

Das Implementationssystem europäischer Politik:
Eine Analyse föderaler Konvergenzentwicklung in den
Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der
Universität zu Köln

Andrea Szukala, M.A.
aus
Dortmund

Köln 2004

Berichterstatter:

Prof. Dr. W. Wessels

Prof. Dr. T. Jäger

Mdl. Prüfung:

3. Juli 2002

Inhalt

I Einleitung	12
I.1 Forschungskontext und Fragestellung	12
I.2 Politische Relevanz: Der Konflikt um die föderale Balance.....	17
II Die Implementation europäischer Gesetzgebung als Fragestellung der politikwissenschaftlichen Forschung	23
II.1 Nach dem ‚Great Divide‘ in der Europaforschung...24	
II.1.1 Die Dynamik des Integrationsprozesses als Gegenstand: Spielt die tatsächliche Umsetzung europä- ischer Politik Outputs für diese Analyse keine Rolle?	27
II.1.2 ‚Regieren in Europa‘: Die Perspektive der Vergleichenden Systemlehre	33
II.1.2.1 Die Implementation europäischer Politik als Fragestellung der Integrationsforschung	39
II.1.2.2 Desiderata für die integrations- wissenschaftliche Implementationsforschung	49
II.2 Politikimplementation im europäischen Mehrebenensystem	51
II.2.1 Erste Stufe der Analyse: Von der zwischen staatlichen Vereinbarung zum föderalen Implementationssystem	53
II.2.2 Zweite Stufe der Analyse: Die Europäisierung des Nationalstaates durch die Umsetzung europäischer Entscheidungen?	57
II.2.3 Dritte Stufe der Analyse: Top-Down und Bottom-Up Erklärungen für den Erfolg von Politikimplementation in Mehrebenensystemen	63
II.2.3.1 Autoritätsbeziehungen zwischen den Ebenen: Begrenzungen durch die föderale Ebene.....	68

II.2.3.2	Implementationsstruktur: Die Bedingungen der nationalen Ebene	73
II.3	Europäische Integration als Chance für die vergleichende Systemforschung: Methode und Operationalisierung	74
III	Bedingungen der EU-Ebene: Instrumente und Durchsetzung europäischer Entscheidungen	82
III.1	Regulierungsinstrumente föderaler Steuerung	83
III.1.1	Angleichungsstrategien: vertikale vs. horizontale Harmonisierung	85
III.1.2	Entlastung der vertikalen Harmonisierung durch Delegation an Agenturen: Erfolgsmodell Binnenmarkt? ...	89
III.1.3	Wandel der Kommissionsfunktionen im Bereich der Initiative: Legislative „Herunterzonung“ durch Subsidiarität	95
III.1.4	Instrumente europäischer Gesetzgebung und die ‚Neue Regulierungskultur‘: Zentralisierung oder fingierte Harmonisierung?.....	99
III.1.5	‚Gemeinschaftsgesetze‘: Verordnung und Richtlinie	106
III.2	Die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen in der EU:	
Aufdeckung und Sanktionierung der Defizite		114
III.2.1	Auswirkung der EuGH-Rechtsprechung im Vorabentscheidungsverfahren auf die Implementation von Gemeinschaftsentscheidungen.....	120
III.2.2	Reaktion der Mitgliedstaaten auf die zunehmende Restriktion des Implementationsumfeldes durch den EuGH: Der EuGH in der Reformdiskussion.....	133
III.2.3	Letzte Handlungsressource der Implementationsgegensepieler auf der europäischen Ebene: Nichtigkeitsklagen beim EuGH.....	139
III.2.4	Dezentrale Rechtsdurchsetzung im Rechtsprechungsverbund mit der mitgliedstaatlichen Ebene	142

III.2.4.1	Die nationalen Gerichte: Die Graswurzelkräfte für die Durchsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen?	144
III.2.4.2	Akzeptanz der Suprematie- und Direktwirkungsdoktrinen in Frankreich, Großbritannien und Deutschland	155
III.2.5	Zentralisierung der Aufdeckung und Verfolgung von Implementationsdefiziten bei der Kommission: Ausbau ihrer Funktionen nach EGV Art. 226 und EGV Art. 228 in den neunziger Jahren.....	164
III.2.5.1	Organisation der Rechtsdurchsetzungs- funktionen der Kommission	181
III.2.5.1.1	Aufdeckung	183
III.2.5.1.2	Verfahren.....	192
III.2.5.1.3	Sanktionen und Ansätze für eine grundlegende Reform.....	200
III.3	Das europäische Implementationssystem: Die Top-Down-Dimension.....	207
IV	Die ‚Black-Box‘ des Implementationssystems: Bedingungen der nationalen Ebene.....	214
IV.1	Grundsätzliche Strukturähnlichkeiten der nationalen Ebene: Vorgaben der Umsetzung europäischer Entscheidungen.....	218
IV.2	Instrumente der Rechtsumsetzung	223
IV.3	Verwaltungsorganisation der Umsetzung.....	240
VI.3.1	Modell I: Beim Regierungschef angesiedelte zentrale Steuerung des Umsetzungsprozesses	248
IV.3.2	Modell II: Steuerung des Umsetzungs- prozesses durch das Außenressort	261
IV.3.3	Modell III: Dezentrale Steuerung des Umsetzungsprozesses durch das federführende Ressort ..	269
IV.3.4	Unterschiedliche Reformdynamik in den neunziger Jahren.....	278
IV.4	Intensität der Parlamentsbeteiligung	282

IV.5	Regionale Ebene	302
IV.6	Strukturentwicklung der nationalen Implementationsregime in den neunziger Jahren: Zentralisierung und Rationalisierung	318
V	Implementationseffizienz europäischer Politik: Konvergenzentwicklung durch Effektivierung der Rechtsdurchsetzung?	322
V.1	Die Entwicklung des zweistufigen Rechtssetzungssystems nach der Verabschiedung des Binnenmarktprogrammes – Anzeichen einer zunehmenden Konvergenz?	325
V.2	Die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Faktoren ..	340
V.2.1	Welche Rolle spielt die öffentliche Meinung, welche die Eliteneinstellungen zum Integrationsprozess für den Erfolg europäischer Politik in einem Mitgliedstaat?.....	340
V.2.2	Zentrale und dezentrale Steuerung der Implementation: Eine Kernvariable für die Umsetzungseffizienz?.....	351
V.2.3	Offenheit und Geschlossenheit des nationalen Entscheidungsprozesses: Horizontale und Vertikale Diffusion auf der nationalen Ebene	354
V.2.4	Nationale Gerichte.....	356
V.3	Die Top Down-Dimension: Die Effekte der Rechtsdurchsetzung durch die europäische Ebene	357
V.3.1	Vertragsverletzungsverfahren	357
V.3.2	Das Regulierungsmodell	359
VI	Fazit: Europäische Gesetzgebungspolitik und das Paradox der Zentralisierung	361
VII	Anhänge.....	367
VII.1	Chronologischer Überblick über die Entwicklung des Implementationssystems	367

VII.2	Abkürzungen.....	368
VII.3	Liste der Gesprächspartner	369
VII.4	Dokumente.....	371
VII.4.1	Reihen	371
VII.4.2	Datenbanken.....	371
VII.5	Zentrale Dokumente zur Gesetzgebungspolitik und Implementationspolitik der Europäischen Union ...	371
VII.5.1	Europäischer Rat	371
VII.5.2	Europäische Kommission	371
VII.5.2.1	Kommissionsmitteilungen und –berichte, Organisationsrundschriften.....	372
VII.5.2.2	Jahresberichte der Europäischen Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts	373
VII.5.3	Berichte der Mitgliedstaaten	374
VII.5.4	Berichte von Expertengruppen.....	374
VII.5.5	Europäisches Parlament-Berichte und Entschlüsse.....	375
VII.5.6	Sonstige Berichte	377
VII.6	Zitierte Gerichtsurteile	377
VII.6.1	Europäischer Gerichtshof und Gericht Erster Instanz	377
VII.6.2	Zitierte Gerichtsurteile nationaler Gerichte	378
VII.6.2.1	Deutschland	378
VII.6.2.2	Großbritannien	378
VII.6.2.3	Frankreich	379
VII.6.2.4	Sonstige Mitgliedstaaten.....	379
VII.6.2.5	U.S.A.	379
VIII	Literatur.....	380

I Einleitung

I.1 Forschungskontext und Fragestellung

Zum Verständnis des politischen Systems der Europäischen Union (Andersen u.a. 1993; Leibfried u.a. 1995; Wessels 1997) in rechtspolitologischer Perspektive beizutragen, ist das Anliegen der vorliegenden Arbeit. Das besondere Interesse gilt dabei den Systemfunktionen in Bezug auf Implementation und Durchsetzung/Kontrolle („*Adjudication*“) gemeinsamer Entscheidungen: Wie jedes politische System ist auch die Europäische Union (Adinolfi) darauf angewiesen, diese Funktionen auszubilden, wenn sie durch einen effektiven und wahrnehmbaren politischen *Output* ihren Fortbestand auf Dauer sicherstellen will (Almond 1993).

Diese Sicht auf das EU-System – sieht man von einer Reihe von Einzelfalluntersuchung ab – stand bislang nicht im Zentrum des politikwissenschaftlichen Interesses (Bulmer u.a. 1998): Es besteht eine – auch wissenschaftliche – Wahrnehmungsstörung in Bezug auf die Bedeutung der politischen Konflikte und Blockaden zwischen Nationen, wie sie auf der europäischen Bühne täglich präsentiert werden, im Vergleich zum Europäisierungsgrad des Alltagslebens der Bürger, der heute ein für die Betroffenen ungeahntes Maß erreicht hat. Zentrales *Movens* dieses Angleichungsprozesses ist das Recht. Deshalb erscheint es besonders angezeigt zu untersuchen, welche rechtlichen Wurzeln diese durch die EU induzierten tiefen Veränderungen der europäischen Gesellschaften haben. Dazu gilt es, die Entscheidungsumsetzungs- und Durchsetzungs-Kapazitäten des Rechts zu problematisieren, denn sie sind der Anker der föderalen Stabilität und Grundlage des Gesamtsystems (S. hierzu erste Studien von Dimitrakopoulos 2001; Peters 1997; Tallberg 1998). Die Analyse vereint dazu zwei Analyseperspektiven – die europäische und die mitgliedstaatliche –, die hier miteinander verknüpft werden müssen.

Zwar sollte man die Union heute nicht ‚Staat‘ nennen; dennoch ist der europäische Föderalhybrid (Scharpf 1995) inzwischen in hohem Maße in der Lage, allgemein verbindliche und für seine Bürger unmittelbar geltende Normen zu generieren und durchzusetzen. Die vorliegende Arbeit entscheidet sich deshalb für eine föderale Perspektive auf die EU (McKay 2001): Sie verneint damit nicht den intergouvernementalen Charakter des Systems, im Gegenteil. Allerdings wird die Auseinandersetzung zwischen Mitgliedstaaten in einen alternativen theoretischen Kontext gestellt, der weitergehende Perspektiven auf die Problematik der Politikum- und -durchsetzung ermöglicht als vergleichbare Ansätze: Das *Bargaining* zwischen Exekutiven gilt hier als integraler Bestandteil der supranationalen Politik (S.u., s. zum Problem Föderalismus-Intergouvernementalismus

Sandholtz u.a. 1999, 145).

Die Entwicklung und Wirkung der Rechts- und -durchsetzungskapazitäten in der EU zu erklären, macht sich diese Arbeit zum Anliegen. Im Einzelnen wird gefragt:

Wie ist es gelungen, ein hohes Maß an Durchsetzbarkeit gemeinsamer Entscheidungen auf der Grundlage eines vertraglichen Zusammenschlusses souveräner Staaten auszubilden? Wie haben sich in einer horizontalen Interaktionsstruktur zunehmend die vertikalen Wirkkräfte verfestigt, konkret: Wie haben sich Umsetzungs- und Sanktionsmechanismen seit den sechziger Jahren entwickelt und wie sehen sie heute aus (Bornschiefer)?

Welche Effekte hatte dies auf die mitgliedstaatlichen Regierungssysteme und ihre ‚Implementationssysteme‘ in den neunziger Jahren (Bornschiefer)?

Und schließlich: Wie sehr hat sich das Verhalten der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer europäischen Verpflichtungen tatsächlich ‚föderal‘ steuern lassen (Bornschiefer)?

Diese Fragen sollen für die Europäische Union und ihre fünfzehn Mitgliedstaaten beantwortet werden. Die mitgliedstaatliche Perspektive wird für die Länder Großbritannien, Frankreich und Deutschland vertieft entfaltet.

Mit einer Bestandsaufnahme in Bezug auf die Integrationsfähigkeit des Systems, die hier als das Maß verstanden wird, in dem es tatsächlich gelingt, politisches Verhalten in den europäischen Partnerländern zu einer Konvergenz zu führen, schließt die Arbeit ab (Bornschiefer).

Was ist das theoretisch-politologische Anliegen der Arbeit (Kapitel 2)? Zunächst geht es darum, eine sinnvolle integrationstheoretische Verankerung des Untersuchungsgegenstandes zu leisten. Angesichts des aktuellen Theoriehorizontes der Europawissenschaft, die daran krankte, dass hier teilweise unreflektiert Gegenstände mit unpassenden Theorien verbunden wurden, erschien dies unabdingbar.

Typische europawissenschaftliche Erklärungsmuster drängen sich unmittelbar auf, wenn es darum geht zu ermitteln, was die strukturellen Funktionsbedingungen des europäischen Rechtsetzungssystems sind und wo seine Pathologien liegen (S.u.). Diese Ansätze wurden m.E. bisher zu einseitig *entweder* in Bezug auf die mitgliedstaatliche *oder* auf die gemeinschaftliche Ebene ausgearbeitet und angewendet (zuletzt mit dem Bezug allein auf die mitgliedstaatliche Ebene im Rahmen der ‚*Policy-Misfit*‘-These).

Hier soll in Abgrenzung dazu gefragt werden, welche Wirkung das Ineinandergreifen der Rechtsetzungssysteme hat. Genauer geht es darum, in einem integrierten Ansatz zu ermitteln, wie robuster föderaler Druck (Bednar u.a. 2001) aufgebaut werden kann, wenn bestimmte mitgliedstaatliche und europäische Faktoren zusammenwirken. Was im Rahmen der vorliegenden Arbeit also geleistet werden kann, ist zum einen eine tatsächliche ‚Mehrebenen-Verknüpfung‘ durch die Anwendung eines föderalen Ansatzes, zum anderen eine systematische Ausarbeitung und Überprüfung der Plausibilität der Erklärungsansätze im Theorierteil. Eine solche Systematik tut Not, wird doch der europäischen Implementa-

tionsforschung erst in jüngster Zeit wissenschaftlich Aufmerksamkeit geschenkt, die diesbezüglichen Desiderata sind daher noch erheblich.

Der Hauptirrtum bestehender Analysen liegt in der Anwendung von Theorieversatzstücken aus den Ansätzen zu ‚*Compliance*‘ in der internationalen Politik – speziell der Regimetheorie – auf die Implementation von EG-Recht in den Mitgliedstaaten der EU (S. so auch: Wessels 2000, 127): Das Problem des ‚abweichenden‘ Verhaltens und der Nichteinhaltung von Vereinbarungen beschäftigt das internationale öffentliche Recht sowie die mit Kooperationsproblemen zwischen Staaten befasste Politologie seit langem (S. hier für einen Überblick: Downs u.a. 1996). Die Grundannahme der Analyse war hierbei stets, dass Staaten strategisch entscheiden können, ob sie sich an einmal getroffene Vereinbarungen halten oder nicht. Dabei wird gewöhnlich unterschieden, ob die Um- und Durchsetzung zunächst unfreiwillig misslingt, oder ob eine aktive Missachtung vorliegt, durch die Staaten versuchen könnten, relative Gewinne gegenüber den anderen Vertragsparteien zu realisieren.

Für die europäischen Staaten kann man diese theoretischen Fragen in dieser Form heute nicht mehr stellen, denn sie können empirisch nicht verankert werden: Die Entwicklung der europäischen Staatenzusammenarbeit hat eine ganz entgegengesetzte Richtung genommen. Auf jenem Weg sind die objektiven Möglichkeiten einzelner Staaten auszuscheren, sich „abweichend“ zu verhalten, drastisch eingeschränkt worden: Regelbefolgung im europäischen Kontext kann daher heute nicht mehr mit ‚*Compliance*‘-Begriffen, die den Ansätzen zu den Theorien internationaler Beziehungen entnommen sind, erklärt werden. Der Systemcharakter der Europäischen Union verbietet eine solche Sichtweise, denn die Regelbefolgung ist hier nicht mehr in das souveräne Ermessen staatlicher Akteure gestellt, das eine Grundvoraussetzung der Anwendung solcher Ansätze wäre. Dieser ‚*Compliance*‘-Begriff stellt also zu sehr auf das einseitige strategische Befolgungsverhalten der Staaten als Akteure ab und kann deshalb nicht wirklich eine ‚Mehrebenen‘-Analyse der Rechtsum- und -durchsetzung in der EU anleiten. Deutlicher: Es kann keine dauerhafte Nichtbefolgung des Gemeinschaftsrechts durch einen EU-Mitgliedstaat geben, eine ‚*Exit*‘-Option existiert nicht mehr (zuletzt nochmals Alter 2001; s. so zuerst: Weiler 1991). Es ist daher wichtig, die kontinuierlichen Rechtsbrüche in einem föderalen System zu beobachten, die systemimmanent sind und zu typischen föderalen Spannungen führen (Bednar 2001, 6ff.), die aber wenig mit der Anwendung internationaler Verträge gemein haben: „Federalism is unstable by design“ (Ebd., 3).

Schließlich liegt in dem potenziellen Geltungs- und Anwendungsbereich des gemeinsamen Rechtes ein grundsätzliches Unterscheidungskriterium für Allianzen/Staatenbündnisse und Bundesstaaten: Während der Staatenzusammenschluss nur „Staaten-Bürgerrechte“ kennt, kreiert ein Bundesstaat daneben ein gemeinsames „Bürgerrecht“ (Koselleck 1971, 652). Diesen Status hat das EU-Recht heute zweifellos erreicht: Die Marktbürger sind — unabhängig von dem ‚*Compliance*‘-Verhalten“ ihrer Regierungen — heute breit in die Lage versetzt, sich auf dieses Recht unmittelbar zu berufen. Hier soll es deshalb darum gehen,

die Wirkweise der zunehmend hierarchisch in die mitgliedstaatlichen Systeme intervenierenden ‚Bundes‘-Gewalt zu thematisieren.

Der vorliegenden Arbeit liegen daher folgerichtig föderalistische Ansätze zur Erklärung von Durchsetzung und Sanktionierung allgemeinverbindlicher Entscheidungen in mehrstufigen Regierungssystemen zugrunde. Die Erträge der föderal ausgerichteten implementationswissenschaftlichen Forschung über intergouvernementale Beziehungen, die uns vor allem die amerikanische Politik- und Verwaltungswissenschaft seit Jahrzehnten zur Verfügung stellt, sind bislang zu unsystematisch für die sozialwissenschaftliche Analyse der Rechtsetzung in der Europäischen Union genutzt worden (Rose 1991, 461). Zugleich zeigen neuere Beiträge der amerikanischen institutionenökonomischen Föderalismusforschung, dass die Theorie des unvollkommenen Vertrages und der Institutionalisierung von Instanzen der ‚*adjudication*‘ in ihrem Potenzial für die Europaforschung bislang nicht ausgeschöpft sind (Bednar 1999; Bednar u.a. 2001; May u.a. 1996).

Das theoretische Anliegen ist es, diese Ansätze intensiver in die Europaforschung einzubringen. Weder das reine Theorien-Testen noch das Theorien-Bauen ist also hier primäre Aufgabenstellung, sondern es geht um die Anwendung eines existierenden Ansatzes der Vergleichenden Systemlehre auf einen bislang theoretisch anders kodierten Gegenstandsbereich. Gelänge es, die Überlegenheit der föderalen Implementationsansätze gegenüber konkurrierenden Erklärungsmustern der Integrationstheorie zu zeigen, so könnte eine stärker verallgemeinerbare Erklärung für Implementationsprozesse für die EU angeboten werden.

Methodisch kann sich diese Analyse – ebenfalls anders als viele vorliegende Arbeiten – deshalb nicht auf singuläre Umsetzungs- und Implementationsprozesse in einzelnen Ländern beschränken. Die Resultate, die mit einem solchen Untersuchungsdesign erzielt werden könnten, müssen in ihrer Aussagekraft auf bestimmte Perspektiven begrenzt bleiben, die zu explizieren sind. Zum Beispiel können Systementwicklungen in den Mitgliedstaaten im Rahmen solcher Fallstudien nicht vergleichend beobachtet werden, denn sie werden häufig auf besondere Politikbeschaffenheiten zurückgeführt und erscheinen im Untersuchungszusammenhang dieser Studien dann als idiosynkratische Elemente der Prozesse.

Die Sicht auf die Politikumsetzung fokussiert dann im Wesentlichen jene Faktoren, die zu einer ‚Verfremdung‘ europäischer Politiken durch die Verschiedenheit nationaler Problembearbeitung oder bestehender Regulierungen („*Policy-Misfit*“) führen (Börzel 2000; Duina 1999; Knill u.a. 1998). Sie erfasst aber zu wenig die institutionellen Entwicklungen, die für zunehmend konvergente Prozesse sprechen. Dies führt zu einer einseitigen Sichtweise auf Implementationsprozesse als Unterfall nationaler Politik und nicht als Teil europäischer Politik. Die Steuerungsfähigkeit der übergeordneten Ebene bleibt in diesem Zusammenhang regelmäßig unterbelichtet.

Oder es wird umgekehrt von Umsetzungsprozessen einzelner Politiken auf die Europäisierungstendenzen der nationalen Systeme geschlossen (Héritier u.a.

1994). Fallstudien dieser Art generieren zwar differenzierte Erkenntnisse über die sektoralen Besonderheiten jedes einzelnen Politikprozesses, jedoch kann das Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaat mit dieser Methode nicht an einem gemeinsamen Maßstab gemessen werden, der Auskunft über die föderale Balance zwischen den Ebenen geben könnte.

Ebenso existieren für die europäische Ebene zahlreiche Makro-Studien, die versuchen, der EU ‚den Puls zu fühlen‘, um zu ermitteln, wie die zwischenstaatliche und europäische Machtbalance für Entscheidungsprozesse in Brüssel jeweils aktuell aussieht (S. für andere: König u.a. 1996). Diese Beziehung wird indes m.E. zu wenig als Machtbeziehung ‚*top-down*‘ zur mitgliedstaatlichen Ebene gedacht, jedenfalls ist sie nicht systematisch für diese Relation untersucht: Europäische Politik auf der mitgliedstaatlichen Ebene erscheint dann als ein Unterfall des Brüsseler Prozesses, wenn die sektorale Perspektive so sehr in den Vordergrund rückt, dass kaum mehr erkennbar wird, wie das föderale Regierungssystem eigentlich grundsätzlich beschaffen ist.

Diese Arbeit nutzt diese Zugänge, aber versucht auch, sie zu ergänzen, indem das EU-System weder als Regime noch als ‚Netzwerk‘ oder Mehrebenen-Governance-System angesehen wird, sondern indem die Prämisse beachtet wird, dass der institutionelle Kontext der EU in weiten Teilen durch Organisationen und Verbände bestimmt wird. Das bedeutet, es können hier Mehrheitsentscheide herbeigeführt werden und es kann hierarchisch über mehrere Ebenen hinweg gesteuert werden (Scharpf 2000, 91). Es ist daher von besonderer Wichtigkeit, die Spielregeln zu kennen, durch die die Systemebenen miteinander verkoppelt sind, weil so auch die spezifischen Machtbeziehungen abgebildet werden, die die Interaktionsformen zwischen Akteuren langfristig beeinflussen. Im Zusammenhang dieser Arbeit interessiert also im Besonderen, wie die Beziehung EU und Mitgliedstaat auf der mitgliedstaatlichen Ebene als relativ stabiles institutionelles Muster die Politikprozesse der Politikumsetzung beeinflussen.

Dies impliziert zum einen die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten durch die europäische Ebene, zum anderen die Beschaffenheit des jeweiligen nationalen Systems, das in seinen Strukturen aufgrund der permanenten Steuerungsversuche durch die übergeordnete Ebene hochgradig unter Veränderungsdruck steht.

Die methodische Festlegung auf eine Makrosicht des verkoppelten Regierungssystems verlangt es, dass diese im Verlauf der wissenschaftlichen Ausarbeitung der Argumente beibehalten wird: Zuerst wird daher versucht, die Entwicklung der Durchsetzungs- und Implementations-Kapazitäten des Systems in diachronischer Perspektive nachzuzeichnen (Kap. 3). Schließlich ist in eine ländervergleichende Methodik zu wechseln, um die für die einzelnen Systeme typischen makroadministrativen Umsetzungsregime zum Stand der späten neunziger Jahre nachzuvollziehen und dabei charakteristische Muster sichtbar zu machen (Kap. 4). Diese Analyseperspektive vergleicht gleichzeitig typische Systembeschaffenheiten einzelner Länder in Bezug auf die Funktion der Inkorporierung und Umsetzung europäischer Entscheidungen. Sie erfasst aber auch, inwiefern

die Staaten aufgrund des hohen Inputs an europäischen Implementations- und Durchsetzungsaufgaben in den neunziger Jahren Anpassungsprozesse eingeleitet haben, die zum Teil massive Einschnitte bei den Fähigkeiten zu demokratischer Politiksteuerung zur Folge hatten. Dabei ist besonders nachzuzeichnen, inwiefern Effektivierung und Rationalisierung der Umsetzungs- und Kontrollprozesse in einigen Staaten zu einem Wandel geführt haben, der deutlich von den bekannten „pfadabhängigen“ Problemlösungsmustern abweicht. Schließlich wird auf einer Makroebene quantitativ nachvollzogen, inwieweit die Verschärfung föderalen Zwanges und die Zentralisierung nationaler Umsetzungssysteme zu Konvergenzen bei der Politikumsetzung geführt haben (Kap. 5): Diese Methodik könnte anderen Analysen mit ähnlichem Anliegen insofern überlegen sein, als hier bereits die in Kapitel 4 erarbeiteten Strukturmerkmale der Europäisierung nationaler Umsetzungsregime bereits als erklärende Variable zugrunde gelegt werden. Darin unterscheidet sie sich von bekannten Arbeiten, in denen nationale und europäische Prozesse mit gleichem Maßstab gemessen werden.

I.2 Politische Relevanz: Der Konflikt um die föderale Balance

Die politisch-praktische Relevanz der Arbeit liegt in der Aktualität des sich verschärfenden Konfliktes um die föderale Balance in der EU. Es wird problematisiert, inwieweit der Homogenitätsgrad gemeinsamer Regeln eigentlich föderal gesteuert werden kann. In der Tat ist die EU in der Reichweite ihrer Politikgestaltung abhängig von ihrer Fähigkeit, auf der Ebene der politischen Teilsysteme der Mitgliedstaaten Verhaltensänderungen wirklich herbeizuführen bzw. diese auf ein unschädliches Verhalten festzulegen (Furrer 1994). Dies gilt insbesondere für die Phase der Politikimplementation: Hier sind es die Regierungen, die dem Europarecht durch die Umsetzung in nationale Entscheidungen zunächst Wirksamkeit verleihen und die kontrollieren müssen, dass diese Entscheidungen schließlich angewandt werden (So vor allem formuliert im Art. 249 EUV).

In einer Prozessperspektive ist das augenfälligste Charakteristikum des europäischen Politikprozesses die schiere Länge der Entscheidungsketten und die daraus resultierende Schwierigkeit, Umsetzung und fünfzehnfache Wirksamkeit von Politiken am Ende zu verbürgen. Es ist sicher keine Übertreibung, die Europäische Union als das am stärksten vertikal differenzierte politische Gebilde der Welt zu bezeichnen. Joseph Weiler und andere sagten deshalb bereits Mitte der achtziger Jahre die Implosion dieses Systems voraus, das seine – zu dieser Zeit akuten – Kooperationsprobleme auf der Brüsseler Ebene gewissermaßen ‚auf dem kalten Wege‘ durch die absteigenden Entscheidungsketten entsorgen würde (Krislov u.a. 1986). Die Erosion durch Überbelastung dieses – in den Augen mancher – immer noch nicht stark genug integrierten Entscheidungssystems mit dem Aufgabenpaket des Binnenmarktprogramms hat man daher stets als möglic-

che Perspektive diskutiert.

Aus der Sicht der Staaten wurde spätestens nach der endgültigen Marktöffnung offensichtlich, dass die falsche Umsetzung oder Nicht-Umsetzung von europäischen Entscheidungen einzelnen Staaten nunmehr erhebliche Wettbewerbsvorteile – etwa um Wirtschaftsstandorte – verschaffen kann: Nicht-Implementation ist in dieser Perspektive ein Trittbrett-Fahrer-Problem, da der nicht-umsetzende Staat die Vorteile von gemeinsamen Regeln nutzen könnte, für die er selbst die Anpassungskosten nicht aufbringen will. Wenn also ein Mitgliedstaat überhaupt nicht über Information und Kontrollkapazitäten verfügte zu ermitteln, ob sich seine europäischen Partner an die gemeinsamen Regeln halten, könnten diese zunächst einseitig in die Lage versetzt werden, von der vereinbarten Lösung zu profitieren: Diese Konstellation entspricht spieltheoretisch dem Gefangenendilemma (Dimitrova u.a. 2000; Hix 1999, 99ff.; Scharpf 2000, 200).

Die Konstellation war auch in der Perspektive der Gesamtentwicklung des Systems politisch stets heikel, denn ein zu hohes Maß an Nicht-Beachtung des Rechts gefährdete in letzter Konsequenz die Grundlagen des Gemeinsamen Marktes, für den dieses Recht konstitutiv ist (Shapiro u.a. 1994). Schon im Jahr 1980 wurde im Zusammenhang des Schafffleischfalles, dem ersten Fall, in dem ein Mitgliedstaat (Frankreich) nachhaltig und bewusst das EG-Recht brach und ein EuGH-Urteil ignorierte, diskutiert, ob nunmehr die Rechtsanwendung in einzelstaatlichem Ermessen gestellt werde und damit die intergouvernementalen Handlungsmuster der politischen Entscheidungsebene reproduziert würden (Ehlermann 1980, 150):

“Ist damit eine neue Theorie begründet worden, die auf ähnlichen Erwägungen wie die Luxemburger Beschlüsse vom Januar 1966 beruht? Eine Theorie, nach der Gemeinschaftsrecht dann nicht angewendet wird, wenn es sehr wichtigen Interessen eines Mitgliedstaates widerspricht? Die Luxemburger Beschlüsse, die nur die Entstehung neuen Gemeinschaftsrechts betreffen, wären damit in Bezug auf die Durchführung bereits bestehenden Rechts ergänzt worden: Neben das Konsensprinzip für die Schaffung wäre ein ebensolches für die Anwendung von Gemeinschaftsrecht getreten.“

Durch die Generalisierung solchen Verhaltens wäre nicht nur der bestehende Zusammenhalt des Systems in Frage gestellt; eine föderale Vertiefung der europäischen Integration könnte in den Augen der Partner nicht mehr glaubhaft verfolgt werden.

Die konstitutionelle Lösung solcher Probleme kollektiven Handelns liegt in der Institutionalisierung und gegenseitigen Absicherung regelkonformen Handelns durch gemeinsame Kontroll- und Sanktionsinstitutionen: durch ein gemeinsames Recht und durch gemeinsame Rechtsprechung. Die meisten föderalen Systeme, die auf Dauer gestellt waren, entwickelten früher oder später solche Instrumente, die auf das ‚*Self-enforcement*‘ gemeinsamer Regeln gerichtet sind (Ordeshook u.a. 1997). Auch die Effekte der intergouvernementalen Rivalität in der EU/EG sollten dadurch eingedämmt werden, dass diese Mechanismen sukzessive etabliert wurden: Das Wesen des Föderalismus ist seine Instabilität, die intergouvernementale Spannung ist dem Föderalismus inhärent, deshalb entsteht

föderale Stabilität nicht durch die institutionelle Zementierung eines historischen Ist-Zustandes, sondern – so Bednar:

„Federal Stability is not about the elimination of federal tension, but instead, about managing destructive behavior.“

Nur nach einer genaueren Analyse der Entwicklung entsprechender Funktionszuweisungen des Vertrages in der politischen Wirklichkeit des intergouvernementalen Kräftefeldes kann verstanden werden, wie sehr die Fortentwicklung des europäischen Implementationssystems die ‚Spielregeln‘ der Mehrebenenpolitik verändert hat, und ob es wirklich gelungen ist, destruktives Verhalten der Regierungen einzudämmen.

Zunächst hat aber der im Wesentlichen rechtliche Kern des europäischen Systems hat dazu geführt, dass die Strategien der Politikdurchsetzung vorrangig juristische und nicht politische waren: Recht ist in der EU/EG nicht in erster Linie ein Instrument zur Schlichtung von Konflikten, sondern ein Instrument zur Implementation politischer Programme (S. für diese Unterscheidung grundlegend: Damaska 1986).

Die Funktion der „Generalisierung von Verhaltenserwartungen“ (Luhmann 1972), die allein das Recht in der Lage ist herzustellen, hat hier zu bestimmten vertikalen Durchsetzungsmustern geführt, die zunehmend die Homogenisierung der Rechtsanwendung als ausschlaggebend für eine ‚erfolgreiche‘ Implementation europäischer Politik ansah. Die Handlungsspielräume nationalstaatlicher Akteure haben sich im Zuge dieser Entwicklung unweigerlich verengt.

Auch nach der Vollendung des Binnenmarktes zeigt die europäische Ebene noch deutliche Bestrebungen, die nationale Effektivität europäischer Entscheidungen gesetzgebungspolitisch zu steuern. Die Wirksamkeit solcher Maßnahmen stößt aber regelmäßig dort an Grenzen, wo die politische Ebene an der Evaluierung und Kontrolle der Rechtsanwendung beteiligt ist (S. beispielsweise im Streit um die Anwendung des Artikels 104). Dies zeigt, dass der Handlungsdruck, der von der ‚symbolischen‘ Festlegung auf bestimmte Normen und Zielwerte ausgeht (Normen als Verhaltensstandards, \s. Krasner, 1983), heute immer noch nicht dem Durchsetzungsdruck gleichgeordnet ist, der durch ein sanktionsbewehrtes und durchhierarchisiertes Rechtsdurchsetzungssystem erzeugt wird, wie es in Europa in den ersten dreißig Jahren der Integration installiert wurde. Die Mitgliedstaaten haben dies in den neunziger Jahren gelernt: Die rückläufige Entwicklung des ‚traditionellen‘ Richtlinienrechts bei gleichzeitiger Expansion des ‚soft law‘ und die Delegation von Entscheidungen auf Ausschüsse und Agenturen deuten darauf hin (Joerges u.a. 2002).

Auch wenn also heute der gemeinsame Rechtsraum Realität ist, bleibt nach seiner Vollendung die europäische Rechtssetzung gleichwohl ein politisch viel diskutierter Prozess: In den neunziger Jahren ist die Europäische Union in eine Konsolidierungsphase eingetreten, in der das institutionelle Ingenieurstum von einer wachsenden Aufmerksamkeit für das tatsächliche Funktionieren des Systems abgelöst wurde. Vertragsänderungen werden seit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes regelmäßig einer öffentlichen Bewertung ihrer systemischen und

politischen Auswirkungen unterworfen. Die zunehmende Heterogenität des Vertrages ist auch auf diese neue Form der öffentlichen Evaluation zurückzuführen: Nicht ohne Zufall wurden für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) spezifische Implementations- und Sanktionssysteme geschaffen, die mit den ‚klassischen‘ Vertragsinstrumenten nur noch wenig gemein haben. Das zeigt, dass auch der Transfer autoritativer Kompetenzen auf die europäische Ebene kontroverser und damit die Frage nach dem Bedeutungsverlust mitgliedstaatlicher Souveränität drängender geworden ist (Hooghe u.a. 1997, 5).

Die sich – vor allem in der Folge der Europaplebiszite – entwickelnde Politisierung europäischer Politik hat zudem zur Verfestigung bestimmter Konfliktlinien beigetragen. War die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in politischer und wissenschaftlicher Sicht noch dezidiert unideologisch bewertet und die Wirtschaftsverfassung der EG als ein neutrales Instrument der Marktöffnung gesehen worden, das von den europäischen Regierungen jeweils unterschiedlich für eigene Zwecke politisch instrumentalisiert werden konnte (Wilks 1996, 538ff.), so wird in den neunziger Jahren die Ausrichtung des ‚europäischen Kapitalismus‘ ein zunehmend strittiges Thema. Im Zentrum dieses Politisierungsprozesses stehen die Fragen nach dem Verhältnis von Markt und Staat und der Rolle transnationaler Politik nach dem Ende des nationalen keynesianischen Konsenses in den meisten europäischen Demokratien (Genschel 1998). Die Kompensation makro-ökonomischer Steuerungsverluste durch transnationale Problemlösungen wird zunehmend strittig. Denn die Institutionalisierungsgrade und Felder gemeinsamen Handelns können – spätestens nach der Entscheidung für eine WWU – noch deutlicher als zuvor neoliberalen vs. regulationsorientierten Standpunkten zugeordnet werden (Hooghe u.a. 1997). Dies bleibt nicht folgenlos für die Gesetzgebungsfunktionen der EU, denn auf der intergouvernementalen Ebene werden Kompromisse nötig, die sich in einer Zunahme nicht-ökonomischer EG-Regeln niederschlagen.

Mit dem Binnenmarkt und in seiner Folge haben sich daher die Politikfelder, in denen die EU gesetzgeberisch tätig wird, verändert. Europäisches Recht wird verstärkt etwa in den Bereichen der Sozialpolitik und Verbraucherpolitik gesetzt. Dies sind traditionell Bereiche, die auch in den nationalen Politikaren politisch kontrovers behandelt werden. Die Nationalstaaten sind indes nicht nur politisch-materiell, sondern auch prozedural – durch die Ausdifferenzierung ihrer politischen Beteiligung z.B. durch die zunehmende Partizipation der nationalen Parlamente am europäischen Politikprozess – umfassend in diese Politisierungsdy- namik involviert (Wessels u.a. 2002).

Zuvor war auf der Seite der Nationalstaaten die europäische Politik bis in die späten achtziger Jahre hinein ausschließlich administrativ vollzogen worden. Dies lag häufig auch in den unter keinem Gesetzgebungsvorbehalt stehenden europäischen Politikmaterien begründet.

Das Binnenmarktprogramm bedeutete entsprechend für die nationalen Verwaltungen eine enorme Herausforderung: Die Umsetzung eines in seiner Breiten- und Tiefenwirkung sowie in seinem rechtlichen Verflechtungsgrad einmal-

gen Politikprogramms verlangte die Bereitstellung administrativer Kapazitäten, die viele Mitgliedstaaten gerade in jener Zeit im Begriff waren massiv zurück zu bauen bzw. zu privatisieren. Jedoch waren nicht nur die Bürokratien von diesem politisch-administrativen ‚*Overload*‘ betroffen: Andere Akteure, insbesondere die Gesetzgeber, waren teilweise erstmals überhaupt nennenswert mit der Bearbeitung von europäischen Entscheidungen befasst.

Mit dieser – teils akzidentiellen, teils planvollen – Ausweitung der mitgliedstaatlichen politischen Beteiligung, die in den neunziger Jahren rasant verlief, hätten sich nunmehr neue Möglichkeiten für politische Einflussnahme nicht nur in der europäischen Entscheidungsphase sondern auch – angesichts der sich wandelnden Politikmaterien – in der nationalen Implementationsphase ausbilden müssen. Dies hätte sich folgerichtig in einer Pluralisierung der Punkte, an denen Mitgliedstaaten (kontroverse) Präferenzen über europäische Politik ausbilden, niederschlagen müssen. Eine solche Fragmentierung der nationalen europapolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse hätte eine Abnahme der Kohärenz nationaler Politik – vor allem in Bezug auf die Implementation europäischer Politik – nach sich gezogen, so prognostiziert etwa Scharpf:

„The price of imposing uniform rules on non-uniform economic constellations is then paid in terms of non-uniform patterns of implementation that are very difficult to control and which, if not controlled, are likely to erode the willingness to enforce, or to obey, European rules in other countries as well“ (Scharpf 1997).

Der tatsächliche Verlauf dieser Strukturanpassung, die auch allgemein ‚Europäisierung‘ genannt wird (S. zusammenfassend Olsen, 2002 #2231), ist jedoch wesentlich ambivalenter verlaufen als dies zunächst zu vermuten gewesen wäre: Zwar waren nationale Akteure zunehmend bestrebt, auf der europäischen Ebene Partizipationschancen auszubauen – und häufig ist dies auch gelungen. Auch haben die Staaten – insbesondere im Kontext des Binnenmarktprogramms – ihre ‚Implementationsregime‘ teilweise umgebaut und reformiert. Dies geschah aber in sehr unterschiedlicher Weise, so dass das von Politikwissenschaftlern viel zitierte Mehrebenensystem etwa aus der Sicht der Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien drei Mehrebenensysteme darstellt.

Eine gemeinsame Tendenz lässt sich gleichwohl für eine Reihe von Staaten feststellen: Auf der nationalen Ebene sind allenthalben Zugänge zum politischen Prozess der Umsetzung versperrt worden. Die Möglichkeiten sozioökonomischer Akteure, in dieser Phase ‚*bottom-up*‘ spezifische Präferenzen einzuspeisen, haben sich hingegen sehr unterschiedlich entwickelt, was partiell zu einem Prozess der verfahrensmäßigen Teilung der ‚europäischen‘ von den ‚nationalen‘ Politikprozessen geführt hat, den diese Arbeit aufdeckt und den zu beschreiben sie sich zum Anliegen gemacht hat.

Demgegenüber steht eine Politik der EU-Institutionen, die von den nationalen Akteuren zunehmend als zu perfektionistisch (S. Clement, 2001; s. Scharpf 2000, 16) auf das Ziel der Marktöffnung ausgerichtet perzipiert wird. Während in der Phase proaktiver Ausgestaltung des Binnenmarktes mit den Höhepunkten um die Jahre 1988-1995 die Programmentwicklung und -umsetzung auf der eu-

ropäischen Ebene im Zentrum des Interesses der Regierungen sowie der Europäischen Kommission standen, verlagerte sich die politische Aufmerksamkeit im Lauf der neunziger Jahre zunehmend auf die Politikimplementation. Sie ist verschärft ins Bewusstsein der Akteure getreten, weil die europäische Gesetzgebung nach der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages und den sie begleitenden Kontroversen selbst regelmäßig zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung wurde. In der 19. Erklärung zum Vertrag von Maastricht haben sich die Staaten auf eine stärkere Geschlossenheit der Politikimplementation symbolisch verpflichtet:

„...daß...es jedoch für die reibungslose Arbeit von wesentlicher Bedeutung ist, daß die in den einzelnen Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen dazu führen, daß das Gemeinschaftsrecht dort mit gleicher Wirksamkeit und Strenge Anwendung findet, wie dies bei der Durchführung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften der Fall ist.“

Aber auch nach der Ratifikation des Vertrages von Maastricht bleibt die Diskussion um die föderale Balance politisch ungelöst. Der zugrunde liegende Konflikt hat sich im Gegenteil verschärft: Im Zentrum der Auseinandersetzung stehen hier immer wieder Effektivität und Legitimität der regulativen Gemeinschaftstätigkeit in den unterschiedlichen Politikfeldern. Der Subsidiaritätsartikel 3b (im EGV-M) gab darauf eine uneindeutige Antwort. Erst in der Folge, beim Europäischen Rat in Dublin und beim Rat in Madrid (Kommission an den Europäischen Rat in Madrid im Dez. 1995: „Für eine bessere Gesetzgebung“), wird der neue Ansatz im Hinblick auf die Gesetzgebungspraxis schließlich präzisiert. Die Kommission unternimmt den Versuch, einen qualitativen Wandel einzuleiten, der darauf zielt, im Anschluss an den Binnenmarkt und mit den neuen Vertragsverpflichtungen „weniger, aber besseres Recht [zu] setzen“ (Europäische Kommission 1996, 13). Gleichwohl zeichnete sich in der unmittelbaren Folge ab, dass die Nicht-Befolungs-Quote des Rechts sogar relativ anstieg. Dies wurde mit Besorgnis beobachtet, denn das System reagiert heute durch den hohen Grad an Verflechtung und gegenseitiger Öffnung empfindlicher auf diese Art von Defekt: „Die Zeiten haben sich geändert: nunmehr, da der Raum ohne Binnengrenzen vollendet ist, wirken sich Verstöße gegen Gemeinschaftsvorschriften oder Verzögerung der Umsetzung ungleich stärker aus als in der Vergangenheit“ (Kommission 1995, 1i). Die Umsetzungsquote wird seit dem Jahr 1995 trotz der erzielten Fortschritte als „zunehmend unbefriedigend“ (Ebd.) gesehen. In einem Zwischenbericht zu „Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“ (Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, KOM (96)520 endg. v. 30.10.1996) definiert die Kommission daher verschärfte Anstrengungen zur Gewährleistung der effektiven Anwendung des Binnenmarktrechts als politische Priorität. Der im Juni 1997 angenommene ‚Aktionsplan für den Binnenmarkt‘ hat eine engmaschige Kontrolle und Verfolgung von Defiziten im Bereich der Rechtsumsetzung zum Hauptgegenstand. In den Folgejahren zeichnet sich schließlich ein enormer Konvergenzprozess auf der Ebene der Rechtsbefolgung ab. Dieser wird vor allem durch den *Binnenmarkt-Scoreboard-Prozess* angestoßen, im Rahmen dessen sich die Mitgliedstaaten auf Konvergenzziele effizienter

Politikumsetzung verpflichtet haben: Zuerst beim Gipfel von Stockholm 2001 auf ein Konvergenzziel von 98,5% umgesetzter Binnenmarktrichtlinien im Frühjahr 2002, schließlich beim Gipfel in Barcelona 2002 auf eine vollständige Umsetzung aller Richtlinien bis zum Jahr 2003. Diese Ziele wurden nur begrenzt erreicht. Die zunehmende Involvierung des Rates in die gesetzgebungspolitische Steuerung der Umsetzung und kontinuierliche ‚Name-Blame-Shame‘-Initiativen der Kommission führten und führen jedoch zu einer teilweise verbesserten Umsetzungseffizienz des Rechts, die zu erklären ein Kernanliegen dieser Arbeit ist.

Der hinter der institutionell vorgesehenen Auseinandersetzung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sich abzeichnende politische Konflikt bleibt jedoch bestehen (S. Erklärung von Laeken, Schlußerklärung des Vorsitzes, Annex) und kann als eine klassische Auseinandersetzung um die föderale Balance verstanden werden: die strittige Frage nach dem Maßstab, nach dem Verschiedenheit in einem politischen System integriert werden kann. Deshalb erscheint auch der grundsätzliche politische Perspektivwechsel folgerichtig, mit dem die Phasen des europäischen Politikprozesses in den neunziger Jahren einer Neubewertung unterworfen wurden. Die Frage der föderalen Balance kann nur nach einer Evaluierung des tatsächlichen Grades an Verschiedenheit auf der Ebene der Gliedstaaten beantwortet werden. Es ist die Frage nach der Uniformität bzw. nach der Homogenität, mit der die europäischen Politikprogramme auf der nationalen Ebene implementiert werden, bzw. danach, wie viel Handlungsspielraum nationaler Politik einem föderalen System zuträglich ist. Ob diese Frage am Ende juristisch zu beantworten ist, steht zu bezweifeln.

II Die Implementation europäischer Gesetzgebung als Fragestellung der politikwissenschaftlichen Forschung

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich die Europaforschung, die sich bis dato beinahe ausschließlich auf die Analyse der Prozesse auf der europäischen Ebene konzentriert hatte, erheblich ausdifferenziert (S. für andere fortlaufend die Forschungsberichte von Caporaso 1999; Puchala 1999; Wessels 1990-2001). Für die vorliegende Arbeit sind vor allem jene Ansätze bedeutsam, die in einer Mehrebenenperspektive Rechenschaft abgeben über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten. Sie lassen damit nicht nur Aussagen über den Einfluss nationaler Politik und Interessenrepräsentation auf der Brüsseler Ebene zu, sondern ebenso über die Effekte europäischer föderaler Steuerung auf der nationalstaatlichen Ebene – die hier interessierende Perspektive.

Die besondere Herausforderung für Theorie- und Hypothesenbildung liegt in der Verknüpfung mehrerer Perspektiven im Untersuchungsdesign (S. dazu unten ausführliche Operationalisierung in Kap. 2.5):

Zuerst muss die Entwicklung des Gesamtsystems als Verdichtung des föderalen Bezuges erklärt werden. Im zweiten Schritt geht es um die ‚*bottom up*‘-Entwicklungen, die zum Teil auf diese Verdichtungsprozesse zurückzuführen sind. Drittens soll plausibel gemacht werden, inwieweit dieser dynamische Wandlungsprozess auf der Ebene der Effizienz von Entscheidungsprozessen wirksam geworden ist. Der Erkenntnisgegenstand – die Ausbildung des Implementationssystems europäischer Politik – ist so in der Theoriebildung nicht vorfindlich, so dass die Notwendigkeit besteht, zunächst induktiv Merkmale des Problems zu finden, um diese mit den geeigneten Theorien zusammenzuführen. Ausgangspunkt ist vorderhand der integrationstheoretische Forschungsstand, der auf die für die Fragestellung anwendbaren Erklärungsmuster abgesehen wird. Schnell erweist sich, dass sich die auf mehrere Ebenen angelegten europäischen Implementationsmuster möglicherweise nicht so sehr von jenen unterscheiden, die in nationalstaatlichen föderalen Systemen vorzufinden sind, diese Einsicht soll am Ende dieses Kapitels für die Hypothesenbildung genutzt werden.

II.1 Nach dem ‚Great Divide‘ in der Europaforschung

Der große ‚paradigmatische‘ Streit der neunziger Jahre handelte von der Frage nach den Faktoren, die für die dynamische Entwicklung der Integration mit den großen Schritten des Binnenmarktprogramms, der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und des Vertrages von Maastricht verantwortlich sind. Diese auf der Hand liegende historische Dynamik machte auch auf die langfristigen Prozesse aufmerksam, die unterhalb dieser spektakulären politischen Schritte verlaufen. So wurde vermehrt die Frage aufgeworfen, ob und inwiefern sich die Nationalstaaten verändern, die zugleich Handelnde und Objekte dieser Dynamik sind. Theoretisch präzise wurden indes vor allem Vermutungen darüber angestellt, warum und wie auf der europäischen Ebene bestimmte Entscheidungen produziert werden, denn dies erklärt die Systemdynamik. Die Überlegungen in Bezug auf die Verarbeitung dieser Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten blieben in diesem Zusammenhang unterbelichtet, so als konstituierten sie einen politischen Prozess à part, der kein Bestandteil der Gesamtentwicklung ist, also auch nicht ein Kriterium für die ‚Dynamik‘ des Integrationsprozesses sein kann.

In dem Reflexionszusammenhang über die Wirkungen dieser Systemdynamik ergaben sich zahlreiche Kontroversen: So behaupten etwa die einen, der Nationalstaat werde durch die Integration erodiert, während die anderen von einer Stärkung seiner Prärogative i. S. einer Erweiterung und Verbesserung der Handlungskapazitäten sprachen. Der gleichzeitige Befund von Stärke und Schwäche der Mitgliedstaaten unter den Wirkungen des Integrationsprozesses blieb in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ungelöst. Die Wahl einer analytischen Perspektive auf die Relation zwischen Mitgliedstaat und EU – der zentrale Ausgangspunkt einer Analyse der Umsetzungsbedingungen von europäischer Politik

– erschien zunehmend theoretisch strittig und muss daher auch für die vorliegende Arbeit grundsätzlich klargestellt werden.

In der Auseinandersetzung standen sich maßgeblich vier Gruppen gegenüber: die der Intergouvernementalisten (Moravcsik 1998), die der (von ihren Gegnern so gekennzeichneten) Funktionalisten (Burley u.a. 1993), die der klassischen Komparativisten (Hix 1994) und der staats-skeptischen Mehrebenen- und Governancetheoretiker (Marks u.a. 1996). In jeweils unterschiedlichen Mischverhältnissen werden nationalstaatliche, integrationsdynamische und Vernetzungs-Modelle zur Erklärung von europäischen Politikprozessen herangezogen. Diese sind teilweise Fortschreibungen der – nach der Selbstkritik des Neofunktionalismus (Lindberg u.a. 1970) und dem Erfolg der, ebenfalls von Funktionalisten betriebenen Regimetheorie – fast ganz zum Erliegen gekommenen, genuin integrationstheoretischen Debatte (Wessels 1994).

Die Ansätze gehen darüber hinaus in unterschiedlicher Weise mit dem sozialwissenschaftlichen Struktur/Agenten-Problem und den mit ihm verknüpften verschiedenartigen Rationalitätskonzepten um (Jupille u.a. 1999; Kassim u.a. 2003). Als das Kernproblem europawissenschaftlicher Forschung hat sich aber besonders herausgestellt, dass der Streit z.T. losgelöst von der Frage nach der Analyseebene und dem Gegenstand der Analyse ausgetragen wurde: Der Konflikt um das Verhältnis von Staat und Integration sowie um die Außendimension der Integration spielte sich nicht allein auf der theoretischen Ebene ab (etwa als Auseinandersetzung zwischen institutionen- und aktorszentrierten Ansätzen), sondern es wurden ganz verschiedene Untersuchungsgegenstände in den Blick genommen (Peterson 2001).

Am folgenreichsten erwies sich in diesem Zusammenhang die immer latente, zunächst aber kaum beachtete, Verschiedenheit der Integrationsdefinitionen in Bezug auf ihren Gegenstand. Die einen – vornehmlich Vertreter der Disziplin Internationale Beziehungen (IB) – interessiert hauptsächlich der historische Prozess der regionalen Integration wie er sich in der Weiterentwicklung der Verträge in Schüben manifestiert.¹ Gemeinsame Grundlage dieser Analysen von Intergouvernementalisten ebenso wie Funktionalisten ist die Territorialität als bestimmende Analysedimension. Die Systemforscher hingegen sehen in der Tagespolitik und den sich herausbildenden Regierungsroutinen das eigentliche *Movens* des Integrationsprozesses. Sie stellen sektorale und ideologische Dimensionen des Integrationsprozesses in den Vordergrund.

Trotz der sehr unterschiedlichen Implikationen der Kernfragen der Integrationsforschung für diese unterschiedlichen Domänen – Welche Macht entwickeln die gemeinsamen supranationalen Institutionen? Wie ist hoch ist der Staateneinfluss zu bewerten? – wurde nicht selten die allgemeine Gültigkeit der eigenen Antworten auch für das jeweils nicht untersuchte Feld angenommen (Caporaso

¹ Erst in jüngerer Zeit werden Analysen vorgelegt, die den Zusammenhang der beiden Dimensionen – Vertragsweiterentwicklung und Nutzung des Vertrages – erklären wollen (Sandholtz, 1998 ; Wessels, 2001).

1998). Regierungsforscher geben Prognosen über die Gesamtentwicklung der Integration ab, Theoretiker der IB stellen allgemeine Behauptungen über den intergouvernementalen Charakter des europäischen Entscheidungsprozesses grosso modo auf, indem beispielsweise die Annahmen über das zwischenstaatliche *Bargaining* bei Regierungskonferenzen auf den hoch institutionalisierten und durch Verhaltensroutinen geprägten Prozess im COREPER übertragen werden (Lewis 1998).

Diese Grenzüberschreitungen sind auch auf die Erfahrung zurückzuführen, dass für die jeweiligen Disziplinen beim Thema der Europäische Union jeweils immer ein erheblicher ‚unerklärbarer Rest‘ anfällt, den es zuzugeben schwer fällt. Um diese Lücken, deren Ursache in der – auch sehr notwendigen – konzeptuellen Begrenztheit der Fächer liegt, zu schließen, wird die Expansion in die Nachbardisziplinen betrieben, oder es finden Begriffsneu- und Umbildungen statt. Dieses „sloppy thinking“ (S. Scharpf in Schmidt u.a. 1999) ist nicht zuletzt auf die methodologischen Probleme der entsprechenden empirischen Forschung zurückzuführen: Existierende Theorien werden an neuen Fällen getestet und (wegen der so häufig anzutreffenden nicht-expliziten Voraussetzungen der Ansätze) falsifiziert. Um den ‚abweichenden‘ Fall wird eine neue, ebenso voraussetzungsreiche Theorie konstruiert, die wiederum durch eine neue Fallstudie widerlegt wird.

Am Ende schien der „Great Divide“ (Caporaso 1997) als eine intellektuelle Sackgasse: Bis auf den Streit um Struktur und Funktion des Europäischen Gerichtshofes, den die Neofunktionalisten für sich entschieden (Stone u.a. 1996), und die Arbeiten über das Thema der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), gibt es nur wenige wirklich ausgearbeitete, gemeinsame empirische Testfälle, die den direkten Vergleich der unterschiedlichen Ansätze erleichterten. Der Verlauf mehrerer notorischer ‚Debatten‘ mündete daher auch regelmäßig in den gegenseitigen Vorwurf, nicht den ‚ganzen Prozess‘ – das bedeutete: jeweils unter Missachtung der ‚*day-today-politics*‘ oder der großen Vertragsentscheidungen – abzubilden.²

Auch wenn es sich um eine mitunter „artifizielle Debatte“ handelte (Hix 1998, 38), so hat diese jedoch eine große Zahl von neuen empirischen Erkenntnissen über Strukturen und Politikprozesse in einem immer stärker verwobenen europäischen Entscheidungssystem als positive Begleiterscheinung. Darüber hinaus hat die neuere Europaforschung vor allem das Verdienst, dass in den achtziger Jahren immer wieder aufgeworfene, unbeantwortbare Fragen, etwa nach der Finalität des Integrationsprozesses, aufgegeben wurden, und die Integrationsforschung endlich von ihrer in mancher Hinsicht stark normativen Ausrichtung weggeführt wurde.

Die Föderalismustheorie als Theorie der internationalen Beziehungen bleibt aus diesem Grunde in der nun folgenden Klassifizierung (empirisch-analytischer) integrationstheoretischer Ansätze außen vor. Zur Vereinfachung

² So etwa der Streit zwischen Moravcsik und Wincott (1995).

der Verankerung der vorliegenden Analyse in einer komplexen Forschungslandschaft werden die verschiedenen Erklärungsperspektiven in separaten Schemata dargestellt. Das Kriterium für die Zuordnung sind die unterstellten ‚Hauptklärungsabsichten‘, also die abhängigen Variablen der jeweiligen Ansätze: der ‚Prozess der Integration‘ oder das ‚Regieren in der EG/EU‘. Innerhalb der Tafeln gilt dann ein gängiges forschungstypologisches Raster, das in sozio-ökonomische und politische Hauptfaktoren für die dynamische Entwicklung von Integration (Staat – EU) sowie in hauptsächlich akteurs- und hauptsächlich institutionenzentrierte Ansätze unterscheidet. Unter den institutionellen Theorien, die entlang einer gebräuchlichen Einteilung in soziologische, historische und *Rational Choice* Ansätze unterschieden werden (Hall u.a. 1996), wird der *Rational Choice*-Institutionalismus den akteurszentrierten Ansätzen zugerechnet, weil sein theoretischer Fokus das strategische Handeln von Individuen ist.

II.1.1 Die Dynamik des Integrationsprozesses als Gegenstand: Spielt die tatsächliche Umsetzung europäischer Politik Outputs für diese Analyse keine Rolle?

Als zentrale Variablen für die Erklärung des Integrationsprozesses werden in unserem Schema also Nationalstaat und Europäische Union veranschlagt. In Frage steht nun, wie weit Bezüge zwischen ‚genuiner‘ Integrationsdynamik und der Folgebereitschaft der Staaten bei der Umsetzung modellhaft dargestellt und welche Erklärungsangebote dazu gemacht werden können.

Die politische *top-down*-Perspektive kann schematisch von der gesellschaftszentrierten *bottom-up*-Perspektive abgegrenzt werden. Für den Historischen Institutionalismus und den Neofunktionalismus kann man davon ausgehen, dass die Dynamik des Integrationsprozesses vor allem auf eine politische Institutionalisierung des Systems auf der europäischen Ebene zurückzuführen ist, wobei die daran anknüpfenden Mechanismen selbstverständlich weiter differenziert werden müssten: Während der Historische Institutionalismus (Pierson 1998) seine Erklärungskraft aus einer Theorie der institutionellen Expansion bezieht, weisen die neofunktionalistischen Ansätze einen starken Bezug zu den gesellschaftlichen Quellen der Integration, auf.

Die supranationalen Institutionalisierungsprozesse sind nur der erste Schritt im ‚klassischen‘ neofunktionalistischen Erklärungsmuster.

Supranationalität im Sinne von Haas ist weniger eine dem Intergouvernementalismus entgegengesetzte ‚Regierung auf europäischer Ebene‘ als eine Verhaltensroutine im Entscheidungsprozess, die darauf abzielt, Akteure systematisch von Vetopositionen abzubringen und zu Kompromissen über gemeinsame Interessen zu führen. Interessenkonflikte mit *Outsidern* sollten daher systematisch zugunsten der ‚Ins‘ gelöst werden (Haas 1976, 173). Wenn dieser Mechanismus für das gemeinsame Bewältigen ökonomischer Probleme taugt, so prognostizierte Haas eine automatische Ausdehnung dieses kooperativen Verhal-

tensmusters auf andere Politikfelder und eine allmählich sich verstärkende ‚Politisierung‘ der Domänen der Zusammenarbeit. In einem letzten Schritt dann wagte er in einer eliten- und gruppentheoretischen Deutung die Vorhersage eines Loyalitätsschwenks der Akteure. Dieser beruhe neben der Herausbildung einer supranationalen technokratischen Elite auf einer Mobilisierung nationaler ‚Träger‘-Gruppen des Integrationsinteresses:

„Political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states“ (Haas 1961, 16).

Vor allem diese letzte Volte des Haasschen Ansatzes wurde wegen ihrer am Ende nicht nachzuweisenden Tatsachenkonformität stets kritisiert (Keohane u.a. 1991, 16) und von ihm selbst revidiert (Haas 1976): Als Großtheorie schuldete der Neofunktionalismus seinem historischen Kontext zu viel. Weiterentwicklung und Vertiefung des Integrationsprozesses haben sich nicht in der vorhergesagten gleichmäßigen Weise ereignet. Diese Finalität wird auch von ernstzunehmenden Wissenschaftlern seit den siebziger Jahren nicht mehr unterstellt, sondern der ‚alte‘ Neofunktionalismus dient heute überwiegend als Negativfolie neuer Ansätze, die sich so redundant an einem ‚Phantom‘ abarbeiten.

Dennoch sind Abwandlungen neofunktionalistischen Denkens bis in die jüngere Forschung fruchtbar. Theorieversatzstücke des Paradigmas, wie etwa die ‚nicht-intendierten Folgen der supranationalen Institutionalisierung‘ und die elitentheoretischen Komponenten, erweisen sich als hervorragend anwendbar. Dies gilt speziell für Arbeiten zum Ausbau des supranationalen Rechtssystems und zur Anbindung nationaler juristischer Eliten durch den EuGH (zuerst so Burley u.a. 1993) sowie über die Analysen der Entwicklung vom Binnenmarkt zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (Sandholtz u.a. 1989) und beispielsweise den Einfluss des Delors-Komitees auf die Ausgestaltung der WWU (Cameron 1995). Grundsätzlich wird die intergouvernementale Weiterentwicklung der Verträge auf die Ausdehnung der transnationalen Transaktionen (Hier also mit Bezug auf K. Deutsch) und damit auf Interdependenz und die sozioökonomische Nachfrage nach europäischen Institutionen zurückgeführt (Sandholtz u.a. 1998; Stone Sweet u.a. 1997, 11ff.). Nur so könne erklärt werden, so das Argument, warum die Integrationstiefe in den unterschiedlichen Politiksektoren in hohem Maße variiert. Es besteht aber weitgehende Einigkeit unter den in der funktionalistischen Tradition stehenden Diskutanten (Marks u.a. 1996; Sandholtz 1996; Sbragia 1992), dass sich die funktionalistische Sicht heute weniger zur Erklärung von europäischen Gründungsakten eignet, als zur Analyse der Weiterentwicklung des Regierungssystems der EU, die im nächsten Abschnitt behandelt wird.

Der Historische Institutionalismus misst der Dynamik des politischen Integrationsprozesses, der zeitversetzt neben den politisch-institutionellen Vergemeinschaftungsschritten herläuft, eine besondere Bedeutung zu: So wird geschlossen, dass die Mitgliedstaaten schon allein deshalb keine vollständige Kontrolle über den Integrationsprozess aufrechterhalten können, weil zum einen die

langfristigen Wirkungen kurzfristiger (zum Zeitpunkt ,t‘) getroffener konstitutioneller Entscheidungen nicht steuerbar sind (*Lock-In*-Effekte) und nicht beabsichtigte Nebeneffekte zu einem späteren Zeitpunkt (,t+1‘) nach sich ziehen können. Zum anderen wandeln sich die Präferenzen mitgliedstaatlicher Regierungen im Wahlzyklus rascher als die langfristigen institutionellen Eigeninteressen suprastaatlicher Akteure. Ein einmal erreichtes institutionelles Equilibrium (Pollack 1996, 438) kann also, da es immer auf eine gewissermaßen einmalige Konstellation der Interessenkonvergenz zwischen Staaten (eine regimetheoretische Anleihe dieses Ansatzes) zurückgeht, weder problemlos rückgängig gemacht werden, noch können die Mitgliedstaaten eine lückenlose und kontinuierliche Kontrolle der weiteren Nutzung neu geschaffener Politikinstrumente gewährleisten. So öffnen sich den supranationalen Institutionen als Agenten der Mitgliedstaaten Handlungsspielräume (Pierson 1996), die sie unter anderem dazu nutzen können, den Fortgang des Integrationsprozesses zu steuern: Der Historische Institutionalismus verknüpft also die Fragestellungen nach institutioneller Wahl (ein typisches Thema der Intergouvernementalisten Garrett und Moravcsik) mit jenen der langfristigen Funktion des Regierungssystems (S.u.).

Eine vom Nationalstaat her gedachte Integrationstheorie ist die Fusionsthese, die ihren Ursprung in einer Unregierbarkeitsannahme hat: Der Nationalstaat kann seine – vor allem makro-ökonomischen – Steuerungsdefizite nur kompensieren, indem er gewisse Instrumente des Regierens superstaatlich fusioniert (Wessels 1992). Gesellschaftlicher Konsens, der das staatliche Handeln auf der europäischen Ebene diffus unterstützt, ist eine Begleiterscheinung, keine notwendige Voraussetzung von Fusion.³ Die ‚Unregierbarkeits‘-Sichtweise hat starke Parallelen zur Regulationstheorie, die davon ausgeht, dass paretoeffiziente Politikergebnisse vor allem dann zu erzielen sind, wenn Regulierungskompetenzen von den majoritären Institutionen des Nationalstaates auf unabhängige Institutionen – wie etwa die Europäische Kommission – delegiert werden können: Regulative Politik mache Ressourcenallokation möglich, die von dem Negativ-Summen-Ergebnissen staatlicher Umverteilungspolitik wegführten (Majone 1996). In diesem Sinne ist der europäische ‚*Regulatory State*‘ in der Tat seinem amerikanischen Vorbild in den Hauptmerkmalen nachgebildet (ebd., 55):

- die regulativen Funktionen sind stärker ausgebildet als distributive (die im EU-Kontext vor allem Allokationsfunktion haben) und redistributive Politiken;
- eine relativ schwache Zentralverwaltung;
- ein geringes Budget der zentralen Ebene;
- eine starke Gerichtsbarkeit, die auf der Grundlage der Commerce Clause die Konstituierung eines gemeinsamen Marktes durchsetzt.

³ In der weiteren Ausformulierung beschreibt Wessels freilich auch den Prozess, der sich aus der selbsttragenden Ausdehnung von Institutionen und der Fusion von nationalen und europäischen Institutionen ergibt, und dokumentiert damit Affinitäten zum Historischen Institutionalismus.

Auch hier bleibt die Frage der Systemkompatibilität der Ebenen ungeklärt, etwa welche Rückwirkungen die nationalen distributiven Effekte der ‚guten europäischen Lösung‘ auf die Funktion des Regulationsmechanismus schließlich haben können, so geht Peters 1992 noch optimistisch davon aus, dass „Regulatory policy may thus minimize (although not eliminate) national, regional and even class conflicts over community policy“ (S. für die besonderen Eigenschaften regulativer Politik in Bezug auf Implementation s. Peters 1992, 93).

Der liberale Intergouvernementalismus (LI) nimmt ebenfalls die nationalstaatliche Ebene als Ausgangspunkt für seine Argumentation. Er hat seine Quellen in der Regimetheorie, geht also von einem Konzept verhältnismäßig rationalen Staatenverhaltens und dem Streben nach relativen Gewinnen aus. Die verhaltenssteuernde Wirkung supranationaler Institutionalisierungsprozesse wird entsprechend gering eingeschätzt: Institutionen sind nichts mehr als Vermittlungsinstanzen, die durch die Bereitstellung von Informationen Transaktionskosten reduzieren, ‚*issue linkages*‘ begünstigen und Erwartungen stabilisieren (Haggard u.a. 1993). Die dritte Säule des LI ist – neben der Theorie rationalen *Bargainings* und seinem regimetheoretisch fundierten Institutionenbegriff – eine gruppentheoretisch angelegte Sicht auf die Herausbildung nationaler Präferenzen.

Im Kern geht Moravcsik davon aus, dass die Integration als Prozess von quasi-konstitutionellen, gewissermaßen ‚Geschichte-machenden‘ Entscheidungen geprägt ist (Moravcsik 1998), wobei diese ‚ausgehandelte Koordination‘ zwar auf Dauer gestellt ist (Moravcsik 1999), aber als permanente soziale Praxis die staatliche Interessendefinition nicht a priori beeinflusst. Die Vertiefung und Erweiterung gemeinsamer Politiken ist demnach ein Prozess, der von einer – stets von neuem durch Verhandlung zu ermittelnden – vorgängigen Interessenkonvergenz von Regierungen abhängt (Keohane u.a. 1991, 17). Die Wahrscheinlichkeit eines ‚*spill over*‘ wird realistischen Prämissen untergeordnet, d.h. Fortschritte ökonomischer Integration sind vor allem dann zu erwarten, wenn sie positive geopolitische Externalitäten produzieren (Moravcsik 1998, 28ff.). Konsequenterweise erscheint die EU/EG lediglich als „successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy coordination“ (Moravcsik 1993, 474). Dieses Regime wird vor allem durch die nationalen Regierungsakteure geprägt, die als Mehrebenenspieler (Evans u.a. 1993) Felder und Tiefe gemeinsamen Handelns bestimmen und dominieren. Die ‚Gewinner‘ der Integration wären also in letzter Konsequenz die Nationalstaaten (Hoffmann 1983), bzw. ihre Exekutiven (Moravcsik 1994). Nach Moravcsik sollen die Verhandlungsinputs, die Regierungen international geben, vorgängig im Prozess der „nationalen Präferenzbildung“, das heißt im Rahmen des pluralistischen Interessenausgleichs definiert worden sein, dann erst werden sie Teil einer „Konfiguration von Staatenpräferenzen“ im zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess (Moravcsik 1993, 482). Es ist ein klassisches ‚Zwei-Stufen-Modell‘, bei dem „first interests are formed outside the interaction context, and then latter is treated as though it only affected behavior“ (Wendt 1994). Für die innerstaatlichen Prozesse bietet LI ebenfalls eine Erklärung an: Innerstaatliche Politisie-

rungsrisiken lassen sich dabei vor allem nach Maßgabe der Erwartungssicherheit hinsichtlich spezifischer Verteilungseffekte und der Strukturierung der jeweilig von Gemeinschaftsentscheidungen betroffenen gesellschaftlichen Interessen kalkulieren (Moravcsik 1993, 487).⁴ Integration gilt den Intergouvernementalisten letztendlich als eine Methode, europäische Partner in ihrem Handlungsspielraum einzuhegen und zu kontrollieren.

Beinahe all diese Überlegungen, die keinesfalls als Großtheorie Bestand haben wollen, sondern bestenfalls die Bezeichnung ‚Theorien mittlerer Reichweite‘ für sich in Anspruch nehmen, weisen Überlappungen mit benachbarten Ansätzen auf. Dies kann zu Lasten der inneren Konsistenz gehen, wenn Theoriefragmente kumuliert werden, die von unterschiedlichen Abstraktions- und Analyseebenen herkommen. Warleigh zeigt überzeugend auf, zu welchen konzeptuellen Überdehnungen Fusionsversuche in der Integrationstheorie (beispielsweise bei Tranholm-Mikkelsen 1991) führen können (Warleigh 1998). Eine Ausnahme bilden hier die Arbeiten in der authentischen *Rational Choice*-Tradition, die zwar aufgrund der strikten theoretischen und methodologischen Standards klare Verhaltensvorhersagen treffen (Garrett 1995), aber dabei die in der politischen Wirklichkeit vorkommenden institutionellen Regeln durch ihren Modellplatonismus teilweise erheblich verfremdet haben.⁵ Für das Gros der Ansätze gilt heute, dass sie sich zwar stets als ‚probalistische‘ Theorien ausgeben (Moravcsik 1995), aber häufig dennoch keine ausgearbeiteten Voraussetzungskataloge anbieten, wann die beschriebenen Erklärungsmuster zutreffen sollen und wann nicht; sie sind damit unterdeterminiert (King u.a. 1994, 118ff.). Indes sollte doch gerade dies den Unterschied zwischen Großtheorien und Theorien mittlerer Reichweite ausmachen. Während Moravcsik für eine präzisere Mikrobegründung von Kausalketten mittlerer Reichweite eintritt (Moravcsik 1998), soll an dieser Stelle mit Haas davon abgesehen werden, weitere systematisch-sozialwissenschaftliche Erklärungen des Integrationsprozesses der ‚longue durée‘ zu versuchen: Die Zahl der prozessbestimmenden grundlegenden Vertragsentscheidungen, die zugrunde gelegt wird (bei Moravcsik sind es fünf), erscheint zu gering und ist in hohem Maße von geschichtlich einmaligen Kontextbedingungen geprägt. Der starke Bezug von Moravcsiks ‚The Choice for Europe‘ auf die frühere Studie von Alan Milward ‚The European Rescue of the Nation State‘ (Milward 1992) macht deutlich, dass eine rein historische Perspektive zwangsläufig zu beinahe identischen Ergebnissen führen muss und relativiert damit den besonderen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Theoriebildung.

Letztlich charakterisieren sich die vier beschriebenen Erklärungsansätze durch jeweils typische Kausalbeziehungen zwischen Nationalstaat und EG/EU

⁴ Diese Problematik ist eine genuin komparatistische Fragestellung, die an entsprechender Stelle noch einmal aufgegriffen wird.

⁵ Siehe etwa die fehlerhafte Beschreibung des Mitentscheidungsverfahrens durch Garrett oder seine fragwürdige Darstellung der ‚Cassis de Dijon‘-Entscheidung (Garrett 1995). Eine Abschwächung dieser Defizite böte die stärker kontextorientierte Schule der ‚Analytic Narratives‘, die allerdings in die Integrationsforschung noch keinen Eingang gefunden hat (Bates u.a.1998).

im Prozessmodell. Alle Ansätze sind naturgemäß dynamisch, wenn sie auch in unterschiedlichem Maße eine Teleologie der Integration wagen und sich sogar für eine gewisse Entwicklungsrichtung entscheiden (S. hierzu das Überblicksschema von Wessels, 1994).

Am einen Ende der Skala dominiert der autonome Staateneinfluss als kritischer Faktor, mit einer Extremposition, die durch die Arbeiten Moravcsiks besetzt wird. Auf der anderen Seite wird auf einer institutionalistischen Position den Expansionsbestrebungen etablierter supranationaler Organe eine signifikante Bedeutung zugemessen. Auch für die gemischten Faktorenkombinationen gilt vor allem eines:

Die Perspektive verändert sich entscheidend mit dem ‚Punkt‘ im Integrationsprozess, der von den Modellen als Ausgangspunkt für die Beurteilung von Dynamik genommen wird. Während der LI als Stufenmodell von einem sich wiederholenden Prozess (nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung, Schaffung gemeinsamer Institutionen) ausgeht und immer wieder neu am Punkt ‚nationale Präferenzbildung‘ ansetzt, schließen neofunktionalistische und institutionalistische Ansätze den Regelkreis, indem sie beispielsweise der Frage nach der langfristigen Wirkung der supranationalen Institutionen für die nationale Präferenzbildung nachgehen (S. etwa Schmitter in Giering, 1997, Abb. 6). Nationale Präferenzen sind hier nicht exogen.

In einer ‚tagtäglichen Kritik‘ des Intergouvernementalismus deckt Wincott den gravierendsten heuristischen Mangel des Stufenmodells auf. Eine institutionalistische Analyse der EU mache vor allem deshalb Sinn, weil die Relevanz der Vertragsänderungen in Unkenntnis der endogenen Dynamik des Systems viel zu hoch eingeschätzt werde (Fligstein u.a. 2002): So stelle bekanntlich die Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte nicht viel mehr dar als die Kodifizierung eines auf dem Wege der negativen – oder informellen (Wallace 1990) – Integration bereits erreichten Standes (Wincott 1995).

Für das Problem der Missachtung von gemeinsamen europäischen Entscheidungen bietet keiner der genannten Ansätze eine Erklärung an, obwohl die Perspektive der ‚Non-Compliance‘ als Problem der internationalen Beziehungen zunehmend Aufmerksamkeit erfährt (S. zuerst Forschungsbericht bei Tallberg, 1998, 374ff.). Es scheint, dass die zunehmende Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Faktoren (‚domestic factors‘), die von der traditionellen Blindheit der IB für die Vorgänge in Staaten wegführt, nur für die Phase der Entscheidungsfindung gilt, die Umsetzung europäischer Politik aber nicht als Teil des Prozesses regionaler Integration aufgefasst wird: Mehrebenenansätze und der LI bieten zwar systematische Hypothesen über den Grad der politischen Konflikthaftigkeit bei der nationalen Präferenzbildung über internationale Entscheidungen an. Diese haben allerdings in den Theoriekonstruktionen zunächst den Wert einer unabhängigen Variablen, die herangezogen wird, um das Regierungshandeln auf der internationalen Ebene zu erklären. So soll hier aber nicht vorgegangen werden, denn es geht ja vielmehr darum, aufzuklären, welche Variablen Bedeutung dafür haben, dass Implementation als Systemfunktion effizient angelegt ist. Es ist der

Integrationstheorie bislang noch nicht eingefallen, Implementationsdefizite als ein Problem der föderalen Balance in der Europäischen Union zu konzeptualisieren.

Ebenso wenig ist bislang der Sachverhalt aufgegriffen worden, dass traditionelle, der Lehre von den IB entnommene, Modelle der innerstaatlichen Präferenzbildung auf die EU nur schwer anwendbar sind. Auch wenn das von Moravcsik erarbeitete Modell der staatlichen Präferenzbildung einen Fortschritt gegenüber den als stabil angenommenen Präferenzen der Regimetheorie bedeutet, so hat es doch ein entscheidendes Defizit: Die meisten der an der EU teilnehmenden Staaten agieren als durch jahrzehntelange Europäisierung gewandelte Staaten und entsprechend haben sich die innerstaatlichen Mechanismen der Präferenzherstellung transformiert, durch die die ‚klassischen‘ Interaktionsformen verfremdet sein könnten (Sandholtz 1996). Es soll hier ausgearbeitet werden, dass dies nicht nur für die aufsteigende Phase, sondern auch für die absteigende Phase des Politikprozesses gelten muss.

Wie beschrieben bieten die zitierten ‚Post‘-Neofunktionalisten und die Fusionsthese neben einer Erklärung des Prozesses der Integration bzw. der dauerhaften und dichten Kooperation zwischen Staaten zugleich Erklärungen für die Regierungsfunktionen und -praxis des politischen Gebildes an, das sich durch diesen Prozess dauerhaft ergibt. Aber bedeutet dies im Umkehrschluss, dass der Verlauf und das ‚outcome‘ tagespolitischer Entscheidungen auf EU-Ebene ebenfalls als Indikatoren für ‚Integration‘, für einen ‚Fortschritt‘ oder ‚Rückschritt‘ des gesamten Prozesses, genommen werden können?

II.1.2 ‚Regieren in Europa‘: Die Perspektive der Vergleichenden Systemlehre

Wie angedeutet sind Erklärungen der Regierungsprozesse in der Europäischen Union nicht immer frei von den normativen Belastungen, die sich aus den rein integrationstheoretischen, d.h. ausschließlich auf den Prozess der verfassungspolitischen Entwicklung der Union bezogenen Auseinandersetzungen ergeben: Per definitionem ist für die Funktionalisten das Entstehen einer neuen *Polity* denkbar (Lindberg u.a. 1970), während die Theoretiker des Europas der nationalen Regierungen diese Möglichkeit verneinen. Sie schließen aus der Tatsache, dass Regierungen miteinander interagieren, dass auch eine Systemanalyse europäischer Politik auf die Beiträge der Theorie internationaler Beziehungen nicht verzichten kann, oder behaupten, dass die EU/EG als Regierungssystem nach denselben Mechanismen funktioniert wie als Struktur internationaler Kooperation (Hurrell u.a. 1996).

Stellt man die Frage nach der Finalität zunächst zurück, so haben die Vertreter einer stärker komparatistisch geprägten Europaforschung gemeinsam, dass sie sich ausschließlich mit europäischer Politik beschäftigen, d.h. jenen Strukturen, Prozessen und Inhalten, die tagtäglich die europäische bzw. EG-Politikproduktion bestimmen. Diese werden unter den Ansätzen der Verglei-

chenden Systemlehre subsumiert und unter Zuhilfenahme ihrer beiden wichtigsten Methoden, der des Vergleichs und vor allem der Mehrebenenanalyse, erklärt (Ebbinghaus 1996).

Zwei Dilemmata ergeben sich in der Diskussion: Zum einen wird abermals die Frage nach den ‚Staaten‘-Interessen virulent. Würde nicht eine Analyse, die die Europäische Union als ein politisches System wie alle anderen behandelt, vollkommen am Typischen dieses außerordentlich vielfältigen und in einigen Sektoren durch ein ausgesprochen hohes Maß an Zwischenstaatlichkeit geprägten politischen Gebildes vorbeigehen? In einem nächsten Gedankenschritt ergibt sich die Frage, ob – wenn man die EU im Gegenzug als einen weltweit einmaligen Fall eines politischen Systems behandelt – die Begriffe und Methoden der vergleichenden Systemlehre überhaupt noch anwendbar sind. Das bedeutet ebenso, dass für eine vergleichende Implementationsanalyse europäischer Entscheidungen bekannte komparativistische Modelle nicht eingesetzt werden könnten.

