

AMBÜHL MICHAEL, SULZER LINDA¹

ZUR IDEE EINER DIFFERENZIIERTEN PANEUROPÄISCHEN ZUSAMMENARBEIT

I. Einleitung

Die Staaten Europas verbinden viele Gemeinsamkeiten. Die erste und offensichtlichste ist die Geographie. Durch die Lage auf dem europäischen Kontinent ergibt sich auch gleich der zweite Aspekt, der die Staaten in Europa miteinander verbindet: die gemeinsame Geschichte. Blickt man zurück auf Ereignisse wie den 30-jährigen Krieg und den daraus resultierenden Westfälischen Frieden 1648, so wird deutlich, dass Europa eine der ersten Regionen war, die sich in unabhängige, kulturell und politisch unterschiedliche Staaten gliederte, welche sich der Bedeutung ihrer gegenseitigen Abhängigkeit bewusst waren. Aus der gemeinsamen Geschichte leitet sich wiederum ein dritter vereinender Faktor ab: die Werte. Bereits im Vorfeld der westfälischen Friedensverträge legte der oft als Vater des Völkerrechts bezeichnete niederländische Rechtsgelehrte Hugo Grotius, mit seinem Grundsatz, dass gewisse Prinzipien der natürlichen Gerechtigkeit auf der Vernunft basierten und somit auch ohne Gott existieren würden (von Dietrich Bonhoeffer 1944 zusammengefasst als «etsi deus non daretur»)², den Grundstein für die noch heute geltenden säkularen Prämissen Europas. Dazu kommt der Geist der Aufklärung, welcher mit Locke, Voltaire, Rousseau und Kant das philosophische Denken in Europa prägte, die Entwicklung der Wissenschaft ermöglichte und damit letztlich gesellschaftlichen Fortschritt brachte.

Trotz dieser verbindenden Elemente, konnte Europa die Katastrophen des 20. Jahrhunderts nicht abwenden. Die übergreifenden Gemeinsamkeiten reichten nicht aus, um die beiden von Europa ausgehenden Weltkriege zu verhindern. Mit

¹ Prof. Dr. Michael Ambühl, Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement, ETH Zürich; Linda Sulzer, wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement, ETH Zürich.

² «Als ob es Gott nicht gäbe», Dietrich Bonhoeffer (1906-1945), aus einem Brief an Eberhard Bethge, 16.7.1944; vgl. auch Hugo Grotius (1625): *De Jure Belli ac Pacis*, Prol. 11 (lat. S. 10, dt. S. 33).

Hilfe der Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG) und späteren Europäischen Union (EU) gelang es, einen langwährenden Frieden zwischen den tief verfeindeten Staaten zu stiften und das vormals kriegerische Europa nachhaltig zu vereinen. Vorerst durch die wirtschaftliche Verknüpfung der Kriegsmächte und in einem zweiten historischen Schritt durch die sogenannte «Osterweiterung»³ 2004, bei der zehn Länder in die EU aufgenommen wurden, welche nur 15 Jahre zuvor teilweise noch durch den eisernen Vorhang von ihr getrennt waren.

Die EU ist zweifelsohne der Motor der europäischen Integration. Entstanden durch ein Friedensprojekt, das über die Jahre zu einer supranationalen Entität gewachsen ist, hat sie eine bemerkenswerte Integrationsleistung in Europa erbracht und dem zuvor tief zerrütteten Kontinent zu Stabilität und Prosperität verholfen.

II. EU Nachbarschaftspolitik

Von aussen betrachtet, kann Europa heute durchaus als Einheit wahrgenommen werden. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass sie auch innerhalb nur einheitlich ist. Viel eher ist der Pluralismus einer jener Charakteristiken, die den Kontinent ausmachen. Der hohe Grad an Diversität führt unter anderem aber dazu, dass nicht alle Staaten bei dem europäischen Integrationsprojekt gleich beteiligt sind. Neben den EU Mitgliedern gibt es weitere europäische Staaten, welche der Union bis heute nicht angehören – entweder weil sie nicht können, oder weil sie nicht wollen.⁴

³ „Sogenannt“, weil mit Malta und Zypern auch zwei Mittelmeerinseln beitraten.

