

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die EU unter französischem Vorsitz

Seit Juli hat Frankreich von Slowenien den Ratsvorsitz für die zweite Jahreshälfte 2008 übernommen und will ein „Europa, das handelt“. Nach dem ablehnenden Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon bleibt die Zukunft der Union zentrales Thema. Gleichwohl wird sich die EU im Vorfeld des Wahljahres 2009 grundsätzlich mit den vier Schwerpunktthemen Energie- und Klimawandel, Migration, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Gemeinsame Agrarpolitik befassen. Ein Vorzeigeprojekt des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, die Union für das Mittelmeer, ist inzwischen eingebettet in die Gemeinschaftspolitik und soll dem angeschlagenen Barcelona-Prozess neuen Schwung geben. Mit der Weiterentwicklung der Beziehungen der EU zu Russland und der Energieaußenpolitik stehen Themen an, die über die Präsidentschaft Frankreichs hinausreichen.

Am 30. Juni 2008 wurde das Achtzehnmonatsprogramm des französischen, tschechischen und schwedischen Vorsitzes vorgestellt. Mit dem französischen Ratsvorsitz beginnt die zweite sog. Triopräsidentschaft, ein Konzept, das eine kontinuierliche Arbeit über einen Zeitraum von 18 Monaten gewährleisten soll.

Die detaillierte Ausarbeitung erfolgt sukzessive mit der Schwerpunktsetzung der drei aufeinander folgenden Vorsitze. Der Entwurf des Achtzehnmonatsprogramms war vor dem ablehnenden Referendum in Irland erarbeitet worden und ist zwischenzeitlich nach dem ins Stocken geratenen Ratifizierungsprozess und entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (ER) vom Juni 2008 aktualisiert worden. Die Anpassungen stellen klar, dass die nächsten Ratsvorsitze sich an den Schlussfolgerungen des ER vom Juni und folgenden Beschlüssen des ER orientieren und die Passagen des Programms, die auf den Vertrag von Lissabon Bezug nehmen, im Lichte der Schlussfolgerungen zu lesen sind.

Frankreich, das innerhalb der Triopräsidentschaft den Auftakt macht und den Lissabon-Vertrag parlamentarisch ratifiziert hat, hatte 2005 in einem Referendum den Vertrag über eine Verfassung für Europa abgelehnt. Der Ratsvorsitz will nicht zuletzt aus dieser Erfahrung heraus die inhaltlichen Schwerpunktthemen der kommenden sechs Monate in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken und damit die Handlungsfähigkeit der Union deutlich machen. Dennoch schwebt über der inhaltlichen Arbeit am Konkreten die Frage nach der Zukunft des Vertrages von Lissabon und dem weiteren Vorge-

hen. Eine Phase des Stillstandes, soweit besteht Einigkeit, soll es diesmal nicht geben. Die Bundesregierung hat dem amtierenden Vorsitz ihre Unterstützung zugesagt. Der tschechische und der polnische Präsident haben die Unterzeichnung des Ratifikationsgesetzes ausgesetzt. In Deutschland liegt der Vertrag von Lissabon dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vor.

Bereits im Sommer 2007 hatte der französische Präsident Nicolas Sarkozy in seiner Rede vor der Botschafterkonferenz in Paris als Schwerpunkte der französischen Ratspräsidentschaft die Politikbereiche Energie, Immigration, Umwelt und das Europa der Verteidigung skizziert. Zwischenzeitlich und nach Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedern wurde das ambitionierte Programm ausdifferenziert. Insbesondere die Themen Energie und Klima ziehen sich mit ihren vielfältigen Facetten wie rote Fäden durch die anderen Politikbereiche. Sarkozy stellte sein ambitioniertes Präsidentschaftsprogramm am 10. Juli 2008 im Europäischen Parlament vor.