Eine große Einigkeit besteht dagegen im Hinblick auf die Beurteilung der ‚Staats‘-Qualität des europäischen politischen Systems. Die Frage nach der Staatswerdung (Wildenmann 1991) findet so gut wie keine ernsthafte theoretische Resonanz. Nur wenn man den Begriff des Staates – etwa als „postmoderne Staatlichkeit“ (Caporaso 1996) – bis zur Unkenntlichkeit überdehnt, kann er zur Beschreibung der gegenwärtigen EU/EG eingesetzt werden. Der moderne Staat ist Produkt eines okzidentalen Säkularisierungsprozesses, dessen Bedeutung zeit- und ortsgebunden ist (Boldt 1985). Ein Vergleich europäischer Staatenbildungsprozesse mit dem Prozess der europäischen Integration weist deshalb die Grenzen dieses spezifischen politischen Ordnungsmodells unmissverständlich aus.

In seinen Plädoyers für eine vergleichende Systemanalyse der EU/EG entwickelt Hix (Hix 1994, 1998) schließlich folgendes Hauptargument: Als politisches System hat die EU/EG Strukturen und Funktionen, die durch die dichotome Formel ‚mehr oder weniger Integration‘ nicht mehr abgebildet werden können. Vor allem die Gesetzgebungsfunktionen sind es, die mit dem entsprechenden wissenschaftlichen Instrumentarium auf ihre regulativen und distributiven Effekte hin zu analysieren sind. Denn, dass Entscheidungen auf einer superstaatlichen Ebene getroffen werden, bedeute angesichts des erreichten Integrationsstandes nicht zwingend, dass diese nur auf ihre Verteilungseffekte zwischen Staaten untersucht werden müssen. Die Interessenkonflikte ergeben sich vielmehr zwischen den Politikadressaten, die von jenen Regelungen betroffen sind, sind also auch entsprechend nicht ausschließlich als territoriale, sondern als sozio-ökonomische Konflikte zwischen Gruppen darzustellen (Gabel 1998). Diese Konfliktstrukturen seien in der Systemanalyse durch die ‚Cleavage-Theorien‘ Rökkans adäquat modelliert und – so das Argument – auch auf die EU/EG als politische Arena übertragbar (S. neuerdings so auch Marks u.a. 2000). Konsequenter untersucht Hix die Herausbildung eines europäischen Parteiensystems auf die Virulenz einer Links-Rechts-Polarisierung etwa am Beispiel der Fraktions-

disziplin im Europäischen Parlament (Hix u.a. 1997): Dort weisen paradoxerweise die extremen, anti-europäischen Gruppen der orthodoxen Kommunisten (93,8%) und der extremen Rechten (99,9%) die höchste Kohäsion im Abstimmungsverhalten (1989-94) auf (Hix 1999, 176f.). Bedeutet dies nun, dass diese Gruppen sich am besten ‚entterritorialisiert‘ haben? Das große Problem des Ansatzes liegt in der Identifizierung des ‚politischen‘ Elementes im System als Rechts-Links-Cleavage:

War es nicht gerade dieser suboptimale Allokationsmechanismus (S. Regulationstheorie), der durch die Integration überwunden werden sollte? Warum wird dieses Kriterium für die EU rehabilitiert, ist doch für die Analyse nationaler Systeme – vor allem der Parteiensysteme – das Recht-Links-Schema längst zu einem problematischen Konzept geworden (Bobbio 1995). In diesem Sinne auch Pollack:

„It remains an intriguing irony that, just as scholars like Hix, Hooghe and Marks are exploring the left-right implications of European integration, centrists like Blair and Giddens claim to be transcending a left-right distinction that is too blunt, and too outdated, to serve as a guide to policy in the new global economy“ (Pollack in: Mc Namara 1998).

Die Hauptkritik an Hix richtet sich freilich weniger auf die Anwendung der Cleavage-Theorie als auf die in ihren Augen unzutreffende Modellierung politischer Prozesse in der EU. Neben dem Vorwurf einer Blindheit für den Staateneinfluss im Entscheidungsprozess und der Missachtung der internationalen Dimension der Integration durch die Vergleichende Systemlehre, wenden sich Hurrell/Menon (1996) vor allem gegen eine in ihren Augen zu statische Sicht des Systems. Sie unterstellen, dass – anders als in staatlichen politischen Systemen – auch europäische Tagespolitik immer einen Prozess der institutionellen Weiterentwicklung beinhaltet. Es gibt also sozusagen – um in der Typologie Lowis zu sprechen – keine EG-Politiken, die nicht konstitutiv sind:

„Common policy...itself exercises a substantial integrative effect, leading to further institutional developments at the supranational level“ (Hurrell u.a. 1996, 389).

Hier wird abermals das Missverständnis der unterschiedlichen Erklärungsabsichten offensichtlich, denn Hix unternimmt explizit nicht den Versuch, eine allgemeine Entwicklungstendenz der Integration zu identifizieren. Es geht vielmehr darum, den Einfluss der Mitgliedstaaten, primär artikuliert durch das Legislativorgan des Ministerrates, an den ihm gebührenden Platz im Gesamtsystem zu verweisen, um Strukturen und Prozesse einer Vielzahl von Organen und Gruppen, die regelmäßig miteinander interagieren, in den Blick zu nehmen (Hix 1996, 803). Dasselbe tun – freilich unter anderen theoretischen Vorzeichen – die Rational Choice-Theoretiker des EU-Systems (Tsebelis 1994). Obwohl seit mehr als einem Jahrzehnt die vergleichenden Arbeiten in einer strikten Systemperspektive zu den Kernbeständen der EU-Forschung gehören, etwa im Bereich der Vergleichenden Föderalismusforschung (Sbragia 1992; Scharpf 1994), der Korporatismusforschung (Eichener u.a. 1994; Kohler-Koch 1994) und der Policyforschung (Héritier u.a. 1994), müssen sich die Vertreter dieser Schulen nach wie

vor der Angriffe der zitierten Art erwehren. Es besteht freilich ein großer Unterschied, ob man die EU/EG als Ziel mitgliedstaatlicher Außenpolitik ansieht, oder als eine auch aus sich selbst heraus bestehende politische Ordnung einschätzt, was so gut wie niemand bestreitet. In diesem Fall ist die Anwendung von Theorien internationaler Beziehungen falsch (S. auch Warleigh 1998, 13).

Das beantwortet indes noch nicht die Frage nach der angemessenen Modellierung des Staateneinflusses im Systemansatz. Hier gibt es zwei Möglichkeiten, die Nichtanwendbarkeit der IB-Theorien durch das Einbeziehen von einzelnen Elementen in die Systemperspektive zu kompensieren: die Netzwerk- und die Governance-Ansätze auf der einen, und die auf die nationalstaatlichen Systeme fokussierten Mehrebenen-Ansätze auf der anderen Seite.

Eine EU-Systemanalyse, die durch die nationalstaatliche Ebene geprägt ist, beschreibt zwar auch Europäisierungsmechanismen des Nationalstaates, aber vor allem interessiert sie sich für die nationale Anpassung an europäische Funktionsanforderungen und deren Rückwirkungen auf die supranationalen Politikergebnisse. Obgleich policyanalytische Arbeiten für den Bereich der Umweltpolitik einen entgegengesetzten Befund nahe legen (Héritier u.a. 1994), kann Sydney Tarrow für die Prozessdimension europäischer Politik kein generelles Europäisierungsmuster ausmachen (Tarrow 1995). Für ihn ist es eine offene Frage, ob „social movements will shift to transnational strategies or use their national resources transnationally“ (Ebd., 233). Im Politikfeld Fischerei jedenfalls scheint die Interessenartikulation als „peripherer Protest“ auf der nationalen Ebene chancenreicher als eine Aktion auf der europäischen Ebene. In diesem Modell beschreibt ‚Staateneinfluss‘ also nicht den Einfluss nationaler Akteure im intergouvernementalen Bargaining, sondern ein soziales Substrat europäischer Politik, das dazu führt, dass nationale Konfliktlösungsmuster den europäischen politischen Prozess indirekt (mit)- determinieren: Die horizontalen Beziehungen auf dieser Ebene sind wichtiger als die vertikalen Beziehungen zur europäischen Ebene.

Für das Feld der Sozialpolitik gilt deshalb beispielsweise, dass es die „nationalstaatliche Konfiguration von Klasseninteressen und den entsprechenden politischen Ressourcen“ sind, die die Fragmentierung des Politiksektors im EU-System verstärken (Streeck 1998, 400). Die Transmission jener ‚nationalen Interessen‘ auf die europäische Ebene wird jedenfalls nicht im Sinne der LI-Schemas ‚Interessen werden national artikuliert‘ und ‚auf der europäischen Ebene von der Regierung durchgesetzt‘ dargestellt, sondern unmittelbar transnational (Thunfischkrieg) oder national (Sozialpolitik) ausgetragen: ‚Staat‘ oder ‚staatliche Ebene‘ bezeichnet hier also nicht die Regierungsakteure, sondern die spezifischen sozio-ökonomischen und politischen Strukturen des Nationalstaates (Katzenstein 1990, 14f.) in ihrer Verwicklung mit und Wirklichkeit als europäische Politik.

Schließlich zeigt auch eine – von der Netzwerktheorie geprägte – Untersuchung von Wirtschaftsverbänden, dass jene, wenn ihre Ressourcen es zulassen, immer häufiger eine Strategie der parallelen Interessenartikulation auf der europäischen und auf der nationalen Ebene verfolgen (Kohler-Koch u.a. 1999). Dies

sind die ersten Ansätze, wirklich zu einer Gesamtanalyse des Systems zu kommen, ohne die zunehmend künstliche analytische Trennung von nationaler und europäischer Ebene beizubehalten.

Netzwerk- und Governance-Ansätze sind sehr eng miteinander verbunden und zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass in ihnen die Relevanz der Handlungsebenen (nationalstaatlich-europäisch) scheinbar geringer eingeschätzt wird, als die Art der politischen und ökonomischen Beziehungen zwischen Akteuren: Vor allem die deutsche Governance-Theorie spielt den Gegensatz zwischen starrer institutioneller Analyse und der Analyse von Relationen besonders aus, indem sie sich hauptsächlich für die unterschiedlichen Formen von hierarchischen und nicht-hierarchischen Beziehungen zwischen Akteuren interessiert, namentlich für das Verhältnis von Staat und Markt (Héritier u.a. 1994; Jachtenfuchs 2001). Der Staat ist in diesem Kontext nur ein Akteur unter vielen, der – ganz im Unterschied zu den spieltheoretischen Mehrebenenansätzen nach Putnam – die Schnittstellen zwischen den Politikarenen der verschiedenen Ebenen nicht kontrollieren kann (Marks u.a. 1995). ‚Regieren in der EU‘ bezeichnet damit eine immer neue Konfiguration von Beziehungen, die mit den herkömmlichen Begriffen der vergleichenden Politikforschung und der IB nicht zu fassen sein können (‚Sui generis‘-These).

Für diese Ansätze ergeben sich, häufiger noch als für andere Ansätze, Schwierigkeiten des Forschungsdesigns empirischer Arbeiten (EU-„n=1“-Problematik), kann doch die vergleichende Methode nicht mehr ohne weiteres auf die EU angewandt, können entsprechende Forschungsergebnisse kaum generalisiert werden (ECSA Review: Caporaso u.a. 1997). Aber kann man netzwerktheoretisch die Behauptung untermauern, dass das Mehrebenen-Regierungssystem der EU so einmalig ist wie behauptet?

Ein wichtiges Ergebnis der Netzwerktheorie ist, dass sich Netzwerkbeziehungen dort am stärksten verdichten, wo der Grad an politischer und gesellschaftlicher Institutionalisierung am ausgeprägtesten ist (Risse-Kappen 1996, 61f.). Dies gilt ebenso für die nationale wie für die europäische Ebene, und es kann schließlich sogar ein Zusammenhang zwischen dem Grad der Involvierung von Akteuren auf der nationalen und auf der europäischen Ebene nachgewiesen werden: Im Konzept des ‚Mehrebenenregierens‘ erkennen Marks et al. eine gegenseitig sich verstärkende gesellschaftliche Dynamik zwischen nationaler und europäischer Ebene (Marks u.a. 1995, 20). Grundsätzlich aber gibt es kein Präjudiz zugunsten einer Ebene (‚polyzentrische Politik‘): Am Beispiel der Regionalpolitik erweist sich die Existenz von „overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels“ (Marks u.a. 1996, 41) besonders deutlich.

Anders orientiert ist die Netzwerktheorie der englischen Schule (in der Tradition von Rhodes 1996), die in stärkerem Maße Differenzierung der Politikfelder hinsichtlich der Virulenz von Staateninteressen berücksichtigt und dabei Anleihen bei den Theorien der IB macht (Peterson 1995). So entsteht eine Art Patchworktheorie, die sich unterschiedlicher Versatzstücke für die europäischen

Entscheidungsprozesse im Bereich der ‚*high politics*‘ und der intergouvernemental ausgeprägten Politikbereiche bedient (zur Kritik Kassim 1994).

In dem Bereich, in dem sich diese unterschiedlichen Perspektiven annähern wird letztendlich deutlich, dass über das ‚Regieren in der EU‘ nichts ausgesagt werden kann, bleiben die sektoralen und nationalen Faktoren unberücksichtigt. Nimmt man die gewissermaßen ‚durch die Hintertür‘ wieder eingeführten institutionellen Variablen ernst, so unterscheidet sich die Governance-Theorie nicht so sehr von der institutionenorientierten ‚klassischen‘ Systemansätzen (wie etwa der Vergleichenden Föderalismusforschung) wie sie behauptet:

Dass sich die Verdichtung von Interaktionen politischer und sozio-ökonomischer Akteure entsprechend der Verdichtung des Geflechts sozialer und politischer Institutionen ergibt, ist keine erstaunliche Korrelation oder neue Aussage der Netzwerktheorie, sondern eine beinahe selbstevidente Grundregel politischen Handelns in westlichen Demokratien, die vor allem zur Deskription von Beziehungszusammenhängen Sinn macht (Empirisch nachgewiesen auch bei: Thurner u.a. 2001).

So postulieren Risse wie auch Eichener/Voelzkow (Eichener u.a. 1994) für das Regieren in der EU eine Dynamik der institutionellen Ko-Evolution. Dieser Gedanke kann ohne das Postulat der Ebenengebundenheit politischer und sozialer Institutionen überhaupt nicht nachvollzogen werden, ein Gedanke, der für die ‚klassische‘ Systemanalyse als Voraussetzung gilt. Eine gänzliche Entdifferenzierung der Ebenen, wie sie etwa von der Analyse des „dynamischen Mehrebenensystems“ suggeriert wird, findet also nicht statt, bzw. ist schwer nachzuweisen. Methodisch fraglich scheint ebenso die Schlussfolgerung von Kohler-Koch/Jachtenfuchs, dass auch die wissenschaftliche Perspektive auf Mehrebenenprozesse darauf angewiesen ist, sich auf keine Analyseebene festzulegen, um die dynamischen Prozesse adäquat modellieren können (Kohler-Koch u.a. 1996, 540f.). Richtig scheint daher vielmehr die Einschätzung derselben Autoren, dass es sich bei dem Ausdruck „dynamisches Mehrebenensystem“ eher um eine „konzeptionelle Orientierung“ denn um eine „Analysemodell“ handelt (Ebd. 534).

Gleichwohl können die Netzwerkansätze wegen ihrer größeren Flexibilität (Beispielsweise bezogen auf die Issue-Arenen einzelner Richtlinien-Entscheidungen) die sektoralen Unterschiede, die sich analog dem unterschiedlichen Vergemeinschaftungsgrad für den supranationalen Institutionalisierungsgrad und den Mehrebenenverflechtungsgrad ergeben, mikrogenau darstellen: Verfahrensregeln der Gesetzgebung und andere ‚traditionelle‘ Erklärungsfaktoren einer stärker institutionenzentrierten vergleichenden Politikwissenschaft firmieren hier als ‚Veto-Punkte‘ oder ‚Schatten der Hierarchie‘ (Haverland 2000).

Problematisch erscheint jedoch inzwischen die mangelnde Trennschärfe des Netzwerkbegriffs namentlich im Bereich der EU-Forschung, wenn alles politische Handeln im europäischen Mehrebenensystem als netzwerkförmig analysiert wird. Scharpf hat zuletzt nochmals darauf hingewiesen, dass in Netzwerken als Interaktionsformen nur Verhandlung und einseitiges Handeln in Frage kommen.

Daraus folgt also, dass typische Entscheidungen in der EU – wie etwa die Mehrheitsentscheidung – in keinem Fall in Netzwerken getroffen werden [Scharpf, 2001 #1565, 91]. Auch Radaelli plädiert in seinem Forschungsbericht für eine größere Trennschärfe bei der Anwendung dieses Begriffs:

„Arguably, the authors use the notion of networks with wide latitude, that is, networks as patterns of social interaction present everywhere except under conditions of extremely autocratic rule... additionally, at least in conventional analysis, networks are considered one possible ‘mode’ of governance (as opposed to corporatism, pluralism and statism...); not an ever-present phenomenon“ (Radaelli 2000, 3).

Netzwerkansätze suggerieren mitunter eine Gleichberechtigung der Interaktionspartner, indem sie die Unterscheidung zwischen den Akteuren des politisch-administrativen Systems und jenen der sektoralen Selbstorganisation verwischen. Sie negieren damit das Potential staatlicher Akteure, durch einseitig-hierarchische Intervention die Politikstrukturen zu manipulieren (Hierzu grundlegend Mayntz u.a. 1995, 27ff.). Diese Art öffentlichen Handelns im Rahmen der europäischen Politikprozesse systematisch zu erklären, gelingt nicht immer überzeugend, wenn die Analyse der stabilen Regierungsstrukturen der EU ganz zugunsten der Netzwerkanalyse der ‚*policy communities*‘ um einzelne Regierungsfelder in der Analyse ganz hintangestellt wird.

Heute können teilweise allgemeine Spielregeln des politisch-administrativen Systems überhaupt nicht mehr als solche identifiziert werden (was die Verallgemeinerbarkeit und wissenschaftliche Anschlussfähigkeit der betreffenden Untersuchungen stärken würde), weil sie im Rahmen der bestehenden Einzelfallstudien nicht mehr explizit sichtbar gemacht werden oder – möglicherweise unbeabsichtigt – als akzessorische, ausschließlich auf ein Politikfeld bezogen Variablen erscheinen können.

II.1.2.1 Die Implementation europäischer Politik als Fragestellung der Integrationsforschung

Als konzeptuelle Fragestellung spielen Umsetzung und Anwendung europäischer Entscheidungen auf der nationalen Ebene in den für die theoretische Weiterentwicklung der Europaforschung einschlägigen Studien nur eine Nebenrolle. Die Gesamtentwicklung des Systems und die sich hier abzeichnenden institutionellen Kontexte und Interaktionsformen werden im wesentlichen verallgemeinert über die auf der europäischen Ebene zu findenden Muster: Wenn beispielsweise von einer Zunahme des Einflusses der Mitgliedstaaten die Rede ist, dann ist damit etwa gemeint, dass Entscheidungsregeln für die europäische Ebene geschaffen wurden, im Rahmen derer die Kommission nur geringe Einflusschancen hat. Es besteht die Ansicht fort, dass die Abschnitte des europäischen Politikprozesses, die auf der mitgliedstaatlichen Ebene ‚stattfinden‘, dieser Analyse nicht zugänglich sind, denn hier hätte – in einem ‚traditionellen‘ Verständnis von Zwischenstaatlichkeit – die europäische Ebene keine Chance, Einfluss zu nehmen, sind es doch allein die Mitgliedstaaten – glaubt man wörtlich dem EGV-

Vertragsartikel 249 – , die darüber entscheiden, in welcher Form und mit welchen Mitteln die gemeinsamen Entscheidungen umgesetzt werden.

Aufgrund ihrer System-Orientierung ist es aber gerade das Verdienst der Mehrebenenforschung, auf die Implementationsperspektive als Fragestellung überhaupt erst aufmerksam geworden zu sein, da in den klassischen Systemansätzen Politikimplementierung und Kontrolle („Adjudication“) eine besondere Rolle spielen. „Outcome“-Orientierung und das Nachprüfen der tatsächlichen Effektivität staatlichen Handelns bedeuteten schließlich den entscheidenden Mehrwert der Systemansätze gegenüber der staatswissenschaftlich orientierten älteren Politik- und Verwaltungswissenschaft (Bardach 1980; Mayntz 1977, 51f.; O’Toole 1990; Pressman u.a. 1974). Dennoch sind es eben jene Disziplinen – die Rechts- und Verwaltungswissenschaften –, die bislang die umfassendsten und systematischsten Analysen der Implementationsproblematik vorgelegt haben, denn in diesen Untersuchungen wird der Akzent auf die konkreten Geltingsbedingungen des europäischen Rechts gelegt sowie die Rechte und Pflichten, die für den einzelnen aufgrund dieses ‚neuen‘ Rechtes entstehen. Vielfach wird in solchen Studien bereits der föderale Charakter des Gesetzgebungssystems beim Namen genannt (Schwarze u.a. 1993) und deutlich etwa dem bundesdeutschen System mehrstufiger Implementation angenähert.

Die EU-Sozialwissenschaft hat diese Nähe zum föderalen Modell vor allem deshalb bislang nicht interessiert, weil sie zum einen in der Perspektive der Einzelfalluntersuchung von Umsetzungsprozessen den Gesamtmechanismus aus den Augen verloren hat, der die Spielregeln der Interaktion EU-Staat in der absteigenden Phase des Prozesses politikfeldübergreifend determiniert: So erscheinen die Elemente europäischer Steuerung der Implementationsprozesse als idiosynkratische Aspekte des Systems, obwohl sie die Implementationsmilieus in allen Mitgliedstaaten und Politikfeldern mitdeterminieren (S. etwa *Compliance-Richtlinien*, *Monitoring-Verpflichtungen*, *Sanktionen* usw.). Zum anderen bleiben selbst Analysen der EU als politisches System häufig einer ‚Brüssel‘-Perspektive verhaftet (S. eindrücklich Abb. 1.1, in: Hix 1999, 6), so als seien die mitgliedstaatlichen Institutionen kein Bestandteil des politischen Systems im Ganzen (S. hier vollständiger in der Prozessperspektive: Rometsch u.a. 1996). Sie werden stattdessen losgelöst von der Fragestellung nach dem Gesamtsystem einer getrennten Analyse unter dem Stichwort ‚Europäisierung‘ unterzogen.

Eine wichtige Vorklärung für die vorliegende Studie betrifft zunächst die Arbeitsdefinition des Begriffs der Implementation, für den in der Policy-Forschung eine Vielzahl von Konzepten vorgestellt werden (S. für einen neueren Überblick: Calista 1994). Allgemein steht bei funktionalen Definitionen des Implementationsbegriffs stets der Aspekt der politischen Steuerung durch rechtliche Normen im Mittelpunkt, so etwa bei Clune und Lindquist, die Implementation definieren als

„process and art of deliberately achieving social change through law“ (Clune u.a. 1981, 1045).

Die deskriptiven Definitionen unterscheiden in unterschiedlicher Weise zwi-

schen dem Prozess der Entscheidung und Normgebung und der Phase der ‚Implementation‘: Während einige Autoren einen besonderen Akzent auf die Trennung zwischen beiden Phasen legen und als ‚Implementation‘ im eigentlichen Sinne nur das Entstehen des eigentlichen Impacts einer politischen Maßnahmen bezeichnen (‚Vollzugsorientierung‘, Mazmanianu.a. 1981, 11), setzen andere bereits dort an, wo die Normen entstehen und definieren die Implementation dann als einen iterativen Prozess, durch den diese Normen selbst noch entwickelt bzw. auch ‚verfremdet‘, d.h. von den ursprünglichen Programmzielen möglicherweise wegentwickelt werden (‚Umsetzungsorientierung‘).

Dieser Prozess verläuft in ‚*multi-organizational settings*‘, wobei das Beziehungsgeflecht der an der Implementation beteiligten Akteure vor allem in föderalen Systemen durch ein hohes Maß an Interferenzen von verschiedenen Entscheidungsumwelten geprägt ist.

Die politische Entscheidung/die rechtliche Norm durchläuft diese Kontexte kumulativ: Hierbei gewinnt die Integration der ‚*Adjudication*‘-Funktionen über mehrere Ebenen eine herausragende Bedeutung für die kohärente Interpretation der Zielsetzungen eines politischen Programms. Das bedeutet, dass, obwohl die Normbildung zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist, die Korrektur im Sinne der ‚*Adjudication*‘ bereits laufend vorgenommen wird.

Dies ist empirisch in der EU gegeben, so dass eine Abgrenzung der verschiedenen Implementationsebenen (Makro-, Meso- und Mikroimplementation) für diese Analyse unbedingt vorgenommen werden muss (Im Folgenden nach: Dahme u.a. 1980):

Diese Abgrenzung kann für die europäische Mehrebenenimplementation der zweistufigen Gesetzgebung weiter präzisiert werden, die allgemein drei wesentliche Phasen einschließt:

- die Phase der Umsetzung, das heißt der Transposition beispielsweise eines Richtlinien textes in einen nationalen Gesetzes- und Verordnungstexte oder in Vereinbarungen. Sie wird auch ‚*formal implementation*‘ genannt und schließt flankierende administrative Maßnahmen der ‚*regulatory execution*‘ ein (regulativer ‚*output*‘);
- die Phase der Durchsetzung, das heißt des Verwaltungshandelns gegenüber den Politikadressaten, das dazu beiträgt, die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen zu gewährleisten (‚*outcome*‘);
- die Regelanwendung (Routine- oder Mikroimplementation) und die ‚*Compliance*‘ der Politikadressaten und deren Verhaltensänderungen entsprechend den normativen Anforderung der regulativen Texte (Daintith 1995, 22) (‚*impact*‘).

Regelanwendung muss als eine besondere Kategorie verstanden werden: Während die ersten beiden Phasen nach der Durchsetzung eines Programms zumindest als Intervall zeitlich zum Abschluss gebracht werden können, ist die Regelanwendung ein Prozess, der losgelöst von der eigentlichen Regelsetzung erfolgen kann: So sind die Probleme der Anwendung des europäischen Wettbe-

werksrechts nicht mehr Probleme der Regelsetzung, sondern allein der Regel-durchsetzung, die auftreten, wenn die Implementation der Norm im eigentlichen Sinne lange abgeschlossen ist.

Für den Begriff der *Compliance* gilt deshalb: Er ist in diesem Zusammen-hang nur eine Unterkategorie für die Analyse von Implementationsprozessen, denn diese beschreibt für die Politikdurchsetzung verschiedene aktive und reaktive Verhaltensmuster, die freilich – und dies gilt im besonderen für das Ge-meinschaftsrecht – nicht allein auf freiwilliger ‚*Compliance*‘ beruhen, sondern auf den Möglichkeiten des ‚*Enforcements*‘, der Rechtsdurchsetzung gegenüber den Normadressaten:

„While application and *Compliance* imply active behaviour, enforcement is, however, reactively related to *Compliance*, since enforcement takes place only when non-*Compliance* exist or, in other words, when a rule is not voluntarily and properly implemented and applied“ (Ibanez 1999, 15)

Diese differenzierende Terminologie soll sich diese Analyse zueigen ma-chen, denn sie befasst sich zu einem großen Teil mit Phase 1 des Implementati-onsprozesses, der Um- und Durchsetzung von europäischem Recht in nationales Recht und nicht mit allgemeiner Regelbefolgung des Gemeinschaftsrechts: Die Umwandlung einer EG-Norm in nationalen legislativen *Output* markiert die wesentliche politische Scharnierstelle der beiden Systeme, d.h. den Systempunkt, an dem die Staaten der europäischen Politik erst tatsächliche normative Wirk-samkeit verleihen.

Eine weitere Präzisierung ist in diesem Zusammenhang anzubringen: Im Gemeinschaftsjargon wird auch von Implementation i.S. von einer „Ausfüh-rung“ der Gemeinschaftsentscheidungen gesprochen, wenn auf der europäischen Ebene etwa eine Richtlinie vorliegt, die durch Komitologiebeschlüsse konkreti-siert wird. Da diese Entscheidungen per definitionem noch in das Gebiet der eu-ropäischen Entscheidung fallen, werden sie hier als Exekutivgesetzgebung ge-wertet, die eine Verlängerung des Entscheidungsprozesses im ‚normalen‘ Ge-setzgebungsverfahren darstellt, denn die hier getroffenen Entscheidungen müs-sen immer noch auf der nationalen Ebene implementiert werden (S. hierzu breit: Wessels 2000, 233ff.).⁶ Die vorliegende Arbeit fokussiert hingegen Prozesse der zweistufigen Gesetzgebung des Gemeinschaftsrechts, also im Wesentlichen die Implementation von EG-Richtlinien, diese verläuft — auch einschlägiger EuGH-Rechtsprechung zufolge – als hiervon unabhängiger Prozess.

Zunächst sollten die wenigen Erklärungsmuster näher in den Blick genom-men werden, die die systemvergleichende Verwaltungs- und Policyforschung der EG/EU für Implementationsprozesse anbietet. Bislang dominieren hier die

⁶ Schließlich können sich Mitgliedstaaten bei einer nicht-fristgerechten Umsetzung einer Richtli-nie gegenüber dem EuGH auch nicht darauf berufen, dass im Komitologieverfahren noch Modi-fikationen am Regelungstext anfallen könnten, sondern müssen ohne Ansehen möglicher Kon-kretisierungen die bestehenden Regelungen durchführen. Die Komitologie ist eines der bes-fochtsten Themen der EU-Integratin (Haibach 1997).

eklektischen Erklärungsversuche der Rechts- und Verwaltungswissenschaften, die eine bunte Sammlung von Faktoren präsentieren, die für die Nicht-Implementation von Gemeinschaftsentscheidungen verantwortlich sein könnten. Nach einer systematischen Durchsicht spielen in der Literatur drei Gruppen von Faktoren eine Rolle, die von der Implementationswissenschaft seit langem als relevant für Implementationserfolg und -misserfolg unterstellt werden (Vorwort in: Mayntz 1980, 4ff.). Diese Kategorien ordnen im Folgenden die Darstellung:

- die Ebene der umsetzenden bzw. implementierenden Akteure und Institutionen: die Implementationsstruktur oder Implementationsregime;
- die Ebene der Politikadressaten;
- die Programmstruktur, d.h. der regulative Inhalt und der Vergemeinschaftungsgrad der Politikbereiche, in denen die EG gesetzgeberisch tätig wird.

a) Jede dieser Ebenen fand bereits in der ersten (und bislang größten) umfassend ländervergleichenden Implementationsstudie ‚Making European Policies Work‘ von Siedentopf/Ziller (Siedentopf u.a. 1988, 6) Berücksichtigung. Ein Problem des Maastricht-Projektes von Siedentopf/Ziller ist jedoch die geringe Bedeutung, die die Studie der Programmstruktur und den politikbereichsspezifischen Unterschieden im Umsetzungsprozess zumisst: Die 17 untersuchten Richtlinien, deren Umsetzungsfristen zwischen 1978 und 1980 lagen, sind wegen eines Interesses an den länderspezifischen Implementationsstrukturen ausgewählt worden – so die Autoren – und nicht im Hinblick auf politikbereichsspezifische Eigenschaften (Siedentopf 1990, 6). Die vertiefenden Fallstudien zu zwei Verordnungen im Bereich des Straßentransports sollten dann „eine Gegenüberstellung der als länderspezifisch erkannten Merkmale der ersten Phase mit den fall-spezifischen Ergebnissen der zweiten Phase ermöglichen“ (Ebd. 7).

Bei der Implementation politischer Entscheidungen der EG-Ebene hat die normative Umsetzung in nationale Rechtstexte eine zentrale Bedeutung, der bei der Analyse der Implementationsstrukturen daher die besondere Aufmerksamkeit gilt. Eine Konvergenz der Analysen ergibt sich für dieses wesentliche Problem, das als zentrale Ursache für die nicht-homogene Durchführung von Gemeinschaftsentscheidungen angesehen wird. Die so verursachte horizontale Inhomogenität wird von beinahe allen Wissenschaftlern als das größte Risikopotential für eine Erosion des Gemeinschaftssystems angesehen, da auf lange Sicht das gegenseitige Vertrauen, auf dem die gemeinsame Rechtssetzung hauptsächlich beruht, unterminiert werde (Maher 1996, 588). Beinahe alle vergleichenden Studien kreisen daher ähnliche defizitäre Zonen ein.

Auch aus der stärker verwaltungswissenschaftlich geprägten Perspektive lassen sich vergleichbar eklektische Erklärungsmuster destillieren, die alle darauf abzielen, bei den ‚Ländervariablen‘ der Umsetzungsentscheidung die strukturellen Aspekte in den Vordergrund zu stellen. So gelten für Siedentopf (Siedentopf u.a. 1994, 127ff.) Inkompatibilität der legislativen Instrumente der EG und der Mitgliedstaaten, Probleme der horizontalen und vertikalen Koordi-

nation sowie die Verzögerungen durch parlamentarische Umsetzungsgesetzgebung als Hauptgründe für die Erfolglosigkeit europäischer Regulierung in den Staaten. Im Unterschied zu Baldwin/Daintith werden also die Probleme der Umsetzung ausschließlich auf organisatorische und rechtliche Faktoren zurückgeführt.

Die nationalen Implementationsregime sind gleichzeitig in einen europäischen Mechanismus eingebunden, der vor allem im Rahmen von Gerichtsbarkeit und Kontrolle durch die Kommission deren Funktionieren in erheblichem Maße mitstrukturiert. Das System muss durch Sanktionierung abweichenden Adressatenverhaltens gewährleisten, dass ein bestimmtes Verbindlichkeitsniveau der gemeinsamen Entscheidungen erhalten bleibt. Wenn dies auf Dauer nicht gelingt, kann sich eine defizitäre Gesetzgebungspolitik in einer Schwächung der institutionellen Struktur der EU selbst niederschlagen: Die Defizite des Rechtsetzungssystems sind also wesentlich eine Funktion des institutionellen Systems der EU, und nicht – wie häufig vermutet – ein Maßstab für Integrationswillen oder –fähigkeit der Mitgliedstaaten (Joerges 1993).

Für die Analyse hat das u.a. zur Konsequenz, dass das Maß an Zwang, das die ‚föderale‘ Ebene der EU ex post durch die Ahndung von Rechtsverstößen etablieren kann, als Komponente des nationalen Implementationskontextes verstanden werden muss. Dieser besteht zum einen in den allgemeinen Möglichkeiten, die die europäische Ebene hat, Rechtsverstöße zu ahnden, zum anderen in den auf den Regelungsgehalt der Richtlinie bezogenen Sanktionen. Diese Sanktionsinstrumente müssen ebenso implementiert werden wie die Programme, bzw. sind deren Bestandteil. Deshalb ist auch der Wettbewerb um die unterschiedlichen Standards bei den nationalen Sanktionsinstrumenten ein Standortwettbewerb, der den Gefahren eines Delaware-Effekts innerhalb der Gemeinschaft unterworfen ist (Harding 1997, 14). Die Frage nach der unterschiedlichen Effektivität der Sanktionsinstrumente ist eines der ungelösten Probleme der Harmonisierung von Implementation, das zunehmend politische Aufmerksamkeit auf sich zieht (S. letzte Umsetzungsberichte der Kommission). Im Bereich der Programmstrukturen zeichnet sich – etwa für die Umweltgesetzgebung – zunehmend die Tendenz zur Festlegung institutioneller und prozeduraler Standards der Umsetzung durch die Richtlinien selbst ab (Knill u.a. 1999), ein Prozess, der weniger als eine avancierte (*bottom up*) Form moderner Regulation (so gesehen von Knill, ebd.), denn als zunehmend zielgenaue Föderalisierung der europäischen Gesetzgebung einzuschätzen ist.

b) Neben den nationalen und EU-institutionellen Variablen der Implementationsstrukturen als Regelungsinstitutionen erkennt die Literatur ebenso eine Virulenz der unterschiedlichen politisch-kulturellen und administrativ-kulturellen Variablen an in Bezug auf die Politikadressaten an (Feick u.a. 1988; Richardson 1982; Van Waarden 1993): Für die Implementation europäischer Entscheidungen kann dies speziell im Bereich der Beziehungen der politisch-administrativen Eliten mit den Politikadressaten relevant werden, beispielsweise wenn die Durchsetzung des direkten Effektes des Gemeinschaftsrechtes in Frage steht.

Dieses – durch EuGH-Rechtsprechung geschaffene – Instrument der Durchsetzung europäischer Entscheidungen kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat abweichende Wirkungen ausbilden (Daintith 1992, 15).

Ein besonderes Merkmal europäischer Politik ist ihr vorwiegend regulativer Charakter: Der Steuerungsmodus ist das Recht, eine direkte Verhaltenssteuerung durch die politischen Maßnahmen ist hier – anders als etwa bei der distributiven Politik – so gut wie nie gegeben. Für regulative Politik und neuere staatliche Intervention „ist das Auseinanderfallen von Adressatenverhalten und Zielvariable sogar charakteristisch“ (Mayntz 1980, 53), d.h. das Steuerungsziel wird hauptsächlich durch Kontextsteuerung erreicht. Direkte Verhaltenssteuerung gegenüber dem Bürger wird vermieden, es werden hingegen zunehmend Normen und Standards von Produkten reguliert, was Verhaltensänderungen indirekt steuert (Ebd.). Die Politikadressaten regulativer Politik sind daher zuerst die Verwaltungen und andere Vollzugsorgane, die durch das Auflegen von Normen für den Vollzug deren Steuerungsgehalt wesentlich mitbestimmen. Deshalb ist die Wahl der Umsetzungsinstanz und der durch sie zu leistenden Kontroll- und Sanktionsaufgaben von entscheidender Bedeutung für den Erfolg einer politischen Maßnahme (Ebd., 56ff.): Regulative Politik basiert im Wesentlichen auf verwaltungsrechtlichen Kodizes.

Dies erklärt die besondere Bedeutung der Koordinationsmuster und der Strukturen administrativer Interessenvermittlung für die homogene Anwendung des Gemeinschaftsrechts: Im Bereich der Verwaltungskultur bedeutet das etwa für das Beispiel der Arbeitsplatzsicherheit, dass in Staaten, in denen diese auf kontraktueller Basis zwischen Angestellten und Arbeitgebern direkt geregelt ist, die Auswirkungen des direkten Effektes nicht dem in jenen Ländern entspricht, in denen Arbeitsplatzsicherheit in das staatliche Sozialsystem inkorporiert ist (Zu den juristischen Gründen für diese Unterschiede s.u.). Das zeigt, dass ein zunächst zweitrangig erscheinender Unterschied in den sozialen Beziehungen und Verwaltungskulturen der Mitgliedstaaten einen rechtlich wirksamen Unterschied in der Effektivität der zugrunde liegenden Richtlinie erzeugen kann. Der grundsätzliche Gegensatz ergibt sich hier zwischen den „legalistic approaches which apply rules strictly and pragmatic styles which interpret and adopt more freely“ (Siedentopf u.a. 1988, 240).

Es macht in dieser Sicht Sinn, Unterschiede in den Adressatenbeziehungen vornehmlich länderzentriert zu untersuchen und erst in einer zweiten Stufe auf Unterschiede zwischen den Politikfeldern hin zu untersuchen. Nur wenige der einschlägigen vergleichenden Untersuchungen leisten diese anspruchsvolle doppelte Differenzierung vollständig. Können keine eindeutigen Ursachen für das Scheitern einer europäischen Regelung in den Programmtexten oder in den administrativen Organisationsmustern gefunden werden, so retten sich auch Rechtswissenschaftler gerne durch die Aussage „politische Gründe“ seien für das Misslingen einer Politik verantwortlich (Schwarzeu.a. 1993, 92). Über den Mechanismus, durch den ‚politische Gründe‘ in unterschiedlichen Implementationsumgebungen in Politikblockaden umgesetzt werden, wird nicht systematisch

Rechenschaft abgelegt. Die zitierten Studien können sich vielfach nicht dafür interessieren, wo die Grenze zwischen den kulturellen, politischen und den institutionellen Gründen für die Nichtumsetzung auf der nationalen Ebene liegt. ‚Politische‘ Gründe dienen vielmehr als ‚catch-all‘-Kategorie, wenn Verwaltungsversagen und andere ‚handfestere‘ Ursachen nicht eindeutig nachgewiesen werden können.

Die sehr unterschiedliche Rolle der Politikadressaten, die für die Umsetzung von EG-Entscheidungen vor allem dann eine besondere Funktion bekommen können, wenn sie Drohpotentiale aufbauen, indem sie Entscheidungen gegen den Willen der eigenen Regierung gerichtlich durchzusetzen versuchen, bleiben in den genannten Studien blass (Ausnahme Mény 1988). Freilich unterscheiden sich gerade in dieser Hinsicht in einigen Staaten die Handlungsmöglichkeiten nationaler Akteure im Bereich der Umsetzung europäischer Entscheidungen erheblich voneinander – aber oft auch im Vergleich zu den Möglichkeiten der verwaltungsrechtlichen Durchsetzung von Partikularinteressen im rein innerstaatlichen Bereich.

c) Die dritte Dimension, für die sich die Implementationsforschung im Allgemeinen – neben Implementationsstruktur und Politikadressaten – interessiert hat, bleibt bislang in Arbeiten über die Implementation europäischer Entscheidungen unterbelichtet, nämlich die Frage nach der Programmstruktur: Wie können sich Defizite der EG-Politikformulierung auf der nationalen Ebene niederschlagen? Gibt es in der Tat eine schlichte „Nichtmachbarkeit“ von europäischer Harmonisierung auf dem legislativen Wege (Butt-Philip 1988, 88ff.) in einigen Politikfeldern? So Butt-Philip:

„Perhaps the Community should face up to the problems posed by the wide variety of socio-economic conditions, sectoral politico-administrative cultures which with it must deal, and look for the most effective means in each case for achieving agreed ends. Legislation to achieve harmonization may not be the only means of making progress towards integration especially when the harmonization, as in the road and transport sector, is in practice so uneven, and the legislation underpinning it reflects compromises in which few national governments or enforcement agencies believe or have the heart to enforce properly“ (Ebd. 199)

Die einer Politikformulierung im Allgemeinen zugrunde liegende Annahme einer bestimmten Zweck-Mittel-Beziehung (i.S. eines Steuerungsziels, s. Mazmanian u.a. 1983) kann für die EG-Gesetzgebung nicht im gleichen Maße vorausgesetzt werden wie in der nationalen Umgebung⁷, da – wie in verschiedenen Studien gezeigt wurde – der europäische Entscheidungsprozess dynamische Verlaufsformen annehmen kann, bei denen sich die Verengung auf präzise Politikziele z.T. erst am Ende einer Sequenz ergibt (Héritier 1995), oder aber in der

⁷ Und auch hier hat sich die Bedeutung der „clear and consistent policy objectives“ (Sabatier/Mazmanian) relativiert, denn die Forschung hat in der Folge vielfach nachgewiesen, dass die Mehrzahl der politischen Programme widersprüchlichen Inhalts sind und dass hier sogar allenfalls ein positiver Zusammenhang zwischen Vagheit und Implementationserfolg besteht (Sabatier 1986).

Addition nationaler Petita innerhalb der beratenden Ausschüsse endet (so für den Bereich von Umwelt- und Arbeitsschutz Eichener 1996). Die Zielformulierung geht also auf einen ‚regulativen Wettbewerb‘ zurück, aus dem einzelne Mitgliedstaaten als Verlierer hervorgehen können: Zwar ist die Gefahr rein symbolischer Politik bei der EG-Gesetzgebung aufgrund hoher Entscheidungshürden und der legitimatorischen ‚Angewiesenheit ... auf den Erlass ‚guten Rechts‘ im Sinne erfolgreicher Steuerung‘ gering (Bogdandy 1999, 6). Andererseits scheint aber die resultierende detaillierte Struktur mancher Richtlinie ein Grund für eine erschwerte Anwendbarkeit in den Staaten (Siedentopf 1994, 128). Daher schlägt Baldwin vor, dass Regulierung durch europäische Gesetzgebung grundsätzlich immer nur eine Folge und nicht ein alleiniger Auslöser einer europäischen Harmonisierung sein sollte, dass also „...the way forward should be first political and organizational rather than legislative“ (Baldwin u.a. 1992, 249). In diesem Zusammenhang spielt die Vermischung von inhaltlicher und strukturierender Dimension bei der Richtliniengesetzgebung eine erhebliche Rolle: Die Europäisierung der Implementationsorganisationen durch die Implementation europäischer Programme ist daher ein Faktor, der ebenfalls in die Analyse der Implementationsstrukturen (S.o.) miteinbezogen werden muss. Die Siedentopf-Studie geht noch in beinahe allen Länderberichten von einer völligen Deckungsgleichheit von ‚nationalen‘ Implementationsstrukturen mit jenen für die EU-Entscheidungen aus: Die übrige Forschung macht hierzu inzwischen widersprüchliche Aussagen (Differenzierender s. Beiträge in Wessels u.a. 2002).

Eine besondere Rolle für die Politikimplementation spielen die in den Texten festgeschriebenen Ausnahmeregelungen und Erleichterungen für die Mitgliedstaaten, namentlich verlängerte Umsetzungsfristen. Eichener sieht diese als Vorbedingung einer Einigung im Ministerrat an, wenn dort Regulierungen mit einem erheblichen Ausbau des Regulierungsniveaus bzw. hohen Anpassungskosten auf der prozeduralen Ebene verabschiedet worden sind. Das gilt etwa für den Bereich der Arbeits- und Umweltschutzrichtlinien, wo „nahezu alle Arbeits- und Umweltschutzrichtlinien mit großzügigen, in der Regel mehrjährigen Umsetzungsfristen ausgestattet werden, zu denen noch mehrjährige Schonfristen kommen, so dass die heimische Regierung, wenn die Folgen der Richtlinie auf der nationalen Ebene wirklich spürbar werden, wohl kaum noch zur Rechenschaft für eine mehrere Jahre zurückliegende Entscheidung gezogen werden kann“ (Eichener 1996, 275). Spielen in einer vergleichenden Sicht auf eine größere Anzahl von Politikbereichen der Vergemeinschaftungsgrad der Politikbereiche, d.h. konkret die Entscheidungsregel im Ministerrat, eine Rolle bei der Implementation? Hierzu liegen bislang keine Erkenntnisse vor.

Im Fazit können die genannten Probleme europäischer Programmstrukturen

- unklare Regelungsziele bzw. unklare Zweck-Mittel-Beziehung bei der Formulierung der Programme;
- Überkomplexität der Regelungstexte durch additiven Charakter;
- geringer Zwangscharakter der Programme durch viele Ausnahmeregelungen;

- Delegation von Programmentscheidungen auf Komitees;
- geringer Zeitdruck der Umsetzung durch lange Umsetzungsfristen;

in einen Bezug gesetzt werden zu den Steuerungsinstrumenten, mit denen diese Programme umgesetzt werden sollen.

Bekanntlich wird in allen einschlägigen Untersuchungen zum Thema der Politikinstrumente – insbesondere in der Folge der Analysen Majones (Majone 1996) – die Bedeutsamkeit der regulativen Politik für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes hervorgehoben. Regulative und sozial-regulative Politik – so lautet das Argument – seien der bevorzugte Typus politischer Steuerung in der EU, redistributive Politik spiele eine nur untergeordnete Rolle. Dies sei vor allem darauf zurückzuführen, dass die EG als ‚regulativer Staat‘ kaum über eigene fiskalische Ressourcen für wohlfahrtsstaatliche Politik verfügt: „...nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die politischen und administrativen Kosten der Implementation von EG-Verordnungen und Richtlinien [werden] von den Mitgliedstaaten getragen“ (Majone 1996, 230). Gerade die vornehmlich regulative Qualität der Politikinstrumente verdeutlicht die geringe ‚Staatsqualität‘ des Systems.

Unter den regulativen Politiken unterscheidet Scharpf wiederum die produkt- von den produktionsbezogenen Regulierungen und kommt zu dem Schluss, dass im ersten Falle das gemeinsame Interesse an europaweit einheitlichen Standards über die divergierenden Interessen dominiert (Scharpf 1994, 12). Anders verhält es sich zum Beispiel bei Regelungen des produktionsbezogenen Arbeitsschutzes und Umweltschutzes. Dies seien Politiken, welche sich nicht unmittelbar auf die Eigenschaften der Produkte beziehen, aber die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen (Ebd.), also zunächst keine unmittelbar markt-schaffende Wirkung entfalten: Scharpf unterstellt hier entsprechend eine höhere Anfälligkeit für Implementationsdefizite: „Gerade diese Art von ‚marktkorrigierenden‘ Regelungen stößt auf nationalstaatlicher Ebene wegen des zunehmenden Standortwettbewerbs auf immer größere faktische Hindernisse“ (Ebd.). Als das eigentliche Problem erscheinen also hier die redistributiven Effekte der regulativen Politik zwischen den Mitgliedstaaten der EU.

Hieraus ergibt sich, dass die Programmstruktur eine ‚objektive‘ Dimension (Ihre tatsächlich aus der Programmaussage zu erschließende Beschaffenheit) und eine ‚subjektive‘ Dimension (Die tatsächliche auf mitgliedstaatlicher Ebene umgesetzte Politik bzw.- Erwartungen über diese Umsetzung) hat, die vermittelt werden durch die Wahl entsprechender Politikinstrumente auf beiden Ebenen.⁸ Diese Instrumente können sich erheblich unterscheiden und damit schon Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten erzeugen, die durch die unterschiedlichen Implementationsbedingungen weiter aufgeladen werden:

„It is clear that the regulations had an unequal effect on different classes of operators country

⁸ Die ‚Objektivierung‘ von Politikinhalt ist ein altes Problem der Policy-Forschung (Windhoff-Héritier 1985).

by country and that the unevenness is compounded greatly by different enforcement practices and variations in penalties in each Member State. This uneven treatment of offences is a source of friction between operators and enforcement agencies and a disincentive to enforce regulations generally.“ (Siedentopf u.a. 1988, Bd. 2, 114)

Die Verschiedenheit der Instrumente und der Sanktionen erzeugt also eine zusätzliche Steigerung an Verschiedenheit der ‚Outcomes‘ auf der mitgliedstaatlichen Ebene.

In integrationstheoretischer Sicht kann daraufhin resümiert werden, dass beim Thema der Politikimplementation trotz der Systemorientierung auf die EU die einschlägigen rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten den Akzent auf den Einfluss unterschiedlicher politisch-administrativer Strukturen der Mitgliedstaaten legen, während den ‚gemeinsamen‘ Faktoren der EG-Gesetzgebung – wie etwa der Programmstruktur und den Durchsetzungsinstrumenten – eine geringere Bedeutung zugemessen wird. Es können folglich keine konsistenten Modelle darüber entwickelt werden, wie der Einfluss der europäischen Ebene auf den Implementationsprozess wirken kann.

Im Gegenzug wird den unterschiedlichen Dimensionen der ‚Verschiedenheit‘ und den Friktionen der in das Mehrebenensystem involvierten politischen Systeme außerordentliche Aufmerksamkeit geschenkt. Das stärkt zwar die Position, dass eine Analyse der EU-Politikprozesse von einer genaueren Analyse der Reaktionen ihrer Gliedstaaten nicht absehen kann, lässt allerdings die Frage offen, inwieweit diese Staaten Handlungsautonomie im Bereich der Umsetzung eingebüßt haben und welcher besonderer Verknüpfungsmodus der beiden Ebene in der Phase der Implementation die Spielregeln determiniert. Eine integrationswissenschaftliche Relevanz hat die Fragestellung vor allem dadurch bekommen, dass erkannt wurde, dass das Konzept Nationalstaat, bzw. die mitgliedstaatliche Ebene, die in den dargestellten Modellen immer eine erklärende Funktion hat, selbst einem massiven Wandel unterworfen ist: Wenn man den ‚europäisierten‘ Mitgliedstaat als eine Ebene des europäischen Regierungssystems entdeckt, so ergibt sich folgerichtig die Frage nach den spezifischen Effekten, die dies bei der Umsetzung europäischer Entscheidungen auf dieser Ebene erzeugt.

II.1.2.2 Desiderata für die integrationswissenschaftliche Implementationsforschung

Eine Studie, die sich in einer systematisch vergleichenden, rechtspolitologischen Perspektive des Implementationsproblems annimmt, kann beim derzeitigen Stand der Forschung auf keine ausgearbeiteten Ansätze und Erklärungsmuster zurückgreifen, sondern hier zeichnen sich lediglich seit kurzem die ersten Bemühungen ab, das Phänomen systematisch zu erklären.

Im Bereich der Integrationstheorie/IB wird die Möglichkeit der Erosion europäischer Entscheidungen auf der nationalen Ebene nicht tatsächlich als ein Problem analysiert, aber es gibt erste Anzeichen dafür, dass die Liberalen – mit ihrem Fokus auf den staatlichen Präferenzen – die Transaktionskosten gemein-

schaftlicher Politik auf der nationalen Ebene zu ihrem Thema machen werden (Moravcsik 1999, 302).

Die wenigen Arbeiten, die sich des Themas nicht in einer Fallstudienperspektive annehmen, werden entweder durch die Vetopunktanalysen Tsebelis angeleitet (Jensen 2001), oder durch Ansätze der Internationalen Beziehungen, die eine ‚*voluntary defection*‘ der Mitgliedstaaten als Handlungsmuster in Betracht ziehen und diese von ‚*Management*‘-Problemen der ‚*Compliance*‘ mit internationalen Normen abgrenzen (Chayes u.a. 1995; Downs u.a. 1996). Die eigentlichen Mechanismen der Umsetzung auf der nationalen Ebene und der Rechtsdurchsetzung durch die europäische Ebene fallen nicht in den Gegenstandsbe- reich dieser Ansätze. Gleichwohl wird versucht, aus den Bilanzen der Rechtsanwendung und der ‚*Compliance*‘ der Mitgliedstaaten normative Schlüsse zu ziehen über den ‚Stand der Integration‘. Es dominiert dabei eine staatszentrierte Perspektive, die darauf abhebt, dass es im diskretionären Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, europäische Politik umzusetzen oder nicht. Im Rahmen dieser Arbeit wird diese Perspektive begründet verworfen (S. Kapitel 3) zugunsten einer Systemanalyse der europäischen Gesetzgebung.

Die vergleichende Systemforschung bietet im Gegenzug eine Vielzahl von Faktoren für die Erklärung der Implementationsprozesse an, die freilich bislang zu wenig systematisch ausgearbeitet und miteinander verknüpft sind (Mayntz 1997). Dies liegt vor allem darin begründet, dass die meisten Untersuchungen verwaltungswissenschaftlich-juristischer und nicht sozialwissenschaftlicher Provenienz sind (Daintith, Siedentopf, Baldwin). Beispielsweise müssen dringend systematische Ergänzungen angebracht werden hinsichtlich der Möglichkeiten der föderalen Steuerung der Implementation oder zu den Spezifika des legislativen Implementationsprozesses, die bislang allein die rechtswissenschaftliche Implementationsforschung ausgeleuchtet hat. Diese Defizite sind vor allem darauf zurückzuführen, dass europäische Gesetzgebung nicht nur als legislatives Programm verstanden wird, sondern stets auch als ein Faktor für die Europäisierung des Nationalstaates. Genauer: Der Politikimplementation wird unterstellt, sie sei regelmäßig verbunden mit institutionellem Wandel und bedeutenden Veränderungen der politischen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Die Analysen werden dadurch konstitutiv ‚*gebiased*‘, weil Europäisierung von Politikfeldern und von Organisationen gleichgesetzt wird. Dies ist häufig auch auf die Fallstudienmethode zurückzuführen. Diese linear verstandene Dynamik ist zu verwaltungszentriert und geht von einem ‚klassischen‘ hierarchischen Politikverständnis aus, demzufolge die nationalen Bürokraten *sine ira et studio* die europäischen Entscheidungen ins Werk setzen und sich – dies tuend – geschmeidig europäisieren.

Eine solche Analyse verstellt die Sicht auf die systemischen Konflikte zwischen Regierungsebenen um die Umsetzung europäischer Entscheidungen und übernimmt damit die falsche Dichotomie von Politik und Administration der frühen Implementationsforschung (Olsen 1997, 180). Das DFG-Projekt Govium hat eben dies gezeigt: dass nämlich die permanente Revolutionierung der mitglied-

gliedstaatlichen Systeme durch die Einbindung in den Systemzusammenhang der EU ausgeblieben ist. Auch wenn es gerade im Bereich ‚junger‘ gemeinsamer Politiken zu einem hohen Maß an strukturellem Wandel in einzelnen Staaten kommen kann, so profitieren andere Politikfelder bereits von relativ stabil ausgebildeten Implementationsregimes, die dauerhaft die Interaktion zwischen den Regierungsebenen gewährleisten. Es wäre dringend geboten, hier zu einer genaueren Analyse der politischen Dynamik von Anpassung und Konflikt im europäischen Implementationsregime zu kommen. Es sollte dann zumindest theoretisch einkalkuliert werden können, dass es dann, wenn es zu einem hohem Maße an Druck durch einen europäischen ‚*Policy-Input*‘ kommt, adverse organisatorische Effekte herausgebildet werden, die beispielsweise zu einer Verstärkung von zentralen Instanzen der nationalen Verwaltung führen. Damit könnten zum einen die – objektiv sehr unterschiedlich – ‚europäisierten‘ Strukturen bereits als eine erklärende Variablen in die Untersuchung von Politikimplementation einbezogen werden und – dann in späteren Fallstudien – die Bedeutung einzelner Maßnahmen in mehrerer Hinsichten bewertet werden als auf ihre allgemeinen ‚Europäisierungseffekte‘ auf der nationalen Ebene, denn *Public Policies* können in einem hohem Maße europäisiert werden, ohne dass dies auf die politisch-administrativen Makro-Strukturen Wirkungen hätte (S. Radaelli 2000, 23ff.).

II.2 Politikimplementation im europäischen Mehrebenensystem

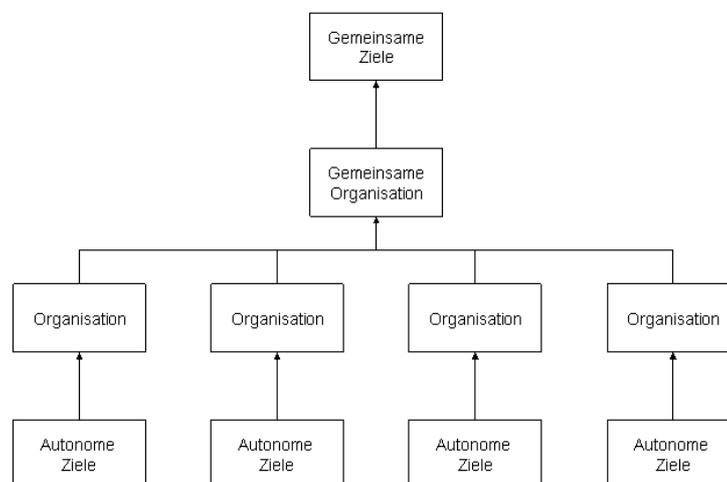
Der theoretische Lösungsvorschlag, den diese Arbeit anbietet, ist, das Forschungsfeld Implementationsanalyse besser in die EU-Systemforschung zu inkorporieren, indem eine föderale Analyse der Mehrebenengesetzgebung versucht wird. Dies wurde bislang aufgrund der Fixierung auf die Einmaligkeit des EU-Systems unterlassen: Es hätte auffallen müssen, dass es bereits eine breit ausgearbeitete Forschung über die besonderen Schwierigkeiten von Rechtsdurchsetzungs- und Implementationsprozessen in Mehrebenensystemen gibt, nämlich jene, die sich mit den Besonderheiten des Entstehens und des Erhalts föderaler Systeme beschäftigen. Der Kernkonflikt um die föderale Balance und den Systemerhalt ist – neben dem der Repräsentation teilstaatlicher Interessen auf der föderalen Ebene – auch und vor allem die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Teilstaatenautonomie und föderaler Steuerung: Wie kann in einem „zusammengesetzten“ System (Ostrom 1987) trotz der Erzeugung und Bewahrung relativer Homogenität die Verschiedenheit und Identität der Teile gewahrt bleiben?

Ein typischer Fall dieses föderalen Konflikts ist die Implementation. Die in den existierenden EG-Implementationsstudien vorgestellten Einzelaussagen ähneln zwar in der Summe den in den bekannten föderalen Analysen gemachten Voraussagen über die Mechanismen der Implementation (S. für andere: Goggin

u.a. 1990; Toonen 1985). Es wurden aber bislang keine tatsächlich systematischen Erklärungsversuche des Gesamtsystems in einer Perspektive der Durchsetzung föderaler Kontroll- und Sanktionsmechanismen unternommen. Die strukturelle Ähnlichkeit der Systeme könnte theoretisch noch besser verwertet werden, um schlüssigere Aussagen auch über die europäische Mehrebenengesetzgebung zu entwickeln, denn die Implementationsforschung in föderalen Systemen bietet im Grunde die einzige Chance einer systemischen Analyse, die intergouvernemental ist, die interorganisatorischen Kooperationsprobleme von verschiedenen Ebenen abbildet und gleichzeitig in der Lage ist, eine dynamische Gesamtsicht auf das System zu entwickeln.

Bereits in ihrer 1980er Studie unterscheidet Héritier den Grundtyp der ‚föderalistischen Implementationsstruktur‘ als formalen Typus von Autoritätsbeziehungen und betont: „Der Begriff föderalistisch bezieht sich hier nicht nur auf den verfassungsrechtlichen Begriffsinhalt, sondern erstreckt sich ebenso auf Interaktionszusammenhänge mit den entsprechenden strukturellen Merkmalen zwischen beliebigen Organisationen“ (Windhoff-Héritier 1980, 102, FN 6).

Schaubild 1: Föderalistische Implementationsstruktur



Föderalismus ist hier also als eine spezifische Organisationsstruktur mit der entsprechenden Definition Elazars bestimmt als

„a constitutionalized power sharing through systems that combine self-rule and shared rule“ (Elazar 1995, 474f.).

Dieses Muster trifft auf das System der EU zu. Dieser Zugang findet seine Entsprechung in der neueren rechtsdogmatischen Entwicklung der rechtswissenschaftlichen Integrationstheorie (S. für einen Forschungsbericht, Bogdandy 2001), die von einem de facto integrierten Rechtssystem ausgeht, in dem die nationale Ebene tatsächlich integraler Bestandteil ist, so Pernice:

„National administrative bodies are in an ‚agency-situation‘ regarding the transposition and application of community law, in fact they are part of the European executive and exercising European authority“ (Pernice 1999, 724)

II.2.1 Erste Stufe der Analyse: Von der zwischenstaatlichen

Vereinbarung zum föderalen Implementationssystem

Es ist eine rechtssoziologische Grundannahme, dass Normen, für die eine Möglichkeit der Erzwingung nicht ins Auge gefasst werden kann, ihre Rechtsqualität verlieren (Luhmann 1972, 219). Auf der Seite der Normadressaten ist eine Anfälligkeit für abweichendes Verhalten vor allem dann in besonderem Maße gegeben, wenn Sozialbeziehungen und die einhergehenden Kontrollverhältnisse wenig verdichtet sind. Interaktionen in wenig sozial verdichteten Beziehungen erzeugen daher stets ein hohes Maß an rechtlicher Normierung (Black 1976). Das gilt in besonderer Weise für das Verhältnis zwischen souveränen Staaten, die zur Kooperation auf ein hohes Maß an Verrechtlichung ihrer Beziehungen angewiesen sind. Gleichzeitig stehen sie vor dem Problem, die Durchsetzbarkeit einmal gefällter Entscheidungen zu gewährleisten: Dabei spielt das Problem der gegenseitigen Kontrolle eine besondere Rolle.

Ein übliches Vorgehen für die Modellierung eines solchen Kooperationsproblems ist die *Public Choice*-Theorie: Verkürzt wird der Vertragsschluss als ein Mittel angesehen, das Kooperationsproblem und die mit ihm verbundenen Risiken der ‚Defection‘ der Partner zu lösen. Die beiden Methoden, dieses Verhalten zu unterbinden, sind gewöhnlich das Schaffen von Transparenz und die gemeinsame Etablierung von Sanktionen. In einem grundsätzlich für alle Arten von ökonomischen Tauschbeziehungen offenen System ist diese Kontrolle der Vertragseinhaltung ein Problem, denn die Nichteinhaltung verursacht unvergleichlich hohe Kosten:

Die falsche Umsetzung oder Nicht-Umsetzung von europäischen Entscheidungen kann einzelnen Staaten Wettbewerbsvorteile verschaffen. Nicht-Implementation ist in dieser Perspektive ein Trittbrett-Fahrer-Problem, da der nicht-umsetzende Staat die Vorteile von gemeinsamen Regeln nutzen könnte, für

die er selbst die Anpassungskosten nicht aufbringen will. Wenn also ein Mitgliedstaat überhaupt nicht über Information und Kontrollkapazitäten verfügte zu ermitteln, ob sich seine europäischen Partner an die gemeinsamen Regel halten, könnten diese zunächst einseitig in die Lage versetzt werden, von der vereinbarten Lösung zu profitieren. Auf den Einzelfall bezogen, d.h. in einer spieltheoretischen Sicht, ist dies ein Gefangenendilemma (Scharpf 2000, 200). Die potentielle Folgeschwere dieses Ausscherens einzelner Staaten aus dem Vertrag im Binnenmarkt kann heute in Bezug auf die entstehenden Kosten kaum mehr mit den Wirkungen von Vertragsbrüchen anderer zwischenstaatlicher Vereinbarungen verglichen werden.

Die theoretische Lösung des Problems ist die Etablierung von Organisationen und Normen, die ein solches Ausscheren verhindern. Die Normen müssen wiederum sanktionsbewehrt sein, die Kontrolle ihrer Einhaltung muss an eine von den zu überwachenden Akteuren unabhängige Instanz delegiert werden.

Die Vertragstheorie föderaler Zusammenschlüsse (Theorien des ‚Federal Bargain‘) nimmt diese Art der Argumentation ebenfalls seit langem auf. Als ein erster Vertreter versuchte William Riker in den sechziger Jahren (In Abgrenzung gegenüber der damaligen normativen Föderalismusforschung eines C.F. Friedrichs) die Bildung und Aufrechterhaltung von Föderationen mit dem Ziel der Verwirklichung von ‚Economies of Scale‘ durch militärische und ökonomische Kooperation zwischen Staaten zu erklären (Riker 1964). Die internationale Allianzforschung hat diese Ansätze in den neunziger Jahren erneut aufgegriffen und – z.T. auch unter der Anwendung von *Public Choice*-Theorien – weiterentwickelt, um zu einer kompletteren Sicht des ‚Föderalen Bargains‘ zu kommen (Ordeshook et al. 1998): Betont wurde hier vor allem die Notwendigkeit der Aufgabe von Souveränität und der Etablierung einer zentralen Autorität als Voraussetzung für die Fähigkeit, dauerhaft die Kollektivgüter Wohlstand und Sicherheit bereitzustellen. In der Theorie ‚institutioneller Stabilität‘ föderaler Zusammenschlüsse spielen schließlich die Motive des institutionellen Wettbewerbs zwischen Ebenen die entscheidende Rolle (Bednar 1999): Die Spannung zwischen den beteiligten Ebenen kann in der Sicht der Staaten zur Destabilisierung des föderalen Zusammenschlusses führen, was zu einer Generalisierung abweichenden Verhaltens führen würde. Es müssen daher Faktoren gefunden werden, die bewirken, dass aus einem föderalen Bargain ein System wird, das föderale Stabilität generiert: Allein der Ausgangsvertrag einer Föderation ist oft kein gutes Vorhersageparameter für die Entwicklung des Zusammenschlusses, siehe etwa das Beispiel Australien (Mc Kay, 2001 #1613, 14). Verschiedenste Argumente wurden in diesem Zusammenhang diskutiert, wobei in der Abgrenzung zu Riker vor allem die sozial-strukturellen Faktoren und ihre Institutionalisierung in einem nationalen Parteiensystem stets eine besondere Rolle spielten (S. etwa bei Elazar). Aber auch im Rikerschen ‚Disharmonie-Index von Föderationen spielen die Integrationswirkungen des Parteiensystems und ein allgemeiner „Patriotismus“ (Riker 1964, 111) eine Schlüsselrolle für die Aufrechterhaltung des konstitutionellen Bargains. Entscheidend für die tatsächliche Ausbildung von föderaler

Stabilität erscheinen am Ende freilich auch in hohem Maße die Institutionen, die die sozial anknüpfungsfähigen Ressourcen bereitstellen, durch die ein dauerhafter Systemerhalt funktional gewährleistet werden kann. Das bedeutet aber nicht im Umkehrschluss, dass diese – siehe Australien – auch genutzt werden müssen. So Bednar:

„In the federal context, institutions can fragment authority at the central level, or it can adjudicate disputes about regional action. It has been argued, that fragmentation and adjudication are two „necessary“ conditions of federalism: fragmentation imposes obstacles on the central government’s ability to enroach, and adjudication spares the federal union from the consequences of deviant regional behavior, either to one another, or by shirking on its duties to the central government“ (Bednar 1999,7)

Die Generalisierung dieser Adjudication-Garantien können allein durch die Verstetigung von Rechtsdurchsetzungsmechanismen gewährleistet werden. Zum einen durch die Übertragung von Kontrollaufgaben auf unabhängige Institutionen, wie beispielsweise Gerichte (Garret 1992; Eskridge u.a. 1992), zum anderen durch die institutionelle Konstruktion eines Selbstinteresses an der Durchsetzung und Aufrechterhaltung des föderalen Zusammenhaltes. So Ordeshook: Die „Self-Enforceability“ des föderalen Systemerhalts kann vor allem durch die langfristig ausgewogenen Interessenrepräsentation der Akteure gewährleistet werden. Wenn das föderale Bargaining innerhalb von Regelzusammenhängen verläuft, die garantieren, dass der Verlierer (z.B. der wegen Nicht-Implementation Bestrafte) an einem Punkt des *Compliance*-Prozesses zu einem späteren Zeitpunkt seine Interessen ebenfalls entsprechend gewahrt sieht, kann die Koalitionsbildung und Verhandlung zwischen Ebenen als vorteilhaftes Arrangement wahrgenommen werden. Vor allem muss in diesem Zusammenhang sichergestellt werden, dass die dezentralen Eliten ein Eigeninteresse daran entwickeln, mit den föderalen Eliten zu kooperieren (Ordeshook u.a. 2000, 31-33).

Diese Ansätze haben starke Berührungspunkte mit den P-A-Theorien und benutzen Erklärungsmuster, wie sie die Integrationstheorie zur Erklärung des Entstehens und Fortbestandes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Entwicklung zur Europäischen Union gebrauchen. Der entscheidende Sprung von einem föderalen ‚Bargain‘ zum verstetigten System der Rechtsdurchsetzung wird dadurch begünstigt, dass der einmal erreichte institutionelle Status quo des Systems aufgrund der multiplen legislativen Mehrheiten nicht aus dem Gleichgewicht gebracht werden kann, denn es wird stets zumindest einen Mitspieler geben, der an der Aufrechterhaltung des Systems ein Eigeninteresse hat (S. so nochmals nach Moe: Hix 1999, 100ff., s.a. Pollack 1996): Denn Investitionen in gemeinsame Institutionen sind teilweise irreversibel und können daher nicht beim Abbruch der Beziehungen wieder ohne weiteres kompensiert werden (Williamson 1990). Dies führt zu unterschiedlichen ‚Lock-In-Effekten‘ für die beteiligten Prinzipale, womit ein Kernargument des historischen Institutionalismus berührt ist (S. Pierson 1996): Beide Ansätze erklären hierdurch eine Autonomisierung der durch die Vertragskontrahenten ‚kreierten‘ Akteure, die diese zwar als ihre Agenten eingesetzt haben, aber deren Handlungen sie im einzelnen nicht

beobachten können. Es zählen allein die sichtbaren Resultate des Handelns, so dass der Prinzipal vom Resultat nicht auf die von ihm nicht beobachteten Aktionen des Agenten schließen kann (Arrow 1986). Die hohen Entscheidungshürden in einem stark mit Veto-Punkten aufgeladenen System führen dazu, dass opportunistisches Verhalten dennoch nicht mehr korrigiert werden kann, wenn der Auftrag nicht im Interesse der – zudem multiplen – Prinzipale ausgeführt wird.

Gleichzeitig sind Implementation und Adjudication Prozessfunktionen politischer Systeme und stellen damit die Bedingungen für die Möglichkeit des Systemerhalts dar:

Implementation konstituiert hier ein Handlungssystem, das zwar zum einen auf eine bestimmte Politik bezogen sein kann. Zum anderen wurde aber auch früh darauf aufmerksam gemacht – und das scheint im Kontext der Europapolitik von besonderer Bedeutung – dass staatliche Steuerung stets auch integrative Steuerung bzw. Bedingung für den Systemerhalt ist. Wenn sie rechtsförmig erfolgt, generalisiert sie Verhaltenserwartungen – aber nur wenn diese Rechtsnormen auch sanktionsfähig sind. Die gegenseitige Durchsetzbarkeit ist aber beim kooperativen Föderalismus von besonderer Komplexität, denn die Prinzipale sollen zugleich die Agenten der Rechtsum- und -durchsetzung sein. Deshalb konstruiert Tallberg das Verhältnis der Beauftragung als ein Prinzipal-Agenten-Supervisor-Modell (Tallberg 2000), in dem der Europäischen Kommission und dem EuGH die Überwachungsaufgaben übertragen werden. (Dieses Modell entspricht – wie später gezeigt wird – nicht der ursprünglichen Konstruktion des Vertrages und kann deshalb nicht in dieser Form angewandt werden.)

In dieser theoretischen Perspektive soll in einem ersten Schritt die Politik der Systemverfestigung seit den sechziger Jahren verfolgt werden: Ausgehend vom Vertrag ist nachzuvollziehen, welche systemstabilisierenden Mechanismen für die Verfestigung eines föderalen Zusammenhaltes gemeinsam vereinbart worden waren. Wo sind die anknüpfungsfähigen Regeln für die institutionelle Stabilisierung eines föderalen Zusammenhaltes angelagert, wie hoch ist der föderale Druck am Ausgangspunkt veranschlagt und wie kommt er im Handlungssystem des Entscheidungsprozesses und der Politikdurchsetzung zum Tragen?

Dabei soll nicht eine anonyme Systemdynamik veranschlagt werden, sondern es soll nachvollzogen werden, in welcher Form sich die Funktionszuweisungen für das Implementations- und Rechtsdurchsetzungssystem entwickelt haben: Erklärt werden soll der Status der Implementationssystems europäischer Politik am Ende der neunziger Jahre.

Hypothesen 1-6:

1. *Die Kontrahenten schaffen durch den Vertrag bindende Normen, durch die die verhaltensstabilisierende Wirkung der gemeinsamen Entscheidungen gewahrt werden kann. Diese können zum einen durch entsprechende verbindliche Instrumente erzeugt werden, zum anderen durch die Kreation eines Akteurs, der im Interesse der Kontrahenten die Aufgabe der Kontrolle der Vertragsdurchsetzung wahrnimmt. Die Möglichkeiten einseitigen Aus-*

schersens sollen minimiert werden: Die Implementation des Vertrages und seiner Regeln und sekundären Akte wird mit Sanktionsmöglichkeiten versehen.

2. *Auf Dauer werden die mit der Rechtsdurchsetzung beauftragten Akteure ein Eigeninteresse an dem Funktionieren des Systems ausbilden, aus dem sie hervorgehen: Regelsetzung und Regeldurchsetzung werden als Teile des Systems zunehmend systematisiert und institutionalisiert.*
3. *Die Auftraggeber werden selbst großen Wert auf ihre Autonomie bei der Implementation auf der Staatenebene legen und versuchen, ihr Umsetzungsverhalten möglichst nicht kontrollierbar zu machen. Für die Normenwahl bedeutet dies, dass in einer Dichotomie Harmonisierung-Föderalisierung die Strategie der Harmonisierung dominant wäre.*
4. *Auf der europäischen Ebene versuchen Auftraggeber zwar, die Funktionen des Self-Enforcement zu kontrollieren. Die föderale Balance kann aber nur erhalten werden, wenn föderale Eliten mit dezentralen Eliten kooperieren. Deshalb ist es eine weitere Strategie der Agenten, Akteure zu ermächtigen, die den Politikzielen der zentralen Ebene zustimmend gegenüberstehen.*
5. *Zudem werden die Agenten versuchen, die alternativen Handlungsspielräume der Staaten zu minimieren, um das Kontrollproblem auf die Regelsetzung zu verlagern und die Effektivität föderaler Gesetzgebung zu steigern. Gesetzgebungspolitisch sind also eine enge Richtlinienformulierung und die Reduzierung der Instrumentenwahl bei der Umsetzung zu erwarten. (Dies führt später zu Umsetzungskonflikten, denn Ambiguität ist ein Mechanismus, der reibungslose Implementation erleichtert.)*
6. *Daraus folgt wiederum eine Verstärkung der zentralen Ebene in ihren Funktionen der Kontrolle und Sanktion. Die Schaffung scharfer Sanktionsmechanismen erscheint dann als Föderalisierungsstrategie. Vor allem ist sie eine Maßnahme im Interesse der Regelbefolger gegenüber jenen Prinzipalen, die sich opportunistisch verhalten.*

II.2.2 Zweite Stufe der Analyse: Die Europäisierung des Nationalstaates durch die Umsetzung europäischer Entscheidungen?

Wie aber reagieren die Mitgliedstaaten auf diesen – ihren souveränen Steuerungsversuchen teilweise entzogenen – Verfestigungsprozess auf der europäischen Ebene?

Stanley Hoffmann behauptet, dass sie, bzw. ihre politischen Systeme, funktionierten wie Thermoskannen: „Sie halten ihren Inhalt warm – oder lauwarm“ (Hoffmann 1966, 883). Dieses Bild unterstützt die Sicht der historischen Soziologie (Evans u.a. 1985; Krasner 1984¹) auf Nationalstaaten als Strukturen, die

Divergenz stabilisieren und daher die harmonisierende Wirkung von Integration einschränken können.

Was bedeutet dies für die institutionellen Reaktionen in Staaten bezogen auf die europäischen politischen Programme und deren Rechtsdurchsetzungsinstrumente? Ist ihre ‚Europäisierung‘ ein Prozess funktionaler Anpassung, der im wesentlichen durch die Intensität der europäischen Politikproduktion determiniert wird; oder ist dieser Prozess vor allem gekennzeichnet durch die historischen Muster staatlichen Handelns (Z.B. die Beziehungen der Bürokratie mit ihrer Klientel, die auf diese Strukturen hin gegliederten Institutionen der Interessenvermittlung usw.), die die auf die europäischen Ebene gerichteten nationalen Handlungen stärker beeinflussen als diese selbst das kann? Als Grundlage diene zunächst die neutral-beschreibende Arbeitsdefinition der Europäisierung des Nationalstaates von Ladrech als einen

„Incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“ (Ladrech 1994, 69).

Für die Europäisierung als Top-Down-Prozess, der Anpassung und Konvergenz in den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße auslöst, werden drei Faktorenbündel in Anschlag gebracht, durch die Strukturen und Handlungsmuster auf der nationalen Ebene verändert werden können: Lern- und Sozialisierungseffekte, funktionale Optimierung des eigenen Handelns und Zwang (So Kassim mit Bezugnahme auf die Maggio und Powell, s. Kassim u.a. 2000, 10f.). Die Perspektive des Zwanges wird insbesondere für die Durchsetzung des Rechts bedeutsam, so Kassim:

„...EC law, its binding character, and enforcement by a system of courts with the European Court of Justice at its apex forms a weaker, but nevertheless powerful, coercive pressure. Treaty obligations and secondary legislation not only impose constraints on the freedom of action of governments, but may require action to be taken which otherwise would not have taken place or institutional machinery to be created“ (Ebd. 11)

Für das Maß an tatsächlichem ‚Anpassungsausgang‘ auf der nationalen Ebene werden diese Argumente verfeinert, denn hier geht es nun darum, die unterschiedlichen Einflüsse auf ihre Effekte in Kombination mit den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Faktoren, die dabei eine Rolle spielen könnten, zu überprüfen.

Dafür gibt es diverse Ansätze: Der Hauptstrang der bisherigen Diskussion um diese Frage war weniger institutionell als policy-orientiert und geht vom ‚Anpassungsdruck‘ als der Kernvariable für die Stärke oder Schwäche der letztlichen Europäisierung aus. Der Anpassungsdruck ist ein relationaler Begriff, der die Abstände zwischen den auf der nationalen Ebene vorhandenen Regelungsstrukturen und Politikmustern und den von der europäischen Ebene herkommenden Regelungsanforderungen zu messen versucht. Für die nationale Ebene wird dann eine Kategorie des ‚goodness of fit‘ (etwa: ‚Anpassungsfähigkeit‘) konstruiert, die zwischen den beiden Polen der ‚geschmeidigen Anpassung‘ und der

„Entscheidung für ein Opt-Out“ variiert.

Héritier fokussierte in einer ersten Untersuchung zunächst etwa die administrative Ebene und unterstellt hier, dass die europäische Regelung primär mit der entsprechenden Verwaltungspraxis harmonisieren muss, um reibungslos in nationale Politik umgesetzt werden zu können (Héritier 1996). Diese Erklärung unterstellt eine lineare Anpassungsdynamik, die zwingend auf Konvergenzprozesse hinauslaufen müsste. In der weiteren Diskussion um Europäisierung wurde diese Annahmen jedoch weiter differenziert: Die Wahrscheinlichkeit von europäisch induziertem Wandel von ‚*Public Policies*‘ wird von dem Fragmentierungsgrad der policy-spezifischen Politikregime abhängig gemacht, wobei die größte Wahrscheinlichkeit für Wandel von einer mittleren institutionellen Kapazität und gemischten Präferenzstrukturen ausgeht (s. so auch ähnlich Dimitrov u.a. 2000; Héritier u.a. 2000).

