

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.

B. Handlungsempfehlungen

1. Bündelung der Europakoordination mit einer zentralen Koordinierungsstelle

Die zeit- und zielgenaue Durchsetzung deutscher Interessen durch die Bundesregierung in der EU kann im Ergebnis nur durch eine kohärente und effiziente europapolitische Koordinierung entstehen. Die Regierungsparteien sollten sich daher auf die Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle im Sinne einer gesteigerten Kohärenz der deutschen Europapolitik einigen. Sie könnte in allen europapolitischen Belangen die unterschiedlichen fachlichen Kapazitäten der Ressorts optimal nutzbar machen, frühzeitig divergierende Interessen erkennen und genügend Raum für die Behandlung von fachlichen Fragen und politischen Unstimmigkeiten schaffen, ohne dass die Rolle des federführenden Ressorts geschmälert wird.

Das konkrete Mandat einer solchen zentralen Koordinierungsstelle entspräche im Kern dem einer neutralen Maklerin. Unbeachtet des für sie zuständigen Ressorts und ihrer politischen Leitung kann sie nur dann realistisch als glaubwürdig gelten, wenn sie im Dienst der gesamten Bundesregierung steht und über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um nicht nur zu koordinieren, sondern die europapolitische Kohärenz effektiv zu wahren.

Ein solches Mandat und die darauf fußenden Verfahren der Koordinierung könnten weitgehend unbeschadet von *politischen* Erwägungen der Regierungsbildung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegt werden (vgl. § 37 bzw. Anlage 7 zu § 74 Abs. 1 GGO) oder ggf. auch nur durch eine im Regierungsprogramm dokumentierte Verständigung der Ressorts über ein solches Verfahren, z. B. als Voraussetzung für die Kabinettsreife von Vorhaben. Zudem sollte der notwendige politische Wille für eine solche Koordinierungsstelle im Koalitionsvertrag verankert sein. Diese könnte z. B. im Bundeskanzleramt durch Organisationserlass eingerichtet werden.

2. Eine politisch verantwortliche Person für die EU-Koordinierung in der Bundesregierung

Bis heute gibt es keine klare politische Verantwortung für die Koordinierung der Europapolitik. Das Mandat einer verantwortlichen Stelle für die europapolitische Koordinierung wird jedoch nicht ohne eine starke politische Unterstützung im Kabinett funktionieren. Die erfolgreiche europapolitische Koordinierung der Bundesregierung soll daher nicht nur auf dem Papier als ressortübergreifende Aufgabe gesehen werden, ihre Verfahren und Arbeitsweise soll vielmehr einer konkret dafür politisch verantwortlichen Person zugewiesen werden; etwa über einen Organisationserlass, ein Mitglied des Kabinetts für besondere Aufgaben oder eine mit entsprechenden Vortragsrechten ausgestatteten Person. Diese Person könnte gegebenenfalls auch eine starke proaktive Rolle gegenüber der zentralen Koordinierungsstelle des Bundeskanzleramtes ausüben und die Prozesse beeinflussen.

3. Anerkennen unterschiedlicher Interessen

Die Mehrheit der Fachleute, zumal aus der Praxis, warnt, dass der Erfolg einer zentralen europapolitischen Koordinierungsstelle von ihrer Stellung innerhalb der Bundesregierung abhängt. Da die Bundesregierung durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben einen großen Spielraum in der Bildung ihrer ministeriellen Organisation hat, sind entsprechend unterschiedliche Vorschläge für die politische Verantwortung der Europapolitik auf Kabinettssebene zu finden. Selbst wenn eine solche Verantwortung auf das Verfahren der europapolitischen Koordinierung und die kohärente Ausführung der europapolitischen Regierungsagenda beschränkt ist, wird eine politische Verantwortung innerhalb der Bundesregierung nicht ohne die Akzeptanz aller Regierungsmitglieder funktionieren.