Im Januar 2008 hatte die Kommission ein **Klimapaket** mit Vorschlägen für mehrere legislative Maßnahmen vorgelegt. Der Ratsvorsitz strebt bis zum Ende des Jahres eine politische Einigung an über die Überarbeitung des Emissionshandelssystems, über einen Beschluss über eine gerechte Lastenverteilung, die Rahmenrichtlinie über erneuerbare Energien und die Richtlinie über die geologische Speicherung von CO₂. Der Europäische Rat (ER) vom Juni 2008 hat in seinen Schlussfolgerungen Rat und EP nachdrücklich dazu aufgefordert, vor Ablauf der

Wahlperiode eine endgültige Verständigung herbeizuführen. Anfang Juli fand ein informelles Treffen der Umweltminister statt, bei dem auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft und aus dem EP die Maßnahmen des Klimapaketes mit dem Ziel einer Annäherung der Positionen erörtert wurden.

Im Kontext der **Energiedebatte**, deren außenpolitische Komponente zunehmend an Bedeutung gewinnt, werden auch das Thema der Energieversorgungssicherheit und insbesondere damit zusammenhängende Fragen wie etwa die Verhandlungen über ein neues Abkommen der EU mit Russland und die Zentralasienstrategie eine herausgehobene Rolle spielen. Neben den steigenden Preisen für Erdöl waren auch die gestiegenen Lebensmittelpreise Anlass für den ER, den Ratsvorsitz zu beauftragen, gemeinsam mit der Kommission Maßnahmen zu prüfen, die die Folgen der Preiserhöhungen abfedern helfen. Der Vorsitz ist aufgefordert worden, hierüber bereits dem ER im Oktober Bericht zu erstatten. Außenpolitisch soll ein privilegierter Dialog mit Erzeuger-, Verbraucher- und Drittstaaten im Zuge der vorgesehenen Gipfeltreffen geführt werden. Neben dem Thema Ernährungssicherheit stehen Tiergesundheit, Pflanzenschutz sowie die Fischfangquoten als Handlungsfelder auf der Agenda. Außerdem sollen im Anschluss an den sog. Gesundheitscheck der Agrarpolitik bis Ende 2008 Maßnahmen zur Rechtsvereinfachung beschlossen werden. Der G-8-Gipfel in Japan befasste sich ebenfalls mit den steigenden Rohölpreisen, dem Klimawandel und mit den hohen Nahrungsmittelpreisen. Die Vorschläge reichen von Hilfen für arme Länder über eine Umschichtung nicht genutzter Agrarbeihilfen in Hilfen für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern bis hin zur Aufstockung der Getreidereserven. Doch bereits die Zusammensetzung der G-8 ist mangels Mitgliedschaft von Schwellenländern und ohne Beteiligung Afrikas in der Diskussion. Präsident Sarkozy hat eine Erweiterung auf eine G-13 gefordert.

Auch die Fortführung der erneuerten **Lissabon-Strategie** wird unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung bewertet. Unter französischem Ratsvorsitz müssen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme vorlegen, die im kommenden Jahr von der Kommission bewertet werden. Ebenfalls für 2009 steht eine Beratung des Berichts über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen an sowie einer Strategie zu den Herausforderungen, die der demographischen Entwicklung geschuldet sind.

Zur **Flexicurity** hat der Ratsvorsitz angekündigt, sich der Richtlinien über die Flexibilisierung der Arbeitszeit und zum Schutz der Zeitarbeitnehmer anzunehmen. Darüber hinaus will Frankreich sich für die geographische Mobilität von Arbeitnehmern einsetzen, u.a. bei der Beratung über

die Richtlinie zur Portabilität von Zusatzrentenansprüchen. Auch soll die von der Kommission Anfang Juli vorgelegte erneuerte Sozialagenda beraten werden. Die in ihr zusammengefassten Initiativen sollen die sozialen Errungenschaften der EU hervorheben und konzentrieren sich auf die Bereiche Bildung und Jugend, Gesundheit, Informationsgesellschaft und Wirtschaft. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen die Überarbeitung der Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat, die Umsetzung der Binnenmarktvorschriften bei Dienstleistungen von Unternehmen der Sozialwirtschaft, der Schutz vor Diskriminierung, der erleichterte Zugang von Patienten zur Gesundheitsversorgung in anderen europäischen Ländern und eine Mitteilung über die Bildung und die soziale Eingliederung von Kindern mit Migrationshintergrund.

