Debatte werden die Übereinstimmungen und Differenzen zwischen den sicherheits- und friedenspolitischen Ansätzen der Schweiz und der EU klarer hervortreten lassen. In jedem Fall wird diese Diskussion es der Schweiz aber erleichtern zu bestimmen, wo und wie sie die Anstrengungen der EU im Bereich der Konfliktverhütung und Friedensförderung unterstützen will. Eine allfällige GSVP-Teilstrategie dürfte ausserdem bemüht sein, die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung zu EU-Missionen und -Operationen zu beschleunigen und gegenüber Drittstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren transparenter zu gestalten. Dabei ist einerseits an vordefinierte und gestufte Kriterien zu denken, die unweigerlich weitere Massnahmen auslösen und die Bemühungen der EU stetig intensivieren. Andererseits wären die vom Europäischen Rat in Aussicht gestellten Mechanismen zur Konsultation und Information von europäischen

54 Howorth, Jolyon. What Europe badly needs is a «Grand Strategy». In: *Europe's World* (2009), Nr. 13/Autumn, S. 70–74. http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21474/WhatEuropebadlyneedsisaGrandStrategy.aspx.

55 Biscop, Sven. Key partners and shared interests. The European convoy needs strategic guidance for fleet action. In: *Global Europe Standpoint*, 4. März 2010. <http://www.globeforeurope.com/standpoint/key-partners-and-shared-interests>.

56 Lasheras, Borja/Pohlmann, Christoph/Katsioulis, Christos/Liberti, Fabio. *European Union Security and Defence White Paper. A Proposal*. Januar 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf>.

57 Korski, Daniel. *In defence of Europe*. 24. Februar 2010. http://ecfr.eu/content/entry/commentary_korskidefenceineurope/.

Partnerstaaten unter gewandelten Rahmenbedingungen weiter auszubauen und zu formalisieren.⁵⁸

Entsprechende Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten lassen auch ein Schweizer Strategiepapier zur Konfliktprävention und Friedensförderung im europäischen Rahmen wünschenswert erscheinen. Darin wären die friedenspolitischen Interessen der Schweiz ebenso zu definieren wie die funktionalen und geographischen Schwerpunkte ihrer diesbezüglichen Anstrengungen. Zudem könnten darin die qualitativ hochwertigen zivilen und militärischen Fähigkeiten konkret ausgewiesen werden, mit denen die Schweiz das Engagement der EU unter-

stützen will.⁵⁹ Sowohl aus innen- als auch aus europapolitischen Gründen zweckmässig wäre schliesslich ein Kriterienkatalog zur Bewertung einer Schweizer Teilnahme an einer EU-Mission.»

Indem die Schweiz die Rahmenbedingungen für Beiträge an Aktivitäten im Rahmen der GSVP festhält, würde ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU berechenbarer, die Koordination der Sicherheits- mit der Europapolitik erleichtert. Die Schweiz würde in die Lage versetzt, eine allfällige Beteiligung zu einem früheren Zeitpunkt

58 Die EU-Staats- und Regierungschefs waren in Helsinki (1999) und Feira (2000) übereingekommen, für europäische Nato-Mitglieder, die der EU nicht angehören, und Kandidatenländer Strukturen für den Dialog und die Information über sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen und Fragen der Krisenbewältigung zu schaffen. Die Schweiz gehört zu keiner der beiden erwähnten Kategorien von Ländern. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 zu ANLAGE 1, 19./20. Juni 2000*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d0.htm. Zur aktuellen Praxis vgl. Den norske EU-delegasjonen. *Statssekretær Espen Barth Eide på troikamøte*. 17. November 2009. <http://www.eu-norge.org/Kalender/Statssekretær-Espen-Barth-Eide-pa-troikamote1/>; Council of the European Union. *Council conclusions on CSDP, Luxembourg, 26 April 2010*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113996.pdf.

