

Lissabon und die Folgen ...

Am 1. Dezember 2009 tritt der Änderungsvertrag von Lissabon in Kraft. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben am 18. November den Belgier Herman Van Rompuy zum Vorsitzenden Des Europäischen Rats und die britische Baronin Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik ernannt. Der nachstehende Artikel geht der Frage nach, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Schweiz und ihre Europapolitik haben werden.

Zwei Jahre nach der feierlichen Unterzeichnung des Änderungsvertrags von Lissabon verfügt die Europäische Union über eine neue „Verfassung“. Die Ratifikation dieses Vertrags setzt den Schlusspunkt hinter einen langen und langwierigen Prozesses institutioneller Reformen, dessen Zweck in erster Linie die Anpassung der Beschlussfassungsverfahren an die gestiegene Zahl der Mitgliedstaaten war. Anders ausgedrückt: Die Erweiterung der Union nach Mitteleuropa mit zwölf neuen Mitgliedstaaten sollte die Arbeit der Union nicht erschweren oder gar blockieren, sondern diese im Gegenteil effizienter gestalten. Die Tatsache, dass dieser Vertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste, zeigt, dass die Union nach wie vor auf klassischem Völkerrecht beruht, also keinen „Überstaat“ darstellt, selbst wenn, innerhalb dieses Rahmens, zahlreiche Verfahren die reine Zwischenstaatlichkeit längst überwunden haben und in mancher Hinsicht staatsähnlich anmuten : Gemeinsame Politiken (Landwirtschaft, Aussenhandel, Wettbewerb usf.), Beschlussfassung mit qualifiziertem Mehr im Rat, Mitbestimmung und Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments, Unabhängigkeit der Europäischen Kommission, Rolle des Europäischen Gerichtshofs, Währungsunion usf.

Die auffallendsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon sind die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rats, der für zweieinhalb Jahre gewählt wird (mit einmaliger Verlängerung) oder jene eines Hohen Vertreters der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik, der die Funktionen eines Vizepräsidenten der Kommission und jene des Vorsitzenden des Aussenministerrats in sich vereint. Diese beiden Persönlichkeiten werden auch für die Schweiz wichtige neue Ansprechpartner sein. Der Vertrag bezeichnet auch zusätzliche Bereiche, in denen Beschlüsse mit qualifiziertem Mehr (ab 2014: mit doppeltem Mehr) gefällt werden können: Umwelt, Energie, Landwirtschaft, Zivilschutz, innere Sicherheit. Für Beschlüsse im Bereich der direkten Steuern, der Sozialpolitik und der äusseren Sicherheit bleibt hingegen das Einstimmigkeitserfordernis intakt. Die Rolle des Europäischen Parlaments wird weiter verstärkt; dieses muss nunmehr auch allen internationalen Abkommen der Union mit Drittstaaten zustimmen. Schliesslich soll auch die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten intensiviert werden.

Aus schweizerischer Sicht könnte man sich mit der Bemerkung begnügen, dies alles seien interne Belange, die die Beziehungen der Union zu einem Nichtmitglied wie der Schweiz und deren Politik der sektoriellen bilateralen Vertragszusammenarbeit mit Brüssel nicht direkt betreffen. Eine derartige Sichtweise wäre indessen naiv.

Zunächst ist festzustellen, dass die Unsicherheit über das Inkrafttreten der Lissabonner Reformen während allzu langer Zeit eine Belastung für die EU darstellte. Diese ist nunmehr frei, sich auf andere Herausforderungen zu konzentrieren. Deren gibt es fürwahr genügend, nicht zuletzt im Bereich der Aussenbeziehungen, die Beziehungen zum Nachbarn Schweiz eingeschlossen. Die Rechtspersönlichkeit, die der Union nunmehr gewährt wird, könnte beispielsweise dazu führen, dass diese in internationalen Organisationen selber Mitglied wird. Ob die Schaffung eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes des Ministerrats und der Europäischen Kommission etwas am Inhalt der von Brüssel ausgehandelten Abkommen oder an den Verhandlungsmethoden der Union ändern wird, kann kaum vorweg beurteilt werden; wahrscheinlich ist es.