⁴ Die Kategorisierung der europäischen Staaten anhand ihrer Fähigkeit und ihrem Willen zur EU-Mitgliedschaft basiert auf einem Referat von M. Ambühl im Rahmen eines Podiums am Collège d'Europe (in Zusammenarbeit mit der Mission der Schweiz bei der EU) in Brügge am 19.3.2018; vgl. hierzu auch Frank Schimmelfennig (2016): Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union, in: European Journal of Political Research (55): 789-810.

Kategorisierung der (pan)europäischen Staaten im Hinblick auf ihre Fähigkeit und ihren Willen, der EU beizutreten.

	Im Stande	Nicht im Stande
Gewillt	EU Mitgliedstaaten	Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kosovo, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Serbien, Türkei, Ukraine
Nicht Gewillt	Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz, Vereinigtes Königreich	Weissrussland

Die Nachbarschaftspolitik der EU ist darauf ausgelegt, die Zahl der europäischen Drittstaaten möglichst zu verringern. Sie tut dies, indem sie versucht, Anreize für diese Länder zu setzen, auf eine Mitgliedschaft in der Union hinzuarbeiten. Einen langfristig attraktiven Mittelweg zwischen «ganz drin» und «ganz draussen» bietet die EU hingegen nicht (Politik des «tertium non datur»). Stattdessen sind die nachbarschaftlichen Beziehungen von unterschiedlichen Zwischenlösungen geprägt, die schlussendlich aber mit der Mitgliedschaft des jeweiligen Drittstaates enden sollen. Jene Staaten, welche zwar willens aber nicht im Stande sind, werden dabei vor allem angehalten, ihre institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, um zu den Standards der EU aufzuschliessen. Ganz anders sieht dies bei Ländern wie der Schweiz aus, welche die Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft erfüllen, ihr aber nicht beitreten wollen. Mit diesen Staaten pflegt die EU zwar eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit, jedoch sind sowohl der EWR als auch die Bilateralen Abkommen vor allem im Hinblick auf das Mitspracherecht so ausgestaltet, dass die Nachteile der nicht-Mitgliedschaft offenkundig zum Tragen kommen sollen. Aktuell zeigt sich die ablehnende Haltung der EU gegenüber einem interessanten Mittelweg für Drittstaaten am Beispiel Grossbritanniens: bei den Verhandlungen demonstriert die EU deutlich, dass sich eine nicht-Mitgliedschaft weniger lohnen soll, als Teil der Union zu sein.⁵

⁵ Vgl. hierzu European Council, Council of the European Union (7.3.2018): Statement by President Donald Tusk on the draft guidelines on the framework for the future relationship with the UK, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/07/statement-by-president-donald-tusk-on-the-draft-guidelines-on-the-framework-for-the-future-relationship-with-the-uk/>, zuletzt zugegriffen am 29.5.2018.

Das Nicht-wollen oder Nicht-können europäischer EU-Drittstaaten wirft die Frage auf, ob es nicht sinnvoller sein könnte, eine attraktive langfristige Partnerschaft zwischen der EU und diesen Staaten zu institutionalisieren. Ein solcher Mittelweg wäre nicht nur im Interesse der Drittstaaten, sondern auch der EU selbst. Denn die «tertium non datur»-Maxime dürfte die Union zunehmend vor ein Dilemma stellen: Im Hinblick auf die durch ihre Grösse verursachten Schwierigkeiten und die daraus resultierenden internen Divergenzen dürfte es nicht im Interesse der EU liegen, noch mehr Mitglieder aufnehmen zu müssen.⁶ Bezeichnend hierfür war der Balkan Gipfel im Mai 2018 in Bulgarien: der französische Präsident Emanuel Macron führte aus, dass die letzten Erweiterungen die Handlungsfähigkeit der EU geschwächt hätten und sie sich erst auf die interne Reformation konzentrieren müsse, bevor sie weitere Länder aufnehmen könne.⁷ Zum Schluss des Treffens versprach die Union in Sofia ihren Partnern im Westbalkan⁸

