



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Europakoordination revisited

–

Kapazitäten und Koordinationsmechanismen der deutschen Ministerialverwaltung in europäisierten Politikfeldern

10. Jahrestagung des Forum Junge Staats-, Verwaltungs-
und Policy-Forschung

„Coping with Ambiguity“ – Politik und Verwaltung
in der Machbarkeitsfalle?

23. und 24. Mai
Universität Potsdam

Benjamin Gröbe und Niclas Beinborn
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer



Inhalt

1. Einleitung
 1. Problemstellung
 2. Forschungsfrage
 3. Methodische Vorgehensweise
2. Forschungsstand
3. Theoretische Grundlagen – das Konzept der „Policy-Kapazität“
4. Analyse und Ergebnisse
5. Zusammenfassung und Ausblick

1. Einleitung: Problemstellung

- » Hohe Komplexität des Politikprozesses auf sowie zwischen nationaler und europäischer Ebene stellt an politische Institutionen und Ministerialverwaltung der EU-Mitgliedsstaaten hohe Anforderungen
- » Analytische Unterscheidung des europäischen Politikprozesses in zwei Phasen:
 - > „Uploading“
 - > „Downloading“
- » Als Reaktion auf Anforderungen des europäischen Politikprozesses haben EU-Mitgliedsstaaten institutionelle Mechanismen und Systeme zur „Europakoordination“ entwickelt

1. Einleitung: Forschungsfrage

1. Wie wird das „Uploading“ und „Downloading“ europäischer Politik von der deutschen Ministerialverwaltung administrativ koordiniert?
2. Welche politisch-administrativen Kapazitäten stehen der deutschen Ministerialverwaltung für die Koordination von „Uploading“ und „Downloading“ europäischer Politik zur Verfügung?

1. Einleitung: Methodische Vorgehensweise

» Qualitative Fallstudie der deutschen Ministerialverwaltung

1. Institutionelle Ausgestaltung der Europakoordination innerhalb der deutschen Ministerialverwaltung
2. Befragung aller Bundesministerien zur personellen Ausstattung aller Referate mit EU-Bezug
3. Durchführung leitfadengestützter Interviews mit Ministerialbeamten aus dem Bundesinnenministerium sowie Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu „Uploading“ und „Downloading“ ausgewählter EU-Richtlinien (E-Rechnung, Arbeitsschutz, Produktsicherheit)

2. Forschungsstand

» „Europäisierung“-Forschung I: Systeme zur Koordination der EU-Politik in den Mitgliedsstaaten

		Koordinationsanspruch	
		Umfassend	Selektiv
Machtverteilung	Zentralisiert	Tschechische Republik Dänemark Finnland Frankreich Lettland Litauen Polen United Kingdom	Irland Luxemburg Malta Portugal Spanien
	Dezentralisiert	Österreich Belgien Deutschland Griechenland Ungarn Italien Niederlande Slowakei Slowenien Schweden	Bulgarien Zypern Estland Rumänien

Quelle: Kassim 2013:
290.

2. Forschungsstand

- » „Europäisierung“-Forschung II: Das System zur Koordination der EU-Politik in Deutschland
 - > Gilt als stark dezentralisiert und fragmentiert
 - > „Sonderrolle“ im europäischen Vergleich
 - > Deutschland ist mittlerweile dem europaweiten Trend zur Machtzentralisierung als Folge des Europäisierungsprozesses gefolgt
 - > „Effizienz“ und „Effektivität“ der deutschen Europakoordination wird in der einschlägigen Forschungsliteratur kontrovers diskutiert

2. Forschungsstand

» EU-Implementationsforschung I:

- > Transposition, Vollzug sowie Anwendung europäischen Rechts auf Ebene der Mitgliedsstaaten
- > Sach- und fristgerechte Implementation von EU-Recht, Ausmaß nicht-europarechtskonformen Verhaltens („Non-Compliance“), Gründe und Determinanten
- > **Europarechtskonformer Ermessensspielraum** von EU-Recht (Richtlinien) sowie dessen Nutzung bisher wenig untersucht
- > Ermessensspielraum: Richtlinien hinsichtlich ihrer Bestimmungen bindend, lassen Spielraum bei der Wahl bestimmter Policy-Optionen
- > „literal transposition“ bzw. „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ vs. „non-literal transposition“
 - „gold-plating“ (Voermans 2009)
 - „customization“ (Thomann 2015)

