

Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien

Gröbe, Benjamin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gröbe, B. (2018). Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 309-330. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Benjamin Gröbe

Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien

Zusammenfassung

In dem Beitrag wird eine Typologie vorgestellt, die es erlaubt, die Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene zu analysieren. Die Typologie beruht auf der Annahme, dass sowohl formelle als auch informelle Strukturen bürokratischer Organisationen einen Einfluss auf den internen Entscheidungsfindungsprozess haben. Basierend auf den beiden Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* können vier Idealtypen gebildet werden, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf nationalstaatlicher Ebene während der Phase Politikformulierung abbilden.

Im zweiten Teil des Artikels werden die formellen und informellen Strukturen und Charakteristika der Transpositionsprozesse von EU-Richtlinien in den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Griechenland dargestellt, um die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens empirisch zu illustrieren. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Vorgehensweise der Ministerialverwaltungen im Transpositionsprozess entlang der beiden Dimensionen variiert.

Schlagworte: Verwaltungseinfluss; Ministerialbürokratie; EU-Richtlinien; Transposition

Abstract

Administrative patterns in the Europeanized policy-making process during the transposition of EU directives at the member-state level

This paper proposes a typology that is useful to analyze and understand the role of governmental bureaucracy in transposing EU directives at member-state level. The typology assumes that both formal and informal structures of bureaucratic organizations have an impact on public decision-making behavior. Based on two dimensions – bureaucratic capacity and political ambition – four ideal-typical constellations of policy-making at the stage of policy formulation are derived.

In the second part of the article all four ideal types are illustrated by examining the structural features and informal characteristics of the transposition process in the Netherlands, France, Denmark and Greece. The empirical illustration shows that administrative behavior in the transposition process indeed varies along both formal and informal factors.

Keywords: administrative influence; public administration; EU directives; transposition

1. Einleitung

Der Ministerialbürokratie kommt als Funktionsbestandteil eines jeden Regierungssystems eine zentrale Rolle zu. Durch ihre vielfältigen Funktionen – dazu zählt u.a. die Programmentwicklung zur Entscheidungsvorbereitung (Mayntz 1997, S. 181-196) – ist sie unmittelbar an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt und besitzt die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen (Schnapp 2004). Durch den Prozess der Europäischen Integration nimmt die Ministerialbürokratie ihre Funktionen nicht nur im nationalen Politikprozess, sondern auch im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wahr (Benz u.a. 2016; Bach/Ruffing 2018). Ein wichtiger Bereich, in dem die nationale Ministerialbürokratie im europäischen Kontext Einfluss nimmt, ist die Implementation von EU-Recht auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten (Treib 2014, S. 6). Dies trifft insbesondere auf EU-Richtlinien zu, die im Unterschied zu Verordnungen nicht unmittelbar wirksam sind, sondern im Prozess der Transposition erst durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden müssen, damit die Ziele und Anforderungen einer Richtlinie erfüllt werden.

Die Transposition von Richtlinien gleicht dem inländischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Steunenberg 2006). Ähnlich ihrer hohen Relevanz bei nationalen Gesetzgebungsprozessen nimmt die Ministerialverwaltung damit auch bei der Richtlinientransposition eine zentrale Stellung ein (Treib 2014, S. 6). Zu den Herausforderungen zählen insbesondere die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung der EU-Richtlinie sowie die Koordination des Transpositionsprozesses innerhalb der Ministerialverwaltung, in den je nach Mitgliedstaat und Form des Rechtsaktes eine unterschiedliche Anzahl an formellen und informellen Vetospielern involviert ist (Dimitrova/Steunenberg 2013, S. 250-251), die jeweils über unterschiedliche Präferenzen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie verfügen können (Steunenberg 2006).

Angesichts der komplexen Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien, stellt sich die Frage, *wie* der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Umsetzung von EU-Recht durch die Ministerialverwaltung beeinflusst wird. Mit dem vorliegenden Artikel soll ein konzeptioneller Beitrag zum Verständnis der Rolle der Ministerialbürokratie in den EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht geleistet werden. Dazu wird eine Typologie vorgestellt, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens der Ministerialverwaltung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bei der Transposition von EU-Richtlinien abbildet. Mit Hilfe der Typologie ist es möglich, die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinienumsetzung zu erfassen.

Die in der Forschungsliteratur vorherrschende Perspektive hatte bisher vor allem die Strukturen und Prozesse während der *Uploading*-Phase im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zum Gegenstand (Kassim, 2013). In dieser versuchen die EU-Mitgliedstaaten ihre Politikpräferenzen im Rahmen der Politikformulierung auf europäischer Ebene durchzusetzen (Radaelli, 2003). Die vergleichbaren Strukturen und Prozesse während der *Downloading*-Phase – dazu gehört die Transposition von EU-Richtlinien – haben weit weniger Aufmerksamkeit erhalten. Entsprechend existieren bisher nur wenige Versuche, die institutionellen Strukturen und Verfahrensweisen zur Implementation von EU-Recht in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zu systematisieren

(siehe: *Steunenberg/Voermans* 2006; *Kaeding* 2007). Hinzu kommt, dass bisher vor allem die Machtverteilung (zentral, dezentral) innerhalb der Regierungssysteme sowie der Formalisierungsgrad des Koordinationsprozesses (*Laffan* 2006; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Fink-Hafner* 2007; *Gärtner u.a.* 2011; *Kassim* 2013; *Jensen* 2014) zur Systematisierung der Europakoordination genutzt wurden. Weitere formelle wie informelle Faktoren, die nachweislich ebenfalls einen Einfluss auf die Art und Weise nehmen, wie die Transposition von EU-Richtlinien innerhalb der Ministerialverwaltung organisiert ist und durchgeführt wird, fanden in vergleichbaren Arbeiten bisher keine ausreichende Beachtung.

Die hier vorgestellte Typologie trägt den Erkenntnissen zum Einfluss weiterer Faktoren auf die Transposition von EU-Richtlinien Rechnung. Sie erfasst über die Dimensionen *Bürokratische Kapazität* sowie *Politische Ambition* in umfassenderer Weise die institutionalisierten Strukturen der Ministerialverwaltung zur Transposition von EU-Richtlinien einerseits und Verhaltensaspekte von bürokratischen Akteuren bei der Umsetzung von EU-Richtlinien andererseits. Damit geht die vorgestellte Typologie analytisch-konzeptionell über bisherige Arbeiten hinaus.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Schritt (2) werden die Grundannahmen erläutert, auf denen die Typologie der Muster administrativen Verhaltens beruht. Im Anschluss werden die beiden Dimensionen erläutert (2.1) und ihre Operationalisierung dargelegt (2.2). Nachfolgend werden die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens, die entlang der beiden Dimensionen gebildet werden, beschrieben (2.3). Anschließend (3) werden die vier Idealtypen anhand der Strukturen und institutionalisierten Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien in vier EU-Staaten empirisch illustriert. Zum Abschluss (4) werden die Ergebnisse des Beitrages zusammengefasst und die Erklärungskraft der Typologie der Muster administrativen Verhaltens kritisch reflektiert.

2. Die Typologie der Administrativen Verhaltensmuster

Die Typologie der Muster administrativen Verhaltens schließt an die organisationstheoretische Perspektive der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft an (*Jann* 2006; *Christensen u.a.* 2007; *Christensen/Laegreid* 2018). Diese betrachtet die Ministerialbürokratie als integralen Funktionsbestandteil von Regierungssystemen und unterscheidet grundlegend zwischen zwei Kategorien unabhängiger Variablen, die einen Einfluss auf die Eigenschaften von Entscheidungsfindungsprozessen und deren Ergebnisse haben. Während die erste Kategorie unabhängiger Variablen die formalen Strukturen von Organisationen umfasst, die Ausdruck in Regeln und Organigrammen finden, beinhaltet die zweite Kategorie unabhängiger Variablen informelle Normen und Werte wie sozial und kulturell geprägte Traditionen, Rollenverständnisse, Identitäten und Überzeugungen (*Christensen/Laegreid* 2018, S. 1096-1098). Entsprechend dieser Unterscheidung wird angenommen, dass die administrativen Verhaltensmuster der Ministerialbürokratien von EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien entlang von zwei Dimensionen variieren: *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition*.

2.1 Bürokratische Kapazität und Politische Ambition

Bürokratische Kapazität

Die Dimension *Bürokratische Kapazität* (Painter/Pierre 2005; Lodge/Wegrich 2014) erfasst, inwiefern die bürokratischen Akteure innerhalb einer Organisation mit Ressourcen und Fähigkeiten ausgestattet sind, um ihre Funktionen und Aufgaben im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess erfüllen zu können (Howlett/Ramesh 2015). In einer Reihe bisheriger Arbeiten der EU-Implementationsforschung (siehe: Treib 2014), in denen die Transposition, Anwendung und der Vollzug von EU-Recht auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten untersucht wurde, wurden administrative Faktoren als unabhängige Erklärungsfaktoren für das Ergebnis von Implementationsprozessen betrachtet. Dabei konnten administrative Kapazität, administrative Erfahrungen und interne Koordinationsstrukturen als erklärungskräftige Variablen für verspätete oder rechtswidrige Umsetzung von EU-Richtlinien in einer Reihe von Untersuchungen identifiziert werden (Tallberg 2002; Falkner u.a. 2005; Berglund u.a. 2006; Haverland/Romeijn 2007; Kaeding 2007; Toshkov 2007; Knill/Tosun 2009; Steunenberg/Kaeding 2009; Steunenberg/Rhinard 2010; Haverland u.a. 2011; Zubek 2011; Dörrenbächer/Mastenbroek 2017). Ausgehend von diesen Erkenntnissen stellt sich die Frage, wie der Prozess zur Transposition von EU-Richtlinien innerhalb der nationalen Ministerialverwaltung durch administrative Faktoren beeinflusst wird.