59 Zur vom Bundesrat ins Auge gefassten qualitativen Steigerung des Schweizer Engagements in der militärischen Friedensförderung vgl. *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Entwurf vom 14. April 2010*, hier S. 38f. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.download-List.83815.DownloadFile.tmp/100414sipolbd.pdf>. Ferner Auslandsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen/Detail/?lng=de&id=112179>.

verbindlich zu signalisieren. Zugleich wäre der Bundesrat gehalten, Parlament und Öffentlichkeit früher und umfassender über relevante Entwicklungen zu informieren, als dies heute der Fall ist.⁶⁰

4 INSTITUTIONALISIERTE GESPRÄCHSFORMATE ALS INSTRUMENTE DER BEZIEHUNGSPFLEGE

Die Beziehungspflege zwischen der Schweiz und den EU-Institutionen zeichnet sich durch ihren informellen Charakter ohne vertragliche Vereinbarungen aus. Auf die neuen institutionellen Strukturen der EU sind die bisherigen Arrangements daher nicht ohne Weiteres übertragbar. Zu den neuen Akteuren wie der Hohen Vertreterin und dem EAD muss ein Arbeitsverhältnis überhaupt erst aufgebaut werden. Die Schweiz sollte deshalb die Möglichkeit institutionalisierter Gesprächsformate prüfen.

Eine Option stellt der *politische Dialog* dar. Institutionalisierte Dialogstrukturen unterhält die EU zu unzähligen Staaten und Staatengruppen,⁶¹ nicht aber mit der Schweiz.⁶² Ein politischer Dialog dient dazu, internationale Angelegenheiten und politische Fragen von gemeinsamem Interesse zu erörtern. Er konkretisiert sich in der regelmässigen Abfolge von Treffen auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen. Die Absicht, sich systematisch zu konsultieren und abzustimmen, halten die EU und ihre Partner meist in Assoziierungs- oder Zusammenarbeitsverträgen fest. Die Zahl und die Regelmässigkeit der Treffen werden in separaten Dokumenten vereinbart. Für ein entsprechendes Übereinkommen bietet keiner der bilateralen Verträge eine angemessene thematische und rechtliche Grundlage. Auch hat sich bis anhin das Interesse der Schweiz an einem substanziellen politischen Austausch mit der EU zu internationale Fragen in Grenzen gehalten. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Schweiz in den letz-

60 Zu ersten Diskussionen um einen möglichen EU-Einsatz im Südsudan vgl. Gowan, Richard. A looming explosion. The EU must prepare for an intervention in Sudan. In: *Global Europe Standpoint*, 12. April 2010. <http://www.globeurope.com/standpoint/a-looming-explosion>.

61 Vgl. Council of the European Union. *CFSP Guide: Political Dialogue*. 31. Januar 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05955.en08.pdf>.

62 Vgl. Misteli, Valentin. Für einen politischen Dialog mit der EU. Die Schweiz braucht eine institutionalisierte Plattform. In: *Aargauer Zeitung*, 28. August 2009.

ten Jahren systematisch politische Dialoge mit Mächten wie Brasilien, China und Japan vereinbart hat.⁶³

Ein politischer Dialog würde regelmässige Treffen zwischen der Vorsteherin EDA und der Hohen Vertreterin sowie zwischen ihren Mitarbeitenden im EDA und EAD vorsehen.⁶⁴ Zudem käme es zu Gipfeltreffen, an denen auch der Bundespräsident sowie der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission teilnähmen. Damit wäre die Kontaktpflege mit den neuen EU-Akteuren sichergestellt. Fragen rund um die sektorielle Zusammenarbeit würden in diesem Gesprächsformat jedoch nicht den Raum einnehmen, den ihnen die Schweiz zukommen lässt.⁶⁵ Der politische Dialog, wie er von der EU praktiziert wird, erfüllt die von Bundesrätin Calmy-Rey im Juni 2008 skizzierten Vorstellungen über einen politischen Dialog nur teilweise.⁶⁶ Der «Austausch der Positionen in Bezug auf UNO- und WTO-Politiken» und die «Koordination der Lösungssuche bei internationalen Konflikten» wären darin zu verwirklichen. Um «gemeinsame Herausforderungen wie Klimawandel, eine nachhaltige Energieversorgung, Beschäftigung, Migration und Sicherheit» zu erörtern, wäre hingegen ein Gesprächsformat, das den regelmässigen Austausch mit dem Kommissionspräsidenten und anderen Mitgliedern der Europäischen Kommission ermöglicht, zweckmässiger.