Komplexere Ansätze wie das Schema Risse/Caporaso/Cowles (Risse et al 2001, 3ff.) sehen die Europäisierung des mitgliedstaatlichen Systems determiniert durch das Ausmaß und den Modus der Regulierung auf europäischer Ebene. Diese umfassen alle Verfahren europäischen Einwirkens auf die Staaten, etwa durch Gesetzgebung, Programme, Rechtsprechung des EuGH (Ebd.). Parameter für die zu erbringende Anpassungsleistung sind schließlich die national vorhandenen Strukturen, die transformiert werden müssen durch institutionellen Wandel und entsprechendes Akteurshandeln. Im Resultat ergebe sich die Europäisierung auf der staatlichen Ebene als „struktureller Wandel“. „Strukturen“ heißen in diesem Verständnis politische Institutionen, Staat-Gesellschafts-Beziehungen und kollektive Identitäten. Die Schlüsselposition für die Transformation eines Systems nehmen die intermediären Institutionen und Akteure ein, die zu Agenten des Wandels werden, diesen aber auch nachhaltig blockieren können, so Risse u.a., ohne aber zu spezifizieren, welche Faktoren jeweils dafür sprechen, dass eine Blockade oder eine reibungslose Implementation zu erwarten ist (Ebd.). Die Ausgangsfrage dieses Kapitels, ob Konvergenz – bei nachhaltiger Anpassung – oder Divergenz der Systeme erwartbar sind, ist damit nicht beantwortet. Systematische Hypothesen darüber, wie ein hoher Anpassungsdruck in Konvergenz umgesetzt wird, fehlen. Es scheint so, dass für Mitgliedstaaten eine zwingende, funktionale Notwendigkeit besteht, sich dem Anpassungsdruck zu beugen.

Aber es gibt andere Ansätze, „Anpassungsdruck“ zu konzeptualisieren. Denn nicht in allen Fällen scheint der objektive „Abstand“, d.h. die Unterschiedlichkeit von Strukturen, dafür verantwortlich zu sein, dass Anpassungsdruck steigt (Knill u.a. 1999). Deshalb versuchen Knill u.a. eine Erklärung vorzulegen, die auf die Europäisierungsstrategie der europäischen Ebene abstellt und Schlüsse zulässt über die Geschmeidigkeit der nationalen Umsetzung der politischen Programme.

Schaubild 2: Politiktypen, Europäisierungsmechanismen und Erklärungen für mitgliedstaatliche Anpassungsmuster (Knill u.a. 1999, 3)

Positive Integration / | Negative Integration / | Strukturierende Integration

neue regulative Politik	alte regulative Politik	
Institutionelles Modell für <i>Compliance</i>	Wandel nationaler Gelegenheitsstrukturen	Einstellungswandel nationaler Akteure
Grad institutioneller Kompatibilität	Grad an Ressourcen- und Machtverteilung zwischen staatlichen Akteuren	Grad an Unterstützung für mitgliedstaatliche Reformen

Dies ist der bisher einzige Ansatz, der den Versuch unternimmt, den Politik-Output der europäischen Ebene nicht als stabil zu unterstellen und nur die Unterschiedlichkeit der Systeme hierzu („Abstand“) zum Maßstab für unterschiedlichen Implementationsverhaltens zu machen. Im Gegenteil wird eine Policy-Differenzierung eingeführt, die eine stärkere und schwächere Umsetzungsfähigkeit einzelner Politiken sichtbar zu machen versucht. Die Begründung für die Unterschiede wird in den verschiedenen Harmonisierungsstrategien der einzelnen Maßnahmen gesucht. Diese Strategien werden in solche unterschieden, die:

- konkret ein positives Modell der Regulierung vorschreiben (positive Integration oder „neue regulative Politik“);
- die mitgliedstaatlichen Möglichkeitsstrukturen verändern (negative Integration oder „alte regulative Politik“);
- Einstellungen und Erwartungen nationaler Akteure verändern (Knillu.a. 1999, 1ff.).

In einer Kontroverse um diese Aussagen repliziert Risse zutreffend, dass das dritte Kriterium ein ‚*Catch-all*-Begriff‘ ist, der sich mit den beiden anderen Kriterien überschneidet, da alle EU-Politiken Einstellungsveränderungen nach sich ziehen können (Risse 1999).

Das Hauptproblem ist aber der von Knill etablierte Zusammenhang zwischen Integrationsmethode und der Umverteilung von Politikchancen im nationalen System. Es wird nicht begründet, warum nur von den indirekten Integrationsmethoden, wie etwa den EuGH-Entscheidungen, angenommen wird, dass sie in den Staaten Macht umverteilen, nicht aber von den positiven Politiken. Risse behauptet mit Bezug auf seine vergleichenden Untersuchungen, solche Effekte seien überhaupt nicht signifikant, sondern die strukturellen Faktoren der einzelnen Staaten blieben die allein dominierenden Variablen. Aber begründet dies triftig, warum es sinnvoll sein soll, von der europäischen Politik- und Politikdurchsetzungsstruktur als erklärende Faktoren für Erfolge und Misserfolge bei nationalen Anpassungsprozessen ganz abzusehen? Sie werden analytisch in ihrer Stärke nicht zu erfassen sein, wenn man nicht nach ihnen sucht.

Einige Autoren spezifizieren auch die Art der strukturellen Veränderung auf der nationalen Ebene, denn sie lässt unter Umständen Rückschlüsse zu auf die Geschmeidigkeit, mit der bestehende Institutionen den Wandel verarbeiten. Balme/Jouve typisieren diesen institutionellen Wandel in drei Typen von strukturellem Umbau:

- Etablierung eines separaten Netzwerkes (*superposition*);
- Nutzung und Verstärkung existierender Netzwerke (*consolidation*);

- tiefgreifender Wandel des gesamten Systems (*substitution*) (Balme u.a. 1996).

Diese Klassifikation organisatorischer Anpassung auf der nationalen Ebene ist nur deskriptiv, grenzt sich aber dennoch deutlich von einem ‚allgemeinen Ansatz mitgliedstaatlicher struktureller Reform‘ (Risse) ab, denn wie die zitierten Knill und Balme zeigen, kann nicht bedenkenlos von gleichlaufenden Mustern auf der Policy-, der institutionellen, und der Identitätsebene ausgegangen werden. Es ergibt sich ein grundsätzlich anderer Wandel für Anpassungsdruck auf der institutionellen Ebene als für die Policy-Ebene. Auf diese wichtige Unterscheidung weisen auch das Govium-Projekt (Wessels u.a. 2002) und seine Vorgängerstudie (Rometsch u.a. 1996) hin: Während ein allgemeiner Trend zur Konvergenz auf einen Systemtyp nicht auszumachen ist, wirke sich Europäisierung politisch-institutionell auf der mitgliedstaatlichen Ebene vor allem als „decentralization, strong sectorization, high administrative coordination and low parliamentarization“ aus (Rometsch u.a. 1996, 329). Dies seien aber immer Entwicklungen, die sich national pfadabhängig vollziehen. Dabei müsste für eine Policy-Analyse genau diese institutionelle Transformation „spezifischer Politikregimes“ (Katzenstein, 1996 #339, xii) bereits als erklärende Variable benutzt werden. Die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass es auch zu negativen Anpassungseffekten auf der nationalen Ebene kommen kann, ist in diesem Zusammenhang von besonderer Wichtigkeit: Nicht nur institutionelle Isomorphien (Olsen 1997) und Anpassungsprozesse im Hinblick auf die Funktionalitätserfordernisse des von außen wirkenden Systems sind zu erwarten, sondern möglicherweise auch Abstoßungseffekte und – in der Sicht des Systems, das von außen beeinflusst werden soll – Muster der Abschließung durch die Etablierung von institutionellen Filtern, die durchaus auch in der Funktionalität des nationalen Systems begründet liegen können (Radaelli 2000). Diese haben eine besondere Bedeutung für die jeweils unterschiedlichen Strukturen der Beziehungen zur Systemumwelt EU, und dies nicht nur als eine ‚von innen nach außen‘ zu beeinflussende Systemumwelt, die gewissermaßen als Ausdehnung der eigenen Handlungsoptionen gesehen wird: Auch die Perspektive des ‚Einflusses‘ und der Steuerung der Mitgliedstaaten durch die EU im Sinne von ‚Zwang‘ muss als möglicher Europäisierungseffekt mit in Betracht gezogen werden, denn der Politik-Input in die nationalen Systeme kann in deren Sicht nicht völlig ungesteuert verlaufen. Dies ist auch der Grund dafür, warum die institutionelle Bewältigung der Implementation in den Mitgliedstaaten unter anderen Vorzeichen der Europäisierung analysiert werden muss als die Koordinationsmechanismen der aufsteigenden Phase: Hier geht es um die Optimierung von Einflussmöglichkeiten, dort um die Steuerung des Wandels: nämlich jenen Wandels ‚zweiten Grades‘, der durch die europäische Politikproduktion dann den Systemen gewissermaßen injiziert wird.

Deshalb ist die Kritik, die Radaelli an den genannten Ansätzen übt, elementar für die Analyse des institutionellen Wandels, der durch die Etablierung eines Rechtsdurchsetzungssystems ausgelöst werden kann. Er besteht nämlich vor al-

lem auf einer schärferen konzeptuellen Trennung von Europäisierung von Policies und institutionellen Strukturen, auf die er im Anschluss an Morlino verweist (Radaelli 2000, 5): Die heute bereits ablesbaren Veränderungen der politisch-administrativen Systeme der Mitgliedstaaten sind allgemeinerer Natur, auf Dauer gestellt und können daher auch losgelöst von einer Analyse spezifischer Implementationsprozesse dargestellt werden (S. im Gegensatz dazu s. etwa die Implementationsstudie Duina 1997, 1999). Es ist damit zu rechnen, dass sie relativ stabil die zukünftigen politischen Prozesse möglicherweise nicht nur europäischer Politik sondern auch nationaler Politik auf der nationalen Ebene beeinflussen. Zudem reflektiert die Art dieser Veränderungen auch die „institutionelle Kultur“ (Börzel 1999), bzw. die institutionelle Leitideen (Hauriou), die in den jeweiligen Organisationsumwelten Perzeptionen und SOPs bestimmen (S. hier Diskussion im Kontext des DFG-Programms ‚Theorie Politischer Institutionen‘, Göhler 1996).

Die folgende Analyse geht daher davon aus, dass der institutionelle Wandel, der durch die Muster des Zwanges ausgelöst wird, die das EG-Recht unbestritten kennzeichnet, ein anderer ist, als jener, der durch die Interessenausübung auf der europäischen Ebene in Form von Lern- und Optimierungsprozessen eigenen Einflusses möglicherweise ausgelöst wird: Die Regeln und Handlungsmuster, die hier europäisch vorgegeben werden, könnten in diesem Zusammenhang eine größere Rolle spielen für die Richtung des institutionellen Wandel als im anderen Fall. Gleichzeitig sollen die Faktoren des mitgliedstaatlichen Systems eine Rolle spielen: Hier soll insbesondere auf die ‚gespiegelten‘ Funktionen der nationalen Ebene geachtet werden; d.h. das Maß, in dem dort die Herstellung von Zwang und Weisung normalerweise gegeben ist, soll verglichen werden mit dem Maß an Zwang und hierarchischem Bezug, das durch die europäische Ebene zusätzlich erzeugt wird, oder nicht: Die Fokussierung auf diese speziellen Anpassungsdimension auf der Ebene des makro-administrativen Systems ermöglicht es, den Wandel in Bezug auf die hierarchischen Steuerungskapazitäten des Systems deutlicher zu isolieren.

Hypothesen 7-9

7. *Es erfolgt eine institutionelle Koevolution zwischen den Ebenen, wobei der Charakter des Implementationssystems die Strukturen der mitgliedstaatlichen Systemanpassung beeinflusst. Daher werden in Bezug auf die Umsetzung der institutionellen Spielregeln des Umsetzungssystems Konvergenzen zu beobachten sein.*
8. *Diese Systemanpassung erfolgt dennoch pfadabhängig: Die Beschaffenheit der nationalen Politikdurchsetzung führt zu einem institutionellen ‚Bias‘ in Richtung auf eine national gesteuerte Entwicklung der Implementationsprozesse. Die Verarbeitung europäischer Entscheidungen verläuft entsprechend den aus dem innerstaatlichen Kontext bekannten Mustern.*
9. *Um Handlungsfähigkeit auf der nationalen Ebene zu erhalten und Spielräume des kooperativen Föderalismus nutzen zu können, werden Eigeninteressen der Mitgliedstaaten an autonomer Politik institutionell umzusetzen*

versucht. ‚Europäisierung‘ zielt hier also eher auf Autonomieschonung und funktionale Optimierung in Bezug auf die Durchsetzung nationaler Politikziele als auf die europäischer.

II.2.3 Dritte Stufe der Analyse: Top-Down und Bottom-Up Erklärungen für den Erfolg von Politikimplementierung in Mehrebenensystemen

Die vergleichende Implementationsforschung kennt verschiedene Untersuchungsperspektiven, etwa die policy-vergleichenden Fragestellungen, die die Performanz verschiedener Programme testet. In einer föderalen Perspektive auf Implementationsprozesse steht freilich eine andere Frage im Mittelpunkt, die vor allem die amerikanische Implementationsdiskussion bewegt hat, nämlich. „Warum wird Politik X in Staat A so gut [schlecht] implementiert verglichen mit Staat B?“ (Goggin 1987, 172-202). Diese beiden Sichtweisen reflektieren methodisch die beiden einschlägigen Faktorengruppen, die für den Implementationserfolg oder -misserfolg von Programmen angegeben werden: die Prozessebene (Hier vor allem mit den Dimensionen der personellen und organisatorischen Ressourcen) und die Policy-Ebene (Programmstruktur). (Eine Makroanalyse der Implementation europäischer Programme müsste entsprechend zunächst darauf abzielen, induktiv zu ermitteln, inwieweit überhaupt die Bedeutung des Einzelstaateneinflusses von der Signifikanz der Politikfeldunterschiede abzugrenzen ist. Die verbreitete Sichtweise – in den Jahresberichten der Kommission immer wieder propagiert –, dass es vor allem das ‚Versagen‘ der Mitgliedstaaten und ein daraus abgeleiteter Widerstand gegen Integration sind, die zu einer Verfremdung der Politikergebnisse führen, kann so einer Überprüfung unterzogen werden.)

In einer der ersten neueren Implementationsstudien der siebziger Jahre fragten die Autoren Pressman und Wildavsky, warum föderale Politikprogramme überhaupt funktionieren (Pressman u.a. 1974). Sie entdeckten, dass der Entscheidungspfad von ‚Washington nach Oakland‘ mit seinen unzähligen Entscheidungspunkten zu einer Transformation der Programme führte (Pressman-Wildavsky-Paradox). Sie unterstellten deshalb, dass man den Implementationsprozess als einen Prozess der Akkommodierung, d.h. der permanenten Anpassung der Politikinhalte an die Politikadressaten verstehen müsse (Ebd. 116). Dieses Modell war zugleich der erste Schritt zu einem Wechsel der Perspektive auf die Implementation politischer Programme, die bis dato von einem strikt hierarchischen und rationalistischen Politikverständnis geprägt war: Auch wenn in verschiedenen Studien das Pressman-Wildavsky-Paradox, das allein auf einer quantitativen Dimension, nämlich der Anzahl der Entscheidungspunkte, beruht, widerlegt werden konnte⁹, so blieb die Erkenntnis, dass Implementation als ein

⁹ Für eine unkritische Übernahme zur Analyse europäischer Politikimplementierung s. Richardson 1996.

dynamischer Teil des politischen Prozesses analysiert werden muss.

Wodurch unterscheiden sich nun die mehrstufigen Implementationsstrukturen, die Mayntz bereits in ihrem 1977er Aufsatz als eines des wichtigsten strukturellen Hindernisse erfolgreicher Umsetzung und Implementation politischer Programme ansah, von den unitarischen und zentralistischen Implementationsstrukturen (Windhoff-Héritier 1980, 76ff.)? Die Verwirklichung dezentraler Politikimplementation ist vor allem durch die primären Adressaten politischer Steuerung charakterisiert: Während zentrale Politik Bürger und intermediäre Institutionen unmittelbar anspricht und den einzelnen Suborganisationen keine nennenswerten Entscheidungsspielräume lässt, beruht die dezentrale Politik zunächst auf einer Beziehung zu anderen Regierungsorganisationen und deren Bereitschaft, die Um- und Durchsetzung föderaler Politik zu gewährleisten und zu kontrollieren (Bressers u.a. 1986, 273). Diese Organisationen verfolgen gleichzeitig autonome Ziele, haben sich aber – das gilt für den Fall des kooperativen Föderalismus der EU und Deutschlands – im Rahmen einer kollektiv getragenen Institution auf ein an gemeinsamen Zielen orientiertes Programm geeinigt (S. föderale Umsetzungsstruktur).

Das strukturelle Spezifikum der interorganisatorischen Implementation in entsprechende Forschungsdesigns umzusetzen, ist auch der amerikanischen Implementationsforschung der siebziger und achtziger Jahre zunächst nur partiell gelungen: Die Spaltung der Forschung in Top-Down und Bottom-Up-Ansätze führte zu einer Vernachlässigung der Probleme von Stufen-Implementation und intergouvernementaler Kooperation über mehrere Ebenen, da sich das Hauptinteresse zunächst relativ unverbunden entweder auf die Dimensionen der politischen Steuerungsmöglichkeiten durch ein föderales oder staatliches Mandat (*Top-Down*) oder die lokalen Reaktionen auf die jeweilige Politik (*Bottom-Up*) richtete. Die Dualität dieser Ansätze ist zweifellos auch auf den dualen Charakter des amerikanischen Föderalismus zurückzuführen: Prima facie zwingt dem Zehnten Verfassungszusatz zufolge nichts die einzelstaatlichen Administrationen zur Ausführung föderaler Weisungen, ‚Politikverflechtung‘ ist also nicht gegeben.¹⁰ Die amerikanische Demokratie bezieht ja ihre Vitalität unter anderem aus eben jener ‚Lücke‘ zwischen den Ebenen, die in der Verfassung absichtsvoll angelegt ist (S. hierzu weiter Ferman 1990).

Ein Ziel der amerikanischen Forschung war es, systematische Angaben darüber machen können, wann eine Ebene eines föderalen Gesetzgebungsverbundes ihre Chancen vergrößert bzw. verschlechtert, Folgebereitschaft für ein politisches Programm zu finden. Das Problem hierbei war die Mikro-Perspektive der Fallstudienanalyse, die auch für die amerikanische Implementationsforschung die Kumulierung der Ergebnisse unmöglich gemacht hat (Goggin 1987). Dieser Forschungszweig stellte sich zwar explizit auf den Standpunkt, die Politikanalyse einer zu sehr in einer Gesetzgeberperspektive verfangene Politologie stärker

¹⁰ In diesem Sinne letztthin richtungweisend: Supreme Court-Entscheidung New York v. United States, 505 U.S. 144, 112 S. Ct. 2408, 120 L.Ed. 2d 120 (1992).

auch in Bezug zu den Politikadressaten zu setzen, letztlich wurde aber deutlich, dass vor allem in vielstufigen Systemen auf eine Beachtung des institutionellen Rahmens nicht verzichtet werden kann: Top-Down und Bottom-Up-Perspektive sollten verknüpft werden.

Top-Downer haben ein legalistisches Verständnis von Implementation, die sie als „The carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions“ (Pressman u.a. 1974, 20) definieren. Die Autoren forschten zumeist in der Absicht, Vorschläge für eine verbesserte Formulierung politischer Maßnahmen zu unterbreiten. Die Faktoren für erfolgreiche Implementation, die Sabatier/Mazmanian identifizieren, umfassen drei Gruppen von relativ stabilen Bedingungen: Sozioökonomische Faktoren, rechtliche Instrumente und die grundsätzliche Struktur des Regierungssystems. Sabatier et al. wurde unter anderem vorgeworfen, sie legten zu viel Bedeutung in die Programmtexte, ohne eine Analyse der Politikformulierung anzustellen: Die Definition von Implementationserfolg sei dementsprechend eng, denn sie fokussiere lediglich die textgetreue Umsetzung eines föderalen Mandates und zu wenig die tatsächlichen, langfristigen Effekte eines Programms. Ferner sähen sie den Implementationsprozess als rein administrativen Vorgang und spielten Gesetzgeber und lokale Akteure gegeneinander aus, indem sie ein negatives Vorurteil gegenüber den vermeintlichen lokalen ‚Bremsern‘ einer erfolgreichen nationalen Politik stützten (Matland 1995, 146ff.). Strategisches Verhalten bei der Implementation und die Struktur der Subsysteme der Umsetzung sind in dieser Sicht bedeutungslos für die Vorhersage von Implementationserfolgen und –Misserfolgen (Sabatier 1986, 30f.).¹¹

Es bildete sich eine Gegentendenz, die das lokale Scheitern oder Gelingen einer Politik nicht so sehr als ein Problem des Regierungshandelns ansah, sondern den Implementationskontext ins Zentrum der Analyse stellte. Anstelle der bloßen ‚Compliance‘ von Betroffenen und Ausführungsverwaltungen werden deren Einstellungen zum Programm und die lokalen Gegebenheiten zum entscheidenden Faktor für das Gelingen einer Politik gemacht (zum ‚Bottom-Up-Ansatz‘, s. Hjern u.a. 1993; Hull u.a. 1987). Das Kernkonzept dieser Ansätze, das Konzept der ‚Implementationsstruktur‘ (Hjern u.a. 1981), wurde später in Makro- und Mikroimplementationsstrukturen weiterentwickelt, um den polycyspezifischen Merkmalen von Umsetzungsprozessen Rechnung zu tragen. Der wesentliche Beitrag der ‚Bottom-Up-Ansätze besteht in der verstärkten Beachtung der lokalen Bürokratie (Hanf u.a. 1978) und der Bedeutung des Implementations-Bargainings zur Erzielung gewünschter Politikergebnisse (zuerst bei Bardach 1980). Diese ‚Politikergebnisse‘ werden nur dann positiv bewertet,

¹¹ Diese Diskussion weist erstaunliche Entsprechungen mit einer verbreiteten Kritik am ‚Compliance-Management‘ der EU-Kommission auf: etwa hinsichtlich der Tatsache, dass sie sich einerseits mit einer textgetreuen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bereits zufrieden gäbe, andererseits aber auch nur diese für das Nichtfunktionieren von EG-Recht verantwortlich mache, während europäische Regulierungsmängel völlig übergangen werden usf.

wenn langfristig substantielle Steuerungseffekte nachweisbar werden (Palumbo u.a. 1984). Auch die Definition von Implementationserfolg unterscheidet sich also von jener Sabatier/Mazmanians. Von kritischer Seite wurde auf die Tendenz der Graswurzel-Ansätze verwiesen, die lokalen Netzwerke gegenüber den konstitutionellen Rahmenbedingungen überzubewerten, denn es müsse immer berücksichtigt werden, dass die eigentlichen Programmziele vor allem dann nicht erreicht werden, wenn die Autoritätsbeziehungen zwischen den Ebenen zu schwach werden: Die Organisationstheorie sei voller Beispiele für ein ‚Ausscheren‘ der Agenten aus der Beziehung zu ihren Prinzipalen (Bei einer Umsetzung durch nur eine Organisation), um die Verfolgung autonomer Ziele über jene ‚gemeinsamen Interessen‘ der hierarchisch übergeordneten Ebene zu stellen (Matland 1995, 150).

Es ist intuitiv einsichtig, dass beide Dimensionen in einem Analysemodell verknüpft werden müssen, wenn Mehrebenen-Implementationsprozesse in der EU erklärt werden sollen. Denn das Spannungsfeld zwischen der Stärke zentral ausgeübten Zwanges auf die Mitgliedstaaten und den Spielräumen für die Verwirklichung autonomer Ziele bei der Umsetzung der europäischen Entscheidungen macht eben den Kernkonflikt föderaler Steuerung in der EU aus. Es sollte daher Anliegen einer Analyse föderalistischer Implementationsstrukturen sein, dieses Perspektivdilemma aufzugreifen und zu verdeutlichen, welche Faktoren des Implementationsprozesses auf der europäischen, welche auf der nationalen oder subnationalen Ebene anzusetzen sind. Für eine tendenziell stärker hierarchisch-institutionelle denn basisorientierte Sichtweise spricht allerdings das Stadium der Implementation, das im Zentrum der vorliegenden Analyse steht: Während die frühen Phasen der Implementation – wie die hier vornehmlich interessierende legislative Makroimplementation – mit stärker hierarchisch ausgerichteten Modellen adäquat dargestellt werden können, sind die von der lokalen Ebene ausgehenden Erklärungen vor allem für die Untersuchung späterer Stadien des Implementationsprozesses, etwa die Evaluation tatsächlicher Verhaltensänderungen geeignet (Matland 1995, 152), denn eine gelungene Implementation ist bekanntlich keine Garantie für den tatsächlichen Erfolg eines politischen Programms (impact), der hier nicht evaluiert werden kann. Unter den neueren Ansätzen des Mischtyps soll also jenen besonders Rechnung getragen werden, die institutionell ausgerichtet sind und sich mit Prozessen der Makroimplementation beschäftigen (S.a. Palumbo u.a. 1990).

Auch in der diesbezüglichen amerikanischen Implementationsforschung wurde Anfang der neunziger Jahre zunehmend das Desideratum formuliert, zu einer stärkeren theoretischen Einbeziehung der Ebene der Bundesstaaten in die Analysemodelle föderaler Implementation zu kommen („resurgence of the states“), die durch die Auseinandersetzung Sabatier/Mazmanian vs. Hjern et al. nicht genug erfasst worden waren. Die Torwächter-Funktionen der gliedstaatlichen Institutionen bei der Umsetzung von Programmen, die durch Merkmale des kooperativen Föderalismus geprägt sind (Kettl 1991), seien zu wenig als systematische Faktoren für den Erfolg und Misserfolg bei der Programmimplementa-

tion berücksichtigt worden (Goggin u.a. 1990, 12). Diese Sicht nimmt Aussagen der (empirischen) ‚legislativen‘ Föderalismustheorie auf, die sich zunehmend gegen die funktionale Theorie einer gewissermaßen ‚natürlichen‘ subsidiären Aufgabenteilung zwischen Ebenen wendet: Mehrebenengesetzgebung und ihre Implementation werden hier im Gegenzug interpretiert als das Ergebnis von politischen Anreizmechanismen, die auf die Akteure auf der föderalen und den ihr untergeordneten Ebenen wirken¹²:

„The essential task of the implementation process is to create a context in which participants are likely to achieve national policy goals despite the absence of a dominating authority (...) Top-down approaches value *Compliance* over cooperation. Bottom-up approaches focus upon conflict resolution, but fail to ask how implementation participants might realize their mutual interest through cooperation“ (Stoker 1991, 17).

An das Desideratum einer stärkeren Berücksichtigung der Ressourcen staatlicher Umsetzung föderaler Programme knüpft der empirische Ansatz Goggins an, der forschungspragmatisch besonders sparsam und tauglich ist und deshalb der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegen soll:

Implementation kann demnach als ein Prozess verstanden werden, der aus einer Serie von Entscheidungen und Handlungen besteht, durch die ein föderales Mandat auf der staatlichen Ebene ausgeführt wird. Diese Implementationsentscheidungen werden als eine Funktion der Anreize und Begrenzungen verstanden, die auf die (amerikanischen) Bundesstaaten durch die föderale, die zwischenstaatliche und die lokale Ebene ausgeübt werden (Goggin 1987). Die Entscheidungsstrukturen bestimmen, ob und wie Implementation erfolgt, wie die Implementationsagenda gestaltet wird, und – falls konfligierende Implementationsinteressen bestehen – gegenüber welchen Gruppen sich politische und administrative Akteure besonders responsiv verhalten können. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Entscheidungsserien zur Umsetzung eines föderalen Mandats in den Staaten unterschiedlich verlaufen. Welche Faktoren können diese unterschiedlichen Verläufe erklären? Goggin et al. gehen davon aus, dass die spezifischen Funktionen der staatlichen Ebene nicht mit den Beziehungen zu anderen nicht-staatlichen korporativen Akteuren in interorganisatorischen Aushandlungen auf eine Stufe gestellt werden können: Die Staaten strukturieren durch den potentiellen Widerstand der Verwaltungen und anderer politischer Akteure, eingespielte Handlungsroutinen, lokale Agenden und stabile Beziehungen zu traditionellen Koalitionspartnern aufzugeben, die Erfolgchancen födera-

¹² Diese Anreize führen zu Überregulierung und Regulierungsaktivitäten der zentralen Ebene in Politikbereichen, die in funktionaler Sicht besser vermieden werden sollten (Paul Peterson 1995, 39ff) sowie zu den entsprechenden Schwierigkeiten der teilstaatlichen Ebene, diese Gesetzgebung umzusetzen. Dieser Wandel in der Beurteilung föderaler Programme ist auch auf den zunehmenden politischen Widerstand der staatlichen Ebene zurückzuführen, der kulminiert im Oktober 1993 im „National Unfunded Mandates Day“: Washington wird aufgefordert, lokale Regulierung zu unterlassen, für die es keine Implementationsressourcen zur Verfügung stellen kann.

ler Politik in bedeutendem Maße mit (S. Winter 1990, 27). Die Handlungsspielräume, die ihnen dabei verbleiben, sind durch die Autoritätsstrukturen zwischen der zentralen und der Glied- bzw. Mitgliedstaatenebene vorstrukturiert.

II.2.3.1 Autoritätsbeziehungen zwischen den Ebenen: Begrenzungen durch die föderale Ebene

Die Struktur der Beziehung zwischen amerikanischem Bundesgesetzgeber und der Staatenebene war zuerst von Pressman als eine ‚asymmetrische gegenseitige Abhängigkeit‘ gekennzeichnet worden (Pressman 1978). Diese Einschätzung bezog er aus seiner Analyse der distributiven Grants-In-Aid-Programme, die bekanntlich durch eine Anknüpfung finanzieller Zuwendungen an die inhaltliche Folgebereitschaft der Einzelstaaten die Position der föderalen Ebene übermächtig erscheinen lässt. Aber die Stärke der Autoritätsbeziehung zwischen der Bundesebene und den Staaten ist nicht allein von fiskalischen Faktoren geprägt. Diese sind vor allem für distributive Politik relevant und die einschlägigen frühen Studien beziehen sich in der Tat zumeist auf die großen sozialpolitischen Programme der siebziger Jahre, die ausnahmslos mit erheblichen finanziellen Transfers verbunden waren. Spätere Untersuchungen bearbeiten hingegen auch Gesetzgebungsfelder, die vom Advisory Committee for Intergovernmental Relations als ‚Partial Preemption‘-Politiken klassifiziert werden. Das heißt nicht, dass föderale und staatliche Maßnahmen unmittelbar kollidieren, sondern dass föderale Maßnahmen indirekt beschränkend wirken, indem sie in ihrer Gesamtheit – ähnlich wie in der EU – de facto den teilstaatlichen Handlungsspielraum in einem Sektor durch ausgedehnte Verregelung auf ein Minimum reduzieren (S. zur ‚Preemptionslehre‘ in Bezug auf die EG: Krislovu.a. 1986). Die Tradition der Einzelfalluntersuchungen in der Implementationswissenschaft hatte diese systematischen Unterschiede in den föderalen Steuerungspotentialen, die sehr unterschiedlich stark ausgeprägt sein können, zunächst überdeckt (S. Kap. 1, in: Goggin u.a. 1990).¹³

Der europäische Exekutivföderalismus hat – im Unterschied zum Trennsystem – als entscheidendes Merkmal die Selbstverpflichtung der Regierungen im Gesetzgebungsprozess auf der föderalen Ebene. Die Staaten binden sich zwar gegenseitig an ein gemeinsames Programm und dessen Durchsetzung. Dennoch kann angenommen werden, dass trotz dieses gemeinsamen Entscheidungsprozesses die Einzelstaaten einer autonomen Politikimplementierung hohe Priorität einräumen (Ebd.). Die Perception von der Wichtigkeit einer gemeinsamen Regelung und der tatsächliche Regelungsbedarf einzelner Staaten in einem Politikfeld können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich voneinander abweichen.

¹³ S. in diesem Zusammenhang die neueren Klassifizierungskriterien im Bericht zur Rolle föderaler Mandate in intergouvernementalen Beziehungen Advisory, Commission on Intergovernmental Relations (1996), *The Role of Federal Mandates in Intergovernmental Relations*. Washington: ACIR..

Der selbstverpflichtende Charakter der europäischen Gesetzgebung hat schließlich seine Grenzen in der Mehrheitsregel bei Abstimmungen im Ministerrat, die zu einer geringen Konsistenz zwischen den Zielen der gemeinschaftlichen Regelung und nationalen Politikprioritäten führen kann. Je inkonsistenter aber die Ziele föderaler und lokaler Politik sind, desto wahrscheinlicher wird abweichendes Verhalten der Politikadressaten, wie Weiler in Anlehnung an Hirschmann prognostiziert:

„Since the Member States were able to control the elaboration of Community legislation in all its phases and were able to block any measure not their liking, the non*Compliance* reflex would tend to operate at a surface and convenience level and thus would not indicate fundamental discontent. Under the new regime non*Compliance* could become more of a strategy. If the equilibrium of Voice and Exit is shattered by reducing the individual power of the Member State Voice, the pressure might force a shift to strategies of Exit, which, in the Community context means selective application rather than withdrawal” (Weiler 1991, 2464f.).

Die Erklärungsansätze dezentraler bzw. föderalistischer Politikimplementierung gehen daher von einem ‚Paradox der Zentralisierung‘ aus, das dazu führe, dass es eine Tendenz der föderalen Ebene gebe, die Effektivität der zentralen Politik durch die Restriktion der Handlungsalternativen bei der Implementation zu erhöhen, beispielsweise durch regulierende Vorgaben hinsichtlich der prozeduralen und institutionellen Aspekte der Implementation. Diese Handlungsbegrenzungen führen zu einer sinkenden Loyalität und Bereitschaft der lokalen Ebene zu kooperieren und damit zu einer sinkenden Effektivität zentraler Politik (Ebd.) – etwa durch symbolische oder pro forma Implementation, Mißachtung, falsche Implementation oder durch grundsätzlichen Widerstand gegen die Umsetzung (Matland 1995 319 , 153).

Umgekehrt kann angenommen werden, dass eine hohe Ambiguität der föderalen Normen den Einfluss der lokalen Akteure und die Konfliktintensität bei der Umsetzung mindert. Gemindert wird dann freilich auch die realisierbare horizontale Homogenität der Standards: Hier erscheinen indes gleichzeitig in einer langfristigen Perspektive die Implementationsprozesse und die Etablierung einer relativ stabilen institutionellen Umgebung für ihren Verlauf (beispielsweise durch die Erarbeitung eines Gerüsts juristischer Normen) als Lernprozess, der die gesamte spätere Politikentwicklung mitdeterminiert (So auch die historisch-institutionalistische Annahme bei Bulmer u.a. 1998, 56).

Die Variable ‚Stärke der Autoritätsbeziehung‘ muss also herunter gebrochen werden, um zu einer differenzierteren Darstellung der Stärke zentralen Zwanges zu kommen. Wo genau liegen die Anreize zur Kooperation in einem System diffuser Autorität? Wie kann eine föderale Regierung die Implementation auf den untergeordneten Ebenen abstützen in einem Kontext, in dem auf dieser Ebene ggf. Akteure ermächtigt werden, die Gegner der Umsetzung sind?

Zwei Arten von Faktoren beeinflussen diese Beziehung: zum einen die Form der föderalen Entscheidung, d.h. ihr objektiver Gehalt, und zum anderen die Sanktionen und Anreize, mit denen eine Politik versehen wird (Goggin u.a. 1990, 34ff.).

Die inhaltliche Dimension eines Bundesgesetzes bzw. einer europäischen Richtlinie oder Verordnung umfasst den Politiktypus, die Klarheit der Norm sowie institutionelle Vorgaben für Umsetzungsregimes. Regulative Politik ist für die europäische Gesetzgebung zentral. Es sollte daher zunächst darum gehen zu ermitteln, welche legislativen Instrumente grundsätzlich eingesetzt werden, um Harmonisierung mitgliedstaatlicher Gesetzgebung zu erzielen. Wenn ein mitgliedstaatliches Ausschließen bereits in die normative Formulierung einer europäischen Norm einkalkuliert wird, werden möglicherweise zusätzlich nicht-hierarchische Instrumente zum Einsatz gebracht, um Staaten zu motivieren, konträre Lösungen aufzugeben bzw. umzuschreiben. Andererseits sind diese Möglichkeiten angesichts der begrenzten finanziellen Ressourcen der EU begrenzt. Das bedeutet, dass gegebenenfalls hier bereits Vorgaben für Umsetzungsregimes und -standards inkorporiert werden, durch die dieses strukturelle Defizit des Systems kompensiert werden kann.

Die Durchsetzung von EU-Politik ist also wegen des vergleichsweise geringen finanziellen Engagements der europäischen Ebene in den Mitgliedstaaten, der Dominanz regulativer Politik und fehlender anderer sozialer Kontrolle in besonderem Maße auf die rechtliche Kontrolle und Sanktionierung der umsetzenden Akteure angewiesen (Black 1976). Der ‚Schatten der Hierarchie‘, der auf die Implementationsnetzwerke fällt, ist beruht entsprechend im wesentlichen auf juristischen Instrumenten: Dezentrale Implementation in der Europäischen Union basiert auf einem Mechanismus von Kontrolle und von Strafen, durch den die mitgliedstaatlichen Regierungen, die ein reibungsloses Funktionieren der Implementation nicht gewährleisten, voll getroffen werden. Damit ergibt sich der Konflikt, dass eben jene primären Adressaten europäischer Politik, die die eigenen Handlungsspielräume durch eine zentrale Politik dezimiert sehen können, diese gleichzeitig in verbindliche Entscheidungen gießen, auf der nationalen Ebene mit den entsprechenden Sanktionsinstrumenten versehen und kontrollieren müssen. Eine typische Dilemmasituation stellt sich für die Regierungen vor allem dann, wenn die Autoritätsbeziehungen innerhalb der nationalen Systeme schwächer sind als jene der nationalen Ebene zur EU.¹⁴ Gleichzeitig beruhen europäische Kontrollmechanismen häufig auf nationalen Berichtspflichten und sind durch ebenfalls auf dieser Ebene zu vollziehende Monitoring-Aufgaben gekennzeichnet, was die Regierungen in die Situation der Selbstanzeige bringt, sollten sie nicht in der Lage sein, die gesetzten Ziele zu erreichen. Für die zentrale Ebene muss es also darum gehen, diese Informationspflichten ebenfalls mit Sanktionen zu bewehren, soll auch nur eine annähernde Kontrolle des teilstaatlichen Verhaltens gewährleistet werden: Eine Aneinanderreihung von Verpflichtungen und Selbstverpflichtungen mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden entsteht, deren Durchsetzbarkeit in letzter Instanz nur durch die übergeordnete Ebene gesteuert werden kann. Dies führt zu einer extremen Verdichtung des

¹⁴ S. etwa die fehlende Handhabe der Bundesregierung, die deutschen Länder zur Richtlinien-Umsetzung zu zwingen.

Implementationsumfeldes. Sind die hier zur Verfügung stehenden Sanktionsinstrumente der übergeordneten Systemebene erschöpft und kommt es zu einer Überdeterminierung, so spricht die Theorie von der ‚exhaustion of tools‘ (Windhoff-Héritier 1985, 21) der föderalen Ebene.

Die Annahme einer linearen Dynamik der Implementation, wie sie von den ‚Top-Downern‘ zu Beginn vertreten wurde, ist sicher keine adäquate Sichtweise auf die Anpassungs- und Akkommodierungsprozesse der Umsetzung und Anwendung europäischer Entscheidungen. Dennoch ist die Stärke der Beziehung zwischen den Staaten und der EU im Wesentlichen durch die institutionellen Strukturen, die für diese Kooperation geschaffen wurden, geprägt. Wie Ostrom zu Recht annimmt, determiniert eine bestimmte Konfiguration von Regeln und Ressourcen Entscheidungssituationen (und nicht die Entscheidungen selbst, s.a. Scharpf 2000, 76ff.). Spielt dabei für die europäischen Staaten – wie für die amerikanischen Bundesstaaten – die Tatsache eine Rolle, dass sie sich in ihrem Potential für autonome Politik unterscheiden, genauer: dass die Ressourcen und Anreize, die die europäische Ebene zur Verfügung stellt, auch zurückgewiesen werden können, ohne dass Handlungsspielräume eingeschränkt sind? Diese Sicht des föderalen Bezugs spielt nach Toonen eine bedeutendere Rolle als die formalen Regeln der Kooperation:

„[T]he power of national governments is not very well reflected by legal, formal and financial rules. The important question whether local governments or other units in given circumstances actually depend on the resources to which the access is being regulated by the formal and legal arrangements. National governments may have many legal competencies. But as long as [they] regulate the “property right” to resource which, in a particular implementation situation, are not important to or can be substituted for by local governments, these formal competencies only very partially reflect the influence structure.” (Toonen 1985, 350f.)

Zwar ist die EU in steuerpolitischen Kernfragen zentralisierter als andere föderale Systeme (S. z.B. die Bandbereitenfestlegung von Mehrwertsteuersätzen, s. weiter Mc Kay, 2001, 3), aber eine Verschränkung von fiskalischem Föderalismus und Gesetzgebung besteht bislang so gut wie überhaupt nicht bzw. nur in Ansätzen: Die distributiven Politiken der Fonds sind nur begrenzt mit Gesetzgebungszielen verknüpft, der Hauptmodus der Steuerung bleibt die regulative Politik. Daher ist ein mitgliedstaatliches Opt-Out in der Phase der Implementation in dieser Hinsicht nicht sanktionsbewehrt. Ist aus diesem Grunde die Nicht-Umsetzung tatsächlich eher eine Handlungsoption?

Sie sei stets – so Dimitrova/Steunenberg – Teil eines strategischen Kalküls, bei dem der Nutzen eines kurzfristigen Ausschrens aus einer gemeinsamen Entscheidung gegen die Kosten der Ingangsetzung der EU-Sanktionsmaschinerie abgewogen wird (Dimitrova u.a. 2000).

In der Kette der Entscheidungen, durch die eine Rechtsnorm umgesetzt wird, wird also an vielen Punkten evaluiert, ob sich diese Kosten lohnen: Die Frage ist, ob diese Kosten ausschließlich auf das tatsächlich zu erwartende Maß politischen Wandels auf der mitgliedstaatlichen Ebene zurückgeführt werden muss, denn der Grad an geforderter Verhaltensänderung einzelner Akteure bei

der Umsetzung spielt eine ambivalente Rolle:

Unterschiedliche Politiken, die alle ein hohes Maß an Anpassung von den umsetzenden Akteuren fordern, können mit höchst unterschiedlichem Erfolg umgesetzt bzw. nicht umgesetzt werden: „Some policies requiring great behavioural change seem to be implemented quite smoothly. The degree of behavioural change required may have less impact on implementation than a ‚non-Compliance delay effect‘“ (O’Toole 1986, 201).

Der ‚Non-Compliance delay-effect‘ kann auch mit den strukturellen Faktoren des Implementationsprozesses erklärt werden: in der Perspektive der nationalen Institutionen sicherlich durch die institutionellen Regeln für Entscheidungssituationen im Umsetzungsprozess, die festlegen, ob und inwieweit möglicher Gegner einer Maßnahme Zugang zu diesem Prozess erlangen. In der Sicht der europäischen Institutionen muss dauerhafte Nicht-Implementation von europäischen Entscheidungen oder das Verfolgen einer konträren nationalen Politik nach Maßgabe der allgemeinen Chancen der Aufdeckung und der hierarchischer Intervention in der EU, also der formalen Autorität der EU gegenüber den Gliedstaaten, beurteilt werden (Harding 1997, 37): In dieser Sicht geht es darum herauszufinden, welche Entscheidungssituationen für die Implementation durch Regelsetzung der europäischen Ebene hergestellt werden, d.h. beispielsweise, an welcher Stelle die Sanktionen greifen und welche Akteure des Implementationsprozesse sie eigentlich treffen können.

Der Grad an Ermessensspielräumen der nationalen Politik („amounts of discretion“ Burke 1990) ist in der ersten Phase der Makroimplementation durch das autonome Verwaltungshandeln nationaler Bürokraten und durch die – vorhandene oder nicht-vorhandene – Neigung der zentralen Autorität, die Durchsetzung föderaler Politik durch hierarchische Intervention zu erzwingen, determiniert.

Wenn man also grundsätzlich davon ausgeht, dass in einer föderalen Implementationsstruktur aufgrund der unterschiedlichen Prioritäten föderaler und lokaler Politik Implementationskonflikte häufiger auftreten als in zentralistischen Implementationsprozessen (Bressers u.a. 1986), kann das daran liegen, dass zum einen abweichendes Verhalten aufgrund hoher Informationskosten schwieriger aufzudecken ist. Zum anderen sind Art und Härte der Sanktion in föderalen Systemen aufgrund der schwächer ausgeprägten Weisungsbeziehungen weniger entwickelt als in zentralistischen: Kann daher keine Transparenz hergestellt werden und durch formale Autorität, etwa die Ermahnung zur ‚Bundestreue‘ durch rechtliche Sanktionen, Folgebereitschaft nicht hergestellt werden, wird allgemein davon ausgegangen, dass Staaten eher die Tendenz haben, neue Verhandlungen auf der föderalen Ebene aufzunehmen, als gegenüber den lokalen Politikadressaten mit dem normativen Verweis auf übergeordnete Interessen an gemeinsamen Problemlösungen für die Akzeptanz einer konträren Politik zu werben („Feedback loop“) oder diese durch Zwang durchzusetzen.

II.2.3.2 Implementationsstruktur: Die Bedingungen der nationalen Ebene

Die Implementationsstruktur als Kriterium für die Vorhersage von Erfolgen und Misserfolgen föderaler Politik ist ursprünglich mit den interorganisatorischen Bottom-Up-Ansätze Hjerns und Hanfs verbunden: Sie definieren den Umsetzungskontext einer Politik durch das ‚Commitment‘, das ein politisches Programm im Zuge der Implementation bei den Politikadressaten erzeugt. Das bedeutet, dass diese Implementationsstrukturen nicht a priori mit bestimmten organisatorischen Strukturen zusammen fallen, sondern dass sie sich als Netzwerkkuster herausbilden, in denen jeweils unterschiedliche Teile von Organisationen, private und öffentliche korporative Akteure, lose miteinander interagieren.

Diese Perspektive wurde freilich abgelöst durch eine Verknüpfung mit den hierarchischen Ansätzen, die ein stärkeres Gewicht auf den Einfluss der Institutionen legen, denn die Implementationssysteme können nicht völlig losgelöst von den formalen und organisatorischen Apparaten verstanden werden, durch die sie geprägt werden: „If everything were just interaction among informal conglomerates, then the idea of an implementation structure becomes highly elusive“ (Wittrock 1985, 19). Neben den Ansätzen der ‚Self-forming-networks‘ sollen für diesen Teil der Analyse auch die Prinzipal-Agent-Ansätze verworfen werden (O’Toole 1993). Das Handeln der Staaten bei der Umsetzung föderaler Politik ist anders als es die bekannten spieltheoretischen Variante annehmen würden – nicht das eines einheitlichen, rationalen Akteurs (Noll u.a. 1991), sondern das Resultat von Bargaining-Prozessen der beteiligten Parteien, deren Zugangschancen zum Implementationsprozess durch Faktoren des institutionellen Handlungskontextes stimuliert oder begrenzt werden. Der Handlungskontext umfasst damit nicht ausschließlich eine Gesetzgeberperspektive, sondern die Interaktionsmuster staatlicher und gesellschaftlicher Akteure. Dabei gilt im Sinne Scharpfs/Mayntzs, dass der Regelungsgehalt der Institutionen im Zentrum steht: Sie legen für bestimmte Situationen materielle und formale Verhaltensnormen fest; sie bestimmen die Verfügungsrechte bestimmter Adressaten über Ressourcen; sie determinieren die Beziehungen zwischen Akteuren (Mayntz u.a. 1995, 47f.). Hiervon zunächst auszugehen ist wichtig, denn nicht-kooperatives Handeln in der Umsetzungsphase kann vor allem dann sichtbar gemacht werden, wenn die relativ stabilen formalen Beziehungen bekannt sind, die durch strategisches Handeln unterminiert werden sollen. Gegenstand dieser Arbeit sind diese Regeln: Das bedeutet, dass nicht Umsetzungsprozesse sichtbar gemacht werden kann mit ihren idiosynkratischen Elementen und den möglicherweise bestehenden situativen Bedingungen, die den Erfolg einzelner Maßnahmen determinieren, sondern es sollen die relativ stabilen institutionellen Spielregeln der Umsetzung in einzelnen Mitgliedstaaten verglichen werden, um ein Raster zur Verfügung zu stellen, das Auskunft gibt über die potentielle ‚Anfälligkeit‘ eines Mitgliedstaates für ‚Capture‘ und ähnliche Phänomene. Diese können dann im Rahmen von Fallstudienanalyse weiterverwendet werden: Zur Erklärung des Implementationskontextes werden damit für unsere Analyse folgende einfachen

Kernhypothesen zu überprüfen sein (Im Folgenden nach Goggin u.a. 1990, 34ff.).

Hypothesen 10-14:

10. *Die politischen und administrativen Akteure und die Institutionen, durch die sie miteinander verbunden sind spielen, eine besondere Rolle: Unterschiedliche Instrumente und institutionelle Spielregeln öffnen die Umsetzungsprozesse für bestimmte Akteure und schließen im Gegenzug anderer Akteure aus dem Prozess aus. Hierbei gilt: Je offener ein Entscheidungssystem desto ‚politischer‘ die Umsetzung. Eine effiziente Umsetzung ist bei einer politischen Umsetzung gegenüber einer administrativen weniger wahrscheinlich. Je zentralisierter die Verwaltungsstruktur für Implementation, desto wahrscheinlicher Implementationserfolg, denn interorganisatorische Dynamik führt zur Diffusion von Verantwortung und zu geringer Kooperationsbereitschaft*
11. *Die zentrale Organisation, die mit der Implementation befasst ist und die Institutionen der Implementationskontrolle auf der nationalen Ebene spielen eine wichtige Rolle (bei Goggin „Fitter“). Je mächtiger und effizienter sie den Umsetzungsprozess steuert, desto wahrscheinlicher wird der Umsetzungserfolg.*
12. *Sanktionsmöglichkeiten und Weisungsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren der Rechtsumsetzung verdichten das Implementationsumfeld, deshalb steigt mit der Verdichtung die Wahrscheinlichkeit einer schnellen und normgerechten Implementation.*

Spezifische Politiken müssen durch Politikinstrumente umgesetzt werden, die ein hohes Maß an Anfälligkeit für Politisierung auf der mitgliedstaatlichen Ebene beinhalten (S.u.). Daher wird den Instrumenten, die den innerstaatlichen Prozess nicht öffnen, eine höhere Effizienz nachzuweisen sein als den mehrstufigen Instrumenten.

Politikadressaten, die gegenüber den europäischen Normen eine positive Einstellung haben, werden diese Entscheidungen eher effizient umsetzen als andere, die europäischen Regeln misstrauisch gegenüber stehen. Die Kombination einer zentralen Steuerung der Implementation mit positiven Adressateneinstellungen gegenüber dem Politikoutput der Europäischen Union wird daher mit der größten Wahrscheinlichkeit eine effiziente Umsetzung hervorbringen.

II.3 Europäische Integration als Chance für die vergleichende Systemforschung: Methode und Operationalisierung

In der vergleichenden Systemforschung sind in den letzten Jahren die methodischen Maßstäbe der Disziplin immer wieder Gegenstand der Kontroverse gewe-

sen, die vor allem durch die in dem Band ‚Designing Social Inquiry‘ von Gary King, Robert Keohane und Sidney Verba (‚KKV‘ King u.a. 1994) gesetzten, strengen Richtwerte geschürt wurde. Anliegen von KKV war es, die qualitativ arbeitenden Sozialwissenschaftler auf bestimmte Validitätsstandards zu verpflichten, die sie aus der Variablenlogik quantitativer Ansätze beziehen sollten.

Es war zuvor und ist in der Folge hinlänglich gezeigt worden, dass Untersuchungen, die mit geringen Fallzahlen operieren, stets mit den Zweifeln an Validität und Verallgemeinerbarkeit zu kämpfen haben (Laitin u.a. 1994). Qualitative Ländervergleiche in der vergleichenden Politikwissenschaft sind mühsam in Variablenlogik zu fassen, da die institutionellen Gegebenheiten jedes einzelnen Systems in sich überkomplex und von historisch einmaligen Ereignissen geprägt sind. Stellt man also institutionelle Idealtypen gegeneinander, so ergeben sich beinahe immer Sonderbedingungen und Kontextvariablen, die – lässt man sie aus – die Erklärung unterkomplex werden lassen. Werden sie freilich ausformuliert und in das Untersuchungsdesign einbezogen, führt dies meist zu einer Überdeterminiertheit des Kausalzusammenhanges (Przeworski u.a. 1970, 84): Es ist das „too few cases/too many variables“-Problem, von dem die bis in die achtziger Jahre auch die durch Einzelfallstudien geprägte Implementationsforschung erheblich betroffen war, so dass eine Kumulation der Forschungsergebnisse und damit die Generalisierbarkeit der Ergebnisse kaum erreicht wurden (Goggin 1986). Dies ist auch das Problem bisheriger Studien zur Politikimplementierung in der EU, deren Ergebnisse nur geringe Anknüpfungsmöglichkeiten für eine kumulative Weiterentwicklung des Gebietes bieten.

Andererseits ist das Ansinnen, dass die strengen Regeln der quantitativen Analysen auch auf die vergleichenden Fallstudien mit geringer Fallzahl unbedingt anzuwenden sind, nur für das Testen von Theorien wirklich zwingend. Da mit dieser Arbeit auch tentative Überlegungen zum Aus- und Umbau bestehender Theorie überprüft werden sollen, für die die Einzelfallanalyse durchaus eine besondere Relevanz haben kann (Rogowski 1995), und es vor allem auf bestimmte Konfigurationen einzelner Fallmerkmale ankommt, bietet sich eine Kombination von eher ‚large n‘-orientierten statistischen Methoden mit Einzelstudien (hier als Untersuchungen auf der Makroebene, die man daher nicht als ‚Fallstudien‘ bezeichnen kann) an. Diese Kombination erscheint auch aufgrund der unterschiedlichen Analyseebenen angezeigt, denn rein quantitative Verfahren haben größere Schwierigkeiten, erklärende Faktoren mehrerer Ebenen zu integrieren (zu Mehrebenenanalyse und Vergleich s. unten, hier: Coppedge 1999, 474). Die oben angesprochene, grundlegende Problematik der methodischen Standards ländervergleichenden Arbeitens kann damit freilich nicht ganz zufrieden stellend ausgeräumt werden. Diese Kritik wird zudem durch die sich immer stärker artikulierenden inhaltlichen Zweifel am Sinn europäischer Ländervergleiche verschärft. Skeptiker behaupten, dass aufgrund des Außendrucks die vergleichende Systemforschung in ihrer klassischen Ausprägung ohnehin kaum mehr in der Lage sei, noch taugliche Analysen über Veränderungen zu liefern (Strange 1992). Zudem wird der immer schon bestehende Verdacht, dass die Disziplin die

Tendenz habe, ihre Resultate durch ihre institutionenfixierten Forschungsdesigns schon im Ansatz zu verzerren, durch eine neue Konjunktur der ökonomischen Analyse gestärkt (Pontusson 1995). Während Soziologie und historisch vergleichende Soziologie auf die Rational Choice (Levi, Coleman) und interaktionistischen Ansätze (Granovetter, Burt) ausgewichen sind, bleibe vor allem die Politikwissenschaft weiterhin „Gefangene des Staates“, so Tilly (Tilly 1992, 334f.). In diesem Sinne äußern sich auch Kohler-Koch/Jachtenfuchs (1996) und klagen hier neue Ansätze ein, da sie befürchten, dass eine Europaforschung, die die methodische Anlage von Mehrebenenanalysen stets in dieser Weise vornimmt, am Ende immer wieder in einer Erklärung von europäischer Staatlichkeit durch Staaten, also notwendig in einen Zirkelschluss münden muss:

„In vielen Analysen setzt der internationale Vergleich faktisch geschlossene und voneinander unabhängige Handlungseinheiten und -kontexte voraus. Als solche fungieren in der Regel nationale Gesellschaften bzw. Nationalstaaten. Sobald jedoch grenzüberschreitende Prozesse existieren oder ein gemeinsames institutionelles System die einzelnen Länder zusammenfasst, können die gefundenen Gemeinsamkeiten oder Unterschiede nicht mehr auf Einflussfaktoren zurückgeführt werden, die mit den jeweiligen nationalen Kontexten zusammenhängen. Die systematische Einbeziehung des Einflusses supranationaler Institutionen und weitgehend durchlässiger Grenzen in der Europäischen Union könnte somit zur Überwindung der parallelen Erforschung nationaler Variation beitragen und damit zu einer substantiellen Weiterentwicklung der vergleichenden Methode und ihrer Anpassung an die Entgrenzung von Gesellschaften führen, die aufgrund der allgemeinen Natur der Problematik auch über den europäischen Kontext hinaus wichtig wäre.“ (Kohler-Koch u.a. 1996).

Die Frage ist nun, wie man mit dieser Problematik umgeht, denn wie die Kritiker der vergleichenden Methode prognostizieren, erweist sich in den meisten Studien zum Thema der Europäisierung des Nationalstaates (Andersen u.a. 1993; Listhaug u.a. 1995; Mény u.a. 1996; Olsen 1997; Van Deeth 1995), dass die Beständigkeit der nationalstaatlichen institutionellen Arrangements einen hohen Einfluss auf Pfadverläufe, Konfliktlösungsmuster und Einstellungen im politischen Prozess haben und diese perpetuieren:

„Die Schwachstelle der Konvergenzthese [besteht] in dem Übersehen der Beharrungskraft und Funktionen der politikrelevanten Institutionen. Politik wird in und durch Institutionen gemacht. Nicht nur Einstellungen ...sind institutionell beeinflusst, sondern auch die institutionellen Entwicklungen politischer Systeme selbst sind durch frühere Entscheidungen vorgeformt.“ (Armingeon 1993)

In diesen Arbeiten wird also zweifellos ‚nationale Variation parallel erforscht‘ (Kohler-Koch / Jachtenfuchs 1996, 546), aber dies bedeutet nicht, dass hier von den äußeren Einflüssen vollkommen abgesehen wird, denn sie arbeiten zumeist mit dem bekannten Ansatz des ‚Second Image Reversed‘ (Gourevitch 1978), indem sie die strukturellen Veränderungen, die von außen an ein politisches System herangetragen werden, als erklärende Variable in das Zentrum der Analyse stellen. Dies muss allerdings unterschieden werden von den horizontalen Ansätzen, welche die Prozesse des ‚Policy-Lernens‘ und der Isomorphismen zwischen Systemen erklären wollen. Ebbinghaus hat noch einmal daran erinnert, dass die Methode des Vergleichs auf der Analyse von Variation bzw. Ähnlich-

keit eines Phänomens auf einer gewählten Analyseebene – ob nun national, supranational oder subnational – beruht. Der vergleichende Ansatz untersucht horizontale Handlungsketten, die auf derselben Ebene wirken. Bei Mehrebenenanalysen können vertikale Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Analyseebenen in hierarchischen Entscheidungsstrukturen und mehrschichtigen Sozialsystemen in den Blick genommen werden (Ebbinghaus 1996). Die beiden Methoden folgen aus unterschiedlichen Gewichtungen der Analyseebenen ('levels of analysis') und der Beobachtungseinheiten ('unit of analysis'), die entsprechend eine unterschiedliche Konzeptualisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen nach sich ziehen. Das bedeutet, dass beim Vergleich Analyseebenen und Beobachtungsebene, die abhängigen und unabhängigen Variablen immer auf derselben Ebene angesiedelt sind, während die Mehrebenenanalyse ein Phänomen auf der nationalen Ebene mit Bezug auf Wechselbeziehungen zwischen niederen und höheren Ebenen erklärt (Ebd.). Daraus folgt, dass es eine Notwendigkeit gibt, sich entweder für eine bestimmte Analyseperspektive zu entscheiden, oder jeweils im Verlaufe einer Untersuchung explizit von einer in die andere Methode zu wechseln, wenn sich die Analyseebene ändert. Vergleichende Analysen bleiben in diesem Zusammenhang weiterhin das einzige Mittel, unterschiedliche Wandlungsprozesse überhaupt sichtbar zu machen: Wenn – wie in unserer Eingangsfrage angenommen – der Europäisierungsprozess der Nationalstaaten stärker durch das allen EU-Staaten gemeinsame Politikabkommen und den Druck, der durch die europäische Ebene erzeugt wird, determiniert ist, als durch den spezifischen Verarbeitungsmechanismus der Staaten selbst, müssten sich die Veränderungen in den Staaten gleichgerichtet und in ähnlichem Tempo ergeben. Anders gewendet: Wenn Staaten mit ähnlichen strukturellen Voraussetzungen regelmäßig ähnlich auf bestimmte Inputs der europäischen Ebene reagieren und Staaten, die diese Voraussetzungen nicht haben, nicht, kann aufgrund der identischen Inputs durch die europäische Ebene geschlossen werden, dass hier die Ursachen auf der Ebene der nationalen Systeme gesucht werden müssen. So ließen sich etwa „allgemeine Policy-Profile“ von Ländern nachweisen, die politikfeldübergreifend sind (Feick 1992, 262). Die europäische Integration bietet also ganz neue Anknüpfungsmöglichkeiten für das vergleichende Arbeiten, indem sie die einmalige Möglichkeit bietet, die Policy-Variable für alle Systeme kontrollieren. Diese methodische Chance der Integration für die vergleichende Systemanalyse scheint mir bislang noch nicht annähernd für die Gewinnung neuer Erkenntnisse über die europäischen Staaten ausgeschöpft.¹⁵

Der sich für unsere Fragestellung aufdrängende methodische Weg eines Vergleichs von Mehrebenengesetzgebung in verschiedenen europäischen Systemen mit der Mehrebenengesetzgebung in der Europäischen Union ist versperrt, da es unter heutigen Bedingungen unmöglich ist, die versteckte Gesetzgebung

¹⁵ Dies soll und muss aber nicht gleichzeitig bedeuten, dass von der Annahme einer homogenen Staat-Gesellschafts-Beziehung ausgegangen wird, die Tilly für den Kardinalfehler der vergleichenden Staatenanalyse der historischen Soziologie hält (Tilly 1992, 330)

europäischer Provenienz in den Mitgliedstaaten von rein nationaler Gesetzgebung zu trennen, was die Voraussetzung eines solchen Ansatzes wäre. Aus diesem Grunde musste ein anderer Weg gewählt werden, indem die Untersuchung in mehrere Stufen geteilt wird, wobei jeweils die Ergebnisse eines Untersuchungsabschnittes im Erklärungszusammenhang des Folgenden verwertet werden. Dabei muss zwischen den Untersuchungsebenen gewechselt werden, denn wenn – wie es der theoretische Ansatz verlangt – outputs von Implementationsprozessen durch eine Kombination von bottom-up und top-down Faktoren erklärt werden sollen, müssen diese zunächst getrennt beobachtet werden, wobei im Falle des europäischen Systems auf den Zustand der institutionellen Koevolution Rücksicht genommen werden muss, d.h. dass die Spielregeln der unterschiedlichen Ebenen möglicherweise institutionelle Effekte auf der jeweils anderen Ebene nach sich ziehen könnten.

Aus diesem Grunde kann sich die Analyse nicht auf singuläre Umsetzungs- und Implementationsprozesse in einzelnen Ländern beschränken (Golub 1996; Jordan 1997), sondern ist als struktur-, politik- und ländervergleichende Untersuchung ausgearbeitet und damit methodisch voraussetzungsreicher als Arbeiten, die sich als holistische Einzelfallstudien (Yin 1994, 38ff.) auf eine einzelne Richtlinienumsetzung beschränken.

In einer auf die europäische Ebene festgelegte Analyseperspektive wird zunächst im Rahmen einer rechtspolitologischen Rekonstruktion der institutionellen Evolution versucht herauszuarbeiten, welche Variablen für die Konstituierung der europäischen Implementationssysteme bedeutsam waren und in welchem Erklärungsverhältnis sie zueinander stehen. Wenn dem also so ist, dass es eine dem Integrationsprozess inhärente Dynamik gibt, die politische Anpassungsprozesse auf der mitgliedstaatlichen Ebene erzeugt, welche wiederum die Effektivität der gemeinsamen Politiken determiniert, so gilt es diesen Effekt möglichst als konstanten Effekt nachzuweisen. Nur wenn dies gelingt, kann hier eine kausale Beziehung unterstellt werden. Zwar kann hier ein Zusammenhangsmaß nicht dem einer ‚Large-n‘-Untersuchung entsprechen: „We compare several units, that have varying values in our explanatory variables and observe the values on the dependent variables. We believe that the differences we observe in the values of the dependent variables are the result of the differences in explanatory variables that apply to the observations (King u.a. 1994, 93). Gleichwohl sollte die methodische Argumentation dieser Logik folgen.

Der Ablauf der Untersuchung ist dabei folgender: Die Hypothesen über Implementationsdefizite in föderalen Systemen machen zunächst Aussagen über die Wahrscheinlichkeit von bestimmten Entwicklungsverläufen auf der föderalen Ebene im Bereich der Systementwicklung. Es geht also zunächst darum, im Rahmen einer Analyse der konstitutionellen Rahmenbedingungen von Mehrebenengesetzgebung Stärke/Schwäche zentralen Zwanges, der auf die mitgliedstaatliche Ebene ausgeübt werden kann, zu messen: Im Mittelpunkt stehen hier Strukturen, Gesetzgebungsinstrumente und Sanktions- und Kontrollmechanismen. Die systematische und diachronische Analyse dieser sich in einer histori-

schen Entwicklung aus dem Vertrag entwickelnden Voraussetzungen europäischer Gesetzgebung sind wichtig für die Konzeptbildung der nächsten Analysestufen. Die erste Stufe der Analyse erarbeitet also die institutionellen Parameter des Implementationssystems europäischer Politik: Wenn es so ist, dass die Vertragskonstituenten föderaler Zusammenschlüsse Mechanismen vorhersehen, durch die eine Durchsetzbarkeit des Vertrages und der durch ihn generierten Entscheidungen gewährleistet werden, gilt es zunächst induktiv nach den im Vertrag enthaltenen Regeln zu suchen, die diese Durchsetzbarkeit im Sinne der Vertragspartner gewährleisten sollten. Dabei wird zu unterscheiden sein, dass sich die ursprüngliche Zuweisung von bestimmten Funktionen auf Organe geändert haben kann. Es gilt daher nachzuzeichnen, wie die ursprüngliche Konstruktion aussah, um dann zu ermitteln, welche Modifikationen der Funktionszuweisungen sich ergeben haben und auf welche Akteureinflüsse diese Modifikationen zurückzuführen sind. Dazu sind die Gemeinschaftsentscheidungen selbst sowie die Regeln und Sanktionsinstrumente, die zur Durchsetzung des Vertrages geschaffen wurden, in Bezug auf jene Akteure zu untersuchen, die über diese Instrumente verfügen.

In dieser Sicht soll in einem ersten Schritt verfolgt werden, die Politik der Systemverfestigung seit den späten sechziger Jahren verfolgt wurde: Ausgehend vom Vertrag ist nachzuvollziehen, welche systemstabilisierenden Mechanismen für die Verfestigung eines föderalen Zusammenhaltes gemeinsam vereinbart worden waren. Wie hoch ist der föderale Druck am Ausgangspunkt veranschlagt und wie kommt er im Handlungssystem des Entscheidungsprozesses und der Politikdurchsetzung zum Tragen? Dabei soll nicht eine anonyme Systemdynamik veranschlagt werden, sondern es soll nachvollzogen werden, in welcher Form sich die Funktionszuweisungen für das Implementations- und Rechtsdurchsetzungssystem entwickelt haben: Erklärt werden soll der Status der Implementationssystems europäischer Politik am Ende der neunziger Jahre.

Die Analyse erfolgt in einer rechtspolitologischen Perspektive, d.h. die empirische Grundlage beruht im wesentlichen auf der Vertrags- und Urteilsanalyse relevanter Gerichtsurteile zur Durchsetzung des EG-Rechts sowie auf den gesetzgebungspolitischen Äußerungen der beteiligten Akteure. Hierbei müssen die expliziten Steuerungsversuche des Prozesses durch die Prinzipale von den – im Sinne der Vertragssprinzipale – nicht-intendierten Effekten unterschieden werden. Angewandte Methoden sind hier explorative Interviews mit Kommissionsbeamten, EuGH-Beamten und Europaparlamentariern, Dokumentenanalysen der Gerichtsurteile, interne Organisationserlasse, Umsetzungsberichte und andere gesetzgebungspolitische Stellungnahmen der Kommission sowie anderer Akteure, insbesondere des EuGH. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1960 bis in das Jahr 2000.

In der zweiten Phase der Untersuchung werden die institutionellen Anpassungsprozesse in den Mitgliedstaaten in einer sehr engen – straff auf die in Kapitel 3 gewonnen Ergebnisse in Bezug auf die Entwicklung föderalen Drucks zugeführten – Perspektive untersucht: Diese Reduzierung der Perspektive ist not-

wendig, da die Untersuchungsperspektive der makroadministrativen und juristischen Institutionen beibehalten werden soll. Vor allem geht es darum, Europäisierung von Organisationen, die einem gleichen systematischen Außendruck ausgesetzt werden, sichtbar zu machen. Dazu werden jeweils die Grundprinzipien der nationalen Umsetzungsstrukturen vergleichend verdeutlicht: Ein solcher Vergleich kann auf die Benutzung ‚traditioneller‘ Methoden der Regierungslehre – der Typenbildung und Klassifikation – nicht verzichten. Denn es geht zunächst darum, die institutionellen Regeln für die Steuerung der Rechtsinkorporierung europäischer Entscheidungen aus spezifischen Systemeigenschaften zu erklären. Die Besonderheit der Analyse liegt indes in der dynamischen Perspektive, denn es soll dem Wandel der Strukturen im Verlauf der neunziger Jahre nachgeforscht werden. Die dort gewonnenen Ergebnisse werden verglichen, so dass hier in der Perspektive des engen Ausschnitts die Tendenzen zur Pfadabhängigkeit und zur Konvergenz genau nachvollzogen werden können. Möglicherweise ist kein Wandel feststellbar: auch dies ist festzuhalten. Es wird hier eine bewusst enge Organisationsanalyse veranschlagt, die mit der ‚Nadelöhr-Funktion‘ spezifischer Institutionen der Mitgliedstaaten bei den Umsetzungsprozessen inhaltlich begründet werden kann. Im Ergebnis kann für die Mitgliedstaaten ein Profil erstellt werden, das zum einen die strukturellen Voraussetzungen und Spielregeln der Umsetzungssteuerung in den Staaten sichtbar macht, zum anderen die Systeme kennzeichnet, die in den neunziger Jahren eine dynamische Entwicklung durchgemacht haben, und schließlich die Richtung dieser Entwicklung angibt. Angewandte Methoden in diesem Untersuchungsabschnitt sind explorative Interviews mit Ministerial- und Parlaments- und Länderbeamten in den Mitgliedstaaten Deutschland, Großbritannien und Frankreich sowie mit Akteuren der politischen Ebene. Die Ausgangsanalyse wird auf der Grundlage der bekannten vergleichenden verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten erstellt (S. Forschungsbericht), die Interviews fragen vor allem die Perspektive des Wandels ab. Hinzu kommen die Analysen von einschlägigen Dokumenten wie etwa Organisationserlassen, Expertenberichten, Parlamentsdokumenten und – soweit zu diesem Thema vorhanden – Presseberichten.

Zur quantitativen Überprüfung der Wirksamkeit der in den Untersuchungsabschnitten 1 und 2 untersuchten erklärenden Variablen ‚föderaler Durchsetzungszwang‘ und ‚mitgliedstaatliche Anpassungsmechanismen‘ wird in der dritten Stufe der Untersuchung mit Mitteln der deskriptiven Statistik die Umsetzungseffektivität der Gemeinschaftsentscheidungen untersucht: Ziel ist es, die in allen Systemen gegebenen Effekte zu erkennen, hierzu muss eine diachronische Perspektive angesetzt werden, so Meyer/Hannan zitiert nach Jepperson:

„Simple panel analyses of the relationships among features of national societies provide no information on larger processes affecting all subunits...This takes us in the direction, not of a causal comparative analysis (for we really have but one case evolving over time), but toward historical description and time series...in order to describe features of the whole system“ (Jepperson 2001, 16).

In Bezug auf diese Untersuchung bedeutet dies: Nur eine zeitliche Sicht auf

die Wirkungen des Implementationssystems versetzt uns in die Lage zu verstehen, inwieweit die Entwicklung des mehrstufigen Gesetzgebungssystems möglicherweise zu einer konvergenten Entwicklung in den Staaten geführt hat oder nicht. Diese Perspektive wird in der Analyse veranschlagt, indem sie versucht, die Situation vor der Einführung der Sanktionsmechanismen des Vertrages und der EuGH-Rechtsprechung von der Situation am Ende der neunziger Jahre zu unterscheiden, bzw. die dynamische Entwicklung im Verlaufe der neunziger Jahre zu verfolgen. Hierzu stehen unterschiedliche Daten zur Verfügung: Zum einen die Umsetzungsbilanzen, d.h. die Statistiken über Umsetzungsquoten in Mitgliedstaaten und in verschiedenen Politikbereichen. Diese Zahlen liegen für die Zeit ab 1990 vor, es kann so nachvollzogen werden, inwieweit die Implementation in ihrer ersten Stufe, d.h. auf der Stufe der Inkorporierung des Rechtes auf der mitgliedstaatlichen Ebene, funktioniert hat. Zu dieser Statistik wurde eine Datenbank mit etwa 3000 Eingaben erstellt, die jeweils die Umsetzungsquoten für ein Land in einem Jahr und Politikbereich erfasst. Diese kann mit der Maurer/Wessels-Rechtsaktestatistik verknüpft werden, wenn es etwa darum geht, die Anteile der Richtliniengesetzgebung an dem geltenden Recht in einem Politikbereich zu erfassen. Diese Gesetzgebungsstatistik muss von der Statistik der Vertragsverletzungen unterschieden werden, die den Hauptteil der jährlichen Umsetzungsberichte ausmacht, auf deren Grundlage Analysen bisher erstellt wurden und werden (Börzel 2001; Jensen 2001): Diese arbeiten mit gruppierten Daten und einer Einzelerfassung der Vertragsverletzungsverfahren. Diese Arbeit arbeitet hauptsächlich mit den bereits gruppierten Daten. Diese Daten bilden bereits einen Prozess der ‚Adjudication‘ ab, denn mit der Aufnahme in die Register der Vertragsverletzungen werden Umsetzungsprobleme erst erfasst, wenn der in Kap. 3.2.1. beschriebene Verhandlungsprozess zwischen Kommission und Mitgliedstaat abgeschlossen ist, die Kommission ihren Ermessensspielraum zuungunsten der Regierungen nutzt und ein Verfahren anstrengt. Angesichts dieser Verfahrensbedingungen, die sich im Verlauf der neunziger Jahre stark gewandelt haben, wäre es verfehlt, diese Daten als objektive Maßzahlen für das ‚Befolgungsverhalten‘ von Staaten zu operationalisieren: Hier wird ebenso sehr wie das Verhalten von Staaten das Verhalten der Kommission abgebildet. Die Wirkungsrichtung der statistischen Bezüge ist daher fraglich und kann nur aufgrund einer qualitativen Untermauerung der hier gewonnen Aussagen festgestellt werden: Daher wird Statistik vorsichtig eingesetzt und geht nicht über deskriptive Verfahren hinaus. Zudem muss ermittelt werden, inwiefern die Vertragsverletzungsverfahren auf Probleme der stufigen Gesetzgebung zurückzuführen sind und nicht auf ‚Compliance‘: Denn das Vertragsverletzungsverfahren ist vor allem eine Methode, die Anwendung des Rechtes (also Implementation) zu garantieren und nicht dauerhafte ‚Compliance‘ mit den neuen Regeln. Die verwendeten Zahlen wurden den Umsetzungsberichten entnommen, so dass ein Vergleich für die Vertragsverletzungsverfahren seit Beginn der achtziger Jahre möglich ist (Der erste Umsetzungsbericht erschien im Jahr 1984). Diese Datenbank umfasst ebenfalls etwa 3000 Eingaben und wird durch punktuelle CELEX-basierte Sta-

tistiken ergänzt.

Quantitative Informationen über die Schwierigkeiten der nationalen Ebene, Politiken in bestimmten Bereichen zu implementieren, gibt darüber hinaus die Statistik der Vorabentscheidungsverfahren: Hier werden auf einer Makroebene Phänomene der Inkompatibilität sichtbar, die man ansonsten allein im Rahmen von Fallstudienanalysen destillieren könnte. Die Zahlen dürfen freilich ebenso wenig allein als objektiver Maßstab für die rechtliche Kompatibilität von Regelungen genommen werden wie die Statistik der Vertragsverletzungsverfahren, denn das ‚fire alarm‘-Modell der Kontrolle der Rechtsumsetzung ist – wie dargestellt – durch die Strukturen mitgliedstaatlicher Interessenorganisation und Gerichte in hohem Maße national ‚biased‘. Diese Zahlen wurden – ebenso wie andere weiterhin zugezogenen Daten – durch geschicktes Programmieren der CELEX-Datenbank generiert und mit den Ergebnissen in Bezug auf die Vertragsverletzungen in Zusammenhang gebracht (S. zu den eingesetzten Suchvorschriften die jeweiligen Tabellen).

III Bedingungen der EU-Ebene: Instrumente und Durchsetzung europäischer Entscheidungen

Wie gesehen beruht das Regieren in der EU nicht auf unmittelbarem Verwaltungshandeln und dem Einsatz von Gewaltmitteln und finanziellen Ressourcen, sondern auf rechtlicher Integration (Cappelletti u.a. 1986), also der Produktion und Durchsetzung – vornehmlich regulativer – Rechtsnormen.

Im Mittelpunkt steht im Folgenden zunächst der Modus, durch den die gemeinsame Gesetzgebung die Systemebenen miteinander verknüpft und auf Dauer miteinander verbunden hat. Um dies zu klären, wird schematisch die Entwicklung des Gesetzgebungssystems der Gemeinschaft seit den achtziger Jahren in den Blick genommen. Denn die institutionellen Kapazitäten des heutigen Systems sind noch immer im Wesentlichen ein Resultat der Umgestaltung, der sie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre unterzogen wurden. Das materielle Ziel dieser prozeduralen Revisionen war bekanntlich die Durchsetzung des Binnenmarktes durch die Überwindung der Gesetzgebungsblockaden. Die hohe Aktivität in Bezug auf die konstitutionellen Weichenstellungen der Steuerung gemeinsamer Entscheidungsproduktion wurde in den Folgejahren beibehalten: Jede Regierungskonferenz hat bislang diese Fragestellung auf ihrer Agenda gehabt und diesbezügliche Reformen generiert. Für die Frage nach der *Durchsetzung* und *Kontrolle* gemeinsamer Entscheidungen trifft dies auf den ersten Blick nicht zu.

Mit der faktischen Öffnung des Gemeinsamen Marktes, die die Effizienz des reformierten Entscheidungssystems in den wesentlichen Punkten bestätigte, verschob sich in den neunziger Jahren die Aufmerksamkeit auf die tatsächliche Effektivität der ergriffenen Maßnahmen (Monti 1997). Dabei erwies sich, dass es

Lücken gab, „implementation gaps“ bzw. „gaps between formal competencies and institutional capacities“ der eigentlichen Umsetzung (McGowan u.a. 1996, 561; Olsen 1997, 178).

Welche Anteil an diesen ‚Lücken‘ hat die föderale Ebene und in wiefern ist sie institutionell gewappnet, zentralen Zwang auf die Mitgliedstaaten auszuüben, die die europäische Politik umzusetzen haben? Wie stark ist die Autoritätsbeziehung der EG mit ihren Gliedstaaten, wenn es um Implementation und die hierarchische Erzwingung der Rechtsanwendung geht? Diese Untersuchungsperspektive fokussiert hier zunächst den Vertrag als Rahmen, der über die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen nur begrenzt Auskunft geben kann. Während in Bezug auf die Politikgestaltung die Präferenzen der Mitgliedstaaten permanent beobachtet werden müssen, um die Chancen der Kooperation in bestimmten Feldern zu beurteilen, gilt dies für das System der Rechtsdurchsetzung nur bedingt: Hier geht es eher um die Etablierung dauerhafter Regeln für die gemeinsame Durchführung und Kontrolle von Entscheidungen, denn die einmal gefassten Beschlüsse sind zunächst nur schwer revidierbar und daher in hohem Maße von gemeinsamen europäischen Vorgaben für Kontrolle und Sanktionen mitgliedstaatlicher Umsetzung abhängig.

III.1 Regulierungsinstrumente föderaler Steuerung

Wenn es im Folgenden darum geht, den ‚Stand des verkoppelten Gesetzgebungssystems‘ in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu ermitteln, ist es elementar, nicht nur den quantitativen, sondern vor allem den qualitativen Wandel der gemeinschaftlichen Regulierung in den achtziger Jahren zu erinnern: Der Ipsensche Begriff des „Zweckverbandes funktionaler Integration“ (Ipsen 1972) kann als eine für die siebziger Jahre angemessene Zustandsbeschreibung der Gemeinschaft akzeptiert werden, beschränkte sich doch die europäische Rechtsetzung noch recht zielgenau auf die Bereiche der vier Freiheiten sowie der Agrar-, (Verkehrs-) und Sozialpolitik. Die Kriterien für die Bestimmung der Aufgabenfelder bereitete keine Schwierigkeit, da die Grenzen des Europarechts durch die ‚enumerative Einzelermächtigung‘ noch relativ scharf konturiert waren. Daher entwickelte sich die Harmonisierung durch die positive Setzung gemeinsamer Standards nur vorsichtig: noch im Jahr 1970 wurden lediglich 31 Richtlinien verabschiedet. Die Praxis konsensualer Ratsentscheide nach dem Luxemburger Kompromiss hatte die Expansion des Rechts tatsächlich erheblich verlangsamt (Krislovu.a. 1986). Marktschaffende Regulierungen wurden durch die Interessenkonflikte zwischen mehr oder weniger interventionistischen Mitgliedstaaten blockiert: Die europäische Integration, so Scharpf, schien – mit Ausnahme der GAP – auf dem Niveau einer Zollunion zu stagnieren, und „die Vertragsbestimmungen über nicht-tarifäre Beschränkungen und wettbewerbsverfälschende staatliche Wirtschaftsaktivitäten lagen bis Mitte der achtziger Jahre in

einem Dornröschenschlaf“ (Scharpf 1999, 54).