Um ein differenziertes Verständnis der Dimension *Bürokratische Kapazität* zu erlangen, soll auf den von Howlett und Ramesh (2015) entwickelten *Capacity*-Ansatz zurückgegriffen werden. Entsprechend dieses Ansatzes können drei Arten von Kompetenzen (analytisch, operational, politisch) unterschieden werden, die jeweils auf unterschiedliche Ressourcen verweisen. Die bürokratische Kapazität auf organisatorischer Ebene, die hier im Mittelpunkt steht, umfasst jeweils unterschiedliche Ressourcen, Regeln und Strukturen, innerhalb derer Akteure im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses agieren (Howlett/Ramesh 2015).

Die analytische Kapazität bezieht sich auf die Fähigkeit bürokratischer Organisationen, Informationen sammeln, analysieren und weiterverbreiten zu können. Dieser Aspekt erfasst, inwiefern sowohl durch bürokratische Strukturen als auch die Verfügbarkeit von Mitarbeitern mit den entsprechenden fachlichen Kompetenzen (Pattyn/Brans 2015; Peters 2015) eine effektive und systematische Informationssuche, -verarbeitung und -verbreitung möglich ist (Howlett/Ramesh 2015). Der zweite Aspekt – operationale Kapazität – beschreibt, inwiefern die Ministerialbürokratie durch formalisierte Strukturen befähigt wird, den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu steuern und inter-ministerielle Konflikte zu lösen (Howlett/Ramesh 2015). Im Mittelpunkt steht der Formalisierungsgrad institutionalisierter Regeln und Strukturen zur intra- und inter-organisationalen Koordination, Konsultation und Kommunikation auf horizontaler Ebene (siehe Hustedt/Veit 2014). Der dritte Aspekt – politische Kapazität – beschreibt, inwiefern die organisationalen Koordinations-, Kommunikations- und Konsultationsprozesse in vertikaler Richtung zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung durch Regeln und Strukturen formalisiert sind (Howlett/Ramesh 2015).

Politische Ambition

Die politische Ambition einer bürokratischen Organisation kann definiert werden als „[...] the extent to which the administration actually pursues clear and consistent policy goals or targets“ (Knill u.a. 2017, S. 62). Damit wird erfasst, welchen Weg die administrativen Arbeitseinheiten einer bürokratischen Organisation bei der Suche nach Lösungen für politische Fragestellungen sowie deren Umsetzung auf politischer Ebene im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verfolgen. Die Idee, die politische Ambition einer bürokratischen Organisation als eigenständige Dimension zu betrachten, die das Verhalten von bürokratischen Akteuren prägt, ist an die Überlegungen des *Administrative Stile*-Konzeptes angelehnt (Knill/Grohs 2015; Knill u.a. 2017; Knill u.a. 2018). *Administrative Stile* können dem Konzept zufolge definiert werden als „[...] informal routines that characterize the behaviour and activities of public administrations in the policy-making-process“ (Knill u.a. 2017, S. 46). Das Konzept umfasst Verhaltensaspekte bürokratischer Organisationen wie informelle Routinen, alltägliche Praktiken sowie tradierte Verfahrensweisen und unterscheidet sich damit von Konzepten, die lediglich auf formelle Strukturen bürokratischer Organisationen abstellen (Knill u.a. 2017).

Bei der Transposition von EU-Richtlinien ist die Ambition des Verwaltungshandelns insbesondere mit Hinblick auf die Nutzung des europarechtskonformen Ermessensspielraums von EU-Richtlinien relevant (Thomann 2015). Dabei geht es um die Frage, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien auf die Möglichkeit zurückgreifen, den Richtlinieninhalt entsprechend der eigenen Policy-Präferenzen oder nationalen Gegebenheiten anzupassen („*Customization*“). Dem Konzept von Thomann (2015) zufolge kann die Nutzung des Ermessensspielraums von Richtlinien entlang der beiden Dimensionen regulatorische Dichte und regulatorische Stringenz erfasst werden. Vergleicht man die nationalstaatlichen Regelungen zur Umsetzung einer EU-Richtlinie mit den Bestimmungen der EU-Richtlinie empirisch, ist festzustellen, dass die EU-Staaten die Möglichkeiten zur „*Customization*“ von EU-Richtlinien im Zuge des Transpositionsprozesses in unterschiedlichem Maße nutzen und entlang der beiden Dimensionen variieren (Thomann 2015; Thomann/Zhelyazkova 2017). In der Annahme, dass „*Customization*“ kein Zufall ist, sondern das Ergebnis rationaler Aushandlungsprozesse und politischer Entscheidungen innerhalb der Ministerialverwaltung, stellt sich die Frage, inwiefern sich die politische Ambition auch in den informellen administrativen Verfahrensweisen der Ministerialverwaltung bei der Transposition von EU-Richtlinien niederschlägt.

Der Einfluss *Politischer Ambition* auf den Prozess der Richtlinientransposition kann anhand von drei Aspekten erfasst werden. Der erste Aspekt betrifft die Suchstrategie nach Lösungen für politische Problem- und Fragestellungen. Er umfasst die Frage, inwiefern verschiedene Lösungsalternativen systematisch miteinander verglichen und bewertet werden, um anschließend den als geeignetste Lösung befundenen Politikvorschlag auszuwählen (Knill u.a. 2017, S. 53-54). Der zweite Aspekt bezieht sich auf die internen Koordinationsmechanismen einer bürokratischen Organisation (ebd.). Hier geht es um die Frage, inwiefern die verschiedenen administrativen Einheiten im Rahmen der Politikformulierung proaktiv in gegenseitige Konsultationen über die diskutierten Politikvorschläge eintreten (positive Koordination) oder aber Koordination nicht mit dem Ziel stattfindet, einen möglichst konsistenten Politikvorschlag zu erarbeiten, sondern nur dessen politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber potentiellen Vetospielern abzusichern (ne-

gative Koordination) (*Scharpf* 1994). Der dritte Aspekt umfasst die administrative Ambition mit Bezug auf die politische Akzeptanz von politischen Lösungsvorschlägen. Hier steht im Mittelpunkt, inwiefern bürokratische Akteure versuchen, proaktiv und kontinuierlich auf informellem Wege die Politikpräferenzen ihrer Prinzipale ausfindig zu machen, um die politische Durchsetzbarkeit eines Politikvorschlages zu bewerten (*Knill u.a.* 2017, S. 54-57). Auch wird mit dem Aspekt erfasst, inwiefern durch die Anwendung informeller Verfahrensweisen die politische Akzeptanz eines Politikvorschlages erhöht werden soll (*Aberbach u.a.* 1981; *Mayntz/Derlien* 1989).

2.2 Operationalisierung

Die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinientransposition – so die zentrale These – ist das Resultat unterschiedlicher Ausprägungen der beiden Dimensionen und ihrer insgesamt sechs Teilaspekte. Die Operationalisierung der beiden Dimensionen erfolgt anhand von Indikatoren, die jedem Teilaspekt zugeordnet werden können. Auf konzeptioneller Ebene wird angenommen, dass jeder Indikator die Werte *hoch*, *mittel* oder *niedrig* annehmen kann. Die Werte *hoch* und *niedrig* sind als idealtypische Ausprägung jedes Indikators zu verstehen und bilden jeweils den Endpunkt eines Kontinuums, auf dem einer Ministerialverwaltung ein Wert zugeordnet werden kann. In Tabelle 1 ist für alle Indikatoren jeweils die Charakteristik der idealtypischen Ausprägungen dargestellt. Für die empirische Analyse soll dabei gelten, dass einem Indikator der Wert *hoch* oder *niedrig* zugewiesen wird, wenn die Ministerialverwaltung eines Landes bei der Transposition von EU-Richtlinien weitestgehend den dargestellten Eigenschaften eines Indikators entspricht. Stimmt der Transpositionsprozess innerhalb einer Ministerialbürokratie nicht annähernd mit der dargestellten Charakteristik für die Werte *hoch* oder *niedrig* überein, sondern weist nur teilweise die entsprechenden Eigenschaften auf, wird ihm der Wert *mittel* zugeordnet.

