

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Peter Becker

Lissabon in Berlin und Brüssel - Die Lissabon- Strategie unter deutschem Vorsitz

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

**Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 09, Juli 2007
SWP Berlin**

Inhalt

Einleitung 3

Spiel mit vielen Bällen – Die Präsidentschaft als Koordinator, Vermittler
und Akzentsetzer 3

Das Präsidentschaftsprogramm und der Versuch eigener Akzentsetzung
7

Zwischen Berlin und Brüssel - Die Lissabon-Strategie unter der deutschen
Präsidentschaft 10

Neue Akteure? Die parlamentarische Dimension der Lissabon-Strategie
14

Fazit - Die Lissabon-Strategie als gelungener Auftakt der Präsidentschaft
15

Lehren und Empfehlungen 18

Einleitung

Die Europäische Union konzentriert sich spätestens seit der Verabschiedung der sogenannten Lissabon-Strategie durch den Europäischen Rat am 23./24. März 2000 im ersten Quartal eines jeden Kalenderjahres auf sozio-ökonomische Fragen. In Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf das strategische Ziel verpflichtet, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Um die Umsetzung der in Lissabon vereinbarten Ziele messbar zu machen, wurde ein abgestuftes Verfahren entwickelt, das die Elemente der Verabschiedung europäischer Leitlinien, die Definition von quantitativen und qualitativen Strukturindikatoren und "benchmarks" sowie Berichte über die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Leitlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Politikbereichen oder einen Informations- und Erfahrungsaustausch beinhaltet. Hierzu wurde ein neues Politikkoordinierungsinstrument, die Methode der offenen Koordinierung (MoK), entwickelt, bei der der Erfahrungs- und Informationsaustausch, die Vereinbarung von Leitlinien und *best-practice*-Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten an die Stelle der Verabschiedung rechtlich verbindlicher Harmonisierung tritt.¹

Seither stehen die Themen Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftspolitik sowie die Beschäftigungs-, Sozial- und die Umweltpolitik ebenso im Vordergrund der Frühjahrstreffen des Europäischen Rates wie die flankierende Haushalts-, Bildungs-, Forschungs- oder die Jugendpolitik. Mit der Lissabon-Strategie ist darüber hinaus auch eingespielter Politikzyklus mit festgelegten Verfahren und Fristen verbunden. Die Arbeiten fast aller Fachministerräte und der vorbereitenden Arbeitsgruppen des Rates sind deshalb während der ersten drei Monate des Jahres auf den Frühjahrsgipfel der Europäischen Union ausgerichtet. Diese feste Struktur erleichtert einerseits eine frühzeitige Vorplanung der Sitzungstermine in den diversen Arbeitsgremien des Rates, sie engt aber andererseits die Gestaltungsmöglichkeiten des Vorsitzes für neue Themen deutlich ein.

Spiel mit vielen Bällen – Die Präsidentschaft als Koordinator, Vermittler und Akzentsetzer

Die Lissabon-Strategie zeichnet sich durch zwei besondere Charakteristika aus:

- a) den Prozesscharakter der Strategie mit ihren eingespielten Verfahren;
- b) und ihre mangelhafte materielle Fokussierung.²

¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon, 23./24. MÄRZ 2000, Ziffer 35ff.

² Vgl. Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Kok-Bericht), Luxemburg, November 2004 und Peter Becker/Ognian N. Hishow, Der Lissabon-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit, SWP-Aktuell 2005/A 07, Februar

Spätestens mit der Halbzeitbewertung im März 2005 und der damit einhergehenden Reform der Lissabon-Strategie hat sich ein Verfahren eingespielt, das die Arbeiten der Kommission und des Rates strukturiert und somit jede Frühjahrspräsidentschaft in ihrer Funktion als Prozessmanager und Koordinator fordert. Gemäß dieser reformierten Lissabon-Methodik wurden im Juli 2005 erstmals „Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“³ verabschiedet, die für den Dreijahreszeitraum 2005-2008 gelten. Dieses Lissabon-Programm mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft zur Erreichung der Lissabon-Ziele wird jährlich aktualisiert. Seit dem Jahr 2006 haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen jährlichen Fortschrittsbericht über die Umsetzung ihrer Nationalen Reformprogramme vorzulegen. Diese Implementierungsberichte sollen bis spätestens Mitte Oktober vorliegen, damit die Europäische Kommission ihren Synthesebericht bis spätestens Mitte Januar im darauf folgenden Kalenderjahr zu den Fortschritten der Lissabon-Strategie in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten erstellen kann. Der Fortschrittsbericht der Kommission, der dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rat vorgelegt wird, ist wiederum zugleich das Bezugsdokument für sogenannte „Key Issues papers“ (KIP) des Rates, also „Eckpunkte-papiere“, die der Rat in seinen unterschiedlichen Zusammensetzungen ebenfalls zur Frühjahrstagung dem Europäischen Rat erarbeitet. Die Pflichtaufgabe des Vorsitzes besteht in erster Linie darin, die Verhandlungen über die Lissabon-Eckpunkte in den beteiligten Ratsformationen (in zum Teil unterschiedlichen Zusammensetzungen) bis zum Frühjahrsgipfel fristgemäß abzuschließen, potentielle Widersprüche zwischen den vorzulegenden Papieren auszuschließen und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vorzubereiten.

Die jährlichen Umsetzungsberichte - sowohl die Berichte der Mitgliedstaaten als auch der Bericht der Kommission - knüpfen naturgemäß an die entsprechenden Vorjahresberichte an; hierdurch entsteht automatisch ein hohes Maß an Kontinuität der Inhalte und der Strukturen. Erst die Überarbeitung der integrierten Leitlinien im Jahr Frühjahr 2008 bietet formell die Möglichkeit zu einer grundlegenden Neu-Ausrichtung der Lissabon-Strategie. In der Kommission galt deshalb das „Lissabon-Jahr“ 2007 zunächst als „Durchgangsjahr“ vor der im Jahr 2008 anstehenden Komplett-Überholung der Integrierten Leitlinien.

Der besondere Prozesscharakter der Strategie drückt sich zusätzlich in der Formulierung von Aufträgen des Europäischen Rats an die nachfol-

2005.

³ Sh. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005)0141 endg. vom 12.4.2005. beiden Die Integrierten Leitlinien bestehen aus den früheren Berichten zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik sowie den Beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Leitlinien enthalten Empfehlungen: zur Sanierung und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, zu Reformen und Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme; zur Erhöhung der Beschäftigungsquote, der Steigerung der Investitionen in Forschung und Entwicklung, zur Verbesserung der Infrastruktur sowie der Bildung und der Investitionen in Humankapital.

genden Präsidentschaften und die Kommission aus. Die Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels vom 23./24. März 2006 führten vier Kernbereiche auf, in denen bis Ende 2007 vorrangige Maßnahmen durchgeführt werden sollten:

1. Der Bereich „Wissen und Innovation“ und die intensivierte Vernetzung von herausragenden Forschungs- und Innovationsgemeinschaften mit einem Europäischen Technologieinstitut,
2. die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und die Erschließung von Unternehmenspotenzialen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen,
3. die Intensivierung des Flexicurity-Konzepts, d.h. des Ausgleichs von Flexibilität und Beschäftigungssicherheit auf den Arbeitsmärkten und
4. der Bereich Energie- und Klimapolitik.