Zum **europäischen Forschungsraum** verweist die Präsidentschaft auf den unter slowenischem Vorsitz begonnenen „Ljubljana-Prozess“ und will sich einsetzen für eine Vereinbarung über den Rechtsrahmen für paneuropäische Forschungseinrichtungen. Eine „Sichtweise für den Horizont 2020“ soll helfen, die Schwerpunktthemen europäischer Forschung zu umreißen. Bei einem geplanten Treffen im europäischen Weltraumbahnhof Kourou soll Gelegenheit zur Beratung von Schwerpunkten der europäischen Raumfahrtspolitik sein. Im Bereich der Informationstechnologien soll eine Vereinbarung über das 3. Telekommunikationspaket erreicht werden. Kritisch wird der Vorschlag der Kommission, eine Aufsichtsbehörde einzurichten, in die auch die bislang von der Agentur ENISA (European Network and Information Security Agency) ausgeübten Tätigkeiten eingehen, gesehen.

Migration ist ein für Frankreich auch innenpolitisch wichtiges Thema. Der Präsident in seinem früheren Amt als Innenminister hat die gegenwärtige Einwanderungspolitik Frankreichs mitgestaltet. Auf europäischer Ebene wird das Ressort Innen vom französischen Mitglied der Kommission Jacques Barrot verantwortet. Der Ratsvorsitz schlägt einen Einwanderungs- und Asylpakt mit gemeinsamen Grundlinien vor, der am 7./8. Juli 2008 beim informellen Treffen der EU-Innenminister in Cannes beraten und vom ER im Oktober 2008 beschlossen werden soll. Die vier Prinzipien, auf denen er beruhen soll, sind den Aufnahme- und Integrationskapazitäten entsprechende Quoten, Ablehnung von massiven Regulierungen, Harmonisierung der Asylpolitiken und Aushandlung von Rückübernahmeabkommen. Beim informellen Rat der Innenminister wird auch der Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX beraten. Die Agentur koordiniert u.a. den Einsatz von Schiffen, die die Flüchtlingsrouten überwachen. Die Mitgliedstaaten sollen sich verpflichten, der Agentur die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Neben einem effektiven EU-Grenzschutz soll ein abge-

stimmtes Konzept der gesteuerten Einwanderung zum EU-Standard werden. Einwanderer, die auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden, sollen dabei vor dem Familiennachzug Vorrang haben. Zudem möchte Frankreich mit der Initiative auch eine Angleichung bei den Asylverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten erreichen. Ein europäisches Unterstützungsbüro soll darüber wachen, dass die Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten auf vergleichbare Verfahren vertrauen können. Es zeichnet sich ab, dass der Pakt die Möglichkeit vorsehen wird, dass aus wirtschaftlichen und humanitären Gründen eine Legalisierung von Ausländern ohne Papiere erlaubt werden kann. Nach dem Europäischen Rat im Oktober tagt die Zweite EU-Afrika-Konferenz zu den Themen Migration und Entwicklung bereits Ende Oktober in Paris und befasst sich mit der Umsetzung des 2006 in Rabat, Marokko, verabschiedeten Aktionsplanes.

Weiteres Schwerpunktthema ist die **Agrarpolitik**. Dabei befasst sich der Health Check mit den Betriebsprämien, den traditionellen Marktordnungsinstrumenten, den Regelungen zur Cross-Compliance, Stützungszahlungen einschließlich Höchst- und Mindestbeträge und wirksamen Interventionsmechanismen. Nach der Mitteilung der Kommission zur Halbzeitbilanz sind angesichts steigender Lebensmittelpreise und sich verschärfender Krisen bei der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln in vielen Ländern Korrekturen notwendig. Der Präsident der Kommission Barroso hat im Kontext des G-8-Gipfels angekündigt, ungenutzte Agrarbeihilfen könnten seitens der EU zur Verfügung gestellt werden. Der Vorschlag bedarf noch der Abstimmung mit den Mitgliedstaaten. Für Frankreich, auf das 20% der Agrarproduktion in der EU entfallen, ist die Landwirtschaft und zunehmend die Biolandwirtschaft ein bedeutsamer Wirtschaftsbereich. Der Vorsitz strebt eine politische Einigung über den Gesundheitscheck bis zum Jahresende an.