2.3 Die vier Idealtypen administrativen Verhaltens

Auf Grundlage der zwei dargestellten Dimensionen können vier Idealtypen gebildet werden, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf nationalstaatlicher Ebene während der Politikformulierung abbilden. Die Kombination der beiden Dimensionen basiert dabei auf der Annahme, dass administrative Verhaltensmuster bei der Transposition von EU-Richtlinien nicht nur dadurch geprägt sind, welche formalen Ressourcen einer bürokratischen Organisation zur Verfügung stehen, sondern auch inwiefern bürokratische Akteure gewillt sind, zum einen die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu nutzen und zum anderen mehr zu leisten, als formal erforderlich ist (*Knill* 2001; *Knill/Tosun* 2009). In Tabelle 2 sind die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens dargestellt.¹

Tabelle 1: Operationalisierung der Dimensionen Bürokratische Kapazität und Politische Ambition

		Indikatoren	
Dimension		Ausprägung: hoch	Ausprägung: niedrig
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen
		(2) Adäquate Ausstattung mit Mitarbeitern (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil)	(2) Defizitäre Ausstattung mit Mitarbeitern (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil)
	Operationale Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation innerhalb der Ministerialverwaltung auf horizontaler Ebene	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation innerhalb der Ministerialverwaltung auf horizontaler Ebene
		(2) Routinen, Standard-Operating-Procedures	(2) <u>Ad-hoc-Vorgehensweise</u>
	Politische Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung
		(2) Routinen, Standard-Operating-Procedures	(2) <u>Ad-hoc-Vorgehensweise</u>
Politische Ambition	Art der Suchstrategie	(1) Vergleichende Analyse verschiedener Politikvorschläge und evidenzbasierte Entscheidungsfindung	(1) Anwendung von Heuristiken und „Faustregeln“ zur Evaluation von Politikvorschlägen
	Interne Koordinierung	(1) Muster positiver Koordination: Akteure und Arbeitseinheiten treten proaktiv in Verbindung, um gemeinsam eine Lösung für einen Politikvorschlag zu erarbeiten	(1) Muster negativer Koordination: Akteure und Arbeitseinheiten treten nur in Verbindung, um die Durchsetzungsfähigkeit eines Politikvorschlages gegenüber Vetospielern zu gewährleisten
	Politische Antizipation	(1) Aktives Verhaltensmuster: Regelmäßige und routinemäßige Antizipation der Position potentieller Vetospieler (2) Regelmäßige und routinemäßige Anwendung informeller Strategien	(1) Reaktives Verhaltensmuster: Unregelmäßige und nicht-routinemäßige Antizipation der Position potentieller Vetospieler (2) Unregelmäßige und nicht-routinemäßige Anwendung informeller Strategien

Quelle: Eigene Darstellung. Operationalisierung der Dimension *Bürokratische Kapazität* basierend auf Howlett/Ramesh (2015, S. 304). Operationalisierung der Dimension *Politische Ambition* basierend auf Knill u.a. (2017, S. 53-57).

Tabelle 2: Die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens

		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
	Operationale Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
	Politische Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
Politische Ambition	Art der Suchstrategie	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Interne Koordinierung	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Politische Antizipation	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Knill u.a. (2017, S. 66).

3. Empirische Illustration

Im folgenden Abschnitt werden in den vier EU-Staaten Niederlande, Dänemark, Frankreich und Griechenland die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien dargestellt und analysiert. Mit den Fallstudien werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen wird überprüft, inwiefern die Typologie dazu geeignet ist, die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien zu erfassen und zu analysieren. Zum anderen soll getestet werden, inwiefern EU-Staaten existieren, die den beschriebenen Idealtypen bei der Transposition von EU-Richtlinien nahekomen.

Die Fallauswahl erfolgte auf Grundlage der Unterscheidung zwischen Ländern, in denen die Europakoordination zentral (Frankreich, Dänemark) oder dezentral (Niederlande, Griechenland) innerhalb der Ministerialbürokratie organisiert ist (Kassim 2013). Dadurch kann zum einen überprüft werden, ob die Dimension *Bürokratische Kapazität* einen Mehrwert zur Analyse der Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinien- transposition bietet, und zum anderen, inwiefern zusätzliche Varianz entlang der Dimension *Politische Ambition* zu erkennen ist.

Niederlande

Bürokratische Kapazität

Das niederländische System zur Koordination der *Downloading*-Funktionen innerhalb des Regierungssystems (siehe: Harmsen 1999; Mastenbroek/Princen 2010) ist dezentral organisiert (Kassim 2013, S. 290) und durch Regeln und institutionalisierte Gremien strukturiert. Die operationale Kapazität der niederländischen Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien ist, gemessen an den Indikatoren, als *hoch* zu bewerten. Zum einen existieren Routinen und standardisierte Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien. So findet die Richtlinien- transposition in der Regel unter Federführung jener Fachministerien statt, die auch an der Vorbereitung der niederländischen Verhandlungsposition und den Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligt waren (Berglund 2009, S. 106). Das mit der Richtlinien- transposition beauftragte Ministerium ist dabei sowohl für die fristgemäße und korrekte Transposition einer Richtlinie als auch die spätere Implementation verantwortlich. Die Kontinuität bei der Zuständigkeit setzt sich auch innerhalb der Ministerien fort, wo die an den Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligten Mitarbeiter² in der Regel auch an der anschließenden Transposition mitwirken (Berglund 2009, S. 106). Zum anderen verlaufen die Koordinationsprozesse auf horizontaler Ebene zur Richtlinien- transposition in formalisierten Strukturen mit festen Regeln. Die interministerielle Koordination zur Vorbereitung und Implementation von EU-Recht wird seit 1997 durch das ICER (Interdepartmental Commission for European Law) gewährleistet. Das ICER besteht aus drei Arbeitsgruppen, die jeweils für die Bereiche Implementation (ICER-I), Mitteilung (ICER-N) und Fälle beim Europäischen Gerichtshof (ICER-H) zuständig sind. Zur intra-organisationalen Koordination verfügt jedes Ministerium über eine administrative Einheit für EU-Angelegenheiten. Spätestens nachdem eine EU-Richtlinie auf europäischer Ebene verabschiedet wurde, muss das federführende Ministerium der Arbeitsgruppe ICER-I einen Zeitplan für die Richtlinien- transposition vorlegen, der mit den anderen Ministerien abgestimmt wird (Steunenberg/Voermans 2006, S. 19-21; OECD 2010a). Um dem Problem der verspäteten Transposition entgegenzuwirken (siehe

Mastenbroek 2003, 2005, 2007), ist es seit 2005 erforderlich, dass Gesetzesvorschläge zur Umsetzung von EU-Recht spätestens 18 Monate vor Ablauf der Umsetzungsfrist in das Kabinett eingebracht werden (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 20).

Auch die analytische Kapazität ist im Hinblick auf die Indikatoren als hoch zu bewerten. Zum einen ist die Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen zur Richtlinientransposeion institutionalisiert, weil das ICER den Ministerien durch Informationen, Analysen und Reporte Hilfestellung bei der Transposition von EU-Recht leistet. Hinzu kommt, dass mit der institutionalisierten Verzahnung von Verhandlungen auf EU-Ebene und dem Prozess der Transposition ein Mechanismus zum Wissenstransfer existiert, der als wichtige Voraussetzung für die sach- und fristgerechte Transposition von EU-Richtlinien betrachtet werden kann (*Berglund* 2009, S. 119). Zum anderen stand bei den von *Berglund* (2009) sowie *Vollaard und Martinsen* (2014) untersuchten Prozessen zur Richtlinientransposeion in den Niederlanden eine adäquate Anzahl an Mitarbeitern zur Verfügung. Gleiches kann für das Qualifikationsprofil der beteiligten Mitarbeiter sowie deren Erfahrungsstand gelten. Beides wurde insgesamt als adäquat bewertet, da an der Transposition verschiedener Richtlinien Personen sowohl mit unterschiedlichem Qualifikationsprofil als auch Erfahrungsstand beteiligt waren. Es war die Regel, dass die für die Transposition verantwortliche Personengruppe sowohl aus EU-erfahrenen Mitarbeitern als auch Politikfeldexperten bestand (*Berglund* 2009, S. 119, 129).

Die politische Kapazität der niederländischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinientransposeion ist im Hinblick auf die Indikatoren hingegen als *mittel* zu bewerten. Koordination in vertikaler Richtung erfolgt bei der Richtlinientransposeion lediglich durch die Arbeitsgruppe ICER, die durch das Justiz- sowie Außenministerium geleitet wird. Weitere formalisierte Strukturen oder standardisierte Verfahrensweisen zur Koordination in vertikaler Richtung existieren jedoch nicht.

Politische Ambition

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposeion kann der niederländischen Ministerialverwaltung ein *hoher* Wert attestiert werden, da sie verschiedene Politikvorschläge vergleichend analysiert, indem zwischen verschiedenen Möglichkeiten bei der Umsetzung einzelner inhaltlicher Aspekte von Richtlinien abgewogen wird. Beispielsweise hat das niederländische Gesundheitsministerium zur Transposition der Richtlinie zur Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie die Information von Patienten geregelt werden könnte (*Vollaard und Martinsen* 2014, S. 726-728). Auch bei der Transposition der von *Berglund* (2009, S. 108-132) untersuchten Richtlinien aus dem Bereich der Telekommunikations- und Gasmarktregulierung wurden in Konsultationsprozessen zwischen den beteiligten Ministerien auf der einen Seite und Interessensvertretern und Marktteilnehmern auf der anderen Seite verschiedene Möglichkeiten zur Transposition einzelner Richtlinienaspekte diskutiert.

