

Sarah Seeger und Matthias Chardon

Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Agenda

Bilanz des EU-Frühjahrgipfels am 13./14. März 2008

Am 1. Januar 2008 übernahm Slowenien als erster neuer EU-Mitgliedstaat die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. Am 13./14. März 2008 musste das Land nun erstmals seine Fähigkeiten als Vorsitzender des Gipfeltreffens der EU-Staats- und Regierungschefs unter Beweis stellen, und Premierminister Janez Jansa wollte dabei ein möglichst positives Bild vermitteln. Spektakuläre Initiativen waren aus Ljubljana jedoch nicht unbedingt zu erwarten. Das Land konzentriert sich seit der Übernahme des EU-Vorsitzes vielmehr eher darauf, die laufende Agenda der Union möglichst reibungslos abzuarbeiten. Dabei orientiert es sich maßgeblich am 18-monatigen **Arbeitsprogramm** der ersten *Trio-Präsidentschaft*, die Slowenien nach Deutschland und Portugal komplettiert. Auch aus einem anderen Grund sollten politisch heikle Vorstöße oder öffentlich ausgetragene Kontroversen möglichst vermieden werden: Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon am 13. Dezember 2007 verfolgt die EU einen auffallend ruhigen und ergebnisorientierten Kurs, um den laufenden **Ratifikationsprozess** zum neuen Vertragswerk und insbesondere das im Juni dazu anstehende Referendum in Irland möglichst nicht zu stören und die Vertragsratifikation bis Ende 2008 ohne Zwischenfälle abschließen zu können.

Die Ergebnisse des EU-Frühjahrgipfels sind in den **Schlussfolgerungen** des Vorsitzes festgehalten und umfassen folgende Punkte:

- Festlegung des neuen Programmzyklus der Lissabon-Strategie 2008-2010;
- Klimawandel und Energie;
- Stabilität der Finanzmärkte sowie
- die „Union für den Mittelmeerraum“.

1. Ein neuer Programmzyklus der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Die Frühjahrstagungen des Europäischen Rates dienen traditionell dazu, einen Austausch zur wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Situation in den Staaten der EU zu pflegen. In diesem Jahr stand die zweite Hälfte der erneuerten **Lissabon-Strategie** im Mittelpunkt der Beratungen. Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 dazu verpflichtet hatten, die Europäische Union innerhalb von zehn Jahren zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, war die Ernüchterung nach der Hälfte der Zeit groß.

Die Ziele, die sich die Union gesteckt hatte, waren 2005 aufgrund weitgehender Untätigkeit der Mitgliedstaaten in weiter Ferne. Das führte zu einer Neuausrichtung und Konzentration der Strategie auf die Themen Wachstum und Beschäftigung. Die anderen beiden Pfeiler, auf die man sich 2000 geeinigt hatte – soziale

Lissabon-Strategie –
zweiter Teil

Halbzeitbilanz

Belange und ökologische Nachhaltigkeit – gerieten in den Hintergrund. Der Europäische Rat 2008 zog nun eine Halbzeitbilanz der erneuerten Lissabon-Strategie und beschloss den weiteren Weg für die zweite Hälfte bis 2010.

Lissabon wirkt Seit 2005 hat sich die wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Situation innerhalb der EU stark verbessert. So stieg nicht nur das Wirtschaftswachstum, es wurden auch neue Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitslosigkeit ist zurückgegangen. Der Europäischen Kommission ist wohl bewusst, dass diese Entwicklung hauptsächlich konjunkturelle Ursachen hat. Sie verwies in ihrer dem Europäischen Rat vorgelegten Mitteilung „Das Tempo der Reformen beibehalten“ aber auch darauf, dass die seit 2005 getroffenen Maßnahmen ebenso einen nicht unerheblichen Beitrag zur Verbesserung der Situation geleistet hätten. Dazu zählen die Verringerung der Staatsschulden und der Rückgang der Haushaltsdefizite, Investitionen in Zukunftstechnologien und in Forschung und Bildung, aber auch die Liberalisierung weiterer Märkte (etwa mit Hilfe der Dienstleistungsrichtlinie) und Reformen auf dem Arbeitsmarkt.

Hauptfelder Wirtschaft und Beschäftigung Der Europäische Rat bestätigte die bestehenden integrierten Leitlinien „Grundzüge der Wirtschaftspolitik und beschäftigungspolitische Leitlinien“, das heißt auch für den Zeitraum 2008-2010 gelten in diesen Bereichen die bereits 2005 beschlossenen Empfehlungen. Diese Entscheidung ist auch damit zu begründen, dass den maßgeblichen Akteuren die nicht vollständige Umsetzung aller Leitlinien in allen Mitgliedstaaten bewusst sein dürfte.