⁶ Es gibt drei essenzielle Schwierigkeiten, welche durch eine Expansion der EU unserer Ansicht nach noch verstärkt werden würden: Erstens fällt es bereits heute verschiedenen Mitgliedstaaten mitunter sehr schwer, sich an die wirtschaftlichen Richtlinien der EU zu halten. Statt der strikten Umsetzung von Konsequenzen werden als Reaktion auf Verstösse gegen wirtschaftliche Regulierungen oft Ausnahmen gewährt, welche langfristig die Glaubwürdigkeit der EU untergraben können. Zweitens bestehen im Bereich der EU Aussenpolitik schon heute massive Divergenzen hinsichtlich der staatlichen Interessen. Eine Erweiterung würde diese Heterogenität zusätzlich verstärken und schlussendlich dazu führen, dass die Position der EU als einheitlicher Akteur auf dem globalen Parkett geschwächt würde. Und drittens steht die EU bereits mit 27 Mitgliedstaaten vor einer grossen institutionellen Herausforderung. Es kommt immer häufiger vor, dass gesamteuropäische Entscheidungen statt im Plenum im kleinen Kreis getroffen werden, wodurch die EU-interne Legitimität von Entscheiden riskiert wird. Vgl. hierzu Michael Ambühl und Linda Sulzer (2015): Zum Entscheidungsfindungsprozess der EU, in: Die Schweiz und die europäische Integration: 20 Jahre Institut für Europarecht = La Suisse et l'intégration européenne: 20 ans de l'Institut de droit européen, edited by Freiburg, Institut für Europarecht der Universität, 36: 25-36, Zürich: Schulthess.

⁷ European Council Newsroom (17.5.2018): EU Western Balkans Summit 2018, Arrivée et déclaration Macron, <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-western-balkans-summit-2018-1a66a/arrive-et-dclaration-macron-fr-1ac95>, zuletzt zugegriffen am 28.5.2018.

⁸ Serbien, Albanien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzowina und Kosovo. «Partner» deshalb, weil fünf EU-Länder Kosovo nicht als Staat anerkennen (Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern), vgl. NZZ, Niklaus Nuspliger (17.5.2018): Allein der Blick aufs «Familienfoto» der Regierungschefs zeigt: Der

einen «unequivocal support for the European perspective»⁹. Von «Mitgliedschaften für Staaten» ist diese Formulierung weit entfernt.¹⁰ Es ist also fraglich, wie gross das Interesse der EU intern wirklich ist, weiter zu wachsen. Die angrenzenden Drittstaaten jedoch einfach ganz von einer vertieften Kooperation auszuschliessen ist aber, mit Blick auf eine Konsolidierung aufklärerischer demokratischer Werte, auch nicht wirklich eine gute Option. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen läge es für die EU daher durchaus nahe, eine etwas differenziertere Nachbarschaftspolitik in Betracht zu ziehen, welche den Staaten rund um die Union eine gute und attraktive Alternative zum Beitritt bietet. Dabei könnte die EU, unter anderem aus wirtschaftlichen Überlegungen, weiterhin zwischen den beiden Gruppen «gewillt aber nicht im Stande» und «im Stande aber nicht gewillt» unterscheiden; sie könnte aber dazu beitragen, dass sich zwischen den beiden Kategorien und der EU eine einheitliche und klar strukturierte Mit- und Zusammenarbeit etabliert.

III. Ein Kreismodell paneuropäischer Zusammenarbeit

Als oberste Zielsetzung einer umfassenden europäischen Zusammenarbeit gilt aus unserer Sicht die Stärkung von Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand in ganz Europa. Der zunehmend globalisierte Charakter von Herausforderungen unterstreicht dabei zusätzlich die Wichtigkeit einer inklusiven Form der Kooperation. Für Themen wie den Klimawandel, die Sicherheitsaussenpolitik oder die Armutsbekämpfung braucht es einen gemeinschaftlichen Ansatz, eine übergeordnete Gouvernanz, die dem Ausmass dieser Herausforderungen gerecht wird. Dafür sind möglichst alle (pan)europäischen Staaten miteinzubeziehen (allein in der Uk-

EU-Balkangipfel war eine komplizierte Angelegenheit, <https://www.nzz.ch/international/die-eu-uebt-am-balkangipfel-einen-balanceakt-ld.1386611>, zuletzt zugegriffen am 28.5.2018.

