

Dokument der Europäischen Bewegung Deutschland e. V. (EBD) anlässlich der Bundestagswahlen 2021 zur Umsetzung der EBD-Politik „Deutsche Europapolitik modernisieren (KoordinierungEU)“

Erstellt zur fortlaufenden Weiterentwicklung durch den Generalsekretär auf der Grundlage von parteiübergreifenden und fachlichen Hintergrundgesprächen sowie einschlägiger Literatur

Version vom 18. Oktober 2021

Für eine neue europapolitische Koordinierung der Bundesregierung in der 20. Legislaturperiode

Ein Memorandum mit Handlungsempfehlungen

Das vorliegende Memorandum stellt die historischen und institutionellen Grundlagen der Koordinierung der deutschen Europapolitik dar (A.) und formuliert konkrete Handlungsempfehlungen (B.), um die Europapolitik der 20. Legislaturperiode nach den Bundestagswahlen am 26. September 2021 strategischer, kohärenter und sichtbarer zu gestalten.

A. Grundlagen

I. Hintergrund

Viele Probleme des 21. Jahrhunderts sind globaler Natur. Wie bereits die globale Finanz-, Banken- und Schuldenkrise machen die Auswirkungen des Klimawandels, die Covid-19-Pandemie, globale Migrationsbewegungen und die Verschiebungen der weltweiten Sicherheitsarchitektur deutlich, dass alle europäischen Staaten auf eine Zusammenarbeit angewiesen sind und gut daran tun, sich proaktiv für eine Stärkung der europäischen Integration einzusetzen.

Gleichzeitig finden (gesellschafts-)politische Polarisierungen statt, was die hohe Relevanz gesellschaftlicher Akzeptanz der EU-Integration für deren Voranschreiten unterstreicht. Die europäische Integration ist kein Elitenprojekt mehr, zu dem von Bürgerinnen und Bürgern ein „ermöglichender Konsens“ besteht, vielmehr ist zu befürchten, dass ein „verhindernder Dissens“ in der Gesellschaft die Handlungsfähigkeit der Union einschränken könnte (vgl. Hooghe und Marks 2009).

Außerdem wird der deutschen Europapolitik seit längerem attestiert, insbesondere mangels effizienter Koordination zwischen den Bundesministerien im Alltag europäischer Politik eine Gewichtsklasse tiefer zu boxen, als sie eigentlich könnte (Bulmer, Jeffery, Paterson 1998). Stimmen aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft weisen auf einen Mangel an von Deutschland ausgehenden Impulsen für die Weiterentwicklung der EU hin und auch auf die damit einhergehenden negativen Implikationen für oben genannte Herausforderungen. Dies mag – neben mangelndem politischem Willen – auch an den Koordinierungsmechanismen der deutschen Europapolitik liegen.

Politische Prozesse können an bestimmten Parametern gemessen werden, etwa Transparenz und Effizienz (oder auch dem Erreichen von Input- und Output-Legitimität). Hinsichtlich der Koordination der deutschen Europapolitik können Mängel sowohl im Hinblick auf die Transparenz als auch die Effizienz festgestellt werden. An der Bestimmung der Position der Bundesrepublik Deutschland in Europaangelegenheiten – seien es einzelne Sekundärrechtsakte oder große Reformen des Primärrechts – wirken all die Akteure und Institutionen mit, die auch im innerdeutschen Politikgestaltungsprozess mitzureden hätten, etwa beim Zustandekommen von Bundesgesetzen. Sie haben ihre „Vetopositionen“ auch für die Europapolitik behalten und es ist naturgemäß (eben, weil sie Vetopositionen haben) nicht möglich, sie ihnen einfach abzunehmen. Außerdem entwickeln sich politische Systeme und insbesondere auch das der Bundesrepublik Deutschland pfadabhängig, d. h. neuen Herausforderungen wird mit bereits erprobten

Strukturen und Vorgehensweisen begegnet – was zu einer Verdoppelung dieser Strukturen führen kann (z. B. „doppelte Politikverflechtung“, Hrbek 1986). Wie die Staatsorganisationsprinzipien Bundesstaatlichkeit und Demokratie des Art. 20 Abs. 1 GG – Mitwirkung der deutschen Länder über den Bundesrat und Mitwirkung des Deutschen Bundestags an der deutschen Europapolitik – spielen auch die Organisationsprinzipien der Bundesregierung, die in Art. 65 GG niedergelegt sind – Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kabinettsprinzip –, in der Koordination der deutschen Europapolitik eine Rolle.

Es kommt mithin nicht zu einer Vervielfachung der *Akteure*, sondern bestehende Akteure behalten ihre angestammten Positionen aus der deutschen Politikgestaltung auch in der Europapolitik bei. So kommt es zu einer Vervielfachung der *Strukturen*.