Als Ergänzung zum politischen Dialog müssen daher Zusammenkünfte zwischen einer Delegation des Bundesrats und (Teilen) der Europäischen Kommission ins Auge gefasst werden. Für solche Tref-

63 Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2009 vom 2. September 2009. *BBJ* 2009, S. 6291–6530, hier S. 6370, 6372, 6375. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/6291.pdf>. Auf S. 6313–6315 betont der Bundesrat zudem die grundsätzliche Bedeutung politischer Dialoge.

64 Institutionalisierte Dialogstrukturen zwischen den Zentralen des EDA und des EAD würden zudem erlauben, dass sich Schweizer Botschafter in Drittstaaten und internationalen Foren mit ihren EU-Kollegen unter der Leitung des EU-Botschafters systematisch zu formellen Koordinationssitzungen treffen könnten.

65 Zur Agenda des vorerst letzten Gipfels Schweiz-EU im Mai 2004 vgl. *Gipfeltreffen EU-Schweiz: Schlussfolgerungen* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st09/st09544.de04.pdf> und <http://www.europa.admin.ch/aktuell/00429/00700/00786/index.html?lang=de>.

66 Vgl. Calmy-Rey, Micheline. *Visionen für Europa – Neue Formen der Zusammenarbeit*. Referat. Rheinfelden (D), 6. Juni 2008. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/speech0.Par.0035.File.tmp/080606_Rede%20MCR.pdf. Siehe ferner Calmy-Rey, Micheline. *Reden mit Europa – Reden über Europa*. Rede. Bern, 2. Juni 2008. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/speech0.Par.0033.File.tmp/080602.pdf>.

fen gäbe es einen Präzedenzfall. Der norwegische Ministerpräsident und sechs seiner Minister konferierten im November 2008 mit der Kommission.⁶⁷ Ausserdem traf 2008 eine Bundesratsdelegation zweimal mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso zusammen.⁶⁸ Sowohl der politische Dialog als auch ein regelmässiger Austausch zwischen einer Bundesratsdelegation und der Kommission wären im allfälligen Rahmenabkommen zu vereinbaren. Jedoch könnten bis zu dessen Abschluss noch Jahre verstreichen. Guten Willen aufseiten der EU vorausgesetzt, wären die Gesprächsformate rascher zu realisieren. Anders als mit den europäischen Nachbarn vereinbarte die EU die politischen Dialoge mit Australien und Neuseeland an Gipfeltreffen und nicht im Rahmen von Assoziierungsabkommen.⁶⁹

**«Es müssen Zusammenkünfte
zwischen Delegationen
des Bundesrats und der
Europäischen Kommission ins
Auge gefasst werden.»**

Mit einer solchen doppelgleisigen Beziehungspflege auf politischer Ebene könnte der Bundesrat nicht zuletzt sicherstellen, dass der Zugang zur Kommission und zu ihrem Präsidenten trotz der Reform der EU-Aussenvertretung gewährleistet bleibt. Vertreter des EAD werden ohnehin in die Vorbereitung beider Gesprächsformate involviert sein. Hingegen tragen beide Gesprächsformate dem anhaltenden Einfluss der

67 Vgl. Statsministerens kontor. *Pressemelding «Regjeringsdelegasjon til Brussels»*. 7. November 2008. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presseenter/pressemeldinger/2008/regjeringsdelegasjon-til-brussel.html?id=535005>.

68 Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern. *Medienmitteilung: Der Bundesrat empfängt José Manuel Barroso*. 6. Juni 2008. <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=19216>; Eidgenössisches Departement des Innern. *Medienmitteilung: Bundespräsident Couchevin trifft Präsident der Europäischen Kommission Barroso*. 15. Dezember 2008. <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=24238>. Kommissionspräsident Barroso war nicht in Begleitung weiterer Kommissionsmitglieder.