⁹ European Council, Council of the European Union (17.5.2018): EU Western Balkans summit in Sofia, Main results, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>, zuletzt zugegriffen am 29.5.2018.

¹⁰ NZZ-Kommentar von Andreas Ernst (17.5.2018): Ohne ernstzunehmende russische Bedrohung werden die sechs Westbalkan-Staaten keine EU-Mitglieder, <https://www.nzz.ch/meinung/ohne-die-russen-geht-es-wohl-nicht-ld.1386768>, zuletzt zugegriffen am 28.5.2018.

raine, der Türkei und Grossbritannien leben zusammen über 200 Mio. Menschen¹¹). Basieren könnte eine solche Integration auf den Prinzipien der Solidarität und der Flexibilität – sprich: einer Verpflichtung zu gemeinsamen Werten, trotz unterschiedlich starker Beteiligung am Gesamtkonzept.

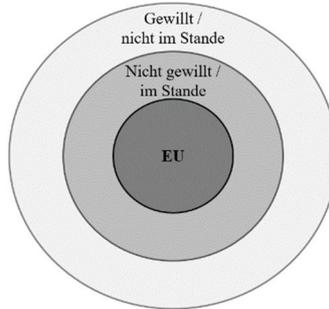
Es gibt verschiedene Modelle differenzierter Integration, welche im Verlauf der vergangenen Jahre diskutiert wurden.¹² Meist fokussierten sich diese auf die Integration der EU-Mitgliedstaaten, sie lassen sich jedoch auch auf die paneuropäische Dimension anwenden. Um dem europäischen Pluralismus gebührend Rechnung zu tragen und zeitgleich dem konstitutiven Charakter Europas gerecht zu werden, scheint die Idee der konzentrischen Kreise unseres Erachtens eine prüfenswerte Option zu sein.¹³ Dabei würde die EU als Motor der Integration im Zentrum stehen, mit einer engen sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. In einem zweiten Kreis wären jene Staaten anzusiedeln, bei welchen beide Seiten ein grosses Interesse an einer engen Beziehung haben, die aber der EU, aus welchen Gründen auch immer, nicht beitreten möchten. Als institutionelles Gerüst für diesen Kreis wäre eine Art EWR vorstellbar, welcher aber ein umfassenderes Mitspracherecht beinhaltet. In einem dritten Kreis wären schliesslich jene Länder, die zwar gerne Teil der EU sein würden, von einer Mitgliedschaft aber noch weit entfernt sind. Mit Staaten dieser Gruppe kooperiert die EU heute sehr uneinheitlich. Durch das Angebot einer attraktiven Zusammenarbeitsmöglichkeit könnte es der EU gelingen, diese Nachbarstaaten nachhaltig an sich zu binden, ohne dass sie sie zu einem Beitritt zu drängen braucht. Gerade bei Ländern wie der Ukraine und der Türkei würde durch diese Strategie sicherlich mehr erreicht werden können, als mit der momentanen binären «tertium non datur»-Doktrin, welche, je länger je mehr, keine befriedigende Antwort mehr auf den zunehmenden Bedarf nach einer koordinierten paneuropäischen Gouvernanz zu sein scheint.

¹¹ www.de.statista.com, zuletzt zugegriffen am 6.6.2018.

¹² Vgl. u.A. European Commission (2017): White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, zuletzt zugegriffen am 24.5.2018; Jean Pisani-Ferry et al. (2016): Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, zuletzt zugegriffen am 24.5.2018.

¹³ Für einen Überblick möglicher Formen differenzierter Integration siehe Alexander C-G. Stubb (1996): A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 34(2): 283-295.

Kreismodell einer paneuropäischen Zusammenarbeit, bezogen auf den Grad der Integration.