Nachweislich fehlt es in Deutschland nicht am Interesse für die immer bedeutsameren europapolitischen Themen, aber deren Koordinierung erscheint Fachleuten als ineffizient oder bestenfalls schwerfällig. Auch die Zusammenarbeit mit europäischen Partnern findet nicht hinreichend systematisch statt, wie es nationale Alleingänge und die ausbleibenden Positionierungen zur Gestaltung der Zukunft der EU zeigen. Initiativen, wie die des französischen Präsidenten Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede 2017, laufen ins Leere oder bleiben unbeantwortet. Die deutsche Europapolitik wird von europäischen Partnern als zu zögerlich beschrieben. Die undurchschaubare Koordinierung deutscher Positionen hat auch bei alltäglicheren Themen zu Konflikten in Deutschland und der EU geführt, etwa in der Diskussion über die verlängerte Zulassung für Glyphosat. Jeder neuen Bundesregierung sollte dabei klar sein: Die effiziente Vertretung deutscher Interessen in der EU ist über den nationalen Horizont hinaus für die europäische Integration insgesamt von fundamentaler Bedeutung.

Trotz einer großen Anzahl europapolitischer Akteure und der Vervielfachung der Koordinationsstrukturen hierzulande wird die deutsche Europapolitik in erster Linie durch die Bundesregierung gestaltet. Dies begründet sich auf der prägenden gesetzgeberischen Rolle des Rates der EU, dem politischen Impulsgeber Europäischen Rat, der historischen Entwicklung der EU als Projekt von Regierungen, der starken Rolle der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers im deutschen politischen System und dem starken proeuropäischen Konsens über Regierungs- und Oppositionsgrenzen hinweg. Die Bundesregierung nimmt die zentrale Scharnierfunktion im EU-Politikgestaltungsprozess ein, sie ist Akteurin auf zwei politischen Ebenen (und kann insofern „two-level games“ spielen, Putnam 1988) und in ihrer Position bündelt sich eine zentrale „Input-Legitimationskette“, die von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht und bis zur EU-Ebene reicht (Art. 20 Abs. 2, Alle

Staatsgewalt geht vom Volke aus; die zweite Legitimationskette geht direkt vom Volk zum Europäischen Parlament).

Diese herausragende Stellung haben die Regierungen aller EU-Staaten, jeweils für ihr System, inne und sie alle unterliegen dem Erfordernis einer möglichst reibungslosen Koordination der nationalen Europapolitik. Bei vergleichender Analyse wird deutlich, dass sich in allen EU-Staaten pfadabhängige Strukturen herausgebildet haben, also Strukturen in der Europapolitik, die denen des innerstaatlichen Politikgestaltungsprozesses ähneln.

Für Deutschland ist das „vereinte Europa“ Teil der Staatsräson, wie die Präambel und der Artikel 23 des Grundgesetzes festschreiben. Das aktive Gestalten der Europapolitik ist demnach Teil des Regierungsauftrags. Um diesen zu erfüllen, sind die institutionellen Strukturen der deutschen Europapolitik nicht reaktiv, sondern proaktiv auszurichten.

Eine gestaltungsfähige, kraftvolle deutsche Europapolitik setzt zuallererst eine effiziente Politikgestaltung innerhalb der Bundesregierung als aggregierende, zentrale Stelle voraus. Dazu ist ein klar formulierter politischer Wille nötig, der im Rahmen einer nach außen nachvollziehbaren Koordinierung innerhalb der Bundesregierung herausgebildet und umgesetzt werden kann. Dies gilt sowohl für das Handeln als Antwort auf Initiativen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments oder anderer Mitgliedstaaten als auch für die proaktive Initiierung deutscher Vorhaben auf europäischer Ebene. Damit innerstaatliche Präferenzen in der EU effektiv vertreten werden können, ist eine administrative Struktur nötig, die das Vertrauen der ganzen Bundesregierung für eine solche Koordinierungsarbeit genießt. Um den weiterhin starken proeuropäischen Konsens in Deutschland in der EU wirksam zur Geltung bringen zu können, sollte die Bundesregierung ihre europapolitischen Ziele im eigenen Interesse nicht anhand der Initiativen und Vorlagen Dritter festlegen, sondern früh und vorausschauend sondieren und formulieren. Nur mit einer institutionellen und administrativen Ausgestaltung, die dem europapolitischen Potenzial Deutschlands gerecht wird, kann die Bundesrepublik im Sinne der „Staatsräson Europa“ themenübergreifend eine führende Rolle übernehmen und eine verlässliche Partnerin in der EU werden.