Vier vorrangige Bereiche Bei der Umsetzung des Programms und der Leitlinien hat der Europäische Rat einen Rahmen gesetzt, innerhalb dessen gewisse Schwerpunkte künftig verstärkt zu berücksichtigen sind. Er bestätigte nun die vier vorrangigen Bereiche, die er selbst auf seiner Tagung im Frühjahr 2006 als Eckpunkte der erneuerten Lissabon-Strategie vereinbart hatte. Diese vier Bereiche sind:

- Mehr Forschung, Entwicklung und Innovation;
- Ein dynamisches Wirtschaftsumfeld;
- In die Menschen investieren;
- Eine umweltfreundlichere Wirtschaft.

Offene Methode der Koordinierung Die im Zuge der Lissabon-Strategie eingeführte Offene Methode der Koordinierung soll nicht nur beibehalten, sondern verstärkt genutzt werden, um zu einem umfassenden Austausch guter Praxis zwischen den Mitgliedstaaten zu kommen – vor allem mit Blick auf das Euro-Währungsgebiet. Das ist insofern bemerkenswert, als gerade dieses Politikinstrument des öfteren als eher intransparent in Bezug auf die Vermittlung in die europäische Öffentlichkeit galt.

Verzahnung Lissabon – Kohäsionsfonds Die Verzahnung von spezifischen Politikfeldern mit der Lissabon-Strategie kommt in der Aussage des Europäischen Rates zum Ausdruck, dass der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt auch dazu beitrage, die erneuerte Lissabon-Strategie zu verwirklichen. In Zukunft sollen deshalb die Kohäsionsfondsmittel in noch stärkerem Maße dieser Zielsetzung unterworfen sein. Da die Programmplanungsphase hierzu abgeschlossen ist, wird es nun bei der Umsetzung darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden.

Gerade die makroökonomischen Zielkennzahlen, die sich auf Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau beziehen, wurden vom Europäischen Rat besonders betont. Nicht nur die Lissabon-Strategie, sondern auch die Erfordernisse der

Gemeinsamen Währung verlangen nach Ausgabendisziplin und nach einer nachhaltigen Konsolidierung in den öffentlichen Haushalten. Dabei sind besonders diejenigen Mitgliedstaaten zur Tätigkeit aufgerufen, die in den zurückliegenden Jahren die gesetzten Ziele nicht erreicht haben.

Makroökonomische
Zielkennzahlen

Besonders erwähnenswert ist, dass der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen die soziale Dimension der EU als Bestandteil der Lissabon-Strategie bestätigte und hervorhob, dass Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik stärker als bislang miteinander verzahnt werden müssten. Ob und wie dieser Appell in den kommenden Jahren auch umgesetzt werden wird, bleibt abzuwarten. Der Europäische Rat beauftragte die Kommission, sich hierzu Gedanken zu machen.

Die soziale Dimension

Die Union und ihre Mitglieder sind vom grundsätzlichen Nutzen der Lissabon-Strategie und ihrer Instrumente überzeugt. Der Europäische Rat hob daher hervor, dass es auch nach 2010 notwendig sein werde, Strukturreformen durchzuführen, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten und den sozialen Zusammenhalt zu fördern – auch um das Erreichte zu sichern. Die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten wurden daher aufgefordert, erste Überlegungen über die Zukunft der Lissabon-Strategie für die Zeit nach 2010 anzustellen.

Lissabon-Strategie nach 2010

Neben diesen eher allgemeinen Ausführungen und Zielsetzungen beschloss der Europäische Rat in drei Bereichen konkrete Maßnahmen, die im zweiten Dreijahreszyklus realisiert werden sollen:

Konkrete Maßnahmen
2008-2010

- Investitionen in Wissen und Bildung;
- Erschließung des Unternehmenspotenzials, insbesondere von KMU, sowie
- Investieren in Menschen und Modernisieren der Arbeitsmärkte.