69 Vgl. Anm. 61 und Council of the European Union. *Joint Declaration on relations between the European Union and Australia, 26 June 1997*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/024a0031.htm; Council of the European Union. *Joint Declaration on relations between the EU and New Zealand, 4 May 1999*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/ACF106.htm; Council of the European Union. *Joint Declaration on relations and cooperation between the European Union and New Zealand, 21 September 2007*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st12/st12931.en07.pdf>.

Ratspräsidentschaft in den EU-Fachministerräten keine Rechnung. Für diese Kontaktpflege kann jedoch auf die üblichen bilateralen Beziehungsstrukturen zurückgegriffen werden. Regelmässige Zusammenkünfte mit der Kommission und ihrem Präsidenten würden allerdings dem jeweiligen Bundespräsidenten zu einer europapolitischen Rolle verhelfen. Es wäre folglich zu klären, welches Bundesratsmitglied (der Bundespräsident oder die Vorsteherin EDA) mit welchen Stabsstellen (Politische Direktion, Integrationsbüro, Präsidialstab) die strategische Koordination der Schweizer Europapolitik sicherstellt.

5 EINBEZUG DER SCHWEIZ IN DEN EU-GESETZGEBUNGSPROZESS IM BEREICH SCHENGEN

Das im Rahmen der Bilateralen II 2004 unterzeichnete Abkommen über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands hat den Bilateralismus auf den Bereich der inneren Sicherheit ausgeweitet. In diesem Abkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Übernahme aller künftigen Schengen-relevanten Rechtsakte. Im Gegenzug werden Schweizer Vertreter in den Entscheidungsfindungsprozess (*decision shaping*) zur Weiterentwicklung des Schengen-Rechts einbezogen.⁷⁰ Auch wenn die Schweiz von der eigentlichen Beschlussfassung (*decision taking*) ausgeschlossen ist,⁷¹ so nimmt sie doch am EU-Gesetzgebungsprozess teil und ist folglich von den Verfahrensänderungen und Kompetenzverschiebungen in diesem Politikbereich unmittelbar betroffen.

Der Lissabon-Vertrag führt alle zum Kernbereich der europäischen Innen- und Justizpolitik gehörenden Teilpolitiken des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zusammen und macht da-

70 Vgl. Epiney, Astrid/Meier, Annekathrin/Egbuna-Joss, Andrea. Schengen/Dublin. In: Thürer, Daniel/Weber, Rolf H./ Portmann, Wolfgang/Kellerhals, Andreas (Hrsg.). *Bilaterale Verträge I&II Schweiz – EU. Handbuch*. Zürich: Schulthess, 2007, S. 903–981, hier S. 922f.; Wichmann, Nicole. «More In Than Out»: Switzerland's Association With Schengen/Dublin Cooperation. In: *Swiss Political Science Review* 15 (2009), Nr. 4, S. 653–682, hier S. 670–672.

71 «Bei der Weiterentwicklung des entsprechenden Schengen/Dublin-Rechts hat die Schweiz ein *gestaltendes Mitspracherecht*, jedoch kein formelles *Mitentscheidungsrecht*.» Integrationsbüro EDA/EVD. *Schengen/Dublin: Informationsblatt*. Oktober 2009, (Hervorhebung im Original). <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/index.html?lang=de>

rin das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Regel.⁷² Schengen ist Teil des RFSR.⁷³ Seine Weiterentwicklung folgt künftig einheitlicheren Regeln. Dabei entscheiden Europäisches Parlament und Rat gleichberechtigt. Letzterer kann seine Beschlüsse nach Mehrheitsentscheid fassen.⁷⁴ In weiten Teilen der Schengen-relevanten Einwanderungs-, Asyl- und Grenzschutzpolitik kam das Mitentscheidungsverfahren bereits seit 2005 zur Anwendung.⁷⁵ Die umfassende Neuordnung des RFSR im Rahmen der Vertragsrevision hat aber das Bewusstsein des Europäischen Parlaments für seine Kompetenzen in diesem Politikbereich erhöht und auch Mitglieder der eidgenössischen Räte für diesen Kompetenzgewinn sensibilisiert.⁷⁶