Die Abarbeitung dieser Aufträge, insbesondere in Form von Berichterstattungen der Kommission, sowie die feste Struktur der Lissabon-Strategie mit klaren Fristen, eindeutiger Aufgabenverteilung und eingespielten Verfahren bestimmen das *agenda setting* der jeweiligen Frühjahr-Präsidentschaft und schränken deren inhaltliche Spielräume ein. Darüber hinaus werden auch zwangsläufig operativ-technischen Ressourcen zur Vorbereitung und Bearbeitung dieser vorgefundenen Aufgaben gebunden.

Das zweite hervorstechende Charakteristikum der Lissabon-Strategie ist ihre rein funktionale Ausrichtung auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und die sozialpolitischen Ziele. Sie schließt somit alle potentiell betroffenen Politikbereiche ein – sowohl die „europäisierten“ Politiken, bei denen eine Kompetenz der EU zur Operationalisierung der Lissabon-Zielvorgaben in politisches Handeln besteht, als auch primär nationale Politikfeldern, bei denen die Mitgliedstaaten für die Bestimmung und Umsetzung konkreter Maßnahmen verantwortlich sind. In diesen Bereichen, wie der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Reform der sozialen Sicherungssysteme, der Bildungspolitik, der Gesundheitspolitik und der Jugendpolitik haben die unverbindlichen „*soft law*“-Instrumente der Methode der offenen Koordinierung zu einem „Ausfransen“ der Lissabon-Strategie geführt. Der jeweiligen Frühjahrspräsidentschaft ermöglicht diese Unbestimmtheit andererseits auch die Möglichkeit, eigene Initiativen in diesen eher „weichen“ Politikfeldern zu lancieren.⁴

In ihrem Kern ist die Lissabon-Strategie ein Abstimmungsprozess der Regierungen, um ein ‚orchestriertes‘ Vorgehen in den vorrangig von weiterhin nationaler Gesetzgebung regulierten Bereichen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu ermöglichen. Die Dominanz der Exekutiven wurde auch trotz der wiederholten Anmahnungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, die Lissabon-Strategie um eine parlamentarische Dimension zur ergänzen, und trotz

⁴ So geht der „Europäische Pakt für die Jugend“, den der Europäische Rat auf seinem Frühjahrsgipfel 2005 beschlossen hat, auf eine französische Initiative im Rahmen der Lissabon-Strategie zurück.

der Selbstverpflichtung der europäischen Staats- und Regierungschefs, genau auf diese parlamentarische Dimension bei der Lissabon-Governance zu achten, nicht gebrochen.

Die inhaltliche Schwerpunktsetzung hängt dabei zunächst stark von dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission für den Frühjahrsgipfel ab.⁵ Hinzu kommen weitere Berichte der Europäischen Kommission, deren Erstellung im EG-Vertrag zwingend vorgegeben ist, wie die Empfehlung des Rates zur Aktualisierung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, der Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und für den Gemeinsamen Bericht im Bereich Sozialschutz und Soziale Eingliederung sowie der Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Gesamtheit dieser Berichte bildet die materielle Grundlage der Beratungen in den Ratsformationen; sie bestimmen den Tenor der Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Wahrnehmung der Vorsitzrolle zur Lissabon-Strategie sollte zu den leichteren Aufgaben einer EU-Präsidentschaft gehören, denn sowohl die auszufüllenden Funktionen als auch die aus dem Prozess selbst erwachsenden Faktoren sind transparent und vorhersehbar. Gefordert ist vornehmlich die Rolle des Vorsitzes als Koordinator und Manager des engen Zeit- und des vollen Themenplans sowie als Makler zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen. Die Anforderungen an die Präsidentschaft als Impulsgeber und als Repräsentant gegenüber anderen EU-Organen oder gar Drittstaaten sollten deutlich geringer sein, weil es sich weder um eine neues, unbekanntes Politikfeld handelt, noch um ein zwischen den Mitgliedstaaten kontrovers diskutierter oder um einen politisch sensiblen Bereich handelt.⁶ Die politische Ebene wird zudem nur eingeschränkt zur Steuerung des gesamten Prozesses eingebunden; vielmehr verläuft der Großteil der Verhandlungsarbeiten auf technischer bzw. Arbeitsebene. Allerdings erfordert gerade die breite Themenpalette der Lissabon-Strategie, verbunden mit unterschiedlichen und z.T. gegensätzlichen Interessenlagen sowie der Vielzahl von einzubindenden Akteuren eine sehr hohe Management- und Koordinierungsfähigkeit des Vorsitzes. Bei der Terminierung und der Organisation der Sitzungen auf Referenten-, Attachée- und politischer Ebene ist die Präsidentschaft auf die Erfahrung und das *know how* des Generalsekretariats des Rates angewiesen sowie auf

⁵ Die Europäische Kommission legte ihren Fortschrittsbericht für den Frühjahrsgipfel 2007 sogar bereits im Dezember 2006 vor, also bereits vor dem offiziellen Beginn des deutschen Vorsitzes. Vgl. KOM (2006) 816 endg. vom 12.12.2006.

⁶ Vgl. zu den Rollen und Funktionen einer Ratspräsidentschaft Daniela Kietz, Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften, Diskussionspapier der FG 1 der SWP, Mai 2007, Adrian Schout/Sophie Vanhoonacker, Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisting Nice, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 44, Nr. 5/2006, S. 1051-1077, Waldemar Hummer/Walter Obwexer, Die „EU-Präsidentschaft“. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentschaft“ des Rates der Europäischen Union, in: Europarecht, 34.Jg., H. 4 Juli-August, 1999, S. 409-451 und Geoffrey Edwards/Helen Wallace: Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß von EG und EPZ, Bonn 1978.

dessen enge Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung in Brüssel. Daneben ist auch ein hohes Maß an *political Leadership* des Vorsitzes notwendig, um ein weiteres "Ausfransen" der Strategie zu vermeiden und die termingerechte und effiziente Umsetzung der Lissabon-Strategie zu gewährleisten. Die zielorientierte Verhandlungsführung des Vorsitzes erfordert schließlich auch die Vermittlungsfähigkeiten der Präsidentschaft, um widerstreitende policy- und institutionelle Interessen sowie nationale Präferenzen auszugleichen. Gefordert ist angesichts der Vielzahl parallel zu behandelnder Politikfelder demnach ein hoher Grad administrativen Leistungsvermögens zur Steuerung und Koordinierung der Verhandlungsprozesse in den Arbeitsgruppen des Rates und mit den anderen EU-Institutionen sowie eingespielte interne Koordinationsverfahren innerhalb der Ministerialadministration und mit weiteren zu beteiligenden politischen Akteuren.