1.1. Investitionen in Wissen und Bildung

Es bleibt das Ziel der EU, dass die Mitgliedstaaten drei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investieren. Neue, zusätzliche Anstrengungen wurden nunmehr gefordert, die auf dem bereits Erreichten aufbauen und neues Potenzial für Innovation und Kreativität in der Union erschließen sollen. Dabei sollen recht konkrete Maßnahmen ergriffen werden, die zum großen Teil in das derzeit laufende [siebte Forschungsrahmenprogramm \(2007-2013\)](#) eingebettet sind. Dazu gehören unter anderem:

Forschung hat Priorität

- Die rasche Umsetzung zentraler Projekte wie zum Beispiel das Satellitenprojekt GALILEO, das Europäische Innovations- und Technologieinstitut, der Europäische Forschungsrat und andere Maßnahmen im 7. Forschungsrahmenprogramm;
- Der Aufbau des so genannten Hochgeschwindigkeits-Internets und die Erleichterung des Zugangs dazu auch für Privathaushalte;
- Die Förderung eines EU-weiten Risikokapitalmarkts gerade für hochinnovative Unternehmen, wobei der Europäische Investitionsfonds eine Schlüsselrolle bei der Finanzierung spielen soll;
- Die bessere Koordinierung der Aktivitäten zur verstärkten Vernetzung von Wissenschaft und Industrie durch regionale Cluster und Netze.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zeichnet sich ab, dass die Union der Schaffung eines Europäischen Forschungsraums in Zukunft noch stärkeres Gewicht geben möchte. Es soll nämlich eine fünfte Grundfreiheit verwirklicht werden, der freie Verkehr von Wissen. Um das Ziel zu erreichen, erachten die EU-Staats- und Regierungschefs zum Beispiel folgende Maßnahmen für notwendig:

Eine fünfte Grundfreiheit

- Die Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität von Forschern, Studenten, Wissenschaftlern und Hochschullehrern;
- Eine stärkere Öffnung und wettbewerbliche Ausrichtung des Arbeitsmarkts für europäische Forscher durch bessere Karrierestrukturen, mehr Transparenz und mehr Familienfreundlichkeit;
- Das Vorantreiben der Hochschulreformen sowie
- Die Erleichterung und Förderung der optimalen Nutzung von geistigem Eigentum, das in öffentlichen Forschungseinrichtungen geschaffen wird, durch eine Charta zum Umgang mit geistigem Eigentum.

1.2. Erschließung des Unternehmenspotenzials, insbesondere von KMU

Die Union hat erkannt, dass Arbeitsplätze in den vergangenen Jahren vor allem in den Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) geschaffen wurden. Konsequenterweise versucht sie daher, für diese ein positives Umfeld zu schaffen, in dem Gründungen leicht zu bewerkstelligen sind und generell der bürokratische Aufwand verringert wird. Auf diese Weise soll die Wettbewerbsfähigkeit der KMU, aber auch der Unternehmen insgesamt, gefördert bzw. gesichert werden.

Maßnahmenbündel

Eines der wichtigsten Maßnahmenbündel im Rahmen der Lissabon-Strategie, das bereits auf dem Frühjahrsgipfel 2007 beschlossen wurde, ist eine **bessere Rechtsetzung**. So sollen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um den Verwaltungsaufwand, der durch europäische Vorschriften entsteht, bis 2012 um 25 Prozent zu verringern. Der ganze Prozess soll beschleunigt und auf der Frühjahrstagung 2009 einer Bewertung unterzogen werden. Die Verwirklichung des Binnenmarkts durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung ist ein weiteres Ziel der Union. Der Abbau noch bestehender Hemmnisse in Bezug auf die vier Grundfreiheiten steht hier ebenso zur Diskussion wie die Stärkung des Wettbewerbs in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen (hier sind in den Schlussfolgerungen aber nur Verweise auf Energie – siehe Kapitel 2 – und elektronische Kommunikation, nicht aber auf Wasser zu finden). Zudem soll die Dienstleistungsrichtlinie vollständig, kohärent und rechtzeitig umgesetzt und durchgeführt werden. Spezielle kleinere Maßnahmen für die KMU runden das Bild ab.

Die externe Dimension

Auf seiner Tagung im Oktober 2007 beschloss der Europäische Rat, die externe Dimension der Lissabon-Strategie zu stärken. Es gilt, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Globalisierung mit zu gestalten und zu prägen. Die EU soll als Vertreterin des Freihandels – etwa bei den Doha-Verhandlungen – auch entsprechend auftreten. Die Prioritäten des Europäischen Rats liegen weiterhin in der Schaffung eines verlässlichen Zugangs zu Energie und strategischen Rohstoffen (siehe Kapitel 2), im Abschluss bilateraler Handelsabkommen mit wichtigen Partnern (auch um die Nachbar- und Bewerberstaaten zu integrieren) und auf der Durchsetzung von Regeln und Normen im weltweiten Handel (etwa im Bereich des geistigen Eigentums).