In pfadabhängigen Strukturen ist echte Veränderung nur in seltenen Situationen, sogenannten *critical junctures* wahrscheinlich. Die anstehende Bildung der neuen Bundesregierung könnte einer dieser raren und entscheidenden Momente sein, insbesondere, wenn man die Wichtigkeit gemeinsamer europäischer Handlungsfähigkeit in den zu bewältigenden globalen Krisen miteinrechnet. Der Gestaltungsraum, der durch die Bildung einer neuen Regierung entsteht, dient der

Überprüfung und Neuausrichtung der Einrichtungen und Vorgehensweisen der bisherigen deutschen Europakoordinierung, die nach einhelliger fachlicher Meinung zentral für den Erfolg der Europapolitik der nächsten Bundesregierung sein wird.

Dabei werden sich die Koalitionsverhandlungen naturgemäß nur auf die Koordination zwischen den Bundesministerien und die gesteigerte Einbeziehung der Zivilgesellschaft beziehen können (was die Stellung der Länder angeht, die die Bundesregierung nicht allein bestimmt) und wollen (was den Bundestag angeht).

Wie dieses Memorandum in den nächsten Kapiteln darstellt, sind die heutzutage nur mehr schwer nachzuverfolgenden Strukturen allenfalls als Pfadabhängigkeit historisch zu erklären, die nicht oder immer nur graduell durchbrochen werden können. Der Bedarf einer verschlankten und strategischeren deutschen Europakoordinierung ist jedoch gegeben. Nur so kann das Paradox gelöst werden, dass trotz eines proeuropäischen Konsenses die Vertretung deutscher Interessen in der EU nur schwerfällig gelingt.

II. Historische Entwicklung der Europakoordinierung innerhalb der deutschen Bundesregierung

Die bisherige Europakoordinierung ist das Ergebnis eines historischen Prozesses, der durch die Entwicklung der europäischen Integration und innenpolitische sowie politisch-strategische Gegebenheiten, etwa bei der Bildung einer Regierungskoalition, geprägt ist.

Zu Beginn der europäischen Integration mit der Montanunion 1951 lag die Verantwortlichkeit für die zunächst vor allem wirtschaftlich und binnenmarktpolitisch geprägte Europapolitik beim Bundeswirtschaftsministerium (BMW) sowie bei Bundeskanzler Konrad Adenauer, der zu diesem Zeitpunkt in Personalunion auch das Amt des Außenministers bekleidete. Mit Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957/1958 und der somit wachsenden bündnispolitischen Aufgaben entfachte ein Kompetenzstreit zwischen BMW und dem Auswärtigen Amt (AA). Dieser wurde unter der Androhung der Gründung eines eigenen Europaministeriums durch Adenauer 1962 mit einem Organisationserlass geregelt. Seitdem ist das BMW für die Binnenmarktpolitik und weiteren Fachpolitiken und das AA für die allgemeine Integrationspolitik zuständig. Bis heute ist die Europakoordinierung durch ein Spannungsverhältnis zwischen Bundeswirtschaftsministerium und Auswärtigem Amt geprägt.

Zu den Aufgaben des BMW und des AA gehört insbesondere die Koordinierung der deutschen Position zwischen den Ressorts, sowohl für die Ministerräte als auch für den wöchentlich tagenden Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) als vorbereitendes Gremium. Spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 tagt dieser in zwei Formationen, ASTV I und ASTV II, die auch die Arbeitsaufteilung zwischen den zwei Ressorts widerspiegeln: Themen des ASTV I unterliegen der Weisung des BMW, Themen des ASTV II koordiniert das AA. Umgesetzt werden die Weisungen bzw. „Sprechzettel“ auf Arbeitsebene von der Ständigen Vertretung in Brüssel unter der Leitung eines Botschafters. Heute tagen die Weisungssitzungen wöchentlich auf Referentenebene, jedoch ohne eine einheitliche Linie festlegen zu können, da aufgrund des Ressortprinzips (Art. 65 GG) keine ressortübergreifende Strategie erarbeitet wird.

Diese zweigeteilte Verantwortung hat sich also seit den 1950er-Jahren in ihren Grundzügen nicht verändert, während die Weiterentwicklung von der EWG zur EU eine beispiellose Institutionalisierung und Verrechtlichung herbeigeführt hat. Diese betrifft mittlerweile alle Politikbereiche und reicht weit über die Expertise des BMW und des AA für die Integrationsfelder der Anfangsjahre hinaus. So sind ab der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und spätestens ab dem Vertrag von