Das Präsidenschaftsprogramm und der Versuch eigener Akzentsetzung

Zur Bestimmung der Themenschwerpunkte der deutschen Lissabon-Präsidentschaft wurden auf zwei bereits bestehende Institutionen zurückgegriffen:

- a) "Mr. Lissabon" - Mit der Reform der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 wurde in jedem Mitgliedstaat ein nationaler Lissabon-Koordinator etabliert, dessen Aufgaben zunächst in der Koordinierung der in die Umsetzung der Strategie eingebundenen Ministerien besteht. Daneben fungiert der Lissabon-Beauftragte regelmäßig auch als Ansprechpartner für Verbände und Interessengruppen.⁷ Und schließlich ermöglicht die Fokussierung der Lissabon-Strategie in einer Person bzw. Institution auch eine Konzentration und Auswahl nationaler Präferenzen, die in den europäischen Lissabon-Prozess eingespeist werden sollen. Mit der Entscheidung vom April 2005 den Lissabon-Beauftragten der Bundesregierung nicht, wie noch unter der Regierung Schröder, im Kanzleramt zu verankern, sondern den Bundeswirtschaftsminister mit dieser Aufgabe zu betrauen, wurde eine erste, auch inhaltliche für die Präsidentschaft wichtige Vorentscheidung zur deutschen Lissabon-Schwerpunktsetzung getroffen.
- b) Zur internen Abstimmung auf die Lissabon-Anforderungen wurde frühzeitig zwischen den Berliner Ministerien eine Ständige Koordinierungseinheit eingerichtet. Diese "Ständige Arbeitsgruppe Lissabon" unter Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums wurde im Vorfeld der Erstellung des deutschen Präsidenschaftsprogramms intensiv genutzt, um die Themenschwerpunkte einvernehmlich zwi-

⁷ Diese Aufgabe ist insbesondere für die Repräsentationsfunktion des Vorsitzes nach Innen von wichtiger Bedeutung. Vgl. Kietz, a.a.O., S. 17.

schen den Ressorts abzustimmen. Hierzu wurde auch eine politische Entscheidungsebene eingelegen.

In der Lissabon-Arbeitsgruppe konnten so frühzeitig zwei Eckpunkte für die deutsche Präsidenschaft vereinbart werden. Entgegen der bislang üblichen langatmigen und unzureichend fokussierten Schlussfolgerungen der Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs sollte der Text des deutschen Frühjahrsgipfels kurz gehalten (ca. 15 Seiten) und auf maximal vier vorrangige politische Schwerpunkte konzentriert werden.

Bereits im März 2006, also fast ein Jahr vor der Übernahme des Vorsitzes, formulierte die Bundesregierung in einer abgestimmten Stellungnahme gegenüber dem Deutschen Bundestag erste Überlegungen zu eigenen Schwerpunkten im Rahmen der Lissabon-Strategie.⁸ Bereits zu diesem Zeitpunkt kündigte die Bundesregierung an, im Rahmen der Lissabon-Strategie einen besonderen Fokus auf den Bereich der „Besseren Rechtsetzung“ legen zu wollen.⁹ Als weitere Themenfelder wurden die Energiepolitik, die europäische Forschungs- und Innovationspolitik (insb. die Umsetzung des 7. Forschungsrahmenprogramms und die verbesserte Beteiligung von KMU und der Industrie an diesen Förderinstrumenten) sowie im Bereich der Außenwirtschaftspolitik den Abschluss der WTO-Doha-Runde aufgeführt.

Der besondere Fokus auf das Feld der Besseren Rechtsetzung findet sich auch im offiziellen Programm der Präsidenschaft, zumal gerade bei der medialen Darstellung dieses Thema stets deutlich herausgestellt wurde.¹⁰ Dieser besondere Akzent erfolgte in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission und insbesondere mit dem zuständigen deutschen

⁸ Lissabon-Strategie: Kurzbericht für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages. Thema: „Mit welchen Schwerpunkten wird Deutschland die Lissabon-Strategie vorantreiben?“, vom 8. März 2006.

⁹ Dabei hob sie als konkrete Handlungsschwerpunkte insbesondere die Stärkung der obligatorischen Gesetzesfolgenabschätzung bei neuen Gesetzgebungsvorhaben sowie die Überprüfung des bestehenden Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf eine deutliche Verringerung der Bürokratiebelastungen hervor.

¹⁰ Bereits am 27. September 2006 hatte die Bundeskanzlerin im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages betont, dass die Bundesregierung den Bürokratieabbau zu einem „Eckpfeiler der EU-Ratspräsidenschaft“ machen werde. Auch in das 18-Monatsprogramm des deutschen, portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes wurde die Fortsetzung der Initiativen zur Besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus aufgenommen und die Europäische Kommission hatte bereits diesen Schwerpunkt in Form weiterer Vereinfachungsinitiativen und der Rücknahmen anhängiger Vorschläge in ihr Arbeitsprogramm für das Jahr 2007 einbezogen. Nach der Klausurtagung des Bundeskabinetts zur Diskussion des deutschen Präsidenschaftsprogramms am 5. November 2006 und auch bei der ersten Befassung des Bundeskabinetts mit dem Programm am 11. Oktober 2006 in Anwesenheit von Kommissionspräsident Barroso betonte die Bundeskanzlerin mit Blick auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen der Präsidenschaft stets den Aspekt des Bürokratieabbaus. Auch in ihrer Regierungserklärung am 14.12.2006 vor dem Deutschen Bundestag zum unmittelbar bevorstehenden Europäischen Rat am 14./15. Dezember 2006 und zur Vorstellung der bevorstehenden deutschen Präsidenschaften in der Europäischen Union und in der G-8 erwähnte die Kanzlerin lediglich den Bürokratieabbau als konkreten Schwerpunkt der deutschen Präsidenschaft für den Lissabon-Frühjahrsgipfel.

Kommissar Günther Verheugen und dessen Kabinett. In ihrer Mitteilung vom 18.11.2006 hatte die Kommission eine Strategie zur Verringerung der Verwaltungslasten vorgeschlagen. Der Europäische Rat, so der Vorschlag der Kommission, sollte auf seiner Frühjahrstagung eine Zielmarke von 25% für den Bürokratieabbau vereinbaren, die sowohl von der EU als auch von den Mitgliedstaaten bis 2012 erreicht werden soll.¹¹

Ergänzt wurde das Thema „Bessere Rechtssetzung“ im Präsidenschaftsprogramm um zusätzliche konkrete Vorhaben zur Vollendung des Europäischen Binnenmarkts, wie zum Beispiel die vollständige Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienstleistungen¹² und die Verabschiedung der Roaming-Verordnung. Für den deutschen Vorsitz hatte auch der Abschluss bzw. die Fortsetzung der Verhandlungen über anhängige Gesetzgebungsverfahren zur Vollendung des Binnenmarktes eine besondere Priorität, wie der Vorschlag der Kommission für eine EG-Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung von Waren im nichtharmonisierten Bereich. Hinzu kamen industriepolitische Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfeldes insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sowie sektorspezifische Programme, z.B. im Bereich der Automobilindustrie (Programm CARS 21). Weitere Ziele waren das Harmonisierungsvorhaben im Bereich der Unternehmenssteuerbemessung sowie der Intensivierung der Welthandelsgespräche und der bilateralen Gespräche mit den USA. Diese Schwerpunktsetzung bildete auch die inhaltliche Vorgabe für die bilateralen Gespräche des deutschen Wirtschaftsministers mit seinen Kollegen während der Rundfahrt durch die Hauptstädte zur Vorbereitung der Präsidenschaft.

Die interne Abstimmung auf die Schwerpunkte des deutschen Lissabon-Präsidenschaftsprogramms begann mit einer Ressortabstimmung im Sommer 2006. Darin waren die Ressorts aufgefordert, die aus ihrer Sicht wünschenswerten Themen für eine Behandlung unter der deutschen Lissabon-Ägide vorzuschlagen und diese Auswahl zu begründen. Zusätzlich wurden die Ministerien gebeten, bei einer Themenanmeldung auch mögliche erste Formulierungsvorschläge für den Text der Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels vorzulegen. Dieses Verfahren erforderte häufig eine erste, informelle Vorabstimmung der Fachressorts mit den anderen Mitgliedstaaten, um die Erfolgsaussichten einer potentiellen Themenanmeldung abschätzen zu können. Verbunden mit den zuvor vereinbarten restriktiven Rahmenvorgaben zur Länge des Textes und zur Anzahl der politischen Kernthemen des Frühjahrsgipfels führte dieses Vorgehen beinahe automatisch zu einer deutlichen Abschtimmung der Ziele und Kernpunkte der Lissabon-Strategie unter deutscher Präsidenschaft.