Die interne Koordinierung bei der Richtlinientransposeion ist als *mittelhoch* zu bewerten, da sich auf Basis bisheriger Fallstudien kein einheitliches Bild für die niederländische Ministerialverwaltung zeigt. Auf der einen Seite gibt es eine Reihe von Merkmalen, denen zufolge sich die Ministerialverwaltung entsprechend eines positiven Koordinationsmusters verhält. *Vollaard und Martinsen* (2014, S. 726) beispielsweise schildern, dass die Transposition der EU-Patientenrichtlinie anders als üblich nicht durch jene Ministerialbeamten durchgeführt wurde, die auch auf EU-Ebene die Ver-

handlungen zur Richtlinie geführt hatten, die neuen für die Transposition der Richtlinie verantwortlichen Mitarbeiter jedoch in regelmäßigem Austausch mit ihren Vorgängern sowie Politikfeldexperten standen. Des Weiteren kann auf Basis der Fallstudien festgestellt werden, dass die an der Transposition beteiligten Personen die fristgemäße und sachgerechte Umsetzung von EU-Richtlinien teilweise in einem Spannungsverhältnis sehen. Einer qualitativ zufriedenstellenden Lösung würde jedoch der Vorzug gegeben (*Berglund* 2009, S. 128). Auf der anderen Seite sind auch Verhaltensweisen bei der Richtlinien- transposition erkennbar, die einem negativen Koordinationsmuster entsprechen. So besitzt die fristgemäße Richtlinien- transposition in der Regel zwar hohe Priorität und häufig wird schon zu einem frühen Zeitpunkt mit der Transposition begonnen, in einigen Fällen wird jedoch erst gegen Ende der Transpositionsfrist wirklich intensiv an der Umsetzung der EU-Richtlinie gearbeitet (*Berglund* 2009, S. 108-132). Darüber hinaus wissen *Vollaard und Martinsen* (2014, S. 726) zu berichten, dass die für die Transposition der EU-Patientenrichtlinie verantwortlichen Mitarbeiter in der auf EU-Ebene angesiedelten Kommission für grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung zwar zu den Repräsentanten der anderen EU-Staaten Kontakt hielten, aber keine aktive Rolle einnehmen wollten.

Das Maß politischer Antizipation der an der Transposition von EU-Richtlinien beteiligten Personen innerhalb der niederländischen Ministerialverwaltung kann als *hoch* bewertet werden. Erstens ist festzustellen, dass sich die Ministerialverwaltung bei der Richtlinien- transposition proaktiv bei der Antizipation der Position potentieller Veto- spieler verhält. In den von *Berglund* (2009, S. 108-132) untersuchten Fällen stimmten sich die für die Transposition verantwortlichen Ministerien sowohl formell als auch informell insbesondere mit Marktteilnehmern und Interessengruppen ab, um die politische Durchsetzungsfähigkeit der Richtlinien- umsetzung sicherzustellen und die nachfolgende Anwendung zu gewährleisten. Zweitens wird auch die politische Position der Ministerialleitung bei der Richtlinien- transposition von den verantwortlichen Mitarbeitern antizipiert. So versucht die Mehrheit der an der Transposition beteiligten Ministerialbeamten, die Position der Ministerialleitung mit den rechtlichen Anforderungen der umzusetzenden EU-Richtlinien in Einklang zu bringen. Dabei versuchen die Ministerialbeamten nach eigener Aussage, den Wünschen der Ministerialleitung offen gegenüberzustehen und den Interpretationsspielraum der EU-Richtlinien dafür zu nutzen. Den möglichen Inkompatibilitäten zwischen EU-Richtlinien und politischen Forderungen versuchen die Ministerialbürokraten u.a. zu begegnen, indem sie die Ministerialleitung von ihren Vorstellungen abzubringen versuchen oder Alternativvorschläge unterbreiten (*Mastenbroek* 2017, S. 10-14).

Frankreich

Bürokratische Kapazität

Das System der Europakoordination in Frankreich (siehe: *Harmsen* 1999; *Rozenberg* 2013) gilt als in hohem Maße zentralisiert und institutionalisiert (*Kassim* 2013, S. 290). Die operationale Kapazität der französischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinien- transposition kann mit Hinblick auf die Indikatoren als *hoch* bewertet werden. Dies ist zum einen auf die hochformalisierten Strukturen zur Koordination der Richtlinien- transposition auf horizontaler Ebene zurückzuführen. Die Richtlinien- transposition wird inner-

halb der französischen Ministerialverwaltung zentral durch das Generalsekretariat für Europaangelegenheiten (SGAE), welches dem französischen Premierminister unterstellt ist (OECD 2010c, S. 154), sowie das Generalsekretariat der Regierung (SGG) koordiniert. Letzteres steht zusammen mit dem SGAE dem interministeriellen Ausschuss für Transposition vor. Der Ausschuss tagt alle zwei bis drei Monate und überwacht den Transpositionsprozess. Ziel der Ausschussarbeit ist es, Probleme bei der Richtlinienumsetzung frühzeitig zu erkennen und das verantwortliche Ministerium zur fristgemäßen Durchführung der Transposition zu verpflichten. Daneben nimmt der Juniorminister für Europaangelegenheiten eine koordinierende Funktion ein, der als Staatsminister ebenfalls den Fortschritt des Transpositionsprozesses überwacht (Steunenberg/Voermans 2006, S. 100-103). Das für die Richtlinientransposition verantwortliche Ministerium ist verpflichtet, dem SGAE binnen drei Wochen einen Transpositionsplan vorzulegen. Dieser beinhaltet auch die Berücksichtigung der Ergebnisse einer Gesetzesfolgenabschätzung, die schon während der Verhandlungen zu jeder Richtlinie erstellt wird (OECD 2010c, S. 158-159). Innerhalb eines jeden Ministeriums ist ein hochrangiger Mitarbeiter die verantwortliche Kontaktstelle für die anderen beteiligten Stellen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 107). Zum anderen existieren neben den hochformalisierten Strukturen zur Koordination der Richtlinientransposition auch Routinen und standardisierte Verfahrensweisen zur Richtlinientransposition. So wird in der Regel die Transposition durch jenes Ministerium durchgeführt, das auch die Verhandlungen auf EU-Ebene zu verantworten hatte. Die formelle Ernennung erfolgt durch das SGAE (Steunenberg/Voermans 2006, S. 104-106). Anders als in den Niederlanden wird die Ausarbeitung der französischen Verhandlungsposition auf der einen Seite und die Transposition von EU-Richtlinien auf der anderen Seite von unterschiedlichen Arbeitseinheiten innerhalb der Ministerien wahrgenommen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-115; Kaeding 2007, S. 434). Weiterhin ist die intra-ministerielle Organisation im Unterschied zur inter-ministeriellen Koordination nicht vergleichbar durch Regeln formalisiert, weshalb sich die Routinen und standardisierte Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition zwischen den Ministerien unterscheiden können (Larue 2006, S. 214-222).

Im Hinblick auf die Indikatoren für die analytische Kapazität kann der französischen Ministerialverwaltung ein *hoher* Wert attestiert werden. Zum einen erfolgt die Informationssammlung und -weiterleitung bei der Richtlinientransposition systematisiert durch das SGAE. Dieses sammelt Informationen über die Arbeit der Europäischen Institutionen sowie das Tagesgeschehen auf europäischer Ebene, die auch für die Transposition von EU-Richtlinien von Relevanz sein könnten und leitet diese an die betroffenen französischen Ministerien weiter (Larue 2006, S. 209-210). Zur systematischen Informationssammlung und -verwertung gehört ebenso die schon während der Verhandlungsphase anzufertigende Folgenabschätzung der zu verhandelnden EU-Richtlinie (OECD 2010c, S. 157-158). Des Weiteren wird die Richtlinientransposition durch die verpflichtende Konsultation von Beratungsgremien begleitet. Dabei handelt es sich zum einen um den Staatsrat, der die Regierung und Ministerialverwaltung in rechtlichen Fragen bei Gesetzesprojekten berät. Zum anderen erfolgen verpflichtende Anhörungen und Konsultationen von Interessengruppen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 108).

Die politische Kapazität der französischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinientransposition steht in engem Zusammenhang mit dem hoch institutionalisierten System zur inter-ministeriellen Koordination auf horizontaler Ebene. So finden im Rahmen der inter-ministeriellen Koordination durch das SGAE initiierte Treffen zwischen

den an der Vorbereitung sowie Transposition einer Richtlinie beteiligten Ministerien statt. Kann im Rahmen dieser Treffen keine Einigung zwischen den beteiligten Ministerien gefunden werden oder ist eine EU-Richtlinie von hoher politischer Relevanz, treten die vertikalen Koordinationsmechanismen in Kraft und ein erneutes Treffen unter Leitung des Büros des französischen Premierministers findet statt (Larue 2006 S. 227-230). Die politische Kapazität der französischen Ministerialverwaltung kann sowohl mit Blick auf seinen Formalisierungsgrad als auch institutionalisierte Verfahrensweisen zur vertikalen Abstimmung als *hoch* bewertet werden.