Die **Beitrittsverhandlungen mit Kroatien** und der **Türkei** werden fortgeführt. Während hinsichtlich der Türkei der Zeitrahmen noch nicht gesteckt ist und Frankreich den Prozess als ergebnisoffen betont, stellt sich für Kroatien die Situation anders dar. Das Land rechnet mit einem zeitnahen Beitritt, die Verhandlungen über neue Kapitel wurden eröffnet. Nachbar Slowenien hat als scheidender Ratsvorsitz davor gewarnt, den Erweiterungsprozess zu stoppen, nachdem mit Verweis auf das irische Referendum Deutschland und Frankreich eine Erweiterung auf der Basis des geltenden Vertrages von Nizza in Frage gestellt haben. Für die Staaten des westlichen Balkans betont der Vorsitz, dass die jeweils erreichten Reformen so bewertet werden, dass jedes Land entsprechend seiner eigenen Fortschritte voranschreiten kann. Vor dem Europäischen Parlament wiederholte der Ratsvorsitzende die Bedenken gegen eine

Erweiterung der EU bei Fortgeltung des Nizza-Vertrages. Der kroatische Außenminister berichtet von positiven Signalen seitens der Präsidentschaft für einen zeitnahen Abschluss der Verhandlungen.

Mit **Russland** stehen die Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen an, nachdem sich die Außenminister der Mitgliedstaaten nach langen Verhandlungen Ende Mai 2008 auf ein Verhandlungsmandat für die Kommission geeinigt haben. Dabei zeigte sich, dass die Beziehungen einiger EU-Mitgliedstaaten zu Russland noch Konfliktpotenzial beinhalten. Der für die EU wichtige Handelspartner Russland hatte in der Vergangenheit wiederholt Energielieferungen als politisches Druckmittel eingesetzt und die Union außenpolitisch uneinig erfahren. Die Annäherung der Ukraine und Georgiens an die Strukturen der NATO könnte die Verhandlungen über Sicherheitsfragen zwar komplex gestalten, doch hat der neue russische Präsident anlässlich seines Besuches in Berlin einen europäischen Sicherheitspakt vorgeschlagen. Der Zeitplan des Ratsvorsitzes sieht den kommenden EU-Russland-Gipfel für den 14. November 2008 in Nizza vor.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik benennt der Ratsvorsitz die Aktualisierung der europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 sowie die „Schaffung von politischen Bedingungen für die Wiederbelebung der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten in Europa“ als wichtige Handlungsfelder. Darin enthalten sind die Verstärkung der zivilen Fähigkeiten beim Krisenmanagement, innovative Lösungen für die Entwicklung von Fähigkeiten, eine verbesserte Organisation der Interventionsfähigkeit. In seiner Rede vor der Botschafterkonferenz 2007 hatte der französische Präsident darauf verwiesen, dass mit der deutsch-französischen Brigade und dem Eurocorps der Grundstein gelegt wurde und nachfolgend mit dem Vereinigten Königreich das Aufbauwerk fortgesetzt worden sei. Das französische und britische Verteidigungsbudget zusammen stellen zwei Drittel des Gesamtbetrages der Verteidigungshaushalte der EU-25 dar, die Verteidigungsforschungsbudgets das Doppelte. Frankreich hat kurz vor Übernahme des Ratsvorsitzes sein Weißbuch über Verteidigung und zur nationalen Sicherheit vorgelegt.

Die französische Initiative einer **Union für das Mittelmeer** hat die Kommission mit ihren Vorschlägen vom Mai 2008, die Schlussfolgerungen des ER vom Frühjahr aufgreifend, nun in die Strukturen des bislang weitgehend glücklosen Barcelonaprozesses und als Gemeinschaftspolitik eingeordnet. Konkrete Projekte sollen die Zusammenarbeit der Union mit den Mittelmeerrainern aufwerten. Eine Ko-Präsidentschaft der Mittelmeerländer - die allerdings im Konsens