Bereits in diesem internen Abstimmungsprozess traten die sozialpoliti-

¹¹ Zugleich hatte die Kommission für Anfang 2007 einen Aktionsplan zur Berechnung der Verwaltungskosten und zur Verringerung der Verwaltungslasten angekündigt, den sie schließlich am 24. Januar vorlegte.

¹² KOM (2006) 594 vom 18.10.2006, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste.

schen Elemente der Lissabon-Strategie ebenso wie die forschungs- und bildungspolitischen Themen gegenüber den genannten wirtschafts- und energiepolitischen Zielen und Vorhaben der Präsidentschaft in den Hintergrund. Dies lag zu einem nicht geringen Teil auch daran, dass sich das Kanzleramt vorbehalten hatte, die eigentliche politische Schwerpunktsetzung für den Frühjahrsgipfel autonom und zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Da die Arbeiten der Fachministerräte jedoch auf den Europäischen Rat im März fokussiert sind, bedeutete dieser Letzentscheidungsvorbehalt der Kanzlerin, dass die Beratungen der Räte zumindest in medial vermarktbarer Hinsicht hinter der Themensetzung des europäischen Frühjahrsgipfels zurück traten. Nicht die Zuarbeiten der Fachministerräte bestimmten die Agenda des Europäischen Rats, sondern umgekehrt bestimmte die Themenwahl für die Tagesordnung des Europäischen Rats die Arbeiten in den Räten.

Zwischen Berlin und Brüssel - Die Lissabon-Strategie unter der deutschen Präsidentschaft

Für den Ratsvorsitz des ersten Halbjahres bedeutet die Orientierung an den Themen und Verfahren der Lissabon-Strategie eine weitgehend vorgegebene Schwerpunktsetzung für die Arbeit während des ersten Quartals. In insgesamt sieben Ratsformationen in zum Teil unterschiedlichen Zusammensetzungen (der Rat Allgemeine Angelegenheiten, der Rat Wirtschaft und Finanzen-ECOFIN, der Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher, der Rat Wettbewerbsfähigkeit, der Rat Verkehr, Telekommunikation und Energie, der Rat Umwelt sowie der Rat Bildung, Jugend und Kultur) wurde an den *key issues papers (KIP)*, also den Eckpunktepapieren der Fachministerräte zur Vorlage für den Frühjahrsgipfel gearbeitet. Für die eigentliche Abstimmung der *KIP* bleiben nach dem vorgegebenen Kalender der Lissabon-Strategie die Monate Januar und Februar.¹³ Die Arbeiten in den Fachräten mussten bis zur letzten vorbereitenden Sitzung des Allgemeinen Rats am 5./6. März abgeschlossen sein. Weil die ersten Sitzungen der Arbeitsgruppen wie üblich für die Vorstellung des Präsidentschaftsprogramms reserviert waren, konnten die Verhandlungen über die *KIP*-Vorschläge mit den Delegationen der anderen Mitgliedstaaten in den diversen Ratsarbeitsgruppen frühestens in der zweiten Januarhälfte aufgenommen werden.

Die ersten Entwürfe zu den *KIP* wurden bereits im Vorfeld der eigentlichen Übernahme des Vorsitzes in Berlin geschrieben und zwischen den beteiligten Ministerien und der Ständigen Vertretung in Brüssel bis Jahresende 2006 abgestimmt. Diese Abstimmung der *KIP*-Entwürfe erforderte zunächst intensive Vorabsprachen mit der Europäischen Kommission, die mit ihrem jährlichen Lissabon-Fortschrittsbericht den

¹³ Die ohnehin kurze Abstimmungs- und Verhandlungsphase von Mitte Januar bis Mitte März wurde durch den Einschub des Sondergipfels des Europäischen Rats am 24. März in Berlin zur Verabschiedung der Berliner Erklärung um zwei Wochen verkürzt, so dass der Zeitrahmen nur mehr sechs Wochen betrug.

allgemeinen Tenor für die Bewertung durch die Staats- und Regierungschefs vorgibt. Angesichts des engen Zeitkorsetts war auch die enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Sekretariat des Rates bei allen technischen und organisatorischen Fragen unabdingbar. Im Gegensatz zu kleineren Mitgliedstaaten verlief die Formulierung und die Koordinierung der Dossiers allerdings vorrangig in Berlin. So konnten die Ministerien in Berlin ihren Einfluss und ihre politischen Akzente in den Ablauf der Brüsseler Routineverfahren einbringen. Die deutsche Präsidentschaft war keine „*Presidency run by Brussels*“. Dennoch kam auch der StÄV eine wichtige (vielleicht sogar entscheidende) Rolle zu, um die Überlegungen der Berliner Ministerien mit den Brüsseler Realitäten zu spiegeln und damit die fristgemäße und konsensuale Verabschiedung der *KIP* zu ermöglichen. Die inhaltliche Themensetzung lag aber eindeutig in Berlin.

Ein zusätzlicher Koordinierungsbedarf im Rahmen der Lissabon-Strategie besteht für jede Präsidentschaft mit den besonderen Vorbereitungsgremien des Rates mit festem Vorsitz, deren Einbindung und Berücksichtigung sich aus dem EG-Vertrag ergeben. Dies sind der Wirtschafts- und Finanzausschuss unter Vorsitz von Xavier Musca (gemäß Art. 114 EGV), der Ausschuss für Wirtschaftspolitik unter Vorsitz von Joe Grice, der Beschäftigungsausschuss unter Vorsitz von Maarten Camps (gemäß Art. 130 EG-V), der Ausschuss für Sozialschutz unter Vorsitz von Tom Mulheain (gemäß Art. 144 EG-V). Diese Vorbereitungsgremien, deren Sekretariate von der Kommission wahrgenommen werden, mussten bei der Erstellung der Berichte eingebunden werden, sowohl auf Arbeitsebene als auch auf politischer Ebene in den Sitzungen der entsprechenden Fachräte. Dies beschränkte den Spielraum zur Setzung eigener inhaltlicher Schwerpunkte und bei der Formulierung der Berichte für den Vorsitz zusätzlich.