Maastricht auch das Innen-, Justiz- sowie das Verteidigungsministerium mit europapolitischen Fragen betraut. Dafür haben alle Ressorts Europabeauftragte berufen und spezialisierte Arbeitseinheiten gebildet.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1993 eine gesonderte Europaabteilung im AA gegründet, deren Koordinierungskompetenz im Folgenden anwuchs. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wäre eine Überarbeitung der Europakoordination sachdienlich gewesen, sie wurde jedoch von der zwischen 1982 und 1998 bestehenden konservativ-liberalen Regierungskoalition aus koalitionsarithmetischen Gründen nicht vollzogen. Auch 1998 war die Europakoordination Objekt machtpolitischer Interessen, indem die Koordinierungsaufgaben an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) unter Oskar Lafontaine übertragen wurden. 2005 wurden diese unter der großen Koalition größtenteils zurück an das BMWi überwiesen, da die SPD bereits das AA sowie das BMF verantwortete. Änderungen an der Verortung der Europakoordination wurden also in der Vergangenheit weniger aus sachdienlichen Gründen vollzogen bzw. unterlassen, als aus Koalitionsarithmetik und reinen Partei- und Ressortinteressen in der Dynamik der Regierungsbildung.

Um die europapolitische Arbeit der verschiedenen Ministerien zu koordinieren, wurde bereits 1963 der Ausschuss der Europastaatssekretäre der Bundesministerien geschaffen. Auch wenn dieser Entscheidungen fällen kann, ist seine Arbeit schwerfällig und von äußeren Gegebenheiten beeinflusst. So verlor er unter Bundeskanzler Helmut Kohl an Einfluss, da dieser sich persönlich und mit Unterstützung der Ressourcen des Bundeskanzleramts um die europäische Integration bemühte. Spätestens seit dem Maastricht-Vertrag ist er auch durch die gewachsene Zahl an Themen und Mitgliedern ineffizienter geworden. Zwar erhielt der Ausschuss der Staatssekretäre unter Bundeskanzler Gerhard Schröder und dem damaligen Leiter des Bundeskanzleramts Frank-Walter Steinmeier eine Aufwertung, jedoch bleibt das Gremium, insbesondere aufgrund des Ressortprinzips, schwerfällig und es wird nicht systematisch im Sinne einer strategischen Entscheidungsfindung agiert. Auch haben die Ressorts in bestimmten Fällen auf Beamtenebene eine für die politische Ebene schwer erreichbare Vetomacht.

1971 wurde zudem der Ausschuss der Europabeauftragten der Ministerien eingesetzt, das zur Vorbereitung der deutschen Ratspräsidentschaft sowie der Staatssekretärsrunde dient. Jedoch bleibt auch hier die Kohärenz der europapolitischen Strategie durch das Ressortprinzip begrenzt. Auch dieser Ausschuss hat diverse Aufwertungen und Verschlankungen erfahren, die jedoch nicht zu einer gesteigerten Effizienz führten. Darüber hinaus hat er keinen festgelegten Sitzungsrhythmus.

Über die Koordinierungsrolle durch BMWi und AA hinaus hat sich vor allem das Bundeskanzleramt seit Beginn der europäischen Integration immer wieder als Schlüsselakteur herausgestellt. Mit Unterstützung eines Stabes im Bundeskanzleramt haben europapolitisch aktive Bundeskanzler wie beispielsweise Helmut Schmidt zur Schaffung der Währungsunion oder Helmut Kohl in den Bemühungen für das Schengen-Abkommen richtungsweisende europapolitische Entscheidungen getroffen. Zudem war bis in die 1980er-Jahre die Rolle dieser, dem Kanzleramtsminister direkt unterstellten Einheit zentral, da Außen-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik im Kontext des Kalten Krieges engmaschig und zentral koordiniert werden mussten. Im Jahr 2002 hat das Bundeskanzleramt darüber hinaus eine Aufwertung erfahren, da der Plan Gerhard Schröders zur Bildung eines Europaministeriums scheiterte und er deswegen eine eigenständige Europaabteilung im Bundeskanzleramt einrichtete. Im Zuge der gestärkten Rolle des Europäischen Rates durch den Lissabonner Vertrag 2009 gewann das Bundeskanzleramt zudem als verwaltende und beratende Instanz in Europafragen für Bundeskanzlerin Angela Merkel an Bedeutung.

Zu erwähnen ist in der Entwicklung der europapolitischen Koordinierung ebenfalls der 1973 eingesetzte Kabinettsausschuss für Europa, der allerdings weitestgehend einflusslos blieb. Hier bleibt die vorhandene wissenschaftliche Literatur eine Erklärung schuldig, es liegt jedoch nahe, dass die konfliktvermeidende Koordinierung der darunterliegenden Verwaltungsinstanzen dafür verantwortlich war und ist.