Um die Gefahr der mangelnden politischen Unterstützung durch das Bundeskanzleramt einerseits und die fachlich zuständigen Ressorts andererseits zu vermeiden, müssen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip in Einklang gebracht werden. Damit das zuständige Regierungsmitglied den Auftrag einer kohärenten europapolitischen Koordinierung im Dienst der ganzen Bundesregierung optimal erfüllen kann, wird die Bundesregierung eine entsprechende europapolitische Agenda vorlegen. Der politisch verantwortlichen Person wird für dieses spezielle Mandat ein für alle Koalitionspartner transparenter Rahmen gegeben und die nötige „Augenhöhe“ zur Ministerebene gesichert, um bei Bedarf im Auftrag der Bundesregierung sprech- und verhandlungsfähig zu sein.

4. Die Kompetenz der Ständigen Vertretung in Brüssel optimal nutzen

Spätestens die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 hat gezeigt, dass die Ständige Vertretung (StäV) in Brüssel bereits eine Schlüsselrolle in der Europakoordinierung einnimmt. Sie muss daher auch formal in ihrer zentralen Position gestärkt und strategisch in die Europakoordinierung integriert werden. Der zentralen Koordinierungsstelle unterstellt – und in Zusammenhang mit der Handlungsempfehlung unter Ziffer 5 zur Stärkung des Teamgeists der Ressorts – wäre sie ein mächtiges Instrument für die kohärente Ausführung der deutschen Europapolitik in der EU. Im Sinne einer gesteigerten Kohärenz der deutschen Position sollte daher auch die Leitung der Ständigen Vertretung einer dem politisch verantwortlichen Regierungsmitglied unterstellten Person im Rang einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs zukommen.

In der Ständigen Vertretung sind bereits heute alle Bundesministerien mit qualifizierten Mitarbeitenden vertreten. Die gestärkte Rolle der Ständigen Vertretung ist daher auch eine Aufwertung dieser Kompetenzen. Eine stärkere Rückkopplung der Brüsseler Debatten nach Berlin – sowohl in Richtung der zentralen Koordinierungsstelle als auch in den jeweiligen Häusern – wird der Bundesregierung helfen, in Zukunft stärker proaktiv zu handeln, statt auf Initiativen zu reagieren.

Eine strukturiertere Einbindung der Zuarbeit der Europabeauftragten der deutschen Botschaften in den europäischen Hauptstädten in die Europakoordinierung der Bundesrepublik sollte für die Bündelung der dortigen Expertise sowie für eine kohärente Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten genutzt werden.

5. Konstruktive, gemeinsame Ministerialverwaltung inmitten verschiedener Ressortkulturen sicherstellen

Neben der politischen Neuorganisation einer europapolitischen Koordinierung ist eine weitere große Herausforderung für die kommende Bundesregierung, eine konstruktive Kultur zwischen den Ministerialverwaltungen sicherzustellen. Die sich durch konkurrierende Weisungsvielfalt und zersplitterte Verantwortung herausgebildete isolierte Arbeitsweise gilt es für alle Beteiligten effizienter gestalten und sie als gemeinsame, ministeriumsübergreifende Angelegenheit im Sinne des deutschen Gesamtinteresses wahrzunehmen. Bei einer Reform sind Widerstände der Ministerialverwaltung aufgrund der aktuellen Arbeitsstrukturen daher aus unterschiedlichen Motiven zu berücksichtigen.

Eine neue Europakoordinierung sollte für die Verwaltungsebene ein Gewinn sein. Anstatt auf die Vermittlung enger Weisungsvorgaben reduziert zu sein, könnten Ministerialbeamtinnen und -beamte die Interessen der Bundesregierung besser vertreten, wenn ihre Arbeit nicht nur einer einzelnen Verwaltungseinheit, -linie oder -gruppe dient, sondern zusätzlich von der zentralen Koordinierungsstelle unterstützt wird. Gleichzeitig würden auch die fachlich zuständigen Ressorts davon profitieren, indem potenzielle Konflikte auf Arbeitsebene frühzeitig erkannt und dem eigenen Ressort inklusive möglicher Lösungsoptionen berichtet werden könnten. Themen, die dann innerhalb der Regierung strittig bleiben, könnten, etwa über ein Vortragsrecht der verantwortlichen politischen Person, am Kabinetttisch geregelt werden.