Die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei der Weiterentwicklung des *Schengen acquis* stellt für assoziierte Drittstaaten eine institutionelle Herausforderung dar. Mit der Assoziierung verpflichten sie sich, in ihrer Rechtsetzung die Ergebnisse eines EU-internen Gesetzgebungsprozesses umzusetzen, den zu beeinflussen ihnen aber nur in Teilen zugestanden wird. Kommission und EU-Mitgliedstaaten – trotz der legislativen Funktion Letzterer im Rahmen des Rates – beziehen Vertreter von Drittstaaten wie der Schweiz in ihre Vorarbeiten ein. Das Europäische Parlament tut dies nicht. Dabei würde es die Geschäftsordnung des Parlaments gestatten, dass sich Staatsoberhäupter von Drittstaaten an das Plenum und Regierungsvertreter an den Ausschuss Auswärtige Ange-

«Die Weiterentwicklung des
Schengen acquis stellt für assoziierte Drittstaaten eine institutionelle Herausforderung dar.»

72 Titel V (Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) EUV.

73 Zur Frage, welche Rechtsakte Schengen-relevant sind, vgl. Epiney, *Schengen/Dublin*, 2007, S. 910; Wichmann, *More In Than Out*, S. 666f.

74 Vgl. Good, Paul-Lukas. *Die Schengen-Assoziierung der Schweiz*. Diss. Universität St. Gallen. Lachen: AGON Verlag, 2010, S. 25. [http://www.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3722/\\$FILE/dis3722.pdf](http://www.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3722/$FILE/dis3722.pdf), mit Angaben zu Ausnahmen.

75 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 23f.

76 Vgl. Winkler, Peter. Austausch in Brüssel. Parlamentarier treffen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. März 2010.

legenheiten wenden, um Stellungnahmen abzugeben.⁷⁷ Jeder Ausschuss kann zudem durch besonderen Beschluss Regierungsvertreter und Diplomaten zur Teilnahme an Sitzungen einladen.⁷⁸ Solche Anhörungen von Schweizer Vertretern im Rahmen von Schengen-relevanten Beratungen wurden nicht vertraglich festgelegt, müssten also auf diplomatischem Weg vereinbart werden.⁷⁹ Demgegenüber ist Lobbying von Diplomaten bei Fraktionen und einzelnen Europaabgeordneten aufwändiger.⁸⁰ Der Austausch zwischen Schweizer Parlamentariern und ihren europäischen Kollegen der Delegation «Schweiz, Island und Norwegen sowie Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)» im Rahmen interparlamentarischer Sitzungen wiederum ist durch allgemeine Erörterungen geprägt und lässt die Position und die Vertreter des Bundesrats aussen vor.⁸¹

Weitergehender parlamentarischer Einflussnahme sind vorerst verfassungsrechtliche und gesetzliche Grenzen gesetzt. Die Übernahme neuer Schengen-Akte in Schweizer Recht erfolgt in Form eines Notenaustauschs, der nach geltender Auffassung einen Staatsvertrag darstellt.⁸² Das Aushandeln von Staatsverträgen liegt in der alleinigen Zuständig-

77 Vgl. Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael. *The European Parliament*. 6. Auflage. London: John Harper, 2005, S. 316f.; Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 120, 133f.

78 Art. 193 (2) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Wahlperiode, Dezember 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>. Ferner Corbett/Jacobs/Shackleton, *European Parliament*, S. 306f.

79 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 133. Gemäss Art. 198 (3) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments hat ausserdem der Vorsitz einer interparlamentarischen Delegation die Möglichkeit, von einem Ausschuss angehört zu werden, wenn ein Traktandum den Zuständigkeitsbereich der Delegation betrifft.

80 «[...] la Suisse doit suivre les travaux du Parlement européen et de ses commissions parlementaires avec une attention accrue. La Mission de la Suisse auprès de l'UE a déjà intensifié ce suivi et continuera à le faire dans le cadre des ressources limitées à sa disposition.» Antwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey vom 8. März 2010 auf die parlamentarische Anfrage (10.5088) von Nationalrat Hans Widmer «Mehr Präsenz der Schweiz in Brüssel?». http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4813/320568/d_n_4813_320568_320597.htm.