2. Forschungsstand

- » EU-Implementationsforschung II:
 - > Rolle und Einfluss der Ministerialverwaltung im Rahmen der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse von „Uploading“ und „Downloading“
 - > Administrative Einflussfaktoren:
 - Verwaltungsstruktur und -kultur
 - Administrative Kapazität
 - Administrative Erfahrung
 - Administrative Koordinationsstrukturen

3. Theoretische Grundlagen – das Konzept der „Policy-Kapazität“

- » Dimensionen und Ebenen von Policy-Kapazität nach Howlett/Ramesh (2015:304) sowie (Wu et al. 2015: 168)

Policy capacity: skills and resources.

Levels of resources and capabilities	Skills and competences		
	Analytical	Operational	Political
Individual	Individual analytical capacity	Individual operational capacity	Individual political capacity
Organizational	Organizational analytical capacity	Organizational operational capacity	Organizational political capacity
Systemic	Systemic analytical capacity	Systemic operational capacity	Systemic political capacity

3. Theoretische Grundlagen – das Konzept der „Policy-Kapazität“

Table 2 Dimensions and levels of policy capacity, with illustrative examples

Resource Level Skill Dimension	Individual Capabilities	Organizational Capabilities	System Capabilities
Analytical Competences	Policy Analytical Capacity Knowledge of policy substance and analytical techniques and communication skills	Organizational Information Capacities Information and e-services architecture; budgeting and human resource management systems	Knowledge System Capacity Institutions and opportunities for knowledge generation, mobilization, and use
Managerial Competences	Managerial Expertise Capacity Leadership; strategic management; negotiation and conflict resolution	Administrative Resource Capacity Funding; staffing; levels of intra-agency and inter-agency coordination	Accountability and Responsibility System Capacity Rule of law; transparent adjudicative system
Political Competences	Political Acumen Capacity Understanding of the needs and positions of different stakeholders; Judgment of political feasibility	Organizational Political Capacity Politicians' support for the agency; levels of inter-organizational trust and communication	Political-Economic System Capacity Public legitimacy and trust; adequate fiscal resources

4. Analyse und Ergebnisse: Institutionelle Ausgestaltung I

Ministerium	Zuständigkeit
AA	<ul style="list-style-type: none">• Koordinierungsfunktion• Zuständigkeit für AStV II• Organisation der Ständigen Vertretung
BMWi	<ul style="list-style-type: none">• Koordination/Überwachung Richtlinienumsetzung• Zuständigkeit für AStV I• Leitung der Runde der Europa-Abteilungsleiter (alternierend mit AA)
BK	<ul style="list-style-type: none">• Richtlinienkompetenz des BK → „übergeordnete Koordinierungsinstanz“• Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates
Bundesministerien	<ul style="list-style-type: none">• „Uploading“: Übermittlung deutscher Verhandlungspositionen• Erstellung und Vorlage von Gesetzesentwürfen zur Umsetzung von EU-Richtlinien

4. Analyse und Ergebnisse: Institutionelle Ausgestaltung II

- » Koordination zwischen Bundesministerien erfolgt durch dezentrales Verfahren
- » Abstimmung (intra- und inter-ministeriell) erfolgt auf Referatsebene
- » Referate mit zentraler Verantwortung:
 - > Kenntnisnahme von Vorgängen auf europäischer Ebene
 - > Kontakt zur Ständigen Vertretung Deutschlands in Brüssel
 - > Eigenständigkeit unter Beachtung politischer Leitlinien
 - > (informelle) Abstimmungsverfahren
- » Jedes Bundesministerium mit EU-Referat zur Koordination seiner EU-Aktivitäten
 - > Ansprechpartner für andere Ministerien
 - > Vorbereitung der Minister für Ratstagungen