Als die Delors-Kommission schließlich zu Beginn der achtziger Jahre entschied, den ‚Binnenmarkt‘ auf die Agenda zu setzen, erzeugte dies zunächst Irritation: Der erwartete politische Großentwurf wurde hiermit durch ein Projekt ersetzt, das sich in den Augen mancher kaum von dem unterschied, was dreißig Jahre zuvor in den Gründungsverträgen der Gemeinschaften festgeschrieben worden war, nämlich ein Gemeinsamer Markt aller Produktionsfaktoren (Vorwort Bieber u.a. 1988, 14ff.). Dennoch reagierten die Mitgliedstaaten positiv auf das Weißbuch und setzten innerhalb eines Jahres die erste Regierungskonferenz nach 1957 ein (Zu unterschiedlichen Erklärungen dieser Präferenzkonvergenz s. Forschungsbericht). Im Unterschied zum bestehenden Vertrag zeichnet sich das Binnenmarkt-Programm durch seine klare Zielformulierung und die Festschreibung der Instrumente aus. Politikziele und die zu ihrer Verwirklichung eingesetzten Mittel stehen in engem Bezug, wobei die regulative Verbindlichkeit der Maßnahmen die bedeutendste Rolle spielt: Das Programm legte präzise materielle und prozedurale Vorgaben und Fristen für die Umsetzung des siebenjährigen Gesetzgebungszyklus mit seinen ursprünglich 221 Richtlinien und 61 Verordnungen fest und sah vertragsgemäß Stichtage für die Evaluation der Maßnahmen vor (Art. 8b EWGV). Neben dem materiellen Ziel der Verwirklichung eines Raumes „ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ...gewährleistet ist“ (Art. 8a EWG-V), wurde durch die Verknüpfung des Binnenmarktes mit der EEA (Bulmer u.a. 1998, 22) eine Trias prozeduraler Reformen durchgesetzt, die die Zielverwirklichung institutionell absichern sollten: die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit auf fast alle Binnenmarktfragen (mit Ausnahme der Steuern, Freizügigkeit und Arbeitnehmerrechte) und – am bedeutsamsten – die ‚neue Strategie‘ der gegenseitigen Anerkennung von Standards und des Neuen Ansatzes der Harmonisierung. Während die ‚neue Strategie‘ als Konzept die Frage betraf, ob Harmonisierung überhaupt notwendig sei (oder aber Gegenseitige Anerkennung ausreiche), differenzierte der ‚Neue Ansatz‘ im Anschluss daran verschiedene Arten der Harmonisierung (Schmitt von Sydow 1988, 92).

Zwar gilt auch heute, dass die Gemeinschaften im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten keine legislative Allzuständigkeit haben. Aber die funktional ausgestalteten Ermächtigungsnormen zu allen Maßnahmen, die der Herstellung und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes dienen – v.a. die ‚Implied Powers‘ und die „Abrundungsbefugnisse“ des EGV Art. 308¹⁶ (Müller-Graf 1999, 782) -, lösen eine kaum mehr abgrenzbare Gesetzgebungskompetenz der europäischen Ebene aus und sperren gleichzeitig nationale Gesetzgebung in weiten Tei-

¹⁶ Der vor dem Inkrafttreten des EUV 1993 so bedeutende EGV-M Art. 235, der an eine Einstimmigkeit des Rates gebunden ist, hat in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren. Dies geschah nicht zuletzt vor dem Hintergrund des BVerfG-Maastricht-Urteils, das explizit vor einer de facto vertragsändernden Nutzung dieser Residualkompetenz warnt.

len: „Eine funktionale, auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bezogene Gesetzgebungskompetenz ist beinahe grenzenlos“ (Joerges 1993, 497).

Die Sperrwirkung gegenüber nationaler Rechtssetzung beruht oft nicht auf einer faktischen Kompetenzübertragung, „sondern die Mitgliedstaaten werden vielmehr aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen daran gehindert..., von ihrer originären Staatsgewalt Gebrauch zu machen“ (Furrer 1994, 52f.). Mit der Ratifikation des Vertrages von Nizza bestehen nunmehr Gemeinschaftskompetenzen in beinahe allen Bereichen öffentlichen Handelns (so bereits Weidenfeld 1998).

In den Gemeinsamen Markt als zentrales Gestaltungsprinzip der Gemeinschaft ist also ein Kompetenzgeflecht eingearbeitet, das auf dem Spannungsverhältnis der vier Grundfreiheiten mit den dagegen stehenden nationalen Regelungsvorbehalten („Ordre Public-Ausnahmen“: EGV Art. 30, Art. 39 Abs. 3, Art. 46 Abs. 1, Art. 55) beruht. Diese Regelungsvorbehalte können ihrerseits durch die Rechtsangleichungskompetenzen der Gemeinschaft (EGV Art. 94/95) ausgehebelt werden, welche wiederum expansiv in mitgliedstaatliche legislative Handlungsspielräume hineinwirken und diese begrenzen. Die Festlegung auf Gemeinschafts- oder auch – in der deutschen Terminologie – ‚Bundestreue‘ ist es, durch die die Mitgliedstaaten der EU sich letztlich aneinander und an die europäische Ebene gebunden haben. Sie verzichten darauf, nationale legislative Kompetenzen konträr wahrzunehmen, und verpflichten sich gleichzeitig, europäische Entscheidungen durchzusetzen und loyal zusammenzuarbeiten (Zuleeg 1998, Art. 5, Rdnr. 1):

„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgaben.

„Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten“ (EGV Art.10).“

III.1.1 Angleichungsstrategien: vertikale vs. horizontale

Harmonisierung

Nicht nur die Gesetzgebungsgebiete und die Qualität der Rechtssetzung haben sich seit den achtziger Jahren geändert, sondern die Autoritätsbeziehung zwischen föderaler und nationaler Ebene haben einen entsprechenden Facettenreichtum ausgebildet und können im Bereich der Gesetzgebung und Regulierung stark unterschiedlich ausprägt sein. Dies hängt bei der Schaffung neuer vergemeinschafteter Politiken im wesentlichen davon ab, wie sehr die Staaten im einzelnen dazu bereit sind, ihre Gesetze aneinander anzugleichen, oder aber eine hierarchische Intervention durch die übergeordnete Ebene doch als notwendig angesehen wird. Harmonisierung (Rechtsangleichung) und Föderalisierung (Rechtsvereinheitlichung) werden daher idealtypisch als die beiden maßgeblichen gesetzgeberischen Handlungsformen definiert, die angewandt werden, um

in territorial gegliederten politischen Systemen eine funktionsangemessene „Einheit in der Vielfalt“ politischer Regulierung zu erzeugen (Berman 1996). Hier ist die föderale Lösung durch die bundesgesetzgeberische, direkte Intervention gekennzeichnet. Legislative Kompetenz wird autonom von der föderalen Ebene wahrgenommen, die gliedstaatliche Ebene ist nicht unmittelbar in die Programmformulierung involviert. Dies ist der Weg des amerikanischen Föderalismus: Die doppelten Instanzenzüge des Trennsystems vereiteln die Intervention der gliedstaatlichen Ebene in die Gesetzgebung der föderalen Ebene. Föderale Regulierung wird etwa in den USA vor allem dort nachgefragt, wo Industrien fürchten, durch den regulativen Domino-Effekt bundesstaatlicher und lokaler Gesetzgebung Märkte zu verlieren („preemptive federalism“ Majone 1991, 97):

„Federal legislation was preferable to state legislation – particularly if federal standards were set based on technical presentations to an administrative agency rather than through symbolic appeals to cost-externalizing politicians“ (Elliot u.a. 1985, 331).

Im Gegensatz dazu steht die *legislative Harmonisierung*. Sie ist im Allgemeinen definiert als:

„...the process by which state law on a given matter comes to resemble the law of other states within that federal system, while nevertheless retaining its identity as state law“ (Elazar 1987).

Die Frage ist aber: Wie gleichen sich die Rechtsetzungssysteme von Staaten untereinander an? Hier muss hinsichtlich des Koordinierungsmodus, durch den Harmonisierung erzeugt wird, differenziert werden: Wenn beispielsweise im US-System von legislativer Harmonisierung die Rede ist, so ist damit stets die freiwillige Angleichung von bundesstaatlicher Gesetzgebung gemeint, die auf der rein zwischenstaatlichen Ebene koordiniert wird. Das Monitoring wird von der NCCUSL, der National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, im Rahmen horizontaler Selbststeuerung erbracht (Shanker 1986). Die EU hingegen ist auf die positive Koordination durch die Kommission angewiesen, die vorderhand gegenseitige Transparenz der nationalen Gesetzgebungen herstellt, damit Störungen des freien Warenverkehrs – die dann wiederum positive Rechtsetzung durch die europäische Ebene notwendig machen könnten – bereits im Ansatz abgewehrt werden können.

Wird dennoch zwischenstaatliche Harmonisierung notwendig (S.u.), so ist es im Normalfall zentrale Gesetzgebung, die Modus und Reichweite dieser Harmonisierung erzwingt. Diese wird erst dann voll wirksam, wenn die Staaten diese Gesetzgebung in die eigene Rechtsordnung überführt haben. Dieser Mechanismus erfordert also a priori keinen gegenseitigen Abgleich gesetzgeberischer Lösungen, sondern er beruht einzig auf dem Zwang der Teilstaaten, die eigene Rechtsordnung den Vorschriften der übergeordneten Ebene anzupassen, ohne dabei freilich ihren Charakter als autonomes ‚staatliches‘ Recht zu gefährden. Diese Technik wird ‚vertikale Harmonisierung‘ genannt.

Das Paradox der vertikalen Harmonisierung liegt in dem – im Unterschied zum ‚preemptive federalism‘ – wesentlich ausgeprägteren Zentralisierungsdruck, der von ihr ausgeht: Anders als die autonomen US-Staatenverwaltungen, die die

Beteiligung an der Umsetzung von Bundesgesetzgebung ganz ablehnen können (S. New York vs. United States, 505 US 144) und dann häufig in stärkerem Maße Zielscheibe des fiskalisch steuernden ‚coercive federalism‘ werden (S. Supreme Court-Urteil South Dakota v. Dole 1987, s. Kincaid 1994)¹⁷, stehen die mitgliedstaatlichen Verwaltungen im vertikalen Harmonisierungsmodell der EU in erheblichem Maße in der Gefahr, zu „federal government’s agents of administration“ (Berman 1996, 41) zu mutieren. Sie sehen sich damit immer weniger in der Lage, Ressourcen für die Entwicklung und Durchführung eigener politischer Programme bereitzustellen, so auch Briffault:

„...federalization may leave states with less discretion than harmonization but it is more respectful of the state’s legitimacy as independent decision-makers“ (Briffault 1996, 53).

Zwar fehlt der EU die für ein föderales System zentrale Kompetenz eines konstitutionellen Vetos der zentralen Ebene (Mc Kay, 2001, 133). In Bezug auf die Definition von konkurrierenden Kompetenzen gibt es hier jedoch kaum einen Bereich, in dem

„...both the Community and the Member States hold exclusive competences without conflict between them, or without the action of one party having to pre-empt that of another“ (Ibanez 1999, 42f.).

Die USA müssen also in dieser Sicht inzwischen als ein legislativ wesentlich dezentraleres System angesehen werden als die EU: Dies gilt umso mehr nach der Rechtsprechung des Rehnquist-Supreme Court, der in den neunziger Jahren in der Folge des zitierten Urteils ‚New York‘ aus dem Jahr 1992 in wiederholter Rechtsprechung deutlich die Immunität der Einzelstaaten gegenüber dem Kongress¹⁸ und gegenüber der amerikanischen Bundesverwaltung abschirmte, obwohl – so selbst im Urteil New York – die Gerichtsmehrheit anerkannte, dass der „Congress has substantial power to govern the nation directly, including the areas of intimate concern to the States“ (New York, a.a.O., 162, s.a. Thomas 2001, 10ff.).¹⁹ In Printz v. United States wurde zuletzt bestätigt, dass der Kongress keine Handhabe hat, „to comander state executive branch officials“ (521 US 898, 1997).

Modus, Felder und Geschwindigkeit der europäischen Gesetzgebungsentwicklung in den einzelnen Sachbereichen waren und sind konstitutionell nicht deutlich abgegrenzt und damit in Bezug auf ihre Verwirklichung durch das

¹⁷ Auch Grants können bekanntlich zurückgewiesen werden, wenn das mit ihnen verbundene Gesetzgebungspaket nicht implementiert werden soll. Das bedeutet, dass die Bundesebene zunehmend mit Maßnahmen die staatliche Ebene zu überspringen versucht (Z.B. durch direkte Transfers an Individuen).

¹⁸ S. etwa den vergeblichen Versuch des Kongresses, das Gesetz gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz für die Bundesstaaten gegenüber ihren Beschäftigten verbindlich zu machen (Kimmel et. al. v. Florida Board von Regents et. al., 528 US 19 (2000)).

¹⁹ Der Supreme Court verfolgt also derzeit nicht eine Restauration des ‚Dual Federalism‘ in einer unzeitgemäßen – hinter den New Deal zurückgehenden – Form (McCulloch v. Maryland, 1819), sondern verhält sich als ein „stabilizer of the federal-State balance of power“ (Conlan 2000).

Wechselspiel unterschiedlicher Harmonisierungstypen und deren Bezug zu bestimmten Gemeinschaftsorganen determiniert: Ursprünglich sollte im Sinne des liberalen Binnenmarktkonzepts das Ausmaß gesetzgeberischer Interventionen durch die europäische Ebene so gering wie möglich gehalten werden. Das Hauptziel gemeinschaftlicher Tätigkeit war ja – ausgenommen die sektoralen Sonderpolitiken wie Landwirtschafts-, Verkehrs- und Atomenergiepolitik – zunächst ausschließlich die Beseitigung von Hemmnissen eines gemeinsamen Marktes und seine Flankierung durch begleitende und übergreifende Politiken (Z.B. Außenwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kohäsionspolitik, Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherpolitik). Dennoch fallen auf den ersten Blick für die einzelnen Tätigkeitsbereiche – auch bei gegebener gleicher primärrechtlicher Kodifizierung – signifikante Unterschiede beim Gesetzgebungsaufkommen auf.

Hier ist also zunächst schematisch festzuhalten, dass sich vor allem jene Rechtsgebiete schneller fortentwickelten, in denen die Gemeinschaften über weitgehende Rechtssetzungs- und –durchsetzungskompetenzen verfügten. Ob es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen der legislativen Expansion in einigen Feldern und der leichteren Durchsetzbarkeit gibt, wird im Folgenden noch nachzuprüfen sein.

Die einschlägige Annahme über die Nutzung der Vertragsartikel läuft darauf hinaus, dass mit Vertragsänderungen neue Artikel in den meisten Fällen intensiv genutzt werden (Maurer/Wessels Rechtsakte-Statistik, Köln 2000). Aber zeichnet sich auch eine zweite „Welle“ ab, wenn die Regulierung mit den jungen Vertragsartikeln erfolgreich war? Unter den unterschiedlichen einschlägigen Studien zum Thema der legislativen Expansion sticht die Studie von Page et al. (Page u.a. 1997) hervor, die den Spill-Over-Effekten zwischen Gesetzgebungssektoren eine hohe Bedeutung zuschreiben, die zu einer phasenweise sehr starken Dynamik einzelner Politikbereiche führen kann. Die Frage aber, ob „erfolgreiche“ Politik in einem bestimmten Bereich zu mehr Nachfrage nach europäischer Regulierung führt, wird hier aber auch nicht aufgeworfen.

In den ersten Jahren der Gemeinschaften galt freilich die ganze Aufmerksamkeit der Gesetzesinitiative und dem Auflegen gemeinschaftlicher Programme. Erst gegen Mitte der achtziger Jahre hatte sich der Ansatz der vertikalen Totalharmonisierung mit dem „Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse“ (1968)²⁰, das gegen Ende der sechziger Jahre erste Ansätze einer ‚Angleichungspolitik‘ abgelöst hatte, als letztlich untauglich für die rasche und effektive Etablierung gemeinsamer Standards diskreditiert. Er galt deshalb als eines der wichtigsten Hindernisse beim Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse: Nach sechzehn Jahren Harmonisierungsarbeit waren 173 Richtlinien verabschie-

²⁰ S. Entschließung des Rates über ein „Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Gütern, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben“ (Abl. C 48, 16/5/1968, 24), das im Rahmen eines dreistufigen Programms durch Richtliniengesetzgebung mit detaillierten technischen Anhängen bis zum 1. Januar 1976 umgesetzt werden sollte.

det worden. Erbracht hatte das Experiment der Totalharmonisierung zumindest aber die Erfahrung, dass vor allem jene Harmonisierungsversuche erfolgreich verliefen, die mit dem Instrument der normkonkretisierenden Verweisung arbeiteten, das in der Niederspannungsrichtlinie (RL 73/23/EWG) erfolgreich eingesetzt wurde. Das Regelungsmodell dieser RL wurde denn auch zum Präzedenzfall für die „Neue Konzeption für die technische Harmonisierung und Normung“ (S. Ratserklärung vom 7. Mai 1985, Abl. C 136/1, Anhang II).²¹ Als zweiter auslösender Faktor einer neuen Regulierungskultur in den achtziger Jahren gilt die Rechtsprechung des EuGH: Die Kommission nahm im Binnenmarktweißbuch die Ansätze der Dassonville und Cassis de Dijon-Urteile des EuGH auf²², die von einer grundsätzlichen funktionalen Äquivalenz und gegenseitigen Anerkennungsfähigkeit nationaler Normen ausgehen. Das bedeutet, dass eine gemeinschaftliche Regelung nur dann notwendig wird, wenn Schutzgüter nach EVG Art. 30 (z.B. öffentliche Gesundheit) und ‚zwingende Erfordernisse‘ in Frage stehen.²³ Dieser EuGH-Judikatur haben die Mitgliedstaaten in der Folge oft durch europäische Gesetzgebung zuvorzukommen versucht. Die Urteile konnten also am Ende sogar zusätzlich gesetzgebungsauslösend wirken, wenn die Mitgliedstaaten eine ‚ungeregelte‘ Deregulierung eines Sektors durch Richterrecht gemeinsam zu verhindern oder zu beheben versuchten (‚preventing the worst legislation‘ Schmidt 1997). Dasselbe galt für eine proaktive Deregulierungspolitik der Kommission in bestimmten Bereichen, in denen sie androhen konnte, von den eigenen Kompetenzen Gebrauch zu machen (EGV Art. 86.3, ehem. Art. 90.3): Diese Strategie hat häufig ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten nach EGV Art. 95 (ehem. Art 100a) zumindest ‚erleichtert‘.²⁴

III.1.2 Entlastung der vertikalen Harmonisierung durch Delegation an Agenturen: Erfolgsmodell Binnenmarkt?

Im Zentrum der Binnenmarktidee stand also der „Neue Ansatz“ („New Approach“), demzufolge sich positive Gemeinschaftsgesetzgebung nach EGV Art.

²¹ S. a. „Schema einer Richtlinie für die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch ‚Normenverweis‘“, KOM (85) 19endg.

²² Zuerst s. Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des EuGH v. 20.2.1979 Gormley, Laurence (1981), Cassis de Dijon and the Communication from the Commission, *European Law Review*, 6(3): 454-459.. S. Procureur du Roi/Dassonville, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, s. Rewe-Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rs 120/78, Slg. 1979, 649.

²³ Theoretisch hatte indes schon zu diesem Zeitpunkt der EuGH durch seine Rechtsprechung zur Direktwirkung erheblich die unmittelbare Notwendigkeit aktiver vertikaler Harmonisierung reduziert, der bereits in den sechziger Jahren die primärrechtlichen Verbote des EG-Vertrages, die die Grundfreiheiten garantieren, durchgesetzt und damit zu einer indirekten Föderalisierung der europäischen Gesetzgebung in erheblichem Maße beigetragen hatte.

²⁴ Bei S. Schmidt als ‚Divide et Impera‘-Strategie qualifiziert (Schmidt 1995), bei Ehlermann als eine erfolgreiche Strategie für die parallele Erzeugung von Wettbewerb und Kooperation im Gemeinsamen Markt (1995).

94 nunmehr darauf beschränken sollte, im Gemeinschaftsrecht die Ziele einer Maßnahme („essential safety requirements or requirements in the general interest“) festzulegen, nicht aber die Details regulieren, durch die diese Ziele zu erreichen wären. Alle weiteren Harmonisierungsmaßnahmen („Technical specifications“, s. Ratserklärung vom 7. Mai 1985, Abl. C 136/1) sind seither so weit wie möglich an unabhängige Agenturen zu delegieren (Everson u.a. 1999), die diese Standards spezifizieren (zur institutionellen Problematik der Beziehung zwischen Gemeinschaftsinstitutionen und Standardisierungsbehörden, s. Bulmer u.a. 1998, 158ff.), oder sie werden dem zwischenstaatlichen Wettbewerb als Koordinationsmechanismus anheim gegeben, der zunächst eine ordnungsgemäße Notifizierung nationaler Maßnahmen zur Voraussetzung hat:

„Je größer der Bereich der gegenseitigen Anerkennung ist, desto weiter ist auch der Platz für die Konkurrenz unterschiedlicher Regeln“ (Ehlermann 1995, 13).

Die Grundidee des Binnenmarktes war also gegen das staatlich-hierarchische Modell politischer Steuerung gerichtet und setzte somit bereits verfahrensmäßig ein politisches Programm ins Werk, das in wichtigen Mitgliedstaaten wie Frankreich – hätte es sich um ein nationales Reformprogramm gehandelt – eher geringe Verwirklichungschancen gehabt hätte. Dies bedeutet aber umgekehrt nicht, dass die Richtlinien des Neuen Ansatzes auf der nationalen Ebene effizienter zu implementieren wären als jene, die im alten Modus der Totalharmonisierung regulieren:

„Wenn es nur einen Rahmen gibt, dann hakt sich die Diskussion eben an diesem Rahmen fest“ (Interview 35).

Wird von einer Richtlinieninitiative abgesehen, und stellen die technischen Sekretariate der Normungsorganisationen fest, dass es nicht angebracht ist, auf der europäischen Ebene zu standardisieren²⁵, kann eine notifizierte Maßnahme auf der nationalen Ebene durchgeführt werden, so weit die ‚gegenseitige Anerkennung‘ in den nationalen Regelungstexten ordnungsgemäß kodifiziert ist. Dieser Kodifizierungszwang wurde bis heute so weit ausgebaut, dass eine explizite Klausel über die gegenseitige Anerkennung in allen potentiell binnenmarktrelevanten nationalen Regelungstexten inzwischen zwingend vorzusehen ist. Dies wurde mit der Verurteilung Frankreichs in der ‚Foie Gras‘-Sache²⁶ und mit in einer Erklärung des Rates vom 28.10.1999 über die ‚Gegenseitige Anerkennung‘ untermauert (Abl. C 141, 19.5.2000, 5). Diese Ausweitung der Anerkennungsregel hat zur Folge, dass man inzwischen davon ausgehen kann, dass nationale Gesetzgebung in binnenmarktrelevanten Bereichen sich selbst durchgängig unter den Regelungsvorbehalt der anderen vierzehn Legislaturen setzt.

Das Binnenmarktziel, mit dem neuen Ansatz einer begrenzten horizontalen

²⁵ S. hier Vilamoura-Verfahren, das spezifische Kriterien für die Europäisierung einer Norm festlegt.

²⁶ S. Kommission / Frankreich, C-184/96, Slg. 1998, I-6917.

Harmonisierung die Nachfrage der Wirtschaft nach Normen zügiger zu befriedigen als dies in einem unionalen Gesetzgebungsverfahren möglich ist, wird im Rahmen der gemeinsamen Normungsorganisationen CEN/CENELEC und ETSI allerdings nur bedingt verwirklicht. Im CEN²⁷ lag die durchschnittliche Erarbeitungszeit einer Norm im Jahr 1991 bei 135 Monaten (zum Vergleich: die mediane Verabschiedungsdauer einer Kommissionsvorlage betrug in 1990 244 Tage, s. König 1997, 89). Obwohl CEN/CENELEC – anders als die EG – nunmehr zunehmend vom Konsensprinzip abweichen und zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit (77%-Mehrheit) kommt, wird hier die Langsamkeit des Entscheidungsprozesses der politischen Institutionen zwar ausgelagert, aber im Grunde reproduziert. Daher hat die Kommission im Laufe der neunziger Jahre immer wieder ihre ‚Veto-Macht‘ im Regulierungsprozess massiv zur Geltung gebracht und angedroht, zum alten Ansatz zurückzukehren, wenn die an gemeinsamen Standards interessierten Akteure durch Normung keine entsprechenden Ergebnisse erzielen.

Die Delegation von Normung an unabhängige, nicht-majoritäre Agenturen (S. hierzu theoretisch Majone, Kap. 2) enthebt diese nämlich nicht einer Aufsicht durch politische Institutionen. So kann beispielsweise die Gültigkeit von Harmonisierungsdokumenten²⁸ von einzelnen Regierungen im Rahmen des Meldeverfahrens ausgesetzt werden: In einem solchen Fall leitet die Kommission ein Prüfverfahren ein (Konsultation des 83/189-Ausschusses), das unter Umständen in eine Rücknahme des Verweises auf das HD und die einzelstaatlichen Normen mündet (S. etwa Kommissionsentscheidung 96/450/EG vom 24. Juni 1996). Denn zwar liegt die Verantwortung für die technische Richtigkeit der Normen bei CEN/CENELEC, ETSI²⁹ und den notifizierten nationalen Agenturen, das legislative Verweissystem wird jedoch durch die supranationale Behörde koordiniert und die Kommission ist die einzige Instanz, die die Richtlinienkonformität der Normen überprüft. Dies gilt vor allem für die wesentlichen Schutzanforderungen im Bereich Sicherheit, Gesundheit usw. Die Kommission spielt damit im Notifizierungsverfahren wie bei der Mandatsprüfung eine bedeutende Rolle.

Seit 1989 wird durch die suprastaatliche Ebene die Notifizierungsaktivität der Mitgliedstaaten kontrolliert, indem die nationalen Amts- und Gesetzesblätter einer systematischen Analyse unterzogen werden (S.a. Umsetzungsberichte seit

²⁷ Anfang 2000 sind die Normungsgremien von 19 Ländern als Vollmitglieder im CEN vertreten: die der 15 EU-Mitgliedstaaten, der EFTA-Staaten Norwegen, Island und Schweiz sowie der Tschechischen Republik.

²⁸ HD abgekürzt: Sie werden eingesetzt, wenn eine europäische Norm (EN) nicht zustande kommt und gelten als Übergangslösung. Zu den HD werden die Fundstellen der einzelstaatlichen Normen, durch die die harmonisierten Normen umgesetzt werden, zusammengefasst und im EG-Amtsblatt C veröffentlicht.

²⁹ S. „Allgemeine Leitsätze für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und den europäischen Normenorganisationen Europäische Komitee für Normung (CEN) und Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung (CENELEC)“, vom 13. November 1984.

1998). Dazu hat die Kommission zusätzlich private Einrichtungen beauftragt, komplette Sektoren in einigen Mitgliedstaaten nach Verstößen zu durchkämmen, wodurch etwa für die Jahre 1993/94 für 2% der untersuchten nationalen Dokumente ein Verstoß gegen die Notifizierungsverpflichtungen aufgedeckt wurde (KOM (96)286, 28). Die Verstöße gegen die Notifizierungsverpflichtungen werden im Rahmen des Verfahrens EGV Art. 226 als mitgliedstaatliche Vertragsverletzung geahndet. Bei der Mandatserteilung werden separate Verträge zwischen Kommission und Normungsgremien abgeschlossen, in denen die Parteien den zu normierenden Gegenstand, die Fristen bezüglich der voraussichtlichen Dauer der Normungsarbeiten sowie den von der EU für diese Arbeiten zu leistenden Finanzbeitrag vereinbaren. Der Finanzbeitrag der EU zum gesamten Normungsvolumen von CEN/CENELEC und ETSI liegt weit über dem Anteil der in ihrem Auftrage erledigten Arbeiten. Europäische Normung verliert im Verhältnis zur internationalen Standardisierung immer mehr an Gewicht, die Mitgliedstaaten ‚poolen‘ also auch hier finanzielle und technische Ressourcen, um sich auf globaler Ebene Vorteile im regulativen Wettbewerb zu verschaffen.

Die Notifizierung als Instrument steht im Zentrum der für die Gesetzgebung relevanten Informationspflichten der Mitgliedstaaten und ihrer Standardisierungsorgane. Sie ist durch die Informationsrichtlinie RL 83/189/EWG und die ihr nachfolgenden RL kodifiziert, die das Verfahren für weitere Bereiche spezifizieren (Etwa für den Bereich der Binnenmarktes der Informationsdienste, RL 98/48).³⁰ Ihre wesentlichen Funktionen sind Transparenz und Kontrolle der regulativen Aktivitäten der Gliedstaaten durch die suprastaatliche Ebene sowie die Zertifizierung nationaler Normungsgremien.³¹ Eine bedeutende Schnittstelle ist hier der bei der Kommission angesiedelte 189/83-Ausschuss: Indem er die Vorschläge zur Erteilung von Kommissionsmandaten sowohl ausarbeitet als auch die Mandate koordiniert, wird er zum „der Angelpunkt zwischen Staat und Normung in Europa“ (Deutsches Institut für Normung 1996).

Wichtigster Mechanismus der Notifizierung ist die legislative Stillhaltepflicht des notifizierenden Mitgliedstaates bis ein regulativer Abgleich und ggf. Einsprüche anderer Staaten vorliegen. Zunächst hatte sich die Berichtspflicht der Informationsrichtlinie 83/189/EWG nur auf technische Regulierungen erstreckt, wurde aber als Verfahren bald auch auf die binnenmarktflankierenden Politikfelder – z.B. die Umweltpolitik – übertragen: „Etwa die Hälfte der einzelstaatlichen einschlägigen Rechtssetzung fällt in den Anwendungsbereich des Informationsverfahrens. Bei der verbleibenden Hälfte handelt es sich ohnehin weniger um eigenständige nationale Rechtsetzung, denn um Umsetzung gemeinschaftlicher Normen“ (Bogdandy 1999, 20f.). Die Notifizierung löst in etwa 50% der Fälle Reaktionen anderer Mitgliedstaaten aus und in etwa 20%-30% der Fälle nutzen Mitgliedstaaten und Kommission die Möglichkeit einer ausführlichen

³⁰ Im Rahmen der Kodifizierungsarbeiten wurden die zitierten RL in der RL 98/34 zusammengefasst: Abl. L 204, 21.7.1998, 37-48.

³¹ S. im Anschluss daran Kommissionsentscheidungen 90/230/EWG, 92/400/EWG, 96/136/EG.

Stellungnahme. Für die Jahre 1992-1994 wird der Anteil der nationalen Notifizierungen, die Unionsgesetzgebung auslösen, mit etwa 5% angegeben, was angesichts der Quantität der Notifizierungen als erheblich angesehen werden muss (Ebd. FN 104). Für die Jahre 1993-1996 ergibt sich beinahe eine Verdoppelung der Quote gemeldeter einzelstaatlicher Maßnahmen (ohne Umsetzungsmaßnahmen von EG-Recht).

Gleichzeitig regulieren aber die Nationalstaaten weiterhin auch extensiv den Bereich der technischen Normen. In ihrem Bericht zur Qualität der Rechtsetzung konstatiert die Kommission besorgt, dass im Binnenmarkt nationale Vorschriften für Produkte kontinuierlich zunehmen (S. Graphik, s.a. Europäische Kommission 1998: Für eine bessere Gesetzgebung, 14). Dies liegt freilich unter anderem in einer verbesserten Meldedisziplin der Mitgliedstaaten begründet, die auf eine neuere EuGH-Rechtsprechung zu RL 83/189/EWG zurückgeht: Ein Mitgliedstaat, der es versäumt, eine technische Vorschrift mitzuteilen, kann sich gegenüber dem einzelnen nicht hierauf berufen. Die Norm darf also von nationalen Behörden und Gerichten einzelnen gegenüber nicht angewandt werden (CIA Security/Signalson SL, Rs. C-194/94, Slg. 1996 I-2201). Grundsätzlich sieht die Kommission das Verfahren als ein Monitoringinstrument an, das ihr die Chance eröffnet, sich breit zu einzelnen Gesetzgebungsgebieten und bereits geltenden nationalen Regeln zu äußern, die als Referenz oder juristische Vorlage für das notifizierte Vorhaben dienen:

„Das Notifizierungsverfahren gibt den Kommissionsstellen die Gelegenheit, den Wortlaut dieser Dokumente kennen zu lernen und deren Auswirkungen auf das Gemeinschaftsrecht zu bewerten“ (KOM 96(286), 21).

Neben dem großen Anteil der deutschen Sekretariate an den europäischen technischen Arbeitsgruppen (Mitte der neunziger Jahre: 39%, gegenüber 20% britischen und 14% französischen Sekretariaten, s. a. Schreiber 1991)) wird auch der Meldemechanismus als ein Grund für den großen Einfluss deutscher Initiativen angesehen: Ein hohes Regulierungsniveau führt zu einem hohen Aufkommen an Notifizierungen (wenn auch die entsprechende Disziplin vorhanden ist, Mitteilung zu machen, wovon man für die deutsche Verwaltungskultur ausgehen kann). Die Regulierungsdichte hat also eine Tendenz, sich auf oder sogar über dem Niveau des am stärksten verregelten Systems einzupendeln. Dieser Effekt gilt beispielsweise ähnlich für den Verbraucherschutz: Sollen nicht-tarifäre Handelshemmnisse vermieden werden, ist letztlich unionale Re-Regulierung unumgänglich, sei sie nun staatlich oder verbandlich formuliert (Voelzkow 1996, 260). Vor allem hochregulierende Gliedstaaten sind also häufig nicht bereit, auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zurückzugreifen.

Ob die Initiative einer Notifizierung staatlicher Maßnahmen immer einen strukturellen Vorteil für die gemeinschaftsweite Durchsetzung des eigenen Regulierungsmodus bedeutet, scheint vor dem Hintergrund der wachsenden Transparenz des Verfahrens für alle Beteiligten und des immer früheren Zeitpunktes, zu dem es greift, allerdings fraglich. So Héritier noch: „Als Monopolnachfragerin aus den an sie herangetragenen regulativen Angeboten kann sie [die Kom-

mission] auswählen, ohne darüber informieren zu müssen, wer was vorgeschlagen hat“ (Héritier 1995). Daran anknüpfend wird dann die Theorie des regulativen Wettbewerbs und die Attraktivität einer ‚first mover‘-Strategie beschrieben, die vorgeblich die Chancen der hochregulierenden Staaten verbessert, eigene Lösungen durchzusetzen und damit Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Auch Eichener/Heinze/Voelzkow (Eichener u.a. 1990) betonen noch 1990, dass die Mitgliedstaaten bestrebt sein müssen, nationale Normen früh zu erstellen, bevor CEN/CENELEC ein entsprechendes Verfahren beginnen können, weil dann die Stillhaltevereinbarungen greifen. Die Erfolgchancen dieser Strategie relativieren sich aber mehr und mehr angesichts der prozeduralen Weiterentwicklungen der Notifizierung. Der Wandel zu RL 98/34/EG macht deutlich, dass die Mechanismen der föderalen Prävention von nationalen Alleingängen rigider werden. Dies ist unter anderem auf Vorkehrungen von RL 94/10/EG zurückzuführen, den Begriff der technischen Vorschrift so weit auszulegen, dass etwa de facto verbindliche Berufs- und Verhaltenskodizes im Bereich der Produktionsverfahren (z.B. „Geprüfte Sicherheit“) unter sie fallen, sowie auf die zweite Abänderung der RL 83/189/EWG, durch die die absolute Vertraulichkeit der nationalen Notifizierung abgeschafft wurde (S. nunmehr: RL 98/34/EG, Art. 8 Abs. 4). So Fronia³²:

„Künftig wird es seltener vorkommen, dass eine einzelstaatliche Bestimmung, die potentiell eine Maßnahme mit gleicher Wirkung ist, keine technische Vorschrift i.S. der neuen Definition darstellt. Folglich wird es immer schwieriger, eine solche Bestimmung nicht bereits in der Entwurfsphase und somit ex ante zum Gegenstand einer Überprüfung und eines potentiellen Einschreitens der Kommission oder anderer betroffener Mitgliedstaaten zu machen“ (Fronia 1996, 102).

Dies führt zusätzlich zu einer nachhaltigen Störung nationaler Willensbildungsprozesse insofern, als auch die frühe Präferenzbildung auf der nationalen Ebene, die häufig in Form von Veröffentlichung von Vordokumenten geschieht, nunmehr unter die Notifizierungsregel fällt und somit für die europäische Ebene und die übrigen Mitgliedstaaten transparent wird. Dies hat zur Folge, dass Mitgliedstaaten mitunter ‚zurückhaltend‘ reagieren, wenn sie im Rahmen des Verfahrens um Stellungnahme zu den eigenen Entwürfen gebeten werden:

„...[D]iese Antworten deuten darauf hin, dass die notifizierte nationale Tätigkeit entweder ein Entwurf für eine europäische Norm zur öffentlichen Untersuchung auf nationaler Ebene war, oder dass es sich um eine Voranalyse auf nationaler Ebene handelte, die zur Unterstützung von in der Entwicklungsphase befindlichen europäischen Arbeiten dienen sollte“ (KOM(96)268, 10).

Strategisches Handeln der Mitgliedstaaten im Bereich regulativer Politik wird unter solchen Bedingungen durch die europäische Ebene mehr und mehr erschwert.

³² Leiter des Sektors Notifizierungsverfahren für einzelstaatliche technische Vorschriften in der GD Industrie.

Die Verknüpfung der Gesetzgebungsebenen im Modus der Regulation wie im Modus der Gesetzgebung verdeutlicht vor allem eine Tendenz: Die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme werden stärker durch europäische Rechtsetzung verändert als diese das europäische Recht beeinflussen können. Dies ist vor allem auf das Fehlen einer Kompetenztrennung zwischen den Ebenen zurückzuführen, die die Sachzwänge der Rechtsgeltung des europäischen Rechtes auf der nationalen Ebene zu einem alle anderen Erwägungen bezwingenden Faktor werden lassen, so Ibanez:

„[T]he field of action that national law occupies has been narrowed with one overriding limitation: the need to respect Community law. This is the consequence of the principle of supremacy of EC law. Although this principle can only be claimed when Community acts within the sphere of its competences, the lack of a clear list of these competences has made the need to respect EC law, in principle, over-comprehensive“ (Ibanez 1999, 43f.)

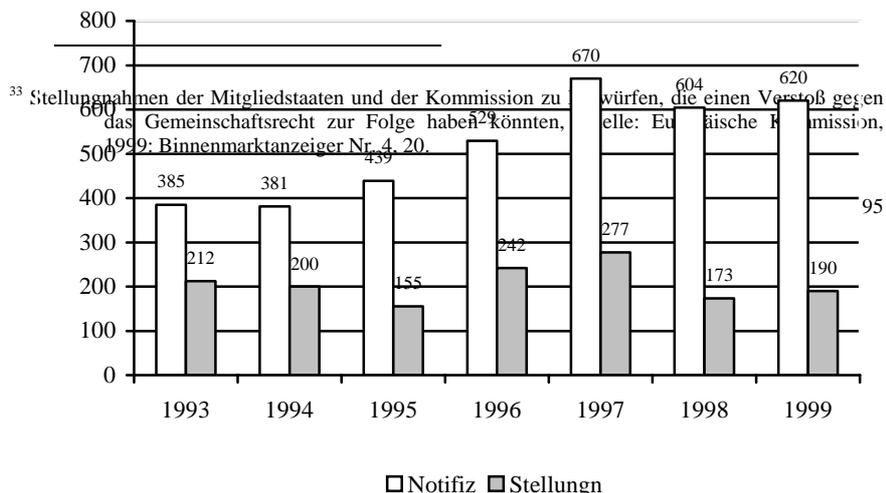
Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung sind also auf ungleichgewichtige Weise verknüpft: Während die Rechtsdurchsetzung objektiveren Kriterien unterworfen werden kann, muss die Kompetenzbalance auf der Ebene der Rechtsetzung stets von neuem politisch austariert werden, wobei sich die Kommission im Bereich der nicht in die gemeinsame Kompetenz fallenden Felder breite Koordinations- und Monitoringfunktionen gesichert hat.

III.1.3 Wandel der Kommissionsfunktionen im Bereich der Initiative:

Legislative „Herunterzongung“ durch Subsidiarität

Auch im Rahmen der New Approach-Richtlinien entsteht für die Kommission – wird im Zuge des Clearing-Verfahrens die Gefahr eines nicht-tarifären Handelshemmnisses erkannt – ein erheblicher Zeitdruck, einen Regulierungsvorschlag zu präsentieren, da der notifizierende Mitgliedstaat nur eine Stillhaltefrist von zwölf Monaten (Ab dem Tag der Mitteilung an die Kommission) einhalten muss (S. RL 98/34/EG, Art. 9 Abs.3).

Schaubild 3: Anzahl der von den Mitgliedstaaten notifizierten Entwürfe technischer Vorschriften und der ausführlichen Stellungnahmen³³, 1993-1999



So kommt es dazu, dass sie möglicherweise in Bereichen tätig wird, denen sie in ihren jährlichen Gesetzgebungsprogrammen keine Priorität eingeräumt hat und für die gegebenenfalls in einzelnen Mitgliedstaaten kein Regulierungsbedarf erkannt wird.

In einer implementationsorientierten Perspektive wiegt dieser Faktor umso schwerer, als bei Mehrheitsentscheidungen im Rat in einem solchen Fall für Mitgliedstaaten ein Erhalt des nationalen, regulativen Status quo unmöglich wird. Es müssen also entweder Verluste einkalkuliert werden (König 1997, 105). Diese können dann häufig allein noch durch die mangelnde Durchsetzung des Rechts kompensiert werden.³⁴ Gleichzeitig steigt das Risiko einer Schwächung des Gesetzgebungssystems durch eine Überlastung mit Kommissionsvorlagen, die bereits in einer frühen Phase des Entscheidungsprozesses wieder zu den Akten gelegt werden. Dennoch wendet sich die Kommission gegen eine Generalisierung des ‚leichteren‘ Regulierungsansatzes der gegenseitigen Anerkennung von PAS (‚Public available specifications‘) sowie gegen die Fragmentierung der Normierungsverfahren durch die Zertifizierung weiterer Normenorganisationen (Gelistet im Anhang der Informationsrichtlinie), da eine Schwächung der institutionellen Bindung an die Kommission befürchtet wird (Egan 1998, 499), auf der der kombinierte Ansatz von (vertikaler!) Harmonisierung und Standardisierung im Wesentlichen beruht. Angesichts dieses strikten Beharrens der Behörde, im Bereich der europäischen Normierung Herrin des Verfahrens zu bleiben³⁵, erscheint es nicht nachvollziehbar, warum der Neue Ansatz von den Intergouvernementalisten als eine „profoundly decentralising policy“ eingeschätzt wird (Moravcsik 1998, 317).

Die Frage ist dann, ob die Maßnahmen vertikaler Entflechtung zu einem höheren Maß an Dezentralisierung geführt haben als der Neue Ansatz.

Der Mechanismus frühzeitiger, reziproker Information führt zwar nicht geradewegs zu Zentralisierung, aber er bewirkt ein hohes Maß an gegenseitiger legislativer Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten: Weite Teile nationaler Gesetzgebung werden auf der europäischen Ebene bereits in der Initiativphase evident und – aufgrund der zunehmenden horizontalen Transparenz – für die anderen Mitgliedstaaten zum Gegenstand regulativer Reaktion. Zwischenstaatliche negative Koordination wird damit zugleich unter die Aufsicht der Kommission gestellt. Denn sie ist die Schnittstelle, die im Verfahren der ‚Weiterverfolgung‘ (Art. 9 Abs. 1.2 der Informations-RL) Stellungnahmen der Mitgliedstaaten einfordert und so nationale Alleingänge im Ansatz eindämmen kann.

Die Instrumente des legislativen Abgleichs greifen nicht nur immer früher, sondern auch in immer mehr Politikbereichen. Eine weitere bedeutsame Entwicklung zeichnet sich in diesem Zusammenhang mit dem Notifizierungsverfahren

³⁴ Dies tritt indes nicht oft ein, da die Verabschiedung eines Rechtsaktes meist nicht gelingt, da die Frist zu knapp bemessen ist (KOM(96)286, 25).

³⁵ Siehe etwa Allgem. Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen CEN und CENELEC und der Europäischen Kommission (Siehe auch in diesem Sinne: (Eichener, 1990 #1204, 631).

ren entsprechend der Entscheidung 3052/95 (Abl. L 321 vom 30. Dezember 1995, 1) ab, die als Vervollständigung des ‚Neuen Konzepts‘ und der Produktsicherheitsrichtlinie 92/59/EG gesehen wird: Kontrolle der gesetzgeberischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen dieses Verfahrens dadurch, dass nunmehr die nicht-binnenmarktrelevante Gesetzgebung und Gesetzgebungsallergänge offen gelegt werden müssen. Die Staaten verpflichten sich umgekehrt, alle nationalen Maßnahmen zu notifizieren, die den freien Warenverkehr von in anderen Mitgliedstaaten hergestellten Waren aus Gründen der Sicherheit, der Gesundheit usf. behindern könnten. Dieses Verfahren wird bislang unzureichend genutzt³⁶, da es von den Mitgliedstaaten de facto als ein Verfahren der Selbstanzeige von Maßnahmen gleicher Wirkung perzipiert wird (Interview): So hatte Frankreich im Jahr 1997 26 von insgesamt 33 Notifizierungen in diesem Verfahren gemeldet, im Jahr danach aber aufgrund der mit den Folgen dieser Notifizierungen gemachten Erfahrungen nur 5 von 68. Die Mitgliedstaaten Belgien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich hatten überhaupt keine Maßnahmen gemeldet.³⁷ Auch wenn die Regelung in diesem Bereich noch nicht voll greift, stellt sie als Methode systematisch einen weiteren Schritt in Richtung auf ein integriertes Rechtsetzungssystem dar. Gesetzgebungsverflechtung ist also neben dem Phänomen der de facto Verluste an Feldern ausschließlicher, nationaler Gesetzgebungskompetenz und Reduzierung auf ausführende Maßnahmen auch auf die Verkoppelung der Gesetzgebungssysteme zurückzuführen.

Beharrt sie im Bereich der technischen Normung auf ihrer Rolle, so spielt allerdings in der Sicht der Kommission die eigene Initiative für europäische Gesetze eine immer geringere Rolle, denn bestehende Verpflichtungen gewinnen – verglichen mit der Bedeutung neu aufgelegter legislativer Programme – zunehmend an Gewicht. Nach eigenen Angaben ergeben sich für sie gegen Ende der neunziger Jahre Initiativen für Unionsnormen aus vier verschiedenen Arten von Anlässen (Europäische Kommission 1998: Für eine bessere Gesetzgebung, 4ff.):

- 35% der Gesetzesinitiativen ergeben sich aus den internationalen Verpflichtungen der Union;
- 25-30% der Vorschläge zielen auf die Anpassung bereits bestehender Rechtsvorschriften;
- 20% der Initiativen gehen auf Aufforderungen durch andere Organe zurück, namentlich den Rat (aber auch verstärkt das EP);
- alle anderen – also etwa 20% der Vorschläge ergeben sich – so die Kommission – aufgrund eines objektiven ‚Regulierungszwanges‘, wenn etwa eine Unionsnorm auch nach Prüfung entsprechend den Vorgaben des Subsidi-

³⁶ S. Bericht der Europäischen Kommission zur Anwendung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG in den Jahren 1997 und 1998, KOM (2000) 194.

³⁷ Circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1996 relative à la procédure mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, Journal Officiel du 31 juillet 1996, 11592.

aritätsgebots im Binnenmarktinteresse unabdingbar wird.

Nach der Einführung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Maastrichter Vertrag hat sich das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten bezüglich der gemeinsamen Gesetzgebung nachhaltig verändert: Im Zeitvergleich zeichnen sich Effekte des Subsidiaritätsprinzips und eine Zurückhaltung, europäische Gesetzgebung zu veranlassen, seit Mitte der neunziger Jahre deutlich ab. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung unionaler Maßnahmen im Zuge der Begründungspflicht nach EGV Art. 253 hat dazu geführt, dass auch in beinahe allen Mitgliedstaaten eine sehr frühe politische Bewertung von Vorschlägen für neue EG-Maßnahmen im Lichte des Subsidiaritätsgebots vorgenommen wird (So etwa in Frankreich, Interviews 12 und 21, s.a. Circulaire des Premiers, 13.12.1999).

Zwar sollten nationale und europäische Gesetzgebung nicht als kommunizierende Röhren verstanden werden. Dennoch scheint es so, dass eine zunehmende Regulierungstätigkeit der Mitgliedstaaten mit einer Abnahme auf der europäischen Ebene zusammenfällt. Die Kommission rechtfertigt Maßnahmen zunehmend mit einem „Gesetzgebungsdruck“, der unter „Missachtung“ des Subsidiaritätsprinzips von den Mitgliedstaaten ausgeübt wird (KOM(99)162, 4) und auf die zitierten Ursachen zurückgeführt wird. Ein Ausbau aktiver Harmonisierungspolitik zeichnet sich auf der Ebene der supranationalen Institutionen nicht ab: Die Rolle der Kommission als ‚policy entrepreneur‘ hat sich im Bereich der echten Gesetzgebung – rein quantitativ – im Verlaufe der letzten zehn Jahre drastisch reduziert.

Dies liegt zum einen sicherlich in der Tatsache begründet, dass ein sehr hohes Niveau von Vergemeinschaftung bereits erreicht ist, so dass von einem gemeinsamen legislativen Sockel aus Gesetzesrevision und vorsichtige Weiterentwicklungen verschiedener Rechtsgebiete unternommen werden können. Diese Entwicklung liegt aber auch in einer positiven Entscheidung der Mitgliedstaaten begründet, das EG-Rechtssystem auf dem mit dem Maastrichter Vertrag erreichten Niveau zu konsolidieren (S. Aktionsplan für den Binnenmarkt 1997), besser zu kodifizieren (S. SLIM-Initiative) und zu entflechten: Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip, als territoriales Prinzip der ‚Herunterzonung‘ von Politik auf die nationale Ebene, ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt: In der Tat wurden in den Jahren 1997-1999 eine beinahe ebenso hohe Zahl an Rechtsakten im Rahmen der Kodifizierung aufgehoben, bzw. liefen aus, wie angenommen wurden (S. Tätigkeitsberichte der Kommission 1997-1999).

Gleichzeitig ist das funktionale Prinzip der Kompetenzteilung (Horizontale vs. vertikale Harmonisierung entsprechend ‚essential requirements‘ vs. ‚specifications‘), wie es dem Binnenmarktkonzept zugrunde gelegt war, an seine Grenzen gestoßen. Dies gilt v.a. insofern, als auch durch horizontale Harmonisierung im Rahmen von nicht-staatlichen Organisationen nicht durchgängig eine effektivere Produktion technischer Normen gewährleistet werden konnte als durch deren politische Mandatäre.

Das Kräftefeld zwischen EU und Mitgliedstaaten ist also für den Bereich der Gesetzesinitiative und hinsichtlich der Faktoren, die für/gegen eine europäische

Regulierung sprechen, keinesfalls in jener aufgabenteiligen, föderalen Balance wie sie vom Subsidiaritätsprinzip und von den verschiedenen Schonungsdispositionen des Amsterdamer Vertrages gegenüber den Mitgliedstaaten gesetzgebungspolitisch gewollt sind. In der Tat hat durch das Neue Konzept und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die zentrale Ebene im Verlaufe der neunziger Jahre hinsichtlich des von ihr ausgehenden Policy-Inputs bei der Gesetzesinitiative an Bedeutung verloren.

Im Gegenzug kann aber auch kaum von einer echten Dezentralisierung europäischer Regulierung gesprochen werden, denn die mitgliedstaatlichen Normungs- und Gesetzgebungsaktivitäten werden zunehmend durch die europäischen Ebene kontrolliert und mit Auflagen belastet (S. etwa die Anerkennungsklausel). Dieses hohe Maß an Transparenz führt überdies dazu, dass in steigendem Maße die Notwendigkeit von Harmonisierung überhaupt erst erkannt wird: Das verstärkte Monitoring durch die Kommission im Sinne von Polizeipatrouillen (McCubbins u.a. 1984), das auf immer mehr Politikfelder ausgreift, gepaart mit den Regulierungsaufgaben, die im internationalen Kontext unmittelbar über die Mitgliedstaaten oder die europäischen Normungsagenturen in das System eingespeist werden, führen kaum zu einer Entlastung der Agenturen und der technischen Ausschüsse oder zu der angemahnten ‚Renationalisierung‘ politischer Entscheidung.

Andererseits hat – abgesehen von der demokratietheoretischen Fragwürdigkeit einer zunehmenden ‚Exekution‘ gesetzgeberischer Funktionen durch Bürokratien (positiv hier: Egan 1998; Haibach 1997) – die Entlastung der zentralen Ebene durch Delegation nicht zu den erhofften Effizienzgewinnen geführt. So kann bilanzierend zwar die Tendenz zu einer steigenden Bedeutung von privaten Interessenregierungen, Ausschüssen und einzelnen Akteuren bestätigt werden (Coen 1997; Greenwood 1994), andererseits wird aber eine tatsächlich nachhaltige Entlastung politischer Institutionen nicht wirksam (S. Schema), da Dysfunktionen auf der Ebene der Agenturen jeweils auf die Ebene der Union durchschlagen und als Konflikte zwischen Staaten, bei denen die Kommission eine Schiedsrichterfunktion wahrzunehmen hat, ausgetragen werden müssen.

Ehlermann konstatiert hier den neuen Bezug zwischen einem Weniger an Kompetenzwahrnehmung im Rahmen von Gesetzgebung durch die föderale Ebene und einem stärkeren Engagement der Kommission und anderer supranationaler Organe im Hinblick auf die föderale Kontrolle von Umsetzung und Implementierung unionaler Entscheidungen (Ehlermann 1995).

III.1.4 Instrumente europäischer Gesetzgebung und die ‚Neue Regulierungskultur‘: Zentralisierung oder fingierte Harmonisierung?

Wie gesehen hat die ‚Neue Strategie‘ des Binnenmarktes dazu geführt, dass zum einen nur ein Teil des Regulierungsoutputs der europäischen Ebene unmittelbar von Regierungsinstitutionen im engeren Sinne erbracht wird, und dass zum anderen die Verknüpfung mit nationaler Gesetzgebung und Normierung immer

dichter wird. Dies gilt bereits für die Phase der europäischen – respektive nationalen – Gesetzesinitiative, wird aber auch in der Phase der Politikimplementierung relevant, denn die ‚Entlastung‘ der Gesetzgebung durch den ‚New Approach‘ sollte ja zu einer – i.S. einer rationalen Implementationstheorie ‚besseren‘ – ‚Zweck-Mittel‘- Abstimmung bei der Politikentwicklung führen. Damit sollte sie technische und nicht-politische Lösungen für Regelungsprobleme bieten können, die dann – so die Annahme – auch leichter zu implementieren wären (Egan 1998).

Im Mittelpunkt des Gesetzgebungssystems stehen die vertraglichen Handlungsinstrumente der EG, denn durch sie wird letztlich reguliert, welche legislativen Funktionen delegiert werden können und welche Teile in verbindliche Gesetzesform gebracht werden. Sie machen zwar einen abnehmenden Anteil an den EG-Entscheidungen aus, doch sie stellen nach wie vor die Klammer des föderalen Zusammenhanges dar: Sollte dieser Zusammenhang aufgelöst werden, verliert die EU ihren Charakter als Rechtsgemeinschaft (S. Fazit).

Nur für die rechtförmig getroffenen Entscheidungen gilt, dass sie grundsätzlich verbindlich auch auf nationaler Ebene durch staatliche Institutionen verarbeitet und damit einem öffentlichen Verfahren der nationalen, politischen Evaluation unterzogen werden müssen. Welche Instrumente stehen nun dem europäischen Gesetzgeber zur Verfügung und inwieweit können sie den Verlauf der nationalen Umsetzung determinieren? Welche Verbindlichkeitsniveaus ergeben sich für die Transformation in nationales Recht? Konnte mit dem Neuen Konzept des Binnenmarktes und den neueren gesetzgebungspolitischen Weichstellungen der neunziger Jahre der „mismatch between policy approach and outcomes“ (Ebd., 486) aufgelöst werden?

Vertraglich vorgesehen ist ein fester Satz an gesetzgeberischen Instrumenten, die sich vor allem dadurch unterscheiden, dass sie als Kategorien nicht nach politisch-materiellen Kriterien (etwa einer bestimmten Formtypik folgend, s. Ipsen 1972, 449) abzugrenzen sind, sondern hinsichtlich der Adressaten, dem sachlichen Geltungsbereich, der Mittelbarkeit bzw. Unmittelbarkeit der Wirkung sowie der Verbindlichkeitsintensität, die sie auf der Mitgliedstaatenebene entwickeln. Daher ist die Festlegung auf eine vertragliche Rechtsgrundlage und damit auf die in diesem Rahmen zur Verfügung stehenden Vertragsinstrumente ein politisierungsanfälliger Prozess (der darüber hinaus justiziabel ist). Denn er wirkt naturgemäß nicht nur im Hinblick auf die mitgliedstaatlichen Effekte der Instrumentenwahl, sondern auch für die auf der EU-Ebene beteiligten Organe und Entscheidungsregeln präjudizierend (S. in einer statistischen Gesamtanalyse: GOVIUM 2000). Die so genannten ‚Streitfälle bezüglich der vertraglichen Basis von legislativen Maßnahmen‘ sind in zwei Gruppen zu unterteilen: Hier spielen zum einen seit der Einführung der Mitentscheidung vor allem Annulationsklagen des EP gegen RL, die nach anderen Verfahren – d.h. ohne volle Beteiligung des EP – verabschiedet wurden (S. z.B. Studentenrichtlinie, Europäisches Parlament/Rat, Rs. C-295/90, Slg. 1990, I-4193); zum anderen auch Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bezüglich der Anwendung von Mehrheits- oder Ein-

stimmigkeitsregeln im Rat (S. das Beispiel der Hormone-Richtlinie, UK/Rat, Rs. 68/86, Slg. 1988, 855) eine Rolle.

Für die einzusetzenden Handlungsinstrumente RL oder VO stellt sich die Situation jedoch insgesamt immer weniger kritisch dar: Viele der primärrechtlichen Dispositionen, die dem Gemeinschaftsgesetzgeber keine Wahl des Handlungsinstrumentes ließen – wie etwa EGV-M Art. 13 Abs. 2.2 und EGV-M Art. 33 Abs. 2.2 –, sind durch den Amsterdamer Vertrag aufgehoben, während die meisten anderen der bestehenden Vertragsregeln Wahlmöglichkeiten schaffen³⁸: z.B. zwischen VO und RL im Bereich der Wettbewerbspolitik: (EGV Art. 83 Abs.1), oder zwischen VO, RL und Entscheidung (Z.B. Agrarpolitik EGV Art. 37 Abs. 2). Dabei ist bei mehreren zur Verwirklichung des Ziels geeigneten Instrumenten stets dasjenige zu nutzen, das „den Rechtsunterworfenen am wenigsten belastet“ (von der Groeben 1997, Kommentar 189 a, Rn. 20). Obwohl der Rat als Gesetzgeber mitentscheidet, ist die ‚Belastung‘ durch Gemeinschaftsgesetzgebung – und namentlich durch die Richtlinie – seit den Zeiten des Luxemburger Kompromisses regelmäßige nationale Beschwerde, so damals Couve de Murville:

„Une telle pratique constitue de la part de la Commission une tentative de faire glisser la matière dont de telles directives sont l’objet de la compétence nationale à la compétence communautaire. Il convient donc que de tels errements soient abandonnés“ (zit. nach Simon 1997, 5).

Bereits der Spinelli-Entwurf (1984) schlug ein ‚Gemeinschaftsgesetz‘ vor (Art. 34), und in ihren Vorarbeiten zur Maastrichter Regierungskonferenz unterstrich die Kommission zum wiederholten Male den Vorteil eines kohärenten Schemas der Rechtsnormen, das vor allem die Defizite des Instrumentes Richtlinie kompensieren könnte: „...de faire désormais l’économie de l’instrument hybride que constitue, à l’heure actuelle, la directive“ (SEC (91) 4021, 3). Die unumstößliche Schaffung eines ‚EG-Gesetzes‘ ist schließlich auch im Zusammenhang der Parlamentarisierung des Gesetzgebungsprozesses mit dem Kodezisionsverfahren ernsthaft in Erwägung gezogen worden.³⁹ Trotz der zunächst sich abzeichnenden Mehrheit für ein neues Instrument ‚Gesetz‘ (S. Luxemburgisches Non-Paper, Doc. CONF-UP 2008/91) wurde nach dem Widerstand einiger Mitgliedstaaten zwar am Ende mit der Kodezision ein neues Gesetzgebungsverfahren in den Vertrag aufgenommen, jedoch ohne jeden Hinweis auf ein Kriterium, das für das eine oder andere Instrument/Verfahren in Anschlag gebracht werden konnte.⁴⁰ Dies war einer der bedeutenden Arbeitsaufträge für die nächste Regie-

³⁸ Allein in vier Bereichen ist der Einsatz von VO explizit vorgesehen: EGV Art. 39.3 (Durchführungsverordnungen der Kommission im Bereich der Arbeitskräfte-Freizügigkeit); Art. 89 (VO des Rates in der Beihilfenpolitik); Art. 279a (Kompetenzen des Rates in der EG-Haushaltsordnung); Art. 283 (Ratsverordnungen zu Gemeinschaftsbediensteten).

³⁹ S. Vorschlag Italiens (Doc. 10356/90 ADD 2, Annex IV), aufgenommen im Vorschlag der Kommission (CONF-UP 1743/91, s.a. Entschließung des EP vom 18. April 1991, Abl. C 129).

⁴⁰ Dies führt dazu, dass im Rahmen der Mitentscheidung z.T. sehr technische Gegenstände verhandelt werden, die in den Mitgliedstaaten auf dem Ordnungswege geregelt würden (z.B. im

rungskonferenz (S. EGV-M, 16. Erklärung zur ‚Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft‘), die am Ende folgenlos blieben. Freilich wurde der sich verschärfende latente Widerspruch zwischen einem – insbesondere in der Sicht des EP – enorm aufwendigen Gesetzgebungsverfahren, dessen Inhalte aber keinem Relevanzkriterium genüge tun müssen, durch eine Vereinfachung der Kodezision (Streichung der Dritten Lesung) ein wenig abgemildert. Dennoch ist damit das Problem der institutionellen Schwächung des Parlaments durch die Überfrachtung mit politisch unwesentlichen Materien, die in den Mitgliedstaaten auf dem Verordnungswege reguliert würden, weiterhin nicht gelöst.

Im Mittelpunkt der Diskussion um den Amsterdamer Vertrag standen also weniger die systematischen Defizite der Gesetzgebungsinstrumente als vielmehr wiederum die ‚Belastungen‘ der Mitgliedstaaten durch unionale Gesetzgebung. Der Maßstab hierfür fußt im wesentlichen auf einer politischen Einschätzung der Wirkung von Maßnahmen, die seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages unter anderem durch den Nachweis untermauert werden muss (Im Rahmen der Begründungsverpflichtung nach EGV Art. 253), dass Gemeinschaftsziele auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht besser zu verwirklichen sind als auf der unionalen (Subsidiaritätsartikel EGV Art. 5).⁴¹ Zur praktischen Handhabung des Subsidiaritätsprinzips ist das ‚Gesamtkonzept‘ des Europäischen Rates von Edinburgh maßgeblich, in dem Kriterien der Subsidiaritätsprüfung vereinbart sind, die im Rahmen der ‚Interinstitutionellen Erklärung‘ vom 25.10.1993 verfahrensmäßig präzisiert werden (Abl. C 329, 6.12.1993). Schließlich hat die Kommission mit ihren ‚Allgemeinen Leitlinien zur Legislativpolitik‘ vom 16.1.1996 (Bulletin 1 /2-1996, Ziff. 1.10.11) interne Regeln für die praktische Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips⁴² erlassen: Im Rahmen eines zweistufigen Prüfverfahrens geht es darum zu ermitteln, in wie weit eine Maßnahme notwendig ist (‚Kriterium der Notwendigkeit‘) und ob ihre Effizienz der einer mitgliedstaatlichen Maßnahme überlegen ist (‚Kriterium der Wirksamkeit‘).⁴³

Das ‚Gesamtkonzept‘ von Edinburgh ist endlich Grundlage für das AV-Protokoll 21 „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das hinsichtlich der Wahl von Regulierungsinstrumenten unmissverständliche gesetzgebungspolitische Vorgaben formuliert:

„6.Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht

Bereich des Lebensmittelrechts), s.a. im Zusammenhang der Regierungskonferenz 1999/2000: Le Jurisconsulte, Note de Reflexion à l'attention du Groupe des Représentants des Gouvernements des Etats membres, SN 3068/00, 30/5/2000, 4f.

⁴¹ S. aufgrund der Berichtspflichten der Kommission Subsidiaritäts-Rechenschaftsberichte: CSE(95)580; CSE(96)7, KOM(97)626; KOM(98)715; KOM(99)562.

⁴² Der Grundsatz der ‚Verhältnismäßigkeit‘ von Maßnahmen ist justiziabel und in der Rechtsprechung des EuGH bereits vor dem EUV entwickelt gewesen (S.a. neuer: Deutschland/Rat C-426/93, Slg. 1995, I-3723). In den neunziger Jahren ist es indes zu mehreren Aufhebungen von Rechtsakten wegen fehlender oder mangelnder Begründung gekommen (Frankreich/Kommission C-41/93, Slg. 1994, I-1829; WWF UK/Kommission T-105/95, Slg. 1997, II-313).

⁴³ So noch einmal im Kommissions-Bericht, Eine bessere Rechtsetzung 1999, KOM(99)562, 2.

hinausgehen. Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Richtlinien nach Maßgabe des Artikels 249 des Vertrags, die für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, überlassen den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

7. Was Art und Umfang des Handelns der Gemeinschaft betrifft, so sollte bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben, wie dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrages möglich ist. Unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden. Den Mitgliedstaaten sollten in den Gemeinschaftsmaßnahmen Alternativen zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen angeboten werden, sofern dies für eine ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen angemessen und erforderlich ist.“

Während sich also die Entscheidungsverfahren auf der europäischen Ebene weiter ausdifferenziert haben, soll die ursprüngliche Systematik der Handlungsformen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf ihre mitgliedstaatliche Bindungswirkung stabil gehalten, bzw. auf ihre ursprüngliche Zielsetzung (S. Wiederholung des Wortlautes von EGV Art. 249 im Protokoll!) zurückgeführt werden⁴⁴: Das bedeutet, so die Charta von Köln – dass RL Rahmengesetze bleiben, die mit VO als Durchführungsbestimmungen versehen werden sollen (S. unten zur Typologie der Instrumente). Föderale Gesetzgebung oder vertikale Harmonisierung durch die EG-Ebene erscheinen in diesem Protokolltext als zu vermeidende Formen regulativen Handelns in der EU-Mehrebenengesetzgebung: Mithin wird die ihr unterstellte desintegrierende Wirkung auf die nationalen Rechtssysteme als Systempathologie gebrandmarkt. An ihre Stelle soll wieder Gesetzgebung der Mitgliedstaaten treten (Trotz der ja weiterhin geltenden richterrechtlich fortentwickelten Doktrinen der Direktwirkung, s. folgende Kap.), damit diesen – ungeachtet der fortschreitenden de facto Integration in Gemeinsamen Markt und WWU – wieder breitere Spielräume für das Verfolgen einer autonomen Politikagenda eingeräumt werden können. Die hieraus erwachsenden Anforderungen an das EU-Recht werden von Schley/Fischer in einer Bertelsmann-Studie so formuliert:

„Vielmehr muss eine Möglichkeit gefunden werden, bei der Rechtsetzung auf europäischer Ebene eine möglichst niedrige Eingriffsintensität anzustreben, ohne dass daraus die Gefahr einer unzureichenden und extrem uneinheitlichen Rechtsumsetzung durch die Mitgliedstaaten und ihre Verwaltungen erwächst (Fischer u.a. 1999, 136).

Das Weißbuch der Kommission zur guten Regierung aus dem Jahr 2001 führt in dieselbe widersprüchliche Gedankenschleife: Einerseits wird hier die

⁴⁴ S. so auch nochmals Europäischer Rat Wien (11./12.12.1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin 12/1999, VII: [die Organe] „müssen in vollem Umfang den Grundsatz einhalten, wonach eine Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überläßt.“

Verordnung als Instrument wieder entdeckt, andererseits werden Rahmenrichtlinien als Königsweg föderaler Regulierung gepriesen. Diese Anforderungen führen in ein typisches föderales Dilemma, das durch die Entwicklung und Nutzung der europäischen Gesetzgebungsinstrumente reflektiert wird.

Der Vertrag bietet fünf Typen legislativen Handelns an: Verordnung (VO), Richtlinie (RL), Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme. Nur zwei Instrumente können im engeren Sinne als Gesetze (also eine durch hoheitliche Anordnung gesetzte Rechtsnorm, die für eine unbestimmte Zahl von Personen allgemein verbindliche Regeln enthält) verstanden werden. Dies gilt de jure allein für die Verordnung, nach Rechtsprechung des EuGH de facto aber auch für beinahe alle Richtlinien (S. so auch Winter 1996, 22).⁴⁵ Mit dem Amsterdamer Vertrag liefert erstmals ein Vertrag eine implizite Definition von Gesetzgebung, indem er im Zusammenhang der neuen Transparenzbestimmungen in EGV Art. 207 auf den ‚Rat als Gesetzgeber‘ verweist. Dieser Verweis wird im Protokoll 9 über die Rolle der nationalen Parlamente aufgenommen. Ausgeführt wird er im neuen Art. 275 GO des Rates (31. Mai 1999): „The Council acts in its legislative capacity ...when it adopts rules which are legally binding in or for the Member States, by means of regulations, directives, framework decisions or decisions...“, (S.a.Monjal 2000). Gesetzgebung wird hier also zum Vorteil der Parlamente und Marktbürger sehr lose entsprechend dem Kriterium der rechtlichen Verbindlichkeit auf der nationalen Ebene definiert. Andere, vertraglich nicht vorgesehene Handlungsformen (‚atypische Rechtsakte‘) wie Kommissionsmitteilungen, Memoranden, Leitlinien, Vademeca können zwar – wie die Entscheidung – einzelne oder einzelne Gruppen von Marktbürgern als Adressaten haben, gelten aber als ‚soft law‘, d.h. vergleichbar den Empfehlungen und Stellungnahmen entfalten sie keine Rechte und Pflichten für die Mitgliedstaaten und den einzelnen. Sie sind keine hoheitlichen Akte der EG, ihrer Nutzung wird daher von den Mitgliedstaaten enge Grenzen gezogen (S. Annullierungsverfahren gegen einen Kommissions-Verhaltenskodex zur Betrugsbekämpfung: Frankreich/Kommission Rs. C-303/90, Slg. 1991, I-5315): „Exercising its power of judicial review, the Court of Justice may decide that the putatively soft law has hard legal consequences, and thus transgresses the boundary between negotiation and legislation“ (Snyder 1993, 36).

Während also die Mitgliedstaaten den Umgang der Kommission mit ‚soft law‘ in der Weise kontrollieren, dass sie das Auflegen eigener gesetzgeberischer Instrumente auf der supranationalen Ebene streng unterbinden, profiliert sich auch das Europäische Parlament als Gegner eines ‚soft law‘, das mehr und mehr an die Stelle des vertraglichen Sekundärrechts tritt (EP-Resolution, Abl. C-167, 2/6/1997, 34). In der Tat zeichnet sich eine stetige Zunahme des Einsatzes nicht-

⁴⁵ Die Richtlinie ist de jure ein Individualakt, doch findet „die allgemeine Praxis des Erlasses allgemeiner RL auch ausdrücklich ihre Anerkennung in Art. 191 Abs. 2 [EGV-M]“ (von der Groeben, EGV-Kommentar, Art. 189, Rn. 36, s.a. in der Rechtsprechung Kloppenburg, v. Finanzamt Leer, Rs. 70/83, Slg. 1075).

verbindlicher Akte und Instrumente ab (S. Graphik). Allein im Jahr 1996 hat die EU-Kommission – neben einer steigenden Zahl von Aktionsprogrammen, Berichten und Mitteilungen – 13 Grünbücher und 2 Weißbücher veröffentlicht. Das Parlament kritisiert in diesem Zusammenhang, dass das EU-Organ die Tendenz habe,

„As a result of the failure of more ambitious initiatives and/or of Council policy, to present ‚framework directives‘ (eg. public purchase offers, new strategies for water policy) and codes of conduct and emphasizes the risk of thereby creating law of a status which is uncertain, less mandatory („soft law“) and less sure, which results in a *fictitious harmonization* [Italiques von mir] and an uncertain transposition in national legal orders“ (EP, Bericht A4-0155/97/TeilA, 7).

Auch die Kommission sieht – trotz der faktisch deutlich abnehmenden Anwendung des ‚föderalen‘ Regulierungsinstrumentes der VO (S. Graphik) – die Notwendigkeit weiter bestehen, dieses Instrument zum Einsatz zu bringen, so eine Antwort Delors auf eine Schriftliche Anfrage⁴⁶: „...dass von der Gemeinschaft bevorzugt dann auf eine Verordnung zurückgegriffen wird, wenn es um Maßnahmen geht, die einheitliche Vorschriften beinhalten...wenn die Maßnahmen sowohl für den einzelnen als auch für die staatlichen Behörden Rechte und Pflichten beinhalten, die dem innerstaatlichen Gesetzgeber keine wesentliche Gestaltungsbefugnis mehr lassen.“ Die Frage nach der Notwendigkeit von Rechtsakten der innerstaatlichen Parlamente wird hier als Maßstab der Instrumentenwahl der Kommission mitgedacht (Wie dies bereits der Erklärung der Vertreter der Regierungen zur EEA entspricht). Das Organ behält sich also vor, europäische Vorschriften, die „ein zusammenhängendes Ganzes bilden“ (Ebd.), auf diesem Wege der Mitgestaltung durch die mitgliedstaatliche Ebene bei der Implementation zu entziehen. Dieser Ansatz beinhaltet keinerlei materielles Bewertungskriterium für eine EG-Maßnahme i.S. etwa eines Gesetzesvorbehaltes und dessen legitimatorischer Notwendigkeit für die Akzeptanz europäischer Entscheidungen auf der nationalen Ebene, sondern legt das ganze Gewicht auf die Effektivität des Umsetzungsprozesses und eine reibungslose administrative ‚Abwicklung‘.

Hier wird die ganze Ambiguität des Umgangs mit den EG-Handlungsinstrumenten deutlich: Während das Spiel mit den unterschiedlichen Entscheidungsregeln auf der europäischen Ebene in berechenbarer Weise das Kräftefeld der intergouvernementalen Verhandlung determiniert, würde mit der Schaffung von neuen Rechtsetzungsinstrumenten ein jeweils neuer Bindungsmodus zwischen den Gesetzgebungsebenen fest installiert, der die föderale Balance in bestimmter Weise zementiert. Die Entwicklung der Richtlinie als Gesetzgebungsinstrument in den letzten dreißig Jahren verweist auf ein gewisses Risiko, dass es dann zu einer ‚elastischen‘ Auslegung durch den EuGH kommt, die einerseits von den Mitgliedstaaten nicht mehr kontrolliert werden kann. Ana-

⁴⁶ Schriftliche Anfrage E-3092/93, Arbeola Muru an die Kommission, 10. Nov. 1993, Abl. C 358/16, 15.12.1994, 15.

log zu dieser ‚Überdehnung‘ des Instrumentes der Richtlinie in der Rechtsprechung haben sich andererseits auch die RL-Formen bei der Rechtsetzung ausdifferenziert, so dass die konzeptuellen Grenzen zwischen den Instrumenten nur noch theoretisch zu ziehen sind.⁴⁷

III.1.5 ‚Gemeinschaftsgesetze‘: Verordnung und Richtlinie

Ursprünglich war intendiert, dass die jeweiligen Handlungsinstrumente einem jeweils relativ präzise zu unterscheidenden Modell von Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen mit der unionalen Eben zugeordnet werden können:

„Le pouvoir réglementaire de la Communauté s'exerce dans le champ des compétences transférées et exprime la substitution de la compétence communautaire aux compétences antérieurement détenues par les Etats membres; en revanche, le «pouvoir de directive» correspond à une zone de compétences encadrées ou coordonnées, dans laquelle l'Etat membre reste titulaire du pouvoir normatif, sous réserve d'une limitation de son exercice par les exigences de l'harmonisation communautaire“ (Simon 1997, 11).

VO und RL können entweder nur von EP und Rat gemeinsam, vom Rat oder von der EU-Kommission (v.a. im Rahmen ihrer Ausführungskompetenzen nach EGV Art. 202) erlassen werden: Selbst wenn die Kommission selbst nicht entscheidet, hat sie bekanntlich das Initiativmonopol.⁴⁸ Sie ist für ihr Vorschlagsrecht eng an den EGV und sekundäres Recht (etwa an besagten EGV Art. 202) gebunden.⁴⁹

EG-Verordnungen haben allgemeine Geltung. Sie sind in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Rechtsquelle und in allen ihren Teilen verbindlich. VO können im Unterschied zu RL einzelne unmittelbar verpflichten: Der direkte Durchgriff der unionalen auf die nationale Ebene kennzeichnet sie als eine föderale Form legislativen Handelns. Dies betrifft, durch EuGH-Rechtsprechung untermauert, beispielsweise die Bereiche der Freizügigkeit (EGV Art. 39), der Niederlassungsfreiheit (EGV Art. 52), der Dienstleistungsfreiheit (EGV Art. 49), der Wettbewerbspolitik (EGV Art. 81) sowie der Gleichstellungspolitik (EGV Art 141). Das EG-Verordnungsrecht ist entgegen einer geläufigen Annahme erst mit der EEA als ein wichtiges Instrument zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes kodifiziert worden, der bis dato nur durch RL umgesetzt worden war.

VO haben unmittelbare Geltung, das bedeutet, dass nationale Auslegungsre-

⁴⁷ S. hier insbesondere die Auseinandersetzung im Kontext der EuGH-Rechtsprechung zur Direktwirkung von Richtlinien: Eine horizontale Direktwirkung wurde hier aus Gründen der Formtypik abgelehnt (S. Kap. 3.2)

⁴⁸ Das gilt seit dem EUV nicht mehr ganz: Die EZB kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen autonom erlassen (EGV Art. 110).

⁴⁹ Bei Anpassungsvorschlägen intervenieren häufig die Ausschüsse, die Stellungnahmen abgeben und Vetomacht haben (S. Wessels 2000; s. Beschluss 87/373 des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Abl. 1987, Nr. L 1979, 33).

gelungen mit bindender Wirkung unzulässig sind (Zerbone/Amministrazione delle Finanze dello Stato, Rs. 94/77, Slg. 1978, 99). Eine Anpassung an lokale Gegebenheiten wird also durch den Einsatz der VO erheblich erschwert, auch wenn etwa italienische Regionalgesetze „im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten bestimmte Punkte der Gemeinschaftsverordnung wiederholen dürfen“ (EuGH-Kommission / Italien, Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057ff.).

Verordnungen haben im Wesentlichen zwei Funktionen (Oppermann 1991, Rdnr. 448):

1. Eine Setzungsfunktion, d.h. sie setzen genuin europäisches Recht in Politikbereichen, in denen bestimmte einheitliche Verwaltungsstrukturen geschaffen werden sollen: auf der EU-Ebene z.B. die Europäische Umweltagentur oder der Kohäsionsfond (VO 1210/90 und VO 1164/94). Für die nationale Ebene gilt, dass gemeinschaftliches Ordnungsrecht sich vor allem dadurch auszeichnet, dass es ein hohes Maß an horizontaler Homogenität der Rechtsquellen auf der Ebene der Mitgliedstaaten herstellen kann. Das gilt ebenso für die einheitliche Einführung von Strukturen auf der nationalen Ebene, z.B. bei Vorschriften für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, oder bei der Einführung eines gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe des Umweltzeichens (VO 880/92). Es wird darüber hinaus dort bevorzugt angewandt, wo bestehendes nationales Recht komplett durch ein gemeinsames Regelwerk ersetzt werden soll. Das galt so beispielsweise für die Luftverkehrsharmonisierung, ein Bereich, in dem der Durchbruch zu einer tatsächlichen europäischen Liberalisierung erst gelang, als bestehende nationale und internationale Regeln auf dem EG-Verordnungswege komplett ausgewechselt werden konnten: „Kombiniert mit der ihnen eignen unmittelbaren Geltung in jedem Mitgliedstaat verfügen sie [die Verordnungen] über die normative Steuerungskraft, die zur erfolgreichen Implementation einer neuen wirtschaftspolitischen Strategie auf der staatlichen Ebene nötig ist“ (Hatje 1998, 67).⁵⁰

2. Eine Durchführungsfunktion (bsplw. Agrarpreisverordnungen), die auf die kurzfristige Regulierung von Politikfeldern gerichtet ist: Etwa 75% der Kommissionsverordnungen und die Hälfte der Ratsverordnungen laufen innerhalb der ersten zwei Jahre aus (Page u.a. 1997, 368).

2.a. Eine Funktion für die Durchführung internationaler Verpflichtungen der EU, die in Gemeinschaftsrecht überführt werden müssen: Das betrifft im Wesentlichen internationale Handelsabkommen und ihre Umsetzung in den verschiedenen Politikbereichen, wie etwa dem Umweltrecht. Hier hat die Anwendung der Verordnung – so Krämer – ihre hauptsächliche Ursache in der „Erfordernis einheitlicher Regelungen gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft oder der Notwendigkeit in einem zunehmend integrierten Binnenmarkt unterschiedliche Regelungen zu vermeiden, die zur Verzerrung der Handels-

⁵⁰ S. hierzu weiterführend das EUI-Projekt ‚The 1992 Challenge at the National Level‘ (Schwarze u.a.1993).

ströme oder Wettbewerbsverzerrungen führen könnten“ (Krämer 1996, Rn. 52).