1.3. Investieren in Menschen und Modernisieren der Arbeitsmärkte

Die soziale Dimension, die in der zweiten Hälfte der erneuerten Lissabon-Strategie verstärkt zum Tragen kommen soll, lässt sich am ehesten in diesem dritten Handlungsbereich verorten. Indem dem Aspekt der Bildung mehr Gewicht beigegeben wird, sollen nicht nur der Übergang zu einer wissensbasierten Gesellschaft erleichtert oder die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt verbessert

werden. Dadurch sollen auch Chancengleichheit hergestellt und die Armut sowie die Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden.

Der Europäische Rat forderte die Europäische Kommission auf, Vorschläge zu einer erneuerten Sozialagenda vorzulegen. Dabei machte er deutlich, dass Sozialpolitik in diesem Kontext vor allem die Integration möglichst aller Gesellschaftsschichten in den Arbeitsmarkt durch Bildungs- und andere Maßnahmen meint. Aufgrund des demographischen und technischen Wandels gilt es, künftige Qualifikationsanfordernisse von Arbeitnehmern einzuschätzen und entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen. Der Europäische Rat verwies hierbei auch auf die Wirtschaftsmigration, die helfen könne, bestehende und kommende Probleme zu lösen oder zumindest zu entschärfen. Er vertrat die Ansicht, „dass die beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Kommissionsvorschläge für eine gemeinsame Migrationspolitik behandelt werden müssen“.

Beschäftigung durch
Qualifikation

Der Europäische Rat forderte die Mitgliedstaaten ausdrücklich zu konkreten Maßnahmen auf. Zu diesen gehören:

Konkrete Maßnahmen

- Das Qualifikationsniveau von jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu heben und die Zahl der Schulabbrecher zu senken;
- Die allgemeine und berufliche Bildung zu verstärken, vor allem für Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer sowie
- Die Gesamterwerbsbeteiligung zu fördern.

Der Europäische Rat wiederholte seine Absicht, dem *Flexicurity-Konzept*, das ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt schaffen soll, zu mehr Beachtung zu verhelfen. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die gemeinsam vereinbarten Flexicurity-Grundsätze umzusetzen, wozu unter anderem auch der Aufbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehören.

Flexicurity

1.4. Die Zukunft der Lissabon-Strategie

Aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wird deutlich, dass die Lissabon-Strategie ein typisches Querschnittsinstrument europäischer Politik ist – fast alle Bereiche, in denen die Union tätig ist, tragen zu deren Verwirklichung bei. Dieser Querschnittsansatz wird nun im zweiten Dreijahreszyklus noch deutlicher werden, denn die bislang vernachlässigten Bereiche Soziales und Umwelt sollen stärker zur Geltung kommen.

Querschnittsinstrument

Wettbewerbsfähigkeit definieren der Europäische Rat und die Kommission hauptsächlich über verstärkte Bemühungen in den Bereichen Forschung und Innovation, über eine Förderung der Bildung in vielen Aspekten, aber auch über ein entsprechendes Handeln auf globaler Ebene, etwa in der Außenhandelspolitik. Die Lissabon-Strategie wird damit zu einer wichtigen Richtschnur zur Bemessung des Erfolges europäischer Politik überhaupt. Die Kommission muss sich allerdings weitgehend auf die Rolle als Moderatorin oder Impulsgeberin beschränken, da ihr zu einem echten Durchgriff die Kompetenzen fehlen. Hauptakteur ist in diesem Bereich immer noch der Europäische Rat, der nun für die nächsten drei Jahre den Weg geebnet hat. Dabei wird sich erweisen, ob die erneuerte Lissabon-Strategie auch in Zeiten schwächerer weltwirtschaftlicher Konjunktur die Union wettbewerbsfähiger machen und Menschen in Lohn und Brot bringen kann.

Lissabon als Richtschnur

2. Klimawandel und Energie

Hohe Ziele Seit dem **EU-Gipfel im März 2006** haben sich Energiefragen als eigenständiger Themenkomplex auf der Agenda der Frühjahrstreffen etabliert. Grund dafür ist die gestiegene Brisanz, die diesem Politikfeld zukommt: Die EU ist zunehmend mit versiegenden fossilen Rohstoffquellen konfrontiert, so dass die Abhängigkeit von externen Energielieferanten weiter steigt. Spätestens seit der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 erhielt die Thematik eine zusätzliche Dimension, indem Fragen des Klimaschutzes an Bedeutung gewannen. Der EU-Gipfel im **März 2007** verabschiedete schließlich einen umfassenden energiepolitischen Aktionsplan für die Jahre 2007 bis 2009, der zu einer effizienten, sicheren und nachhaltigen Energieversorgung und gleichzeitig zu einem größeren Engagement zum Klimaschutz in Europa beitragen soll. Darin hat sich die EU hohe Ziele gesetzt: Bis 2020 sollen die CO₂-Emissionen um 20 Prozent im Vergleich zu 1990 reduziert, der Anteil der erneuerbaren Energien auf 20 Prozent und der Biokraftstoffanteil auf 10 Prozent erhöht sowie die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden. Wie diese Ziele konkret erreicht werden sollen, das heißt welcher Mitgliedstaat welche Maßnahmen durchführen muss, wurde im März 2007 allerdings noch nicht geklärt. Die Kommission wurde vielmehr damit beauftragt, dazu Vorschläge zu erarbeiten.