Politische Ambition

Die inter- und intra-ministeriellen Abstimmungsprozesse bei der Richtlinientransposition entsprechen in Frankreich weitestgehend dem Muster negativer Koordination. Das Maß interner Koordinierung ist daher als *niedrig* zu bewerten. Obwohl die inter-ministerielle Koordination zu einem hohen Grad zentralisiert und formalisiert ist, ergeben sich bei der Transposition von EU-Richtlinien Schwierigkeiten in den Abstimmungsprozessen zwischen den beteiligten Stellen und Ministerien. Dies ist zum einen der relativ hohen Autonomie der französischen Ministerien geschuldet, in deren Folge manchmal gleich mehrere Ministerien bei der Transposition von EU-Richtlinien die Federführung für sich beanspruchen und auch erhalten, aber dann nicht nach dieser Maßgabe handeln und sich aktiv mit den anderen an der Transposition von EU-Richtlinien beteiligten Ministerien koordinieren (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-116). Darüber hinaus ist die französische Ministerialbürokratie durch ein hohes Maß institutioneller Rivalität gekennzeichnet (Larue 2006, S. 230-233), die sich auch in der EU-Politik zeigt und inter-ministerielle Koordination während der Richtlinientransposition erschwert. Auch die intra-ministerielle Koordination ist durch Schwierigkeiten gekennzeichnet. Da die Verhandlungen einer EU-Richtlinie auf EU-Ebene und die Transposition derselben Richtlinie nicht von derselben Arbeitseinheit innerhalb eines Ministeriums wahrgenommen werden, aber nicht in jedem Fall ausreichende Konsultationen zwischen den Mitarbeitern beider Arbeitseinheiten stattfinden (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-115; Kaeding 2007, S. 434), ist die Verbindung von *Uploading-* und *Downloading-*Phase nicht institutionalisiert.

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition kann ein *mittelhoher* Wert attestiert werden. So berichten Steunenberg und Voermans (2006, S. 106), dass ein für die Richtlinientransposition verantwortliches Ministerium unter Umständen die französischen Vertretungen in anderen EU-Staaten kontaktiert, um herauszufinden, wie diese mit den Herausforderungen bei der Richtlinientransposition umgehen. Diese Art der Suchstrategie entspricht dem Versuch, durch die vergleichende Analyse verschiedener Möglichkeiten zur Richtlinienumsetzung zu einer Entscheidung über die Art und Weise der Richtlinienumsetzung zu gelangen. Hingegen wird bei juristischen Fragen bezüglich der Transposition von EU-Richtlinien nicht immer auf externe Expertise zurückgegriffen. Anstelle die juristische Beratung des SGAE oder der Ständigen Vertretung Frankreichs in Brüssel bei Fragen zur Transposition frühzeitig zu nutzen, vertrauen die federführenden Ministerien so lange auf ihre eigene juristische Arbeitseinheit, bis die Konsultation einer externen Stelle unausweichlich wird (Larue 2006, S. 229).

Das Maß politischer Antizipation der französischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Transposition von EU-Richtlinien kann im Hinblick auf die Indikatoren als *mittelhoch* betrachtet werden. Auf der einen Seite wird in dem stark politisch getriebenen

französischen Politikprozess (*Schmidt* 2006, S. 123) insbesondere von den Spitzenbeamten ein relativ hohes Maß politischer Loyalität in ihrer Arbeit gegenüber der Ministerialleitung erwartet (*Rouban* 2004). So ist aus dem stark europäisierten Landwirtschaftsministerium bekannt, dass die Ministerialbeamten zwar keine expliziten Anweisungen über politische Prioritäten der Ministerialleitung erhalten, diese aber durch die verschiedenen Ebenen diffundieren und so letztendlich bei den Ministerialbeamten der Arbeitsebene landen. Nach Angaben eines Mitarbeiters aus dem Landwirtschaftsministerium würde es erwartet, politisch sensible Themen zu erkennen und zur Abstimmung in der Hierarchie nach oben weiterzuleiten (*Larue* 2006, S. 218). Dieses Verhaltensmuster entspricht einer proaktiven Antizipation der Position der Ministerialleitung. Auf der anderen Seite ist nicht bekannt, inwiefern die für die Transposition verantwortlichen Mitarbeiter in besonderem Maße versuchen, durch die Anwendung informeller Strategien die politische Durchsetzbarkeit von Politikvorschlägen zu gewährleisten.

Dänemark

Bürokratische Kapazität

Das dänische System zur Europakoordination (siehe: *Laegreid u.a.* 2004; *Selck/Kuijpers* 2005; *Esmark* 2008) gilt im europäischen Vergleich als stark zentralisiert (*Kassim* 2013, S. 290), hoch institutionalisiert und sehr effektiv (*OECD* 2010b, S. 115). Dabei gibt es allerdings Unterschiede zwischen der Koordination der *Uploading*-Funktionen und der Transposition von EU-Richtlinien. Die operationale Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung bei der Richtlinienretransposition ist, gemessen an den Indikatoren, als *mittelhoch* zu bewerten. Diese Einschätzung basiert zum einen auf dem wenig formalisierten Verfahren zur Richtlinienretransposition. Weder ist für die Transposition von EU-Richtlinien ein Gremium oder eine Verfahrensweise zur inter-ministeriellen Koordination auf horizontaler Ebene vorgesehen, noch gibt es zu diesem Zweck eine übergeordnete Koordinationseinheit. Des Weiteren wird die Transposition von EU-Richtlinien in Dänemark weder durch Regeln zum administrativen Ablauf und dem Beginn des Transpositionsprozesses strukturiert, noch muss von dem verantwortlichen Ministerium ein Zeitplan für die Transposition erstellt werden. Zum anderen existieren einige grundlegende Routinen und standardisierte Verfahrensweisen, die den Transpositionsprozess kennzeichnen. So ist es die Regel, dass die Transposition dezentral stattfindet und eine EU-Richtlinie von demselben Ministerium und denselben Mitarbeitern auf EU-Ebene verhandelt und später auch auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt wird. Außerdem verfügen die meisten dänischen Ministerien über eine Arbeitseinheit für EU-Recht, die in den Prozess der Richtlinienretransposition einbezogen wird. Da es darüber hinaus, abgesehen von wenigen Anweisungen, keine Regeln zur Transposition von EU-Richtlinien gibt, die den Beginn, die Dauer oder die Art der ministeriellen Koordinations- und Konsultationsprozesse betreffen, können sich die Verfahrensweisen zwischen den Ministerien bei der Transposition von EU-Richtlinien unterscheiden (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 79-80; *OECD* 2010b, S. 116-118).

Auch die analytische Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung kann als *mittelhoch* eingestuft werden. Mit Blick auf den ersten Indikator ist festzustellen, dass die Strukturen zur Informationssammlung und -auswertung bei der Richtlinienretransposition nur wenig formalisiert und institutionalisiert sind. So kann lediglich die standardisierte

Kontinuität bei Ministerium und Personal zwischen der *Uploading*- und *Downloading*-Phase als institutionalisierter Mechanismus zum Wissenstransfer betrachtet werden. Darüber hinaus existieren keine Strukturen zur Informationssammlung und Analyse im Hinblick auf die Richtlinientransposition. Dass die Kontinuität zwischen der *Uploading*- und *Downloading*-Phase beim Personal in der Praxis nicht immer gewahrt wird, zeigen *Vollard und Martinsen* (2014) in ihrer Untersuchung zur Transposition der EU-Patientenrichtlinie. In diesem Fall lag die Verantwortung für die Transposition in den Händen von Mitarbeitern des Gesundheitsministeriums, die weder die Verhandlungen auf EU-Ebene für die Richtlinie geführt oder vorbereitet hatten, noch über relevante Expertise in dem Politikfeld verfügten (*Vollard/Martinsen* 2014, S. 720). Diese Situation führte zu erheblichen Verzögerungen im Transpositionsprozess, nicht zuletzt weil es keine institutionalisierten Formen der Koordination sowie des Wissenstransfers gibt, die das Problem des Personalwechsels zumindest hätten abmildern können.

Mit Blick auf die politische Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung fällt ins Gewicht, dass kein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination von EU-Angelegenheiten und keine formalisierten und institutionalisierten Verfahren zur vertikalen Abstimmung existieren. Als einziges Gremium ist hier das im dänischen Justizministerium angesiedelte Special Legal Committee zu nennen, das eine koordinierende Funktion allerdings erst bei Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission einnimmt. Das für die Transposition einer Richtlinie verantwortliche Ministerium muss sich im Falle verspäteter oder fehlerhafter Richtlinientransposition vor dem Ausschuss erklären (*Steunenber/Voermans* 2006, S. 79). Vertikale Koordination ist institutionell nicht vorgesehen und tritt erst im Konfliktfall ein. Die politische Kapazität ist deshalb als *niedrig* zu betrachten.