Hinzu kam eine ständige Querkoordinierung zwischen den beteiligten Ratsformationen und demzufolge auch eine interne Abstimmung zwischen den Politikbereichen in Berlin, um die materielle Kohärenz der *KIP* zu wahren. Diese Koordinierung zwischen den Ressorts wurde dadurch erleichtert, dass bereits im Vorfeld eine eindeutige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Fachministerien entsprechend der Verantwortlichkeiten für die mit der Formulierung von *KIP* befassten Fachministerräten vereinbart werden konnte. Damit wurde die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung zum Maßstab der Zuständigkeit für bestimmte Brüsseler Dossiers. Dies minimierte den Einfluss potentieller innenpolitischer Divergenzen zwischen den Berliner Ministerien und innerhalb der Großen Koalition auf den Verhandlungsprozess in Brüssel.¹⁴

¹⁴ Lediglich in der Frage der verbindlichen Festschreibung des nationalen Umsetzungsziels für regenerative Energieträger kam es zu einer Diskrepanz in der Verhandlungsführung des Vorsitzes in den Fachräten. Während Bundeswirtschaftsminister Glos die verbindliche Festschreibung in der abschließenden Sitzung des Energieministerrats am 15. Februar nicht in den *KIP* „seines“ Rates durchsetzen konnte und die Eckpunkte dieser Ratsformation deshalb lediglich indikative Ziele beinhaltete, versuchte Umweltminister Gabriel diese Frage am 16. Februar erneut zu thematisieren. Einige Delegationen lehnten

Die ersten Treffen der Fachministerräte auf politischer Ebene im Februar waren für erste Aussprachen zu den *KIP* vorgesehen. Eine Sonderrolle kam lediglich dem Rat für Arbeit und Soziales zu, der sich zu seiner informellen Tagung bereits vom 18. bis 20. Januar in Berlin getroffen hatte und dort die wichtigsten Themen seines Beitrags für den Frühjahrsgipfel diskutiert hatte. Auch die Präsidentschaftskonferenz am 8./9. Februar in Nürnberg unter dem Titel „Kräfte bündeln für eine soziales Europa“ diente der Absprache der *KIP* im Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Die Konferenz verabschiedete „zentrale Botschaften“, die vom Vorsitz als Basis für das formelle Treffen der Arbeits- und Sozialminister am 22. Februar herangezogen wurden. Die eigentliche Verabschiedung der Eckpunkte im Rat war nach dieser intensiven und informellen Vorbereitung problemlos.

In den anderen Fachministerräten gestaltete sich die Abstimmung über die *KIP* nicht überall so problemlos. Auffallend war, dass insbesondere dort, wo von den Mitgliedstaaten in den *KIP* quantifizierbare Vorgaben und Ziele oder konkrete Gesetzgebungsverfahren vereinbart werden sollten, Konflikte aufbrachen. Dies waren:

- im Rat Wettbewerbsfähigkeit die konkrete Festschreibung der maximalen Nichtumsetzungsquote beim Binnenmarktacquis auf 1 Prozent bis zum Jahr 2008 (bislang war Umsetzungsdefizitziel von 1,5% vereinbart);
- die Formulierung der Verpflichtung zur umfassenden Liberalisierung der Postdienste;
- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ebenso wie die Europäische Kommission die Bürokratielasten um 25% zu reduzieren und hierzu bis 2008 einen Umsetzungsplan vorzulegen;
- die Formulierung, dass die EU noch in diesem Jahr die EU verstärkte Anstrengungen unternehmen solle, um zu einem erfolgreichen Abschluss der WTO-Verhandlungen zu kommen;
- im ECOFIN-Rat der Vorschlag des Vorsitzes, in der Frage der Harmonisierung der direkten Steuern zu Fortschritten im Sinne einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage zu kommen.¹⁵

Alle anderen Punkte in den *KIP* konnten weitgehend auf Arbeitsebene und

diese Debatte aber mit dem Hinweis ab, der Energieministerrat habe hierzu bereits eine Verständigung erzielt.

¹⁵ An diesem Konfliktpunkt zeigte sich andererseits auch das kollektive Interesse der Finanzminister, trotz ihrer inhaltlichen Differenzen, das Thema auch weiterhin zu behandeln. Die Eckpunkte des ECOFIN beinhalten deshalb die Formulierung: „Der Rat ‚Wirtschaft und Finanzen‘ ist über die Beratungen, die insbesondere auf dem Gebiet der Besteuerung im Gange sind, und über die Maßnahmen zu Bekämpfung des Steuerbetrugs und zur Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken unterrichtet worden.“ Die Aufnahme dieses neutralen Satzes zum Verhandlungsstand in die Eckpunkte des ECOFIN sollte als Verfahrensbeschluss die Fortsetzung der Verhandlungen auf Arbeitsebene an dem sensiblen Thema gewährleisten und allen Versuchen vorbeugen, die Verhandlungen abzubrechen oder andererseits auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu behandeln; d.h. die Finanzminister konnten sich nicht auf Beschlüsse verständigen, sie wollten aber das Thema auch nicht verlieren.

im Konsens vereinbart werden.¹⁶ Eine Folge der Orientierung der Fachministerräte auf den Frühjahrsgipfel war, dass eine besondere sozialpolitische Akzentsetzung der Präsidentschaft kaum Medienresonanz fand. Bereits im Präsidentschaftsprogramm hatte das Bundesfamilienministerium die Verabschiedung einer „Europäischen Allianz für Familien“ angekündigt. Ansatzpunkt für diese Initiative der Präsidentschaft war die Mitteilung der Europäischen Kommission zum demographischen Wandel.¹⁷ Die Bestätigung der deutschen Initiative durch die Staats- und Regierungschefs wird von der Bundesregierung als Erfolg bewertet.¹⁸

Parallel zu den inhaltlichen Arbeiten in den verschiedenen Ratsformationen wurden auch die Vorbereitungen für den Frühjahrsgipfel aufgenommen. Die Koordinierung der Arbeiten der verschiedenen Ratsformationen und die Vorformulierung der Schlussfolgerungen erfolgt über den AStV-2, obwohl die materielle Zuständigkeit für die Lissabon-Themen eigentlich beim AStV-1 liegt. Hierzu zählen insbesondere die Festlegung der Agenda und die Formulierung der Schlussfolgerungen auf Botschafterebene. Nach einer ersten allgemeinen Aussprache über die Themen der Lissabon-Agenda und den Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission während der Sitzung des Rats Allgemeine Angelegenheiten (RAA) am 22./23. Januar 2007 lag bereits zur zweiten Behandlung der Lissabon-Agenda in diesem Koordinationsrat der Außen- bzw. Europaminister am 12. Februar 2007 die annotierten Tagesordnung für den Frühjahrsgipfel vor. Sie sah unter der Gesamtüberschrift: „Europa gelingt gemeinsam“ drei Schwerpunkte vor:

- Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung mit den Unterpunkten Wachstums- und stabilitätsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik, Stärkung des Binnenmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit von Europa, Stärkung von Innovation, Forschung und Bildung sowie Beschäftigung und Entwicklung des europäischen Sozialmodell;
- Bessere Rechtssetzung;

¹⁶ Insgesamt wurden dem Frühjahrsgipfel 8 KIPs vorgelegt: 1. Das Eckpunktepapier des Rates (Wirtschaft und Finanzen); 2. Das Eckpunktepapier des Rates (Wettbewerbsfähigkeit); 3. Die Kernbotschaften des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz); 4. Die Kernbotschaften im Bereich der allgemeinen Bildung; 5. Die Kernbotschaften betreffend Jugendfragen; 6. Die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag des Verkehrssektors zur Lissabon-Strategie; 7. Die Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2007 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik; 8. Der Beitrag des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zum Besseren Rechtsetzung. Hinzu kommt 9. die Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2007 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik. Nicht einbezogen sind die Eckpunkte des Energie- und Umweltrates zur Energie und Klimaschutzpolitik sowie die Berichte der Kommission.

¹⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission „Demographische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance“, KOM (200) 571 endg., vom 12.10.2006.