So hat sich an der grundsätzlichen Struktur der Europakoordinierung der Bundesregierung seit Anbeginn der europäischen Integration wenig getan. Zwar hat die Europapolitik durch den Artikel 23 GG in gewissen Bereichen eine Aufwertung erfahren, so in der Beteiligung des Bundestages und der Länder. Bei der Europakoordinierung blieb aber die entsprechende und sachlich gebotene Effizienzsteigerung aus.

III. Institutionelle Ausgestaltung der Europakoordinierung heute

Vor dem historischen Hintergrund der Entwicklung der Europakoordinierung der Bundesregierung lohnt sich ein Blick auf die genaue organisatorische Verfasstheit derselbigen im aktuellen juristischen und institutionellen Rahmen.

Grundsätzlich findet die Europakoordinierung der Bundesregierung, wie oben ausgeführt, auf Grundlage des Artikel 65 GG im Spannungsverhältnis zwischen Ressort- und Kabinettsprinzip und Richtlinienkompetenz statt. Während die Ressorts größtenteils autonom agieren, wurde die Richtlinienkompetenz nur selten zur Anwendung gebracht. Historische Beispiele hierfür sind jedoch klare Richtungsentscheidungen wie die von Adenauer 1956 ausgesprochene Verpflichtung zur Unterstützung der EWG oder die 1999 von Schröder entgegen der Haltung des damaligen Bundesumweltministers Jürgen Trittin blockierte Autorichtlinie. Abstimmungen auf Ebene des Kabinetts finden in der Europakoordinierung in der Regel nicht statt, da Fragen meist auf niedrigeren Verwaltungsinstanzen geklärt werden, um den Koalitionsfrieden nicht zu stören.

Durch die Europäisierung von Politik und Normen hat sich eine europäische Innenpolitik herausgebildet, die überparteilich anerkannt ist. Aus diesem Grund spielen die Ministerien die zentrale Rolle in der europapolitischen Willensbildung. Die Koordinierung unter ihnen ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Gemäß § 37 Abs. 2 GGO ist „im Interesse der Kohärenz der deutschen Europapolitik“ das AA von den Ressorts in allen „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“ zu beteiligen. Ebenfalls ist das BMF nach § 37 Abs. 3 Satz 1 GGO bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten auf EU-Ebene zu beteiligen.

Neben dem AA und den historischen Europaressorts BMWi und BMF sind auch die Verfassungsressorts, das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) und das Bundesministeriums des Innern (BMI), im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung europäischer Vorhaben („wichtiger neuer Maßnahmen“) zu beteiligen (vgl. Anlage 7 zu § 74 Abs. 1 GGO: Verfahrensgrundsätze für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Bundesressorts, Nr. 2 Absatz 3).

Daneben steht das Bundeskanzleramt mit seiner Europaabteilung, welches jedoch, trotz seiner entscheidenden Kompetenz in europapolitischen Grundsatzfragen, juristisch nicht transparent in die Europakoordinierung eingebunden ist. Dabei führt die Europaabteilung im Bundeskanzleramt, die seit ihrer Einsetzung mit geringen Ressourcen von ca. 30 Beamtinnen und Beamten ausgestattet ist, eine

Kernkompetenz aus, die direkt auf der europäischen Rolle des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin im europäischen Rat, z. B. in Bezug auf dessen Tagesordnung und Schlussfolgerungen beruht.

Auf Beamtenebene führt im Staatssekretärsausschuss für Europafragen der Staatsminister für Europa im AA den Vorsitz und auch das Sekretariat des Ausschusses wird dort wahrgenommen; dem BMWi kommt die Stellvertretung zu. In der Runde der Europaabteilungsleiter/-innen haben das AA und das BMWi gemeinsam den Vorsitz inne, während in der Referatsleiterrunde darunter wiederum der Leiter der EU-Koordinierungsgruppe des AA den Vorsitz führt. Entscheidend für die verschiedenen Koordinierungsgruppen ist die Tatsache, dass Ressortkonflikte möglichst auf niedriger Ebene geklärt werden sollen, basierend auf Konsens und Konfliktvermeidung auf Grundlage des Ressortprinzips. Fortbestehende Konflikte werden zur jeweils höheren Koordinierungsstufe weitergetragen, jedoch selten im Bundeskabinett ausgetragen, um offen ausgetragene Uneinigkeit in der Koalition zu vermeiden. Dabei könnte die Weitergabe von Streitigkeiten auf die nächsthöhere Ebene bisweilen als Druckmittel verwendet werden, um Entscheidungen zu erzwingen.

Die sog. Weisungssitzungen für den AStV II, der die Ratssitzungen für Allgemeine Angelegenheiten (GAC), für Außenbeziehungen (FAC), Justiz und Inneres (JHA) sowie Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vorbereitet, werden gleichfalls vom AA geleitet. Der Vorsitz für die EU-Koordinierungsgruppe für den AStV I, der sich mit Vorlagen fachspezifischen Inhalts beschäftigt, liegt beim BMWi.