Drängen auf rasche Umsetzung Am 23. Januar 2008 legte diese schließlich ihren Entwurf für ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Energie- und Klimaschutzpolitik der EU vor, der die ‚harten‘ Verteilungsfragen berührt. Während die geplante **Richtlinie zur Stärkung der erneuerbaren Energien** zwischen den Mitgliedstaaten derzeit aufgrund der Frage der Lastenverteilung noch höchst umstritten ist und daher nur am Rande Thema des Frühjahrsgipfels war, stießen die Vorschläge für eine **Entscheidung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen** sowie für eine **Richtlinie zum Europäischen Emissionshandelssystem (ETS)** und zur **Speicherung von Kohlendioxid** grundsätzlich auf Zustimmung. Der Europäische Rat forderte den Rat und das Europäische Parlament auf, bis Ende 2008 zu einer Einigung darüber zu kommen, die den Aspekten der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit, der Potenziale der einzelnen Mitgliedstaaten und der Solidarität zwischen ihnen Rechnung trägt. Sollte tatsächlich ein Kompromiss bis Ende 2008 gelingen, könnte die EU damit wichtige Signale mit Blick auf die internationalen Verhandlungen der UN zur Erneuerung des Kyoto-Protokolls ab 2012 aussenden und andere große Energieverbraucher zur Nachahmung bewegen.

Energie- und emissionsintensive Branchen Bei der Frage der Ausgestaltung des ETS als einem Schlüsselement der europäischen Energiepolitik wird derzeit vor allem noch der Umgang mit emissions- und energieintensiven Branchen wie zum Beispiel der Stahl- oder Chemieindustrie kontrovers diskutiert. Besonders betroffen sind unter anderem Österreich, Deutschland oder Frankreich, die für eine umfassende Berücksichtigung der Bedürfnisse der entsprechenden Branchen plädieren. Der Europäische Rat bekräftigte, er sei sich bewusst, „dass die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionsquellen vor dem globalen Hintergrund wettbewerbsgeprägter Märkte in bestimmten Wirtschaftsbereichen (...) ein Problem ist“. Um eine Standortverlagerung von Firmen dieser Branchen aufgrund von wettbewerbsbehindernden Regelungen durch das ETS in Länder außerhalb der EU zu verhindern, zielt die EU auf eine internationale Vereinbarung zum Emissionshandel, die gleiche Voraussetzungen für alle Wettbewerber schafft. Der Europäische Rat deutete jedoch an, dass im Falle eines Scheiterns der internationalen Gespräche „geeignete Maßnahmen eingelei-

tet werden können“, das heißt Ausnahmeregelungen innerhalb des ETS denkbar sind. Hier zeichnet sich jedoch ein Konflikt zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission ab: Während Bundeskanzlerin Merkel in diesem Zusammenhang auf eine schnelle Einigung drängt, um Planungssicherheit für die Industrie zu schaffen, will die Brüssler Behörde einer internationalen Entscheidung nicht vorgreifen und stellt eine endgültige Regelung **erst für 2011 in Aussicht**.

Um den „Übergang zu einer im Zeichen von Sicherheit und Nachhaltigkeit stehenden kohlenstoffarmen Wirtschaft“ erfolgreich zu gestalten, forderte der Europäische Rat ein umfassendes Maßnahmenbündel. Dazu gehören die Investition in die Erforschung und Entwicklung von energieeffizienten Technologien, die Forcierung der Öko-Industrie, die Förderung eines nachhaltigen Verkehrssystems, die Überprüfung der Energiesteuerrichtlinie, die Verbesserung der Energieeffizienz sowie die Information der Verbraucher und die Vermittlung von Werten, um das Verhalten der Bürger nachhaltig zu ändern.

Umfassende Maßnahmen

Der Europäische Rat bekräftigte nochmals seine Forderung, bis Juni 2008 eine politische Einigung über die Vollendung des europäischen Energiebinnenmarkts zu erzielen. Insbesondere die Frage der Entflechtung („unbundling“), also der Trennung von Netzbetrieb und Energieerzeugung, stellte sich dabei in der Vergangenheit als Kristallisationspunkt der Debatten heraus. Während die Kommission auf eine völlige Entflechtung drängt und dies mit den Vorteilen eines gesteigerten europäischen Wettbewerbs begründet, fordern vor allem die französische und die deutsche Regierung einen „dritten Weg“ mit weniger strikten Regelungen.