zu vereinbaren wäre - und die Einrichtung eines Sekretariates, über dessen Sitz noch zu entscheiden sein wird, sind geplant. Frankreich wird als Ratsvorsitz für das nächste halbe Jahr turnusmäßig die Präsidentschaft seitens der EU wahrnehmen, denn der Vorsitz muss abgestimmt sein auf die Bestimmungen zur Außenvertretung der EU. Die EU-Mitgliedstaaten, die Kommission und die Partnerländer entsenden je ein Mitglied in einen zu gründenden Gemeinsamen Ständigen Ausschuss mit Sitz in Brüssel. Die Kommission hat bereits Projektvorschläge unterbreitet, darunter Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, ein Solarprogramm und die Förderung eines tragfähigen Umweltmanagements für das Mittelmeer. Der ER vom Juni hat die Vorschläge der Kommission als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit gebilligt. Präsident Sarkozy hatte im Sommer 2007 daran erinnert, dass vielfältige Bande zwischen Frankreich und Afrika bestehen. Der geographische Raum habe hohe symbolische Bedeutung, die Mittelmeerunion sei eine Antwort auf die Gefahr einer Konfrontation zwischen dem Westen und dem Islam. Dem vorzubeugen, sei eine der wichtigsten Herausfor-

derungen auch für die französische Außenpolitik. Am 13. Juli ist ein erstes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europa-Mittelmeer-Partnerländer in Paris vorgesehen, bei dem Leitlinien im Rahmen einer Gemeinsamen Erklärung für die multilaterale Partnerschaft verabschiedet werden könnten.

Dem **Vertrag von Lissabon** haben inzwischen 20 Mitgliedstaaten zumindest parlamentarisch zugestimmt. Wenige Tage nach dem ablehnenden Referendum in Irland hat das Oberhaus des Vereinigten Königreiches mit seiner Zustimmung ein positives Signal gesetzt. Der ER vom Juni, von Beobachtern auch als „entschlussloser Gipfel“ bezeichnet, hat sich darauf verständigt, Zeit für Beratungen einzuräumen. Der kommende Gipfel im Oktober wird über das weitere Vorgehen befinden. Die Ratifikation in den verbleibenden Staaten soll fortgesetzt werden. Bis dahin könnten konkrete Projekte die eher skeptischen EU-Bürgerinnen und Bürger überzeugen.

Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Entwurf des Achtzehnmonatsprogramm des Rates vom 9. Juni 2008, Rats-Dok. 10093/08.
- Programme de dix-huit mois du Conseil, 30. Juni 2008, Rats-Dok. 11249/08.
- Französische EU-Ratspräsidentschaft, Arbeitsprogramm 1. Juli – 31. Dezember 2008: ein Europa, das handelt, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden, www.ue2008.fr (Stand: 08.07.2008).
- Rede von Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz, Paris, 27. August 2007, www.botschaft-frankreich.de (Stand: 07.07.2008).
- Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Rats-Dok. 11018/08.
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, 20. Mai 2008, KOM(2008)319 endg.
- Kommission schlägt erneuerte Sozialagenda vor, um den Bürgern für das Europa des 21. Jahrhunderts den Rücken zu stärken, Meldung vom 2. Juli 2008, IP/08/1070.
- Piotr Buras, Fraser Cameron, Cornelius Ochmann, Andrei Zagorski, Neues im Osten; Erwartungen an ein neues EU-Russland-Abkommen, Bertelmann Stiftung, spotlight europe, Juli 2008.
- Martin Koopmann, Widersprüchliche Signale, Französische Europa-Politik zu Beginn der Pariser EU-Ratspräsidentschaft, DGAPanalyse, Juli 2008.
- Susan Stewart, Ein neues EU-Russland-Abkommen, SWP-Aktuell 59, Juni 2008.
- Sarkozy fordert Aufnahme von Schwellenländern in G8, in: Spiegel online vom 5. Juli 2008.
- Werner Balsen, Streit über EU-Hilfe für Arme, Frankfurter Rundschau, 09.07.2008.
- Fidelius Schmid, Kroatien startet Endspurt in die EU, Financial Times Deutschland, 11.07.2008.
- Hannelore Crolly, Ihn kann kein Widerstand schrecken, Die Welt, 11.07.2008.