

**Kapazitäten und Koordinationsmechanismen
der deutschen Ministerialverwaltung bei
der nationalen Umsetzung von EU-Recht in europäisierten Politikfeldern**

DVPW Jahreskongress 2018

Panel: Bürokratie im Wandel – Strukturen und Prozesse
als (Replik auf) Herausforderungen

25.-28. September 2018, Frankfurt (Main)

Benjamin Gröbe, Niclas Beinborn und Stephan Grohs
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer / DUV Speyer

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

2. Einleitung: Forschungsstand

- » „Europakoordination“ in Deutschland:
- » Uploading-Phase:
 - > 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
- » Downloading-Phase:
 - > ?

2. Einleitung: Forschungsfrage

1. Welche politisch-administrativen Strukturen und Kapazitäten stehen der deutschen Ministerialverwaltung für die Implementation von EU-Recht zur Verfügung?

3. Daten und 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 (BMI: E-Rechnung; BMAS: Arbeitsschutz, Produktsicherheit)

4. Konzeptionelle Grundlagen

- » Institutionelle Strukturen und Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien
 - > 1. Grad der Formalisierung durch Regeln und Strukturen
 - > 2. Zentrale administrative Einheit
 - > 3. Formalisierte Strukturen zur horizontalen Koordination
 - > 4. Formalisierte Strukturen zur vertikalen Koordination
 - > 5. Rolle der Fachministerien
 - > 6. Rolle der Ständigen Vertretung
 - > 7. Konsultation von Interessengruppen und Sozialpartnern

5. Analyse

- » 1. Grad der Formalisierung durch Regeln und Strukturen
 - > Ablauf der Richtlinientransposition relativ stark formalisiert
 - Verteilung von Zuständigkeiten (BMWi, “EU-Koordinierungsreferat der Ministerien“)
 - Zeitliche Abfolge (z.B. Erstellung eines Umsetzungsplans, Fristen)
 - Regeln für Konfliktfall (Umsetzungsfrist überschritten)
- » 2. Zentrale administrative Einheit
 - > BMWi koordiniert und überwacht Richtlinienumsetzung
 - > Verantwortungsbereich: Verteilung der Zuständigkeiten, Einhaltung von Fristen
 - > Keine Verantwortung für fachliche Umsetzung, rechtliche Übereinstimmung, inter-ministerielle Koordination

5. Analyse

- » 3. Formalisierte Strukturen zur horizontalen Koordination
 - > Verantwortung: Federführendes Ressort
 - > Inter-ministerielle Koordination (Uploading/Downloading) stark durch informelle Koordinierungsansätze geprägt:
 - Ressortübergreifende Arbeitsgruppen (BMI)
 - Beraterkreise (BMAS)

- » 4. Formalisierte Strukturen zur vertikalen Koordination
 - > Federführendes Ressort/Fachreferat handelt weitgehend autonom
 - > BMWi kein Mediator
 - > Starke Konsensorientierung bei inter-ministerieller Abstimmung
 - > Nur für den Konfliktfall vorgesehen: Ausschuss der EU- Abt.-L. /Sts. Für Europafragen

5. Analyse

- » 5. Rolle der Fachministerien
- » Jedes Bundesministerium verfügt über EU-Referat zur Koordinierung seiner EU-Aktivitäten
- » (Fach-)Referate mit zentraler Verantwortung für fristgerechte/juristische korrekte Umsetzung von EU-Recht
 - > Kenntnisnahme von Vorgängen auf europäischer Ebene
 - > Kontakt zur Ständigen Vertretung Deutschlands in Brüssel
 - > Organisatorische/personelle Kontinuität zwischen Uploading und Downloading
 - > Eigenständigkeit unter Beachtung politischer Leitlinien
 - > (informelle) Abstimmungsverfahren auf Referatsebene

5. Analyse

- » 6. Rolle der Ständigen Vertretung
 - > Bindeglied zwischen EU und nationaler Ebene
 - > Informationssammlung und -weiterleitung
 - > Keine bedeutsame Rolle bei der Umsetzung von EU-Recht

- » 7. Konsultation von Interessengruppen und Sozialpartnern
 - > Uploading: Verschiedene Ansätze zur Beteiligung
 - Beraterkreise (BMASt)
 - Stakeholder-Forum (BMI)
 - > Downloading: Beteiligung von Interessengruppen/Sozialpartnern lediglich im Rahmen der GGO

6. Schlussbetrachtung

- » 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 (Uploading)
- » Wenig formalisierte Verfahrensweisen inter- und intra-ministerieller Abstimmung auf Referatsebene
- » große Bedeutung informeller Koordinationsmechanismen



7. Zusatz

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.