Energiebinnenmarkt

Schließlich gingen die Staats- und Regierungschefs auf die externe Dimension einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik ein, die in den von der Kommission bislang vorgelegten Entwürfen nur eine **untergeordnete Rolle** spielt. Eine Bewertung der bereits erzielten Fortschritte soll im November 2008 vorgelegt und auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2009 gebilligt werden. Darauf aufbauend soll ein neuer Energieaktionsplan erarbeitet werden, der auf den bis 2009 laufenden aktuellen Aktionsplan folgen soll. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen zu einer sicheren Energieversorgung stehen implizit Überlegungen zur Diversifizierung der Energielieferanten, um eine einseitige Abhängigkeit zu vermeiden. Bislang bezieht die EU den Großteil ihres Energiebedarfs aus Russland. In diesem Zusammenhang kommt dem europäischen Pipeline-Projekt „Nabucco“ eine besondere Bedeutung zu, da es der EU neue Energiequellen sichern soll. Entscheidend zur Realisierung des Ziels, die einseitige Abhängigkeit von Russland zu verringern, ist allerdings eine gemeinsame europäische Verhandlungsposition. Aufgrund der in der Vergangenheit teilweise divergierenden Ansätze der einzelnen EU-Mitgliedstaaten – so steht zum Beispiel das Projekt „South Stream“, das Russland unter anderem gemeinsam mit Rumänien, Ungarn, Tschechien, Italien, Österreich und Serbien durchführt, in direkter Konkurrenz zu Nabucco – forderte der Europäische Rat daher, „dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Erörterung von Energiefragen mit Dritten eine einheitliche Position vertreten.“ Ein weiterer Schwerpunkt einer europäischen Energieaußenpolitik soll die Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit bilden. Zentral dabei ist ein kooperativer Ansatz mit Drittländern und anderen Regionen.

Externe Dimension

Die Themen Energie und Klimaschutz haben sich aufgrund ihrer Bedeutung für die Wirtschaft zu einem wichtigen Baustein der Lissabon-Agenda für Wachstum und

Ausbau der Energie- und
Klimaschutzpolitik

Beschäftigung entwickelt. Auch beim diesjährigen Frühjahrsgipfel der EU wurde deutlich, dass die beiden Politikbereiche aufgrund interner sowie externer Herausforderungen gemeinsam auf europäischer Ebene angegangen werden müssen. Die Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten um einen europäischen Ansatz zur Stärkung der alternativen Energieträger und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen sind daher zu begrüßen. Die jüngsten Nahrungsmittelkrisen in Ländern wie Haiti oder Indonesien machen jedoch deutlich, wie komplex die Thematik tatsächlich ist. So geht der massive Anbau von Biokraftstoffträgern zu Lasten des Anbaus wichtiger Grundnahrungsmittel, sodass die Preise zum Beispiel für Mais oder Reis extrem steigen. Die EU muss ihren energie- und klimaschutzpolitischen Ansatz daher künftig weiter ausbauen und auch solche Auswirkungen einbeziehen. Dass der Außendimension der Energieversorgung künftig mehr Bedeutung zukommen soll, ist aufgrund der globalen Zusammenhänge in energie- und klimaschutzpolitischen Fragen ein dringend nötiger Schritt in die richtige Richtung.

3. Stabilität der Finanzmärkte

Frühwarnsystem zur
Stärkung von Transparenz

Unter dem Eindruck der durch den Einbruch des Immobilien- und Hypothekenmarktes in den USA ausgelösten Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten hatte der Europäische Rat bereits auf seiner **Tagung im Oktober 2007** angekündigt, Maßnahmen zur Verhinderung bzw. Bekämpfung solcher Krisen zu erarbeiten. Bei einem **anschließenden Treffen** am 29. Januar 2008 wiederholten die Regierungschefs der „Großen Drei“, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, sowie der damalige italienische Ministerpräsident Romano Prodi und Kommissionspräsident José Manuel Barroso die Forderung nach einem Frühwarnsystem, mit dem Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten erkannt und entschärft werden können. Aufbauend auf diesen Überlegungen legte der Rat Wirtschaft und Finanzen auf der Tagung des Europäischen Rates einen Zwischenbericht über die Stabilität der Finanzmärkte vor, der auf die Eingriffe der Europäischen Zentralbank, der Behörden der Mitgliedstaaten und der EU sowie der Finanzinstitute zur Stabilisierung der unsicheren internationalen Lage des internationalen Finanzsystems verweist.