4. Analyse und Ergebnisse: Policy-Kapazität I

Personelle Kapazitäten aller „EU-Referate“ in Vollzeitstellen

Ministerium	EU-Referate	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Gesamt
BMWi	18	63,75	30,75	22	116,5
BMF	17	68,725	33,177	13,145	115,047
AA*	14	56	21	14	91
BMAS	8	36,44	12,45	10,48	59,37
BMVI	6	20,5	12	5	37,5
BMI*	5	20	7,5	5	32,5
BMBF	4	21	5	6	32
BMJV	5	19,5	6,5	5,5	31,5
BMEL*	4	16	6	4	26
BMFSFJ*	3	12	4,5	3	19,5
BMVg*	3	12	4,5	3	19,5
BK	4	14	0	5	19
BMUB	2	11	2	1	14
BMZ	1	5,5	2	2	9,5
BMG	2	6	2	0	8

Quelle: Eigene Erhebung; *Schätzung auf Grundlage der eingegangenen Antworten.

4. Analyse und Ergebnisse: Policy-Kapazität II

Interview I im BMI zur Umsetzung der Richtlinie zur E-Rechnung

Policy-Kapazität	Ergebnisse	Bewertung
Analytisch	• BMI frühzeitig über Pläne der Kommission zur Ausarbeitung der Richtlinie informiert	+
	• BMI über Interessenlage von Stakeholdern informiert	+
	• Richtlinienentwurf selbst kam „überraschend“	-
	• Richtlinienumsetzung: Problembewusstsein	+
	• Technischer Sachverstand im Referat ausbaufähig	-
Manageriell	• Enge Abstimmung mit BMWi bei Verhandlungen sowie StV	+
	• Konsensorientierung der beteiligten Ressorts	+
	• Kein institutionalisierter Austausch mit Kollegen anderer Ressorts bzw. Kollegen aus EU-Mitgliedsstaaten	-
Politisch	• Politische Vorgabe zur zügigen Umsetzung der Richtlinie	+ (?)
	• Keine politisch motivierte „Einmischung“ bei Richtlinienumsetzung	
	• „Gold-plating“ der EU-Richtlinie	

4. Analyse und Ergebnisse: Policy-Kapazität III

Interview II im BMAS zur Umsetzung verschiedener Richtlinien

Policy-Kapazität	Ergebnisse	Bewertung
Analytisch	• BMAS frühzeitig über Pläne der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinien informiert	+
	• Beamte: Juristen + „Techniker“	+
	• „Beraterkreise“ für Unterstützung bei der Formulierung deutscher Position	+
	• Richtlinienumsetzung: Problembewusstsein	+
	• „learning by doing“	-
Manageriell	• Enger Austausch mit BMJV sowie juristischen Kollegen aus anderen Ressorts	+
	• Kein institutionalisierter Austausch mit Kollegen anderer Ressorts bzw. Kollegen aus EU-Mitgliedsstaaten	- -
Politisch	• Forderung nach strikter „Eins-zu-Eins-Umsetzung“	- (?)
	• Keine Beeinflussung durch sonstige politische Vorgaben	
	• Richtlinieninhalt wenig politisiert; „Sonderfall“	

5. Zusammenfassung und Ausblick: Ergebnisse

- » Koordination von „Uploading“ und „Downloading“ europäischer Politik erfolgt innerhalb der Ministerialverwaltung dezentral
- » Zentrale und selbstständig agierende Arbeitseinheit: Referatsebene
 - » Horizontale Koordination mit anderen Ressorts
 - » Koordination mit der Ständigen Vertretung
- » Wenig formalisierte Verfahrensweisen und große Bedeutung informeller Koordinationsmechanismen
- » Differenzierte Betrachtung politisch-administrativer Kapazitäten sinnvoll
 - » Einzelne Kapazitäten sind unterschiedlich ausgeprägt und können unterschiedlich wichtig sein

5. Zusammenfassung und Ausblick: Kritische Reflektion und Ausblick

- » Können die Kompetenzen/Ressourcen der Ministerialverwaltung adäquat mit Hilfe des Konzeptes politischer Kapazität erfasst werden?
 - > Theoretische Aspekte und Spezifikation
 - > Operationalisierung
- » Fallstudien nur kleiner Ausschnitt der Wirklichkeit
- » Koordination von „Uploading“ und „Downloading“ europäischer Politik in anderen EU-Staaten
 - > Koordinationsverfahren
 - > Administrative Prozesse
 - > Politische Kapazitäten