Strittig ist, ob tatsächlich die vertikale Harmonisierung durch Verordnungsgesetzgebung am intensivsten in die nationalen Rechtsordnungen einwirkt. Häufig wird durch sie die nationale Regulationskultur sogar stärker vor desintegrierenden Effekten geschützt als im Falle von Richtliniensetzung, da hier Europäisierung nach dem von Balme/Jouve so genannten „adding a new stratum“-Prinzip verläuft: Wegen des Verbots der normativen Umsetzung von EG-Verordnungen. Das gilt beispielsweise, wenn die unmittelbare Anwendung unbestritten ist (Variola/Amministrazione delle Finanze, Rs. 34/73, Slg. 1973, 981), denn es kommt in diesem Zusammenhang seltener zu dem Nebeneffekt des kompletten ‚toiletage‘ (Umbau) eines nationalen Rechtsgebietes. Diese nationalen legislativen Revisionen, die durch das Richtlinienrecht des Binnenmarktprogramms teilweise ausgelöst wurden, minderten die fristgerechte und zielgenaue Effektivität des Gemeinschaftsrechts auch deshalb, weil das vom EP monierte Risiko des ‚Vergoldens‘ einer Gemeinschaftsregel im Rahmen der Gesetzgebungsprozesse auf der nationalen Ebene auftrat (Entschließung des EP zum Kommissionsbericht ‚Eine bessere Gesetzgebung 1998‘). Furrer hingegen beurteilt die Anwendung der Verordnung als problematisch:

„Die Mitgliedstaaten müssen das betreffende Rechtsgebiet an sie anpassen, dabei aber darauf achten, dass das nationale Recht die Verordnung weder umsetzt noch deren Rechtswirkungen durch andere Rechtsakte einschränkt...Die Verordnung steht damit wie ein ‚erratischer Block‘ im nationalen Recht und wird oft als Fremdkörper empfunden...“ (Furrer 1994, 62).

Das bedeutet allerdings nicht, dass in dem Grenzbereich zwischen Umsetzung und Vollzug (Z.B. in der Umweltpolitik die Organisation der Zulassung und Überwachung von Umweltgutachtern) nicht auch die Verordnungen den Mitgliedstaaten ein Tätigwerden abverlangen, das den Dispositionen mancher RL nahe kommt (Krämer 1998, Rn. 54).

Die Verordnung hat also neben der föderalen, rechtsvereinheitlichenden Funktion eine rechtsharmonisierende Funktion, indem sie den Staaten teilweise erhebliche Anstrengungen im Bereich der verwaltungstechnischen Umsetzung abverlangt (Schwarze 1996) und indem sie auf der nationalen Ebene auf angrenzende Rechtsgebiete einzelner VO-Regelungsmaterien abstrahlt. Die sich so möglicherweise ergebende Inkompatibilität von europäischem Verwaltungsrecht und nationalem Rechtsbestand stellt freilich nur eine latente Form von Nicht-Befolgung dar, da sie – aufgrund des fehlenden (weil praktisch unmöglichen) systematischen ‚Monitoring‘ von der supranationalen Ebene – unsichtbar bleibt, solange sie nicht durch einen Rechtsstreit ‚zufällig‘ aufgedeckt wird (S. u. zu dem Bestreben der Kommission, im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nationale Regulierungen systematisch zu ‚screenen‘).

Schaubild 4: Mitgliedstaatliche Geltung von Richtlinien und Verordnungen

Verordnung	Richtlinie
------------	------------

Allgemeine Geltung	Geltung nur in Bezug auf die (mitglied-) staatliche Ebene
in allen Teilen verbindlich	verbindlich nur in Bezug auf das Ziel
„unmittelbare Geltung“ (Umsetzung z.T. verboten)	Umsetzung verpflichtend; richterrechtlich: „unmittelbare Wirkung“
in jedem Mitgliedstaat gültig	allgemeine vs. spezielle RL: de facto heute allgemeine, in jedem Mitgliedstaat gültige RL als vertraglicher Normaltypus (S.a. EGV Art. 254)

Demgegenüber steht die Richtlinie, die auf Rechtsharmonisierung gerichtet ist, denn als eine Zwitterform zwischen genuinem Europarecht, Staatsrecht und Völkerrecht sollte sie zunächst allein für die Mitgliedstaaten Bindungswirkung entfalten (Ipsen 1972, 69): Sie ist „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (EGV Art, 249 Abs. 3). Im Unterschied zur VO liegt also die Funktion des Instrumentes RL darin begründet, dass sie nur allgemeine Ziele i.S. einer „obligation de résultat“ – so die französische Formulierung deutlicher – festlegt (S. von der Groeben, Kommentar Art. 189 [EGV-M], Rn. 37). Sie wird daher für eine Struktur „gestufter“ oder auch „kooperativer Rechtsetzung“ (Pernice 1994) als das Handlungsinstrument par excellence angesehen, denn sie entspricht damit – so Hilf – „modernen Vorstellungen von Subsidiarität“ (Hilf 1993, 2).

Die Richtlinie ist diejenige Norm, die nationale Gesetzgebung mit ihrer Verabschiedung im Ministerrat zwar sperrt, aber auch auslöst, da sie als ein Instrument der Rechtsangleichung, nicht der Rechtsvereinheitlichung konzipiert ist. Richtlinien sind so umzusetzen, dass dem jeweiligen Richtlinienziel Wirksamkeit verschafft wird, d.h. dass ein eindeutiger Rechtsstand hergestellt werden muss. Bloße Verwaltungsvorschriften oder -praxis genügen nicht, wenn den Kriterien von Parallelität, Detailgenauigkeit, Effektivität, Rechtsförmlichkeit und Justiziabilität Rechnung getragen werden soll (S. z.B. Kommission/Italien, Rs. 145/82, Slg. 1983, 711). Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Rechtsprechung im Hinblick auf die normative Umsetzung der Richtlinie einen Kriterienkatalog entwickelt, dessen Strenge mithin die Mitgliedstaaten vor Übervorteilung im regulativen Wettbewerb schützen soll (Pernice 1994, 340).

Als Instrumente der Rechtsharmonisierung können Richtlinien unterschiedliche Techniken benutzen, sie können vertikal und/oder horizontal harmonisieren. Ihrem Wesen nach war die RL zunächst ausdrücklich darauf gerichtet, in unterschiedlichen Staaten verschiedene Wirkung zu haben, da sie nicht an alle Mitgliedstaaten gerichtet sein muss, doch findet „die allgemeine Praxis des Erlasses allgemeiner RL auch ausdrücklich ihre Anerkennung in Art. 191 Abs. 2 [EGV-M]“ (von der Groeben 1998, EGV-Kommentar, Art. 189, Rn. 36, s.a. in der Rechtsprechung Rs. Kloppenburg/Finanzamt Leer, 70/83, Slg. 1984, 1075).

Richtlinien beinhalten fast immer eine Umsetzungsfrist, die für unterschiedliche Mitgliedstaaten verschieden ausfallen kann (etwa für neue Beitrittsstaaten), ansonsten treten sie am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft

(EGV Art. 254.2). Die Frist ist innerhalb ihres Verlaufes verlängerbar, sollte ein Mitgliedstaat feststellen, dass die Umsetzung eines EG-Rechtsaktes auf Hindernisse stößt. Diese Fristverlängerungen bedürfen aber eines formellen Verfahrens (Simon 1997). Denn die Umsetzungsfrist ist zum einen von herausragender Bedeutung, weil mit ihr die Möglichkeiten der Marktbürger, sich auf eine direkte Wirkung zu berufen, verknüpft ist. Zum anderen blockiert das Inkrafttreten einer RL ultimativ jedes Regierungshandeln der Mitgliedstaaten, das dem Ziel der RL entgegenlaufen könnte (Hilf 1993, 9). Auch die EuGH-Rechtsprechung muss sich in ihrem Vertragsverletzungsverfahren immer auf die Umsetzungssituation in einem Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der mit Gründen versehenen Stellungnahme beziehen, die Situation also, „qu'elle se présentait au terme du délai fixé par l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte“.⁵¹

Im Feld der technischen Harmonisierung sowie in den meisten Bereichen der produktbezogenen Regulierung, aber auch in der GAP, sind RL teilweise äußerst detailliert und lassen den Mitgliedstaaten keine Handlungsspielräume bei der Umsetzung (vertikale Harmonisierung durch detaillierte Einzelrichtlinien). Im Bereich der Umweltpolitik hingegen sind sie nicht selten nur allgemein formuliert, so Krämer:

„Die in den letzten Jahren anhaltende Diskussion über Subsidiarität und De-regulierung habe dazu geführt, dass sich Umweltrichtlinien ... auf das Regeln allgemeiner Tatbestände, das Festlegen von Rahmenvorschriften und das Aufstellen von Grundregeln beschränken. Dagegen werden etwa Messverfahren und -häufigkeiten, Emissionsgrenzwerte, quantitative Beschränkungen u.ä. nur noch ausnahmsweise festgelegt ... Die Indizien scheinen eher darauf hinzudeuten, dass generelle Bestimmungen ... Unterschiede im Schutzniveau perpetuieren“ (Krämer 1998, Rn. 52).

Dies ist indes auch primärrechtlich nicht anders vorgesehen, wenn es sich um Bestimmungen handelt, die auf EGV Art. 175 basieren, da diese immer durch einzelstaatliche verstärkte Schutzmaßnahmen ergänzt werden können, die zu notifizieren sind (EGV Art. 176) (Rahmenrichtlinien, häufig auch als ‚Mut-terrichtlinien‘ ergänzt durch entsprechend ausführliche ‚Tochtrichtlinien‘).

Der Charakter der Richtlinie als ‚Rahmengesetz‘ ist im Unterschied zum deutschen Recht nicht definiert, daher kann der flexible Dichtegrad der Richtlinie bis hin zur verordnungähnlichen ‚Vollregelung‘ (Hilf 1993, 7) eines Rechtsgegenstandes auf der Unionsebene führen und damit eine Kompetenzentleerung auf der nationalen Ebene nach sich ziehen. Der europäische Gesetzgeber hat sich de jure bei der Wahl der Instrumente und Maßnahmen allein an der Erreichung des Regulierungsziels zu orientieren, so dass gegen eine zu detailliert formulierte RL so gut wie keinerlei juristische Mittel eingesetzt werden können (S. Kap. 3.2.3 zu den vergeblichen Versuchen der Mitgliedstaaten, hiergegen mit

⁵¹ Kommission/Griechenland, C-232/95 u. C-233/95, Slg. 1998, 3343; Kommission/Frankreich, C-60/96, Slg. 1997, 3827; Kommission/Italien, C-289/94, Slg. 1996, I-4405.

Nichtigkeitsklagen vorzugehen. S. hierzu grundlegend in der EuGH-Rechtsprechung: Enka, Rs. 38/77, Slg. 1977, 2212).

Wenn eine umfassende Harmonisierung nicht unabdingbar ist, verweisen RL mehr und mehr auf bereits bestehendes nationales Recht, d.h. der Korpus der unionalen Norm beruht auf einer Koordination der nationalen Rechtsakte (S. Simon 1997, 49, s. hier zit. Ratsrichtlinie 96/9/EG, zum Rechtsschutz persönlicher Daten). Auch die ‚Gesetzgebungsleitlinien‘ des Rates von Edinburgh, in denen die neue Regulierungskultur ausformuliert wurde, verweisen darauf, vorzugsweise Instrumente einzusetzen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert wird und die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren, ergänzen, vervollständigen oder unterstützen sollen.⁵²

Mehr und mehr Sekundärrechtsakte enthalten explizite Bestimmungen zur Wahrung bestimmter nationaler Gestaltungsspielräume. Überdies steht – wie im zitierten Beispiel des Umweltrechts – seit der EEA primärrechtlich die Möglichkeit offen, im Binnenmarkt strengere Regeln auf nationaler Ebene festzulegen. Diese Mechanismen abgestufter Gesetzgebung sind mit dem Amsterdamer Vertrages vertragsrechtlich weiter ausgebaut worden, denn hier wird in einigen Bereichen zusätzlich eine Rechtsharmonisierung durch Gemeinschaftsgesetzgebung explizit ausgeschlossen: Nationale Gesetzgebungsreservate werden im Sinne eines typischen föderalen Systems zumindest in den Ansätzen durch eine enumerative Kompetenzabgrenzung markiert, wenn Vertragsbestimmungen die Harmonisierung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften explizit ausschließen (S. EGV Art. 129/Beschäftigung: „diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ein“; s. EGV Art. 150.4/Berufliche Bildung: „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“).

Schaubild 5: EU-Mitgliedstaat-Relation in Gesetzgebung und Regulierung

Typus	Ziel	Instrumente
Föderalisierung	Regelsetzungsautonomie der zentralen Eben	Entscheidungen mit direkter Wirkung gegen dezentrale Politikadressaten
vertikale Harmonisierung	Rechtsvereinheitlichung	Verordnungen; detaillierte Richtlinienengesetzgebung mit direkter Wirkung
horizontale Harmonisierung	Rechtsangleichung (hierarchisch gesteuert)	Rahmenrichtlinien und ‚New Approach‘-RL: Notifizierung u. Beauftragung v. unabhängigen Agenturen
vertikale Koordinierung	gesteuerte Rechtsautonomie	RL mit Verweis auf nationale

⁵² S. hierzu beispielsweise auch das Vorgehen im Bereich der zusätzlichen Altersvorsorge: KOM (99)134endg.

		Regelungen
horizontale Koordinierung (Gegenseitige Anerkennung)	Rechtsangleichung durch Wettbewerb	Notifizierung
nationale Alleingänge	Rechtsautonomie	„nationale Gesetzgebungs- reservate“

Die Einschätzung Schwarzes, „Richtlinien sind auf jenen Gebieten ein effektives Mittel, auf denen nationale Besonderheiten zu berücksichtigen sind und europäische Zielvorgaben auf ein bereits bestehendes, homogenes Rechtsgefüge in den Mitgliedstaaten treffen“ (Schwarze u.a. 1993, 33), entspricht also eher einer idealtypischen Sicht der Richtlinie und ihrer Wirkung auf das nationale Rechtssystem. Andererseits werden stets die legitimierenden Effekte des Verfahrens der mehrstufigen Gesetzgebung hervorgehoben: „Überdies wirkt die Einbindung staatlicher Rechtsetzungsinstanzen in den Prozess der Richtlinienverwirklichung akzeptanzfördernd und gleichzeitig legitimierend. Diese Vorzüge sollten nicht vorschnell zugunsten rechtsvereinheitlichender Verordnungen aufgegeben werden“ (Rengeling u.a. 1996, 31).

Die Vorzüge der Richtlinie, die in einem föderalen Rechtsetzungssystem gewährleisten, dass ein hohes Maß an Flexibilität erhalten bleibt, damit eine Norm dezentral den Gegebenheiten der jeweiligen nationalen und regionalen Regime angepasst und dort politisch verantwortet werden kann, haben sich aber – auch im Zuge der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips – als zunehmend problematisch erwiesen: Die verstärkte Nutzung von Rahmenrichtlinien und Mutter- und Tochterrichtlinien wird jedenfalls heute bereits als nicht wirklich operationalisierbare Methode von den nationalen Parlamenten verworfen (S. etwa die Kritik an der Kombination von extrem detaillierten Zusatzbestimmungen und sehr allgemeinen Grundaussagen des als Rahmenrichtlinie verabschiedeten Antidiskriminierungsaktes im House of Lords). Es ist keinesfalls so, dass auf der nationalen Ebene die Interpretationsoffenheit europäischer Regelungen stets als Vorteil und Chance für eigene Gestaltungsspielräume verstanden wird: Die zunehmende „Komplexität“ der Regelungen und die disparaten Regelungstiefen eines Rechtsaktes werden auch als eine problematische Entwicklung gesehen, die den nationalen Beamten eine korrekte Durchführung möglicherweise erschwert (S. Interviews 22, 24, 36).

Verknüpft man die allgemeinen Klassifikationskriterien der Instrumente mit implementationstheoretischen Annahmen über die Umsetzungserfolge von Maßnahmen, so wäre davon auszugehen, dass sich hier ein systematischer Zusammenhang ergibt: Unter den Regelungsinstrumenten müssten also die genuine Rahmenrichtlinien diejenigen sein, für die ein hohes Maß an *Compliance* zu erwarten ist. Anders gesagt: Dass erhebliche regulative Abweichungen zwischen Mitgliedstaaten durch die RL auch begünstigt werden, muss also gerade als ein Verdienst dieses Regelungsinstrumentes angesehen werden. Denn nur ein hohes Maß an Flexibilität ist dazu geeignet, innerstaatliche Interessendivergenzen in der Phase der Anwendung so aufzufangen, dass die letztendliche Implementation

nicht in Frage gestellt werden muss. So Dehousse: „Often it is only when applying a norm to a concrete problem that the various interests involved can be properly assessed and balanced“ (Dehousse 1992, 392). In diesem Grenzbereich zwischen flexibler Anwendung durch die Integration divergierender Interessen und die Verfehlung des Regelungsgehaltes gibt es letztendlich keine bis ins letzte ‚objektive‘ Grenzziehung durch die Rechtstexte selbst.

Das föderale Dilemma des Homogenitätsanspruchs der Union gegenüber der Gestaltungsautonomie der Staaten bleibt damit ungelöst und die Diskussion nimmt zeitweise „schillernde“ Formen an. Auch wenn die grundsätzliche Orientierung der gesetzgebungspolitischen Entwicklungsrichtung nach Maastricht eine weitgehende ‚Herunterzonung‘ von Entscheidungskompetenz ist, so zeichnet sich dies bislang nicht wirklich ab. Die Mitgliedstaaten beziehen zwar im gesetzgebungspolitischen Diskurs eindeutig Stellung, haben jedoch, wenn es um die neuere Gesetzgebung ging, nicht erkennen lassen, dass sie im Falle einer rechtlichen Vereinbarung tatsächlich bereit sind, die regulative Ausgestaltung der nationalen Ebene ganz zu überlassen. Dies führt zu überkomplexen Regeln, die allgemeine Rahmenfestlegungen und detaillierte Seitenvereinbarung in sich vereinen, was zu einer tatsächlichen Vereinfachung der nationalen Umsetzung wenig beiträgt. Eher wird ganz auf eine rechtförmige Festlegung gemeinsamer Politikziele verzichtet.

Für die europäische Ebene gilt, dass mehrere Ansätze zugleich vertreten werden, was einem bekannten Muster entspricht, das sich beispielsweise auch in der Konkurrenz verschiedener GDs niederschlägt (Etwa die stärker auf Deregulierung und dezentrale Steuerungsansätze orientierte DG MARKT gegenüber der am föderalen Modell direkter Steuerung orientierten DG TAXUD, Interviews 23, 17, 16). Auch im ‚Governance‘-Weißbuch der EU stehen erneut die beiden konträren Ansätze nebeneinander (KOM(2001) 428, 20f.): der Ansatz des Sutherland-Berichts (Sutherland 1992), der sich eine homogenere Rechtsanwendung durch die Nutzung des Instrumentes der Verordnung verspricht, sowie die altbekannte Forderung, der Richtlinie müsse wieder verstärkt der Charakter eines Rahmengesetzes eignen. Der Instrumentenwahl wird hier abermals die Schlüsselfunktion für den Erfolg oder den Misserfolg europäischer Regulierung auf der nationalen Ebene zugesprochen. Nationale Umsetzungsmaßnahmen erscheinen in diesem Argumentationszusammenhang sogar als zu vermeidende Gefahrenquelle für die Homogenität europäischer Politik (KOM(93)632endg., 11). Diese Sicht basiert auf einem hierarchisch-legalistischen Verständnis von Politik, bei dem allerdings in der Bewertung nicht die Zweck-Mittel-Relation von Maßnahmen zur Lösung eines bestimmten Problems der europäischen Integration im Mittelpunkt steht, sondern das Problem der Kompetenzzuweisung.

Dieses Problem ist aber letztlich vor allem Gegenstand politisch-ideologischer und juristischer Konflikte zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene: Hier wird immer nur akzidentiell sichtbar, wann das prekäre Gleichgewicht europäischer Rechtsetzung und nationaler Durchsetzung im Einzelfall in Frage gestellt ist. Erst durch die Grenzziehungen im Rahmen der

juristischen und politischen Sanktionsentscheidungen wird überhaupt erst nachvollziehbar, in welchen Fällen die horizontale Inkohärenz des EU-Rechts systematisch als Rechtsbruch gewertet werden muss. Das Sanktionssystem beruht damit auf einer Kette von Entscheidungen über Kompetenzzuweisungen, die die Nicht-Befolgung der Entscheidungen in diesem Zusammenhang überhaupt erst als solche definieren und sichtbar machen.

III.2 Die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen in der EU: Aufdeckung und Sanktionierung der Defizite

Als Problem der europäischen Integration ist also die föderale *Rechtsdurchsetzung* auch eine Funktion des Systems der föderalen *Rechtsetzung*. Damit ist sie einerseits dadurch bedingt, dass ein Mitgliedstaat möglicherweise aufgrund der Wahrscheinlichkeit der Entdeckung und der zügigen Bestrafung, bzw. aufgrund fehlender Anreize zur Umsetzung eine rationale Entscheidung über Anwendung oder Nicht-Anwendung einer auf der supernationalen Ebene getroffenen Entscheidung trifft (Dimitrova u.a. 2000).⁵³

Andererseits wird sie empirisch überhaupt nur dann greifbar, wenn die Kontrollmechanismen arbeiten, und es zur Aufdeckung kommt. Daher muss eine Untersuchung des föderalen Implementationsumfeldes zunächst den systematischen Aspekt der Durchsetzung europäischer Entscheidungen aufnehmen und hierbei vor allem den Wandel der Zuweisung der entsprechenden Funktionen im politischen System der EU beachten, der hierfür eine besondere Rolle spielt. Die Mechanismen der Rechtsdurchsetzung standen anfänglich nicht im Fokus der politischen Auseinandersetzung in Europa, denn vorderhand galt es, Politikgestaltungsmacht aufzubauen und die dazu nötigen gemeinsamen Instrumente zu schaffen. Die Ausdifferenzierung dieser Instrumente, die von Beginn an stets an der Bindungswirkung zwischen den Regierungsebenen und eben nicht an der auf die Politikinhalte bezogenen Funktionalität orientiert war, ist beschrieben worden (S. vorheriges Kapitel). Freilich haben die in einigen Politikbereichen – etwa der Steuergesetzgebung – kläglichen Resultate des Großprogramms Binnenmarkt mit seinen raffinierten Instrumenten am Ende auch die Mitgliedstaaten zu der Einsicht geführt, dass es wenig Sinn macht, nach immer neuen europäischen Regeln zu rufen, wenn die bestehenden Dispositionen nicht angewandt werden (S. 19. Erklärung zum Vertrag von Maastricht). Seit Beginn der neunziger Jahre ist ein Wandel im europäischen Diskurs bezüglich der Durchsetzbarkeit der ei-

⁵³ Die autonome Tragfähigkeit von europäischen Normen ist vor allem ein Thema für theoretische Auseinandersetzungen (Zürn u.a. 2000) und ist empirisch anscheinend auch von den nationalen Rechtskulturen und damit von der sehr unterschiedlichen Bedeutung von rechtlichen Normen in den Mitgliedstaaten geprägt.

genen Entscheidungen eingetreten. Obwohl die Diskussion über Instrumente fortgeführt wird, hat sich diese mehr und mehr abgekoppelt entwickelt von der Diskussion über die Effektivität: War man mit dem Binnenmarktprogramm noch davon ausgegangen, dass mit den „richtigen“ Instrumenten gute Politikergebnisse zu erzielen seien, ist in der Folge immer deutlicher geworden, dass es beachtliche Politikdefizite der Umsetzung gibt, die auch eine Funktion des wenig ausgebauten Implementationssystems sind.

Zudem wurden durch die Legitimationskrise der Union auch die immer latenten Widersprüche zwischen den von den Regierungen auf Ratsebene vertretenen Präferenzen und Initiativen mit den Defiziten bei der lokalen Umsetzung mehr und mehr relevant (Vor allem wenn eine Ratspräsidentschaft des Mitgliedsstaates Landes ansteht, Interviews 7, 8).⁵⁴ Umgekehrt sind von britischer Seite Empfehlungen artikuliert worden, ein Land bei der Rotation der Präsidentschaft zu überspringen, sollte es keine zufrieden stellenden Umsetzungsbilanzen vorweisen können: Der erste von dieser Maßnahme betroffene Staat wäre nach diesem Vorschlag Frankreich im Jahr 2000 gewesen (Zit. nach: Sauron 2000, 519).

Dieses Kapitel wird grundsätzlich durch die Annahme angeleitet, dass die Europäische Gemeinschaft als politisches System anscheinend auf eine strenge Form von ‚adjudication‘ angewiesen ist, denn sie hat diese Funktion stark ausgebildet. ‚Föderaler Druck‘ im Sinne unseres Implementationsansatzes wird also durch die Kontrolle der Rechtsdurchsetzung und die Sanktionierung durch Rechtsprechung erzeugt. Das gesamte Kontrollvolumen müsste mit dem qualitativen und quantitativen Wachstum von Gemeinschaftsregeln ansteigen. Die Stärke der mit diesen Kontroll- und Sanktionsfunktionen befassten Organe hängt erstens von ihrem Autonomiegrad gegenüber den zu kontrollierenden Akteuren, zweitens von der Stärke der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Diese Ressourcen sind Verfahrensressourcen, Geld- und Personalressourcen sowie Information. Beide Parameter – Autonomie und Ressourcen – können miteinander verkoppelt sein, wenn etwa die zu kontrollierenden Akteure gleichzeitig für die Bereitstellung eines großen Teils der Mittel zuständig sind, wie dies in der EU der Fall ist. Die Beziehungen der maßgeblichen Akteure in diesem System der Rechtsdurchsetzung und Implementation – ausführende Organe, Kontrollorgane und Adressaten des Rechts – sind historisch großen Veränderungen unterworfen gewesen, die es im Folgenden nachzuzeichnen gilt.

In der Analyse des Rechtsdurchsetzungssystems müssen zunächst zum einen Aufdeckungsverfahren abgegrenzt werden, in denen die Kommission die Hauptrolle spielt, indem sie im Rahmen ihrer Funktion als Hüterin der Verträge bei der systematischen Überwachung der Anwendung des EG-Rechts tätig wird. Das konstante Monitoring durch die Kommission (Kontrolle durch „Police-Patrols“) reflektiert im Allgemeinen das Ziel der Gesetzgeber, bürokratische Akteure von Abweichungen vom Gesetzgebungsprogramm abzuhalten (S. so für den US-

⁵⁴ Hier beispielsweise für Frankreich das Projekt einer „Europe Sociale“ und den schlechten Umsetzungsbilanzen Frankreich gerade in diesem Politikfeld.

Kongress entwickelt von McCubbins u.a. 1984). Diese Verfahren müssen deutlich von jenen unterschieden werden, die gewissermaßen ‚zufällig‘ sind, weil sie in der Hand der Rechtsadressaten liegen, d.h. all jener Akteure, die durch die nicht gegebene, falsche oder zu späte Umsetzung und Anwendung des Rechts auf der nationalen Ebene in ihren Rechten unmittelbar betroffen sind („Fire alarm“, s. ebd., 166ff.).

Diese alternative ergänzende Aufdeckungsmethode bei der Anwendungskontrolle erlaubt es den zuständigen Institutionen schließlich, auch hier zu intervenieren und die für die Durchsetzung vorgesehenen Zwangsinstrumente zur Anwendung zu bringen. Nur wenn überhaupt die Fähigkeit zur Korrektur fehlgeleiteten bürokratischen Verhaltens bei den Marktbürgern anzunehmen ist, macht eine solche Konstruktion freilich Sinn. Harlow nennt die privaten Akteure treffend auch die „unofficial police force to boost Commission manpower“ (Harlow 1996, 10).

Das Hauptproblem dieses Systems ist es, dass die ‚police patrol‘-Methode der systematischen Aufdeckung und Ahndung von Implementationsdefiziten stärker politisch manipulierbar ist, bzw. aufgrund der geringeren institutionellen Autonomie der Kommission im Vergleich zum EuGH in höherem Maße von den Präferenzen der institutionellen Gegenspieler abhängig ist. Der heute zweite zentrale Akteur des europäischen Rechtsdurchsetzungssystems, der Gerichtshof, kann per definitionem aufgrund seiner institutionellen Stellung unabhängiger agieren als die zentrale Behörde. Er ist indes seinerseits aus ebendiesem Grunde limitiert, denn sein Tätigwerden kann von vielfältigen Faktoren abhängig sein, die er selbst nicht beeinflussen kann. Seine Stärke bezieht er aus der Verbindung zu jenen korporativen und privaten Akteuren, die – anders als die nationalen Regierungen – ein unmittelbares Interesse an der Durchsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen haben. So Bulmer:

„Unlike other international organisations the EU ... is comparatively well developed in its *Compliance* mechanisms, with established routes for seeking redress...The Commission lacks the resources to supervise *Compliance* systematically. Member governments may have vested interests not to do so, since they may be the subjects of the law concerned. Finally, redress in the courts by private parties, whose vigilance may serve as another support for *Compliance*, may be expensive. Moreover, the opportunities and rewards for action through the courts vary according to the national systems of civil and criminal justice concerned.“ (Bulmer u.a. 1998, 73).

Für den Erfolg des EuGH sind also auch die nationalen Gerichte mitverantwortlich. Dieser Bezug hat Anlass zu einer Flut von Annahmen gegeben, wie dieser zentralen Relation zwischen nationaler und europäischer Ebene zu erklären sei.

Burley/Mattli waren in einem früheren Aufsatz (Burley u.a. 1993) davon ausgegangen, dass die Dynamik der Integration durch Recht zu einem großen Teil auf der Sozialisation der juristischen Eliten der Mitgliedstaaten beruht, die am Aufbau eines integrierten Rechtssystems teilhaben dürfen (F. Einordnung s.a. Forschungsbericht Kap.2). Dafür stehe vor allem das Verfahren nach EGV Art.

234, das beide Funktionen erfüllt, indem es die EG-Rechtsdurchsetzung durch Anbindung der nationalen juristischen Eliten an die europäische Judikative begünstigt.

Diese elitensoziologische Sicht ist indes nur ein Nebenschauplatz der politikwissenschaftlichen Debatte um den EuGH, die – wie das Feld der Normung – vor allem durch die Modellannahmen der Principal-Agent-Theorie geprägt ist. Das erweiterte Modell, diese Beziehung darzustellen, ist das Principal-Agent-Supervisor-Modell nach Tallberg (Tallberg 2000): Die Mitgliedstaaten seien gleichzeitig Prinzipale und Agenten, denn sie haben sich zu einem Zeitpunkt t_0 gemeinsam verpflichtet, zu einem Zeitpunkt t_1 bestimmte gemeinsame Entscheidungen auf den nationalen Ebene zu implementieren (Ebd., 106). Durch den Vertrag haben sie die Grundlegung für ein System der Überwachung („supervision“) dieser Aufgaben durch supranationale Institutionen geschaffen: Kommission und EuGH zuständig einmal für die zentralisierte, einmal für die dezentralisierte Kontrolle (Ebd.). Die P-A-Ansätze werden indes von Neofunktionalisten und Intergouvernementalisten gleichermaßen eingesetzt: Während die ersten das Problem des ‚incomplete contracting‘ der Vertragsschlüsse in den Blick nehmen und das Gericht somit als einen Agenten und ‚Lückenschließer‘ im Integrationsprozess verstehen, unterstellen die Intergouvernementalisten, dass die Existenz des EuGH nur mit dem gegenseitigen Misstrauen und seine Urteile nur mit der Machtbalance der größten Mitgliedstaaten, namentlich Deutschlands und Frankreichs, zu erklären sind (Garrett 1992, 558). Die gemeinsamen Institutionen haben in dieser Sicht vornehmlich die Aufgabe, ein funktionierendes Sanktionssystem zu etablieren, das die Glaubwürdigkeit des staatlichen Engagements absichert (Moravcsik 1998, 9). Supranationale Institutionen wie das Sanktionssystem der EuGH-Rechtsprechung entstehen also immer nur dann, wenn „governments seek to compel *Compliance* by foreign governments ...with a strong temptation to defect“ (Ebd.). Intergouvernementalisten interessieren sich also überhaupt nicht für die Funktionen, die die nicht-staatlichen Streitparteien und die Doktrinbildung selbst für die Durchsetzbarkeit des Rechts haben, und gehen damit von einer empirisch unvollständigen Sicht auf das EG-Rechtssystem aus.

Beide Annahmen beider Parteien können plausibel empirisch begründet und miteinander verknüpft werden. Denn zum einen spricht viel dafür, dass es in einem Kontext internationaler Kooperation immer eine Tendenz zum ‚statecheating‘ bei der Implementation gibt – vor allem in einem System wie der EU, das nicht ausschließlich einstimmige Entscheidungen generiert –, und dass deshalb die teilnehmenden Staaten ein gemeinsames Interesse an gegenseitiger Absicherung gegen Trittbrettfahrtum haben.⁵⁵ Zum anderen muss man davon ausgehen, dass zum Zeitpunkt eines Vertragsschlusses nicht Vorkehrungen für jedwede zukünftige Konstellation getroffen werden können, dass also funktional notwendig Ansatzpunkte für die flexible Weiterentwicklung des Systems vorge-

⁵⁵ Wobei hier allerdings völlig außer acht gelassen wird, welche Interessen Bürger haben könnten, ihre ‚neuen‘ Rechte als Marktbürger gegen ihre Staaten durchzusetzen.

sehen werden müssen. Diese Ansatzpunkte wurden in erheblichem Maße genutzt von Akteuren, die im Zeitverlauf ein Eigeninteresse an der Durchsetzung dieser Ziele entwickeln. Mit den Worten des ehemaligen EuGH-Richters Everling (Everling 1984, 217) bedeutet das: „The work is more belligerent than its creator and goes its own way“.

Die Tatsache einer Aufgabenübertragung kann also – zunächst unabhängig von einer grundsätzlichen Entscheidung über den intergouvernementalen/supranationalen Charakter der EU – vorausgesetzt werden. Ob jedoch der Vertrag diese Aufgabe an den EuGH delegiert hat, ist eine andere Frage: Die Unterstellung eines solchen Beauftragungsverhältnisses erscheint allerdings ahistorisch, denn der Aufbau eines europäischen Implementationssystems durch den EuGH ist selbst erst Resultat eines Prozesses, der sich zweifellos als eine Strategie der institutionellen „Selbsthilfe“ der Kommission interpretieren lässt. Im Zentrum des „Beauftragungsverhältnisses“ zur Kontrolle des Rechtsanwendung standen ursprünglich allein die Kommission – und die Mitgliedstaaten selbst, die sich gegenseitig kontrollieren sollten:

„Die restriktive Fassung der Artikel 169 und 170 EWGV bezweckte, der Kommission ein (nur von den Mitgliedstaaten geteiltes) Monopol zur Verfolgung von Vertragsverstößen zu geben. Die Anerkennung des Vorrangs der Direktwirkung zahlreicher Gemeinschaftsregeln hat dieses Monopol zerschlagen. Im Bereich der Direktwirkung ist jeder einzelne seines Glückes Schmied; er bedarf der Initiative der Kommission zur Durchsetzung seiner Rechte nicht mehr“ (Ehlermann 1981, 138).

Die schrittweise Übernahme der Rechtsdurchsetzungsaufgaben durch den EuGH und die damit einhergehende „Dezentralisierung“ kann als eine erste Phase der Verdichtung des Implementationsumfeldes auf der nationalen Ebene beschrieben werden. Dies geschah „top down“ durch die potentielle Mobilisierung der Politikadressaten als Kontroll- und Sanktionsinstanzen des Gemeinschaftsrechts. Diese Strategie hatte allerdings allein den Aufbau eines Drohpotentials zur Sanktionierung von *Non-Compliance* zum Ergebnis, die eigentliche Aufgabe der systematischen Kontrolle verblieb immer bei der Kommission und konnte von dieser nicht auf andere Organisationen verlagert werden: Devolution ist bei diesen Kontrollaufgaben der Kommission keine Option, auch wenn sie sie in einem kooperativen Verhältnis zu den Mitgliedstaaten wahrnimmt. Das System der Durchsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten basiert grundsätzlich auf einer vertikal-hierarchischen Struktur, so der ehemalige Stellvertretende Direktor des Juristischen Dienstes der Kommission:

„Cooperation and coordination in exercising autonomous duties of supervision should be the principles of such a partnership, not a devolution from the Community to the Member States“ (Timmermans 1994, 406).

Die institutionellen Positionen der mit der Durchsetzung europäischer Entscheidungen mittelbar und unmittelbar befassten Gerichte war also auch eine Funktion der Schwäche der zentralen Behörde Kommission, die als Exekutive mit ihren eigenen Instrumenten einen derart hohen föderalen Druck nicht erzeu-

gen konnte – dies galt umso mehr für die Zeit vor 1970, in der sie noch keine autonomen Finanzressourcen zu ihrer Verfügung hatte. EG-Recht ist daher in dieser Sicht viel weniger als ein von Richtern gesetztes Recht zu kritisieren, denn als ein allein von Richtern ‚durchgesetztes‘: Sie waren es, die die Strukturen des Implementationssystems europäischer Entscheidungen in der Hauptsache determinierten. Die Pointe des Vorgehens des Gerichtshofes liegt in der extensiven Nutzung eines defizitären Sanktionssystems zur Schaffung und zum Ausbau eines leistungsfähigeren Systems der Rechtsdurchsetzung. Dem lag die Erkenntnis einer der großen Schwächen des Vertrages zugrunde, die dann der EuGH tatsächlich i.S. der ‚Incomplete Contracting‘-Annahme zu kompensieren versucht hat: Denn der Vertrag legt in keiner Weise fest, wie europäische und nationale Entscheidungen zueinander stehen. Die Wirkungen auf der prozeduralen Ebene waren also langfristig von viel größerer Bedeutung als die Einzelfallentscheidungen, denn diese waren ja in der Tat zunächst nicht sanktionsbewehrt und daher wenig geeignet, Staaten am Ende vom Ausscheren abzuhalten.

Welche Rolle spielte dann aber die Kommission als Agentin der Staaten und eigentliche Hüterin der Verträge? In der Literatur wie in der politischen Diskussion bleibt bislang ihre Rolle bei der Aufdeckung und Ahndung von Implementationsdefiziten der Gemeinschaftsentscheidungen relativ unterbelichtet. Das ist unverständlich, denn die institutionelle Lücke bei der systematischen Kontrolle zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung kann allein durch sie kompensiert werden – so ihr denn die dazu notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen. Der empirisch zentrale Punkt ist in diesem Zusammenhang die Diskrepanz, die in der EU zwischen dem erheblichen Politikoutput und den bescheidenen Ressourcen der zentralen Institutionen, seine Effektivität zu steuern und zu überwachen, entstanden ist. Die Mitgliedstaaten haben organisatorisch – entgegen der im Vertrag vorgesehenen Konstruktion – nicht vorgesehen, dass die zentrale Behörde als Hüterin der Verträge tatsächlich in die Lage versetzt wird, die gegenseitige Absicherung gegen Ausschere aus den getroffenen Vereinbarungen zu garantieren.

In historischer Sicht kann man also davon ausgehen, dass sich die Mechanismen der zentralen Kontrolle zeitverschoben zu jenen der dezentralen Kontrollmechanismen des EG-Rechts ausgebildet haben und sehr unterschiedlich genutzt wurden: Zu Beginn der sechziger Jahre setzte ein – viel beschriebener⁵⁶ – Prozess der Konstitutionalisierung des EG-Rechts ein sowie in der Folge bis zur EEA die Justizialisierung und Dezentralisierung der Durchsetzung durch Etablierung einer breiten Rechtsprechung zum Thema der Anwendung (Weiler 1994). Diese Doktrin wurde mit Macht sukzessive durchgesetzt im Rahmen der Kooperation des EuGH mit den mitgliedstaatlichen Gerichten. Es wurde durch Rechtsprechung eine enge Klammer geschaffen zwischen den europäischen und nationalen Jurisdiktionen, die ein mehrstufiges System der Rechtsdurchsetzung zum Ergebnis hatte. Durch wenige Einzelentscheidungen hat es der EuGH – auf

⁵⁶ Siehe hierfür insbesondere die Schriften Joseph Weilers.

bis heute faszinierende Weise – vermocht, auf der ‚politics‘-Ebene ein ganzes System umzuorganisieren. Auf lange Sicht muss also diesen Effekten der EuGH-Entscheidungen eine viel größere Bedeutung für die Entwicklung des heutigen Systems zugeschrieben werden als der ein oder der anderen materiellen Weichenstellung durch das Richterrecht.

Erst im Verlauf der neunziger Jahre zeichnet sich eine zunehmende Zentralisierung und engere Systematisierung der Instrumente des zentralen Monitoring bei der Kommission ab, die nicht allein auf die abnehmende Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten und Funktionsdefizite des Binnenmarktes zurückzuführen ist, sondern – so die These – auch auf eine abnehmende Dynamik bei der Durchsetzung durch Rechtsprechung. In Bezug auf die Kommission zeichnet sich in dieser dritten Phase eine zunehmende Politisierung der Umsetzungsfrage und eine Rezentralisierung der Rechtsdurchsetzung ab: Zum einen durch die Verstärkung der bei der europäischen Exekutive angesiedelten institutionellen Ressourcen, zum anderen durch eine Verstärkung der Verwaltungskooperation mit und zwischen den Mitgliedstaaten. Die Analyse verdeutlicht insgesamt, in wie hohem Maße die historische Weiterentwicklung von den Wechselwirkungen und unterschiedlichen institutionellen Kapazitäten auf der europäischen Ebene sowie zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene geprägt ist, die in einem systematischen Zusammenhang stehen, mithin ein Rechtsdurchsetzungs- bzw. ‚Implementationssystem‘ ausbilden. Diese Entwicklung kann zudem nicht losgelöst von den Politik- und Programmzyklen Europas verstanden werden (Prae- und Post-Binnenmarkt-Europa).

III.2.1 Auswirkung der EuGH-Rechtsprechung im Vorabentscheidungsverfahren auf die Implementation von Gemeinschaftsentscheidungen

In der Tat scheint es so, dass in der ersten Phase der Etablierung der Gemeinschaft und der Absicherung eines gemeinsamen Politikbestandes die Verfestigung des Kontrollsystems an jene Institution gekoppelt war, die am wenigsten dem Einfluss jener Akteure unterworfen war, deren Handlungen durch die supranationale Ebene gesteuert werden konnten: an den EuGH. Diese Situation ist aber auf die horizontale Verschiebung der entsprechenden Funktionen von der Kommission auf den Gerichtshof zurückzuführen und verfremdet damit die von den „Prinzipalen“, den Regierungen, vorgesehene, ursprüngliche Struktur. Die Konstruktion ist deshalb alles andere als starr: In dem Moment, in dem der EuGH seine Aufgaben nicht mehr angemessen wahrnehmen kann, etwa weil seine Handlungsspielräume im Rahmen von Vertragsänderungen reduziert werden, könnte jederzeit auch die ursprüngliche Hauptakteurin wieder stärker ihre Aufgaben im Feld der Politikdurchsetzung wahrnehmen.

Allgemein wird die Rechtsprechung des EuGH zur Wirkung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere die ausgearbeiteten Doktrinen zur Suprematie und zur Direktwirkung des Sekundärrechts, als Kompensationsstrategie gegenüber den schlecht funktionierenden oder durch erschwerende Entscheidungsregeln

belasteten Instrumenten der positiven Integration angesehen (Zwar werden vorsichtige Weiterentwicklungsversuche des Rechts in Bereichen hoher Entscheidungshürden auch von Kommissionsbeamten bestätigt, s. Interview 17, s. a. f. andere: Scharpf 1998). Allerdings spiegelt sich dieser Kausalzusammenhang empirisch nicht breit wider, denn eine negative Korrelation von Rechtssetzung und Rechtsprechung hat sich im Zeitraum seit der Einführung des europäischen Binnenmarktes nicht abgezeichnet. Setzt man legislative Expansion (Page et al., s. vorhergehendes Kapitel) und die Expansion der Rechtsprechung (S. Graphik) in Bezug, stellt man fest, dass beide weit entfernt sind, gemeinsam anzusteigen.⁵⁷ Gegenläufige Entwicklungen werden auch von Kommissionsseite erfahrungsgemäß nicht bestätigt, da die Perzeption der eigenen begrenzten Handlungsspielräume gegenüber den Mitgliedstaaten massiv ist, so dass ein zu starker ‚judicial activism‘ der Kommission als möglicherweise kontraproduktiv in seiner Wirkung auf den positiven Gestaltungswillen der Staaten eingeschätzt wird (Interview 16, 17). Deshalb soll hier zunächst festgehalten werden, dass eine gleichzeitige Expansion von Rechtsetzung und Rechtsprechung in der Realität nur begrenzt stattgefunden hat.

Gleichzeitig darf jedoch nicht übersehen werden, dass auch die Kommission sehr wohl in Aufbau und Vertiefung der ‚fire alarm‘-Kontrollmechanismen über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts von Anfang an in hohem Maße involviert war. Sie hat in der Phase zwischen 1960 und dem Ende der siebziger Jahre den EuGH für sich instrumentalisiert, um sich nicht als institutionelle Gegenspielerin der Mitgliedstaaten profilieren zu müssen. So resümiert Stein, dass sie sich dem Gericht in dieser Zeit als politischer ‚Leithammel‘ andiente, in dessen Windschatten der EuGH mit seinen bedeutenden Entscheidungen dieser Jahre testete, „wie weit er gehen konnte“ (Stein 1981). Denn auch bei den Vorabentscheidungen ist die Kommission involviert, indem der Juristische Dienst als *amicus curiae* mit eigenen Stellungnahmen auftritt. (Bei einer massiven Zunahme von durch Vorabentscheidungsverfahren aufgedeckten Vertragsverletzungen steigt allerdings auch der Handlungsdruck auf die Kommission, die sich fragen lassen muss, warum sie nicht nach EGV Art. 226 tätig geworden ist, wenn ein Rechtsbruch im Rahmen dieses Verfahrens einwandfrei festgestellt werden kann.)

Der EuGH hat seine Kompetenzen im Feld der Vorabentscheidung dazu genutzt, in seiner Rechtsprechung systematisch die Konstitutionalisierung, d.h. die Verfestigung der Autonomie des Gemeinschaftsrechts und dessen Loslösung vom Willen der föderalen Kontrahenten irreversibel festzuschreiben. Diese teleologische Grundausrichtung seiner Rechtsprechung verbirgt der EuGH mithin hinter der neutralen Prämisse der ‚Rule of Law‘ als ‚Maske‘ und ‚Schild‘, so ei-

⁵⁷ Dies veranlasst Caporaso und Stone zu der mutigen Schlussfolgerung, die EuGH-Rechtsprechung erkläre mit R2 0,74 legislative Expansion (Stone u.a. 1996). Nach einem common sense-Verständnis der Verfahren drängt sich bereits der Verdacht auf, dass die Richtung dieser Kausalrelation hinterfragt werden muss.

ne gängige Interpretation:

„It hides and protects the promotion of one particular set of political objectives against contending objectives in the purely political sphere. The court's effectiveness in advancing its own agenda thus depends on how convincingly it speaks as the technical and apparently non-political voice of ‚the law‘...Within these constraints, however, the court can interpret and apply the Treaty of Rome and EC secondary legislation to reach outcomes that depart significantly from member state preferences in case after case“ (Mattli u.a. 1995).

Die Durchsetzung des Europarechts als institutionelle Leitidee („une certaine idée de l'Europe“, Pescatore 1983, 157), ein hohes Maß an *esprit de corps* sowie die Art seiner Urteilsfindung forcierten in der Tat das Gericht zu dem mächtigsten föderalen Gemeinschaftsorgan:

„Of all Community institutions, the Court has gone farthest in limiting national autonomy, by asserting the principles of superiority of Community law and of the obligation of member states to implement binding national acts“ (Keohane u.a. 1991, 11f.).

Aufgrund der Vielsprachigkeit sei der EuGH Gericht früh zu einer interpretativen – und nicht etwa zu einer textgetreuen – Auslegung des Europarechts gekommen, so der ehemalige Gerichtspräsident Kutscher (für eine frühe Gesamtanalyse s. Volcansek 1986; zit. in Weatherhill u.a. 1999, 190). Kutscher ist nicht der einzige Richter, der sich in diesem Sinne äußert, auch für Mancini ist „Integrationismus“ der „genetic code transmitted to the court by its founding fathers“ (Everling 1984; Mancini u.a. 1994, 186; Pescatore 1983).

Dieser ‚zielgerichtete‘ Ansatz wurde für die Implementationsfunktionen des Gemeinschaftssystems insofern relevant, als das Gericht vertraglich bestehende Handlungsspielräume bei der Rechtsumsetzung und –anwendung verengte bzw. ganz ausschloss, so dass die Versuche der Mitgliedstaaten, im Entscheidungsverlauf ex post eigene Präferenzen durchzusetzen, systematisch unterminiert werden konnten. Ein wichtiges Prinzip föderaler Regulierung, das im ursprünglichen institutionellen Plan der EWG vorgesehen war, nämlich nur eine allgemeine „Obligation de résultat“ durch Regulierungsmaßnahmen zu kodifizieren und die Anpassung an besondere Gegebenheiten den ‚ersten‘ Politikadressaten auf der nationalen Ebene zu überlassen – nämlich Beamten und Parlamentariern – ist im Zuge dieser Strategie sukzessive ausgehöhlt worden.

Aus prozeduraler Sicht verschaffte sich der EuGH selbst im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens Kompetenzen, die realiter Wirkungen eines Normenkontrollverfahrens (Ipsen 1972) hatten, ähnlich denen der Verfassungsgerichte in den föderalen Systemen der USA und der Bundesrepublik. Er erzeugte mit seiner Rechtsprechung im Bereich der Rechtsgeltung, die er bis in die neunziger Jahre stringent weiterentwickelte, einen hohen vertikalen Systemdruck mit besonderer Relevanz für die Implementation der EG-Entscheidungen in den Mitgliedstaaten. Die Bedeutung und Tragweite seiner Entscheidungen liegt in dieser Sicht in der Etablierung und Straffung eines Systems der Rechtsdurchsetzung und Implementation: Bereits die im quantitativen Vergleich mit den bestehenden Regeln geringe Quantität der Rechtsprechung deutet darauf hin, dass der Einfluss des Gerichtshofes wohl kaum in der unmittelbaren Feinadjustierung

einzelner Maßnahmen gelegen habe kann, sondern dass Effekte grundsätzlicherer Natur sein müssen. Die Rechtsprechung hat dazu geführt dass es im Rahmen des Konstitutionalisierungsprozesses gelingen konnte, eine vertragliche Kooperationsbeziehung durch die Etablierung von „self-enforcing“-Mechanismen systematisch in ein Implementationssystem weiterzuentwickeln, durch das die nationale Ebene als Teil des Rechtsdurchsetzungssystems zunehmend aktiviert wird.

Die sozialwissenschaftliche Literatur interpretiert diese Weiterentwicklung des Gemeinschaftssystems durch Rechtsprechung als dreistufigen Prozess:

Die bedeutendste Stufe bildet die Doktrin des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts (Costa/ENEL, Rs. 6/64, Slg. 1964, 585). Das Gericht übernahm hier klare ‚gap-filling‘-Funktionen im Hinblick auf den Vertrag, denn – im Unterschied zu föderalen Verfassungen wie etwa der Art. 6 der US-Verfassung – macht der Vertrag zur für die Implementation elementaren Frage des Verhältnisses von nationalem und europäischem Recht keine Aussage. Allein das Suprematiegebot konnte die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten am Ende sicherstellen: Denn obwohl eingewendet werden kann, dass bereits im ‚normalen‘ internationalen Recht aufgrund der ‚pacta sunt servanda‘-Regel – zumindest in monistischen Systemen – zunächst ein automatischer Vorrang des ‚fremden‘ Rechts besteht (Spierrmann 1999), muss doch auch immer berücksichtigt werden, dass hier der Adressat der Entscheidungen die nationalen Gerichte waren, denen mit der ‚Suprematie‘-Doktrin eine in föderalen Verfassungen einschlägige Formulierung für die Lösung von Kompetenzkonflikten zwischen Bundes- und Landesrecht nahe gelegt wurde. Denn mit Costa/Enel sind mitgliedstaatliche Richter dazu verpflichtet – bzw. befugt – worden, entgegenstehendes innerstaatliches Recht unangewendet zu lassen, ohne dass dieses Recht – so geht es aus einer weitergehenden Entscheidung der siebziger Jahre hervor – zuvor auf dem Gesetzgebungswege beseitigt oder modifiziert wird. Während internationale Verträge ausschließlich Rechte von Staaten begründen, werden hier – im Zusammenspiel mit der Direktwirkungsdoktrin (S.u.) – Rechte von einzelnen begründet sowie ein Grundprinzip föderaler Gewaltenteilung – „Bundesrecht bricht Landesrecht“ – auf europäischer Ebene etabliert. Auch wenn der EuGH als eine „division of powers“-Gericht sich selbst nicht anmaßt, diese föderale Balance durchzusetzen, ist es aber auf dem indirekten Wege des Vorabentscheidungsverfahrens dennoch gelungen, dieser Doktrin in den Mitgliedstaaten Geltung zu verschaffen (S. Kap. nationale Gerichte).

Diese Vorkehrung der Gemeinschaftsrechtsprechung hat in einigen Mitgliedstaaten zu erheblichen Konflikten um Gewaltenteilung und Machtbalance zwischen juristischem und politischem System und innerhalb des juristischen Systems geführt (V.a. zuletzt nach dem Urteil Factortame C 213/89 in Großbritannien, s. nächstes Kapitel). Letztlich war dieser Schritt vor allem deshalb einschneidend, weil mit ihm vorderhand und für einen langen Zeitraum die mitgliedstaatlichen politischen Akteure aus dem politischen Prozess der ‚Europäisierung‘ durch die Umsetzung der Entscheidungen entfernt wurden. Den Legis-

lativorganen der Mitgliedstaaten wurde das Europarecht gewissermaßen übergestülpt, indem man die Eigenständigkeit der „neuen Rechtsordnung“ innerhalb des nationalen Rechtssystems zementierte und die nationalen Richter ermächtigte, diese auch gegen die politischen Eliten des jeweiligen Landes durchzusetzen, so der Urteilstext: „By creating a Community...the Member States have limited their sovereign rights ...and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves“. Hiermit ist ein bedeutender Wandel vollzogen, denn die unmittelbare Rechtsbetroffenheit der Bürger durch das Vertragsrecht markiert den entscheidenden Schritt, durch den aus einem Vertrag zwischen Staaten ein autonomes Rechtssystem geschaffen wurde (S. unterschiedliche Kompatibilität mit den mitgliedstaatlichen Doktrinen, Kap. nationale Gerichte, s. Shapiro 1998). In seiner Bedeutung für die föderale Struktur der Gemeinschaft wird Costa/Enel mit dem Marbury vs. Madison-Urteil des Supreme Court verglichen, so Weiler:

„The European Court of Justice positioned Community law in relation to member state law as equivalent to the relationship between U.S. federal law and state law; it is in this sense that ...it constitutionalized, or federalized, EC law“ (Weiler 1994, 514).

Neben der Suprematie des EG-Rechts musste schließlich sichergestellt sein, dass das Recht überhaupt auf mitgliedstaatlicher Ebene wirksam werden konnte: So setzte der EuGH ebenfalls zu Beginn der sechziger Jahre die Doktrin der unmittelbaren Wirkung des primären und sekundären EG-Rechts durch und stellte Regeln auf für die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung:

Die unmittelbare Wirkung des Vertragsrechts für den einzelnen Rechtsunterworfenen stellte der EuGH bereits 1963 fest (Van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1). Von Beginn an – nämlich mit Van Gend en Loos – weist das Gericht der Direktwirkung explizit eine genuin politische Funktion zu. Schließlich wäre der Direktwirkungsdoktrin entgegenzuhalten gewesen, dass der Vertrag doch bereits die Instrumente der EGV Art. 226 und 227 vorsieht, die – in den Händen von Mitgliedstaaten und Kommission – hätten ausreichen müssen, um die Durchsetzung der Gemeinschaftsentscheidungen auf der nationalen Ebene abzusichern. Doch der EuGH sieht die Direktwirkung früh auch im Lichte des möglichen Versagens der Mitgliedstaaten und der Schwäche der Kommission, so das Urteil 26/62:

“la vigilance des particuliers à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s’ajoute à la diligence de la Commission et des Etats membres“ (ebd. 18).

In der Folge erweiterte er die Direktwirkungsrechtsprechung vom Vertragsrecht (Defrenne/Sabena, Rs. 43/75, Slg. 1976, 455) auf VO (Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, Rs. 50/76, Slg. 1977, 137) und – unter besonderen Bedingungen – auf Richtlinien (Van Duyn/Home Office, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337). „Unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts bedeutet, dass seine Bestimmungen ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten müssen“ (Amministrazione delle Finanze dello Sta-

to/Simmenthal, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629).

Die RL vollziehen sich durch die Direktwirkung gewissermaßen selbst (Weiler 1994, 514). Der ‚Selbstvollzug‘ ist jedoch nicht voraussetzungslos und muss durch zwei Arten des fehlerhaften Vollzugs ausgelöst werden: Entweder die Richtlinien sind – teilweise oder vollständig – nicht innerhalb der Umsetzungsfrist vollzogen, oder sie sind inhaltlich fehlerhaft umgesetzt worden.

Darüber hinaus ist der Selbstvollzug an den Regelungsgehalt der RL gebunden: Der Inhalt muss unbedingt und hinreichend bestimmt sein, um Direktwirkung entfalten können.⁵⁸ Die Wirkung entspricht dann aber der der VO und die Mitgliedstaaten können keinerlei interne Umsetzungshindernisse geltend machen. Das gilt für Probleme der Staatsorganisation (Kommission/Belgien, Rs. 283/86, Slg. 1988, 3271) ebenso wie für das Argument, die Richtlinie sei noch durch Komitologie-Spezifizierungen zu implementieren (S.a. Rs. 327/98, Kommission/Frankreich, n. veröff.).⁵⁹ sowie für eine inzwischen erhebliche Liste formaler und materieller Argumente, die die Mitgliedstaaten regelmäßig gegen Richtlinien und ihre Regelungsgehalte einzuwenden haben und u.a. mithilfe von Nichtigkeitsklagen durchzusetzen versuchen.

Zudem kann die Direktwirkung nicht gegen eine Umsetzungsverpflichtung ins Feld geführt werden: Direktwirkung, selbst wenn sie mit richtlinienkonformer Verwaltungspraxis einhergeht, gilt nicht als zureichende Durchführung der Richtlinie, wenn Umsetzungsfristen nicht eingehalten wurden bzw. die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt wurde (92/50, KOM/Bundesrepublik, ‚Öffentliche Aufträge‘). Diese Notwendigkeit, in jedem Falle eine Umsetzung der im entsprechenden Rechtsetzungsgebiet relevanten Normen zu vollziehen, hat erhebliche Folgen für die Mitgliedstaaten, die häufig vor allem dann eine Strategie des ‚Durchwurstelns‘ verfolgen (indem sie etwa angeben, Verwaltungspraxis und Direktwirkung reichten aus und hätten dazu geführt, dass das entgegenstehende Recht nicht mehr angewendet wird, s. hierzu weiter Kap. Umsetzungsinstrumente), wenn die politischen Kosten abgewogen werden müssen, die schwere, konfliktanfällige parlamentarische Verfahren einer Gesetzesrevision mit sich bringen (S. die Reform des französischen ‚Code de Travail‘).

In der Rechtsprechung des EuGH finden sich zwei große Argumentationslinien im Hinblick auf die unmittelbare Wirkung der EG-Richtlinien: Zum einen muss die eigenständige Bedeutung und praktische Wirksamkeit von Richtlinien gewährleistet sein (‚effet utile‘). Zum anderen gilt eine Richtlinie unmittelbar vor allem dann, wenn dem Bürger durch eine Nicht-Umsetzung Nachteile gegenüber dem Staat entstehen: Umgekehrt bedeutet das, dass ein Mitgliedstaat aus seinem Umsetzungsversagen keinen Vorteil gegenüber seinem Bürger ziehen

⁵⁸ Kann keine Direktwirkung angenommen werden, greift die Doktrin der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts entsprechend EGV Art. 10, s. Von Colson und Kamann/Land NRW, Rs. 14/83, Slg. 1984, 1891; dies gilt nach Verabschiedung der RL bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist, s. Kolpinghuis Nijmegen, Rs. 80/86, Slg. 1987, 3969; also auch für bereits geltendes Recht: Marleasing, Rs. C-106/89, Slg. 1990, I-4371.

⁵⁹ Noch nicht veröffentlicht.

(Ministero Pubblico/Ratti, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, s.a. Becker/Finanzamt Münster, Rs. 8/81, Slg. 1982, 53) kann; er darf also auch keinerlei Belastungen geltend machen, die einer Privatperson aus der – noch nicht umgesetzten – Richtlinie entstünden. Das gleiche gilt in solchen Konstellationen, in denen horizontale Rechtsbeziehungen zwischen Privaten entstehen (Marshall/Southampton, Rs. 152/84, Slg. 1986, 723; Faccini Dori/Recreb Srl, Rs. 91/92, Slg. 1994, I-3325): Die Zielebenen des Sanktionssystems sind also unbedingt der Mitgliedstaat und seine Einrichtungen in einem sehr weiten Sinne (v.a. nach dem Urteil Foster/British Gas Rs. 188/89, Slg. 1990, I-3313 „Provinzen der Regierung“, so bei Curtin 1990). Verpflichtungen einzelner kann die Gemeinschaft eben nur in jenen Bereichen schaffen, in denen sie auch befugt ist, auf dem Wege von Verordnung und Entscheidung zu regulieren.⁶⁰ Royla/Lackhoff (Royla u.a. 1998) und andere leiten hieraus einen gemeinschaftlichen ‚Gesetzesvorbehalt‘ ab. Das bedeutet, dass eine Richtlinie niemals direkte Wirkung im Sinne eines ‚Eingriffsgesetzes‘ entfalten könnte, solange der nationale Gesetzgeber nicht tätig geworden ist. Hiermit hat das Gericht eine entscheidende Sperre eingebaut. Sie wird zwischen dem einzelnen und der Gemeinschaftsebene in der Sicht des EuGH immer dann sinnvoll aufzurichten sein, wenn der Mitgliedstaat im Rahmen der Umsetzung als Puffer zwischen den einzelnen und die ihn unmittelbar treffenden Effekte eingesetzt werden kann: Der einzelne Marktbürger kann also von der unmittelbaren Wirkung stets nur profitieren, während der Mitgliedstaat europäisches Recht gegenüber einzelnen nicht anwenden kann, bevor er nicht die politischen Kosten der – teilweise problematischen – Rechtsanpassungen absorbiert hat.

Die Kombination von Suprematie und direkter Wirkung mit den entsprechenden Auflagen für die Umsetzung führte dazu, dass das sekundäre Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem nationalen Verfassungsrecht bekam. Wenn dies nicht eine zusätzliche Begrenzung des legislativen mitgliedstaatlichen Handlungsspielraumes einleitete, so führte es doch zumindest zu einer Entkoppelung bestimmter Wirkungen des Rechts vom mitgliedstaatlichen Vollzug. Dies ist auch ein explizites Motiv für die Schaffung der Doktrinen gewesen, so der Richter Mancini: Die Kommission sei eben nicht in der Lage, jedes Implementationsversagen eines Mitgliedstaates vor dem EuGH zu ahnden, ebenso habe sich gezeigt, dass die Urteile des Gerichts nicht von allen Staaten durchgesetzt würden (Mancini 1989, 601ff.). Der Richter leitet also von den Defiziten der Kontrollmechanismen ‚fire alarm‘ und ‚police patrols‘ eine Verpflichtung des Gerichtshofes ab, Exekutiv- und Legislativfunktionen der Mitgliedstaaten vorübergehend zu ‚überspringen‘, um auf dem Wege der Rechtsprechung eine durchgehende Durchsetzung des Europarechts zu beschleunigen: Um die Wahrscheinlichkeit von Umsetzungsproblemen auf ein Minimum zu reduzieren, hat der EuGH also im Laufe der Jahre dafür gesorgt, dass sich der Anteil der nicht unmittelbar gültigen Maßnahmen an allen Gesetzgebungsoutputs stetig verringerte.

⁶⁰ Oder wenn eine richtlinienkonforme Auslegung eines nationalen Gesetzes das zulässt.

Er hat somit de facto die Hierarchie der Rechtsetzungsinstrumente, die ja – wie gesehen – im wesentlichen auf den unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden der Maßnahmen auf der nationalen Ebene beruhte, nachhaltig verändert. Dieser Schritt führt so weit in Richtung auf ein föderales Gesetzgebungssystem, dass Berman schlussfolgert:

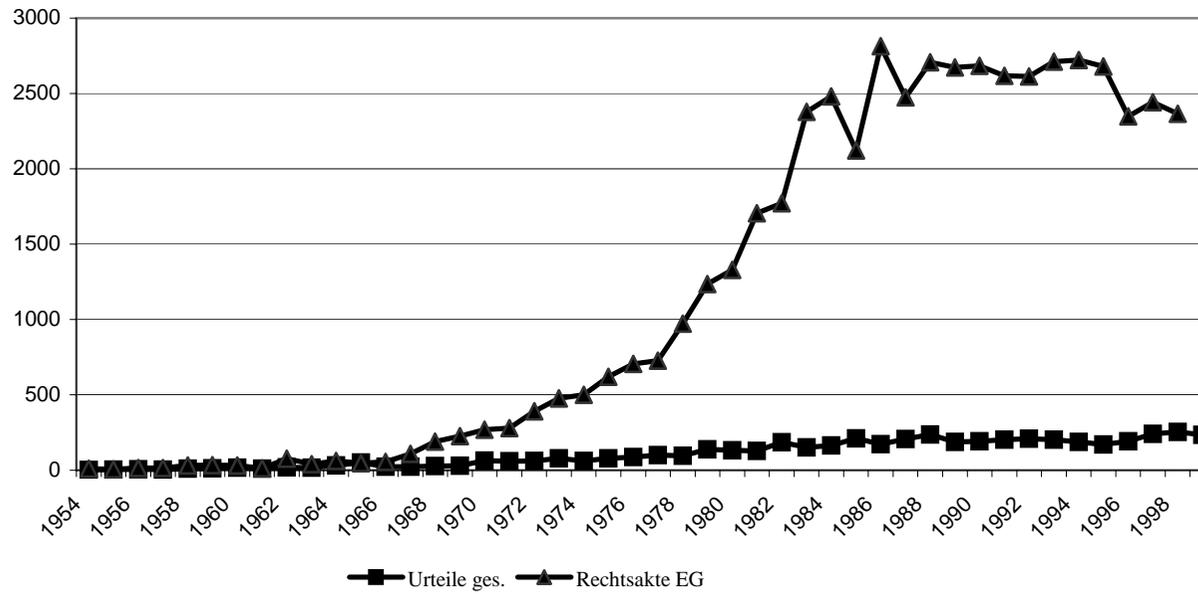
„It seems relatively clear that directives were not originally intended to have the kind of direct effectiveness within the Member States that federal legislation has under the US notion of dual federalism“ (Berman 1996, 40).

Damit war allerdings noch nicht das von Mancini angesprochene alte Problem der Missachtung von EuGH-Urteilen gelöst worden. Die Nicht-Beachtungsquote hatte am Anfang der neunziger Jahre Höchststände erreicht und in der Kommission wurden für die Maastrichter Vertragsrevision Entwürfe für ein robustes System der Rechtsdurchsetzung entwickelt (S. EG-Bulletin, Suppl. 2/91). Dieses System sah u.a. die Möglichkeit vor, dass der EuGH nationales entgegenstehendes Rechts außer Kraft setzen konnte, was ihm – wie dem Supreme Court unter der Supremacy-Clause – abschließend die Funktionen eines Bundesgerichts verliehen hätte (Shapiro 1992, 125). Daneben wurde die Einführung eines harmonisierten Systems der Staatshaftung bei Nicht-Umsetzung von EG-Recht vorgeschlagen. All dieses fand bekanntlich in den Vertrag keinen Eingang: An die Stelle des harmonisierten Sanktionsinstrumentes, das das Forshooting zwischen günstigen und weniger günstigen Rechtssystemen (Im Hinblick auf die Chancen, Schadensersatzforderungen durchzusetzen) obsolet gemacht hätte (Harding 1997), trat die maßgeblich von Großbritannien in die Verhandlung eingebrachte ‚föderale‘ Lösung des EGV Art. 228, des Zwangsgeldes.

Freilich sollte es nach dem Maastrichter Versagen der Kommission, ein tatsächlich sanktionsbewehrtes System föderaler Kontrolle zu schaffen, dem EuGH fast zeitgleich gelingen, die ‚ungehorsamen Staaten‘ mit dem Argument der Gemeinschaftstreue (EGV Art. 10) unter einen erheblichen Zugzwang bei der Umsetzung zu setzen, indem er mit seiner Rechtsprechung (Francovich u. Bonifaci/Italien verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357, 5415) eine Haftung des Staates gegenüber dem einzelnen, dem durch die Nicht-Umsetzung des EG-Rechts Schaden entstanden ist, in sein Arsenal aufnahm (Harlow 1996). Das Urteil ging auf eine folgenlose Verurteilung Italiens nach EGV-M Art. 169 wegen der Nichtumsetzung der RL 80/97/EG zum Kündigungsschutz bei Insolvenzen zurück. Diese dritte Stufe der EG-Rechtsdurchsetzung, die Staatshaftungssanktion, ist allerdings an Auflagen hinsichtlich der Art des Rechtsverstoßes bei der Umsetzung gebunden: Wie in dem späteren Urteil Brasserie/Factortame III (Verb. Rs. C 46 u. 48/93, Slg. 1996, I-1029) ausgeführt wird, muss der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erheblich genug sein, der entstandene Schaden muss unmittelbar auf den staatlichen Rechtsverstoß zurechenbar sein, und das missachtete Recht muss sich an den einzelnen Marktbürger richten. Der Schadensersatz ist damit also – wie nach Francovich zu vermuten war – nicht mehr an die Direktwirkung der betreffenden Maßnahme gebunden, sondern gilt für alle Maßnahmen, die die genannten Kriterien erfüllen. Das bedeutet, dass die

meisten nicht-umgesetzten Richtlinien die angesprochenen Kriterien der Erheblichkeit erfüllen sollen (S. Dillenkofer/Deutschland, verb. Rs. 178/179/188/189/190/94, Slg. 1996, I-4845), außer wenn sie keine individuellen Rechte kreieren. Kernpunkt ist in diesem Zusammenhang der Umsetzungsspielraum der Staaten bei der Implementation: Staatshaftung tritt immer dann automatisch ein, wenn „the violation has occurred in a field where the State enjoys little or no discretion at all, this breach will be automatically considered as a sufficiently serious one, without any further proof requirement towards this respect“ (Anagnostaras 2000, 3). Implementationsverstöße können also umso kategorischer geahndet werden, je eindeutiger der Rechtsverstoß ausfällt.

Graphik 1: Gesamtzahl der Urteil und Rechtsakte der EG (1954-1999)



Deshalb wird der Francovich-Doktrin vor allem eine dissuasive Funktion zugemessen, denn sie hält öffentliche Akteure vor allem aufgrund von nicht abwägbaren finanziellen Lasten (Wenn etwa der Staat für Kosten Dritter eintreten muss) davon ab, EU-Recht nicht umzusetzen.

Harlow skizziert die systematischen Folgen eines solchen Urteils in Europa als dramatische Einschränkung der Handlungsspielräume des Staates (v.a. des ‚contracted out‘-Staates, ebd. 27f.): Nur wenige Staaten verfügen über so ausgebaute Staatshaftungssysteme wie z.B. das zentralisierte Frankreich, wo der Staat ubiquitär in die privaten Geschäfte seiner Bürger eingreift. Selbst von echten föderalen Systemen ist zudem nicht bekannt, dass die zentrale Ebene Gliedstaaten wegen Nicht-Befolgung des Bundesrechts – direkt oder indirekt – mit Geldstrafen belegt (S. z.B. USA). Die mitgliedstaatlichen Gerichte werden nunmehr zu „tragischen Entscheidungen“ verpflichtet (Ebd., 17), die erhebliche fiskalische Auswirkungen haben können und daher in den Kompetenzbereich der Legislative fallen sollten.⁶¹ Als zusätzlich problematisch wurde die Emmott-Rechtsprechung (Emmot/Minister for Social Welfare, Rs. 208/90, Slg. 1991, I-4269) angesehen, die eine Verjährungsfrist der Rechtsmittel des innerstaatlichen Rechts erst mit dem Zeitpunkt der tatsächlichen Umsetzung einer Richtlinie festsetzte. Von dieser Rechtsprechung ist der EuGH allerdings im späteren Fantask-Urteil (C-188/95, Slg. 1997, I-6783) wieder abgerückt (Gundel 1998). Welche Kosten für eine unbeschränkte Haftung bei Handlungen oder Unterlassungen in der Zeit vor einem Urteil entstehen können, zeigte sich im Fall Denkavit (Rs. C-283, 291-292/94, Slg. 1996, I-5063):

In diesem Fall ging es um die Jahresbeiträge von Unternehmen in den Niederlanden im Zusammenhang mit ihrer Eintragung bei Industrie- und Handelskammern. Der Kläger brachte vor, dass diese Gebühren mit einer Ratsrichtlinie von 1969 (Richtlinie 69/335) unvereinbar seien, der zufolge es den Mitgliedstaaten untersagt ist, für die Eintragung von Unternehmen einen über die Eintragungskosten hinausgehenden Betrag zu erheben. Die Richtlinie war von den Niederlanden rechtzeitig umgesetzt worden. Die Regierung brachte zudem vor, dass sie bei der Umsetzung der Richtlinie 69/335 nach Treu und Glauben gehandelt habe. Ihre innerstaatlichen Durchführungsvorschriften seien der Kommission mitgeteilt worden, die daran nichts zu beanstanden gehabt habe. Wenn, was für die niederländische Regierung strittig war, festgestellt worden wäre, dass die Vorschriften für die Beiträge zu den Handelskammern im Widerspruch zu der Richtlinie stünden, wie sie der Gerichtshof mit seinem Urteil von 1993 ausgelegt hat, hätte sich der gesamte Haftungsbetrag der niederländischen Handelskammern auf mehrere Milliarden Gulden belaufen, während deren jährliche Einnahmen zusammengenommen nur rund 250 Millionen Gulden betragen.

⁶¹ Der EuGH hatte dies selbst in Defrenne/Sabena, Rs. 43/75, Slg. 1976, 455, anerkannt.

Eine weiterer befürchteter Effekt der Francovich-Rechtssprechung ist der der indirekten Sozialisierung, bzw. „Verstaatlichung“ von Schäden in dem Sinne, dass aufgrund der unterentwickelten privaten Schadensersatzgesetzgebung in Europa europaweit operierende Akteure versuchen könnten, ihre Kosten auf den Steuerzahler zu externalisieren, indem sie jene Mitgliedstaaten als Standorte wählen, die EU-Recht in bestimmten Bereich nicht umsetzen und deren Gerichte häufiger auf Staatshaftung erkennen als andere. Schließlich zeichnete sich – abgesehen von der politischen Dimension der Fälle Francovich und folgende – ab, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte von den in den entsprechenden Urteilen eröffneten Ermessensspielräumen weiten Gebrauch machen, um den eigenen Staat nicht mit den potentiell erheblichen fiskalischen Belastungen zu beschweren. Die Kommissions-Umsetzungsberichte, die auch die Folgeurteile von Francovich sorgfältig registrieren, verzeichnen für den Verlauf der neunziger Jahre insgesamt nur einen zurückhaltenden Gebrauch der Staatshaftungsdoktrin durch nationale Gerichte: Selbst in Staaten mit einer grundsätzlich relativ ausgeprägte Nutzung der Vorabentscheidung durch nationale Richter – die Niederlande und Deutschland – wurden Staatshaftungen nicht mehr als ein halbes Dutzend Male erwogen.

Das Problem der unterschiedlichen Sanktionsstandards zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts bleibt damit nach wie vor ungelöst und kann – neben der Kodifizierung – rechtssetzungspolitisch als eines der wichtigsten Arbeitsfelder der Kommission in der Folge des Aktionsplans für den Binnenmarkt 1993 gelten. Nationale Sanktionsmaßnahmen gegenüber der Nichtumsetzung müssen grundsätzlich eine horizontale Homogenität zwischen den Mitgliedstaaten insofern aufweisen, als sie im jeweils unterschiedlichen nationalen Kontext „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen.⁶² Das Problem, diesen Standard europaweit zu harmonisieren, ist die Kommission so angegangen, dass sie zunehmend dazu übergeht, die Sanktionsmaßnahmen notifizierungspflichtig zu machen im Rahmen ihrer Richtlinien- und Verordnungsvorschläge. Nach dem Scheitern der Vertragslösung mit Maastricht lautete also der bescheidenere Zielhorizont seit etwa Mitte der neunziger Jahre (V.a. seit der französischen Ratspräsidentschaft in 1/1995, die hier einen Schwerpunkt gesetzt hatte, s. La Lettre de Maignon 1995, 22): Sanktionen sollten sektorspezifisch im Rahmen der Gemeinschaftsgesetzgebung reguliert werden. Das bedeutet praktisch, dass die jeweils für eine Politik in Frage kommenden Sanktionen bereits im Kommissionsvorschlag europäisch projiziert sind. Die auf der Grundlage der gemeinsamen Definition im Regelungstext auf der nationalen Ebene ergriffenen Implementationsmaßnahmen für die Instrumente müssen alsdann entsprechend bei der Kommission angegeben werden (S. KOM (95) 162 endg. 8). Zudem lässt sie nicht

⁶² S.a. Rechtsprechung des EuGH: Rs. 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965.

davon ab, die Regierungen fiskalisch in die Verantwortung nehmen zu wollen (Weitere diesbezügliche Richtlinienvorschläge, s.u.).

Der EuGH indes moderierte nach einer Phase des ‚judicial activism‘ der Urteile Factortame, Francovich und Zwartveld der frühen neunziger Jahre alsbald seine Position durch die Zurückhaltung der Nach-Maastricht-Phase mit den Urteilen Grant (Grant/South West Trains Ltd, Rs. C-249/96, Slg. 1998, I-621) und Greenpeace (Greenpeace/Kommission, Rs. C-321/95P, Slg. 1998, I-1651) sowie – richtungweisend – mit dem angesprochenen Zurückweisen der horizontalen Direktwirkung von Richtlinien gegenüber einzelnen in Dori. Deutlich wird hierbei vor allem eines: Das System wurde so weit entwickelt wie die staatliche Ebene und staatliche Akteure im weitesten Sinne für Implementationsdefizite einzustehen haben: Die Systemlogik, auf der untersten Ebene des föderalen Zusammenhanges Rechte zu kreieren und damit die staatliche Ebene aus zwei Richtungen – nämlich „top-down“ und „bottom-up“ – unter Druck zu bringen, ist damit durchgängig beibehalten worden. Die ‚Ermächtigung‘ von Akteuren durch den EuGH ist also nur auf den ersten Blick ein professioneller ‚Copinage‘ zwischen Juristen: In der Gesamtsicht geht es vielmehr darum, die Anknüpfungspunkte der Rechtsdurchsetzung systematisch zu multiplizieren und damit die eigenen – begrenzten Handlungsressourcen – per Doktrin in die Mitgliedstaaten hinein potentiell auszuweiten.

So ist auch die Auseinandersetzung der Intergouvernementalisten und Funktionalisten um die Rolle des EuGH abgeklungen (S. abschließend hierzu Mattli u.a. 1998), da die ersten die Bedeutung des bestehenden Rechtskorpus für die politische Ordnung des Systems schließlich anzuerkennen hatten, wohingegen letztere die massiven Anti-EuGH-Stellungnahmen der nationalen Gerichte nach Maastricht⁶³ und der Regierungen bei der 1996/97-Regierungskonferenz und in deren Folge zur Kenntnis nehmen und eingestehen mussten, dass die Handlungsspielräume des Gerichtshofs in der Tat im Spannungsfeld der Interessen seiner institutionellen Gegenspieler zu agieren hat und sich diesen nicht vollkommen entziehen kann (S.u., s. Schultz 1999). Festzuhalten bleibt, dass mit dem erreichten Stand durch die Rechtsprechung der Suprematie, der Direktwirkung und der Verpflichtung zum Schadensersatz ein machtvolles Instrumentarium für föderale Pressionen auf die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und Gesetzgeber, das EG-Recht umzusetzen schrittweise aufgebaut wurde. Vor allem das Damoklesschwert der Staatshaftung, das „most powerful incentive to comply with community obligations“, erzeugt hier einen erheblichen Handlungsdruck (Harlow 1996, 15).

⁶³ S. hier das zit. BVerfG-Urteil zum Maastrichter Vertrag sowie später das im Tenor ähnliche Urteil des Dänischen Obersten Gerichtshofes Carlsen et al vs. Rasmussen vom 8. April 1998, s. <http://www.um.dk/udenrigspolitik/europa/domeng/>.

III.2.2 Reaktion der Mitgliedstaaten auf die zunehmende Restriktion des Implementationsumfeldes durch den EuGH: Der EuGH in der Reformdiskussion

Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das Urteil Francovich und das folgende doktrinaire roll back werden als Wendepunkte in der EuGH-Rechtssprechung wahrgenommen. Kann diese Wende als das natürliche Ergebnis einer – im Sinne der P-A-S-Annahmen systematisch folgerichtigen – Reaktion der Staaten gelten, die im Verlaufe der neunziger Jahre ihren Agenten bestrafen, indem sie ihn im Rahmen der Vertragsreformen in der Ausübung seiner Funktionen, v.a. mit Blick auf die Rechtsprechung bezüglich der Rechtsanwendung, beschnitten (Tallberg 2000)? Die ‚Sanktion der Vertragsänderung‘ wird – neben der Nichtimplementation von Entscheidungen/hier Urteilen durch die nationalen Gerichte – als eine Möglichkeit der Prinzipale gewertet, Handlungsspielräume zu beschneiden. Die Entwicklung der Beziehung Regierungen-EuGH im Verlauf des Dezenniums seit Maastricht deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten über die Weiterentwicklung des Implementations- und Sanktionssystems komplexe Präferenzen ausgebildet haben. Vieles, was im EU-Kontext als massive Einflussnahme der Regierungen auf das Gericht interpretiert wird, würde im nationalen Rahmen als ‚Urteilsschelte‘ mit eher kurzfristigen Implikationen eingeschätzt. Reale Einflussverluste des Gerichtes nach Regierungskonferenzen sind – entgegen der häufig vertretenen Sicht – jedenfalls kaum angefallen.