Internationale
Zusammenarbeit

Der Europäische Rat wiederholte seine Aufforderung an Banken und andere Finanzinstitute, höchstmögliche Transparenz herzustellen und Risikopositionen offen zu legen. Er schlug darüber hinaus vor, dass die Behörden in der EU Regelungs- und Aufsichtsmaßnahmen ergreifen sollten, ohne jedoch die Verantwortung des Privatsektors in diesem Bereich zu untergraben. Ein *Memorandum of Understanding*, das noch im Frühjahr 2008 zwischen den EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet werden soll, soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Behörden zur Bewältigung von Finanzkrisen erleichtern. Der Europäische Rat verwies zudem auf die Bedeutung, die der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, insbesondere im Rahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF), in dieser Hinsicht zukomme. Spätestens bei seiner Tagung im Herbst 2008 will sich der Europäische Rat erneut mit der Thematik befassen.

Staatsfonds

Hinsichtlich der Ausgestaltung von Staatsfonds betonten die EU-Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung für einen freiwilligen Verhaltenskodex auf internationaler Ebene.

Nicht in den Schlussfolgerungen enthalten sind Überlegungen zum Umgang mit dem nach wie vor hohen Kurs des Euro im Vergleich zum Dollar.

4. Union für den Mittelmeerraum

In lediglich fünf Zeilen handeln die Schlussfolgerungen die Frage des vor allem vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy vehement vorangetriebenen Projekts einer Mittelmeerunion ab, das die Zusammenarbeit der EU mit den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten neu gestalten soll. Dazu heißt es: „Die Europäische Union stimmt im Grundsatz einer Union für den Mittelmeerraum zu, die die EU-Mitgliedstaaten und die nicht der EU angehörenden Mittelmeer-Anrainerstaaten umfassen wird.“ Bis zur Gründungstagung dieser „Union für den Mittelmeerraum“, die am 13. Juli 2008 unter französischer Ratspräsidentschaft in Paris stattfinden wird, soll die Kommission dem Rat entsprechende Vorschläge vorlegen, wie die „Modalitäten für den künftigen ‚Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum‘“ ausgestaltet sein sollen. Damit ist klar, dass es sich nicht um ein völlig neues europäisches Projekt handeln wird, sondern die bereits bestehenden Instrumente des 1995 ins Leben gerufenen **Barcelona-Prozesses** überarbeitet und neu ausgerichtet werden. Thematisch soll sich die Initiative an den bisherigen Kooperationsschwerpunkten wie Sicherheit, Wirtschaft, Kultur und Migration orientieren sowie zusätzlich Bereiche wie Energie, Klima- und Umweltschutz umfassen. Sie richtet sich an die bisherigen Barcelona-Prozess-Partner Albanien, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Mauretanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Türkei. Wahrscheinlich ist zudem eine Teilnahme Libyens, das seit 1999 Beobachterstatus beim Barcelona-Prozess hat.

Neuausrichtung des
Barcelona-Prozesses

Die Unterstützung aller EU-Staats- und Regierungschefs für die lange umstrittene Initiative konnte letztlich dadurch gesichert werden, dass ihr alle 27 EU-Mitgliedstaaten angehören werden. Sarkozy hatte lange Zeit eine Version favorisiert, bei der nur die an das Mittelmeer angrenzenden EU-Mitgliedstaaten teilnehmen sollten. Dies hatten jedoch vor allem Deutschland, aber auch andere Staaten wie Österreich oder Slowenien mit dem Argument abgelehnt, dass dadurch eine Spaltung der Union drohe und ineffiziente und teure Parallelstrukturen entstehen könnten. Zudem hatten sich die Gegner der Idee dagegen ausgesprochen, Ressourcen der gesamten EU für ein Projekt einzusetzen, dem nicht alle Mitgliedstaaten angehörten.

Initiative für alle
EU-Mitgliedstaaten

Die Reaktionen auf Seiten der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten auf die Initiative waren gemischt. Vor allem die **Türkei** hatte sich immer wieder gegen die Idee der Union für den Mittelmeerraum ausgesprochen, da sie eine Aushöhlung des laufenden Beitrittsprozesses zu Gunsten einer abgeschwächten Form der EU-Mitgliedschaft befürchtet. Das Konzept einer privilegierten Partnerschaft, das unter anderem von Bundeskanzlerin Angela Merkel favorisiert wird, lehnt die Führung in Ankara entschieden ab und betont, dass für sie lediglich eine Vollmitgliedschaft in Frage komme. Aber auch mit Blick auf die übrigen Mittelmeernachbarn sind die Erfolgsaussichten für die neue Union noch ungewiss, die Spannungen gerade zwischen den arabischen Staaten und Israel sowie die unterschiedlichen Erwartungen der Länder an die EU erschweren eine Kooperation in der Region zunehmend.