Politische Ambition

Das Maß interner Koordination bei der Richtlinientransposition kann als relativ *hoch* eingeschätzt werden, da das Verhalten der dänischen Ministerialverwaltung weitgehend einem positiven Koordinationsmuster entspricht. Zum einen ist festzustellen, dass der hochformalisierte und zentralisierte *Uploading*-Prozess im Vorfeld der Verhandlungen von EU-Richtlinien dafür sorgt, einen Konsens zwischen allen beteiligten Ministerien sowie dem Parlament herzustellen. Dadurch ist die Transposition selbst nur in geringem Maße von substantiellen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ministerien, mit Interessengruppen oder mit dem dänischen Parlament über EU-Richtlinien begleitet. Zum anderen aber ist die inter- und intra-ministerielle Koordination in Dänemark generell von einem hohen Maß an informeller Koordinations- und Konsultationspraxis sowohl innerhalb als auch zwischen den Ministerien geprägt (*Steunenber/Voermans* 2006, S. 80). Dieser partizipatorische und dialogorientierte Ansatz findet sich auch bei der Richtlinientransposition und spiegelt eine informelle und auf Konsens zielende Verhaltensweise wider. Hinzu kommt, dass die an der Transposition beteiligten Personen der fristgemäßen und sachgerechten Umsetzung von EU-Richtlinien eine hohe Priorität einräumen (*Steunenber/Voermans* 2006, S. 87).

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition ergibt sich ein gemischtes Bild. Auf der einen Seite gewährleisten sowohl das hochgradig formalisierte Verfahren während der *Uploading*-Phase, zu dem auch die Konsultation von Interessengruppen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Marktteilnehmern zählt, als auch das Gesetzgebungsverfahren zur Transposition von EU-Richtlinien, in dessen Rahmen das

verantwortliche Ministerium ebenfalls Interessengruppen konsultieren muss (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 81-82), eine systematische Suche nach möglichen Lösungen. Gleichsam führt die stark ausgeprägte Praxis der informellen Koordination und Konsultation, die nicht nur innerhalb der Ministerialverwaltung, sondern auch im Kontakt mit Interessengruppen herrscht, zu einem intensiven Informations- und Wissensaustausch, der eine vergleichende Analyse von Politikvorschlägen ermöglicht (*Chatzopoulou* 2015, S. 111-112). Auf der anderen Seite finden sich auch Hinweise darauf, dass Engpässe bei der bürokratischen Kapazität – etwa aufgrund nicht adäquater Personalausstattung – sich direkt auf die politische Ambition bei der Suche nach Lösungen für die Transposition von EU-Richtlinien auswirken. In dem von *Vollard* und *Martinsen* (2014, S. 723) untersuchten Fall, wurde aus diesem Grund auf eine schon bekannte Lösung vertraut, anstatt die Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen zur Transposition abzuwägen. Insgesamt ist die Ambition bei der Art der Suchstrategie daher als *mittelhoch* zu bewerten.

Die politische Antizipation bei der Richtlinienretransposition ist ähnlich wie im Falle der Niederlande gelagert. Laut Aussage der an der Transposition sowie Anwendung von EU-Richtlinien beteiligten Beamten sind sie gegenüber den politischen Wünschen ihrer Vorgesetzten aufgeschlossen und bereit, zur Umsetzung dieser den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum der Richtlinien zu nutzen (*Wockelberg* 2014, S. 740-744). Dies entspricht einem proaktiven Verhaltensmuster, das auf die Antizipation der Position von Vetospielern abstellt. Auch die Konsultation von Interessengruppen während der *Uploading*-Phase erfüllt diesen Zweck. Gleichzeitig besteht unter den dänischen Beamten die hohe moralische Verpflichtung, eine Richtlinie europarechtskonform umzusetzen, auch wenn dies gegen die Interessen Dänemarks sein sollte (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 86). Die dänischen Beamten verfolgen dabei einen integrativen Ansatz, um sowohl den politischen Zielen der Ministerialleitung als auch den Anforderungen des EU-Rechts gerecht zu werden (*Steunenberg/Voermans* 2006; *Wockelberg* 2014). Insgesamt kann auf ein hohes Maß politischer Antizipation bei der Richtlinienretransposition geschlossen werden.

Griechenland

Bürokratische Kapazität

Das griechische System zur Koordination der Europapolitik ist dezentral organisiert (*Kassim* 2013, S. 290). Sowohl die Vorbereitung der Verhandlungsposition als auch die Richtlinienretransposition liegen in der Verantwortung eines federführenden Ministeriums (*OECD* 2012, S. 102). Die operationale Kapazität der griechischen Ministerialverwaltung kann mit Hinblick auf die Indikatoren als *niedrig* bewertet werden. Zum einen sind die formalisierten Strukturen zur Richtlinienretransposition verhältnismäßig schwach ausgeprägt. Innerhalb des Regierungssystems nehmen das Außenministerium, das Wirtschafts- und Finanzministerium sowie das beim Ministerpräsidenten angesiedelte Generalsekretariat der Regierung eine koordinierende Funktion ein (*Kaeding* 2007, S. 432; *Berglund* 2009, S. 169-170; *OECD* 2012, S. 102). Letzterem ist ein Büro für Internationale und Europäische Angelegenheiten beigeordnet, das u.a. die Aufgaben und Prozesse zur Umsetzung von EU-Recht koordinieren soll (*OECD* 2012, S. 101-103). Ein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination der Richtlinienretransposition auf horizontaler Ebene existiert jedoch nicht. Zum anderen wird die Richtlinienretransposition weder

durch Regeln zum Beginn und Ablauf des Transpositionsprozesses strukturiert, noch muss von dem verantwortlichen Ministerium ein Zeitplan für die Transposition erstellt werden. Innerhalb der Ministerien finden sich unterschiedliche Voraussetzungen für die Richtlinientransposition, da nur wenige Ministerien auf die Umsetzung von EU-Recht spezialisierte Arbeitseinheiten installiert haben (Kaeding 2007, S. 435). Auch existieren keine ausgeprägten Routinen und standardisierte Verfahrensweisen. Einzig zu nennen ist, dass in der Regel die Transposition durch jenes Ministerium durchgeführt wird, das auch die Verhandlungen auf EU-Ebene zu verantworten hatte. Ansonsten findet die Transposition je nach Gegenstand einer Richtlinie durch eine Arbeitseinheit innerhalb des verantwortlichen Ministeriums, eine für diesen Zweck gegründete Arbeitsgruppe oder aber ein externes Gutachtergremium statt. Dem zuständigen Minister obliegt dabei die Entscheidung über die Wahl des Gremiums (Berglund 2009, S. 169).

Auch für die analytische Kapazität kann im Hinblick auf die Indikatoren lediglich ein *mittelhoher* Wert festgemacht werden. Dies ist auf die nur in geringem Maße formalisierten Strukturen zur Informationssammlung und -verarbeitung zurückzuführen. So können das Außenministerium sowie das Wirtschafts- und Finanzministerium mit Hilfe ihrer Rechtsabteilungen den für die Transposition verantwortlichen Ministerien bei Bedarf beratend zur Seite stehen (Berglund 2009, S. 169), kontinuierlich bestehende Strukturen zur Informationssammlung und -auswertung existieren jedoch nicht. Hinzu kommt, dass die Ministerialverwaltung nicht immer über die adäquaten personellen Ressourcen (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil) verfügt, um eine fristgerechte und inhaltlich adäquate Richtlinientransposition zu gewährleisten (Berglund 2009; Chatzopoulou 2015). So werden zwar der Regel nach die Verhandlung auf EU-Ebene und die Transposition von demselben Fachministerium durchgeführt, (Kaeding 2007, S. 435), eine Kontinuität innerhalb des Ministeriums besteht jedoch weniger. Die verantwortlichen Mitarbeiter sind häufig nicht an den Vorbereitungen und Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligt. Dadurch ist ein Wissenstransfer von der *Uploading-* zur *Downloading-*Phase nicht möglich (Berglund 2009, S. 179-183, 189-191, 200-202).

Die politische Kapazität der griechischen Ministerialverwaltung ist ebenfalls als *mittelhoch* zu bewerten, da kein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination von EU-Angelegenheiten in vertikaler Richtung existiert. Erst im Falle von Konflikten zwischen den an der Transposition einer Richtlinie beteiligten Ministerien erfolgt vertikale Koordination über das beim Ministerpräsidenten angesiedelte Büro für EU-Angelegenheiten (OECD 2012, S. 101-103). Darüber hinaus existieren keine formalisierten Strukturen oder Verfahrensweisen, die vertikale Koordination ermöglichen.