Noch in ihren Stellungnahmen zu Factortame III im Jahr 1996 erinnerten die Mitgliedstaaten Deutschland, Irland und die Niederlande daran, dass im Rahmen der Maastrichter Regierungskonferenz mit der Einführung des Zwangsgeldes nach EGV Art. 228 doch gerade darauf verzichtet worden war, ein europäisches Sanktionssystem i.S. einer harmonisierten Staatshaftung bei Verstoß gegen das EG-Recht zu etablieren, und dass der EuGH sich an diesen Vorgaben der Mitgliedstaaten in seiner Rechtsprechung tunlichst orientieren solle. Ebenso zeichnete sich bei der Amsterdamer Regierungskonferenz zunächst ab, dass von Seiten der Mitgliedstaaten der EuGH unter Beobachtung steht und sich hinter der ‚Maske‘ der ‚rule of law‘ nicht vollends verbergen kann: Die britische Verhandlungsdelegation forderte in einem ‚Memorandum über den Europäischen Gerichtshof‘ (CONF 3883/96, 25/7/1996) Beschränkungen des EuGH hinsichtlich der Rückwirkung seiner Urteile, der Höhe des Schadensersatzes sowie die Einführung von (Verjährungs-) Fristen und eines Berufungsverfahrens. Auch Frankreich schloss sich dem Ansinnen an, die Interpretation des Europarechts unter die Kuratel der Mitgliedstaaten zu stellen, indem es ein Revisionsverfahren vorschlug, im Zuge dessen die Kommission die politischen Überprüfung eines EuGH-Urteils vorschlagen könnte:

„Kommt der Rat zu der Auffassung, dass ein Urteil des Gerichtshofes, mit dem eine Handlung des Rates oder eine gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommene Handlung ausgelegt werden, nicht der Bedeutung und der Tragweite entspricht, die der Rat dieser Handlung zu verleihen beabsichtigt hatte, so kann er die Kommission auffordern, dieses Urteil zu prüfen und einen Vorschlag zur Änderung dieser Handlung vorzulegen, mit dem ihre Formulierung mit der Auslegung des Rates in Einklang gebracht wird“ (Schreiben der Ständigen Vertretung Frankreichs, CONF/3853/97, 25/3/1997).

Frankreich lässt hier eine krasse Fehlperzeption des *sui generis* Charakters der europäischen Rechtsordnung erkennen, wenn es der Ansicht ist, EuGH-Urteile revidieren zu können, die nicht aktuelle Ratspräferenzen abbilden. Am Ende der Konferenz sind aber im neu formulierten Vertrag Realeinbußen bei der Kompetenz nur begrenzt zu erkennen. Die tatsächlichen Chancen der Mitgliedstaaten, auf die Spielregeln des Systems in der Weise Einfluss zu nehmen, dass zentrale Institutionen eine reale Status quo-Schwächung hinzunehmen haben, sind aufgrund der Entscheidungsregel bei den Regierungskonferenzen letztlich begrenzt. So sieht der EuGH zwar zunächst seine institutionellen Ressourcen nach Amsterdam – besonders im Hinblick auf die Erweiterung – nicht verbessert. Aber er hat sie auch nicht gravierend verschlechtert, sieht man davon ab, dass er nach dem Vergemeinschaftungsschritt eines Teils der Dritte-Säule-Politiken seine Rechtsprechungs- und Sanktionierungskompetenzen „systemwidrig“ den neuen Politiken gemäß nicht adäquat ausgebaut sieht (Müller-Graf 1998, 270).⁶⁴ Diese „Einbußen“ waren aber auch aus der Sicht des Gerichtshofes mit der Überlastung bei den Vorabentscheidungsanfragen durch mitgliedstaatliche Gerichte zu begründen (S. zusammenfassend hierzu Bericht des EuGH-Präsidenten Iglesias 1999). Dass der Gerichtshof selbst in den späten neunziger Jahren nicht um seinen Einfluss innerhalb des Systems kämpft, sondern um eine Aufrechterhaltung seiner Arbeitsfähigkeit auf dem Niveau der achtziger Jahre, darauf verweisen die weitgehenden Reformen der Regierungskonferenz 2000, die sich in das Schema des Prinzipal-Agent-Denkens bzw. der Logik des *gouvernementalistischen roll backs* überhaupt nicht mehr einpassen lassen. Das Gericht hat nunmehr mit ähnlichen Problemen zu kämpfen, die institutionellen Ressourcen seiner Arbeitsfähigkeit aufrechtzuerhalten, wie die Kommission im Bereich ihrer Aufgaben der Kontrolle und Sanktionen des Gemeinschaftsrechts. Die Beantwortung der Frage, ob die Mitgliedstaaten dies als Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Implementati-

⁶⁴ Durch den Amsterdamer Vertrag wird für den Bereich Visa, Asyl und Einwanderung das Vorabentscheidungsverfahren nach EGV Art. 234 eingeschränkt auf die letztinstanzlichen Gerichte (EGV Art. 68.1), im Bereich des EGV Art. 62.1 wird eine Zuständigkeit des EuGH ganz ausgeschlossen.

onssystemen bewerten und entsprechende Maßnahmen zugunsten einer starken Dritten Gewalt ergreifen, wäre also der vorläufig letzte Testfall auf die von den Mitgliedstaaten gewollte oder nicht gewollte institutionelle Autonomie des Gerichts in diesem Feld.

Obwohl zunächst in der Agenda für die Vertragsreform nicht vorgesehen, hat die Diskussion um das Rechtsprechungssystem der EU im Rahmen der Regierungskonferenz des Jahres 2000 erneut eine besondere Rolle gespielt (S. besonderer ‚Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Union‘, Januar 2000). Im Mittelpunkt dieser Diskussion standen nunmehr Fragen der Reorganisation des Gerichts, da die Überlastung des EuGH wie des GEI derart besorgniserregende Formen angenommen hat, dass die Grenzen der Funktionsfähigkeit erreicht und die grundsätzliche Aufrechterhaltung einer Rechtssicherheit und europaweiten Kohärenz des Rechts gefährdet schien.⁶⁵

Die Hauptanlässe der Reform, die von EuGH und Kommission für die Agenda der Konferenz im Jahr 1999 projektiert wurde und zunächst in die Einsetzung der Reflexionsgruppe mündete, führten zu einer Reihe von Forderungen, die das Gerichtssystem auf eine neue Grundlage stellen sollten. Einige Neubestimmungen – v.a. das GEI betreffend – wurden bereits im Vorfeld der Regierungskonferenz eingeleitet. Hier ist im Besonderen auf die Beschleunigungsmöglichkeiten von Verfahren und die Möglichkeit des GEI, als Einzelrichter zu entscheiden, zu verweisen.⁶⁶

Dies sind jedoch nur erste Schritte, die auf der Ebene der Verfahrensordnung die Effektivität des Gerichts verbessern halfen (S.a. Bericht Rodriguez Iglesias 1999, 10f.). Grundlegendere Reformen, die im Rahmen der Regierungskonferenz beschlossen werden müssen, wurden schließlich von EuGH, Kommission und Reflexionsgruppe Due gemeinsam angestoßen, die auf drei Körbe von Initiativen hinlaufen:

- Neue Struktur des Gerichtssystems: veränderte Aufgabenteilung zwischen EuGH und GEI bei gleichzeitiger Möglichkeit, Rechtsprechungskammern einzurichten. Ziel ist es, die Arbeitsbelastung durch neu hinzugekommene Aufgabengebiete (Markenrecht, Brüssel II, Titel VI und Titel IV EGV, EUV Art. 31 sowie Anrufungen durch EZB und Rechnungshof) zu bewältigen. Im Zuge dieser Reformen: Verselbständigung der Gerichte durch Verlängerung der Richteramtszeiten auf 12 Jahre ohne Wiederernennung (Vorschlag Due-Gruppe) und durch Geschäftsordnungsautonomie (vom Rat unabhängige Bestimmung der Verfahrensordnung);

⁶⁵ S. etwa das praktische Problem der Übersetzung: Am Ende des Jahres 2000 liegen beim EuGH 150 000 Seiten unübersetzter Dokumente. Ursache sind die begrenzten Haushaltsmittel für Übersetzungen (Agence Europe Nr. 7936, 31.3.2001)

⁶⁶ Neue Verfahrensordnungen GEI 1999/2000, Abl.

- Neuordnung der Verfahren: Vorschlag von Reformen hier vor allem im Hinblick auf Vorabentscheidung (Lockerung der Vorlagepflicht und Einbeziehung der nationalen Gerichte in den Vertrag, s. Vorschlag Due-Gruppe) und auf die Direktklagen (Ansiedlung beim GEI, Filterverfahren bei Rechtsmitteln, s. Vorschlag Due-Gruppe), aber auch Neuordnung im Bereich der Vertragsverletzungsklagen (Vorschlag Due-Gruppe);
- Vorschläge im Hinblick auf die Erweiterung (v.a. in Bezug auf die Zahl der Richter).

Die Regierungskonferenz hat das Thema „Reform des Gerichtssystems“ nach dem Treffen des Allgemeinen Rates vom 14. Februar 2000 endgültig auf die IGC-Agenda gesetzt, im weitgehenden Konsens der Staaten. Zwei grundlegende Optionen wurden sichtbar. Zum einen eine völlige Umstrukturierung des gesamten Gerichtssystems, die die Anerkennung der GEI als Gemeinschaftsorgan nach EGV Art. 7 impliziert hätte: Der EuGH wäre damit ein tatsächliches oberstes EU-Gericht, ein Verfassungsgericht, geworden. Eine solche Entwicklung des Gerichtssystems hätte eine Föderalisierung mit sich gebracht, denn durch sie wäre auch eine explizite Hierarchisierung des Verhältnisses zwischen nationalen Gerichten und europäischen Gerichten (vor allem im Zusammenhang mit der Vorabentscheidung) unvermeidlich geworden (Rasmussen 2000, 1090). Die zweite Position hält das bestehende System für entwicklungsfähig und flexibel genug, den Anforderungen der Erweiterung gerecht zu werden (CONFER 4720/00, 2). Zu keinem Zeitpunkt der Diskussion um das Gerichtssystem wird aus der Sicht der Regierungsstellungen eine Haltung deutlich, die darauf abzielte, Kompetenzen des Gerichts abzubauen. Dennoch unterscheiden sich freilich die Präferenzen, und die Ergebnisse der Vertragsreform verweisen auf das Status quo-Denken der Mitgliedstaaten und deren Vorbehalte, die Ausgestaltung der großen Verfahren (Vorabentscheidung und Vertragsverletzung) zu ändern. Rasmussen sieht den Grund für diese konservative Weiterentwicklung des Systems auch in der beschränkten Perspektive, die die Due-Gruppe auf die Situation entwickelt, der er vorwirft, dass sie „failed to fulfill its duties presenting the prevalent official version of the preliminary references procedure as the sole really imaginable, truly exceptional instrumentalization of the EC/national judicial relationship“ (Rasmussen 2000, 1091). Es ist in der Tat so, dass die von der Regierungskonferenz beschlossenen Reformen teilweise über das hinausgehen, was die – immerhin vornehmlich aus ehemaligen EuGH-Richtern zusammengesetzte Gruppe – in ihren Katalog der kurz- bis mittelfristigen Vorschläge aufgenommen hatte.

Die wichtigsten Reformen des Vertrages von Nizza beziehen sich auf die Organisationsstruktur der Gerichte, denen am Ende – entgegen den Forderungen der Reflexionsgruppe und des Gerichts – nach wie vor keine Autonomie der Geschäftsordnung zugebilligt wird, sondern die unter der Kuratel der Staaten bleiben (Wenn auch nunmehr unter der Mehrheits- und nicht

mehr der Einstimmigkeitsregel für die Veränderung ihrer Verfahrensordnungen). Das bedeutendste Steuerungsinstrument der Gerichte – die Statuten – haben an Bedeutung gewonnen, da diese Dispositionen beinhalten, die zuvor vertraglich kodifiziert waren. Das Gerichtssystem wurde so flexibilisiert, allerdings nur in Maßen, denn Statutenänderungen sind nach wie vor nur im Konsens der Mitgliedstaaten möglich (EGV Art. 245neu).

Einige – in der instrumentellen Regierungssicht der Gerichte erstaunliche – Reformen, die sich im Konferenzverlauf des ersten Halbjahres 2000 überhaupt noch nicht abzeichneten, da sie anfangs z.T. als mit „firm opposition of certain delegations“ belegt von der Präsidentschaft klassifiziert wurden (S. Zwischenbericht CONFER 4729/00, 4), sind am Ende Bestandteil des Vertrages: So erhält die Kommission ein Antragsrecht bei Satzungsänderungen der Gerichte (EGVneu Art. 245), das Europäische Parlament erhält nun auch vertraglich ein Klagerecht bei Nichtigkeitsklagen (EGVneu Art. 230). Als vielleicht bedeutendste Änderung wird der Wegfall der Mitgliedstaatenkompetenz beschlossen, beim Gericht Plenarsitzungen zu fordern (EGVneu Art. 221). Hier wird die staatenbezogene Sicht auf das EuGH-Richterkollegium ganz aufgegeben: Denn das Gericht tagt nach der Neuformulierung von Art. 16 seiner Satzung zukünftig nur noch im Plenum, wenn es über schwerwiegende Verfehlungen im Rahmen der europäischen Amtsenthebungsverfahren zu entscheiden hat.⁶⁷

In der grundlegenden Struktur des Gerichtssystems werden einschneidende Änderungen vorgenommen. Dennoch unterbleibt der entscheidende Schritt, den EuGH zu einem Obersten Verfassungsgericht zu formen, das mit den entsprechenden Vertrags- und Gesetzesmaterien umgeht, und ihm das GEI entsprechend unterzuordnen. Dieses Manko ist wieder auf eine fehlende Hierarchisierung des europäischen Rechts zurückzuführen. Die Verträge geben eine Unterscheidung zwischen Bestimmungen grundsätzlicher Bedeutung, denen verfassungsrechtlicher Charakter zukommt, und den übrigen Vorschriften nicht her (Due-Bericht 2000, 24). Wieder ist es die Relation der Kompetenzebenen, Mitgliedstaat-Union, die hier das Ersatzkriterium für Gesetzes- und Verfassungsvorbehalt liefert: Gleichgültig, ob der Gegenstand des Rechtsstreites ohne grundlegende Bedeutung ist, muss also – immer wenn ein Mitgliedstaat Verfahrensbeteiligter ist – die Sache vor dem EuGH verhandelt werden.

Diese Frage ist im Rahmen der Regierungskonferenz, vor allem bei der Diskussion um das Verfahren der Nichtigkeitsklage, erörtert worden. Als Option für eine Neugliederung war von Gerichtshof, Due-Gruppe und Kommission die alte Aufgabenteilung als nur noch bedingt praktikabel bewertet worden. Die Kompetenzteilung, nach der beim EuGH Nichtigkeitsklagen der

⁶⁷ S. EGV Art. 195 Abs. 2, Art. 213 Abs. 2, Art. 216, Art. 247 Abs. 7 sowie EAGV Art. 107d Abs. 2, Art. 126 Abs. 2, Art. 129, Art. 160b Abs. 7.

Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane verhandelt werden und beim GEI jene natürlicher und juristischer Personen, wird als mitentscheidend für die Überlastung des EuGH mit Direktklagen angesehen, die das Gericht in seiner Leistungsfähigkeit schwächen und die durchaus auch beim GEI erledigt werden könnten. Hiergegen hat vor allem Frankreich deutlich Stellung bezogen, das die GEI-Zuweisung von Sachen, an denen Staaten als Streitparteien beteiligt sind, rigoros ablehnt und das bestehende System beibehalten möchte (CONFER 4726/00, 12):

„It [die Beibehaltung] also has the advantage of perfectly matching the Court’s role as an international arbiter, one of the role which France believes the Court should retain.“

Diese Position verweist zudem auf die fundamentale Bedeutung, die die Nichtigkeitsklage in der Kompetenzauseinandersetzung für einige Mitgliedstaaten nach wie vor hat (S. nächstes Kapitel). Sie wird nunmehr aber nur noch satzungsmäßig an den EuGH und nicht an das GEI verwiesen, das im neuen Vertrag – entgegen französischer Opposition – die generelle Kompetenz für Entscheidungen nach EGV Art. 230 in der ersten Instanz hat (EGV Art. 225 Abs.1neu, aber mit einer stabilen Zuweisung von Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten an den EuGH, Interview EuGH).

Ein erster Schritt zur Ablösung der Sicht auf das Gerichtssystem als „international arbiter“ ist im Bereich der Vorabentscheidungen geglückt, die in bestimmten satzungsmäßig festgelegten Bereichen beim GEI entschieden werden können (S. EGV Art. 225 Abs.3neu). Die vertragsmäßige Kodifizierung der Bedeutung der nationalen Gerichte als den eigentlich für die Anwendung des EG-Rechts zuständigen Gerichten (S. etwa Kommissionsvorschlag für eine Neuformulierung des EGV Art. 234, KOM(2000)109endg, 13) ist gleichwohl nicht gelungen, obwohl die Mitgliedstaaten andererseits auch nicht die Vorlageverpflichtungen der obersten Gerichte lockern wollten. Die Vorabentscheidung selbst hat vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Präferenzen und fehlenden Konvergenzen der Positionen auch nicht Gegenstand der Vertragsrevision werden können. So ist das Kompetenzteilungsprinzip im Hinblick auf die Vorabentscheidungsverfahren zwar aufgeweicht, das heißt eine Devolution hin zum GEI ist möglich und wird nicht mehr explizit durch den Vertrag untersagt, steht aber stets unter dem Vorbehalt einer Weiterverweisung an den EuGH (EGV Art. 225.3neu). Für die genauere Regelung der Zuweisung von Kompetenzen bei den Vorabentscheidungen im Rahmen der Satzung ist freilich auch beinahe ein Jahr nach Vertragsschluss noch keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt, trotz laufender Ratifikationsverfahren im Jahr 2001 (Interview EuGH).

Anders als in der integrationswissenschaftlichen „Court“-Debatte mit großem Nachdruck behauptet, wird nunmehr kaum noch fassbar, dass es – wie bei der Regierungskonferenz 1996 – weiterhin Mitgliedstaateninteresse ist, das „Ausscheren“ des EuGH aus der begrenzten Delegation von Aufgaben an ihn durch die Regierungen mit der „Sanction of treaty revision“ zu

bestrafen. Diese Sicht beruht auf der Analyse, dass jede vertragliche Veränderung des Status quo beim EuGH mit einer Schwächung seiner institutionellen Positionen einhergehen müsste. Grundsätzlich neu ist aber für die Diskussion um die Weiterentwicklung des Systems, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes – selbstredend auch in der Erweiterungsperspektive – und dem hier zu erwartenden, zusätzlichen ‚caseload‘ zu einer nachhaltigen Schwächung des Gerichts führen muss, so dass dieses seinen Funktionen für die Aufrechterhaltung einer Rechtssicherheit und europäischen Rechtsuniformität nicht mehr nachkommen kann. Die Art der Weiterentwicklung dieses Systems zeigt auch dessen Grenzen auf, von den Mitgliedstaaten gezogen etwa um das Vertragsverletzungsverfahren, das offensichtlich genau wie die Behandlung der Vorabentscheidungen von vielen Mitgliedstaaten als wenig effektiv bewertet wird. Es soll dennoch keinerlei Reform unterzogen werden.

III.2.3 Letzte Handlungsressource der Implementationsgegenspieler auf der europäischen Ebene: Nichtigkeitsklagen beim EuGH

Auf der zentralen Ebene ist das Implementationsumfeld für die Mitgliedstaaten in der Weise institutionell prädisponiert, dass sie durch die „Nichtigkeitsklage“ nach EGV Art. 230 als Gegenspieler einer europäischen Maßnahme hier eine institutionelle Ressource zu ihrer Verfügung haben, durch die sie eine europäische Normenkontrolle anstrengen und so die Gültigkeit der europäischen Entscheidung anfechten können. Das bedeutet, dass der EuGH in zweierlei Hinsicht die Plattform für die Austragung von Kompetenz- und Abgrenzungskonflikten zwischen der nationalen Ebene und der EU-Ebene werden kann, denn auch die Mitgliedstaaten – wenn sie als Gegenspieler einer europäischen Entscheidung auftreten – können juristische Ressourcen auf der europäischen Ebene zur Durchsetzung ihrer widerstreitenden Interessen mobilisieren.

Der EuGH fungiert im Rahmen des Nichtigkeitsverfahrens (EGV Art. 230) quasi als ‚lender of last resort‘ für Regierungen, die hier versuchen können, ihn als Vetospieler für sich zu instrumentalisieren, um europäische Regelungen zu verhindern und um damit die potentiellen Konflikte um die anschließende nationale Implementation abzuwenden. Dies ist eine Strategie, Kompetenzabgrenzungskonflikte mit den europäischen Organen zu justizialisieren. Anfechtbar sind „gemeinsame Handlungen des Europäischen Parlamentes und des Rates sowie Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlamentes gegenüber Dritten.“ (EGV Art. 230.) Theoretisch scheint die Nichtigkeitsklage somit bedeutsam, denn sie ist auf der europäischen Ebene das einzige Instrument, durch das eine Regelung durch einen Mitgliedstaat (oder einen Privaten) ex post kom-

plett ausgehebelt werden kann, und bestimmt damit als wichtige Ressource der Gegner einer europäischen Maßnahme das Implementationsumfeld mit. Empirisch kann die Nichtigkeitsklage aufgrund ihrer geringen Erfolgsquoten für die Mitgliedstaaten allerdings nicht als bedeutender systematischer Faktor für die Nichtdurchsetzbarkeit europäischer Entscheidungen angeführt werden. Erfolgreiche Verfahren scheinen – aufgrund von Stichproben – vor allem Anfechtungen von Kommissionshandlungen, die nicht rechtlich bindend sind (Mitteilungen, Codes of Conduct), aber dennoch für die Mitgliedstaaten verbindliche Auflagen beinhalten.⁶⁸

Weniger erfolgsträchtig erscheint es hingegen, am Ende eines Gesetzgebungsprozesses die Rechtsgrundlage einer Richtlinie anzufechten. Trotz dieser Evidenz ist es gleichwohl aufschlussreich für die grundsätzliche Einschätzung der mitgliedstaatlichen Handlungsmuster hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts, den Umgang einzelner Mitgliedstaaten mit der Nichtigkeitsklage von 1952-2000 darzustellen.

Die Mitgliedstaaten bedienen sich in sehr unterschiedlichem Maße (hier muss bei der Darstellung der absoluten Zahlen der Zeitpunkt des Beitritts mitbedacht werden!) und mit sehr unterschiedlichem Erfolg des Instrumentes, mit dem sie die Durchsetzung europäischer Entscheidungen bereits auf der europäischen Ebene abwenden können. Drei Gruppen von Mitgliedstaaten werden sichtbar:

1. Die Gruppe der ‚folgebereiten‘ Staaten, die mithilfe des Europarechts eigene Interessen weitgehend effektiv durchsetzen, bzw. das rechtliche Instrument restriktiv anwenden und nach politischen Lösungen auf der intergouvernementalen Ebene suchen (GB, DK);

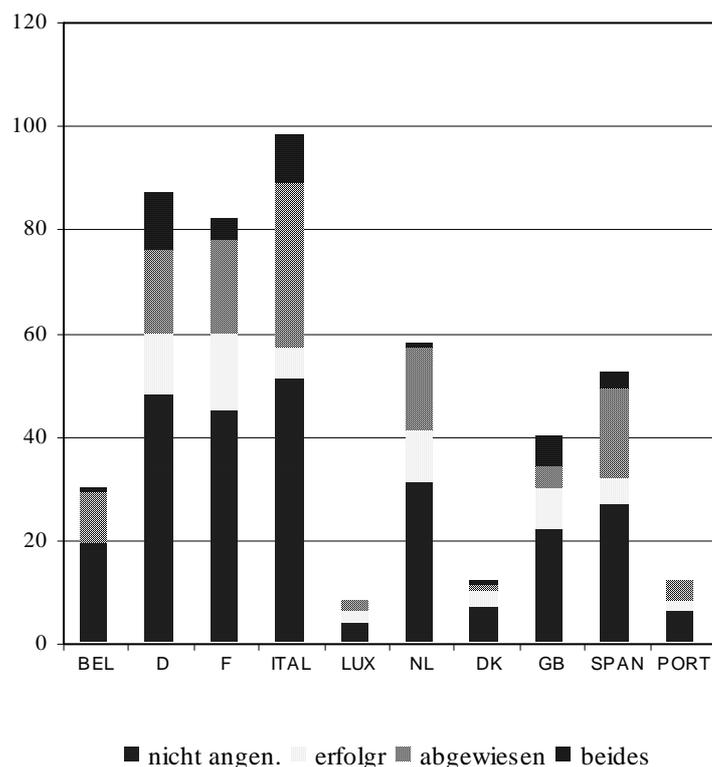
2. die Gruppe der ‚folgebereiten‘ Staaten, die zur Konfliktvermeidung EG-Recht regelmäßig für Durchsetzung politischer Interessen instrumentalisieren, d.h. dass hier die Nichtigkeitsklagen insbesondere zur Verhinderung von Kommissionsinitiativen genutzt werden, jedoch entsprechend nur eine gemischte Erfolgbilanz aufweisen (D, F);

3. die Gruppe der weniger ‚folgebereiten‘ Staaten, die die Nichtigkeitsklage vergleichsweise häufig einsetzen, um Interessen durchzusetzen, jedoch mit geringem Erfolg (I, GR, B). Das Merkmal der Nichtigkeitsklagen ist hier, dass vor allem Kommissionsentscheidungen in Bezug auf Garantie- und Strukturfonds angefochten werden. Die Nichtigkeitsklage wird hier weniger als ein Instrumente der politischen ‚Eindämmung‘ als ein Werkzeug administrativer und strukturpolitischer Interessendurchsetzung genutzt. Sie ist oftmals eine Reaktion auf Kommissionsentscheidungen, die ihrerseits eine Sanktionierung defizitärer nationaler Verwaltung von Struktur- und Garantiefonds waren.

⁶⁸ S. erfolgreiche Nichtigkeitsklagen Frankreichs gegen die Kommission Rs. 303/90, Slg. I-5340 und Rs. 325/91, I-3283.

Ein Vorurteil hinsichtlich des Umgangs der Mitgliedstaaten mit der europäischen Normenkontrolle stellt darauf ab, dass Deutschland aufgrund nationaler Praxis in hohem Maße versucht, für politische Probleme juristische Lösungen zu finden, während Frankreich eher auf den Gang zum EuGH verzichtet und stattdessen Neuverhandlungen auf der europäischen Ebene anstrebt (Sauron 1997). Diese Annahme wird hier entkräftet, wiewohl der Bundesrepublik am 5. November 2000 mit dem EuGH-Entscheid C-376/98 (noch nicht veröffentlicht) über die Annullierung einer Harmonisierungsrichtlinie zu Werbung und Sponsoring von Tabakerzeugnissen ein spektakulärer Erfolg im Kompetenzstreit um das Einzelermächtigungsgebot und die Notwendigkeit, Harmonisierungsmaßnahmen mit der Effektivität für den Binnenmarkt zu begründen, gelang. Dieser Entscheid wird als „Ohrfeige für den Kompetenzimperialismus der Kommission“ (Schneider 2001) angesehen, und es scheint nicht zu spekulativ, davon auszugehen, dass sich der Trend zur Zunahme von Nichtigkeitsklagen – vor allem durch die großen Staaten – kontinuierlich entwickelt, wenn es nicht in absehbarer Zeit zu einer vertraglichen Klärung für die Kompetenzstreitigkeiten in der Europäischen Union kommen sollte. Die begrenzte Bereitschaft der Mitgliedstaaten, im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 die Nichtigkeitsklagen neu zu positionieren, vom EuGH weg zum GEI, verdeutlicht zudem, dass hier der Charakter des Konflikts zwischen Staaten, der von einem internationalen „Arbiter“ gelöst werden muss, immer noch die dominierende Sicht der Situation ist.

Graphik 2: Erfolg der Mitgliedstaaten mit Nichtigkeitsklagen nach EGV Art. 230 (1952-2000)



III.2.4 Dezentrale Rechtsdurchsetzung im Rechtsprechungsverbund mit der mitgliedstaatlichen Ebene

Auf der nationalen Ebene hat die Struktur des europäischen Rechtsdurchsetzungssystems – auch aufgrund der Rechtsprechung des EuGH – vor allem diejenigen im Fokus, die von einer europäischen Maßnahme profitieren. Systematisch entspricht dies einer Grundannahme der Implementationstheorie, die davon ausgeht, dass der Erfolg von Maßnahmen, die über mehrere Ebenen implementiert werden, vor allem durch die Bereitstellung von Ressourcen für die potentiellen Unterstützer einer Politik begünstigt wird.

Für die Durchsetzung ihrer Entscheidungen auf der nationalen Ebene hat es das Europäische Justizsystem nämlich verstanden, den fehlenden doppelten Instanzenzug des dualen Föderalismus geschickt zu kompensieren. Indem sie die nationalen Gerichte mithilfe des Vorabentscheidungsinstituts (EGV Art. 234) und der Entwicklung ihrer Rechtsprechung – vor allem zur Direktwirkung – gewissermaßen zu ausführenden Organen des europäischen Systems der Rechtsdurchsetzung machte, hat sie dieses System gleichzeitig zentralisiert und dezentralisiert:

Sie hat so einerseits ermöglicht, dass eine homogene Doktrin und Rechtsprechung in den einzelnen Mitgliedstaaten in hohem Maße verwirklicht werden konnte, ohne dass andererseits der EuGH als ein „Super-Bundesgericht“ auf der nationalen Ebene perzipiert wird. Essentiell ist, dass der Gerichtshof in keiner Weise hierarchisch den mitgliedstaatlichen Gerichten übergeordnet ist, dass er kein Kassationsgericht ist (Due-Bericht 2000, 13f.). Aus diesem Grunde fungiert er im Vorabentscheidungsverfahren losgelöst von den Instanzenhierarchien der Mitgliedstaaten. Allein die letztinstanzlichen Gerichte sind verpflichtet, in strittigen Fällen den EuGH um ein „Ruling Theorem“ zu bitten. Gerade sie sind es indes (S.u.), die sich dieser Verpflichtung – teilweise sogar aufgrund einer eigens hierzu entwickelten Doktrin (S. z.B. die Lord Denning-Guidelines oder das frühere Prüfverfahren des französischen Conseil d’Etat) – entziehen. Der EuGH schafft im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens ein enges Band der Kooperation zwischen den Ebenen der „Ajudication“-Funktionen im europäischen System. Akzeptiert das nationale Gericht eine Vorabentscheidung des EuGH und benutzt sie für seine Rechtsprechung, so entsteht – in den Worten Weilers – ein beachtlicher „Compliance-Pull“, denn es wird den Regierungsakteuren der Mitgliedstaaten schwerer fallen, das Urteil eines nationalen Gerichts zu missachten als das eines ‚internationalen‘ Gerichtshofes (Weiler 1994, 519).

Bei der Vorabentscheidung handelt sich um ein Verfahren, bei dem die nationalen Richter den EuGH um eine europarechtliche Bewertung eines nationalen Streitfalles ersuchen. Hierbei sollte es immer um Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts gehen, nicht um Fragen der Rechtsanwendung in einem bestimmten Mitgliedstaat: Das bedeutet, dass schon im Ansatz diese

Rechtsprechung allein darauf abgestellt war, die allgemeinen Geltungsbedingungen für europäische Regeln auf der nationalen Ebene festzulegen, und dass sie deshalb keine Aussagen über nationales Recht macht. Es steht damit vielmehr den Marktbürgern ein Instrument zur Verfügung, das u.a. – darauf hatte Mény (Mény 1989, 397f.) schon in den achtziger Jahren für Frankreich aufmerksam gemacht – „von ‚outsidern‘ benutzt wird, um das Interesse beispielsweise auf bestimmte korporatistische Beziehungen zwischen bestimmten Akteuren und den Staat zu lenken“, die eine Durchsetzung der Marktöffnung auf der mitgliedstaatlichen Ebene verhindern (z.B. Liberalisierung des europäischen Flugverkehrs in der Folge des Nouvelles Frontières-Urteiles, Ministère Public/Asjes, Rs. 209-213/84, Slg. 1986, 1425). Das Verfahren eröffnet damit auch daneben Möglichkeiten für einen europäischen Individualrechtsschutz, denn der einzelne kann seine aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleiteten Rechte vor dem nationalen Gericht durchsetzen.

Aufgrund dieser Qualitäten sind im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren die entscheidenden Urteile im Hinblick auf die uniforme Rechtsgeltung und damit die doktrinäre Zementierung quasi-föderaler Prerogative des EuGH gefallen (S.a. Wincott 1995, 587ff.). So auch Mancini:

„The Article 177 [heute EGV Art. 234, A.S.] ...has been transformed in the course of the years into a quasi-federal instrument for reviewing the compatibility of national laws with Community law“ (Mancini u.a. 1994, 184)

Als einer der ersten Kritiker der proaktiven Rechtsprechung des EuGH machte Hjalte Rasmussen hingegen auf zu erwartende Effekte einer Überdehnung föderaler Autorität durch den EuGH aufmerksam und bemerkte, dass

„that much gap-filling is undoubtedly usual judicial business. Yet, gap-filling may also constitute a transgression of judicial power...that could lead to non-Compliance and to other forms of defiance by national courts and member states“ (Rasmussen 1986, 127).

Für die Durchsetzung des Rechts ist also die ‚bottom-up‘-Dynamik der Beziehung EuGH-mitgliedstaatliche Gerichten überaus wichtig, denn die Dichte dieser Beziehungen kann als Maßstab gelten für das Funktionieren des föderalen Kontrollverbundes und den Erfolg der unionalen Ebene bei der Durchsetzung ihrer Doktrin. Quantitativ kann man davon ausgehen, dass die Intensität der Inanspruchnahme des EuGH durch die nationalen Gerichte kontinuierlich angestiegen ist, wobei man die absolute Steigerung der Belastung des Gerichts durch Vorabentscheidungen, die im Rahmen der 1999/2000 Regierungskonferenz intensiv diskutiert wird⁶⁹, von der durch-

⁶⁹ Es wird in Erwägung gezogen, das Gericht Erster Instanz mit ausgewählten Vorabentscheidungen zu befassen bzw. die mitgliedstaatlichen Gerichte mit einer Selektion der Vorlagen zu beauftragen, s. Europäische Kommission, 2000, La réforme de la juridiction communautaire, IP/00/213, 1/3/2000 (auf der Grundlage des Auftragsberichts Rapport du groupe de

schnittlichen Inanspruchnahme durch Gerichte einzelner Mitgliedstaaten unterscheiden muss, die insbesondere vom EP immer mit großer Skepsis beobachtet wird (S. Entschlüsse zu Umsetzungsberichten, insbes. EntschlieÙung zum Umsetzungsbericht 1996, Rnr. 32ff.). In seiner EntschlieÙung zum 16. Bericht erwägt das EP sogar, dass die Kommission eine Schadensersatz-Richtlinie erlassen solle, da die Anwendung der Francovich-Doktrin auf der nationalen Ebene nicht gewährleistet sei.

In der Literatur werden verschiedene Faktoren diskutiert, die für die unterschiedliche Nutzung des EuGH durch die nationalen Regierungen und Gerichte und die Akzeptanz und Anwendung seiner Rechtsprechungsdoktrin erheblich sein könnten. Diese beiden Dimensionen der nationalen Rechtsprechung sind in der Perspektive der Umsetzung insofern von Bedeutung, als einerseits die strukturelle Dimension der nationalen Justizsysteme als Faktor für die Durchsetzungsmacht europäischen Rechts im Rahmen des Implementationssystems gelten muss. Zum anderen kann in einer materiellen Perspektive historisch nachvollzogen werden, dass die Transmission der vom EuGH entwickelten Doktrin zur Geltung des Europarechts in den Mitgliedstaaten maßgeblich die Geschmeidigkeit des Ineinandergreifens der Rechtsordnungen mitbestimmt, denn sie sind ein wichtiger Bedingungsfaktor der nationalen Spielregeln für die Umsetzungsprozesse (S. Kap. 4).

III.2.4.1 Die nationalen Gerichte: Die Graswurzelkräfte für die Durchsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen?

Der EuGH und – wie sich immer mehr zeigt – auch die Kommission (S. die ‚gemischte‘ Bilanz der Paketsitzungen, s. Antwort Delors auf die Schriftliche Anfrage von Wogau zur Bereitschaft der KOM, nach EGV Art. 226 Verfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, deren Gerichte Gemeinschaftsrecht nicht konform anwenden)⁷⁰ sind in erheblichem Maße auf die Akzeptanz des Europarechts durch die nationalen Verwaltungen und Gerichte angewiesen. Nur diese können im Gesetzgebungsverband die letztendliche Wirksamkeit der Maßnahmen verbürgen, indem sie die Instrumente, durch die die Befolgung der unionalen Maßnahmen erzwungen werden soll, auch zur Anwendung bringen. Diese institutionelle Abgeschlossenheit der nationalen Gerichte gegenüber der europäischen Ebene⁷¹, die im Hinblick auf die Durchsetzung des Europarechts keine tatsächlich autonomen Akteure sind (Im Sinne einer Möglichkeit, sich selbst zu befassen), andererseits auch nicht

reflexion sur l'avenir du système juridictionnel des communautés européennes, Rapport Due, Januar 2000); sowie von Ratsseite: Note de la Présidence, CIG 2000: Rapport intérimaire sur les modifications à apporter aux traités en ce qui concerne la Cour de justice et le Tribunal de première instance, CONFER 4729/00, 31/3/2000.

⁷⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 1986/137, 7.

⁷¹ Sie kommen trotz diesbezüglicher Plädoyers im Vorfeld des VvN weiterhin nicht in den Vertragstexten vor.

gezwungen werden können – mit der begrenzten Ausnahme der letztinstanzlichen Gerichte –, den Weg der Vorabentscheidung zu gehen, ist auch von der Kommission immer stärker als entscheidendes Defizit des Implementationsystems erkannt worden (S. Kap. 3.2.1). Dies ist aber nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass die Unabhängigkeit der Justiz im nationalen Kontext einerseits ein Pfeiler des Rechtsdurchsetzungssystems ist, denn sie ist Voraussetzung der Rechtsdurchsetzung des Europarechts durch nationale Richter gegenüber der eigenen Regierung. Andererseits ist sie aber auch stets als Grund dafür angegeben worden, dass gegen vertragsbrüchige nationale Gerichte keine Vertragsverletzungsverfahren angestrengt werden können (So am spektakulärsten im Jahr 1975 im Meyer-Burckhart-Fall, Rs. 9/75). Es entstand mithin der Eindruck, dass der EuGH hier bei der Rechtsdurchsetzung im Rahmen der Vertragsverletzungsverfahren mit zweierlei Maß gemessen hat: Die besonderen Gegebenheiten der vertikalen Gewaltenteilung in einem Mitgliedstaat wurden mit größter Strenge als untaugliche Entschuldigung für ein Misslingen der Implementation angegeben und die nationalen Regierungen voll zur Rechenschaft gezogen (S.u., Kap. 3). In Bezug auf die horizontale Gewaltenteilung gegenüber den nationalen Judikativen hingegen ist das Gericht mit allergrößter Behutsamkeit mit den nationalen Regierungen umgegangen, denn es sah stets, dass die eigenen Handlungsressourcen in höchstem Maße abhängig waren von der Nutzung des Vorabentscheidungsinstrumentes durch die nationalen Gerichte.

Das System ließ damit keine wirklich lückenlose „Adjudication“ der Implementationsprozesse auf den nationalen Ebene durch die europäische Ebene zu, da es in hohem Maße abhängig ist von der unbeständigen Kapazität der supranationalen Institutionen, transnationale „constituencies“ aufzubauen, um mit diesen die Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen (Mattli u.a. 1998, 181f.). Die erhebliche Zurückhaltung der nationalen Gerichte, in der Folge des Urteils Francovich Staatshaftungsansprüche in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, deutete zuletzt am eindrucklichsten darauf hin, dass die Stärke der Verbindung der nationalen Gerichte zum EuGH keine feste Größe ist, sondern dass sie erhebliche Schwankungen aufweist, die sich mittelbar auf die Durchsetzungspotentiale des EU-Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten auswirken. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde das System der „dezentralen Rechtsdurchsetzung“ schließlich auch von der Kommission mit wachsender Skepsis beobachtet. Nachdem der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens den letzten Pfeiler eines föderalen Implementationsystems, die Staatshaftung, eingeschlagen hatte, galt es nun, die Umsetzung dieser Rechtsprechung in nationale Gerichtsurteile zu beobachten und möglichst zu forcieren. Trotz der quantitativ enorm ansteigenden Beanspruchung des EuGH durch nationale Gerichte im Rahmen des Verfahrens (Ein Anstieg von 87% von 1990 mit 141 Anfragen bis 1998 mit 264 Anfragen), die zweifellos auch auf die Beitritte der neunziger Jahre zurückzuführen ist (S. dar-

aufhin bereinigte Darstellung für eine 10er-EG in Graphik), wurden gleichzeitig die Grenzen eines solchen Verfahrens sichtbar.

Die Kommission kam Anfang der neunziger Jahre zu dem Schluss, dass die nationalen Gerichte als die eigentlichen ausführenden Organe des Gemeinschaftsrechts überfordert seien (Daraufhin wurden direkte Beschwerdemöglichkeiten bei der Kommission ausgebaut): Gegen die Wirksamkeit der gerichtlichen Durchsetzung spräche beispielsweise, dass in einigen Mitgliedstaaten einzelne über keinerlei Rechtsmittel in einigen europarechtlich relevanten Bereichen verfügten (wie z.B. im Umweltrecht); dass Gerichtsverfahren in einigen Staaten zu kostspielig oder zu langwierig seien⁷²; dass die Urteile nationaler Gerichte letztendlich keinen Fortschritt der europäischen Rechtsdurchsetzung gewährleisten könnten, da eine horizontale Weiterentwicklung der Doktrin nicht gegeben ist (S. Umsetzungsbericht 1992, 8). In der Tat spielen die überlangen Verfahren vor dem EuGH für die Entscheidung, eine Vorabentscheidung vorzulegen eine wichtige Rolle. Im Jahr 2000 liegt die Dauer der Verfahren unverändert hoch bei 21 Monaten für die Beantwortung eines Vorabentscheidungsverfahrens und bei 19 Monate für Berufungsverfahren.⁷³

In verschiedenen Studien wird über die Gründe für die Zunahme bei den Vorabentscheidungen spekuliert, wobei hier häufig nur absolute Anstiege zugrunde gelegt werden, ohne dass etwa ein EG-Durchschnitt oder das Profil einzelner Mitgliedstaaten in Augenschein genommen werden (S. für einen Überblick: Stone Sweet, 1998). Die ‚Zunahme‘ in einer solchen Statistik muss um das natürliche Anwachsen der Belastungen durch die Beitritte neuer Mitglieder bereinigt werden: Letztlich zeigt sich dann, dass sich die durchschnittliche Zahl der Vorabentscheidungen pro Land in etwa zwanzig Jahren gerade verdoppelt hat, was angesichts der in diesem Zeitraum zu verzeichnenden Expansion der vergemeinschafteten Politikbereiche nicht „dramatisch“ erscheint, wenn man zugleich Lerneffekte und die Verbesserung der europarechtlichen Ausbildung juristischer Eliten unterstellt. Dennoch muss diese immer engere Verzahnung der nationalen mit dem europäischen Sanktionssystem als eine Erhöhung zentralen Drucks im Implementationsprozess verstanden werden. Denn die Etablierung von ‚ruling theorems‘ für fast alle kritischen Fälle der nationalen Rechtsanwendung des EU-Rechts und die Verbesserung des prozeduralen Umfeldes durch entsprechende Sozialisierung der nationalen Richter und der juristischen Eliten trägt in erheblichem Maße „bottom up“ zur Verdichtung des Implementationskontextes bei, ohne

⁷² S. hierzu beispielsweise den offiziellen Kriterienkatalog britischer Gerichte für die Einleitung von Vorabentscheidungsverfahren „Lord Denning Guidelines“ Hunnings, Neville March (1996), *The European Courts*. London: Cartemill..

⁷³ S. Europäischer Gerichtshof, 2001: Jahresbericht des Europäischen Gerichtshofes 2000, Luxemburg, Stat. Anhang, 9.

dass dies im engeren implementationstheoretischen Sinne als eine „Überbestimmung“ durch die zentrale Ebene verstanden werden muss.

Ein erster Erklärungsversuch der Zunahme bei den Vorabentscheidungen war die Annahme, dass nationale Richter eine persönliche ‚Aufwertung‘ („Judicial empowerment“) dadurch erfahren, dass sie an der Durchsetzung des EG-Rechts beteiligt werden (Burley u.a. 1993; Weiler 1981). Dies gelte vor allem für die unteren Gerichte, die sich auf diesem Wege Kompetenzen verschafften, die ihnen in der nationalen Instanzenhierarchie nicht zukämen. Zweifellos ist dies dann der Fall, wenn untere nationale Gerichte das Recht unangewendet lassen können (Weiler 1994): Dieses Recht haben in Europa untere Gerichte nur in Griechenland und Portugal (Landfried 1988). Den empirischen Nachweis über die hohen Anteile der unteren Gerichte bei den Verfahren nach EGV Art. 234 hat Alter geführt, wobei hier wiederum nicht die Relation zu der Gesamtzahl der obersten Gerichte in der EU zugrunde gelegt wird (Alter 1996): Denn nach Aussage des EuGH ist der Anteil von regelmäßig etwa einem Viertel der Vorabentscheidungen, die von höheren Gerichten vorgelegt werden, sogar überproportional hoch (S. Iglesias 1999). Die gesamte Diskussion verwundert umso mehr, als sie völlig losgelöst von einer, doch in diesem Zusammenhang nicht unwichtigen Vertragsklausel geführt wurde, dem EGV Art. 234.3, die lautet: „Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden können, so ist dieses Gericht zu Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet.“ Die letztinstanzlichen Gerichte sind vertraglich also gezwungen, Vorlageverfahren systematisch anzustrengen (Zur Praxis in einzelnen Mitgliedstaaten, s.u.).

Wesentlich bedeutsamer als die Feststellung einer Expansion der Vorabentscheidungsvorlagen bestimmter Instanzenstufen ist also das Faktum erheblicher Länderunterschiede in der Nutzung des Verfahrens: Bei etwa gleich entwickelten Rechtsprechungssystemen und entsprechend äquivalenter Ländergröße sollte die Zahl der Vorabentscheidungen sich nach einer gewissen Zeit der Mitgliedschaft auf einem ähnlichen Niveau einpendeln. Dies ist indes nicht der Fall (S. meine Darstellung mit Profilen für F, GB, D). Bedeutet dies, dass die Implementationsregime im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit europäischer Entscheidungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren?

Im Stufensystem der Rechtsdurchsetzung durch das Vorabentscheidungsverfahren spielen natürlich zunächst die Streitparteien vor den nationalen Gerichten die auslösende Rolle, wobei wiederholt in unterschiedlichen Studien seit den achtziger Jahren die Funktion der „repeat players“ hervorgehoben wurde, die in systematischer Weise Attacken auf bestimmte Rechtsgebiete und Regelungen in einzelnen – oder mehreren – Mitgliedstaaten unternahmen, so etwa zur Torpedierung der Ladenschlusszeiten in Großbritannien

(Rawlings 1993). Solche „sagas“, die sich teilweise über einen erheblichen Zeitraum erstrecken, können allein von Großunternehmen oder von verbundenen Akteuren (Dies gilt vor allem im Agrarsektor als bevorzugte Strategie der Mittelmeerländern) ausgefochten werden, da der Ressourceneinsatz hoch ist, die Gewinnerwartungen aber unsicher sind. Hier geht es selbstverständlich vorderhand nicht darum, allgemeine ‚Compliance‘ der nationalen Regierungen mit dem EG-Recht durchzusetzen, sondern der EuGH wird als Koalitionär benutzt, um – vornehmlich ökonomische – Partikularinteressen durchzusetzen. ‚Echte‘ private Wiederholungskläger gibt es den meisten rechtssoziologischen Analysen zufolge kaum (Harding 1992). Für die Erklärung der unterschiedlichen ‚Strittigkeit‘ einzelner Politiken in den verschiedenen Mitgliedstaaten spielen diese Effekte der gesellschaftlichen Interessenorganisation indes für die Politikwissenschaft eine besondere Rolle: Diese Implementationskonflikte verlaufen zwischen nationalen Regierungen als den Verfechtern des Status quo und bestimmten, sehr organisationsfähigen Interessenten einer Durchsetzung europäischer Regelungen auf der nationalen Ebene. Allerdings wird der Zusammenhang in Bezug auf gesellschaftliche Modernisierungsinteressen und NROs überbewertet und stets immer wieder mit demselben Fallbeispiel – der gerichtlichen Durchsetzung der europäischen Frauengleichstellungspolitik im Vereinigten Königreich – begründet. Breiter systematisch vergleichende Analysen zum Durchsetzungsgrad nicht rein ökonomischer Partikularinteressen fehlen. Alternative Erklärungsansätze, die ebenso nahe liegend wären (dass etwa der Kompatibilitätsgrad der einzelnen Regulierungskulturen in Politikbereichen ausschlaggebend sein könnte für den Grad an Vorabentscheidungen), werden nicht systematisch einbezogen. Denn es muss in diesem Zusammenhang erinnert werden, dass nicht die Streitparteien/Interessengruppen über eine Anrufung des europäischen Gerichtes bestimmen, sondern die nationalen Gerichte, so dass hier in jedem Falle als Filter eine juristische Rationalität zugrunde liegt, a priori also nicht die politische Wünschbarkeit einer solchen Verlagerung des innerstaatlichen Interessenkonfliktes auf die föderale Ebene im Vordergrund steht. Eine große Rolle spielen auch die finanziellen Belastungen von Privaten durch Gerichtsverfahren in unterschiedlichen Ländern sowie die Möglichkeiten, überhaupt in einzelnen Rechtsgebieten Verfahren anstrengen zu können (S. etwa die in Griechenland völlig fehlende Möglichkeit in Umweltfragen Verfahren anstrengen zu können). Die vom Gericht ausgetragenen föderalen Kompetenzkonflikte in der Sicht der supranationalen Institutionen zwar gewünscht, aber dennoch heikel sind, versucht der EuGH in seinen Urteilen eine offene Konfrontation mit den nationalen Regierungen zu vermeiden und reagiert mit einem Standardvorgehen, das darauf abzielt, „to enunciate a principle of great long-term significance but to find some procedural or factual reason not to apply it to the case at hand“ (Mattli u.a. 1998, 190). Zudem muss bedacht werden, dass

nicht alle Anrufungen eine wirklich problematische Deutung des Gemeinschaftsrechts implizieren, denn vielfach bestehen bereits Präzedenzen, die von nationalen Gerichten in ihre Urteilsfindung einbezogen werden könnten. Hier scheinen die restriktiven Regeln für die Anfragen, die durch die CLIFIT Rechtsprechung (Rs. 283/81, Slg. 1982, 3415) etabliert wurden, revisionsbedürftig, denn sie werden mitverantwortlich gemacht für die Überlastung der europäischen Gerichte mit Vorabentscheidungen. Rasmussen geht sogar so weit, diese Doktrin, die dazu führt, dass kaum Spielräume bleiben, europarechtliche Probleme ausschließlich vor dem nationalen Gericht zu klären, als Entmündigung der nationalen Richter durch den EuGH zu werten. Hier werde gerade verhindert, dass diese mit dem Europarecht vertrauter werden und sich als dessen eigentliche Anwender verstehen (Rasmussen 2000, 1093). Schließlich ist auch der Individualrechtsschutz in jedem Einzelfall nicht die Hauptaufgabe des EuGH und des Vorabentscheidungsverfahrens, sondern die Schaffung einer homogenen Europarechtsdoktrin im Bereich der Rechtsdurchsetzung (S. so nochmals deutlich auch in den Stellungnahmen des EuGH zum Funktionieren von EGV Art. 234 im Vorfeld der Nizza-Konferenz). Andererseits gerät der Umgang der letztinstanzlichen nationalen Gerichte mit der „Acte clair“-Doktrin (Jarvis 1998, 422ff.) immer stärker in den Verdacht, zu einer Abschottung des nationalen Umsetzungsmilieus missbraucht zu werden, so das Europäische Parlament:

„Les jugements des juridictions nationales statuant en dernier ressort qui recourent à la théorie de l'acte clair pour refuser de poser des questions préjudicielles suscitent de sérieuses préoccupations“ (C5-0381/2000).

Diese gegenseitigen Einwürfe deuten darauf hin, dass ein objektivierbarer Maßstab für die Verdichtung der Beziehungen zwischen den beiden Ebenen der Rechtsdurchsetzung kaum zu finden ist.

Es ist schließlich auch mit der Regierungskonferenz 2000 nicht gelungen, klarere Regeln für die Vorlageentscheidungen der nationalen Gerichte zu entwickeln. Der pragmatische Anspruch war immerhin, die Dauer der einzelnen Verfahren um die Hälfte zu reduzieren, so dass der Gang zum EuGH nicht wie bislang zu einer verfahrenssprengenden Weiterung eines nationalen Prozesses mutiert. Gleichzeitig sollte jedoch auch der grundsätzlich offene Zugang aller Instanzen zum EuGH nicht angetastet werden. Die Problematik, mit der sich die Regierungskonferenz hier konfrontiert sah, charakterisiert Rasmussen mit den Worten „you can't have your cake and eat it“ (Rasmussen 2000, 1084).

Neben den soziologischen Faktoren, die die länderunterschiedliche Vorabentscheidungsfrequenzen erklären sollen, weil hierdurch Besonderheiten in der Mobilisierbarkeit gesellschaftlicher Interessen für bestimmte ‚big issues‘ abgebildet werden (Harding 1992, 116), wäre nach den politische Faktoren zu fragen, die in diesem Zusammenhang eine Rollen spielen (Golub 1996). Golub remobilisiert das intergouvernementalistische Argument, indem er un-

terstellt, die nationalen Gerichte bildeten bei ihrer Rechtsprechung die politischen Präferenzen der Regierungen nach. Das bedeutet, dass immer dann, wenn eine Konvergenz zwischen den Präferenzen der nationalen Regierung mit dem integrationistischen Kurs des EuGH vorliegt, dies einen Anreiz für die Richter bildet, sich in diesen Fragen an den EuGH zu wenden („Choose and Pick-Politik“). Diese Annahme setzt bereits einen sehr hohen Informationsgrad der nationalen Richter über die europäische Rechtsprechung voraus. Umgekehrt fragt er aber auch nach den Anreizen, den Europäischen Gerichtshof nicht anzurufen, und kommt hier zu dem Schluss, dass es eine implizite Abwägung von Chancen und Risiken gibt, das nationale Recht vor den desintegrierenden Effekten des Gemeinschaftsrechts zu schützen. Er kann allerdings nicht angeben, in welchen Fällen und wie dies geschieht.

Dies haben Stone-Sweet/Burrell in einer Studie nachzuweisen versucht, indem sie empirisch anhand der Vorabentscheidungen zwischen 1961 und 1995 prüfen, inwiefern sich die Dichte der Beziehungen zwischen Gerichten der Mitgliedstaaten und dem EuGH verändert. Sie kommen zu dem Schluss, dass ein enger Zusammenhang zwischen dem Niveau des innergemeinschaftlichen Handels und der Zahl der von nationalen Gerichten eingebrachten Vorabentscheidungen besteht (Stone Sweet u.a. 1998, 77), der Anstieg wird allgemeiner auch als eine ‚Lernkurve‘ nationaler Richter interpretiert, die sich mit dem EU-Rechtssystem mehr und mehr familiarisieren. Hier kann eine höhere Aktivität niederer Gerichte – wie sie von Alter unterstellt worden war (S.o.) – wiederum nicht nachgewiesen werden. Im Gegenteil gehen beinahe alle bedeutenden Urteile auf Vorlagen hoher und oberster Gerichte der Mitgliedstaaten zurück.⁷⁴ Schließlich ergeben sich Politikfeldunterschiede von erheblicher Signifikanz: Diese werden allgemein als Funktion einer politikspezifischen Varianz der Interessenorganisation in den Mitgliedstaaten angesehen. Als signifikant hierfür wird wie stets das genannte Beispiel der Gleichbehandlungspolitik im Vereinigten Königreich zitiert (Kilpatrick 1998).

Wie aber sind dann die letzten deutlichen Rückgänge bei der Nutzung des EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungen zu erklären? Eine zunehmende Zurückhaltung in einigen Mitgliedstaaten zeichnet sich diesbezüglich tendenziell ab, in einzelnen Ländern ist sie sogar bedeutend (S. Graphik, s. a. kritisch hierzu Entschließung des Europäischen Parlamentes zum Umsetzungsbericht 1998). Wenn Expansion allein mit der Zunahme von Europarecht und Interdependenz erklärt wird, dann müssten freilich auch die Abnahmeeffekte sich linear zur allgemeinen Entwicklung des Europarechts ver-

⁷⁴ Dies hat auch einen Grund, der im Vertrag selbst zu suchen ist, der aber in den politologischen Arbeiten zum Thema seltsamerweise gar nicht erwähnt wird: Mit EGV Art. 234.3 werden oberste Gerichte gezwungen, Vorabentscheidungen anzustrengen, wenn sie eine Rechtssache mit europäischer Problemstellung zu behandeln haben.

halten. Oder hat der Grad an gesellschaftlicher Interessenorganisation in einigen Bereich nachgelassen? Von einer Abnahme der europarechtlichen Kompetenz nationaler Richter ist wohl ebenfalls nicht auszugehen.

Frankreich fällt als einer der massiven ‚Ausreißer‘ nach unten auf, denn für die neunziger Jahre sind hier erhebliche Abnahmen bei der Nutzung des Art. 234 festzustellen. Geht man der starken Abnahme der französischen Vorabentscheidungsanfragen nach und fragt nach den im Zeitraum vollzogenen Änderungen, die so nur in diesem Mitgliedstaat vorkommen, so stößt man auf ein Phänomen, das in den bekannten quantitativen Analysen keine Aufmerksamkeit findet: eine Regierungspolitik der Vorabentscheidungs- und Vertragsverletzungsverfahren, der ein strenges institutionelles Schema zugrunde liegt, in dessen Rahmen eine Vielzahl von Ressorts beteiligt werden können und das eine hierarchische Rückbindung bis auf die Ebene des Premierministers impliziert: Vorabentscheidungsanfragen des Conseil d’Etat werden nunmehr etwa grundsätzlich über das Kabinett des Premierministers koordiniert (Interview 31).

Die französische Regierung betreibt so seit etwa Mitte der neunziger Jahre eine proaktive Politik mit Blick auf den Europäischen Gerichtshof und sein Tätigwerden auf Anfrage der nationalen Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens. Der enorme Anstieg richterlicher Anfragen aus Frankreich in den späten achtziger und den frühen neunziger Jahren (S. Tabelle) wurde von Regierungsseite mehr und mehr als Bedrohung für die Kohärenz der französischen Position zwischen exekutiver Interessenrepräsentation und Rechtsprechungswirklichkeit erkannt (Interview, s.a. Sauron 1998, 185ff.). Bei dem Verfahren, das sich normalerweise ausschließlich zwischen den Instanzen abspielt, wird die Regierung vom EuGH routinemäßig gebeten, in Form eines Memorandums Stellung zu nehmen. Mit einem Rundschreiben vom 25. März 1997 wird nun eine Praxis verbrieft, die eine unbedingte Information des Justizministeriums von Seiten des französischen Richters vorsieht.⁷⁵ Hier wird dann – nach interministerieller Absprache – unter Umständen eine ‚Umformulierung‘ oder das Fallenlassen der Entscheidungsanfrage des Richters angeregt, denn – so der juristische Berater des SGCI – „schließlich ist es so, dass vor dem Gemeinschaftsgericht verhandelte juristische Probleme häufig wichtige französische Finanzinteressen (Steuergesetzgebung) und Industrieinteressen (Kartellgesetzgebung) in Frage stellen“ (Sauron 1998, 188). Dass es sich bei den Streitparteien um französische Private handeln kann, die durch solche strittigen staatlichen Maßnahmen Diskriminierungen in Kauf zu nehmen haben, scheint in diesem Kontext von zweitrangiger Bedeutung. Insbesondere der Conseil d’Etat verfolgt in diesem Zusammenhang eine negative Strategie der Vorabentscheidung (Interview

⁷⁵ S. *Secrétariat des Affaires Européennes et Internationales* im Justizministerium: SAEI-97-1-L4/25.3.1997, zit. nach Sauron (1998, 188).

31): Er stellt dem EuGH strategische Fragen vor allem in jenen Bereichen, in denen sich die französische Regierung Vorteil aufgrund bestimmter juristischer Weichenstellungen ausrechnet. „Der EuGH antwortet nur, was man ihn fragt“, so ein Interviewpartner (Interview 31), der eine offensive Strategie der französischen obersten Gerichte in diesem Zusammenhang für einen wichtigen Baustein französischer Regierungspolitik auf der europäischen Ebene hält. Das innerstaatliche Entscheidungssystem hinsichtlich der Prozessführung beim EuGH ist erheblich gestrafft worden und weist einen Grad an interministerieller Koordinierung auf, der mit jenem der aufsteigenden Phase des EU-Gesetzgebungsprozesses vergleichbar ist (Interview). Die neuen Verfahren der innerstaatlichen Kontrolle der europäischen Rechtssprechung haben sich schließlich deutlich auf die Aktivität der französischen Gerichte niedergeschlagen:

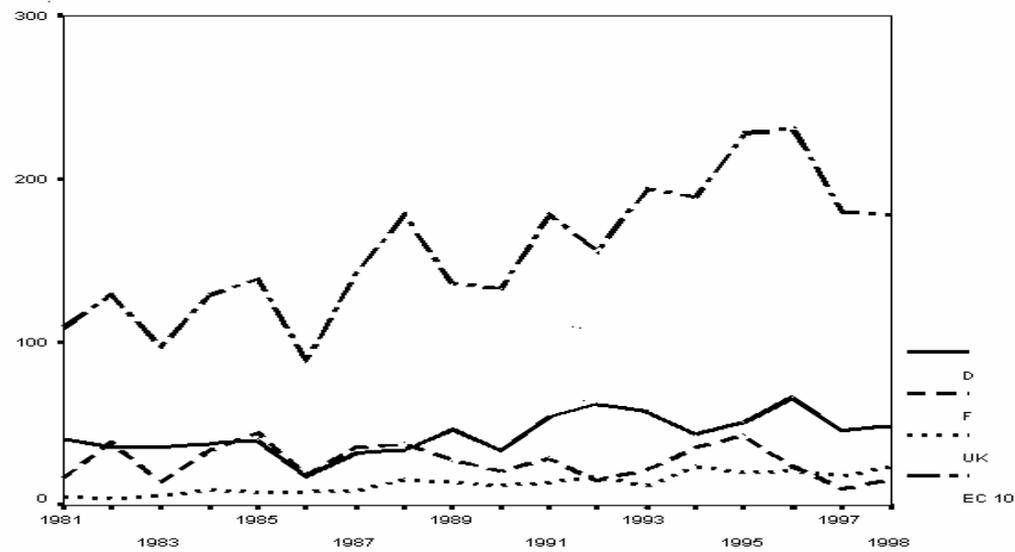
Neben den französischen Versuchen der Exekutive, die Verflechtung der europäischen und französischen Rechtssprechung zu steuern, spiegelt sich die wachsende Aufmerksamkeit, die Stellung und Funktion des EuGH bei den Mitgliedstaaten finden, vor allem im Rahmen der Reformdiskussionen bei Regierungskonferenzen wider. Hier manifestiert sich zunehmend das starke Interesse einiger Regierungen an einer engmaschigen Kontrolle der Weiterentwicklung der europäischen Dritten Gewalt im eigenen Lande. Dies gilt insbesondere für die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens sowie der Niederlande, die in unterschiedlich starkem Maße Präferenzen zur Regierungskonferenz 2000 ausgebildet haben. Vorschläge der Due-Gruppe und der Kommission, zur Vereinfachung der Verknüpfung der Rechtssysteme auf der nationalen Ebene spezifische, ausschließlich mit dem EG-Recht befassende Instanzenzüge zu installieren, werden strikt abgelehnt. Beachtenswert ist, dass trotz der erheblichen praktischen Probleme, die das Rechtsinstitut der Vorabentscheidung bereits heute und mit Sicherheit in einer erweiterten Union mit sich bringt, keine durchgreifenden Weichenstellungen zu seiner Reform in Angriff genommen wurden (S. Zusammenfassung der VvN-Ergebnisse für das Gerichtssystem). Schließlich sollte auch nicht vergessen werden, dass der Rechtsschutz durch den EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens integraler Teil des Grundrechtsschutzes in einigen Mitgliedstaaten, namentlich in der Bundesrepublik, ist. So bestätigte das BVerfG in einem jüngeren Urteil zum wiederholten Male, dass ein letztinstanzliches Gericht, das sich einem Vorlageverfahren entzieht (in diesem Falle das Bundesverwaltungsgericht), sich nach GG Art. 101 Abs.1 des Entzugs des gesetzlichen Richters schuldig macht (S. BVerfG, EuGH-Vorlagepflicht, 1 BvR 1036/99 vom 9.1.2001). Dies weist wieder auf die juristische Rationalität, die dem Umgang mit dem Vorabentscheidungsverfahren in Deutschland zugrunde liegt. In Mitgliedstaaten, in denen die Beziehung zwischen Recht und Politik anders ausgestaltet ist, können Regierungspräferenzen im Rahmen der konventionellen Steuerungsmöglichkeiten des

Rechtssystems hingegen deutlich zum Tragen gebracht werden.

Die von Golub vorgeschlagene intergouvernementalistische Lesart macht dann für das französische Beispiel Sinn, denn in umgekehrter Richtung gedacht – nicht von einer Selbstwahrnehmung des Richters als ausführendem Organ des nationalen Interesses ausgehend, sondern von der hierarchischen Intervention der Exekutive in das Rechtssystem – spiegelt dieser Umgang mit dem Verfahren die politische Bedeutung, die der Instrumentalisierung der nationalen Richter als kontrollierende Instanz des europäischen Rechts, beigemessen wird wider.

Obwohl das Verfahren der Vorabentscheidung stets als eines der wichtigsten Instrumente der Durchsetzung europäischen Rechts auf der nationalen Ebene vorgestellt wird, ist in dieser Perspektive keine Analyse des Zusammenhangs seiner Funktionen im Implementationssystem europäischer Politik und der Effektivität der Rechtsdurchsetzung bestimmter Politiken auf der nationalen Ebene erstellt worden. Dies verfehlt m. E. den Kern der dargestellten Funktion des nationalen Rechtssystems als Instanz der ‚Adjudication‘ im politischen System der EU: Für die Implementationsprozesse gilt hier, dass nationale Gerichte vor allem dort eine hohe Aktivität zeigen sollten, wo europäisches Recht in einem Mitgliedstaat nicht, falsch oder verspätet implementiert wird, denn eine geschmeidige und eindeutige Inkorporierung in das nationale Recht machte die föderalen Berichtigungsfunktionen überflüssig. Nationale Richter wären in der Lage, das europäische Recht anzuwenden wie die nationalen Regeln und müssten sich nicht an den EuGH wenden.

Graphik 3: Neue Vorabentscheidungsvorlagen pro Jahr nach Art. 234 EGV in der 10er Gemeinschaft (1981-1998)⁷⁶



⁷⁶ Quelle: Jahresbericht des Europäischen Gerichtshofes 1998, Luxemburg 1999, Statistische Annexe, 17.

Eine Klärung durch den EuGH deutet immer darauf hin, dass ein Problem der Rechtsanwendung vorliegt. Daher muss der nahe liegende Kausalbezug zwischen Umsetzungsproblemen und Vorabentscheidungen genauer geprüft werden. Für diese Interpretation der Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens spricht auch, dass die Kommission die Informationen, die ihr im Rahmen der Verfahren zugänglich gemacht werden (Sie wird jeweils zur Stellungnahme aufgefordert), häufig verwendet, um gegen einen Mitgliedstaat weiter zu ermitteln und ein Vertragsverletzungsverfahren zu eröffnen. Eine große Zahl der von der Kommission „von Amts wegen ermittelten“ Verstöße werden auf diese Weise aufgedeckt (Interview 1). Die Versuche nationaler Regierungen – etwa der französischen –, die Verfestigung des föderalen Steuerungszusammenhangs zu kontrollieren und den Informationsfluss zu filtern, deuten darauf hin, dass der beschriebenen „bottom up“-Dynamik des Implementationssystems misstraut wird.

III.2.4.2 Akzeptanz der Suprematie- und Direktwirkungsdoktrinen in Frankreich, Großbritannien und Deutschland

Schließlich hat nicht nur die quantitative Beteiligung der nationalen Gerichte an der europäischen Rechtsprechung die nationale Implementationssituationen unterschiedlich ausgeprägt, sondern auch die doktrinäre Dimension der EuGH-Rechtsprechung. Denn die stufenweise Akzeptanz der Suprematie- und Direktwirkungsdoktrin im Rahmen der nationalen Rechtsprechung markiert jeweils die zeitliche Schnittstelle, an der die Marktbürger in den einzelnen Mitgliedstaaten die volle „Rechtssicherheit“ im Hinblick auf die Wirksamkeit europäischen Rechts erhalten. Dies muss unabhängig von der quantitativen Belastung mit Vorabentscheidungsanfragen aus den verschiedenen Mitgliedstaaten gesehen werden. Das Implementationsumfeld verdichtet sich in erheblichem Maße zu dem Zeitpunkt, zu dem nationale Gerichte in vollem Umfang bereit sind, das nationale Recht außer Kraft zu setzen, um das europäische Recht – auch gegen die eigenen nationalen Verwaltungen und Parlamente – durchzusetzen (S.u. hierzu EuGH-Rechtsprechung). Schließlich ist auch die Rechtsanwendung durch die nationalen Gerichte justiziabel im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach EGV Art. 226 (S. nächstes Kapitel): Die Kommission könnte eine mitgliedstaatliche Regierung wegen Nichtanwendung von EU-Recht durch ein nationales Gericht mit einer Vertragsverletzungsklage belangen (Dieses Delikt des „*manquement judiciaire*“ wurde bislang allerdings nie Gegenstand einer Verletzungsklage, welche das kooperative Verhältnis zu den nationalen Gerichten zerstören würde). Es muss bei der Einschätzung des Gerichtssystems immer berücksichtigt werden, dass der EuGH ein Gericht ist, das – ähnlich dem deutschen BVerfG abseits von jedem hierarchischen Bezug zu den nationalen Gerichten steht. Daher steht es den nationalen Gerichten auch frei (auch das wird in den politik-

wissenschaftlichen Analysen häufig unterschlagen), einen Vorabentscheid nicht in die eigene Urteilsbegründung aufzunehmen.

Das Sanktionsumfeld in den einzelnen Mitgliedstaaten hat sich historisch sehr unterschiedlich entwickelt. Große Disparitäten bleiben bis heute bestehen, denn wenn sich auch inzwischen die doktrinären Positionen der nationalen Gerichte mit Blick auf die Durchsetzung der EuGH-Rechtsprechung weitgehend akkommodiert haben, so dass eine Homogenität der Rechtsauslegung in wichtigen Bereichen verwirklicht ist, so sind doch die verschiedenen Sanktionsregime weit davon entfernt in einem harmonisierten Rechtsraum aufzugehen (Harding 1996).

Grundsätzlich gibt es zwei Arten des Umgangs der nationalen Gerichte mit dem europäischen Vertragsrecht, die auf die allgemeine Art der Inkorporation von internationalem Recht in das nationale Recht zurückzuführen sind: unterschieden werden der monistische und der dualistische Typus. In monistischen Systemen wenden die Gerichte das Vertragsrecht – sobald es ratifiziert ist – an wie nationales Recht. Zu den monistischen Systemen zählten unter den Gründungsmitgliedern die kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten Niederlande, Frankreich, Belgien und Luxemburg. In dualistischen Systemen hingegen behält das „fremde“ Recht auch nach der Ratifikation einen besonderen Status. Das bedeutet, dass der nationale Richter dieses Recht nicht anwenden kann. Es muss, um vor einem nationalen Gericht justiziabel zu sein, per Gesetz oder Verordnung in das nationale Recht tatsächlich inkorporiert werden. Der nationale Richter wird sich aber stets nur auf den Umsetzungstext, nicht auf das internationale Recht direkt beziehen können.

Zu den dualistischen Systemen zählen unter den Gründungsmitgliedern Italien und die Bundesrepublik, schließlich auch die skandinavischen Staaten: Großbritannien hat bekanntermaßen beispielsweise zwar die EMRK ratifiziert, aber nie in das britische Recht inkorporiert, so dass britische Bürger sich de facto vor britischen Gerichten nicht auf die EMRK berufen können. Großbritannien hat der Tatsache dieser dualen Struktur bereits in seinem Beitrittsakt zur EWG Rechnung getragen. Hier wurde explizit auf die zu diesem Zeitpunkt bereits breit entwickelte Direktwirkungsdoktrin abgehoben. So heißt es in Artikel 2 Abs. 4 des European Communities Act von 1972: „...any enactment passed or to be passed ... shall be construed and have effect subject to the foregoing provisions of this section“. Die Situation der monistischen Mitgliedstaaten erklärt die besondere Bedeutung, die in der Europäischen Union für die Implementation von Sekundärrechtsentscheidungen den expliziten, nationalen Umsetzungsmaßnahmen beigemessen wird. Die Rechtsprechung des EuGH musste hier geradezu zwingend auf die Notwendigkeit der Umsetzung bestehen – trotz der gleichzeitigen Etablierung der Direktwirkungsdoktrin. Zudem muss das Prinzip der Suprematie in diesem Fall besonders beachtet werden: Denn weil das Europarecht in monistischen Systemen gilt wie nationales Recht, könnte es

men gilt wie nationales Recht, könnte es auch durch spätere Gesetzgebung rückgängig gemacht werden („lex posteriori derogat lex anteriori“). Diese Versuche hat es in jüngster Zeit wiederholt in Frankreich gegeben, wo unter anderem die Umsetzung der Frauengleichstellungsrichtlinie und die Vogelenschutz-Richtlinie durch die Einbringung konträrer Gesetzesentwürfe in der Nationalversammlung rückgängig gemacht werden sollte, bzw. gemacht wurde (S. Jagdgesetz).

Für die Verdichtung der nationalen Implementationsstruktur steht also die sukzessive Akzeptanz der vom EuGH entwickelten Rechtsanwendungsdoktrin auf der nationalen Ebene. Die dreischrittige Entwicklung dieser Rechtsprechung ist unten nachvollzogen worden. Die Diffusion der Direktwirkungs- und Vorrangdoktrin auf der nationalen Ebene, an deren Ende eine tatsächlich gemeinschaftseinheitliche Auslegung des Rechts in allen Mitgliedstaaten steht, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Wie gesehen, kann auch der Zeitpunkt des Beitritts eine Rolle spielen, denn die Vorkehrungen der Ratifikationsgesetze setzen gewissermaßen einen Lock-in-Effekt in Bezug auf die Definition des Verhältnisses von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht. Großbritannien und Dänemark hatten in dieser Sicht einen Vorsprung gegenüber den Gründungsmitgliedern, deren nationale Gerichte die EuGH-Doktrinen „in the making“ in die eigene Spruchpraxis erst sukzessive zu integrieren hatten. Im Gegensatz zum Beispiel der Direktwirkung stellt sich der Umgang mit der Vorrangdoktrin allerdings auch in Großbritannien anders da. Sie wurde erst im Laufe der neunziger Jahre vollständig in der nationalen Rechtsprechung umgesetzt, denn die Parlamentssoveränität wird durch dieses Verständnis des nationalen Rechts erheblich bedroht, so dass ein nationales Gericht, das die Suprematie durchsetzte (das House of Lords), eine drastische Veränderung der innerstaatlichen Machtbalance erzwingt (MacCormick 1993). Die so begründeten markanten Unterschiede der Inkorporation europäischer Rechtsprechung in das nationale Umsetzungssystem weisen auf die komplexen, durch starke Länderunterschiede geprägten Faktoren, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Die Schwierigkeit, diese systematisch zuzuordnen, wird bereits in der groß angelegten Studie von Slaughter/Stone Sweet/Weiler aus dem Jahr 1998 deutlich.

Unter den strukturellen Faktoren haben sich – neben der Unterscheidung zwischen dualistischen und monistischen Systemen – die Affinität zwischen den europäischen und nationalen Normenkontrollverfahren sowie das verfeinerte „Rechtssprechungswettbewerbs“-Modell als taugliche Erklärungsvariablen erwiesen: Dort wo Review-Mechanismen im nationalen Rechtssystem einen festen Platz haben, haben nationale Richter einen unproblematischeren Zugang zur Vorabentscheidung (d.h. in Deutschland eher als in Frankreich und Großbritannien). Das bedeutet aber andererseits auch, dass bei einer starken Stellung des nationalen Verfassungsgerichts (wie im Falle des BVerfG) die doktrinären Divergenzen zwischen der nationalen und der europäischen

päischen Ebene schwerer ins Gewicht fallen als in Staaten mit vergleichsweise ‚schwachen‘ obersten Gerichten. Hier kann sich ein höheres Maß an Institutionenkonkurrenz zwischen Gerichten der verschiedenen Ebenen bemerkbar machen (Dies trifft auch auf das BVerfG zu). Dieser Wettbewerb wird gleichwohl teilweise kompensiert durch den Wettbewerb auf der nationalen Ebene: So kommt eine deutlich stärkere Tendenz zur Vorabentscheidungsanfrage bei niederen Gerichten vor, die im Gerichtssystem ihres Landes ihnen gegenüber zur Normenkontrolle privilegierte Gerichte kennen (Alter 1998). Zudem ist auf der zwischenstaatlichen Ebene in gewissem Maße eine horizontale Anpassungsdynamik gegeben, wenn etwa die italienische Corte Costituzionale in ihrer späten Akzeptanz des Vorrangs auf die entsprechende Rechtsprechung in anderen Mitgliedstaaten verweist (Catabia 1998).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass erst mit erheblichem zeitlichem Abstand die ganze Doktrin in den Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien übernommen werden konnte. In Deutschland und Frankreich ergaben sich gleichzeitig die eklatantesten Vertragsbrüche durch Gerichte in der Gemeinschaft: Vor allem der französische Staatsrat hat bis zum Ende der achtziger Jahre die Vorrangdoktrin explizit nicht anerkennen wollen. Zumindest wird hier deutlich, dass die öffentliche Meinung sowie die allgemeinen Regierungspräferenzen über die Integration keine maßgebliche Rolle für das Sanktionsverhalten der nationalen Gerichte spielen.

In Frankreich hat die bis 1989 unveränderte Haltung des Staatsrates in der Frage der Suprematie – hier v.a. bezüglich der Gültigkeit eines mit dem EWG-Vertrag inkompatiblen nachfolgenden innerstaatlichen Gesetzes, nach der es ihm bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive verboten ist, das verfassungswidrige Gesetz unangewendet zu lassen – ihn in deutlichen Widerspruch zur Rechtsprechung des französischen Verfassungsrates und des Kassationsgerichtshofes sowie des EuGH gestellt (Hecker 1998). Dieser „juristische Nationalismus“ wurde anlässlich eines Rechtsstreits um das Wahlrecht zum EP in den DOM/TOM mit dem Urteil ‚Nicolo‘ aufgegeben. So der Regierungskommissar Frydman im zit. Urteil (S. Anhang):

„(...) la loi, n'est certainement plus aujourd'hui (...) la norme ‚sacrée‘ qu'elle était traditionnellement aux yeux des juges. (...) On a vu que des juridictions judiciaires savent (...) s'affranchir (...) du respect de ... l'autorité de la norme législative, pour faire prévaloir celle des traités. Et il y a évidemment quelque paradoxe ... de voir le Conseil d'Etat se refuser d'entrer dans une telle logique par humilité face au législateur.“

Wie in anderen Mitgliedstaaten mit einem starken Gewicht der Legislative gegenüber der Dritten Gewalt, war die neue Rechtsprechung des Staatsrates also nicht deshalb einschneidend, da hier der bestehende Widerspruch zur Auffassung von Verfassungsrat und Kassationsgerichtshof ausgeräumt wurde, sondern weil die Stellung des nationalen Gesetzes in der Hierarchie der Rechtsnormen und mit ihr diejenige des nationalen, parlamentarischen

Gesetzgebers erheblich relativiert wird. Diese Rechtsprechung hat der Conseil d'Etat in der Folge ausgebaut, zunächst im Boisdet-Urteil vom 24.9.1990, mit dem er die Suprematie der EG-Verordnungen über dem nachfolgenden französischen Gesetz feststellte; später mit dem Urteil „Sarran“ vom Oktober 1998. Im Hinblick auf ihre Funktion als ‚Hüter der nationalen Souveränität‘ haben sich in Frankreich Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit unerbittlich gezeigt, indem sie zwar den Vorrang internationaler Verträge, nicht aber die vom EuGH reklamierte Eigenständigkeit der EG-Rechtsordnung (Kompetenz-Kompetenz) anerkennen. Deshalb bleibt – dem „Grundsatz der abgeleiteten Legitimation der Gemeinschaftsentscheidungen“ folgend – die Gültigkeit von EG-Recht weiterhin den Bedingungen der Art. 54/55 unterworfen. Im bekanntesten Fall der ‚Überschreitung‘ dieser Grenze durch den Kassations-Gerichtshof im Jahr 1979 folgte der Sanktionsversuch durch die Mehrheitsfraktion der Nationalversammlung unmittelbar (Aurillac-Amendement). Die Legitimität innerstaatlicher Entscheidungen im Hinblick auf die Frage der Gewaltenteilung nach Art. 34/37 der französischen Verfassung wird allerdings seit dem Urteil Nicolo des CE noch weniger in Frage gestellt (Dewost 1990). Die exklusive Gesetzgebungskompetenz der Exekutive auf dem Wege der internationalen Verhandlung konnte auch durch die seit 1980 erweiterten Möglichkeiten der parlamentarischen Befassung des Verfassungsrates nicht unterhöhlt werden:

„Le Conseil Constitutionnel ne semble pas avoir posé en termes de légitimité les atteintes portées ... la répartition des compétences entre exécutif et législatif par l'évolution du système communautaire.“

Die durch die parlamentarische Anrufung gegebene politische Funktion des Verfassungsrates hat im Bereich der Außenpolitik (S. Cf. Art 54), dem die Europapolitik im Feld dieser Rechtssprechung hier deutlich zugerechnet wird, anders als in anderen Politikfeldern, schließlich nicht eine parlamentarischere Lesart der gaullistischen Verfassungskonzeption nach sich gezogen: „La possibilité qui leur (aux parlementaires, A.S.) est reconnue depuis 1980 n'aura donc pas permis d'équilibrer – pour le moment – les saisines effectuées par le pouvoir exécutif en 1970 et 1976.“ Die durchgängig auf Verfassungskonformität lautenden Entscheidungen haben aber auch diese Urteile bislang zu einem Legitimationsinstrument der Exekutive werden lassen. Diese starre Position wurde indes auch in den letzten Jahren durchbrochen durch die strenge Haltung des Conseil d'Etat bezüglich der notorischen Vertragsverletzungen Frankreichs beispielsweise bei der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie: Trotz des durch seine Zusammensetzung gegebenen ‚politischen‘ Charakters des Staatsrates hat die Regierung in ihm heute nicht mehr einen natürlichen Koalitionär gegenüber dem europäischen Recht. Der Staatsrat spielt heute als Beratungsorgan der Regierung im französischen europapolitischen Entscheidungsprozess eine ganz neue, zentrale Rolle (Szukala 1999). In seiner Funktion als oberstes Verwaltungsgericht hingegen setzt er gemein-

sam mit den unteren Verwaltungsgerichten systematisch die Verordnungen außer Kraft, mit denen die Präfekten im nationalen Alleingang versuchen, die französische Jagdsaison europarechtswidrig zu verlängern. Hier haben sich die Verhältnisse verkehrt: Im Vogelschutzfall wendet sich nunmehr der Premierminister an die Umweltkommissarin Wallström mit der Bitte um präzisere Ausformulierung der Richtlinie zu seiner Unterstützung gegenüber den nationalen Richtern, die – so Jospin – „ont été tenté ... de s'en tenir à une interprétation particulièrement stricte des dispositions communautaires, avec pour conséquence de vider de toute application pratique les possibilités de dérogations...“ (Communiqués du Premier Ministre, 20. Juli 2001).