81 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 132.

82 Vgl. Antwort des Bundesrats vom 30. November 2009 auf die parlamentarische Anfrage (09.5451) von Nationalrätin Barbara Schmid-Federer «Auswirkungen des Lissabonner Vertrages auf das Schengen-Recht». http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20095451. Ferner Wichmann, *More In Than Out*, S. 668.

keit des Bundesrats.⁸³ Da der Bundesrat keinen Bedarf feststellt, die Bundesversammlung stärker in die Aushandlung von Staatsverträgen einzubinden,⁸⁴ müsste er sich konsequenterweise um institutionalisierte Formen der Einflussnahme für seine Vertreter bemühen, falls er den mangelhaften Einbezug der Schweiz in die gesetzgeberische Arbeit des Europäischen Parlaments nicht hinnehmen will. Er müsste dann versuchen, vertraglich zu vereinbaren, dass Bundesräte und Staatssekretäre in relevanten Ausschüssen des Europäischen Parlaments Stellung nehmen können. Ob die EU beziehungsweise das Europäische Parlament Hand zu einer entsprechenden Vertragsrevision bieten würde, muss offen bleiben.

Eine Gelegenheit, auf den Einbezug der Schweiz in die gesetzgeberischen Arbeiten des Europäischen Parlaments zu drängen, böte sich auch mit dem diskutierten Rahmenabkommen. Im Unterschied zur Schengen-Assoziierung, die eine völkerrechtliche Assoziation darstellt, dürfte es sich beim Rahmenabkommen um eine europarechtliche, ehemals gemeinschaftsrechtliche Assoziierung auf Basis von Artikel 217 AEUV handeln.⁸⁵ Diese Assoziationsform zeichnet sich durch gemeinsam bestellte Institutionen aus.⁸⁶ Auch der EWR-Vertrag begründet eine europarechtliche Assoziation. Der Mitwirkung der assoziierten Staaten trägt er entsprechend Rechnung. So ist der Gemischte Parlamentarische Ausschuss EWR, in dem Europaabgeordnete und Parlamentarier der EWR-Mitgliedstaaten sitzen, berechtigt, dem EWR-Rat und dem Gemischten EWR-Ausschuss, die über die Rechtsentwicklung be-

83 Vorbehalten Art. 152 (3) des Parlamentsgesetzes.

84 «Grundsätzlich wäre es möglich, innerstaatliche Mechanismen zu schaffen, durch die das Schweizer Parlament in die Aushandlung von Staatsverträgen und damit auch in die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands stärker eingebunden wird, als dies nach geltendem Recht der Fall ist. Der Bundesrat ist aber der Auffassung, dass sich dies zurzeit nicht aufdrängt.» Antwort des Bundesrats vom 30. November 2009 wie Anm. 82. Das hält ihn nicht davon ab, den Ausbau informeller Kontakte anzuregen: «[...] le Conseil fédéral estime qu'il serait opportun d'intensifier les contacts des parlementaires fédéraux avec leurs homologues du Parlement européen, en particulier s'agissant de la Délégation suisse auprès du Comité parlementaire de l'AELE et du Parlement européen et des Commissions de politique extérieure.» Antwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey vom 10. März 2010, wie Anm. 80.

85 Ehemals Art. 310 EGV.

86 Vgl. Fischer, Roger A. *Das Assoziationsrecht der Europäischen Gemeinschaften*. Diss. Universität Bonn. Bonn, 1994, S. 6, 9–10; Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 20, 51–53.

schliessen, Berichte und Resolutionen zu unterbreiten.⁸⁷ Solche gemeinsamen Institutionen wären auch in einem Rahmenabkommen assoziativer Art vorgesehen. Ein solches Abkommen könnte zudem das Schengen-Assoziierungsabkommen in seinen Geltungsbereich einbinden und somit europarechtlich revidieren.