Politische Ambition

Das Maß interner Koordination bei der Richtlinientransposition muss als relativ *niedrig* eingeschätzt werden, da das Verhalten der griechischen Ministerialverwaltung weitgehend einem negativen Koordinationsmuster entspricht. Eine positive vorausschauende Koordination zwischen den an der Transposition beteiligten Stellen innerhalb der Ministerialverwaltung ist nicht zu erkennen und Konsultationen unter Leitung des beim Ministerpräsidenten angesiedelten Büros finden in der Regel erst im Konfliktfall statt (OECD 2012, S. 102-103), nicht aber zur gemeinsamen Suche nach einem geeigneten Politikvorschlag. Hinzu kommt, dass die Priorität, EU-Richtlinien fristgemäß umzusetzen, auf allen Ebenen der Ministerialverwaltung ausgesprochen niedrig ist und interne Koordinierung häufig erst als Folge erheblicher Verzögerungen auftritt (Berglund 2009, S. 179-183,

189-191, 200-202). Das Fehlen positiver Koordination und Konsultation bei der Richtlinientransposition steht dabei in engem Zusammenhang mit der griechischen Verwaltungskultur, die nicht die fragmentierte Struktur der griechischen Ministerialverwaltung zu überbrücken vermag. So zeigt beispielsweise *Chatzopoulou* (2015, S. 112-113) in seiner Untersuchung zu den Anpassungsprozessen innerhalb der Ministerialverwaltung an die Anforderungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, dass Information und Wissen innerhalb der Verwaltung nicht freiwillig geteilt, sondern nur einem begrenzten und privilegierten Personenkreis zur Verfügung gestellt werden.

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition ergibt sich ein *mittelhoher* Wert. So sind auf der einen Seite Fälle bekannt, in denen das verantwortliche Ministerium aufgrund des zu spät begonnenen Transpositionsprozesses und Zeitmangels nicht nach einer optimalen Möglichkeit zur Transposition der Richtlinie suchte. Stattdessen setzte man auf eine rechtlich sichere und einfache, nahe am Wortlaut der Richtlinie orientierte Transposition, die weniger Arbeits- und Zeitaufwand erforderte (*Berglund* 2009, S. 173). Dieses Verhaltensmuster entspricht einer niedrigen Ausprägung des Indikators, weil keine systematische Lösungssuche durch Vergleich betrieben wurde. Auf der anderen Seite sind auch Fälle bekannt, in denen die Ministerialverwaltung bei der Transposition von Richtlinien die Folgen der Richtlinienumsetzung für verschiedene Politikbereiche abwog und einen vergleichenden Ansatz zur Lösungssuche wählte, wenngleich sie dazu aufgrund unzureichender Kenntnisse in den berührten Politikbereichen auf die Unterstützung eines externen Expertengremiums beziehungsweise von Interessensvertretern angewiesen war (*Berglund* 2009, S. 191-202).

Das Maß politischer Antizipation der griechischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Transposition von EU-Richtlinien kann im Hinblick auf die Indikatoren als *niedrig* betrachtet werden. So geht aus den Studien von *Kaeding* (2007), *Berglund* (2009) und *Chatzopoulou* (2015) nicht hervor, dass die Ministerialbeamten in besonderem Maße die politische Position der Ministerialleitung im Prozess der Transposition proaktiv antizipierten und einfließen ließen. Lediglich bei von Konsultationsprozessen wurden die Positionen wichtiger Interessensvertreter gehört und antizipiert, nicht zuletzt weil diese über Fachkenntnisse verfügten, an denen es in der Ministerialverwaltung häufig mangelte. Auch kamen Maßnahmen, mit deren Hilfe die politische Akzeptanz eines Politikvorschlags bei der Richtlinientransposition hätte erhöht werden können, nicht zum Einsatz.

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse der Fallstudien zusammengefasst dargestellt.

Tabelle 3: Die Muster administrativen Verhaltens

		Niederlande	Frankreich	Dänemark	Griechenland
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	Hoch	Hoch	Mittel	Mittel
	Operationale Ressourcen	Hoch	Hoch	Mittel	Niedrig
	Politische Ressourcen	Mittel	Hoch	Niedrig	Mittel
Politische Ambition	Art der Suchstrategie	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel
	Interne Koordinierung	Mittel	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Politische Antizipation	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig

Quelle: Eigene Einschätzung.

4. Schlussbetrachtung

Mit dem vorliegenden Beitrag wird an die Forschungsliteratur zur Rolle der Ministerialbürokratie in den EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien angeknüpft. Um der Fragestellung nachzugehen, wie der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Umsetzung von EU-Recht durch die Ministerialverwaltung beeinflusst wird, wurde eine Typologie entwickelt, die entlang der beiden Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* zwischen vier idealtypischen Mustern administrativen Verhaltens bei der Transposition von EU-Richtlinien unterscheidet. Dadurch ist es möglich, die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinientransposition zu erfassen.

Die empirische Illustration der vier Idealtypen hat gezeigt, dass die institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien entlang der beiden Dimensionen variieren. Die vier dargestellten Fälle entsprachen annäherungsweise – wenngleich in unterschiedlichem Maße – den auf Grundlage der zwei Dimensionen entwickelten Idealtypen. Damit hat sich die Typologie der Muster administrativen Verhaltens als geeignet erwiesen, um die institutionellen Strukturen und Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien zu erfassen und zu systematisieren.

Mit Blick auf die bisherigen Arbeiten zur Systematisierung der Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition konnte mit Hilfe der Fallstudien festgestellt werden, dass die Dimension *Machtverteilung* zwar eine wichtige strukturelle Komponente ist, jedoch nicht bestimmt, inwiefern die Ministerialbürokratie über hohe oder niedrige bürokratische Kapazität verfügt. So zeigen die Fallstudien, dass sowohl zentral (Frankreich) als auch dezentral (Niederlande) organisierte Koordinationssysteme über eine relativ *hohe* bürokratische Kapazität verfügen können. Gleichzeitig wurde durch Berücksichtigung der Dimension *Politische Ambition* deutlich, dass nicht allein formelle Strukturen die Varianz in den administrativen Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien erklären können, da informelle Aspekte einen ebenso wichtigen Einflussfaktor darstellen und unabhängig von institutionalisierten Strukturen wirken können. Wie aus den Fallstudien hervorgeht, können sowohl Ministerialbürokratien mit *hoher* (Niederlande) als auch *niedriger* bürokratischer Kapazität (Dänemark) eine *hohe* politische Ambition haben, jedoch führt eine *hohe* bürokratische Kapazität nicht automatisch auch zu *hoher* politischer Ambition, wie die Fallstudie zu Frankreich zeigt.

Das Ergebnis der vier Fallstudien, demzufolge die institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien entlang der zwei Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* empirisch variieren und vier unterschiedliche Typen erkennen lassen, rückt sowohl theoretisch, konzeptionell und empirisch weiterführende Fragen ins Blickfeld. Aus theoretischer Perspektive bleibt zu erklären, welche Einflussfaktoren hinter der aufgezeigten zwischenstaatlichen Varianz stehen. Zielstellung sollte ein theoretisches Modell sein, das die Wirkmechanismen verschiedener Variablen auf die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition darlegt. Aus empirischer Perspektive stellt sich die Frage, wie sich die verbleibenden 24 EU-Staaten in die Typologie einordnen lassen. Eine Systematisierung aller EU-Staaten würde eine Primärdatenerhebung der institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien in allen EU-Staaten erfordern. Da die vier durchgeführten Fallstudien lediglich auf einer Auswertung der vorhandenen Sekundärliteratur basieren, sollten sie in einer Vollerhebung

berücksichtigt werden. Auf konzeptioneller Ebene stellt sich die Frage, inwiefern die administrativen Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition einen Einfluss auf das Ergebnis von Transpositionsprozessen mit Blick auf Geschwindigkeit, Güte und die Nutzung des Ermessensspielraums von Richtlinien („Customization“, siehe: *Thomann 2015*) besitzen. Aus theoretischer Sicht wäre es denkbar, dass die EU-Staaten nicht nur in den administrativen Strukturen und Verfahrensweisen, sondern als direkte Folge auch bei den Ergebnissen von Transpositionsprozessen variieren. Dafür wäre es zunächst erforderlich, den Zusammenhang zwischen den Dimensionen *Bürokratische Kapazität* sowie *Politische Ambition* als unabhängige Variable und dem Ergebnis von Transpositionsprozessen als abhängige Variable zu theoretisieren sowie Annahmen über deren Zusammenhang zu treffen. Beispielsweise wäre es vorstellbar, dass EU-Staaten mit niedrigen Werten auf beiden Dimensionen eine schlechtere Performanz bei der Richtlinientransposition aufweisen als Staaten mit hohen Werten. Dem Beispiel der Arbeiten zu den „Worlds of Compliance“ (*Falkner u.a. 2005; Falkner/Treib 2008*) folgend könnte eine empirische Überprüfung dieses Zusammenhangs zeigen, inwiefern sich die mit Hilfe der Typologie erfassten Muster administrativen Verhaltens auch bei der Transpositionsperformanz widerspiegeln.