Umgesetzt werden die Weisungen durch den Mitarbeiterstab der Ständigen Vertretung (Stäv) in Brüssel in den Sitzungen des AStV sowie den jeweiligen Ratsarbeitsgruppen. Die Ständige Vertretung wird von einem Beamten des AA geleitet. Dessen bzw. deren Stellvertreter – ebenfalls mit der Amtsbezeichnung „Botschafterin“ – kommt traditionell aus dem Bundeswirtschaftsministerium. Wiederum ein Diplomat ist der bzw. die Vertreter/-in im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSC und entsprechend „PSC-Botschafter“), das sich mit Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befasst.

Zusätzlich zu den Abstimmungsnotwendigkeiten innerhalb der Bundesregierung sind auf Grundlage des Artikel 23 GG der Deutsche Bundestag und sein Europaausschuss sowie die Länder mit dem Bundesrat an der Europapolitik beteiligt. Zwar haben sich die Länder wichtige Einflussmöglichkeiten erstritten, ihre Rolle für die Kohärenz der deutschen Europapolitik bleibt jedoch aufgrund einer weitestgehend anerkannten „Bundestreue“ zweitrangig.

IV. Defizite der Europakoordinierung

Die EU kann nur aufgrund von „begrenzten Einzelermächtigungen“ nach Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) tätig werden. Gleichwohl gehen manche davon aus, dass in einzelnen Kompetenzfeldern bis zu 80% des in Deutschland neu gesetzten Rechts auf irgendeine Art von der EU initiiert wird. Dieser Umstand legt die besondere Bedeutung effizienter Interessensvertretung auf der europäischen Ebene offen. Die inhaltliche Ausrichtung, für die sich die Wählerinnen und Wähler im Rahmen der Bundestagswahl entscheiden, sowie die im Grundgesetz verankerten grundsätzlichen Koordinaten deutscher Politik können zugleich nur unter Einbeziehung der europäischen Ebene verfolgt werden. Gerade die großen gesellschaftlichen Fragen – wie heute Klimaschutz, Digitalisierung, Migration – werden maßgeblich in Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern beantwortet. Umso wichtiger ist daher, dass in Koalitionsvertrag und Regierungsprogramm vereinbarte Richtschnüre konsequent auch auf höchster politischer und europäischer Ebene verfolgt werden.

Die Arbeitsweise der aktuellen Europakoordinierung auf Basis der Ressortabstimmung nimmt dieses deutsche Gesamtinteresse jedoch nicht hinreichend in den Blick. Dies wird durch die übergeordnete Gremienstruktur ersichtlich, die das Bundeskabinett bzw. die Bundeskanzlerin funktional nicht einbindet. Diese Arbeitsweise ermöglicht eine durchaus effektive Konfliktbeilegung bzw. -vermeidung zwischen Ressortinteressen im Rahmen einer Ressortabstimmung in den oben genannten Arbeitsgremien nach dem Prinzip der hierfür üblichen Eskalationsleiter. Deutsche Gesamtinteressen, die die Regierung bestmöglich zu verfolgen sucht, können so jedoch nicht per se, im Sinne einer Gesamtleitlinie für eine deutsche Europapolitik geordnet werden. Das heißt, was auf den unteren Ebenen im Einvernehmen entschieden ist, erreicht die nächsthöhere Ebene nicht oder wenn, dann in der Regel nur als verkürzte Kenntnisgabe einer geeinten, formulierten deutschen Position, sofern nicht von einem Ressort Leitungsvorbehalt eingelegt worden ist.

In der Bearbeitung der Kommissionsvorhaben <<wird ein den Ressortinteressen überzuordnendes deutsches Gesamtinteresse hierbei nicht systematisch in den Blick genommen und auf einer der Bedeutung der Dossiers politisch angemessenen Ebene verortet. So hat zum Beispiel das Thema Glyphosat mittlerweile ein fast gesamtgesellschaftliches Maß an Aufmerksamkeit erlangt, wurde aber nur teilweise diskutiert und geklärt. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Neigung der Ressorts, in diesem Stadium eines Abstimmungsprozesses über die Mitwirkung an – im Falle von EU-Richtlinien auch gewissermaßen nur vorbereitenden – Rechtsakten auf europäischer Ebene Punkte

gegenseitig streitig zu stellen, eher gering ausfallen dürfte. Da jedes Ressort seine eigenen, für die jeweilige politische Leitung prioritären Vorhaben möglichst unverändert durch eine Ressortabstimmung bekommen möchte, werden die aus Ressortsicht nicht zwingend notwendigen Konflikte mit anderen Ressorts möglichst vermieden.