Die dualistische Ausrichtung der deutschen Verfassung hatte – wie in Großbritannien – die explizite Integration der internationalen Verpflichtung in die Verfassung (zunächst allein durch GG Art. 25) notwendig gemacht. Daher war es für deutsche Gerichte kein Problem, die Direktwirkungsdoktrin in die eigene Rechtsprechung zu übernehmen. Problematisch zu handhaben sind allein die Suprematieansprüche des Gemeinschaftsrecht über die mit der Ewigkeitsklausel belegten Verfassungsartikel (S. hierzu jüngere Diskussion um den Frauenwehrdienst nach dem EuGH-Urteil, Rs. C 285/98, 11.1.2000, nv). Diese Kollision hat das BVerfG mit der Solange-Rechtssprechung und auch im Maastricht-Urteil unter bestimmte Bedingungen gestellt. Der EuGH hat mit seiner Internationale Handelsgesellschaft-Rechtsprechung (Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125.) und die Gemeinschaft insgesamt mit der Aufwertung des Europäischen Parlamentes seit der Direktwahl die bedeutendsten Hindernisse ausgemerzt. Der prekäre Umgang des Bundesfinanzhofes mit der Direktwirkungsdoktrin (der diese in der Folge von Kloppenburg, Rs. 79/83, Slg. 1984 1075, nicht akzeptierte) ist ebenfalls durch das BVerfG unterminiert worden, das die Vertragsverletzung durch mitgliedstaatliche Gerichte als inkompatibel mit GG Art. 101 erklärte und für deutsche oberste Gerichte bereits in den achtziger Jahren einen absoluten Zwang zur Vorlage von Vorabentscheidungsanfragen konstatierte (S. Urteil vom 8. April 1987). Mit seiner Entscheidung zu Maastricht hat das BVerfG freilich eine immense Fehleinschätzung der eigenen Stellung im verbundenen Rechtssystem der EU erkennen lassen, indem es sich selbst die letzte Kompetenz zur Prüfung der Legitimität der Rechtshandlungen der europäischen Organe zuerkannte. Das Urteil wurde entsprechend kommentiert (S. z.B. Everling 1994). Der sui generis Charakter des Rechtssystems der Europäischen Union wurde insbesondere angesichts der verfassungsmäßigen Vorbehalte des Gerichts gegenüber dem EGV Art. 308 (früher Art. 235) nur begrenzt anerkannt, so dass am Ende die Rechtshandlungen der Union im Sinne einer Kompetenz-Kompetenz vor dem deutschen Verfassungsgericht keinen Bestand hätten.

In Großbritannien hat die Direktwirkung von Richtlinien aufgrund der Vorkehrungen des Communities Acts nur begrenzt Schwierigkeiten provoziert. Die Gerichte haben, um jeden Konflikt mit dem Parlamentsgesetz zu

vermeiden, jeweils die Interpretationsspielräume („principle of construction“) gegenüber dem nationalen Recht voll ausgenutzt, so dass es weitgehend gelang – ohne mit der traditionellen Souveränitätstheorie zu brechen –, immer wieder im britischen Gesetz die ‚eigentliche‘ europarechtliche Intention herauszuschälen und so das Gemeinschaftsrecht ganz im Sinne der Van Colson-Rechtssprechung des EuGH (S. Anhang) durchzusetzen. Das gleiche galt für die Interpretation von nationalen legislativen Akten, die nicht-direktwirkendes Gemeinschaftsrecht umsetzen: Auch hier hat das House of Lords in den Urteilen *Pickstone* und *Litster* aus den Jahre 1989 und 1990 verdeutlicht, dass britische Gerichte im Sinne einer richtlinienkonformen Lesart weitgehende Umdeutungen des nationalen Parlamentsrechts durchzusetzen bereit sind.⁷⁷ Selbst wenn das Parlamentsgesetz eindeutig nicht richtlinienkonform umsetzt, kann das nationale Gericht der Richtlinie – wie etwa im Falle *Finnegan* – einen geradezu entgegengesetzten Sinn geben. Anders gehen die Gerichte hingegen mit früherem nationalem Recht um, das nicht im Implementationszusammenhang einer Gemeinschaftsregel steht, denn hier fehlt die parlamentarische Willensbekundung, dass Gemeinschaftsrecht umgesetzt wird. Dazu haben britische Gerichte – entgegen der *Von Colson*-Doktrin – zunächst nicht entsprechend urteilen können, denn ihr Spielraum beruht ja im Sinne der Parlamentsouveränität auf der ‚parliamentary intent‘-Interpretation (*Bridge* 1981), mit der unterstellt werden kann, dass jedes vom Parlament verabschiedete Gesetz eigentlich beabsichtigt, das Gemeinschaftsrecht umzusetzen.⁷⁸ Die Dispositionen, die die *Community Act* in Bezug auf diese Frage trifft – sogar mit einer Erweiterung auf die rechtliche Interpretation des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH⁷⁹ –, ließe sogar auch in dieser Konstellation eine weitestgehende Durchsetzung des Europarechts durch die nationalen Gerichte zu. Die Formulierung des *European Communities Act* lehnt sich an die Formulierung des Anwendungsvorrangs an, wie er in der ‚*Canadian Bill of Rights*‘ festgelegt wurde (*Schmidt-Steinhauser* 1994, 151). Diese hätte schließlich eine beispiellose Unterminierung der Souveränitätsdoktrin durch die Gerichte zur Folge und damit eine tief greifende Veränderung des Verhältnisses zwischen Legislative und Judikative im britischen

⁷⁷ *Pickstone v Freemans plc* [1989] C 67; *Litster v Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd* [1990] 1 AC 546.

⁷⁸ S. Urteile *Duke v Reliance Systems Ltd* [1988] AC 618; *Finnegan v Clowney Youth Training Programme Ltd* [1990] 2 AC 407, *Szysczak, Eric* (1990), *Sovereignty: Crisis, Compliance, Confusion, Complacency?*, *European Law Review*, 15(4): 480-488.

⁷⁹ S. Art. 3.1. des *Community Acts*: „For the purposes of all legal proceedings any question as to the meaning or effect of any of the Treaties, or a to the validity, meaning or effect of an Community instrument, shall be treated as a question of law (and, if not referred to the European Court, be for determination as such in accordance with the principles laid down by and any relevant decision if the European Court or any court attached thereto).

System. Dies erklärt auch die Bedeutung des Falles *Factortame*⁸⁰ für das Suprematiegebot, denn hier ist – neben der im Fall enthaltenen Problematik der Schadensersatzregelungen – offensichtlich der Fall eingetreten, dass mit dem *Merchant Shipping Act* aus dem Jahr 1988 das britische Parlament ein späteres Gesetz verabschiedet hatte, das offensichtlich konträr zu den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen unter der Gemeinsamen Fischereipolitik stand. Das zweite Urteil des House of Lords setzt hier einen vorläufigen Schlusspunkt, indem es nunmehr explizit darauf verweist, dass die Suprematie Geltung haben muss, es sei denn, dass Westminster den *Community Act* ändert, was einem Austritt aus der Europäischen Union gleichkäme. So Lord Bridges in seinem viel zitierten Diktum:

„Some public comments on the decision of the Court of Justice, affirming the jurisdiction of the courts of the member states to override national legislation if necessary to enable interim relief to be granted on protection of rights under Community law, have suggested that this was a novel and dangerous invasion by a Community institution of the sovereignty of the United Kingdom Parliament. But such comments are based on a misconception. If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty it was certainly well established in the jurisprudence of the Court of Justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. Under the terms of the 1972 Act it has always been clear that it was a duty of a United Kingdom Court, when delivering final judgement, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law. Similarly, when decisions of the Court of Justice have exposed areas of United Kingdom statute law which failed to implement Council directives, Parliament has always loyally accepted the obligation to make appropriate and prompt amendments. Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to the rules of Community law in areas to which they apply and to insist that, in the protection of rights under Community law, national courts must not be prohibited by rules of national law from granting interim relief in appropriate cases is no more than a logical recognition of that supremacy.“⁸¹

Dem Common Law-System kann schließlich – vor allem angesichts der unproblematischen Inkorporierung der Direktwirkungsdoktrin (nach Marshall) und der Offenheit der Gerichte, die an einen nicht-doktrinären, interpretativen Umgang mit dem Gesetz gewöhnt sind – eine besondere Responsivität gegenüber dem Gemeinschaftsrecht zugeschrieben werden (Craig 1998).

Der Kurzüberblick für die genannten Staaten verdeutlicht, dass bis in die Mitte der neunziger Jahre die Doktrinen der Direktwirkung und der Suprematie in allen drei Ländern angenommen sind. Die empirische Überprüfung

⁸⁰ Urteile des House of Lords: *Factortame v Secretary of State for Transport* (No 1) [1990] 2 AC 85; *Factortame v Secretary of State for Transport* (No 2) [1991] 1 AC 603. Urteil No 2 nach den EuGH-Urteilen: *R v Secretary of State for Transport ex parte Factortame*, Rs. C-213/89, Slg. I-2433 und Rs. C-221/89, Slg. I-3905.

⁸¹ *Factortame* (No 2), ebd., 658f.

eines Zusammenhanges der Verdichtung des Implementationskontextes auf der nationalen Ebene mit der Folgebereitschaft der Staaten, die sich aufgrund der gesteigerten Sanktionsrisiken bei der Nicht-Umsetzung ergeben, ist problematisch. Dies liegt vor allem darin begründet, dass das durch die Gerichte geschaffene Implementationsmilieu heterogen ist, so dass aufgrund der in aufeinander folgenden Schritten verlaufenden Akzeptanz der Doktrinen auf unterschiedlichen Instanzenstufen und in unterschiedlichen Typen von Gerichtszügen, die Kausalität zwischen den Faktoren schwer nachzuweisen ist. Daher wird im Folgenden nur tentativ vorgegangen, indem jeweils der Zeitpunkt t markiert wird, zu dem jeweils in einem der drei besprochenen Staaten von einer de facto ‚kompletten‘ Übernahme der durch den EuGH etablierten Implementationsregeln gesprochen werden kann. Ob sich in der Folge insbesondere für die Staaten Frankreich und Großbritannien eine maßgebliche Verbesserung der Umsetzungsbilanzen ergeben hat, hier also ein deutlicher Zusammenhang des europäischen mit dem nationalen Handlungssystem der Implementation zu einer Effizienzverbesserung geführt hat, wird in Kapitel 5 überprüft. Schließlich muss auch die gegenläufige Annahme in Bezug auf die Relation Umsetzungsbereitschaft/Implementationsperformanz und Intensität der Kooperation von nationalen und europäischen Gerichten getestet werden: Möglicherweise steht nämlich die Dichte der Beziehung der Sanktionsebenen in einem negativen Verhältnis zu Umsetzungsbilanz, denn durch Implementationsprobleme werden nationale Gerichte außerordentlich belastet (Interview 4, 13, 15; s. ebd.).⁸² Die beiden Parameter, Review-Bereitschaft der nationalen Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zum einen, doktrinaire Inkorporation der Rechtsprechung des EuGH zum anderen, müssen daher vor allem aus diesem Grunde deutlich getrennt betrachtet werden, denn Effekte der Pfadabhängigkeit können sich in beiden Zusammenhängen ganz unterschiedlich wirksam werden, bzw. andere, tatsächliche Ursachen – etwa in der Anpassungsschwierigkeit des nationalen Rechts an EU-Regelungen liegende – könnten übersehen werden.

Freilich stellen auch die Regierungen der Mitgliedstaaten – wie auch die Kommission zu Beginn der neunziger Jahre – am Ende dieser Phase der Verdichtung des Sanktionsumfeldes die Methode der gerichtlichen Durchsetzung des Rechts mehr und mehr in Frage. Gleichwohl hat dies nicht zu den von den Intergouvernementalisten prognostizierten Sanktionen des Gerichts durch die Mitgliedstaaten im Rahmen von Vertragsreformen geführt. Eine solche Strategie erschien auf der europäischen Ebene nicht durchsetzbar, vor allem angesichts der starken Interessen einiger Mitgliedstaaten, eine Kontrolle und engmaschige Verfolgung aufrechtzuerhalten, um nicht aufgrund der

⁸² Siehe neuerdings die ausführlichen Auswertungen der nationalen Rechtsprechung in Bezug auf die Umsetzung der Gemeinschaftsrechts in den Umsetzungsberichten der Kommission (KOM (2000) 92endg. und KOM (2001)309endg.

eigenen regelorientierten Handlungsmuster defavorisiert zu werden. Die deutlichsten Effekte zeichneten sich im Gegenteil auf der Ebene der Mitgliedstaaten selbst ab, wie am französischen Beispiel gezeigt wurde: Wenn, wie dort, eine Steuerung des Gerichtssystems durch die Exekutive möglich ist, versucht diese, kontrollierend auf die Interaktionen mit den europäischen Gerichten einzuwirken. In der Folge zeichnet sich bei den nationalen Gerichten quantitativ und qualitativ (S. qualitativ nach dem Francovich-Urteil, quantitativ s. Graphik 3) ein Akzeptanzverlust ab, der darauf hindeutet, dass die juristische Implementationsstrategie auf der nationalen Ebene ihre Instrumente weitgehend ausgereizt hat („Exhaustion of tools“). Diese Tatsache musste auf der europäischen Ebene einen Handlungsdruck erzeugen, denn die schlechten Umsetzungsbilanzen der ersten Hälfte der neunziger Jahre deuteten auf Systemschwächen hin, die möglicherweise die Programmziele des Binnenmarktes hätten gefährden können (S. Analyse des Sutherland-Berichtes, s.a. Monti-Bericht). Die Kommission sah sich daher gezwungen, in wesentlich stärkerem Maße Funktionen im Bereich der Durchsetzung von europäischen Entscheidungen selbst wahrzunehmen. Diese Entwicklung ist bis zum Ende des Jahrzehnts deutlich sichtbar geworden und Gegenstand des folgenden Kapitels (S. zum Bezug zwischen Staatshaftung und Zwangsgeld auch: Böhm 1997).

III.2.5 Zentralisierung der Aufdeckung und Verfolgung von Implementationsdefiziten bei der Kommission: Ausbau ihrer Funktionen nach EGV Art. 226 und EGV Art. 228 in den neunziger Jahren

Im institutionellen Handlungssystem der Implementationsfunktion, dessen eine Seite durch die Ressourcen der zentralen Ebene konstituiert ist, die zur Durchsetzung der Programme und Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, wurden die entsprechenden durch den Vertrag unmittelbar zugewiesenen Funktionen sehr schwankend – und sehr diskret! – wahrgenommen. Zwei grundsätzliche Wege haben die Kontrahenten des Vertrages eingeschlagen, um sich gegen das Ausscheren aus den einmal getroffenen Vereinbarungen abzusichern: Zum einen den Weg der direkten gegenseitigen Kontrolle und Beobachtung, zum anderen die Wahrnehmung dieser Funktion durch eine dritte Instanz, die diese neutral gegenüber den Mitgliedstaaten steuern soll: die Kommission.

Der Austrag von Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten vor dem EuGH, wenn ein Staat der Ansicht ist, dass Recht durch einen anderen gebrochen wurde, war im Vertrag als eine von zwei Methoden zur Kontrolle der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts vorgesehen.

Die horizontale gegenseitige Kontrolle der Mitgliedstaaten (EGV Art. 227) erschien zur Zeit des Vertragsschlusses als genauso wichtiges Instru-

ment wie die vertikale Kommissionskompetenz in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge (Interview, Ehlermann 1988), so Abs. 1 deutlich.

Schaubild 6 : Endgültige Akzeptanz von Direktwirkungs- und Suprematiedoktrin* durch Beitrittsgesetz oder Verfassungstext und/oder Rechtsprechung oberster Gerichte

Jahr	B mon	DK dua.	D dua	GR mon.	SP mon.	F mon.	Irl dua.	I dual.	L mon.	NL mon.	AU mon.	P mon.	FIN dual.	SU dual.	GB dual.	
Beitr/Verf	DW	SP DW		SP	DW	DW: limit. Cohn- B(74)			DW	SP DW	SP DW	SP DW	DW		DW	
1963: Direktwirkungsrechtsprechung des EuGH / Rs. Van Gend en Loos																
1964: Suprematierechtsprechung des EuGH / Rs. Costa/ENEL, Rs. 6/64																
1971				SP:BverfG 31												
1984					DW: Urt. 9767/1983				DW: Granital, nr 180							
1987				DW: BVerfG 75												
1988								DW:Murphy SP:Pesca								
1989							SP: Nicolo									
1990									SP: Ass. patrons épiciers/Kohl							
1991															SP: Factortame	
offen	SP				SP				SP: limit. Fradg 1988				SP: offen	DW SP offen		

* DW: Direktwirkung, SP: Suprematie, weiterführende Quellenangaben für Urteile, s. Anhang

„Jeder Mitgliedstaat kann den Gerichtshof anrufen, wenn er der Meinung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat.“

Es muss explizit hervorgehoben werden, dass nur die Einzelstaaten Funktionen für die Rechtsdurchsetzung durch den Vertrag zugewiesen bekamen, nicht der Rat als Institution: Damit weicht die Gemeinschaft von Beginn an von einer üblichen institutionellen ‚Lösung‘ im Bereich der Kontrolle der Rechteinhaltung in zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen ab – z.B. die EFTA hatte auch der intergouvernementalen Ebene Monitoringfunktionen in Bezug auf das Monitoring und die Feststellung von Rechtsbrüchen zugewiesen (Lambrinidis 1965, 202ff.). Von der Möglichkeit, gegeneinander Rechtsmittel einzulegen, haben die Mitgliedstaaten zwischen 1953 und 1999 allerdings nur viermal Gebrauch gemacht, denn die Befürchtung von Schneeballeffekten war berechtigt.⁸³ Die Zurückhaltung im Umgang mit der direkten Anzeige und mit der Einleitung rechtlicher Schritte gegen andere Mitgliedstaaten („don’t claim a sovereign“) nach den Erfahrungen mit den wenigen Fällen der achtziger Jahre wird auch als Lerneffekt angesehen: Die Mitgliedstaaten, die in diese Fälle freiwillig oder unfreiwillig verwickelt waren, haben sich daran „die Finger verbrannt und dies gut in Erinnerung behalten“, so ein ehemaliger deutscher Beamter, der 1982/83 in die – in einer Vorphase beigelegte – Auseinandersetzung zwischen Deutschland und Dänemark um die Fischgründe im Nordmeer involviert war (Interview 32).

Direkte Austragung von Konflikten zwischen Regierungen vor Gericht ist aber auch in vielen föderalen Systemen kein akzeptiertes Handlungsmuster: Sie gilt als zu vermeidende letzte Maßnahme.⁸⁴ Das Vermeidungsverhalten kann daher nicht als Hinweis auf ein durch die gemeinsame EU/EG-Mitgliedschaft kaum verändertes, weiterhin ‚intergouvernemental‘ geprägtes Interaktionsverhalten gewertet werden, denn es entspricht durchaus ‚föderalen‘ Handlungsgewohnheiten. Auch im Kontext echter internationaler Organisationen – etwa im Rahmen der WTO – ist die Informationsbeschaffung und Anzeige abweichenden Verhalten in hohem Maße – auch organisatorisch – vom Prinzip der Respektierung staatlicher Souveränitätsrechte angeleitet und kann daher oft nur über eine dritte Stelle, etwa ein Schiedsgericht, angebahnt werden. Sie wird als Ausnahmefall der Konfliktbeilegung zwischen den Mitgliedern der jeweiligen Organisationen aufgefasst und auf diplomati-

⁸³ Belgien gegen Spanien (Rs. 388/95, Slg.), Irland gegen Frankreich (Rs. 58/77), Frankreich gegen Großbritannien (Rs. 141/78, Slg. 2923) und Spanien gegen Großbritannien (Rs. 349/92).

⁸⁴ S. beispielsweise zuletzt in der Bundesrepublik die *gemeinsamen* Organklagen von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zum Finanzausgleich, die zwar deutlich gegen bestimmte Nehmerländer gerichtet sind, dies soll aber nicht verfahrensmäßig sichtbar werden.

schem Wege verfolgt. Die Entlastungsfunktionen einer unabhängigen Schiedsstelle für die Beilegung von Konflikten zwischen Staaten spielt in diesem Zusammenhang eine herausragende Rolle, obwohl die tatsächliche Sanktionsfähigkeit jener Instanzen nicht mit der des EuGH verglichen werden kann.

Das beschriebene Verhaltensmuster ist auch für die rechtliche Austragung der Konflikte um die Nichtbefolgung der europäischen Entscheidungen beibehalten worden, obwohl das hier etablierte Rechtssystem den beschriebenen *sui generis* Charakter ausgebildet hat, und die Konfliktschlichtungsfunktionen dieses Rechts genutzt werden können sollten, ohne dass die zwischenstaatlichen Kooperationsmuster hierdurch Schaden nehmen könnten. Die „Internalisierung“ (Zürn u.a. 1999, 282ff.) der entsprechenden superstaatlichen Handlungsformen hat also auf einer übergeordneten Ebene – nämlich im Sinne einer Akzeptanz dieser Handlungsalternative zur Diplomatie – noch nicht stattgefunden.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die Mitgliedstaaten die Kommission nicht auf offiziellem Wege über mögliche Vertragsverletzungen informieren. Zudem können sie als Mitkläger (S. Art. 37 GO/EuGH) bei einem durch die Kommission eingeleiteten Verfahren auftreten (S. etwa Rs. 195/90, Slg. I-3175, Kommission/Deutschland), was eine übliche Praxis ist.

Die Kommission selbst wechselt von der Schiedsrichterrolle im ersten Verfahren, das vor allem von den Mitgliedstaaten selbst getragen und vorgebracht wird, in die Rolle der Initiatorin im Rahmen des zweiten Verfahrens – der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch sie selbst als neutrale Instanz. Über die besonderen Verfahren und Organisationsstrukturen in diesem Kernbereich ihres Handelns schweigen sich die meisten Monographien aufgrund der problematischen Informationslage weitgehend aus (Rometsch 1999, 314).⁸⁵ Vornehmlich in Analysen der juristischen Rechtsdurchsetzung werden diese besonderen Kommissionsfunktionen mitbetrachtet. Dies geschieht hier jedoch oftmals in der Perspektive der ambivalenten Beziehung zwischen dem Durchsetzungsverfahren durch Rechtsprechung auf der nationalen und auf der europäischen Ebene und den – genuin politischen – Funktionen, die die Kommission hierbei vor allem hinsichtlich der Aufdeckung und vorgerichtlichen Beilegung gegenüber den Mitgliedstaaten wahrnimmt.

Zu Beginn der achtziger Jahre wurde allgemein verstanden, dass überhaupt keine effektive Rechtsdurchsetzung ohne das Verfahren der EuGH-Vorabentscheidung möglich gewesen wäre, die Effektivität der Kontrolle

⁸⁵ Allein in einer neueren Monographie wird der „Implementation-Challenge“ als die zukünftige Kernproblematik für die Kommission identifiziert, ohne jedoch auf die bisherigen Arbeiten und Organisationsgegebenheiten einzugehen (Nugent 2001).

durch die Kommission und der bis dato angestregten Vertragsverletzungsverfahren wurden als begrenzt eingeschätzt (Stein 1981). Die Schwierigkeiten der Rechtsdurchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten sieht die Kommission selbst als eine ihrer Achillesferse und erkennt noch am Beginn der neunziger Jahre nach der „Vollendung“ des Binnenmarktes mit geradezu erschreckender Offenheit an, dass sie zwar die Aufgabe gemeistert habe, ein legislativ anspruchsvolles Programm auf den Weg gebracht und gesteuert zu haben, dass sie aber ihrer Verantwortung für die Umsetzung in keiner Weise gerecht wird:

„Außerdem trägt die Kommission dafür Verantwortung, dass die Mitgliedstaaten ihren Umsetzungsverpflichtungen nachkommen, und dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nach ihrem Erlass auf ihre Konformität überprüft werden; für diese große Aufgabe verfügt die Kommission derzeit nicht über die erforderlichen Ressourcen... Vielfach reichen die vorhandenen Ressourcen eindeutig nicht aus. Dieses Manko ist so umfangreich, dass eingehender nach wirksamen Methoden... geforscht werden muss“ (KOM(93) 632 endg., 10f.).

Die schwierige Aufgabe der Entwicklung besserer Instrumente trotz begrenzter Ressourcen durchzieht die Diskussion der Folgejahre. Es ist auch für Kommissionsbeamten selbst wenig transparent, welcher Nachdruck auf das Funktionieren von Kontrolle und Rechtsdurchsetzung gelegt wurde und inwiefern damit der programmatische Anspruch des Aktionsplans für den Binnenmarkt bzw. des Sutherland-Berichtes tatsächlich organisatorisch umgesetzt wurde (Interviews 16, 17).

Das Organigramm der Kommission gibt hierüber Auskunft: Zunächst kann man festhalten, dass trotz exponentieller Zunahme der Rechtssetzungsaktivität die Zahl und Ausdehnung der autonomen, für die Kontrolle der Rechtsdurchsetzung zuständigen Organisationseinheiten begrenzt geblieben sind. Dies ist allerdings nicht zuletzt auf zwei unterschiedliche Funktionsperspektiven der Kontrollfunktionen und entsprechend auf zwei gegensätzliche organisatorische Ansätze zurückzuführen: Rechtsumsetzungs- und Implementationskontrolle erfordern andere Funktionsmuster als das laufende Management von Politiken der Europäischen Union, für die die Qualität der Rechtsquellen und die Institutionalisierung der Vollzugsinstanzen heute nicht mehr in Frage gestellt werden, wenn es zu einem Konflikt um die gemeinschaftsrechtskonforme Anwendung geht. Diese verschiedenen Perspektiven können daher nicht in einer einzigen Analyse der ‚Compliance‘ durch Fokussierung auf die Vertragsverletzungsverfahren aufgehoben werden: Denn es geht zum einen um die normative Durchsetzung des Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten (mit dem Ziel, dass diese regulativ tätig werden, um das Recht in wirksame Verfahren umzusetzen). Zum anderen aber geht es um die laufende Anwendungskontrolle im Rahmen der bestehenden Verfahren und der Institutionen des gemeinsamen Vollzugs. Schließlich kann und muss die

Kommission aufgrund ihrer in den jeweiligen Feldern unterschiedlich ausgeprägten Kompetenzen nur begrenzt vertikale Steuerung praktizieren: Sie ist in hohem Maße auch auf horizontale Kooperationsbeziehungen mit den Mitgliedstaaten und mit den sozioökonomischen Akteuren angewiesen. Diese Horizontalisierungstendenzen gehen freilich nicht immer auf die Handlungsressourcen der Kommission im Rahmen bestimmter Verfahren zurück, sondern auch auf ihre begrenzten organisatorischen Kapazitäten, denn die europäische Behörde ist bereits personell nur bedingt in der Lage, die Rechtsbefolgung im einzelnen in den Mitgliedstaaten zu überwachen.

Die Rolle der Kommission, als Hüterin der Verträge dafür Sorge zu tragen, dass das EU-Recht gleichmäßig in allen Staaten gilt, unterscheidet sich beträchtlich von ihren sonstigen Funktionen im Gesetzgebungsprozess, wo sie gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen als Initiatorin und Moderatorin auftritt (S. EGV Art. 211). Mit den Ausnahmen der wenigen Politikfelder, in denen sie als vollwertige „judge and jury“ fungiert wie in der Wettbewerbspolitik (S. hier auch Tab.: Im Jahre 1961 verfügt die GD Wettbewerb als einzige GD über ein eigenes „Kontrollreferat“, s.a. Cini 1996, 174), vollzieht sie wohl in keiner ihrer Rollen so deutlich supranationalen Zwang wie im Rahmen ihrer Kompetenzen nach EGV Art. 226 und Art. 228. Die „accountability pressures“, unter denen sie in jenen Bereichen steht, in denen sie direkte Managementfunktionen bei der Durchführung wahrnimmt, wie für Sozialfonds und Garantiefonds, haben bereits in den neunziger Jahren zu einer Überprüfung und zu einer erheblichen Straffung der Verfahren geführt (S. Levy 2000, 24). Nachweisbar ist, dass vor allem dort zuletzt weitere Sanktions- und Durchgriffsmechanismen zusätzlich eingerichtet wurden, wo die Kommission in eigener Verantwortung Politiken exekutieren und haushaltspolitisch verantworten muss (S. zuletzt aufschlussreich letzter Bericht des OLAF-Überwachungsausschusses Abl. 2001/C365/01): Dies gilt vor allem für die „internen Politikbereiche“ des EU-Haushaltes (Im Jahr 2001 etwa 6% des Gesamthaushaltes, eigenständig verausgabt in den Bereichen Verkehr, Bildung, Kultur, Forschung und Entwicklung, ebd., 40), die ohne formale Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Durchführungskontrolle verwaltet werden können. Schwarze klassifiziert diesen Bereich als „internally directed direct implementation“ (Schwarze 1992, 25ff.).

Diese Durchgriffsmechanismen unterscheiden sich vor allem darin von den vom Vertragsverletzungsverfahren dominierten Bereichen, dass hier die laufende Verwaltung bestehender, normativ bereits implementierter Programme (also „Mikroimplementation“, s. Kap. 2) durch die Kommission selbst erfolgt, während im Zuge des Vertragsverletzungsverfahrens zu einem hohen Anteil Implementationsprobleme korrigiert werden, die beim gemeinsamen oder beim nationalen Vollzug entstehen („Makro- und Mesoimplementation“, ebd., s.a. Europäische Kommission 2001, Annex: im Gesamtzeitraum

bis 2001 sind knapp 65% aller Vertragsverletzungsverfahren auf Defizite der Richtlinienumsetzung in nationales Recht zurückzuführen, s. Kap. 5).

Dabei stehen naturgemäß politische Konflikte und Organstreitigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten im Vordergrund und nicht – wie das auch angenommen wird – die Rechtskultur der einzelnen Marktbürger.

Den zweiten Typus von Vollzug und Kontrolle kennzeichnen daher die Bereiche Wettbewerbspolitik, Beihilfen- und Anti-Dumping-Politik, Regional- und Sozialfonds, EGKS/EURATOM, in denen sie auf die Mitgliedstaaten gerichtete Kontrollfunktionen direkt eigenständig ausübt („Direct implementation external directed administration“, Ebd.). Sie sind vergleichsweise – und im Unterschied zu den Bereichen der eigenen haushaltspolitischen Verantwortung – schwächer personell und mit Ressourcen ausgestattet als jene (Interview 6, 17, s.a. Bericht des OLAF-Überwachungsausschusses, Ab. 2001/C365/02/42). Darüber hinaus sind sie nicht durch das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens geprägt: Im Bereich des EGKS sowie im Feld der Beihilfen- und Wettbewerbspolitik, stehen der Kommission andere Instrumente zur Verfügung (S.u.).

Den dritten Typus von Vollzug und Kontrolle kennzeichnen daher die für die Kommission selbst teilweise einnahmereklevanten Bereiche wie Agrarpolitik und Zollpolitik, in denen sie indirekte Implementationsaufgaben in Kooperation mit den Mitgliedstaaten wahrnimmt („Indirect Implementation“, ebd.). Hier ist die Kommission in sehr hohem Maße auf die Kooperation der mitgliedstaatlichen Verwaltungen angewiesen. Die jüngeren Entwicklungen in der Zollunion deuten allerdings darauf hin, dass dieses Kooperationsverhältnis sich trotz seiner nunmehrigen Dauerhaftigkeit nicht verfestigt hat: Im Gegenteil werden die Anteile der Mitgliedstaaten an den Zolleinnahmen möglicherweise von 8% auf 25% erhöht werden müssen, da nicht mehr davon ausgegangen wird, dass die nationalen Zollverwaltungen Leistungen im Interesse der EU angemessen ausführen (Interview 16).

Der vierte Typus von Durchsetzungsfunktionen der Kommission betrifft den größten Anteil der eigentlichen Europarechtsimplementation, nämlich den Bereich des allein auf der nationalen Ebene auszuführenden und zu kontrollierenden Vollzugs des zweistufigen Rechts, bei dem der Kommission zur Durchsetzung und Überwachung nur das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens zur Erzwingung des Rechtsvollzugs zur Verfügung steht.

Zudem haben sich die einzelnen Verfahren ausdifferenziert, so dass inzwischen eine Vielzahl von Handlungsinstrumenten entstanden ist, die vielfach nur im Kontext eines sehr engen Bezugs auf die Exekution von Maßnahmen eingeschätzt werden können (S. beispielsweise die *Compliance-Richtlinie* im Bereich der Öffentlichen Aufträge, RL 89/665, Abl. L395/33): Hier schlägt sich bereits nieder, dass Vorgaben für die Umsetzung zuneh-

ment in das Regelwerk von Richtlinien inkorporiert, oder dass entsprechende spezifische Instrumente der Umsetzungskontrolle und Sanktionen zum Gegenstand eines eigenen Gesetzes gemacht werden. Die Kommissionskompetenzen sind dazu jeweils unterschiedlich stark veranschlagt, so dass eine zunehmende Inkohärenz des Rechtsdurchsetzungssystems entsteht, da in einigen Bereichen mehrere Instrumente zugleich angewandt werden können: Dies gilt etwa für den Bereich der Luftverkehrspolitik, wo die Mitgliedstaaten die Kommission mit besonderen – teilweise über die Möglichkeiten des Art. 226 EGV hinausgehenden – Kompetenzen ausgestattet haben (VO 2408/92, 2409/92, Abl. L240). Diese Regelung, die eine prompte Exekution einer Entscheidung der Kommission gegenüber einem sich wettbewerbswidrig verhaltenden Mitgliedstaat erlaubt, ersetzt in einer ersten Stufe das Vertragsverletzungsverfahren, denn die Kommission kann unmittelbare Verbote gegenüber einem Mitgliedstaat aussprechen, der sein Verhalten entsprechend ändern muss. Das entspricht etwa dem Muster im Bereich des Art. 86.3 EGV (Öffentliche Unternehmen), in dem die Kommissionsstellungen ebenfalls Direktwirkung haben und damit unter Umständen sogar legislative Entscheidungen nationaler Parlamente direkt steuern könnten. Gleichzeitig bleibt freilich das Vertragsverletzungsverfahren im Arsenal der Kommission erhalten, sollte ein Mitgliedstaat sich weigern, ihre Entscheidungen zu exekutieren. Ein anderes Muster ist das der *Compliance*-Richtlinien in der Beihilfenpolitik, wo die Kommission zur Wahrung des Gemeinschaftsinteresses bestimmte Verfahrensgarantien in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Ausschreibungsverfahren hat. Sie kann autonom Übergangsregeln festsetzen, freilich auch auf das Vertragsverletzungsverfahren zurückgreifen, die Kriterien sind hier uneindeutig. Dies gilt ebenso für die Kommissionskompetenzen im Bereich der RL 92/59, wo sie einen Mitgliedstaat per Entscheidung (in Absprache mit dem Ausschuss Produktsicherheit) zur Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen auffordern kann. Direkte Rechtsdurchsetzungskompetenzen sind hier stärker gegeben als in einem normalen Vertragsverletzungsverfahren, wo der EuGH ein Feststellungsurteil trifft, in dem zu ergreifende Maßnahmen nur als Soll-Bestimmung vorkommen. Im Falle der spezifischen Kommissionskompetenzen – wie etwa im Bereich der Entscheidungen nach RL 92/59 – sind die präskriptiven Maßnahmen hingegen sanktionsfähig und müssen beachtet werden: Die vertikale Durchgriffsmacht der Kommission ist hier am stärksten ausgeprägt, während andere Typen der Rechtsdurchsetzung – wie etwa im Bereich der Strukturfonds oder der Durchsetzung von Richtlinien-Umsetzung im Bereich Umwelt – eine Mischung vertikaler und horizontaler Kooperationsmuster aufweisen, das beispielsweise der Verwaltungsphase des Vertragsverletzungsverfahrens in hohem Maße zuzurechnen ist. Disparität der Rechtsdurchsetzungsinstrumente und die

unterschiedlichen Kompetenzen der Kommission im Rahmen der verschiedenen Verfahren werden in der Literatur als Quelle der Rechtsunsicherheit für die Mitgliedstaaten gewertet (Gil Ibanez 1999, 127). Sie deuten aber auch auf eine Ausdifferenzierung der europarechtlichen Normensysteme, die nunmehr einer funktionalen Logik zufolge auch eigene Sanktionssysteme ausbilden. Problematisch ist allerdings die zunehmende Vermischung von Funktionen der Kommission als ‚Oberste Behörde‘ mit exekutiven Weisungsbefugnissen und den unbestreitbar rechtlich steuernden Kompetenzen, die sie im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wahrnimmt. Bereits heute kann daher nicht mehr das Vertragsverletzungsverfahren als der Königsweg zur Erzwingung regelkonformen Verhaltens gelten, denn es stehen auch die Instrumente einer übergeordneten exekutiven Instanz zur Verfügung.

Deshalb ist es so, dass vor allem in jenen Bereichen andere Instrumente als das der Vertragsverletzung zur Verfügung stehen, wo innerhalb kurzer Frist eine Entscheidung herbeigeführt und unmittelbar exekutiert werden muss. Dabei werden die Rechtsbrüche auf der Ebene der sekundärrechtlichen Mikroimplementation sanktioniert: Es handelt sich in allen Fällen um Felder, in denen nationale Märkte besonders empfindlich auf regelwidriges Verhalten reagieren (S. Luftfahrtsektor, öffentliche Aufträge). Daher besteht bei den meisten Mitgliedstaaten ein Interesse an einer effizienteren Ausführung von Sanktionen als dies im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens möglich ist (S.u.), damit wettbewerbswidriges Verhalten bereits im Ansatz eingedämmt werden kann. Dabei kann die Kommission den Mitgliedstaaten – bzw. den rechtsbrüchigen korporativen Akteuren – präzise Verhaltensvorschriften machen, deren Befolgung unmittelbar sanktionsfähig ist. Diese Verfahren sind damit zwar in hohem Maße auf die Erzwingung von regelkonformem Verhalten gerichtet, aber sie beinhalten meist keine Konflikte in Bezug auf die Art und Weise des nationalen Vollzug und die auf dieser Ebene eingesetzten Instrumente: Die Kommission handelt hier als übergeordnete Bundesbehörde, die bestimmte Maßnahmen anordnen kann, diese zielen in der überwiegenden Zahl der Fälle auf halb- oder nichtstaatliche Akteure. Die Funktion des Monitoring wird hier ja gerade mit dem Ziel an eine supranationale Institution delegiert, auf der horizontalen Ebene Übervorteilung abzuwenden, deshalb wird die Legitimation eines strikten Durchgreifens in Marktfragen kaum grundsätzlich in Frage gestellt:

„Because the European Commission is involved in the regulation of a large number of firms throughout the Union, it has much more to gain by being tough in any individual case than a national regulator: weak enforcement would destroy its credibility in the eyes of more firms. Thus, it may be more willing to enforce sanctions than a member state would be“ (Majone 1996, 268).

Hier wird bereits deutlich, dass die Gesamtheit der Sanktionsinstrumente

und – verfahren ihre Entsprechung in den Kompetenzzuweisungen der föderalen Balance zwischen EU und Mitgliedstaat im Gesetzgebungsprozess hat. Zumindest lässt sich dies für die beschriebenen Bereiche feststellen, in denen die Kommission eigene Verwaltungskompetenzen wahrnimmt, autonom (wie im Falle der Wettbewerbspolitik) oder in Kooperation mit den Mitgliedstaaten.

Um das nun im Folgenden fokussierte Vertragsverletzungsverfahren besser einzuordnen, kann aus der juristischen Diskussion, die sich zunehmend kritisch mit dem heute vielgestaltigen „Enforcement-System“ befasst, eine Übersicht des Standes nach Amsterdam generiert werden (Curtin u.a. 1994; Vervaele 1999): Hier zeigt sich, dass das Problem der Makroimplementation vor allem mit dem ‚klassischen‘ Vertragsverletzungsverfahren behandelt wird, das damit ein wesentliches Kennzeichen des ‚Enforcements‘ europäischer Entscheidungen im verknüpften Rechtsetzungssystem zwischen EU und Mitgliedstaaten kennzeichnet. Aus Gründen der systematischen Bedeutung für die Perspektive des föderalen Gesetzgebungsverbundes und für die Implementationsproblematik der Richtlinien wird daher im Folgenden das mit Sicht auf die Mehrebenengesetzgebung und die föderale Kooperationsbeziehung dieses entscheidende Instrument fokussiert.

Anders als in jenen Feldern mit hoher supranationaler Politikgestaltungsmacht muss die Kommission in den Bereichen, die sie ausschließlich im Rahmen ihrer Befugnisse nach EGV Art. 226 kontrolliert, stets glaubwürdig ihre Ermessensspielräume gegenüber den Regierungen austarieren. Dies verweist bereits auf die gegebene politische Rückkoppelung des Verfahrens in Bezug auf die Politikgestaltungskompetenz. Daher ist ein Vertragsverletzungsverfahren nie ein Automatismus (Diez-Hochleitner 1994). Es kann beispielsweise dazu genutzt werden, um in bestimmten Politikfeldern Konfliktpotential zwischen Mitgliedstaaten abzubauen und diese damit entsprechend zu „depolitisieren“. Die Kommission kann die Vertragsverletzungsverfahren darüber hinaus nutzen, um in einem Bereich bestimmte europäische Verhaltensregeln und Standards auf dem Wege der EuGH-Rechtsprechung allgemeinverbindlich und sanktionsfähig zu machen, wo Regelungstexte und einzelne nationale Gerichtsurteile dies nicht hergeben (Cini 1996, 174). Dabei kann sie beispielsweise sekundärrechtlich kaum ausgestaltete Politikfelder – wie beispielsweise das Feld der indirekten Steuern – auf vertragsrechtlicher Grundlage vorsichtig weiterentwickeln (Interview). Andererseits muss sie zum Erhalt ihrer Gestaltungsmacht immer darauf bedacht sein, Koalitionspotential mit Mitgliedstaaten aufzubauen, so dass ein zu hartes Durchgreifen deutlich abgewogen werden muss (dies gilt vor allem in Politikbereichen, in

denen Einstimmigkeit dominant ist, Interview 17).⁸⁶

Die Antinomie der überragenden Bedeutung des Vorschlagsrechts mit der wenig noblen Aufgabe der Kontrolle und der Bewahrung des Bestehenden wird von den Kommissionsbeamten seit jeher deutlich perzipiert. Bis in die siebziger Jahre hinein existierte kein nennenswertes ‚System‘ der Kontrolle und Nachverfolgung der Mitgliedstaaten, im Gegenteil warfen schließlich sogar die Mitgliedstaaten der Kommission vor, nicht konsequent genug die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf dem Wege des Verfahrens nach EWGV Art. 169 zu betreiben:

„Wenn das Kollegium der Kontrollfunktion nur einen niedrigen Stellenwert zuzuteilen geneigt ist, dann tun dies zwangsläufig auch Generaldirektoren, Direktoren und Abteilungsleiter. Die Zahl derer, die sich in den verschiedenen Generaldirektionen um die Beachtung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten kümmern, wird man nicht... zu hoch ansetzen dürfen....Es ist zu vermuten, dass die Haltung der Kommission und ihrer Dienststellen in den Hauptstädten und bei den nationalen Administrationen durchaus bekannt geworden ist.“ (Ehlermann 1981, 140).

Ehlermann und Audretsch setzen einen ersten Prioritätenwandel beim Wechsel zur Jenkins-Kommission im Jahr 1977 an (Audretsch 1986; Ehlermann 1981), die eine entsprechende politische Akzentverschiebung vornimmt (EG-Bulletin 9-78, 9): Als ein wichtiges Motiv für den Bedeutungszuwachs der Kontrolle vor der Initiative sahen sie die Erfahrung dieser Integrationsphase an, dass der *acquis* obsolet zu werden drohte, das heißt, dass durch die Nicht-Anwendung ganze Teile des Rechtsbestandes quasi in Vergessenheit gerieten (Eklatant im EURATOM, Kap. VI).

Das System, das mit der Jenkins-Reform geschaffen wurde, bildet die Basis des heutigen Verfahrens und ist durch die achtziger Jahre hindurch stabil geblieben: Es beruht im Gegensatz zu der Situation vor 1977 auf einer systematischen Behandlung der Vertragsverletzungen in den Registern, ohne die Verfahrens- von den Sachentscheidungen zu trennen: Die Entscheidungsschwäche der Kommission war auf die Diskussion einzelner Vorlagen im Kollegium zurückgeführt worden, die dem einzelnen Kommissar, „der seinem Mitgliedstaat eine Chance zur friedlichen Beilegung“ geben mochte, breite Möglichkeiten eröffnete, die Einleitung eines Verfahrens zu blockieren (Ehlermann 1981, 140). Wurden diese Vorlagen dann en bloc sachbezogen entschieden und den Generaldirektionen zur Weiterbearbeitung übermittelt, konnte auch auf dieser Ebene ein höherer Handlungsdruck entstehen und die Weiterverfolgung der Dossiers gegenüber den Mitgliedstaaten auf einer ‚sicheren‘ Grundlage vorangetrieben werden. Als eine wichtige Änderung im

⁸⁶ S.a. etwa bspw. die Zurückhaltung gegenüber der britischen Regierung während der britischen Präsidentschaft 1992 (Spence 1994).

Verfahren sah Ehlermann auch die Übernahme des Vorsitizes bei den Sitzungen der Kabinettschefs durch den Kabinettschef des Kommissionspräsidenten, was den dieses Amt zuvor erfüllenden Direktor des Juristischen Dienstes freimachte, die Verfolgung der Vertragsverletzungen unbefangener voranzutreiben (Ebd. 146). Schließlich datiert auch die Einführung eines zentralen Registers für die Kontrolle des Standes der Richtlinien-Umsetzung aus dieser Zeit: Erst im Jahr 1980/81 wurde hier eine systematische Erfassung aller von den Staaten ergriffenen Maßnahmen eingerichtet, die es ermöglichte, „die Untersuchung und Verfolgung eventueller Mängel gegenüber allen Mitgliedstaaten gleichmäßig voranzutreiben. Auf diese Weise werden Zufallsergebnisse vermieden; stattdessen wird sichergestellt, dass alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden“ (Ebd. 145). Dies legt nahe, dass die Aufdeckung einer Nicht-Umsetzung in den ersten zwanzig Jahren der Integration mehr oder weniger dem Zufall zugeschrieben werden konnte (S.u.). Zudem sollten durch die Reform Vertragsverletzungsverfahren selbst zunehmend beschleunigt bzw. in ihrem Ablauf zumindest deutlicher gesteuert werden: Jede durch Beschwerde oder von Amts wegen ermittelte mutmaßliche Vertragsverletzung sollte ab 1983 innerhalb eines Jahres entweder zu den Akten gelegt werden, oder in ein Vertragsverletzungsverfahren gemündet sein (COM(83)PV 703, 120). Das Zögern der Generaldirektionen, ein Fristsetzungsschreiben tatsächlich aufzusetzen, so dass überhaupt erst die Mitgliedstaaten zu einer ersten offiziellen Stellungnahme zu bewegen sind, ist hauptverantwortlich für die Verzögerung vieler Verfahren auch noch in den achtziger und frühen neunziger Jahren: Die Aufwertung der Stellung des Generalsekretariats im Verfahren sollte diese disparaten Ansätze bei der Steuerung des Verfahrens wieder enger zusammenführen (SEC (93)216/7fin., 17).

Die Forderung, dass die Einleitung eines Verfahrens innerhalb eines Jahres erfolgen muss, wurde also seit den siebziger Jahren erhoben, ist aber erst heute mehr oder weniger umgesetzt: Ebenso sollte bereits mit der Jenkins-Reform das Vorgehen systematisiert werden, dass Generaldirektionen sich nicht mehr allein durch Regierungszusagen der Rechtsumsetzung zu einer Verzögerung der Einleitung des Verfahrens bewegen lassen konnten, sondern dass die de facto ergriffenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten auch tatsächlich nachgewiesen werden mussten: Dieser Ansatz wurde ebenfalls nicht vollständig durchgesetzt und ist in den neunziger Jahren wieder Teil der Diskussion um Verfahrensverbesserungen. Ebenso ist die Verkürzung der Reaktionszeiten der GDs *nach* Entscheidungen des Kollegiums bereits Bestandteil der Reformansätze des Jahres 1977 gewesen: Hier sollte die Versendung der Fristsetzungsschreiben innerhalb von drei Monaten erfolgt sein, denn die Mitgliedstaaten haben hierauf für gewöhnlich nur eine 30tägige Antwortfrist: Auch dieses Problem des prompten Vollzuges scheint erst gegen Ende der neunziger Jahre mit einer strikten Kontrolle der zögern-

den GDs durch das Generalsekretariat gelöst (Interview 6): Die ‚Automatisierung‘ des Verfahrens wird als der entscheidende Schritt hin zu einer tatsächlichen Durchsetzungsfähigkeit gesehen, denn sie wirkt komplexitätsreduzierend, indem sie den Prozess zunächst administrativ anstatt politisch behandelt. Die diesbezügliche Transparenz hat bis heute ein Höchstmaß erreicht (S. Internettabellen der Register und Verfahrensstände seit 2000). Dieses Maß an Offenlegung des eigenen Vorgehens wäre noch zu Beginn der neunziger Jahre undenkbar gewesen (S. Anweisungen des Generalsekretärs bezüglich der Presseerklärungen zur Einleitung von Verfahren, SEC(96)1785).

Doch bleibt grundsätzlich der weite Ermessensspielraum der Kommission ein Problem, bedeutet er doch für sie eine ungleich höhere Berechenbarkeit des Verfahrensverlaufs als für die Mitgliedstaaten (Ibanez 1999, 63). Dieser Ermessensspielraum ist vor allem dann als bedenklich einzustufen, wenn er nicht von der höchsten Ebene – dem Kollegium – politisch gesteuert wird, sondern von den GDs selbst ausgeschöpft wird (S. diesbezügliche Nichtigkeitsklage Deutschland, s. Audretsch. 1986, 286, s. weiter im Folgenden).

Die erste Stufe der Entwicklung eines tatsächlichen Rechtsdurchsetzungssystems durch die Kommission wird nicht allein auf den Kommissionswechsel, sondern auch auf die gesetzgebungspolitischen Präferenzen der in den siebziger Jahren beigetretenen Staaten zurückgeführt, die schon die Ortoli-Kommission aufgrund der zögerlichen Behandlung von Vertragsverletzungen massiv kritisiert hatten. Diese Dynamik wurde allerdings beschleunigt durch die in dieser Zeit ebenfalls im Wandel begriffene Rolle des Europäischen Parlamentes. Bis zur Direktwahl wurde die Beobachtung der Vertragsanwendung und der Rechtsanwendung von einzelnen Parlamentariern gewissermaßen als ‚Hobby‘ betrieben: Die Berichterstattung der Kommission in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten als einzige verfügbare Quelle zum Ausgangspunkt nehmend, setzen sie sich nachhaltig für eine Verbesserung der Durchsetzung des Rechts durch die Kommission ein.⁸⁷ Erstaunlich ist – angesichts der in derselben Phase etablierten Direktwirkungs- und Suprematierechtsprechung, durch die die Schaffung eines föderalen Implementationssystems bis 1965 doktrinär vollzogen ist – der unterentwickelte Informationsstand und die geringe Aufmerksamkeit in Bezug auf diese Dimension des Integrationsprozesses gegenüber der Gestaltung neuer Politik. Dies geht anschaulich aus der Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Deringer her-

⁸⁷ S. für die Phase von 1966-1978 insbesondere die MdEPs Vredeling und Deringer (S.u.a. Schriftliche Anfragen 52/66, 98/66, 215/67, 155/67, 224/67, 164/69, 464/49), siehe später auch die Deutschen Rogalla und von Wogau (S. u.a. Schriftliche Anfragen 453/83, 1057/83, 1407/83, 610/84).

vor, in der er u.a. sondiert: „Does the Council or the Commission possess a survey of the legal provisions of the Member States which have been changed due to provisions in the Treaties or with a view to the implementation of directives, regulations, or decisions of the European Community?“ (Schriftliche Anfrage Nr. 155/67, Abl. 1967, 298/1). In der Antwort der Kommission (Ebd.) wird sichtbar, dass weder sie selbst noch die Mitgliedstaaten systematisch verfolgen, wann und wodurch Gemeinschaftsrichtlinien verwirklicht werden. Sie verweist hier bereits auf mangelnde Ressourcen, die ihr eine ausführliche Berichterstattung unmöglich machten: Das Parlament ist demnach – ebenso wenig wie die anderen Akteure – nicht in der Lage zu erkennen, inwiefern Folgemaßnahmen des zweistufigen Gemeinschaftsrechts auf der mitgliedstaatlichen Ebene überhaupt existieren. Es wird damit deutlich, dass der Prozess der Ausbildung eines legislativen Verbundsystems von keinem der politischen Akteure – von der Kommission ebenso wenig wie vom Rat und von den dort vertretenen Regierungen – als solcher vollständig wahrgenommen werden konnte: Obwohl die Rechtsprechung des EuGH zu diesem Zeitpunkt bereits prinzipiell die unmittelbare nationale Rechtsgeltung des Gemeinschaftsrechts unhintergebar gemacht hatte, haben weder Auftraggeber noch die per Vertrag mit der Durchsetzung beauftragte Kommission Anstrengungen unternommen, die Wirkungen der gemeinsamen Entscheidungen überhaupt zu beobachten.

Grundsätzlich bewirkte zwar das durch die Verträge etablierte Monitoring- und Supervisionssystem strukturell zweifellos eine Schwächung der Stellung der Mitgliedstaaten als ‚Herren der Verträge‘, aber die Sorge der Kommission um die Etablierung und Aufrechterhaltung dieses Systems führte zu einer extrem defensiven Politik gegenüber den Regierungen. Dies hatte zur Folge, dass die Glaubwürdigkeit der bestehenden Instrumente stetig abnahm und die Mitgliedstaaten ihr Verhalten nach und nach der Tatsache anpassten, dass Fehlverhalten nicht sanktioniert wurde (S. hierzu im besonderen EP-Bericht Cotrell/Forth aus dem Jahr 1981 über die Nichteinhaltung von EuGH-Urteilen, s. Anhang 7.3.5).

Aber das Parlament erkennt schrittweise – und formuliert es in den hierfür als Ausgangspunkt geltenden Sieglerschmidt-Berichten (EP Dokumente 1-414/81 und 1-1052/82) schließlich aus -, dass es Möglichkeiten hat, die Ermessensspielräume bei der Eröffnung von Vertragsverletzungen, die die Kommission aufgrund mangelnder Transparenz und demokratischer Kontrolle bei ihrer Aufgabenwahrnehmung breit nutzt, erstens sichtbar zu machen und zweitens schrittweise zu reduzieren. Es ist dies – neben den Schriftlichen Anfragen einzelner MdEPs – nach einem Jahrzehnt die erste politische Nachfrage in Bezug auf mögliche Anwendungsprobleme von Gemeinschaftsentscheidungen nach ersten Berichten von Dehousse und Merchier in den sechziger Jahren (S. Anhang):

„As from 1977, the focus has gradually been fixed more strongly on obtaining *Compliance*, combating failure, and the origins of failure... the view about the Commission's discretionary power to institute proceedings against a Member State has apparently changed...the European Parliament seems to be aware that it can ask the European Commission to account for its supervisory activities vis-à-vis the Member States. It appears that one can rightly speak of a reappraisal of and change in the philosophy (policy) regarding supervision in European Community law.“ (Audretsch 1986, 5)

Neben der Forderung nach der Bestrafung von Mitgliedstaaten, die EuGH-Urteile ignorieren, und der Verbesserung der Regierungs-*Compliance* mit Vorabentscheidungsurteilen wird eine verbesserte Berichtspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament gefordert: Diese Umsetzungsberichte sollten, neben dem aufgeschlüsselten Stand der mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen, die Vertragsbefolgung durch die mitgliedstaatlichen Gerichte detailliert dokumentieren (Siegler-Schmidt-Bericht 2, 1982, 53). Der erste Umsetzungsbericht, der daraufhin im Jahr 1984 vorgelegt wird, löst diese Forderungen nur bedingt ein (S. Erklärung zum Umsetzungsbericht 1983; s. a. Audretsch 1986, 388). Auch in den späteren Jahren muss das EP immer wieder Druck auf die Kommission ausüben, ihren Berichtspflichten pünktlich und ausführlich nachzukommen (S. Erklärung zum Umsetzungsbericht 1994, Rnr. 13): Ein besonderes Problem stellt die gründliche Nachverfolgung der nicht beachteten EuGH-Urteile dar, denn hier ist die Transparenz am geringsten: Der Siegler-Schmidt-Bericht hatte bereits offen gelegt, dass von allen 96 Urteilen gegen Mitgliedstaaten zwischen 1973-1983 am Ende des Jahres 1983 69 Urteile noch nicht implementiert waren. Die ersten Umsetzungsberichte gehen noch sehr zurückhaltend mit der Transparenz in Bezug auf die Vertragsverletzungen um. Die ‚Vertraulichkeit‘ des Verfahrens wird hier bereits als höchst sensibler Punkt sichtbar, der auch in späterer Zeit immer wieder Konflikte zwischen Mitgliedstaaten und Kommission auslöst (S.u.): So werden beispielsweise in den ersten Berichten die Fristsetzungsschreiben in den Anhängen nicht im einzelnen aufgeführt, wenn es sich nicht um Umsetzungsprobleme oder die Nichteinhaltung von EuGH-Urteilen handelt (Umsetzungsbericht 1985, 3). Systematische Informationen über die Umsetzung von Richtlinien werden erst ab 1990 transparent gemacht.

Dennoch kann festgehalten werden, dass seit den frühen achtziger Jahren mit der Einführung von Berichtspflichten grundsätzlich der ‚Schleier des Nichtwissens‘ von der nationalen Rechtsanwendung genommen ist, was zu einem erheblichen politischen Aufmerksamkeitsschub von Seiten der Mitgliedstaaten, aber auch der anderen Organe führte. Das Europäische Parlament betonte stets die doppelte Funktion des Berichtes für die parlamentarische Kontrolle des Umsetzungssystem: Zum einen die Kontrolle der Kommission und ihrer Ermessensspielräume, zum anderen die Kontrolle der Mit-

gliedstaaten und ihrer Umsetzungspolitik (S. u.a. so Entschließung zum Umsetzungsbericht 1996, Punkt A). In allen untersuchten Ländern spielt zudem der jährliche Umsetzungsbericht eine zentrale Rolle bei der gesetzgebungs-politischen und organisatorischen Weichenstellung in Bezug auf das eigenen Implementationssystem.

Die Kommission ist heute in doppelter Weise aufgrund der Berichte in hohem Maße rechenschaftspflichtig, inwiefern sie ihre Ermessensspielräume gegenüber Staaten bei der Rechtsdurchsetzung nutzt: Sie steht zum einen unter dem Zwang, dem EP darüber Aufschluss zu geben, wie sie ihre Funktion als Hüterin der Verträge ausfüllt. Andererseits ist sie durch die Berichtspflicht aber auch zu einem systematischen und absolut unparteiischen Vorgehen gegen alle Staaten gezwungen, so dass das Risiko, dass ‚deals‘ zwischen bestimmten Regierungen und Generaldirektionen und/oder Kommissaren aufgedeckt werden, steigt.

Für die Staaten ihrerseits ist mit der Einführung der Berichte eine Transparenz geschaffen worden, inwieweit die Partner insgesamt bereit sind, sich an getroffene Vereinbarungen zu halten. Dies sind Informationen, die in der Phase der Politikformulierung durchaus in die Verhandlung eingebracht werden können (Interviews 12, 7,8, s.u). Bereits der Richtungswechsel der Jenkins-Kommission kombiniert diese Parameter: Wenn eine Durchsetzung getroffener Entscheidungen politische Priorität haben soll, muss mit einer Verlangsamung der Initiative für gemeinsame Maßnahmen gerechnet werden (S. die Definition legislativer Prioritäten der Jenkins-Kommission, Bull. 1978/9, 9). Es scheint dies ein wiederkehrendes Motiv der Integration zu sein, dass Um- und Durchsetzung bzw. Neuregulierung unterschiedlichen Grundansätzen in Bezug auf die Wünschbarkeit weiterer Integration zugeordnet werden können.

Schließlich stehen bei zunehmender Transparenz der Umsetzung die Regierungen im innerstaatlichen Kontext unter Druck, denn der Umsetzungsbericht wird heute in allen nationalen Parlamenten zum Anlass genommen, die Ministerialbürokratie und ihre Leistungen in Bezug auf die Umsetzung von europäischen Entscheidungen zu evaluieren (Kap. 4.4).

Die neue Politik der Kommission seit den späten siebziger Jahren schlug sich unter anderem bereits in der ersten Phase deutlich nieder, so dass allein im Zeitraum 1977-1983 100 Urteile in Vertragsverletzungsverfahren ergangen sind im Vergleich zu 29 Urteilen für den Zeitraum vom ersten Urteil in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien (Rs. 7/61, Kommission/Italien, Slg. 317/61) im Jahr 1961 bis zum Jahr 1976. Diese massive Umorientierung wird als ein Distanzierung von der ‚Pacta-Sunt-Servanda‘-Doktrin gewertet, nach der das zwischenstaatliche Recht unter strikter Souveränitätswahrung der Mitgliedstaaten wie internationales Recht anzuwenden sei (Hellmann 1970): Ein Vertragsverletzungsverfahren galt demzufolge als

absolute ultima ratio der Kommissionspolitik, wenn es zu Konflikten über die Durchsetzung europäischer Entscheidungen mit den Mitgliedstaaten kam.⁸⁸

Mit der ersten Reform gegen Ende der siebziger Jahre etablierte die Kommission ein System der föderalen Rechtsdurchsetzung im Rahmen einer Gesamtstrategie, die sie in den folgenden beiden Jahrzehnten im Grundsatz beibehielt, wenn auch die praktische Umsetzung mit sehr unterschiedlichem Nachdruck betrieben wurde (S.u.). Die vier Kernelemente sind hier: Entpolitisierung der Vertragsverletzung, Systematisierung, organisatorische Straffung, Öffentlichkeit (S. ähnlich: Audretsch 1986, 284ff.).

III.2.5.1 Organisation der Rechtsdurchsetzungsfunktionen der Kommission

Verhandlung und vertikale Steuerung (Scharpf 2000) sind in den Verfahrensstufen des Vertragsverletzungsverfahrens miteinander kombiniert. „Verwaltungskooperation“ und Verhandlungen zwischen Regierungsvertretern und Kommission sind allerdings das dominierende Muster, denn bereits für die Informationsbeschaffung ist die Kommission auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen.

Im Zentrum des Kontrollmechanismus der Kommission als „Polizeipatrouille“ nach EGV Art. 226 steht ein kontradiktorisches Verfahren, das den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, sich in jeder Verfahrensstufe, vor allem aber im Rahmen des Verwaltungsvorverfahrens, zu dem Verdacht, dass Recht nicht umgesetzt wird, zu äußern.⁸⁹ Den im Rahmen des EGV Art. 226 vorgesehenen regelmäßigen Mitteilungen der Mitgliedstaaten, welche legislativen bzw. ordnungsmäßigen Maßnahmen ergriffen wurden, um Defizite bei der Umsetzung zu beheben, wird die Kommission im Rahmen der Verhandlungen folglich stets Rechnung tragen (S. Berichte zum Stand der Umsetzung, 1984-2000). Im Unterschied dazu hatte ja der EuGH hier eine entsprechende Doktrin entwickelt, die gerade darauf abzielte, die speziellen – zumeist auf Besonderheiten der nationalen Implementationsstruktur abhebenden – Rechtfertigungsstrategien einzelner Staaten zu ignorieren (S. Kap.

⁸⁸ Vor Gericht ging und geht die Kommission auch heute zweifellos nur, wenn absolut sicher ein mitgliedstaatliches Versagen bei der Rechtsanwendung vorliegt: Im Zeitabschnitt zwischen 1961 und 1983 sind 129 Urteile ergangen, wobei 12 zugunsten des Mitgliedstaates ausgegangen sind, dieser vergleichsweise hohe Anteil an erfolglosen Vertragsverletzungsverfahren hat sich in den Folgejahren reduziert.

⁸⁹ Im Unterschied dazu kommt den Mitgliedstaaten im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren allein das Recht zur Stellungnahme zu, und zwar nur durch einen einzigen Schriftsatz, der parallel zu den Stellungnahmen der übrigen Verfahrensbeteiligten eingereicht wird.

3 zur Umsetzung von Richtlinien). Die Kontrolle nach EGV Art. 226 hingegen beruht auf einem System unmittelbarer Informations- und Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der supranationalen Behörde und ist damit – im Unterschied zu den Streitsachen nach EGV Art. 234 – in hohem Maße auf Vertrauen und Kommunikation zwischen supranationaler Institution und mitgliedstaatlicher Regierung und Verwaltung angewiesen.

Während die Mitgliedstaaten im Vorabentscheidungsverfahren nur einmal – gleichzeitig mit den anderen Verfahrensbeteiligten – Stellung nehmen können, ist ihnen hier breiter Raum für Verhandlungen gegeben, so dass sie Gründe haben können, einem Verfahren nach Art. 226 den Vorzug zu geben. Ihre Verhandlungsposition ist – insbesondere aufgrund der in hohem Maße gegebenen Möglichkeit, die Agenda des Verfahrens zu manipulieren (Interviews 31) – hier wesentlich vorteilhafter als bei einem Vorabentscheidungsverfahren.⁹⁰ Das dem Vertragsverletzungsverfahren zugrunde liegende Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltungen spielt auch eine besondere Rolle in Bezug auf die Informationsgewinnung der Kommission im Rahmen der Ausschüsse: Im Mehrwertsteuerausschuss werden beispielsweise auch regelmäßig Anwendungsfragen besprochen (Interview 17). Allerdings agieren Kommissionsbeamte sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, diese Quelle als Grundlage für Untersuchungen im Hinblick auf eine mögliche Vertragsverletzung zu nutzen. Die Nutzung hier gewonnener Informationen wird so weit wie möglich vermieden, denn sie würden die vornehmlich politikgestaltenden Funktionen des Ausschusses unterminieren (Interview 17, s.a. Europäische Kommission 2001, 112f.).

In der Zusammenschau der Entwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens und seiner Quellen ergibt sich ein komplexes Bild, das einerseits auf den Bedeutungszuwachs des EP und privater Beschwerdeführer (Masing 1997), andererseits aber auch auf das institutionelle Lernen der Mitgliedstaaten und den zunehmenden strategischen Einsatz der Instrumente durch sie (So auch im Rahmen von EGV Art. 234, s. vorheriges Kap.) zurückzuführen ist. Hier wird deutlich, dass im Spannungsfeld der Integration durch Recht und durch Politik auch die Mitgliedstaaten nach den Erfahrungen des Kontrollverlustes gegenüber dem *judicial activism* des EuGH im Bereich der Sanktionspolitik deutlich auf die Verhandlungen mit der supranationalen Behörde – also auf politische Mittel und Ermessensspielräume – setzen (S.a. Option für den bei der Kommission angesiedelten Zwangsgeldmechanismus). Dies führte zwar einerseits zu einer Banalisierung, andererseits aber auch zu der beabsichtigten Systematisierung der Überwachung der Anwendung des Gemeinschafts-

⁹⁰ Die Verfahrensgarantien der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission sind hier durch frühe EuGH-Rechtsprechung en detail verbrieft (S. etwa Rs. Kommission/Italien, Rs. 7/69, Slg. 1970, 117 und Rs. Kommission/Italien 31/69, Slg. 1970, 25).

rechts durch die Kommission. Gleichzeitig trug die steigende Transparenz dazu bei, dass die institutionellen Gegenspieler ihre gegenseitige Kontrolle bei diesem Tun verstärkten.

III.2.5.1.1 Aufdeckung

Die zentrale Stelle, durch die die flächendeckende und systematische Kontrolle der Anwendung europäischer Maßnahmen koordiniert wird, ist heute die Kanzlei (Direktion A) des Generalsekretariats der EU-Kommission. Hier wird die Datenbank INFRACTIONS geführt, mit deren Hilfe die zentrale Verwaltung und Nachverfolgung der Verfahren gesteuert wird. Das Register INFRACTIONS weist beispielsweise die für ein Verletzungsverfahren federführende Dienststelle aus, da die jeweiligen GDs in Federführung auf der operativen Ebene die Verhandlungen (Paketsitzungen) und den Schriftwechsel über die – zunächst mutmaßliche – Vertragsverletzung führen. Das Generalsekretariat fungiert – gemeinsam mit dem Juristischen Dienst – als eine Dispatching-Stelle, an der Informationen zusammenlaufen und gefiltert werden. Zudem werden von dort aus die Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf den zeitlichen Verlauf (durch das Generalsekretariat) und die juristische Richtigkeit (durch den Juristischen Dienst) gesteuert. Auf der Ebene der Generaldirektionen wurde jeweils eine Stelle eines ‚Coordinateur Infractions‘ geschaffen (SEC(96)1785, 4, s.a. Manuel des procédures operationnelles 1996, 15,7), der seinerseits dem Generaldirektor in Kooperation mit dem Juristischen Dienst der GD die in der GD anliegenden Vertragsverletzungsdossiers koordiniert.

Die Generaldirektionen ihrerseits sind in Ressortverantwortlichkeit meist auch die Adressaten der Beschwerden korporativer Akteure, denn sie bilden mit den bei ihnen angesiedelten Verbänden und NROs die „Constituciones“, die schließlich der EU zu einem hohen Maß an fachpolitischer Legitimität verhelfen. Zudem werden die Generaldirektionen durch Vorabentscheidungsverfahren auf Vertragsverletzungen aufmerksam, denn die Kommission wird hier jeweils zu Stellungnahmen aufgefordert, die von den GDs ausgefertigt werden.

Die GDs sind notorisch unterbesetzt, was ihre Ressourcen für die Verfolgung von Umsetzungen in den Mitgliedstaaten angeht. Zwei unterschiedliche Organisationsmuster wechselten sich hier ab und wurden stets aufs Neue kontrovers diskutiert: Zum einen die Teilung von Rechtssetzung und Überwachung der Implementation durch die Etablierung einer Abteilung für Vertragsverletzungsverfahren und Monitoring in jeder GD, zum anderen die Verknüpfung von beiden Funktionen auf der Referentenebene, so dass bei der Verfolgung der Umsetzungsprozesse das Arbeitswissen aus der Gesetzgebungsphase eingebracht werden kann. Eine besondere Funktion hat in bei-

den Organisationsformen der für die Eröffnung der Vertragsverletzungsverfahren zuständige Jurist bzw. die Rechtsabteilung: Er ist es, der ein Verfahren durch die Übergabe eines entsprechenden Schriftsatzes zur Begutachtung an den Juristischen Dienst intern ‚eröffnet‘. Zunächst wird daher auf dieser Ebene eine genaue Prüfung der bestehenden Rechtsprechung vorgeschaltet. Sie geht sogar der ‚Réunion interservices‘ voraus (Seit 1993/4, s. SEC (93)216/7, 18) und dient der juristischen Absicherung der Tragfähigkeit eines Verfahrens bevor die interne Maschinerie in Gang gesetzt wird. Gleichzeitig müssen entsprechende Stellen informiert werden, sollte die mutmaßliche Vertragsverletzung im Zusammenhang mit einem EU-finanzierten Programm stehen.

Die ‚Vertragsverletzungsjuristen‘ der Generaldirektionen haben also eine zentrale Stellung, sind aber gleichzeitig auch sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, Verfahren anzustrengen, so dass ein struktureller Konflikt zwischen den ‚Ermittlern‘, die ihre Richtlinie durchsetzen möchten, und den Juristen, die das Verfahren zum Erfolg bringen möchten, in allen GDs gegenwärtig ist (Interviews 16, 17).

Heute ist vor allem in jenen Bereichen die Verfolgung von Vertragsverletzungen als horizontale Funktion in den Organigrammen der GDs enthalten, wenn in einem Politikbereich hauptsächlich bestehendes Recht angewendet wird und die eigenen Kompetenzen der Kommission ausgeprägt sind (Zoll) und/oder der Politikbereich stärker durch VO-Recht als durch die zweistufige Rechtssetzung geprägt ist (Wettbewerb). Im Bereich der GD TAXUD etwa sind zur Überwachung der mitgliedstaatlichen Einhaltung der direkten und indirekten Steuergesetzgebung nur zwischen 6 und 8 Beamten eingesetzt (2001). Sie tun dies vor allem durch die Beobachtung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung im Bereich des Steuerrechts, freilich ist hier nicht ein Beamter für ein Land zuständig. In diesem Zusammenhang kann man – so ein Beamter – davon ausgehen, dass es in diesem Bereich die ‚von Amts wegen ermittelten Fälle‘ (S.u.) von Vertragsverletzungen nicht gibt. Generell wird die Chance der Kommission, von Amts wegen Fälle aufzudecken, als äußerst gering eingeschätzt und die entsprechende Statistik auch von Kommissionsbeamten für unbrauchbar erklärt: Andere Informationskanäle wie etwa Vorabentscheidungen und direkte Kontakte zu Politikadressaten spielen eine weitaus wichtigere Rolle.

Die Kommission stößt immer dann auf Schwierigkeiten, wenn sie selbst Umsetzungsberichte für einzelne Richtlinien erstellen muss und dabei auf die Informationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen ist: So hat eine in den neunziger Jahren erstellte Untersuchung ergeben, dass in 64 Fällen der Umweltgesetzgebung, in denen in den Richtlinien- und Verordnungstexten Berichtspflichten der Kommission kodifiziert waren, die Kommission diese Berichterstattung in 24 Fällen überhaupt nicht leisten konnte, in sechzehn

Fällen nur mit einem Zeitverzug von bis zu mehreren Jahren. Dies war überwiegend auf die mangelnde Informationsbereitschaft der Mitgliedstaaten zurückzuführen (European Environmental Policy 1993). Gerade für den Politikbereich Umwelt spielen indes solche Mechanismen eine große Rolle, denn in wohl keinem anderen Feld ist das Monitoring der Kommission so stark auf die Generierung von Informationen aus den Mitgliedstaaten gebunden wie hier (S. etwa das mitgliedstaatliche ‚Compliance-monitoring‘ der FFH-Richtlinie 92/93, s. Interview 1). Dies ist vor allem auf die starke Streuung von Zuständigkeiten in den meisten – auch in den zentralistischen – Staaten zurückzuführen, so dass jeweils eine Vielzahl – teilweise überlappend – Umsetzungsmaßnahmen überprüft werden müssen (Umsetzungsbericht 1995, 16).

Das gesamte Recht der Gemeinschaften (Vertragsrecht und Sekundärrecht) kann zum Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens werden. Den größten Anteil an den Verfahren (regelmäßig etwa 65%) haben jedoch die – hier im besonderen interessierenden – Probleme der Umsetzung von Richtlinien, so dass die Verfolgung der Umsetzungsprozesse in den Mitgliedstaaten das Kernstück der Kontrolle ausmachen. Sie wird ebenfalls beim Generalsekretariat mithilfe der ASMODEE-Datenbank vollzogen, das Automatische System, das seit den frühen achtziger Jahren die systematische Verfolgung der Nichtmitteilung von Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien (ASMODEE II) erlaubt. Da die Mitgliedstaaten bei der Kanzlei im Generalsekretariat bloßes Tätigwerden im Hinblick auf die Implementation melden, und die entsprechenden Verweise auf das nationale Recht mechanisch abgespeichert werden (Hilf 1993), kann zunächst nicht von einer qualitativen Kontrolle der zieladäquaten Umsetzung ausgegangen werden.

Zur Vorbereitung dieses Standardverfahrens in Bezug auf verzögerte Richtlinienumsetzung sendet die Kommission kurz nach der Veröffentlichung einer Richtlinie im Amtsblatt ein Schreiben an die Mitgliedstaaten, mit dem sie die Richtlinie offiziell notifiziert. Sie macht damit jeweils auf die speziellen Umsetzungsfristen und die Notifizierungsverpflichtungen von Maßnahmen im Einzelnen aufmerksam. Dazu erbittet sie eine vollständige Liste aller Umsetzungsmaßnahmen sowie eine sog. Konkordanztafel, aus der alle aus der Richtlinie hervorgehenden, nationalen Umsetzungsakte und alle für die Prüfung notwendigen Informationen hervorgehen sollen.⁹¹ Drei Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist versendet die Kommission an die Mitgliedstaaten, die noch keine Mitteilung gemacht haben, ein zweites offizielles Schreiben, mit dem sie an die Umsetzungsverpflichtung erinnert. Der

⁹¹ Nur Dänemark, Schweden und Finnland legten bis dato regelmäßig Konkordanztafeln vor (Umsetzungsbericht 1996, 96).

erste Schritt zum Verletzungsverfahren ist seit 1998 verkürzt worden: Nunmehr ist das Versenden eines Mahnschreibens bereits einen Monat nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorgesehen (18. Bericht 2000, 2001, 9). Die Prozedur wurde also erheblich beschleunigt und kann nunmehr aufgrund der datentechnischen Registrierung von Umsetzungsinformationen ohne hohen Aufwand – gewissermaßen per Knopfdruck – ausgeführt werden: Der Fall wird automatisch in das Register der vermutlichen Vertragsverletzungen übernommen. Im Grunde ist es so, dass nur für den Bereich der „Nicht-Mitteilung von Maßnahmen“ von einer zuverlässigen Kontrolle der Umsetzung ausgegangen werden kann. Die untergeordnete Kanzlei-Dienststelle „Schriftliches Verfahren“ ist zugleich auch mit der Koordination der Umsetzungskontrolle befasst. Dies erleichtert eine unmittelbare Umsetzung registrierter Vertragsverletzungen in Vorlagen für Kommissionsentscheidungen, denn zu jeder der drei Verfahrensstufen im Standardverfahren ist eine formelle Entscheidung des Kollegiums Voraussetzung: Während Entscheidungen im GATT-Schlichtungsverfahren gegenüber Drittländern an die GD Außenhandel delegiert werden, müssen solche, die das Gemeinschaftsrecht betreffen, stets von allen Kommissaren gebilligt werden, dies sei erstaunlich so Bronckers, der folgert:

„Apparently the Commission regards actions against third countries as being less sensitive politically than inquiries into illicit trade practices of Member States...it would seem the Commission is more reluctant to enforce Community law than international law“ (Bronckers 1989, 527).

In dem genannten Bereich der Nicht-Umsetzung ist jedoch von einer weitgehend systematischen Ahndung von Verstößen gegen die Umsetzungsverpflichtung auszugehen. Der ehemalige Kommissionsbeamte und heutige EuGH-Richter Timmermans betont, dass der Vorwurf einer unausgewogenen Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens hier nicht gerechtfertigt sei (Timmermans 1994, 395). Schließlich wird auch die Verurteilung eines Mitgliedstaates im Vertragsverletzungsverfahren dazu führen, dass private Parteien vor den nationalen Gerichten ihre Interessen gegenüber den Regierungen besser durchsetzen können (S. für andere Francovich u. Bonifaci/Italien, C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5403), so dass sich der Druck auf die Regierungen aus mehreren Richtungen gleichzeitig erhöht.