¹⁸ Vgl. Pressemitteilung der deutschen Ratspräsidentschaft vom 9.3.2007: Bundesfamilienministerin von der Leyen: „Von erfolgreichen Politik anderer Länder lernen. Europäischer Rat bestätigt Europäische Allianz für Familien“.

- Eine integrierte Energie- und Klimapolitik.

Mit dieser Gliederung erfüllte der deutsche Vorsitz einerseits die Aufgabe der Frühjahrspräsidenschaft, eine Bestandaufnahme der Fortschritte der Lissabon-Strategie vorzunehmen. Andererseits wurde mit der Ausgliederung des Themas „Bessere Rechtsetzung“ aus dem eigentlichen Lissabon-Kapitel dieses Thema erneut hervorgehoben.

Die Verhandlungen über die Formulierung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats obliegen dann nach der Vorlage der Eckpunkte durch die Fachministerräte dem RAA, bzw. den Botschaftern bei der EU im AStV-2. Die EU-Botschafter hatten die Aufgabe, aus den insgesamt acht KIPs die politisch vorrangigen Punkte für die Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs auszuwählen und den Textentwurf dann dem Allgemeinen Rat vorzulegen. Die Botschafter trafen sich hierzu erstmals am 14. Februar, d.h. nach der Vorstellung der annotierten Tagesordnung und der grundsätzlichen Billigung der Struktur der ER-Schlussfolgerungen auf politischer Ebene des RAA. Die abschließende Beratung der Botschafter über die Schlussfolgerungen erfolgte bereits am 28. Februar, d.h. wenige Tage vor der abschließenden Sitzung des RAA am 5./6.März 2007.

Dem Europäischen Rat blieben dann im Bereich der Lissabon-Strategie kaum noch Konfliktpunkte für die eigenen Verhandlungen vorbehalten. Dennoch konnte die deutsche Gipfelstrategie am zweiten Gipfeltag offensichtlich noch einige kleinere Veränderungen an den Schlussfolgerungen vornehmen, die in den Verhandlungen der Fachräte und des AStV nicht möglich gewesen waren. So enthalten die Schlussfolgerungen in Ziffer 24 den Hinweis, dass die Mitgliedstaaten „sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bis 2008 ähnlich ehrgeizige nationale Ziele“ zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes setzen sollten, wie die Europäische Kommission. Eine solche, nahezu wortgleiche Formulierung war weder auf Arbeitsebene noch auf politischer Ebene des Rats Wettbewerbsfähigkeit bei den Verhandlungen zu den KIP durchsetzbar gewesen.

Mit der Verabschiedung der Stellungnahme des Europäischen Frühjahrsgipfels zur Entwicklung der Lissabon-Strategie im März ist die eigentliche Lissabon-Agenda für die Präsidenschaft abgearbeitet. Aus wirtschaftspolitischer Sicht rückt in der zweiten Hälfte der deutschen Präsidenschaft die Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes in den Vordergrund. Dies waren vorrangig die Fortsetzung der anhängigen Legislativverfahren für Vorhaben zur Vollendung des Binnenmarkts im Bereich des Warenverkehrs, die Roaming-Verordnung für Mobiltelefongespräche ins europäische Ausland sowie sektorbezogene industriepolitische Maßnahmen.

Neue Akteure? Die parlamentarische Dimension der Lissabon-Strategie

Die Neu-Ausrichtung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 sah die Stärkung der parlamentarischen Dimension der Strategie vor. Seither finden im Vorfeld des jährlichen Frühjahrsgipfels interparlamentarische

Dialoge zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten statt. Für die Bundesregierung nahm der Chef des Bundeskanzleramtes Thomas de Maizière am dritten Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen zur Strategie von Lissabon am 5. und 6. Februar in Brüssel teil. Parallel zu den Arbeiten des Rates an den KIPs hatte auch die Ausschüsse des Europäischen Parlaments ihre Beratungen zu einem Entschließungsantrag aufgenommen. Um keine allzu großen Differenzen in den Bewertungen der Fortschritte der Lissabon-Strategie zwischen Parlament und Rat aufkommen zu lassen, fanden informelle Gespräche zwischen der Präsidentschaft und der Lissabon-Koordinierungsgruppe des EP statt.¹⁹ Allerdings hatten weder das Parlamentartreffen noch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2007²⁰ auf die tatsächliche operative Arbeit zur Formulierung der KIPs direkten Einfluss.

Auch die innerdeutschen Akteure hatten wenig unmittelbaren Einfluss auf den deutschen Vorsitz. Wie üblich wurde der Europaausschuss des Deutschen Bundestages vor dem Frühjahrsgipfel durch Bundeswirtschaftsminister Michael Glos am 28. Februar unterrichtet. Eine weitere Aussprache im EU-Ausschuss fand dann in Verbindung mit den Entschließungsanträgen der Fraktionen zum Programm der deutschen Präsidentschaft unmittelbar vor dem Frühjahrsgipfel am 7. März statt. Da zu diesem Zeitpunkt bereits die Beratungen in den Fachministerräten zu den KIPs abgeschlossen waren, war eine Einflussnahme nicht mehr möglich.²¹

Ähnlich demonstrativen Charakter hatten der Besuch des Bundeswirtschaftsministers im beratenden Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU sowie das zur Routine gewordene Treffen des Ratsvorsitzenden und des EU-Kommissionspräsidenten mit den Sozialpartnern vor dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rat. Auch diese politischen Termine hatten auf die operative Arbeiten in den Räten bei der Formulierung der KIPs keinen Einfluss. Wie bisher blieb auch unter deutschem Vorsitz die Lissabon-Strategie eine Domäne der Exekutiven.

Fazit - Die Lissabon-Strategie als gelungener Auftakt der Präsidentschaft

Die Rolle der Präsidentschaft bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie begann weit im Vorfeld der offiziellen Übernahme der Vorsitzrolle. Die vorgegebenen Themen, Fristen und Verfahren der Lissabon-Strategie

¹⁹ Diese informelle Abstimmung wurde erleichtert durch die Tatsache, dass von den vier Berichterstatter mit Klaus-Heiner Lehne (CDU) und Alexander Lambsdorff (FDP) zwei aus Deutschland kamen.

²⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitrag zur Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates im Hinblick auf die Lissabon-Strategie, P6_TA-PROV(2007)0040 vom 14. Februar 2007.

²¹ Als eine besondere „deutsche Note“ kann das Sondertreffen der Ministerpräsidentenkonferenz der deutschen Länder am 7. März in Brüssel unmittelbar vor dem Frühjahrsgipfel angesehen werden. Bei ihrem Treffen mit Kommissionspräsident Barroso sprachen die Ministerpräsidenten sowohl das Thema „Bessere Rechtsetzung“ als auch die soziale Dimension der Lissabon-Strategie an.

erleichtern die Vorarbeiten und deren operative Umsetzung. Für die Präsidentschaft stand dabei zunächst die enge Abstimmung mit den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat im Vordergrund, um direkt zu Beginn des Vorsitzes die Vorschläge für die *key issues papers* in den Arbeitsgremien des Rates vorlegen zu können. Angesichts des engen Zeitrahmens von rund sechs Wochen für die Verabschiedung dieser Papiere, musste sowohl die Koordinierungsarbeit zwischen den Fachbereichen als auch zwischen Arbeits-, Botschafter und politischer Ebene effizient und möglichst konfliktfrei verlaufen.