Anmerkungen

- 1 Die hier vorgestellte Typologie ist an die Überlegungen des Administrative-Style-Konzeptes (Knill/Grohs 2015; Knill u.a. 2017; Knill u.a. 2018) angelehnt. Im Unterschied zum Original fokussiert mein eigener Vorschlag ausschließlich auf die Phase der Politikformulierung, soll nicht der Analyse Internationaler Organisationen dienen und wurde zur Beschreibung administrativer Verfahrensweisen durch die Dimension Bürokratische Kapazität ergänzt.
- 2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.*, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge [u.a.]: Harvard University Press.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva*, 2018: The Transformative Effects of Transnational Administrative Coordination in the European Multi-level System, in: *Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 747-763.
- Benz, Arthur/Corcaci, Andreas/Doser, Jan Wolfgang*, 2016: Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance, in: *Journal of European Public Policy*, 23, S. 999-1018.
- Berglund, Sara*, 2009: *Putting politics into perspective. A study of the implementation of EU public utilities directives*, Delft: Eburon.
- Berglund, Sara/Gange, Ieva/van Waarden, Frans*, 2006: Mass production of law. Routinization in the transposition of European directives. A sociological-institutionalist account, in: *Journal of European Public Policy*, 13, S. 692-716.
- Chatzopoulou, Sevasti*, 2015: When Do National Administrations Adapt to EU Policies? Variation in Denmark and Greece, in: *International Journal of Public Administration*, 38, S. 104-115.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2018: An Organization Approach to Public Administration, in: *Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 1087-1104.

- Christensen, Tom/Læg Reid, Per/Roness, Paul/Røvik, Kjell Arne*, 2007: *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*, London [u.a.]: Routledge.
- Dimitrova, Antoaneta/Steunenberg, Bernard*, 2013: *Living in Parallel Universes? Implementing European Movable Cultural Heritage Policy in Bulgaria*, in: *Journal of Common Market Studies*, 51, S. 246-263.
- Dimitrova, Antoaneta/Toshkov, Dimiter*, 2007: *The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States. Impossible to Lock In?*, in: *West European Politics*, 30, S. 961-986.
- Dörrenbächer, Nora/Mastenbroek, Ellen*, 2017: *Passing the buck? Analyzing the delegation of discretion after transposition of European Union law*, in: *Regulation & Governance*, Online First.
- Esmark, Anders*, 2008: *Tracing the National Mandate. Administrative Europeanization Made in Denmark*, in: *Public Administration*, 86, S. 243-257.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone*, 2005: *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver*, 2008: *Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States*, in: *Journal of Common Market Studies*, 46, S. 293-313.
- Fink-Hafner, Danica*, 2007: *Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, a Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia*, in: *Public Administration*, 85, S. 805-828.
- Gärtner, Laura/Hörner, Julia/Obholzer, Lukas*, 2011: *National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States*, in: *Journal of Contemporary European Research*, 7, S. 77-100.
- Harmsen, Robert*, 1999: *The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands*, in: *Governance*, 12, S. 81-113.
- Haverland, Markus/Romeijn, Marleen*, 2007: *Do Member States Make European Policies Work? Analysing The EU Transposition Deficit*, in: *Public Administration*, 85, S. 757-778.
- Haverland, Markus/Steunenberg, Bernard/van Waarden, Frans*, 2011: *Sectors at Different Speeds. Analysing Transposition Deficits in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, S. 265-291.
- Howlett, Michael/Ramesh, M.*, 2015: *Achilles' heels of governance. Critical capacity deficits and their role in governance failures*, in: *Regulation & Governance*, 10, S. 301-313.
- Hustedt, Thuid/Veit, Sylvia*, 2014: *Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren*, in: *der moderne staat*, 7, S. 17-36.
- Jann, Werner*, 2006: *Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft – Institutionentheorie und die Renaissance der Bürokratie*, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-148.
- Jensen, Mads Dagnis*, 2014: *Negotiating the morass. Measuring and explaining variation in co-ordination mechanisms in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 21, S. 1273-1292.
- Kaeding, Michael*, 2007: *Administrative Convergence Actually – An Assessment of the European Commission's Best Practices for Transposition of EU Legislation in France, Germany, Italy, Sweden and Greece*, in: *Journal of European Integration*, 29, S. 425-445.
- Kassim, Hussein*, 2013: *Europeanization and Member State Institutions*, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian* (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 279-312.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of national administrations. Patterns of institutional change and persistence*, New York: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2009: *Post-accession transposition of EU law in the new member states: a cross-country comparison*. *European Integration online Papers* 13 (2), S. 1-17.
- Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2015: *Administrative styles of EU Institutions*, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 93-107.
- Knill, Christoph/Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Eckhard, Steffen/Grohs, Stephan*, 2017: *Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter?*, in: *Bauer, Michael*

- W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), *International Bureaucracy*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 43-71.
- Knill, Christoph/Bayerlein, Louisa/Enkler, Jan/Grohs, Stephan*, 2018: Bureaucratic influence and administrative styles in international organizations, in: *The Review of International Organizations*. Online First.
- Laegreid, Per/Steinthorsson, Runolfur Smari/Thorhallsson, Baldur*, 2004: Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States, in: *Journal Common Market Studies*, 42, S. 347-369.
- Laffan, Brigid*, 2006: Managing Europe from home in Dublin, Athens and Helsinki. A comparative analysis, in: *West European Politics*, 29, S. 687-708.
- Larue, Thomas*, 2006: Agents in Brussels. Delegation and democracy in the European Union, Umeå: Print & Media Umeå universitet.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), 2014: *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press.
- Mastenbroek, Ellen*, 2003: Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands, in: *European Union Politics*, 4, S. 371-395.
- Mastenbroek, Ellen*, 2005: EU compliance. Still a 'black hole'?, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 1103-1120.
- Mastenbroek, Ellen*, 2007: *The politics of compliance: Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*, Doctoral thesis, Leiden University.
- Mastenbroek, Ellen*, 2017: Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance, in: *Journal of European Public Policy*, 52, S. 1-19.
- Mastenbroek, Ellen/Princen, Sebastiaan*, 2010: Time for EU Matters. The Europeanization of Dutch Central Government, in: *Public Administration*, 88, S. 154-169.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 4. Auflage, Heidelberg [u.a.]: Müller.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization?, in: *Governance*, 2, S. 384-404.
- OECD, 2010a*: Better Regulation in Europe: The Netherlands. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2010b*: Better Regulation in Europe: Denmark. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912673.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2010c*: Better Regulation in Europe: France. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2012*: Better Regulation in Europe: Greece. Online verfügbar unter: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf, Stand: 2012.
- Painter, Martin/Pierre, Jon* (Hrsg.), 2005: *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Pattyn, Valérie/Brans, Marleen*, 2015: Organisational analytical capacity. Policy evaluation in Belgium, in: *Policy and Society*, 34, S. 183-196.
- Peters, B. Guy*, 2015: Policy capacity in public administration, in: *Policy and Society*, 34, S. 219-228.
- Radaelli, Claudio M.*, 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.
- Rouban, Luc*, 2004: Politicization of the Civil Service in France: from structural to strategical politicization, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspectives. The quest for control*, London [u.a.]: Routledge, S. 81-100.
- Rozenberg, Olivier*, 2013: France. Genuine Europeanization or Monnet for Nothing?, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian* (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 57-84.
- Scharpf, Fritz W.*, 1994: Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 6, S. 27-53.
- Schmidt, Vivien A.*, 2006: *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.

- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich.
- Selck, Torsten J./Kuipers, Sanneke*, 2005: Shared hesitance, joint success. Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 157-176.
- Steunenberg, Bernard*, 2006: Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay, in: *European Union Politics*, 7, S. 293-319.
- Steunenberg, Bernard/Kaeding, Michael*, 2009: 'As time goes by'. Explaining the transposition of maritime directives, in: *European Journal of Political Research*, 48, S. 432-454.
- Steunenberg, Bernard/Rhinard, Mark*, 2010: The transposition of European law in EU member states. Between process and politics, in: *European Political Science Review*, 2, S. 495-520.
- Steunenberg, Bernard/Voermans, Wim J. M.*, 2006: *The Transposition of EC Directives. A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States*, Leiden University.
- Tallberg, Jonas*, 2002: Paths to Compliance. Enforcement, Management, and the European Union, in: *International Organization*, 56, S. 609-643.
- Thomann, Eva*, 2015: Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation, in: *Journal of European Public Policy*, 22, S. 1368-1387.
- Thomann, Eva/Zhelyazkova, Asya*, 2017: Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries, in: *Journal of European Public Policy*, 24, S. 1269-1288.
- Toshkov, Dimiter*, 2007: In search of the worlds of compliance. Culture and transposition performance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 933-959.
- Treib, Oliver*, 2014: Implementing and complying with EU governance outputs, in: *Living Reviews in European Governance*, 9 (1), S. 1-47.
- Vollaard, Hans/Martinsen, Dorte Sindbjerg*, 2014: Bounded Rationality in Transposition Processes. The Case of the European Patients' Rights Directive, in: *West European Politics*, 37, S. 711-731.
- Wockelberg, Helena*, 2014: Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden, in: *Journal of European Integration*, 36, S. 731-747.
- Zubek, Radoslaw*, 2011: Core Executives and Coordination of EU Law Transposition. Evidence from New Member States, in: *Public Administration*, 89, S. 433-450.

Anschrift des Autors:

Benjamin Gröbe, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67346 Speyer
E-Mail: groebe@foev-speyer.de