Die beschriebenen Mechanismen führen zu einer rein reaktiven Sicht auf die Europapolitik. Es gibt praktisch keinen institutionalisierten Austausch im Sinne einer strategischen Vorausschau: Was Deutschland in der EU jenseits von Kommissionsvorschlägen eigentlich mittel- und langfristig erreichen möchte, wird nicht erörtert, außer vielleicht vor deutschen Ratspräsidentschaften alle 14 Jahre. So blieben ggf. mögliche inhaltlich sehr relevante deutsche Initiativen auf EU-Ebene in der Vergangenheit aus. Äquivalente proaktive Vorschläge wie beispielsweise die Europäische Verteidigungsinitiative von französischer Seite sind von Deutschland nicht zu vermerken. Auch dies ist dem Umstand geschuldet, dass eine von unten nach oben geordnete administrative Struktur, die zudem selten den Kabinetttisch erreicht, folgerichtig keine politische Innovationskraft entwickeln kann.

Ähnlich verhält es sich mit der Reaktion auf politische Vorschläge von europäischen Partnern. Auch hier mangelt es an angemessener politischer Ebene verorteter Kompetenz, um zeitnah und im Sinne einer von der gesamten Regierung getragenen Antwort zu reagieren.

Über die politische Ebene hinaus ist auch die Arbeit der Verwaltung durch den bisherigen Mangel an politischer Kohärenz deutscher Regierungsinteressen gebremst. Durch konkurrierende Weisungsvielfalt und Ressort- wie auch Parteikonflikte aus den zuständigen Häusern in Richtung der in Brüssel auftretenden Arbeitsebene bleiben einheitliche politische Vorgaben bisweilen aus. So ist die Verhandlung für und die Vertretung von deutschen Interessen in der EU in der Verwaltungspraxis keine gemeinsame Angelegenheit der Ministerialbeamten.

Die deutsche Europapolitik ist heute geprägt von unterschiedlichen Hauskulturen, isoliertem Arbeiten (Silodenken), zersplitterter Verantwortung der Regierungsmitglieder, von „Fachbruderschaften“, informellen AStV-Runden und ähnlichen Verwaltungskulturen. Um andernorts Positionen nicht zu schwächen, ist deshalb ein zu spätes oder mangelndes Interesse, auf Konflikte auf europäischer Ebene einzugehen, keine Seltenheit. Die Verzögerung in der Umsetzung von EU-Vorgaben in Deutschland unter dem Vorbehalt besonderer Qualität der Rechtssetzung („Gold-Plating“) und koordinierte Intransparenz durch ausgehöhlte Vorlagen fördern diese Arbeitsweise.

Ein weiteres Kennzeichen der gegenwärtigen Situation der Europakoordinierung ist, dass existierende Strukturen nicht mehr sachgerecht funktionieren. Durch die mangelhafte Koordinierung ist vieles inzwischen zur „Chef- bzw. Chefinnensache“ geworden und gleichzeitig ist die politische Rückkopplung zwischen der Expertise der StäV und der politischen Verantwortung in Berlin gestört. Als Folge des oben beschriebenen Umstandes, dass die geschaffene Struktur der deutschen Europakoordinierung die deutschen Gesamtinteressen nicht berücksichtigt, werden Fragen von hoher politischer Relevanz und Dringlichkeit der Struktur praktisch entzogen. Im Hinblick auf die Europäischen Räte bedeutet dies eine deutlich stärkere Rolle des Bundeskanzleramts mit seiner Europaabteilung und eine mangelhafte Einbindung der Ressorts.

Zudem ist die Rolle der StäV so in der aktuellen Europakoordinierung zweifach unzulänglich genutzt. Auf der einen Seite werden ihre Kompetenzen aufgrund der fehlenden Integration in die Koordinierung der deutschen Europapolitik verschwendet, indem sie lediglich der Weitergabe von in Berlin entschiedenen Positionen dient. Eine umgekehrte Konsequenz dieser Dysfunktionalität ist im Gegenzug ein Erstarren einer unabhängigen, nicht mit der Bundesregierung rückgekoppelten de-facto-Entscheidungskompetenz der StäV. So werden AStV-Sitzungen in Abwesenheit funktionierender, einheitlicher und integrierter Europakoordinierung immer häufiger ausschließlich in der StäV vorbereitet, eine Entwicklung, die sich im Zuge der unter dem Druck der Covid-19-Pandemie stattfindenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft verstärkt hat. Zentrale Teilnehmende dieser Prozesse berichten darüber hinaus, dass sich für die Vorbereitung von Fragen von großer Wichtigkeit <<„informelle AStV-Räte“ an der StäV etabliert hätten.