Als Gründungsmitglied hat die Bundesrepublik bereits ausreichend Erfahrungen mit der Übernahme des EU-Vorsitzes und als großer Mitgliedstaat verfügt die Bundesregierung über ausreichende finanzielle und administrative Ressourcen, um die immense Organisations- und Koordinierungsanforderungen der Lissabon-Strategie effizient und zugleich zielorientiert auszufüllen. Hinzu kam, dass die Komplexität der Lissabon-Strategie mit ihrer Vielzahl paralleler Verhandlungsrunden und -ebenen an die schwierige innenpolitische Entscheidungsfindung im kooperativen Föderalstaat Bundesrepublik und dessen komplexe Abstimmungsmechanismen erinnert. Für das Ausbalancieren unterschiedlichster Interessen und das Spiel mit und auf verschiedenen Entscheidungsebenen war die deutsche Ministerialadministration insofern sehr gut vorbereitet.

Angesichts der thematischen Unschärfe der Strategie hatte es sich der deutsche Vorsitz zur grundsätzlichen Aufgabe gemacht, eine weiteres "Ausfransen" der Strategie zu verhindern. Dieses vorrangige Interesse hing in erster Linie von der eigenen Standfestigkeit zur Selbstbeschränkung bei neuen Lissabon-Themen ab, ohne jedoch die Effizienz der Koordinierung in Brüssel über Gebühr zu erschweren, d.h. ohne zu viele Wünsche anderer Mitgliedstaaten nach Aufnahme einzelner Anliegen in die KIPs abzulehnen. Die Rolle als Präsidentschaft hatte zumindest für die interne Abstimmung der Lissabon-Strategie eine beschränkende Wirkung bei der Formulierung und Anmeldung nationaler Lissabon-Themen. Die restriktive Grundposition der deutschen Präsidentschaft manifestierte sich auch in dem vorrangigen Bestreben, die Kohärenz der KIP in den einzelnen Ratsformationen zu wahren. Diese grundsätzliche Vorgabe bedeutete also eine defensive Politik gegenüber neuen Vorschlägen anderer Mitgliedstaaten und zugleich eine selbst auferlegte Beschränkung innerhalb der Bundesregierung.

Zwar war die inhaltliche Abstimmung mit der Kommission und dem Europäischen Parlament und die enge organisatorisch-administrative Zusammenarbeit mit dem Ratsgeneralsekretariat unerlässlich; dennoch bestimmte der große Mitgliedstaat Deutschland eingeständig seine politischen Schwerpunkte und Akzente. Die Kommission fand sich zum Beispiel erst spät mit der deutschen Vorgabe ab, den Umfang der Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels auf 15 Seiten zu begrenzen, hatte diese Begrenzung doch zur Folge, dass die Schwerpunkte des Textes sich deutlich nach den Wünschen des Vorsitzes richten würden.

Die thematische Unbestimmtheit der Lissabon-Strategie verbunden mit

der häufig fehlenden politischen Sensibilität der Dossiers sowie der legislativen Unverbindlichkeit der Lissabon-Methodik verstärkte die Dominanz der Exekutiven und hier insbesondere die technisch-administrative Ebene bei den Routineverfahren. Das Verfahren bedeutet zugleich einen erhöhten Managementbedarf und eine größere Koordinierungsleistung. In der Folge wurde eine stärkere Führungsrolle des Vorsitzes notwendig – zumindest dort, wo die Präsidentschaft eigene Ziele mit der Lissabon-Strategie verfolgte und eine einfache Zusammenstellung der Wünsche aus den Mitgliedstaaten ohne eine inhaltliche Fokussierung vermeiden wollte. Obwohl die Rolle des Lissabon-Vorsitzes als Organisator und effizienter Koordinator im Vordergrund steht, ist sie deshalb keinesfalls auf diese Rolle beschränkt. Vielmehr eröffnet die Lissabon-Strategie im Rahmen der breiten Zielformulierung auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und soziale Kohäsion durchaus auch Räume für eigene Akzente. Der deutsche Vorsitz nutzte diese begrenzte Flexibilität für die eigene Initiative einer „Allianz für die Familie“ und insbesondere für die besondere Betonung des Bürokratieabbaus. Allerdings manifestierte sich auch an diesem letzten Beispiel, dass die Rolle der Präsidentschaft als „*political leader*“ dann auf Vorbehalte stößt, wenn die anderen Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres zur Übernahme von Kosten bzw. zur Veränderungen des Status Quo oder der bestehenden Beschlusslage bereit sind. Dennoch konnte der Vorsitz das vor Übernahme des Vorsitzes intern vereinbarte und mit der Kommission abgesprochene Ziel der Fixierung von europäischen *und* nationalen Entbürokratisierungsvorgaben durchsetzen, weil sie dieses Ziel als politischen Punkt der Präsidentschaft bis zum Europäischen Rat verfolgte.

Im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik war hingegen die Methode der frühzeitigen informellen Absprache zwischen den Mitgliedstaaten hilfreich, um problemlos die nationalen Positionen in der EU miteinander in Einklang zu bringen. Die Betonung der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie wird in Absprache mit der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft im Zentrum des zweiten Halbjahrs 2007 stehen. Zugleich war diese Schwerpunktsetzung auch innerhalb der Großen Koalition durchaus willkommen, um die Balance zwischen Wirtschaftsministerium und Sozialministerium auch auf europäischer Ebene zu halten.

Andererseits konnte der deutsche Vorsitz seine über die Zeitspanne des eigenen Vorsitzes hinausreichenden Ziele in der Frage der Harmonisierung der direkten Steuern und des Tadelns eines unfairen Steuerwettbewerbs in der EU-27 ebenso wenig durchsetzen, wie das verpflichtende Ziel für die EU, die Welthandelsgespräche noch in diesem Jahr erfolgreich abschließen zu wollen – die Formulierung zur WTO-Doha-Runde war für Frankreich eine politische Frage höchster Ordnung und die Erwähnung unfairer Steuerpraktiken war eine sensible Frage für einige neue Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa. Gerade bei solch sensiblen Fragen, bei denen eine Verständigung nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs möglich wäre, war es die Aufgabe der Präsidentschaft die Konfliktpunkte für die Beratungen des Europäischen Rats auf wenige ausgewählte Bereiche zu

begrenzen, d.h. eine Prioritätensetzung vorzunehmen, welche Themen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs nochmals angesprochen werden sollen und welche Dossiers durch einen Formelkompromiss zumindest kurzzeitig geschlossen werden können. Das Bundeskanzleramt hatte in dieser Frage frühzeitig zu Gunsten der Energie- und Klimapolitik und des Bürokratieabbaus entschieden.