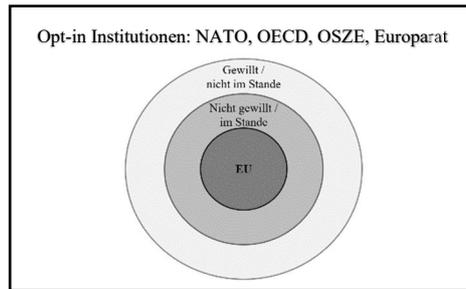


Der grosse Vorteil einer solchen konzentrischen Struktur ist unseres Erachtens der, dass sie sowohl den Interessen der EU als auch denen ihrer Nachbarstaaten gerecht wird. Die EU bleibt als Motor der Integration im Zentrum, berücksichtigt aber bei ihrer paneuropäischen Zusammenarbeit sowohl ihre eigenen Expansionskapazitäten wie auch das Nicht-wollen oder Nicht-können ihrer Nachbarn. Im Gegensatz zu heute könnten zudem die Rechte und Pflichten der beiden peripheren Kreise klar festgelegt werden und müssten nicht jeweils neu verhandelt werden (vgl. Brexit). Dem pluralistischen Charakter Europas könnte ein Kreismodell mit attraktiven Alternativen zum EU-Beitritt somit sicherlich besser Rechnung tragen.

IV. Eine pragmatische Zusammenarbeits-Struktur

Europa kennt bereits verschiedene paneuropäische Institutionen, welche gesamt-kontinentale Herausforderungen im Fokus haben: die NATO und die OSZE im Bereich der Sicherheit, die OECD für die wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung sowie den Europarat als übergeordnete juristische Instanz. Diese Institutionen werden durch das Kreismodell nicht obsolet. Das Kreismodell mit der EU im Zentrum und zwei attraktiven langfristigen Partnerschafts-Modellen ersetzt lediglich die bis anhin geltende binäre Doktrin und die daraus resultierende, unstete EU-Nachbarschaftspolitik. Die bestehenden (pan)kontinentalen Institutionen könnten bei ihrer jetzigen Form, mit der Möglichkeit zum «opt-in», belassen werden. Die paneuropäische Zusammenarbeit würde sich somit aus zwei Teilen zusammensetzen: einem EU-zentrierten Kreismodell und einem Rahmen aus unterschiedlich zusammengesetzten, Kontinent übergreifenden Institutionen.

Pragmatische, differenzierte paneuropäische Zusammenarbeit: EU-zentriertes Kreismodell in Kombination mit den bestehenden (pan)kontinentalen Institutionen (NATO, OECD, OSZE, Europarat)



V. Beitrag der Schweiz

Dass die Schweiz Teil von Europa ist, steht ausser Frage. Sie liegt nicht nur mitten in Europa und teilt somit auch dessen Geschichte, sie steht auch voll und ganz hinter den oben genannten gemeinsamen Werten und setzt sich weltweit an vorderster Front für den Geist der Aufklärung, Pluralismus, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ein. Die Solidarität der Schweiz mit der europäischen Idee kann man ihr nicht absprechen. Die Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union dürfte aber dennoch auch in den kommenden Jahren nicht wahrscheinlich sein. Historisch, institutionell und politisch ist es für die Schweiz zu wenig naheliegend, sich einer supranationalen Gemeinschaft anzuschliessen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie sich nicht vermehrt für die paneuropäische Zusammenarbeit einsetzen könnte. Die Schweiz wäre in einer interessanten Position, eine grundsätzliche Debatte über neue Möglichkeiten europäischer Gouvernanz anzuregen. Sie gehört zum Kern Europas, hat insgesamt sehr gute und enge Beziehungen zur EU und weist unter anderem wegen ihrer Neutralität einen Erfahrungsschatz im Bereich der Mediation und der guten Dienste auf. Unserer Meinung nach wäre es daher naheliegend und wünschenswert, dass sich die Schweiz, sei es durch einen intellektuellen, diplomatischen oder organisatorischen Beitrag, bei der Suche nach der Antwort auf die aktuellen Fragen aktiv beteiligt: ist die Nachbarschaftspolitik der EU noch zielführend? Welche Kooperationsformen werden den Interessen aller Beteiligten gerecht? Wie lässt sich das Patchwork der vielen überschneidenden Institutionen vielleicht effizienter gestalten – zum Vorteil aller? Vielleicht hat ja das Europainstitut, zusammen mit seinen Kooperationspartnern, Interesse, eine solche Debatte anzuregen.