Darüber hinaus ist mit den Europaabteilungen der deutschen Botschaften in den europäischen Hauptstädten ein Netzwerk an Expertise vorhanden, das derzeit ebenfalls nicht ausreichend strategisch genutzt wird. Die Botschaften sondieren Meinungsstände für europapolitische Vorhaben und könnten gleichsam zur Formulierung deutscher Europapolitik einen kompetenten Beitrag leisten. Jedoch ist der strukturierte bidirektionale Austausch zwischen Botschaften und Bundesregierung in Abwesenheit einer zentralen Koordinierungsstelle aktuell nicht existent. Relevante Berichte aus den europäischen Hauptstädten werden lediglich auf Referentenebene und hauptsächlich im AA gelesen und fließen somit nur begrenzt vermittelt und strategisch gar nicht in die Positionsbildung ein. Die Konzeption der Botschaften als rein außenpolitische Organe entspricht somit keineswegs der Realität einer europäischen Innenpolitik.

Zudem ist die Einbindung des Bundestages, und damit die demokratische Legitimierung der deutschen Europapolitik, unzulänglich. Zwar enthält die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) ebenfalls klare Verfahren für eine Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Rechtssetzung auf EU-Ebene, dennoch ist auch hier zu beobachten, dass diese Verfahren die Verfassungswirklichkeit und die parlamentarische Praxis nur wenig widerspiegeln. Haupthindernisse für die Formulierung eigener Positionen des Bundestages sind einmal die schiere Menge an Unionsdokumenten und Dossiers zu diesen, was die Kapazitäten der Arbeitsgruppen der Fraktionen ebenso wie der Berichterstatterbüros schlicht übersteigt. Wäre die Berücksichtigung der deutschen Gesamtinteressen strukturell verankert, hätten Parlamente in Bund und Ländern die politische Möglichkeit, sich hier kritisch zu beteiligen. Subsidiaritätsrügen sind bis dato nicht zielführend. Eine effektive Kontrolle der Regierung und auch eine direkte europapolitische Beteiligung des Bundestages wären deshalb empfehlenswert. Der Bundestag hat von seinen diesbezüglichen Kompetenzen auch im europäischen Vergleich eher zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Ebenfalls ist die Vernetzung der deutschen staatlichen, politischen und gesellschaftlichen bzw. wirtschaftlichen Interessen innerhalb der EU unzulänglich. Verbände müssen gemäß § 47 GGO im Rahmen eines strukturierten Dialogs in die Willensbildung der Bundesregierung bei Gesetzesvorlagen eingebunden werden. Jedoch geschieht dies nur in ungenügender und keinesfalls in systematischer Weise. Bei allem Wettbewerb der Expertise, die dezentralen gesellschaftlichen Potenziale werden nicht genutzt.

Die institutionelle und administrative Verfasstheit wird damit weder dem eigenen europapolitischen Anspruch noch der von europäischen Partnern erwarteten oder - insbesondere in ihrer Unklarheit - auch befürchteten starken Rolle Deutschlands in Europa gerecht. Die historisch bewährten und geschätzten Ressort-, Kabinetts- und Richtlinienkompetenzen sind in ihrer aktuellen Anwendung auf die Europakoordinierung eher lähmend als fördernd.

Im Ergebnis ist eine neue Form der Umsetzung von bewährten Prinzipien auf dem Feld der deutschen Europapolitik nach der Bundestagswahl sachlich dringend geboten. Welche Form eine so erneuerte europapolitische Koordinierung bekommen kann, wird auch in diesem Jahr wieder im dynamischen Prozess einer Regierungsbildung entschieden. Die vorliegenden Handlungsempfehlungen zeigen jedoch, wie die politisch von den tragenden Parteien übereinstimmend gewollte Dynamik nach einer Bundestagswahl diesmal die bekannten Hindernisse für eine

verbesserte europapolitische Koordinierung einer neuen Bundesregierung überwinden kann.

Desiderata

Das Memorandum beschränkt sich auf die Zusammenfassung der für die Regierungsbildung relevanten Erkenntnisse. Aus der Vielzahl von Quellen bieten sich bei genannten und zusätzlichen Themen tiefergehende Betrachtungen an, die im Prozess der Regierungsbildung nicht (zwingend) relevant, aber von großer Bedeutung für die deutsche Europapolitik und ihre Koordinierung im weiteren Sinne sind. Beispielhaft wären hier zu nennen:

- die Rolle der parlamentarischen Mitwirkung/Kontrolle
- die Ressortgebundenheit des Hauptstadtjournalismus
- die Einbindung von repräsentativen Interessen bzw.
- die Rolle sonstiger gesellschaftlicher Kräfte
- der Bedarf an wissenschaftlichen Analysen
- die Rolle der Ständigen Vertretung in Brüssel.