Für die geschobene Frage im Bereich der Steuerpolitik war der deutsche Vorsitz klug genug, eigene nationale Positionen – also die eindeutige Benennung des Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten als unfair – zurück zu stellen. Mittelfristig könnte sich jedoch schon die Diskussion dieses sensiblen und höchst kontroversen Streitpunktes auf politischer Ebene im Sinne der deutschen Ziele auswirken. Die zweimalige offene Aussprache zwischen den Ministern im ECOFIN bestätigte einerseits nochmals die Dringlichkeit, zu einer konsensualen Lösung zu gelangen, und sensibilisierte andererseits die Finanzministern in den neuen Mitgliedstaaten für die Problemlagen in einigen alten Mitgliedstaaten. Auch wenn der deutsche Vorsitz also in diesem Punkt nicht das Ergebnis erreichen konnte, das noch im Präsidentschaftsprogramm angestrebt worden war, so könnte sich die Debatte auf politischer Ebene mittelfristig bezahlt machen. Ähnliches gilt für die überaus harten Verhandlungen mit der französischen Delegation über eine Veränderung der Formulierung zur Fortsetzung der WTO-Verhandlungen. Auch hier könnte der eigentliche Fortschritt nicht in einer neuen Formulierung des Europäischen Rats liegen, als in einer Demonstration der Mehrheitsverhältnisse im Rat bezüglich dieser Frage. Stimmt diese Analyse, hätte der deutsche Vorsitz in beiden Fällen beispielhaft nationale Interessen mit dem Vorrecht jeder Präsidentschaft verbunden, die Tagesordnung zu bestimmen ohne ihre neutrale Rolle aufzugeben. Also, nationale Präferenzen aufzeigen und hierfür Partner im Rat suchen, ohne den potentiellen Konflikt aber bis zum Ende auszutragen.

Lehren und Empfehlungen

Angesichts des besonderen Prozesscharakters und der zum Teil mehrjährigen Kontinuität einzelner Dossiers unter der Gesamtüberschrift des Lissabon-Prozesses erfordert gerade die Lissabon-Präsidentschaft eine frühzeitige Vorbereitung, will ein Vorsitz eigene Akzente setzen, die über die unambitionierte administrative Abwicklung der Lissabon-Themen hinausreichen. Die Vertiefung spezifischer Dossiers und die Definition eigener Schwerpunkte des Vorsitizes muss also bereits zumindest in den Lissabon-Zyklus der vorvorherigen Präsidentschaft eingespeist werden. Die Fokussierung auf eigene Schwerpunkte der Präsidentschaft muss dabei in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission erfolgen, denn der Synthesebericht der Kommission sollte einen Ansatzpunkt für den Vorsitizakzent liefern. Auch die Berichterstatter des Europäischen Parlaments sollten eingebunden werden, damit kein unnötiger Widerspruch zwischen Parlament und Rat aufbricht.

Angesichte der Varianz der Lissabon-Themen ist die frühzeitige Fokussierung auf drei bis vier konkrete Ziele des Vorsitzes zentral. Der Vorsitz sollte bereit sein, auch die mit den eigenen Zielen verbundenen potentiellen Konflikte bis auf die höchste Ebene der Staats- und Regierungschefs zu verfolgen. Diese „hidden agenda“ des Vorsitzes bedarf der frühzeitigen internen Abstimmung, damit die parallelen Verhandlungen in den Räten die vorab vereinbarten politischen Fragen auf die abschließend entscheidende Ebene des Europäischen Rates heben und andere strittige Fragen nur in die *KIPs* der Fachräte aufnehmen. Eine Überfrachtung des Frühjahrsgipfels mit Einzelfragen und Detailproblemen sollte jedenfalls vermieden werden. Dies ist umso schwieriger, da auch die nächste Lissabon-Präsidentschaft bereits zu diesem Zeitpunkt versucht, ihre eigenen Themen durch einen Verweis oder einen Auftrag in den Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels zu platzieren.

Eine zeitige strategische Vorbereitung des Vorsitzes erleichtert die Inszenierung einzelner, als wichtig erachteter Themen nach Innen. Zugleich eröffnet eine konsequente Planung auch erweiterte Handlungsspielräume der Präsidentschaft gegenüber den EU-Organen, insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission.

Tabelle: Verlauf der Lissabon Prozess unter deutscher Präsidentschaft

	2006	Januar 2007	Februar 2007	März 2007
Europäischer Rat	März 2006 Auftrag zur Prüfung der jährlichen Fortschritte			8./9. März Frühjahrgipfel
Rat „Allgemeine Angelegenheiten“		22./23. Jan. 1. Aussprache auf der Basis des KOM-Fortschrittsberichts	12. Febr. Allgemeine Aussprache als politische Vorgabe für die Beratungen im AStV-2; Beginn der AStV-Aussprache am 14.2. u. Abschluss am 28.2.	5. März noch kein Konsens zu ER-Schlussfolgerungen; strittig bleiben konkrete Zielvorgaben bei Anteil der erneuerbaren Energie u. Umsetzungsdefizitrate bei Binnenmarkt-RL
Rat „Wettbewerbsfähigkeit“			19. Febr. Diskussion über Eckpunkte-Papier des Rates; das Papier nimmt Bezug zum KOM-Bericht und weitgehend in Übereinstimmung mit KOM; strittig sind konkrete Zielvorgaben für Umsetzung der BinnenmarktRL und des nationalen Bürokratieabbaus; frz. Kritik wg. Hinweis auf WTO-Runde (Domäne der AMin)	
Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz"		18.-20. Jan. informelle Sitzung des Rates Diskussion zur sozialen Dimension der Lissabon-Strategie	8./9. Febr. Konferenz des Vorsitzes „Soziales Europa“; Offene Diskussion über die zentrale Botschaft des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik“ 22. Febr. Problemlose Verabschiedung der Kernbotschaft des Rates (vorbereitet durch Beschäftigungsausschuss und dem Sozialschutzausschuss des Rates*)	
Rat "Wirtschaft und Finanzen"		30. Jan. Diskussion eines Eckpunkte-Papiers (vorbereitet durch Wirtschafts- und Finanzausschuss* und Ausschuss für Wirtschaftspolitik*) Strittig ist Absatz zu (direkten) Steuern und Konkretisierung des Bürokratieabbaus	27. Febr. Verabschiedung des Eckpunkte-Papiers; Verabschiedung der Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik und zur besseren Rechtssetzung; schwierige Verhandlungen über den Absatz zur europäischen Steuerpolitik im Eckpunkte-Papier, nur Formelkompromiss	
Rat "Verkehr, Telekommunikation und Energie"			15. Febr. Verabschiedung der Schlussfolgerungen für den Bereich Energie; kontroverse Diskussion über Zielvorgaben bei erneuerbaren Energie	

Rat "Bildung, Jugend und Kultur" - Bildung			16. Febr. Unstrittige Verabschiedung der Kernbotschaften im Bereich Bildung	
Rat "Bildung, Jugend und Kultur" - Jugend			16. Febr. Unstrittige Verabschiedung der Kernbotschaften an den ER auf der Grundlage der AG „Jugendfragen“	
Rat „Umwelt“			20. Febr. Verabschiedung der klimapolitischen Ziele der Lissabon-Strategie Strittig bleibt Zielwert bzw. der Grad der Verbindlichkeit (Vorsitz im Widerspruch zu Energie-Rat)	
Kommission	18. Nov. 2006 Strategie zum Bürokratieabbau 12. Dez. 2006 Vorlage des jährlichen Fortschrittsberichts	24. Jan. Aktionsprogramm zum Bürokratieabbau		
Europäisches Parlament			5./6. Febr. 3. Gemeinsames parlamentarisches Treffen zur Lissabon-Strategie mit den nationalen Parlamenten 14. Febr. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitrag zur Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates im Hinblick auf die Lissabon-Strategie 15. Febr. Entschlüsseungen zu Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2007 und den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 5./6. Febr. 3. Gemeinsames parlamentarisches Treffen zur Lissabon-Strategie mit den nationalen Parlamenten	
Bundestag				

* Formelle (durch EG-V od. Rechtsakte eingesetzte) Ausschüsse mit festem Vorsitz und Sekretariat durch die KOM