Der Schaffung eines einheitlichen Gemischten Parlamentarischen Ausschusses, bestehend aus Europaabgeordneten und Mitgliedern der Bundesversammlung, stünde damit nichts mehr im Weg. Idealerweise besässe dieser Ausschuss das Recht, Ausschüssen des Europaparlaments in allen Bereichen, in denen sich die Schweiz vertraglich zur Übernahme von EU-Recht verpflichtet hat, Anträge zu unterbreiten.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

An einer weiteren Änderung ihrer Vertragsgrundlage haben die EU-Mitgliedstaaten und -Institutionen auf absehbare Zeit kein Interesse. Über «Lissabon» hinausgehende Integrationsschritte stehen nicht auf der politischen Agenda. Für die Schweiz bedeutet dies, dass der Vertrag von Lissabon die Grundlage darstellt, auf der sie ihr Verhältnis zur EU mittelfristig definieren und entwickeln muss. Dieser Vertrag

«Der Vertrag von Lissabon setzt dem Bilateralismus kein Ende, erschwert aber dessen Umsetzung und Weiterentwicklung.»

Einflussnahme werden aufwändiger. Bilaterale Verhandlungen haben der Haltung des Europäischen Parlaments vermehrt Rechnung zu tragen. Zudem wird der Erfolg der institutionellen Reformen womöglich die Bereitschaft der EU und ihrer Institutionen verändern, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen.

87 Vgl. EFTA Web Presence. *EEA Joint Parliamentary Committee*. <http://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-parliamentary-committee.aspx>. Zu den Grenzen dieser Einflussmöglichkeiten vgl. Mundell, Ian. Shadowing the EU. In: *European Voice*, 15. April 2010. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/shadowing-the-eu/67705.aspx>.

Vorrangiges Ziel der Schweiz muss es sein, sowohl den Zugang zu den neuen Entscheidungsträgern (besonders Hohe Vertreterin und EAD) sicherzustellen als auch die bestehenden Kontakte (Kommission) aufrechtzuerhalten. Dazu sollte die Schweiz neue Gesprächsformate (Politischer Dialog; Treffen einer Bundesratsdelegation mit Teilen der Kommission) und institutionelle Lösungen (Einbezug von Schweizer Vertretern in die Arbeit des Europäischen Parlaments, wenn die Schweiz zur Übernahme des *acquis* verpflichtet ist) prüfen und sich bei den EU-Institutionen für entsprechende Übereinkommen einsetzen.

Will die Schweiz trotz des ganzheitlichen Politikansatzes von Lissabon weiter an einer ökonomisch motivierten, sektoriellen Strategie festhalten, sind verschiedene flankierende Massnahmen vorzusehen. Wichtig sind ein substanzieller Austausch und eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission. Vertrauensbildend wäre zudem, Sonderlösungen nur in zentralen Fragen einzufordern und in weniger kontroversen Angelegenheiten erprobte Mechanismen zu akzeptieren. Dazu gehört etwa, sich auf strategisch-politische Erörterungen im Rahmen des politischen Dialogs einzulassen, auch um die eigenen Sichtweisen einzubringen, oder technische Angelegenheiten wie das GSVP-Rahmenabkommen nicht durch unnötiges Lavieren zu politisieren. Schliesslich sollte gezielt daran gearbeitet werden, mit diplomatischer Solidarität etwa in Menschenrechtsfragen und mit qualitativ hochwertigen Beiträgen an GSVP-Missionen Wohlwollen zu generieren, das bei wirtschaftspolitischen Unstimmigkeiten und in sektoriellen Verhandlungen nutzbar gemacht werden kann.

Als Kronzeuge für oder gegen die mittelfristige Tragfähigkeit der bilateralen beziehungsweise sektoriellen Integrationsstrategie taugt der Vertrag von Lissabon nicht. Seine Auswirkungen auf die schweizerische Europapolitik sind indirekter Art. Entscheidend ist, wie die Schweiz mit seinen Folgen umgeht und ob sie in der Lage und willens ist, ihre europapolitischen Instrumente den neuen institutionellen und politischen Realitäten anzupassen. In jedem Fall wird sie in den kommenden Jahren nicht umhin kommen, sich intensiv mit Brüssel zu beschäftigen.