Die EU dürfte generell demokratischer und effizienter werden; aber erst die Praxis wird das genaue Ausmass dieser Fortschritte aufzeigen. Ob sie insgesamt berechenbarer sein wird, muss sich erweisen. Eine indirekte Wirkung auf die auswärtigen Beziehungen könnte beispielsweise darin bestehen, dass in einem Bereich, wo Beschlüsse mit qualifiziertem Mehr getroffen werden können, Dinge in Bewegung geraten, die früher durch eine Minderheit von Mitgliedstaaten während Jahren blockiert werden konnten. Statt zu „mauern“, müssen jetzt Mitgliedstaaten wohl oder übel Allianzen mit Gleichgesinnten suchen, um ihre Anliegen durchzusetzen.

Welche Auswirkungen diese neue Dynamik auf die bestehenden Abkommen mit der Schweiz, auf deren Anwendung und Auslegung, auf deren allfällige Anpassung an EU-interne Neuerungen, wie auch auf neue Verhandlungen und die Auswahl von Sektoren für solche neue Abmachungen haben wird, kann nicht mit Präzision vorausgesagt werden. Eine pessimistische Sicht würde wohl suggerieren, dass die Konzessionslust der EU unter diesen Bedingungen eher zurückgehen dürfte und dass Abweichungen vom in der EU geltenden Binnenmarktrecht noch schwieriger durchzusetzen sein werden. Mitgliedstaaten, die EU-intern in die Minderheit versetzt worden sind, dürften kaum viel Verständnis für schweizerische Sonderwünsche oder Freiräume aufbringen. Auch das Europäische Parlament, traditionell einer vertieften, konsequenteren Integration zuneigend, wird seine verstärkte Rolle in diesen Vorgängen zum Ausdruck bringen wollen. Das heisst nichts anderes, als dass der Druck seitens der EU für eine möglichst unveränderte und auch rasche Umsetzung des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes – des *acquis communautaire* – durch den Vertragspartner Schweiz weiter steigen könnte. Diese Tendenz stellt für unser Land, mit seinen spezifischen Genehmigungsverfahren eine besondere Herausforderung dar.

Zum Schluss sei noch bemerkt, dass Irland, wo der Vertrag von Lissabon in einer ersten Volksabstimmung abgelehnt wurde, von der Union die formelle Zusicherung erhalten hat, dass der Weiterführung der traditionellen Politik der militärischen Neutralität nichts im Wege steht. Diese Präzisierung trug dazu bei, dass es in der zweiten Volksabstimmung zu einem positiven Ergebnis kam, und sie mag, im Hinblick auf eine allfällige Beitrittsdiskussion in der Schweiz auch für diese von Belang sein. Dasselbe kann vom nunmehr ausdrücklich festgehaltenen Recht der Mitgliedstaaten gesagt werden, wieder aus der Union auszutreten. Und schliesslich erinnert auch die neu eingeführte EU-Bürgerinitiative von ferne an die direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz. Doch das ist Zukunftsmusik ...

Lisbonne et les suites ...

Le Traité de modification de Lisbonne entre en vigueur le 1er décembre 2009. Le 19 novembre, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Européenne ont nommé le Belge Herman Van Rompuy président du Conseil Européen et la baronne britannique Catherine Ashton Haute représentante de l'UE pour la politique extérieure et de sécurité. L'article qui suit tente de répondre à la question de savoir quelles seront les conséquences de ces développements pour la Suisse et sa politique européenne.

Deux ans après la signature solennelle du Traité de modification de Lisbonne, l'Union Européenne dispose d'une nouvelle « constitution ». La ratification de ce traité met un point final à un long et pénible processus de réformes institutionnelles dont le but aura été, en tout premier lieu, l'adaptation des procédures décisionnelles au nombre accru d'Etats membres. Autrement dit : l'élargissement de l'Union à des pays d'Europe centrale avec, jusqu'à ce jour, douze nouveaux membres, ne devait pas entraver, voire bloquer, le travail de l'Union, mais le rendre au contraire plus efficace. Le fait que ce traité ait dû être ratifié par tous les Etats membres montre bien que l'Union reste ancrée dans le droit international classique et ne constitue pas un « super-Etat », même si, dans ce cadre, on trouve tout une série de procédures qui dépassent le niveau interétatique et adoptent des éléments quasi-étatiques : les politiques communes (agriculture, commerce extérieur, concurrence, etc.), la prise de décision, au Conseil, à la majorité qualifiée, la codécision et le contrôle du Parlement Européen, l'indépendance de la Commission Européenne, le rôle de la Cour de justice Européenne, l'Union monétaire, etc.