Reaktionen der
Kooperationspartner

Bis zur Gründungstagung der Union für den Mittelmeerraum wird es nun darauf ankommen, die noch offenen Schwachstellen und Unklarheiten zu beheben. Gelingt es der Kommission, konstruktive Vorschläge zu unterbreiten und eine kohärente Ausrichtung der Initiative vorzunehmen, kann die Mittelmeerunion dazu beitragen, die Politik der EU **gegenüber ihren südlichen Nachbarn zu stärken**.

Neue Nachbarschaftspolitik?

Zentral ist dabei jedoch, dass das Projekt nicht zu Lasten der östlichen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik geht, wie dies insbesondere von manchen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten befürchtet wird. Zudem muss den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterschieden der südlichen Mittelmeeranrainer sowie deren divergierenden Erwartungen an eine Kooperation mit der EU Rechnung getragen werden. Gelingt dies, kann die Union für den Mittelmeerraum eine echte Chance für die Neugestaltung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn sein.

5. Ergebnisorientierter Ansatz als Grundlage

Solide Management- und
Vermittlungsleistung

Die Frühjahrstagung des Europäischen Rates arbeitete routinemäßig die auf der aktuellen Agenda der EU stehenden Fragen zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ab. Dem **slowenischen Vorsitz** gelang es dabei, eine solide Management- und Vermittlerrolle zu übernehmen und divergierende Positionen, zum Beispiel im Bereich Energie und Klimawandel, zusammenzuführen und eine Einigung auf die politische Grundrichtung herbeizuführen. Auch wenn das Vorgehen der Regierung unter Premier Jansa zu Beginn der slowenischen Ratspräsidentschaft vor allem hinsichtlich der Kosovo-Statusfrage bei einigen EU-Mitgliedstaaten für Irritationen gesorgt hatte, so bestätigt die Vorgehensweise Ljubljanas, dass vor allem kleinere EU-Mitglieder ihrer Präsidentschaftsrolle als Makler zwischen verschiedenen Positionen gerecht werden.

Große Staaten als
Impulsgeber

Die Funktion der Impulsgeber übernahmen jedoch zwei andere Akteure: Mit ihrer gemeinsamen Initiative zur Neuausrichtung des Barcelona-Prozesses durch die Gründung einer „Union für den Mittelmeerraum“ bewiesen Angela Merkel und Nicolas Sarkozy einmal mehr, dass Entscheidungen über zentrale Weichenstellungen europäischer Politik häufig durch die Führungsleistung großer Mitgliedstaaten, insbesondere durch eine Zusammenarbeit des deutsch-französischen Tandems, zustande kommen. Durch die Einigkeit der beiden Länder gelang es, auch die Unterstützung der übrigen Mitglieder zu gewinnen und einen neuen Impuls für die Entwicklung der Union zu setzen.

Aufzeigen von politischen
Positionen

Gerade angesichts der Ratifikationsphase des Vertrags von Lissabon kann diese ergebnisorientierte Strategie durchaus dazu beitragen, die Unterstützung der Bürger für das Projekt der europäischen Integration zu gewinnen. Die Signale der Eintracht, die die Mitgliedstaaten in den verschiedenen Politikbereichen – Wirtschaft und Soziales, Energie und Klimaschutz, Finanzmärkte, Nachbarschaftspolitik – aussandten, können für die Akzeptanz der EU nützlich sein. Die Union kann dadurch zeigen, dass sie trotz eines jahrelangen Reformprozesses, in dem Debatten um Institutionen und Machtverteilung im Vordergrund standen, fähig ist, konkrete Politiken umzusetzen und einen Mehrwert durch ein gemeinsames europäisches Vorgehen zu erzeugen. Ergänzend dazu muss jedoch immer wieder deutlich gemacht werden, dass die EU kein reiner Produzent von Sachleistungen ist, sondern ein aktives politisches Gebilde, an dessen Politik sich die Bürger beteiligen können. Der anstehende Wahlkampf zu den Europawahlen 2009 bietet eine gute Gelegenheit, beide Dimensionen miteinander zu verknüpfen: Die europäischen Parteien sollten für ihre Positionen zu den unterschiedlichen Politikbereichen öffentlich um Zustimmung werben, um den Bürgern eine echte Entscheidungsmöglichkeit zum Kurs der Europäischen Union zu geben.

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329

E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de