Les innovations les plus visibles du Traité de Lisbonne sont la nomination d'un président du Conseil Européen pour deux ans et demi (avec possibilité d'un unique prolongement) et la nomination d'un Haut Représentant de l'Union pour la politique extérieure et de sécurité qui cumulera les tâches de vice-président de la Commission et celle de président du Conseil des ministres des affaires étrangères. Ces deux personnalités seront des interlocuteurs nouveaux et importants également pour la Suisse. Le Traité désigne aussi de nouveaux domaines où les décisions seront prises à la majorité qualifiée (dès 2014 : à la double majorité) : l'environnement, l'énergie, l'agriculture, la protection civile et la sécurité intérieure. En revanche, pour les décisions en matière de fiscalité directe, de politique sociale ou encore de sécurité extérieure, le principe de l'unanimité reste valable. Le rôle du Parlement Européen est renforcé ; il devra dorénavant donner son accord à tous les traités internationaux de l'Union avec des Etats tiers. Enfin, la coopération avec les parlements nationaux des Etats membres doit être renforcée.

D'un point de vue suisse, on pourrait se contenter de remarquer que ce sont là des affaires internes qui ne touchent pas directement aux relations de l'Union avec un Etat non membre et à sa politique de coopération sectorielle bilatérale avec Bruxelles. Une telle façon de voir les choses serait cependant naïve.

Il faut d'abord se rendre compte à quel point l'insécurité quant à l'entrée en vigueur des réformes de Lisbonne a constitué un poids pour l'UE. Celle-ci est dorénavant libre de se concentrer sur d'autres défis. Il y en a en effet suffisamment, y compris dans le domaine des relations extérieures, celles avec le voisin suisse comprises. La personnalité juridique qui est maintenant accordée à l'Union pourrait amener celle-ci à devenir elle-même membre d'organisations internationales. Il est difficile de savoir si la création d'un service diplomatique commun au service du Conseil des ministres et de la Commission Européenne changera quelque chose à la substance des accords négociés par Bruxelles ou modifiera les méthodes de négociation ; mais cela paraît vraisemblable.

L'Union sera globalement plus démocratique et plus efficace ; mais seule la pratique pourra démontrer quelle sera l'étendue exacte de ces progrès. Il faudra aussi voir si elle sera plus

prévisible. Un effet indirect sur les relations extérieures pourrait, par exemple, consister en ce que, dans des domaines où des décisions peuvent maintenant être prises à la majorité qualifiée, les choses commencent à bouger alors que, dans le passé, une minorité l'Etats membres pouvait bloquer les décisions. Au lieu de « murer » un dossier, les Etats membres doivent maintenant chercher à former des alliances avec d'autres Etats pour faire adopter leurs points de vue.

Il n'est pas possible de dire avec précision quels seront les effets de cette nouvelle dynamique sur les accords existants avec la Suisse, sur leur application ou leur adaptation à des évolutions internes de l'Union ou encore sur de nouvelles négociations et le choix des secteurs se prêtant à de nouveaux arrangements. Une vision pessimiste pourrait suggérer que la bonne disposition de l'Union à faire des concessions pourrait diminuer et que des différences d'avec les règles du marché intérieur en vigueur au sein de l'Union seront encore plus difficiles à obtenir. Des Etats membres qui ont été minorisés au sein de l'Union n'auront que peu de compréhension pour le désir de la Suisse de jouir d'un régime ou de marges de manœuvre spéciaux. De même, le Parlement Européen, qui, traditionnellement, tend vers une intégration plus poussée, plus conséquente aura à cœur de faire valoir son rôle renforcé. Cela ne signifie rien d'autre que la pression pour une reprise si possible inchangée et rapide de l'acquis communautaire par le partenaire contractuel qu'est la Suisse pourrait augmenter. Cette tendance pourrait constituer un défi particulier pour notre pays qui connaît des règles de prise de décision spécifiques.

Enfin, mentionnons encore que l'Irlande, où le Traité de Lisbonne a été refusé dans un premier vote populaire, a obtenu, de la part de l'Union une assurance formelle que rien ne s'opposerait à la poursuite de sa politique traditionnelle de neutralité militaire. Cette assurance a contribué à assurer une majorité lors du second vote ; il est possible qu'elle puisse aussi jouer un rôle, en Suisse, dans un éventuel débat sur l'adhésion. On peut affirmer la même chose pour ce qui est du droit qui est maintenant accordé aux Etats membres de quitter l'Union ou encore de l'initiative citoyenne qui rappelle de loin les institutions de démocratie directe en Suisse. Tout cela, cependant, est de la musique d'avenir ...

Genève, le 20 novembre 2009

Bénédict de Tscharner