In allen anderen Bereichen der Aufdeckung von Vertragsverletzungen ist die Kommission weit davon entfernt, die Rolle der Polizeipatrouille in der Form wahrnehmen zu können, wie das aus ihrer Aufgabenstellung nach EGV Art. 211 abzuleiten ist. Die qualitative Umsetzung einzelner Richtlinien wird aus den Generaldirektionen heraus verfolgt. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz sind fünf Beamte unter anderem für die Umsetzungskontrolle zuständig, diese kontrollieren die richtlinienkonforme Umsetzung

der im Jahre 2001 in diesen Sektoren gültigen 513 der ca. 1500 insgesamt gültigen Richtlinien in allen 15 Mitgliedstaaten, also eines Drittels des gesamten Rechtsbestandes. Man wird zwar darum bemüht sein, die zuvor jeweils auch in die Politikgestaltung involvierten Referate mit den entsprechenden Kontrollaufgaben zu involvieren, wenn der Verdacht besteht, dass eine Vertragsverletzung vorliegt. Aber eine aktive Nachverfolgung der Korrektheit wird von der Umsetzungsabteilung ausgelöst. Aufgrund der enormen Zeithorizonte des europäischen Politikzyklus mit seinen langen Umsetzungsfristen ist zudem innerhalb der GD eine Personengleichheit nicht immer zu realisieren. Auch ist es aufgrund der technischen Komplexität und der möglicherweise 16-fachen Umsetzung – wie im Falle der Bundesrepublik – kaum möglich, eine umfassende Prüfung der Texte durch Mitarbeiter der Kommission zu gewährleisten: „Ein solches Verfahren ist nur dort möglich, wo die Gemeinschaftsvorschriften von relativ geringem Umfang sind“ (KOM(93)632endg.,11). Dies ist jedoch selten der Fall. Der eingeschlagenen Weg, auf externe Berater zurückzugreifen, hat offenbart, dass „dieses Verfahren nur begrenzt durchführbar ist“ (Ebd., s. grundsätzlich zu den Problemen des Outsourcings bei der Kommission: (Metcalf, 2000 #1367, 826ff.).⁹²

Auch diese Studien führen aber aufgrund der zurückhaltenden Auskunftspraxis der nationalen Verwaltungen nicht immer zu den gewünschten Ergebnissen.⁹³ Die Kommission zeigt als alternative Möglichkeiten drei Wege auf: die multilateralen und bilateralen Zusammenkünfte mit nationalen Beamten („Paketsitzungen“, s. hier nachdrückliche Empfehlung des Generalsekretärs Williamson, SEC(93)1288,1); Netzwerke zu Wirtschaftsakteuren; das Erkennen von Problembereichen anhand von Einzelbeschwerden (Ebd.). Gleichzeitig ist das Notifizierungsverfahren eine Möglichkeit, Probleme der Umsetzung frühzeitig zu identifizieren und mit den nationalen Beamten auf eine Lösung hinzuarbeiten: Dies verstärkt seitens der Kommission wahrzunehmen, anstatt zur Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens überzugehen, wird von den nationalen Verwaltungen immer wieder gefordert (Interviews 24, 19, 25; s. auch Europäische Kommission 2001, Annex). Die Kommission ist dazu allerdings nicht bereit und in der Lage, da allein der EuGH die letztgültige Interpretation über die Richtigkeit einer Maßnahme in Bezug auf den Richtlinien text zu ermitteln befugt ist (S.u.). Die Möglichkei-

⁹² S.a. zuletzt die 38 Auftragsstudien zur Evaluation des Binnenmarktprogrammes, die maßgeblich von Beratungsunternehmen wie Atkins, KPMG, Ernst&Young und verschiedenen universitären Forschungsgruppen durchgeführt wurden, KOM (96)520endg., 30.10.1996. Diese Studien haben erhebliche politische Auswirkungen auf weitere Weichenstellungen im Binnenmarkt gehabt, s. das 1997er Aktionsprogramm für den

⁹³ **Binnenmarkt**, Europäische Kommission, Europäische (1991), Achter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1990), in. Luxemburg: Europäische Kommission.

ten einer verstärkten Kommunikation auf diese Ebene sind in den Augen aller nicht genug ausgeschöpft, können aber auch durch die Unfähigkeit der Kommission, rechtsverbindliche Auskünfte zu geben, gerechtfertigt werden (S.u.).

Sie ist also darauf angewiesen, zunehmend auch im Bereich der ihr eigenen Kontrollkompetenz Aufgaben an weitere Institutionen zu delegieren, so dass sie im Rahmen ihrer Funktionen nach EGV Art. 226 zwar weiterhin als Herrin des Verfahrens, nicht aber unbedingt politisch als treibende Kraft des Verletzungsverfahrens dasteht. Um ihre Informationsressourcen auszudehnen, hat die Kommission in den neunziger Jahren die Verbreitung und institutionelle Ausdifferenzierung von Instanzen der Aufdeckung von Vertragsverletzungen weiter vorangetrieben. Am Ende der neunziger Jahre bestehen grundsätzlich vier Aufdeckungsverfahren: von Amts wegen ermittelte Fälle, Beschwerden, parlamentarische Anfragen und Petitionen. Indirekt hat sich aber auch der europäische Ombudsmann in die Konflikte um die Rechtsdurchsetzung involviert (S. zuerst Tätigkeitsbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten 1996, Abl. 1997 C 272, 32). Die Eigeninitiative des Ombudsmanns in diesem Feld wird allerdings sehr kritisch bewertet (Sach 1998, 1513f.). Im Rahmen seines Selbstaufgriffsrechts (S. Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Amt der Bürgerbeauftragten) hatte er seit 1997 das Beschwerdeverfahren bei der Kommission beobachtet⁹⁴ und an der Durchsetzung von Verfahrensgarantien gegenüber den Beschwerdeführern mitgewirkt (Meese 2000, 267). Es sind freilich darüber hinaus in vielen Bereichen zusätzliche Berichtspflichten installiert worden (etwa im Umweltrecht), die als Richtlinien⁹⁵ (S. Berichtspflichtenrichtlinie 91/692) in gleicher Weise nach EGV Art. 226 sanktionsbewehrt sind wie die Informationsrichtlinie 98/34 (frühere 83/189) im Feld der Normung. Die nationalen Ministerialbeamten stehen in direktem Kontakt zu den in Brüssel verantwortlichen Fachkollegen der „Ressorts“. Anders als im Wettbewerbs-, Veterinär-, Fischerei-, Subventions- und Zollrecht verfügt die Kommission indes in den anderen Politikbereichen, in denen sie die Verfahren der einfachen Binnenmarkt-Richtlinienumsetzung nach EGV Art. 226 durchführt, über keinerlei eigenen Inspektions- und Untersuchungsrechte und sanktionsbewehrte Instrumente, die es ihr ermöglichen, in den Mitgliedstaaten die notwendigen

⁹⁴ S.a. Initiativuntersuchung 303/97/PD, in: Der Europäische Bürgerbeauftragte, Jahresbericht 1997, 307ff.

⁹⁵ Das Institute for European Environmental Policy listet im Jahr 1993 allein für die Umweltpolitik über 40 gemeinschaftliche Berichtspflichten auf European Environmental Policy, Institute for (1993), The State by Reporting of the EC Commission in Fulfilment of Obligations Contained in EC Environmental Legislation, in: London: Institute for European Environmental Policy..

Informationen zusammenzutragen.⁹⁶ Sie wäre hierfür auf ausdrückliche Ermächtigung durch den Rat angewiesen (EGV Art. 285). Diese ist ihr aber zu Zwecken der Ermittlung von Vertragsverletzungen bislang nicht erteilt worden. Ebenso ist es auch nach besonderem Druck durch das EP nicht gelungen, europäische Agenturen – insbesondere die Europäische Umweltagentur – mit den Kompetenzen auszustatten, die es ihnen ermöglichen, von der europäischen Ebene aus eigenständige Informations- und Kontrollkompetenzen auf- und auszubauen.⁹⁷ Die Kommission bleibt damit im engeren Bereich ihrer eigenen Informationsbeschaffung auf Zeitungsberichterstattung und das Studium nationaler Amtsblätter sowie auf den guten Kontakt der Beamten in den Generalsekretariaten zu den nationalen Fachbeamten zur Informationsbeschaffung angewiesen. Man kann also davon ausgehen, dass sie vor allem in den Bereichen der ‚Nichtmitteilung von Maßnahmen‘ und der ‚fehlerhaften Umsetzung‘ im wesentlichen aufgrund eigener Erkenntnisse tätig wird, während sie für die Feststellung der mangelnden Anwendung und Durchsetzung auf andere Informationsressourcen zurückgreifen muss (Sach 1998, 1496). Der empirische Befund zeigt folgerichtig, dass die eigenen Kontrollverfahren der Kommission regelmäßig geringere Aufdeckungsquoten erbringen als die Zufallskontrollen aufgrund von Beschwerden einzelner.

„Toute personne peut mettre en cause un Etat membre en déposant une plainte...“, so beschreibt die Generaldirektion lapidar das Beschwerdeverfahren im Annex ihres Formularvordrucks („Plainte“, Version 2000, 4). Nicht alle Mitgliedstaaten können die hier kreierte „Ermächtigung“ des Bürgers gegenüber dem Staat in das eigene Souveränitätskonzept reibungslos aufnehmen. So sind französische Kommentare zur Kommissions-Praxis der Verfolgung mitgliedstaatlicher Regierungen aufgrund von Einzelbeschwerden sarkastisch:

„Il convient toutefois à souligner qu’à l’heure actuelle la Commission tend à s’ériger en „ministère public communautaire“ chargé d’instruire les plaintes déposées par des particuliers, y compris lorsque celles-ci portent sur des manquements secondaires, ce qui conduit ...à la multiplication des lettres „pré 169“ (Sauron 1998, 61).

In der Tat ist der Umgang mit den Beschwerden problematisch, vor allem aus organisatorischer Sicht. Die Kommission hat erhebliche Schwierigkeiten, mit diesem Instrument umzugehen, da die Beschwerdeführer einerseits die erhobenen Vorwürfe nur unzulänglich dokumentieren, andererseits aber ausführliche Antworten auf ihre Beschwerden erwarten (S. Beschwer-

⁹⁶ Hier auch wiederum im Unterschied zum Wettbewerbsrecht, wo Kommissionsbeamte eigenständige Untersuchungsbefugnisse haben.

⁹⁷ Anstelle zusätzlicher Funktionen für die EUA Formulierung von Leitlinien zu Durchführung des Umweltrechts

den über die mangelnde Responsivität der Kommission in diesem Bereich beim Ombudsmann). Zu den bedeutendsten Maßnahmen zählte hier die Standardisierung des Beschwerdewesens durch die Verbreitung eines Beschwerdeformulars seit 1989 (Abl. 1989, C 26, 6), die in der Folge zu einem erheblichen Anstieg der Beschwerden führte. Die Beschwerden werden an den Generalsekretär adressiert und zunächst den Dienststellen zu Begutachtung weitergegeben, erst dann werden sie wiederum beim Generalsekretariat in das Register P aufgenommen. Mit dieser Maßnahme sollten, so Masing, das Überwachungs- und Durchsetzungspotential der Bürger im Sinne einer „guerillamäßigen“ Rechtsdurchsetzung mobilisiert werden (Masing 1997, 45). Die Vervielfachung der Kontaktpunkte für den europäischen Bürger hat freilich vor allem zu einer Verdoppelung bzw. Verdreifachung der Anzeigen geführt, die erst durch die Kommission wieder zusammengeführt werden müssen („Procédure balai“ oder „regroupements“, SEC 93/216/7fin., 15): Probleme, die in Petitionen aufgeworfen werden, kommen häufig auch in den drei anderen Kontrollverfahren vor, da viele Bürger Beschwerde und Petition parallel einreichen (S. Bericht des EP zum Umsetzungsbericht 1997).

Dieses Verfahren wird daher vielfach auch als zu aufwendig, dennoch aber als unerlässlich bewertet (Vereinigtes Königreich 1992): Schließlich konnte bis in die neunziger Jahre eine registrierte Beschwerde aus dem Register erst durch einen Entscheid des Kollegiums wieder entfernt werden (SEC 93/216/7fin., 14). Dies ist durch ein erleichtertes Verfahren auf der Ebene der GDs abgeschafft worden. Denn die bis 1993 registrierten Beschwerden haben den gesamten administrativen Prozess des Vertragsverletzungsverfahrens durchlaufen, um dann in der Vorphase des Verfahrens (also noch vor dem Versenden eines Fristsetzungsschreibens) zu den Akten gelegt werden zu können: Eine ‚Réunion interservices‘, die Vertragsverletzungssitzungen der Kabinettchefs sowie deren wöchentlichen Sitzungen und schließlich die Sitzungen des Kollegiums. Die Kommission ist heute allerdings entschlossen, ihre Ermessensspielräume voll zu nutzen, um die administrativen Kapazitäten von nicht-fundierten Beschwerden zu entlasten (S. u.a. SEC(93)1288, 3).

Bereits diese Entscheidung war heikel, zeigt die Statistik doch an, dass die Hauptquelle für das Material, auf das sich die Kommission bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts stützt, weiterhin die Beschwerden sind. Die Beschwerden haben dann auch gegen Ende der neunziger Jahre – aufgrund der Erfahrungen mit der Untauglichkeit des Instrumentes – wieder leicht abgenommen. Neuere Kommissionsansätze zur Revision der Verfahren legen daher neuerdings explizit nahe, den Bürger wieder an die nationalen Gerichte zurückzuverweisen (SEC 1998/1733, 7) – also gerade an jene Instanzen, die zu Beginn der neunziger Jahre als nicht mehr wirklich kompetent, das Recht in allen Mitgliedstaaten vollständig durchzusetzen,

angesehen worden waren (daher der Ausbau der Beschwerdeverfahren). Die Verstärkung der Kontrolle auf der europäischen Ebene war mit der Lückenhaftigkeit der nationalen Sanktionsmöglichkeiten begründet worden. Diese sollte nun maßgeblich von den Marktbürgern durch ihre Beschwerden betrieben werden, obwohl diese selbst ja keinen juristisch-materiellen Nutzen (Etwa Schadensersatz) aus einem Vertragsverletzungsverfahren zwischen Kommission und Mitgliedstaat ziehen. Diese einseitige Ausrichtung der Beschwerde als Aufdeckungsinstrument, die aber letztendlich in ein Verfahren zwischen Kommission und Mitgliedstaat mündet, also ein „internationales Verfahren“ (Timmermans 1994, 397), in dem der Geschädigte im Grunde keine Rolle mehr spielt, veranschaulicht auch seine elementare Schwäche: Hier werden teilweise keine systematischen Verstöße und defizitäre Implementationsvorgänge geahndet, sondern Einzelverstöße – wenn es beispielsweise um konkrete Werte bei der Gewässerverschmutzung geht. Der Gerichtshof hat diese ‚Verfremdung‘ des Verletzungsverfahrens im Sinne eines Individualrechtsschutzes jedoch nicht vereitelt. Daher wird zwar von der Kommission der Aufdeckung der Nicht-Umsetzung von Richtlinien und der Missachtung von EuGH-Urteilen von jeher absolute Priorität vor allen anderen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht, deren sich Mitgliedstaaten schuldig machen, gegeben. Ihr Dilemma besteht aber in der Angewiesenheit auf die Informationen durch das Beschwerdeverfahren bei den geringen Garantien, die sie am Ende den einzelnen Beschwerdeführern zur Durchsetzung ihrer Rechte geben kann: Es handelt sich im Grunde um einen ‚Freundschaftsdienst‘ des Marktbürgers, der selbst von dem Vertragsverletzungsverfahren am Ende nicht wirklich profitiert (SEC(93)216/7,16).

Im Gegensatz zur Aufdeckung durch Beschwerde ist dann auch das Verfahren der „Von Amts wegen ermittelten Fälle“ weniger erfolgreich und muss daher besonders interessieren. Leider ist die Informationslage hier dürftig. Die Kommission selbst begründet den geringen Anteil an von Amts wegen ermittelten Fällen mit den guten Kontakten der GDs zu nationalen Behörden:

„Departments take advantage of direct contacts with Member States to press for rectification of an infringement situation quite outside the official procedure. They then seek to obtain notification, for instance of a technical standard, and they commence infringement proceedings only if there is a repeated refusal and the dispute with the Member State persists“ (Umsetzungsbericht 1996, II.a).

Timmermans verkehrt das Argument, indem er eine zurückhaltende Informationsbereitschaft der nationalen Verwaltungen als die Wurzel allen Übels identifiziert: „Who wants to contribute actively to his own condemnation?“ (Timmermans 1994, 399). Für die Annahme, dass die Kommission tatsächlich nur tätig wird, wenn ein Mitgliedstaat bewusst, willentlich und fortgesetzt das EU-Recht missachtet, sprechen allerdings die unterschiedlichen

Erfolgsquoten von Verletzungsverfahren. Hier zeigt sich deutlich, dass bei den von Amts wegen ermittelten Fällen – wenn ein Verfahren drei Jahre und länger nicht beigelegt werden kann – wesentlich geringere Beilegungserfolge erzielt werden, als bei den durch Beschwerden aufgedeckten Fälle.

Die genauen Leitlinien, nach denen die einzelnen Kommissionsdienststellen bei der Informationsgewinnung vorgehen, bleiben allerdings auch nach vielfältigen Nachfragen von MdEPs⁹⁸ und der letzten Mitteilung zur Verbesserung der Arbeitsmethoden hinsichtlich der Vertragsverletzungen (SEC (1998)1733) unklar. Eine Standarddefinition für Routineüberprüfungen in den einzelnen Sektoren existiert beispielsweise nach wie vor nicht (S. hierzu auch kritisch: Entschließung des EP zum Umsetzungsbericht 1996).

Die Diskussion dreht sich in diesem Zusammenhang allein um die materiellen Möglichkeiten der Kommission, solche Funktionen tatsächlich in der geforderten Breite erfüllen zu können. In einer ersten Anstrengung hatte sie nach dem Beschluss des Rates von Edinburgh entschieden, in den GDs die Ressourcen für die Umsetzungskontrolle zu verbessern (SEC(93)216/7fin., 14), dies zeichnet sich aber im Organigramm nicht ab. Auch in den GDs ist nicht der Eindruck entstanden, dass entsprechende Ressourcen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nunmehr deutlich stärker zur Verfügung gestellt wurden. Allerdings ist die Innovationstätigkeit in Bezug auf Verfahren in den neunziger Jahren angestiegen. Dies gilt insbesondere für die GD MARKT, die mit dem Binnenmarkt-Scoreboard-Projekt einen regelrechten Umsetzungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ausgelöst zu haben scheint (Interviews 23, 35).

III.2.5.1.2 Verfahren

Die zentralen Einzelregister der Vertragsverletzungen beim Generalsekretariat sind es, aufgrund derer die Entscheidungsvorlagen für das Kommissionskollegium erstellt werden. Bevor jedoch formale Schritte gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet werden, wird die gesamte Sanktionsleiter mit ihren möglichen Zwischenstufen ausgereizt, um den Regierungen unbedingt die Möglichkeit zu geben, die *Compliance* herbeizuführen. Anschließend an die oben beschriebenen Kontaktaufnahmen zum Zwecke der Aufdeckung und der Beilegung im Rahmen von Paketsitzungen (auch aufgrund von „Prä-226er-Schreiben“) kann der eigentliche Sanktionsmechanismus nochmals bis zu fünf (Bei einer Eskalation bis zum Zwangsgeld bis zu sieben) Stufen

⁹⁸ S etwa Schriftliche Anfragen Nr. 1256/90, Abl. C 328/35; Nr. 1982/92, Abl. C 132/20; Nr. 1106/98, Abl. C 354/62.

durchlaufen:

- Anhörungen des Mitgliedstaates in Bezug auf die vermutete Vertragsverletzung, Klärung des Sachverhaltes (normalerweise in den 12 Monaten nach Eingang einer Beschwerde);
- Stellungnahme der Kommission durch ein Mahnschreiben: Die Tatsache, in der die Kommission eine mutmaßliche Vertragsverletzung sieht, muss formal festgehalten werden (sie ist verbindlich für ein späteres EuGH-Verfahren) und dem Mitgliedstaat wird eine Frist (normalerweise zwei Monate) zur Stellungnahme gesetzt.
- Mit Gründen versehene Stellungnahme: Nach fruchtlosem Fristablauf (keine Stellungnahme des Mitgliedstaates) und Fortbestehen des Vertragsverstoßes (dieser muss nun absolut zweifelsfrei bewiesen werden können) wird ein weiteres Schreiben an den Mitgliedstaat übersandt, das eine neue Frist für die Ausräumung des Verstoßes setzt;
- Wenn innerhalb dieser Frist der vertragswidrige Zustand nicht aufgehoben wird (eine schriftliche Stellungnahme wird hier nicht mehr erwartet), sollte automatisch der nächste Schritt der Klageerhebung vor dem EuGH vollzogen werden;
- Feststellungsurteil des EuGH nach EGV Art. 228.1: Das bedeutet, dass der Mitgliedstaat die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen von sich aus zu ergreifen hat; der EuGH hat aufgrund des Urteils keine Anordnungsbefugnisse (dies zu ändern, hatte der EuGH bereits früh vorgeschlagen, s. EG-Bulletin 9/75, 18f.), die hohe Nichtbefolgungsquote der Urteile wird auch als ein Effekt dieser schwachen Ausstattung des Gerichts angesehen.

Im Rahmen dieses Verfahrens besteht für die Kommission in keiner Phase ein Zwang, die nächste Stufe einzuleiten. Dies wurde mehrfach vom EuGH bestätigt, der diesbezügliche Untätigkeitsklagen als unbegründet abwies (Rs. T-47/1996, Slg. 1996, II-1559):

„...ist die Kommission nicht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat verpflichtet, sondern sie verfügt vielmehr über ein Ermessen, das das Recht einzelner ausschließt, von ihr eine Stellungnahme in einem bestimmten Sinn zu erlangen.“

Jede der drei Hauptverfahrensstufen des EGV Art. 226 (Stufen 2., 3., 4.) ist Gegenstand einer ausdrücklichen und formellen Kommissionsentscheidung. Angesichts der Tatsache, dass die Kommission sich bis in die neunziger Jahre nur in großen Abständen im Kollegium mit den Vertragsverletzungen befasst hat (Kommission (91) 321 endg., 265), dass den Mitgliedstaaten in der Regel zwei Monate bleiben, auf förmliche Kommissionsentscheidun-

gen zu reagieren, und dass Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH im Jahr 1998 eine durchschnittliche Verfahrensdauer von zwei Jahren haben⁹⁹, lagen zwischen der Entscheidung zur Einleitung eines Verfahrens und dem EuGH-Urteil oftmals bis zu drei und mehr Jahre. Die Vertragsverletzungsverfahren machen im selben Jahr etwa 80% der Direktklagen beim EuGH aus (118 bei insgesamt 147 Klageerhebungen).

Innerhalb der Kommission ist das Verfahren völlig deckungsgleich mit den üblichen Prozeduren und unterliegt deshalb keiner besonderen Behandlung durch die GO: Der Versand von „Mit Gründen versehenen Stellungnahmen“ und die Einleitung von Verletzungsverfahren finden entweder im Rahmen des schriftlichen Verfahrens oder des Kollegialverfahrens statt. Die Kommission muss sich hierbei aber nicht als Kollegium zum eigentlichen Text einer MGvSt äußern (Agence Europe, 6.10.1998, 7315). Die Bundesrepublik hatte dieses Vorgehen im Zusammenhang mit dem gegen sie in Gang gesetzten Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nicht-Umsetzung der Badegewässer-RL scharf kritisiert: Deutschland hatte bewiesen, dass der Beschluss des Kollegiums über die MGvSt bereits im November 1989 aufgrund einfacher Informationsblätter getroffen wurde, die juristisch ausargumentierte MGvSt ihm jedoch erst im Juni 1996 zugegangen war. Generalanwalt Cosmas hatte daraufhin die Kommissionsdienststellen angegriffen, die sich einen Freibrief ausstellen lassen aufgrund einer „obskuren Entscheidung..., die weder eine Substanz noch einen Inhalt [hat], auf dessen Basis man die Verwaltungsdienste, die sie umsetzen sollen, kontrollieren könnte“ (Ebd.).

Die Koordination der Dienststellen mit dem Entscheidungsorgan des Kollegiums scheint also auch im Kontext der Verletzungsverfahren problematisch (Spence 1994), die Kommission weist in ihrem 14. Umsetzungsbericht (Umsetzungsbericht 1996) nochmals ausdrücklich darauf hin, dass nunmehr die MGvSt ausformuliert werden, bevor das Kollegium über sie entscheidet.

Schaubild 7: Ende 1999 noch nicht abgeschlossene Dossiers, nach Jahr der Verfahrenseröffnung (1978-1999)

	Gesamt	Laufend Ende 1999 (absolut/Prozent)		Beschwerden	v. Amts wg. ermittelt	Nicht- Mitteilung
1999	2270	1543	50,59	924	246	373
1998	2134	674	22,10	345	218	111
1997	1977	292	9,57	142	94	56
1996	2151	124	4,07	53	57	14

⁹⁹ Europäischer Gerichtshof 1999: Jahresbericht 1998, Luxemburg, Statistischer Annex

1995	1853	130	4,26	57	64	9
1994	2396	97	3,18	40	50	7
1993	2336	48	1,57	17	27	4
1992	2509	31	1,02	15	16	0
1991	2184	32	1,05	9	21	2
1990	2343	27	0,89	8	19	0
1989	2107	18	0,59	9	8	1
1988	1574	8	0,26	2	5	1
1987	1350	2	0,07	0	1	1
1986	1240	3	0,10	1	1	1
1985	1003	6	0,20	0	6	0
1984	651	8	0,26	0	2	6
1978	124	7	0,23	0	7	0

Quelle: Siebzehnter Bericht 1999, KOM 2000 (92 endg.), Annex I, 4

Zudem hat der EuGH insgesamt die Anforderungen an die Beweisführung der Kommission, dass eine Vertragsverletzung vorliegt, zunehmend verschärft und sie mit verfahrensmäßig strengen Auflagen belegt. In ihrem internen Papier aus dem Jahr 1998 stellt die Kommission – trotz der bereits eingeleiteten Straffung des Jahres 1993 – nochmals selbstkritisch fest, dass sich die Dienststellen an eine systematischere und zügigere Bearbeitung der Vertragsverletzungsverfahren erst gewöhnen müssen (SEC 1998/1733, 4). Zusätzlich soll der Abschluss von Verfahren im vereinfachten Verfahren durch den Juristischen Dienst nunmehr häufiger angewendet werden, um die Dienststellen zu entlasten und eine bessere Vorbereitung der Kommissionsentscheidung für die wichtigen Dossiers zu forcieren (Umsetzungsbericht 1996, Rnr. B.). Die Reform der Geschäftsordnung aus dem Jahr 1999, durch die im Art. 19/neu die Verpflichtung der Dienststellen ergänzt wurde, bei horizontaler Koordination von Verfahren „das Generalsekretariat zu unterrichten, wenn Dienststellen gehört werden und es sich nicht darunter befindet“ (S. GO der Kommission vom 18. Juli 1999, K(1999)4000, Kap. II), lässt darauf schließen, dass das Generalsekretariat seine Funktion als organisatorischer Pfeiler keinesfalls aufzugeben bereit ist, bzw. diese auszubauen gedenkt.

In der Vorphase des Fristsetzungsschreibens hat jedoch die federführende Dienststelle die herausragende Stellung: Der Juristische Dienst kann sich zwar im Rahmen der obligatorischen Sitzung („Réunion Inter-Services“) mit

der federführenden Dienststelle und dem Generalsekretariat zur juristischen Opportunität eines Vertragsverletzungsverfahrens äußern, ist jedoch letztlich nicht kompetent, eine Dienststelle davon abzuhalten, dem Kollegium die Eröffnung eines Verfahrens vorzuschlagen. Die Ergebnisse der „Réunions Inter-Services“ werden anschließend den Vertragsverletzungsbeauftragten der Kabinette zur Kenntnis gegeben. Bei den wöchentlichen Sitzungen der Kabinettschefs werden entsprechend aus den Dienststellen heraus die problematischen Vertragsverletzungsdossiers ventiliert. Werden sie gebilligt, können sie dem Kollegium als „A-Punkte“ vorgelegt werden, ansonsten erscheinen sie auf der Tagesordnung als „B-Punkte“, falls ein Kabinettsmitglied interveniert. Das Kollegium entscheidet schließlich darüber, dass der zuständige Kommissar – auf dem Umweg über das Generalsekretariat Abt. A/3- das Fristsetzungsschreiben versendet. Bei der Eröffnung eines Verfahrens vor dem EuGH wird die Kommission durch ihren Juristischen Dienst vertreten.

Abgesehen von der suboptimalen Umsetzung der Kontrollfunktion wegen der Kommissionsprobleme der internen Koordination und abgesehen von der Unwahrscheinlichkeit einer Aufdeckung von Vertragsverletzungen sowie den de facto kaum zu erwartenden materiellen Sanktionen der Mitgliedstaaten (S.u.), beruht die innerhalb des Verfahrens erzeugte Stärke des föderalen Zwanges im wesentlichen auf zwei Faktoren: auf dem Timing und dem Grad an Transparenz und Öffentlichkeit. Und genau hier liegen die Schwächen des Kommissionsvorgehens, bzw. dabei hatte sie – und hier setzt der Wandel der letzten Jahre ein – ihre Ermessensspielräume regelmäßig zugunsten der Regierungen ausgeschöpft.

Wo liegen diese Ermessensspielräume verborgen? Zunächst auf der Ebene der Generaldirektionen, die anscheinend zu viel Zeit benötigen, um eine Entscheidung herbeizuführen, ob ein Verletzungsverfahren in bezug auf eine mutmaßliche Verletzung eröffnet wird oder nicht: Der Ermahnung des Generalsekretariates, die Frist von einem Jahr für ein Fristsetzungsschreiben bzw. für die Beilegung einzuhalten, wird – trotz früherer Anweisungen – nicht systematisch gefolgt, denn sie wiederholt diese Anweisung bis in das Jahr 1996 (SEC(96)1785, 4). Dasselbe gilt für die Anrufung des EuGH, die spätestens 18 Monate nach der Zustellung des Fristsetzungsschreibens erfolgen soll. Obwohl die GDs beim Generalsekretariat für die Mitgliedstaaten um Aufschub bitten müssen- also eine Agenda-Kontrolle gegeben ist -, scheint hier den Hinhaltenmanövern einzelner Staaten immer noch ein strategisches Spielfeld für Ankündigungen und Vertröstungen gegeben, das deutlich die Einleitung eines Verfahrens verzögern kann.

Schließlich war und ist das Kollegium heute standardmäßig etwa alle drei Monate mit der Entscheidung über Vertragsverletzungsverfahren befasst (S. kritisch hierzu: EP-Bericht A4-00092/99, 8), was bereits eine Erhöhung des Rhythmus darstellt im Vergleich zu der Situation der achtziger Jahre mit

halbjährlichen Befassungen: Denn seit 1996 ist es möglich, einen B-Punkt auf eine A-Tagesordnung des Kollegiums zu setzen und umgekehrt, so dass eine zeitlich engmaschigere Verfolgung (über nunmehr fünf Sitzungen jährlich: zwei A-Sitzungen, zwei B-Sitzungen und eine ‚balai‘-Sitzung, SEC(96)1785,5) möglich ist: Dies betrifft jeweils 1000-2000 Dossiers. Zudem wurden die Möglichkeiten einer Verlegung in die zweiwöchentlichen Beihilfe-Ausschüsse erweitert: Diese Möglichkeit wurde durch eine vereinfachte Tagesordnungprozedur im Jahr 1998 weiter vereinfacht, so dass im ersten Halbjahr 1998 bereits 238 Dossiers abgearbeitet werden konnten.

Das Kollegium entscheidet normalerweise erst ein Jahr nach Versendung eines Fristsetzungsschreibens im Rahmen der A-Berichte (Halbjahresberichte), ob das Verfahren zur festgestellten Vertragsverletzung eingestellt oder eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben wird. Dabei ist die Frist von einem Jahr das Ziel, in komplizierten Fällen wird jedoch häufig mehr Zeit eingeräumt. Nach der mit Gründen versehenen Stellungnahme erhält der Mitgliedstaat – wie gesehen – üblicherweise zwei, häufig aber auch mehrere Monate Zeit, um die Situation zu bereinigen. Wird die Verletzung nicht abgestellt, wird nicht automatisch eine Klageerhebung ausgelöst, auch hier hat sich die Gewohnheit eingebürgert, weiter auf dem Verhandlungswege mit dem Mitgliedstaat eine Lösung zu suchen. Diese ausufernde Praxis führte zu spektakulären Verzögerungen der Umsetzung, wie etwa im französischen Schiffsregistrierungs-Fall: Hier hatte die Kommission im Oktober 1971 ein Verfahren nach EGV Art. 226 eröffnet, Frankreich ist schließlich im März 1996 – 25 Jahre nach der Eröffnung des Verfahrens – zum zweiten Mal wegen Vertragsbruchs verurteilt worden (Rs. C-334/94, Kommission/Frankreich, Slg. 1996, I-1307).

Die integrationspolitisch wenig überzeugende zeitliche Durchführung der Verfahren steht auch für das EP regelmäßig im Mittelpunkt seiner Kritik an der Kommission (S. etwa: Bericht des EP zum Umsetzungsbericht 1997, 1998). Doch hatten auch die Europäische Räte in Cardiff (15./16.6.1998) und in Wien (11./12.12.1998) die Verbesserung der Umsetzungskontrolle als einen wichtigen Arbeitsauftrag an die Kommission formuliert (S. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rnr. 49, Bull. EU 12-1998). Die Kommission konnte ihre Ermessensspielräume so lange vor allem deshalb voll ausnutzen, da für die kontrollierenden Institutionen – wie dem EP – bislang intransparent blieb, mit welchem Nachdruck in Einzelfällen die Nichtanwendung verfolgt wird: In der Berichterstattung wurden vor allem neue Vertragsverletzungen und die Umsetzungsquoten transparent. Allein die EuGH-Urteile dokumentierten im Nachhinein vollständig, in welcher zeitlichen Stufenfolge die einzelnen Schritte ergriffen wurden.

Da EGV Art. 226 völlig offen lässt, wann eine nächste Stufe auf der Sanktionsleiter betreten und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden

müssen, nimmt bei entsprechender Handhabung die Glaubwürdigkeit der Sanktion stetig ab. Daher hat die Kommission – u.a. auch nach Aufforderung durch den Gipfel von Cardiff am 15. und 16. Juni 1998 (S. Bulletin-EU 1998-6) – vor allem in diesem Feld versucht, die bereits seit Anfang der neunziger Jahre angegangenen Reformen ihrer Arbeitsmethoden (S. Umsetzungsbericht 1992 und Umsetzungsbericht 1996) weiter voranzutreiben (SEC 1998/1733): Entgegen ihrer ursprünglichen Strategie vom Beginn der neunziger Jahre (S.o.) versuchte sie, das Verfahren nach EGV Art. 226 zu entlasten, um es zu beschleunigen. Weiter vermehrt werden Umsetzungsprobleme an andere Konfliktregelungsinstitute delegiert, die gute Ergebnisse für eine Beilegung auf der unteren Ebene aufweisen. Zudem werden Dossiers zunehmend kontinuierlich verfolgt und nicht allein im Rahmen eines vierteljährlichen Updates. Dringende und wichtige Fälle¹⁰⁰ werden schneller angegangen, und Kommissionsentscheidungen im Bereich Rechtsumsetzung werden zügiger in den Sitzungen der Kabinettschefs behandelt. Zudem soll das erste Mahnschreiben nach EGV Art. 226 seinen ursprünglichen Sinn als Verfahrensvorstufe zurückerhalten, den es durch die zusätzlich vorgeschalteten Schritte der „Prä-226-Schreiben“ mehr und mehr verloren hatte (SEC 1998/1733, 4). Es wurde nunmehr die Zielvorgabe formuliert, ein Standardverfahren innerhalb eines Jahres von der Aufdeckung einer vermutlichen Vertragverletzung bis zur Versendung eines Fristsetzungsschreibens voranzutreiben (Ebd.). Das bedeutet, dass es für den Mitgliedstaat nunmehr noch eine Chance geben soll, im Rahmen einer Paketsitzung die Eröffnung eines Verfahrens durch Beilegung zu verhindern (Ebd.). Die Versendung des Fristsetzungsschreibens ist damit „not the outcome of negotiations with the Member State but rather a valuable stage in the negotiations“ (Umsetzungsbericht 1996, Rnr. I.A). Die wenig transparente Praxis der Aneinanderreihung von Paketsitzungen, die dem EP seit langem ein Dorn im Auge ist, soll damit endgültig eingedämmt werden (S. Europäisches Parlament, Entschließung zum Umsetzungsbericht 1993, Abl. C 043, 20.2.1995, 122). Auch zur Einleitung eines Verletzungsverfahrens wird die Kommission den eigenen Angaben zufolge schneller kommen, gleichzeitig aber den Mitgliedstaaten durch ein „tableau de bord“ kontinuierlich Fristversäumnisse transparent machen. Die nachhaltige Straffung der Prozedur und der neue Ansatz, der Verhandlung mit den Regierungen geringeren Raum und klarere Umrisse zu geben, lässt im Nachhinein Zweifel an der Sicht des Verletzungsverfahrens aufkommen, die in dem kontradiktorischen Charakter eine Machtressource der Kommission sah, so Snyder: „The Commission can convert litigation into a

¹⁰⁰ Das sind solche schweren Verstöße, bei denen finanzielle Interessen der EU involviert sind, oder eine schwerwiegende Inkompatibilität des nationalen Rechts mit dem EU-Recht fortbesteht (SEC 1998/1733, 3).

resource of structural bargaining“ (Snyder 1993, 31). Die nach der neuen Politik der Rigidität neuerdings ansteigenden Beilegungsquoten lassen vielmehr darauf schließen, dass die Kommission auf eigene Sanktionsressourcen angewiesen ist, um sich „der Überforderung durch den politischen Druck der Mitgliedstaaten“ (Ehlermann 1987, 211) in stärkeren Maße entziehen zu können als das früher der Fall war.

Die nunmehr sogar von der Kommission konzedierte exzessive Vertraulichkeit des Kontroll- und Sanktionsverfahrens ist darauf zurückzuführen, dass den Mitgliedstaaten jede Möglichkeit zur gütlichen Beilegung gegeben werden sollte. Dies galt und gilt besonders für die Inhalte der Mahnschreiben nach EGV Art. 226, da diese de jure noch keine definitive Vertragsverletzung feststellen. Vor allem sollte zweifellos vermieden werden, durch ein zu hohes Maß an Aufmerksamkeit und die damit möglicherweise verknüpfte Politisierung ein traditionell kooperatives Handlungsmuster der Administrationen (Interview) zu gefährden. Gleichzeitig schützt die Vertraulichkeit die Mitgliedstaaten vor parallelen Aktivitäten betroffener Akteure vor nationalen Gerichten. So hat der EuGH der Kommission zuletzt im Urteil Bavarian Lager/Kommission (Rs. T- 309/97, Slg. 1999, II-3217) einer bayrischen Brauerei bescheinigt, die in das Vereinigte Königreich Bier exportieren wollte, dass die Gemeinschaftsbehörde mit Verweis auf den Schutz öffentlichen Interesses auch die Einsicht in einen Entwurf zu einer mit Gründen versehenen Stellungnahme gegen Großbritannien verweigern kann. Dies bedeutet aber nicht, dass überhaupt kein Zugang zu Dokumenten gewährt wird, die im Zusammenhang mit Vertragsverletzungen stehen. Diese Vertraulichkeit wird zunehmend juristisch angefochten¹⁰¹ wie in dem zitierten Urteil, sie wird – aufgrund der neuen Transparenzpolitik¹⁰² – zunehmend aber auch von der Kommission selbst durchbrochen: Vertraulichkeit gilt im Bereich der Mahnschreiben beispielsweise nicht mehr für Verstöße wegen nicht-mitgeteilter Maßnahmen und in Fällen der Nichtanwendung von EuGH-Urteilen, da diese

¹⁰¹ Regelmäßig stehen in diesen Verfahren Schweden, Dänemark und die Niederlande auf der Seite der Klageführenden während Großbritannien und Frankreich auf der Seite der Gemeinschaftsinstitutionen (meist Rat) die Vertraulichkeit der Dokumente verteidigen (S. etwa Svenska Journalistförbundet v. Council Rs. T-174/95, Slg. 1998, II-2289; Hautala v. Council Rs. T-188/97, Slg. 1999, II-2489).

¹⁰² Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, angenommen durch den Rat am 20.12.1993, Abl. L 340, 31.12.1993, 43, angenommen durch die Kommission am 8.2.1994, Abl. L 46, 18.2.1994, 58. Das Europäische Parlament hat einen Entscheidungen über den öffentlichen Zugang zu seinen Dokumenten verabschiedet, Abl. L 263, 25.9.1997, 27. S.a. Vorschlag für eine vom Europäischen Parlament und Rat zu verabschiedenden Verordnung zum Öffentlichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlamente, des Rates und der Kommission, KOM (2000)30 endg., Abl. C 177E, 27.6.2000, 70.

beiden Vergehen als die gravierendsten Fälle der Missachtung von Gemeinschaftsrecht angesehen werden, und eine Vertragsverletzung zweifelsfrei besteht. In den weiteren Eskalationsstufen des Verfahrens wird jedoch ganz auf die disziplinierende Wirkung der Öffentlichkeit gesetzt: Die MGvSt werden allesamt monatlich im Amtsblatt der EU veröffentlicht (S. Schriftl. Anfrage H-0944/93, Abl. 3-438, 17.11.1993, 221). Dazu werden seit 1996 regelmäßig Presseerklärungen zu den MGvSt veröffentlicht, die den Ständigen Vertretungen frühzeitig zur Kenntnisnahme zugänglich gemacht werden. Seit dem Jahr 2000 werden die Register durch das WWW der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Dies hatte zunächst erheblichen Spannungen zwischen Kommission und vor allem Frankreich geführt, da in Einzelfällen die Ständigen Vertretungen zu spät über die Veröffentlichung der ergriffenen Maßnahmen informiert wurden (Interview 33). Auch in der nationalen Presse wurde in zunehmendem Maße die Sanktionspolitik Gegenstand der Berichterstattung, hier freilich mit „nationalen“ Untertönen, die darauf abheben, dass die Kommission im Bezug auf einzelne Staaten (Frankreich) einen „Verfolgungswahn“ an den Tag lege (Agence Europe 7925, 17.3.2001).

III.2.5.1.3 Sanktionen und Ansätze für eine grundlegende Reform

Die Schwäche der zentralen Kontrolle und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission wurde stets auf die mangelnde tatsächliche Sanktionsmacht zurückgeführt. Nur im EGKS-Vertrag besteht die Möglichkeit einer gemeinschaftsrechtlichen materiellen Sanktion, die allerdings nie angewandt wurde (EGKSV Art. 88.3). Die letzte Eskalationsstufe verfügbarer Zwangsmittel der zentralen Ebene ist das „Feststellungsurteil“ im Vertragsverletzungsverfahren, mit dem ein Mitgliedstaat bedroht wird, der sich nicht an die gemeinsamen Regeln hält. Die Nichtbeachtung dieser Urteile des EuGH als neues Phänomen setzte zu Beginn der achtziger Jahre mit dem Schaffleischurteil als dem spektakulärsten Fall ein (Kommission/Frankreich, Rs. 232/78, Slg. 1979, 2729ff.), denn hier weigerte sich erstmals – offensichtlich willentlich und rein politisch motiviert – ein Mitgliedstaat über einen längeren Zeitraum, ein Urteil anzuwenden (Ehlermann 1980). Die Zahl der nicht angewendeten Urteile ist seither kontinuierlich abnehmend und dies bereits die straffere Durchführung des Normalverfahrens zur Verbesserung der *Compliance* geführt zu haben (S.o.). Zusätzlich steht der Kommission ein neues Instrument zur Verfügung, das die Mitgliedstaaten mit dem Maastrichter Vertrag – und vor dem Hintergrund der Staatshaftungsrechtsprechung des EuGH – als echtes „Sanktionsinstrument“ zur Durchsetzung der Vertragsverpflichtungen geschaffen hatten. Es markiert in der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft den Schritt von „an enforcement procedure ultimately relying on the Member States‘ goodwill to a

more coercive approach“ (Bonnie 1998, 539). Dieses neue Instrument unterscheidet sich von den vorhandenen Sanktionen im Bereich der Agrarpolitik (EGV Art. 34.3)¹⁰³ und der Strukturfonds v.a. darin, dass hier – anstelle der üblichen Einbehaltungen bei den Fördergeldern (S. VO 2052/88/EWG) – aktive Zahlungen der Mitgliedstaaten gefordert sind, die die jeweilige Regierung in einen echten haushaltspolitischen Zugzwang vor dem nationalen Parlament bringen können (Interview 7, 21, 12). Das neu eingeführte Zwangsgeld, bzw. der Pauschalbetrag, des EGV Art. 228 waren zunächst dafür kritisiert worden, dass sie eher den Charakter einer Geldbuße als den einer echten, auf die Sache bezogenen, Strafe zu haben schienen (Winter 1996, 129). Schließlich hat doch die Kommission – auch nach Aufforderung des Rates (Abl. C 188, 22.7.1995, 1ff.) – in der konkreten Ausgestaltung des Instrumentes Sanktion für einen Modus optiert¹⁰⁴, der dem der Strafen in den supranationalen (und meist distributiven) Politikfeldern ähnelt (S. Agence Europe Nr. 6742, 6. Juni 1996; s.a. Priebe, 1996).¹⁰⁵ Dies ist umso bemerkenswerter, da sie in den benannten Politikfeldern – etwa denen der Verwaltung der Sozial- und Agrarfonds – im Unterschied zu den meisten Bereichen des EGV Art. 226 auch die Interessen der Geber wahrzunehmen hat, in einer intergouvernementalen Logik also der kompensatorische Charakter dieser Strafen im Gegensatz zum ‚einfachen‘ Vertragsbruch zwingend geboten ist. Die politische Diskussion um die Zwangsgeldsanktion und die Festlegung ihrer Höhe verweisen deutlich auf eine den distributiven Politiken nicht unähnliche Perzeption der Bedeutung von Regulierungswettbewerb im Binnenmarkt und der Kosten des Trittbrettfahrertums für die Mitgliedstaaten. Die Höhe der Sanktionen werden daher von der Kommission auch explizit so begründet, dass die durch die Dauer des Vertragsverstoßes entstehenden relativen Vorteile der Konkurrenten kompensiert werden müssen: „Wird eine Sanktion als erforderlich erachtet, setzt die notwendige Abschreckungswirkung voraus, dass sie verschärft wird, wenn eine Wiederholungsgefahr besteht ..., um etwaige wirtschaftliche Vorteile, die der Mitgliedstaat durch den Verstoß erlangt hat, aufzuheben.“ (Abl. 96/C 242, 8) Die drei variablen Kriterien für die Berechnung des Zwangsgeldes (Abl. 97/C 83, 2, s. kritisch: Becker 2000): Schwere, Dauer und Zahlungsfähigkeit (Beruhend auf BIP- und Ratsstimmen-Koeffizient) zielen deshalb auch auf eine tatsächliche Abschre-

¹⁰³ Hier kann die Kommission Direktsanktionen verhängen, die zum Verlust von Leistungen führen, s. Deutschland/Kommission, Rs. C-240/90, Slg.1992, I-5383.

¹⁰⁴ Siehe hierzu die beiden Grundlagendokumente: Mitteilung der Kommission 1997/8, Anhang

¹⁰⁵ Diese Sicht entspricht voll den Forderungen des Rates in seiner 1995er Entschließung, in der dieser sogar gefordert hatte, Sanktionen zukünftig in die Regelungstexte mit aufzunehmen (Ebd.).

ckungswirkung. Der Zwangsgeldmechanismus setzt damit klar bei mitgliedstaatlichen Präferenzen – v.a. denen Großbritanniens – an. Denn vor allem in Großbritannien wurde vor dem Hintergrund der eigenen „law addiction“ das nicht-funktionierende europäische Sanktionssystem als schwerer Wettbewerbsnachteil gegenüber den weniger gesetzestreuen Konkurrenten auf dem Binnenmarkt perzipiert (Interview). Großbritannien ist daher mehr als andere Mitgliedstaaten – und steckt damit im offiziellen Regierungsdiskurs in bezug auf den EuGH in einem Dilemma – auf ein mit starken Sanktionen bewehrtes Rechtsdurchsetzungssystem angewiesen: „The ECJ safeguards all Member States by ensuring that partners meet their Community obligations“ (Vereinigtes Königreich 1996, 16).

Die Ausgestaltung des Verfahrens entspricht dem der gesamten Vertragsverletzung. Schließlich hatten die Mitgliedstaaten gerade deshalb nicht für die Einführung einer europäischen Staatshaftung optiert, weil sie diese – finanziell möglicherweise folgenreichen – Entscheidungen so weit wie möglich aus der Sphäre der Rechtsprechung herauszuhalten bestrebten. Daher ist auch die Stufenfolge des Zwangsgeldverfahrens (Einmaligen Pauschalbeträgen wird von der Kommission eine untergeordnete praktische Bedeutung beigemessen, da die schnelle Beilegung der Vertragsverletzung durch die Strafe forciert werden soll) eng an die bekannten Ermessensspielräume der Kommission gebunden. Ein Tätigwerden der Kommission kann von außen – etwa durch einen anderen Mitgliedstaat – nicht eingefordert werden. Systematisch erscheint die Ausgestaltung nach dem Modell des EGV Art. 226 freilich nicht zwingend, ist doch hier der kontradiktorische Charakter mit der Absicht verknüpft, in einem ersten Schritt zu einer genauen Definition der Vertragsverletzung zu kommen und die zu ergreifenden Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten zu diskutieren, um so auf dem Verhandlungswege eine *Compliance* zu erzielen. Gerade dies ist aber, wenn es zur Einleitung des Zwangsgeldverfahrens kommt, gescheitert. Das Bestehen einer Vertragsverletzung sowie die zu ihrer Beseitigung zu ergreifenden Maßnahmen sind zudem verbrieft – durch den Wortlaut des ersten EuGH-Urteils. Das Kommissionsermessen wird damit funktionslos. Zusätzlich verwundert es, dass die Kommission – entgegen der Formulierung des Vertrages – in ihrer Mitteilung über die Anwendung des Artikel 228 (Abl. 96/C 242, 7f) davon ausgeht, dass die Option besteht, zwar den EuGH erneut anzurufen, aber vom Vorschlag eines Zwangsgeldes abzusehen (S. hierzu ausführlich: Bonnie 1998). Hier wird der Ermessensspielraum der Kommission so weit interpretiert, dass der Unterschied in der Härte des Durchgriffs nach einem ersten und nach einem zweiten Urteil verblasst. Der EuGH spielt in diesem Zusammenhang im Grunde nur eine ausführende Rolle. Das Verfahren kann also zu einem beliebigen Zeitpunkt immer dann ausgelöst werden, wenn ein Verletzungsverfahren aufgrund von EGV Art. 226 folgenlos bleibt.

Die Kommission wird zunächst ein weiteres Mahnschreiben versenden, in dem sie eine neue Frist setzt für die Beilegung des vertragswidrigen Zustandes und – bei einer nur teilweisen Nichtbefolgung des ersten EuGH-Urteils – die Punkte benennt, in denen eine Vertragsverletzung weiter besteht (EGV Art. 228).

Kommt der Mitgliedstaat auch innerhalb dieser Frist dem Urteil nicht nach, so kann die Kommission ein zweites Mal den EuGH anrufen: Sie schlägt einen Zwangsgeldbetrag pro Tag der Vertragsverletzung vor, an den sich das Gericht nicht halten muss. Die Zahlung wird am darauf folgenden Tag des Gerichtsentscheides fällig.

Die de facto-Anwendung der Zwangsgeld-Sanktion verweist darauf, dass die Kommission ihre Ermessensspielräume auch hier breit nutzt, so dass der bisherige Einsatz recht unklar erscheint. In den knapp zehn Jahren seit seiner Schaffung (Stand Juli 2001) ist das Verfahren in nur 21 Fällen ausgelöst worden. In bislang einem Fall kam es zur tatsächlichen Vollstreckung und zu Zahlungen: Im Falle der Nichtbefolgung eines Urteils aus dem Jahr 1992 durch Griechenland (Beseitigung giftiger Abfälle in Chania/Kreta). Das EuGH-Urteil vom 4. Juli 2000 stellt ein zu zahlendes Strafgeld von 20.000 Euro/Tag fest und bleibt damit nur geringfügig unter der von der Kommission vorgeschlagenen Summe (Agence Europe, 5.7.2000, 7751). Die erste Rate von 1.760.000 Euro ging im Dezember 2000 auf dem Eigenmittelkonto der EU ein. Die Tatsache, dass ein solches EuGH-Urteil vollstreckt werden kann, markiert ein entscheidendes Ereignis in der Geschichte der Integration (Borzsák 2001).

Das Kernproblem des Verfahrens ist auch hier – wie beim Vertragsverletzungsverfahren nach EGV Art. 226 – seine zeitliche Durchführung und die Sicherheit, mit der ein Mitgliedstaat mit dem Ergreifen der nächsten Sanktionsstufe zu rechnen hat. Auch bei den nationalen Administrationen ist die Unsicherheit groß, wie das Verfahren genau ausgestaltet ist (Interview im französischen Arbeitsministerium). Dies betrifft vor allem die Frage, wann eine Zahlung nach dem Kommissionsbeschluss über die Höhe des Zwangsgeldes fällig wird – und vor allem, wann sie aufhört (Interview 7)!¹⁰⁶ Ist das Verfahren einmal dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt, bedeutet das – so die neuere Handhabung – anscheinend nicht, dass die Vollstreckung ein Automatismus ist. So hat die Kommission im Falle der Festsetzung des Zwangsgeldes gegen Frankreich wegen der Nichtaufhebung des Frauenarbeitverbots den EuGH offiziell um eine „Suspension“ des Verfahrens gebeten, was dazu führte, dass die Entscheidung bis heute nicht voll-

¹⁰⁶ Die Wahl einer Definition „nach der letzten Lesung“ bzw. „nach Veröffentlichung im Gesetzesblatt“ kann bei einem Tagessatz von Euro 142.425 (wie im Fall des Frauennachtarbeitsverbots) den Staatshaushalt mit einem Millionenbetrag zusätzlich belasten.

streckt ist. Glaubt man den Stellungnahmen der Kommission, hat der Einsatz dieses Instrumentes dennoch bereits ganz erhebliche dissuasive Effekte entwickelt (S. Umsetzungsbericht 2000, 16f.). Dies ist auch bei dem Interview im französischen Arbeitsministerium sehr deutlich von den nationalen Beamten artikuliert worden, die sich im Falle einer Vollstreckung unmittelbar verantwortlich fühlen für die Kosten eines solchen – auf der Hand liegenden – politischen Versagens und darum alles daran setzen, den vertragswidrigen Zustand zu beheben. Die Drohung mit der Zwangsgeldsanktion löst auf der nationalen Ebene Kontaktaufnahme und Verhandlung auf der höchsten Eben aus. So hat die französische Arbeitsministerin Martine Aubry nach dem Kommissionsbeschluss zur Verhängung des Zwangsgeldes wegen des Frauennachtarbeitsverbots unmittelbar Kontakte mit Kommissionspräsident Santer und der Sozialkommissarin Diamantopolous aufgenommen (Interviews 7, 8). Es stellt sich hier die Frage, ob bei einer solchen Handhabung des Verfahrens (eine nicht vorgesehene Möglichkeit der suspension) nicht der Eindruck entstehen könnte, dass der Ermessenspielraum der Kommission zugunsten bestimmter Mitgliedstaaten ausgenutzt wird.

Schließlich zeitigten auch die Versuche der Kommission und der Due-Gruppe, im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 eine grundlegende Reform des Vertragsverletzungsverfahrens zu initiieren, keinen Erfolg. Ein neuer Ansatz, der das gesamte Verfahren – einschließlich der Verhängung der Sanktionen – in die Hände der Kommission gibt, um zu einer Entlastung des Gerichtshofes zu kommen, zielt auf die Ausgestaltung des Vertragsverletzungsverfahrens nach dem Modell des zitierten Art. 88 EGKS-Vertrags. Hier wäre die Kommission in die Lage versetzt, vor allem im Bereich der Nicht-Umsetzungen von Richtlinien, die ja zum großen Teil von den Mitgliedstaaten auch im Verlaufe der Schriftwechsel kaum bestritten werden („infraction non-contestée“), zu unmittelbaren Maßnahmen greifen zu können. Die Mitgliedstaaten hätten – für den Fall, dass sie mit der Entscheidung nicht einverstanden sind – die Möglichkeit, vor dem EuGH dagegen eine Nichtigkeitsklage anzustrengen (S. Bericht der Due-Gruppe 2000, 26).

Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist im Normalfall kaum umstritten, es ist inzwischen allgemeine Sicht unter den Mitgliedstaaten, dass das Verfahren Teil des „Spiels“ ist: „Unsere Juristen kriegen das dann schon irgendwie hin, das kann sich hinziehen“ (Interview). Die schiere Länge der Verfahren, die sich aus dem redundanten Austausch von Noten über Angelegenheiten, die im Grunde widerspruchsfrei sind, ergibt, erfüllt damit vor allem den Zweck, zeitliche Handlungsspielräume zu erweitern. Diese inzwischen eingeschliffenen Verhaltensmuster führten zunehmend zu der Wahrnehmung, dass die für die Durchsetzung der Richtlinienumsetzung bereit stehenden Instrumente unzulänglich sind.

Wenn eine längere Umsetzungsfrist notwendig ist, um die notwendigen

Anpassungen auf der nationalen Ebene zu implementieren, kann diese auch von einzelnen Staaten in den Entscheidungsprozess eingebracht werden und müsste nicht auf dem Wege des Vertragsverletzungsverfahrens nachträglich erweitert werden, denn hier entstehen schließlich Kosten für jene Staaten, die fristgemäß umsetzen. Ein Bericht des Europäischen Parlamentes spricht daher anstatt vom ‚Marché Commun‘ vom ‚Marché Morcelé‘ und spitzt alarmistisch zu.

So der Bericht: „Il semble que presque tous les États membres considèrent que cette période transitoire pour l'application des directives, entre la mise en demeure par la Commission et l'application de l'article 228, est longue. Il s'agit donc d'une exploitation claire de la part des États membres. Ce qui nous oblige à réfléchir sur les conséquences de ladite période pour l'unité du droit européen. L'obtention de cette unité est nécessaire, faute de quoi il s'ensuivrait des inégalités criantes dans le fonctionnement du marché intérieur, en raison de différences manifestes entre ordres juridiques nationaux.... Certains États membres ne transposent pas, sciemment, la législation communautaire de la manière prescrite.... [le Parlement Européen] demande à la Commission d'examiner de façon distincte la question des infractions „volontaires“ au droit communautaire (c'est-à-dire les cas où les États membres cherchent simplement à retarder l'application du droit)...“ (Entschließung zum Umsetzungsbericht 1999)

Schaubild 8: Anwendung des Zwangsgeldinstrumentes 1.11.1993-31.12.2000

Staat	Gegenstand	Erste VVV-	Erstes Urteil	Zwangsgeld (Euro/Tag)	KOM-Entscheid	Stand
B	Wildvögel	1990	08/07/87	7.750	10/12/1997	Eingestellt
	Studienfinanzierung	1989	03/05/1994	43.400	22/12/1999	Ausgesetzt
D	Oberflächenwasser	1987	17/10/1991	158.400	29/01/1997	Eingestellt
	Wildvögel	1986	03/07/1990	26.400	29/01/1997	Eingestellt
	Grundwasser	1986	28/02/1991	264.000	29/01/1997	Eingestellt
	Directive Impact	1990	22/10/1998	237.600	21/12/2000	Fortgesetzt
GR	Privatschulen	1989	15/03/1988	61.500	10/12/1997	Eingestellt
	Universitätsabschlüsse	1991	23/03/1995	41.000	11/10/2000	Eingestellt

	Öffentliche Aufträge	1993	02/05/1996	39.975	24/06/1998	Eingestellt
	Abfälle Kourouptos	1989	07/04/1992	24.600	26/06/1997	Urteil 4/07/2000:
	Öfftl Beschäftigung	1991	02/07/1996	57.400	21/12/2000	Eingestellt
F	Produkthaftung	1989	13/01/1993	158.250	31/03/1998	Eingestellt
	Wildvögel	1984	27/04/1988	105.500	24/06/1998	Eingestellt
	Frauennacharbeit	1990	13/03/1997	142.425	21/04/1999	C-99/224 Ausgesetzt
I	Strahlenschutz	1990	09/06/1993	159.300	29/01/1997	Eingestellt
	Abfälle	1988	13/12/1991	123.900	29/01/1997	Eingestellt
	Kommunale Abwasser	1993	12/12/1996	185.850	02/12/1998	Eingestellt
	Seeschifffahrt	1996	11/11/1999	88.500	21/12/2000	Laufend
LUX	Öffentl. Beschäftigung	1991	02/07/1996	14.000	02/12/1998	Eingestellt
VK	Seeschifffahrt	1995	29/10/1998	6.000	21/12/2000	Eingestellt
	Badewasserqualität	1986	14/07/1993	106.800	21/12/2000	Laufend

Quelle: Umsetzungsbericht 2000, 14

Der kontradiktorische Charakter scheint also nicht erst für das Zwangsgeldverfahren, sondern auch bereits in den früheren Stufen der Prozedur seinen ursprünglichen Sinn verloren zu haben, da nach einem Versagen der informellen Vorstufen im Rahmen der verdichteten Interaktionen zwischen Mitgliedstaat und Kommission bei der gemeinsamen Bewältigung der Richtlinienumsetzung die spätere routinemäßige Beilegung durch die im EGV Art. 228 formalisierten Handlungen immer unwahrscheinlicher wird.

Das Insistieren der Kommission auf dem ‚Schweregrad‘ eines Rechtsbruchs, der für die Nichtumsetzung von Richtlinien und die Nichtbefolgung von EuGH-Urteilen als am schwerwiegendsten angesehen wird (S. so auch SEC (96)1785) und daher eine in jeder Beziehung prioritäre Behandlung erfahren soll, macht deutlich, dass sie die vorsichtige Anwendung nicht als grundsätzliche Schwäche verstanden wissen will und durchaus bereit und in der Lage ist, die neuen Sanktionen auch anzuwenden. Diese Botschaft scheint auf der Ebene der nationalen Ministerialbürokratien verstanden worden zu sein.

III.3 Das europäische Implementationssystem: Die Top-Down-Dimension

Entgegen der ursprünglichen Disposition der Verträge ist in der EU/EG ein Rechtsdurchsetzungssystem mit echten Durchsetzungsinstrumenten entstanden.

Die Konstruktion des Vertrages hatte aus zwei Gründen dagegen gesprochen, dass eine solche Entwicklung möglich schien. Erstens war ein zweistufiges Rechtssetzungssystem etabliert worden, das die Teilnehmer des föderalen Zusammenschlusses allein auf die ‚Ergebnisse‘ ihrer gemeinsamen Politik verpflichtete: Das bedeutete, dass im Grunde alles, was in der absteigenden Phase des europäischen Politikprozesses geschehen musste, unabhängig von Kontrolle und Zugriff der europäischen Ebene in einer nationalen ‚Black Box‘ geschehen würde. Zum anderen taten die hohen Entscheidungshürden der europäischen Ebene ihr Übriges, damit gewährleistet schien, dass sowohl Regelsetzung als auch Regeldurchsetzung unter der vollständigen Kontrolle der Vertragspartner verbleiben konnte.

Indem sie sich selbst und der Kommission, die finanziell von ihnen abhängig war, die Kompetenzen zur Überwachung der Rechteinhaltung zuschrieben, haben die Staaten zunächst dafür gesorgt, dass eine systematische Rechtsdurchsetzung im Grunde nicht gewährleistet werden konnte. Das Eigeninteresse der mit der Rechtsdurchsetzung beauftragten Kommission an einer homogenen Durchführung konnte ebenfalls bis in die neunziger Jahre nur als begrenzt eingeschätzt werden, denn in ihrem Selbstverständnis sah sie sich als Motor der Integration, legte daher ihre Ressourcen in die Politikgestaltung, so dass auch die Kommissionsbeamten, die für Kontrolle und Sanktion der Rechtsumsetzung zuständig waren, keine hohe Reputation mit ihrer Arbeit verknüpft sahen. Ein Kernproblem der Rechtsdurchsetzung sind stets die begrenzten Ressourcen gewesen, jedoch hat dies die Kommission nie von Initiativen abgehalten, wohl aber von einem systematischeren Monitoring: Noch Mitte der neunziger Jahre wurden die schließlich der Kommission zur Verfügung gestellten Mittel nicht deutlich in eine nachhaltige Ressourcenumschichtung zugunsten eines starken Kontrollsystems umgesetzt, zumindest konnte dies bisher intern nicht nachvollzogen werden und zeichnet sich auch im Organigramm nicht ab. Ebenso kann in der Gesamtsicht der Entwicklung seit den sechziger Jahren geschlossen werden, dass Reformbemühungen der Kommission im Wesentlichen auf externe Impulse zurückzuführen gewesen sind:

- Umstrukturierung durch einen britischen Kommissionspräsidenten ab 1977, der die Politikinitiative der Kommission bremst und ein nationales

- Interesse an einer Nachhaltigkeit des Rechts verwirklicht;
- Schaffung von gegenseitiger Transparenz durch Veröffentlichung von Umsetzungsberichten auf Druck des EP seit 1984;
 - Druck in Bezug auf eine nachdrücklichere Verfolgung von Vertragsverletzungen durch die Zunahme von Vorabentscheidungen des EuGH, die oftmals flagrante und bis dahin von der Kommission nicht geahndete Verstöße sichtbar machen;
 - Druck durch private Beschwerdeführer, den die Kommission seit 1993 durch den Wegverweis an nationale Gerichte wieder abzuwenden versucht, obwohl sie auf die so gewonnenen Informationen angewiesen ist;
 - Wiederholte Beschlüsse der Europäischen Räte der neunziger Jahre: Einführung des Zwangsgeldes mit dem Vertrag von Maastricht, Ermahnungen der Räte von Edinburgh, Dublin, Amsterdam, Cardiff, Wien und Laeken in den neunziger Jahren, dass die Kommission nachhaltiger die Rechtsdurchsetzung verfolgen müsse, die zu den letzten internen Reformen der neunziger Jahre beigetragen haben (S. Verweise in den diesbezüglichen Organisationserlassen, s. Initiativen ‚Für eine bessere Gesetzgebung‘ und Binnenmarkt-Scoreboard u.a.). Die Mitgliedstaaten haben damit in der Folge von Maastricht einen erheblichen Anteil an der Verschärfung der Überprüfung der Rechtsanwendung gehabt. Sie verstärken das Beauftragungsverhältnis gegenüber der schwachen Kommission bei gleichzeitiger Abschwächung und institutioneller Gegnerschaft zum EuGH (S.o).

Die Hypothesen 1, 2 und 3 können also begrenzt bestätigt werden, denn die Mechanismen der Kontrolle durch eine neutrale Instanz sind durch den Vertrag institutionell nicht glaubwürdig verwirklicht worden. Diese Meinung wird von den Kommissionsbeamten, den Europaparlamentariern, den Vertretern des EuGH sowie von den an einer tatsächlichen Durchsetzung interessierten nationalen Akteuren geteilt. Ihrer Aufgabenstellung, im Rahmen des Vertragsmechanismus ein tatsächlich von dem „Zufallsprinzip“ der ‚fire alarm‘-Kontrolle unterschiedliches – nämlich verlässliches und flächendeckendes – Aufdeckungsverfahren zu verwirklichen, ist die Kommission daher nur begrenzt – dafür aber immer systematischer – gerecht geworden: Dies ist nicht zuletzt auf die mangelnde Transparenz des Verhaltens der Staaten in Bezug auf das Recht begründet gewesen, denn diese haben der Kommission nicht die notwendigen Informationen gegeben, die sie benötigt hätte, die Kontrolle auch tatsächlich durchzuführen: In den Bereichen, in denen ein nachhaltigeres Interesse an der Etablierung einer Sanktionsordnung durch die Mitgliedstaaten besteht, haben sich die Durchsetzungspotenziale automatisch erhöht. Im Bereich der Rechtsdurchsetzung hat daher gleichzeitig eine zunehmende Differenzierung von Verfahren und Instrumenten stattgefunden,

die nicht zuletzt auf das geringe Durchsetzungspotential des Vertragsverletzungsverfahrens zurückzuführen war.

Die Kommission konnte zwar aufgrund der Straffung und Systematisierung der Verfahren und der deutlicheren Anprangerung der Mitgliedstaaten zunehmend dissuasive Sanktionsmacht aufbauen. Sie machte freilich kaum transparent, in welcher Form sie ihren Verpflichtungen nachkommt: Entgegen vielen anderen Verfahren, die auf klaren ‚codes of conduct‘ und Geschäftsordnungen beruhen, vermittelte der bisherige Umgang mit den Vertragsverletzungen durch den hier verfahrensmäßig bestehenden außerordentlichen Ermessensspielraum eine gewisse Beliebigkeit. Es bleibt nur zu vermuten, dass es darum geht, die Schwachstellen des Systems und die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Gemeinschaftspolitik gegenüber den Regierungen so weit wie möglich zu verschleiern. Schließlich hat auch das Weißbuch zum Europäischen Regieren erst für 2002 angekündigt, dass die Kommission ihre administrativen Regeln für den Umgang mit den Vertragsverletzungen endlich kodifizieren wird (KOM (2001) 428, 25.7.2001, 26). Dies ist um so mehr im Interesse der Behörde als sie mit dem Instrument des Zwangsgeldes einen erheblichen Druck auf die Staaten ausüben kann, der sie unter einen zunehmenden Legitimationszwang – etwa auch gegenüber nationalen Parlamenten stellt, die die Zahlungen haushaltspolitisch kontrollieren.

Eine tatsächliche ‚Transparenz‘ der Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten konnte allein dadurch erzielt werden, dass Rechtsverstöße von den Betroffenen angezeigt wurden: Die Institution, die in diesem Bereich der ‚fire alarm‘-Kontrolle einen systematischeren Überblick über die Probleme der Rechtsanwendung gewinnen konnte, war der EuGH. Durch die im Vertrag institutionalisierte Funktion der Vorabentscheidung konnte er unvergleichlich viel mehr Information über die Rechtsanwendung mit der Chance kombinieren, diese Rechtsanwendung im Rahmen seiner Rechtsprechung zu steuern. Die Tatsache, dass das Gericht nicht in demselben Maße mit dem Problem der – von den Staaten gewollten – intransparent konfrontiert war wie die Kommission, muss als ein Schlüsselmoment für die Etablierung eines Rechtsdurchsetzungssystems gewertet werden.

Im frühen Verlauf der Entwicklung ist also die Funktion der Überwachung und Sanktion, die zunächst Staaten und Kommission vorbehalten war, vom EuGH übernommen worden, der durch seine Rechtsprechung den föderalen Zwangscharakter des Implementationssystems erst entwickelt hat.¹⁰⁷ Dies geschah im Wesentlichen durch die Etablierung eines stabilen Regelsystems für die Institutionalisierung unmittelbarer Rechte der Politikadressaten.

¹⁰⁷ Darauf deutet nicht zuletzt die Tatsache hin, dass die Beitrittsstaaten die EuGH-Urteile gleichermaßen im Rahmen der Rechtsangleichung umzusetzen haben wie das Primär- und Sekundärrecht.

Auch Schwarze betont, dass die „Gemeinschaft und die föderal organisierten Mitgliedstaaten einander ... ähneln...Dementsprechend sind die jeweils auftretenden Implementationsprobleme gleich gelagert. Die größere Homogenität und dichtere Entscheidungsstruktur der föderalen Mitgliedstaaten verbessert aber deren Möglichkeiten zur Problemlösung“ (Schwarze u.a. 1993, 95).

Für die auf der Ebene der Rechtsetzung eingesetzten Instrumente bedeutete das: Ihre Rechtsgeltung und Durchsetzungsmöglichkeiten wurden unabhängig von den komplizierten Festlegungen, die im Rahmen der wechselnden Gesetzgebungscoalitionen auf der europäischen Ebene getroffen worden waren, durch das Gericht ‚in Kraft gesetzt‘. Die Frage am Ende der achtziger Jahre „Do Trade and Industry stand a chance against the Member States?“ (Bronckers 1989) kann heute deutlich mit ja beantwortet werden: Der Ansatz der föderalen Eliten, mit den Wirtschafts- und Rechtseliten der mitgliedstaatlichen Gesellschaften in ein Kooperationsverhältnis zu treten und dieses Band zu verstärken, konnte verwirklicht werden, Hypothese 4 ist damit bestätigt: Schließlich hat der ‚Druck von unten‘ mehr Stärke entwickelt als das für die Rechtsdurchsetzung rein nationaler Normen in einigen Mitgliedstaaten gilt: In den meisten EU-Staaten ist das Prinzip der Staatshaftung überhaupt nicht Bestandteil des öffentlichen Rechts gewesen. Die Entscheidung des EuGH, eine solche Veränderung der nationalen ‚Spielregeln‘ für die Beziehung des Bürgers zum Staat zu oktroyieren, konnte nicht folgenlos bleiben für die Einstellung nationaler politischer Akteure gegenüber dem Gericht. Die Staatshaftungsrechtsprechung kennzeichnet daher einen Meilenstein im Prozess der Europäisierung der Mitgliedstaaten, denn sie verändert in zuvor undenkbarer Weise das Machtverhältnis zwischen Staat und Bürger, indem sie dem Bürger die Zwangsmittel Geld und Recht in die Hand gibt, um die noch nicht in Kraft gesetzten Entscheidungen gegen die Regierungen durchzusetzen. Es wird deutlich, dass die staatliche Souveränität der Mitgliedstaaten am deutlichsten dadurch unterminiert wurde, dass mit *Costa/Enel* nicht nur die Staaten, sondern die Marktbürger zu den Adressaten der politischen Entscheidungen gemacht wurden. Nationale Richter können unter diesem System Bürgern einen höheren Rechtsschutz gegenüber den europäischen Regeln zubilligen als gegenüber den nationalen Normen (Boch 2000, 231). Um es deutlicher zu machen: Der Bürger wird ermächtigt, eine Kontrolle über die korrekte legislative Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auszuüben (Carmeli 2001, 360). Die Macht, mit der diese Kontrolle und die entsprechenden Sanktionen durchgesetzt wurde, bestätigt These 6, nach der eine Erhöhung föderalen Drucks zur Rechtsdurchsetzung erwartet werden kann.

Das Kriterium der Korrektheit der Rechtsanwendung beruht aber auf der Interpretation, die nationale Gerichte (In Kooperation mit dem EuGH) der europäischen Entscheidung geben. Damit werden die potentiellen Legitimationsgewinne (Dimitrov u.a. 2000, 219), die durch eine Anpassung der föderalen Norm an die Adressatenbedürfnisse durch nationale Ausfüllung

ralen Norm an die Adressatenbedürfnisse durch nationale Ausfüllung des Regulierungsrahmens verspielt. Diese Rechtsdurchsetzung beruht ausschließlich auf den juristischen Kriterien der Uniformität und Pünktlichkeit (S. für den extremen „legal bias“ des Implementationsregimes auch: Fromu.a. 1993, 61) und spiegelt damit die fehlende soziale und politische Kohäsion der EU auf die nationale Ebene (Black 1976). Die Zweckhaftigkeit des Prinzips der zweistufigen Rechtsetzung, die darauf abgestellt ist, auf der nationalen Ebene Handlungsspielräume zu erweitern, ist damit in Frage gestellt (S.u.). Die Hypothese 5 wird damit teilweise bestätigt, obwohl die Verengung der Regelungsspielräume nicht in erster Linie im Zuge der Rechtsetzung auf der zentralen Ebene stattfindet, sondern erst in der Phase der ‚Adjudication‘: Das System bleibt also insofern elastisch, als die Gerichte nur wenn Adressaten eine strikte Interpretation des Rechtes nachfragen, auf der nationalen Ebene das Implementationsumfeld überdeterminieren.

Systematisch bedeutsam ist die unbedingte Fokussierung auf die Staaten bzw. die Regierungen als Agenten der Rechtsanwendung und Durchsetzung: Die Direktwirkung und die Suprematie hatten als negativen Nebeneffekte auch die Entmachtung der politischen Klassen, vor allem der parlamentarischen Politik, auf allen Ebenen der nationalen Regierungssysteme zur Folge. Auf der anderen Seite wurden die privaten Akteure ermächtigt, eine bottom-up Pressure auszuüben, die sie über die nationalen Gerichtssysteme gegen die eigenen demokratisch gewählten Regierungen und die Volksvertreter durchsetzen konnten. Die Regierungen hingegen konnten stets nur als die Verlierer im Hinblick auf diese Form der Durchsetzung europäischer Entscheidungen dastehen, da sie jeweils zwar die Anpassungskosten politisch zu schultern hatten, ohne tatsächlich zu einer politischen Teilhabe i.S. parlamentarischer Gesetzgebung – etwa bei der Richtlinienumsetzung – zu kommen. Die Systeme sind damit auch in ihrer Responsivität gegenüber den Politikadressaten geschwächt worden. Denn die Partikularinteressen, die mit dem Urteil eines nationalen Gerichtes durchgesetzt werden, sind eben von anderer demokratischer Natur als die in den westeuropäischen Systemen generierten parlamentarischen Mehrheitsentscheidungen (Shapiro 1998). In der Sicht der Implementationstheorie wurde damit die Chance vertan, zentrale nationale Akteure für einen produktiven Umgang mit den europäischen Entscheidungen zu motivieren und sie damit – anstatt zu den Sündenböcken – zu den Agenten der europäischen Politik auf der nationalen Ebene zu machen.

Hier ist festzuhalten, dass das seit Beginn der sechziger Jahre aufgerichtete System ein hierarchisches Steuerungssystem ist: ein Entscheidungssystem, das einen politischen Output produziert, der Vorrang hat vor nationalen Regelungen und der unter Nutzung der Ressourcen Geld und Recht täglich durchgesetzt wird. Die Nicht-Einhaltung der Entscheidungen wird bestraft mit zum Teil strengeren Sanktionen als innerhalb der nationalen Systeme. Es

scheint vor diesem Hintergrund fragwürdig, eine solche Systemstruktur durch das Kriterium der „nicht-hierarchischen Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen“ sowie seinen Charakter als „konsoziativen Staat“ als von den staatlichen Mehrebenensystemen unterschiedliches abzugrenzen (Grande 2000, 16f.). Im Gegenteil ist der kooperative Föderalismus strukturell in erheblichem Maße ausgeprägt und das gerade aufgrund und nicht trotz der losen sozialen und politischen Kohäsion zwischen den europäischen Staaten. Auf der anderen Seite kennzeichnete diese Schaffung und Verstärkung von immer mehr direkten Beziehungen der zentralen Institutionen mit den Marktbürgern einen Prozess der Zentralisierung, indem sie auf eine Entmachtung der hier nurmehr intermediären Instanzen des Mitgliedstaates hinauslief. Die durch die Kommission dann parallel verfolgte Verschärfung der Vertragsverletzungsverfahren und die von ihr angeleitete zunehmende Vernetzung der mit der Implementation befassten nationalen Verwaltungen sind schließlich als eine Fortsetzung dieses Prozesses zu sehen, die sich – nach dem Scheitern der Einzelversuche, in den Mitgliedstaaten Umsetzung direkter zu überwachen (die Polizeipatrouillen also zu verstärken) – folgerichtig anschließt an die skizzierten bisherigen Entwicklungsphasen des Kontrollverbundes zwischen europäischer und nationaler Ebene. Nicht zuletzt ist die Rückverlagerung der Kontrolle auf die Kommission und die zunehmende Aktivität auch eine Funktion der abnehmenden Funktion des EuGH in diesem Kontext zu sehen.

Dies hatte Folgen für die Bereitschaft der politischen Akteure, sich auf der europäischen Ebene auf solche gesetzgeberische Lösungen gemeinsamer Probleme weiterhin im großen Rahmen einzulassen: Die Strategie, enge regulative Vorgaben durch die europäische Ebene in der aktiven Phase der politischen Entscheidung zu etablieren, kann nicht bestätigt werden (Hypothese 5), denn die Staaten haben zunehmend zurückhaltend auf europäische Steuerungsversuche reagiert.

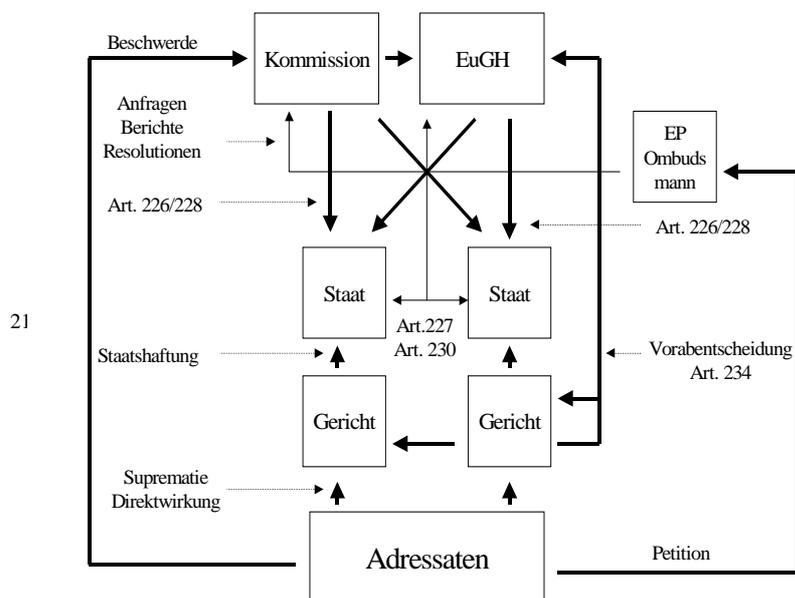
Eine Lösung schien zunächst die weitere Externalisierung der Harmonisierung auf unabhängige Agenturen. Diese kann nicht mit den Formen der Selbstorganisation der an der Normierung interessierten Industrie der Nationalstaaten verglichen werden (Eichener u.a. 1990). Die zentrale Behörde – also die Kommission – betont stets, dass die europäischen Normungsorganisationen nur als Agenten des europäischen Gesetzgebers handeln, und dass ihr Mandat ganz wesentlich politisch fundiert ist: „Sie [die Normungsorganisationen] müssen die grundlegenden Anforderungen umfangreicher Gesetzgebungsprogramme erfüllen ... Das politische Ziel des Freien Warenverkehrs sollte nicht auf die Ebene der freiwilligen Normung verlagert werden, da diese nur technische Probleme lösen kann“ (SEK (98)291, 4). Die Kommission allein ist in der Lage, die hohen Kosten der beteiligten nationalen Mitgliedsorganisationen abzufedern: Es findet also hier eine europäische ‚Verstaatli-

chung' eines zuvor – zumindest in der Bundesrepublik – pluralistisch strukturierten Politikfeldes statt, die an den von Frankreich favorisierten industriepolitischen Zentralismus erinnert (Eicheneru.a. 1990, 632). Dies ist vor allem auf das hohe Maß an Misstrauen und die stetig steigenden Wettbewerbsvorteile zurückzuführen, die in einem Gemeinsamen Markt einzelne Akteure durch ‚Maßnahmen gleicher Wirkung‘ (EGV Art. 29) kurzfristig erzielen können. Dieser Aspekt hat dazu geführt, dass die legislative Entlastung die von der Delegation zu erwarten war, nicht im gewünschten Maße durchgesetzt werden konnte.

Gleichzeitig ergab sich während der neunziger Jahre eine Stärkung der föderalen Ebene insofern, als die Verklammerung der Gesetzgebungssysteme der Mitgliedstaaten und der EG im Rahmen des Notifizierungsverfahrens verschärft wurde: Durch die sektorale Ausweitung seiner Anwendung, die stärkere Sanktionierung bei Nichtbefolgung sowie die weitgehende und frühe Transparenz nationaler Regulation für die übrigen Akteure werden mitgliedstaatliche Handlungsspielräume für autonome Gesetzgebung tief greifend eingedämmt.

Es wäre nun zu prüfen, inwiefern sich die Verdichtung des Implementationsdrucks auch auf der nationalen Ebene niedergeschlagen hat als Verdichtung des institutionellen Milieus für die Umsetzung. Die Etablierung eines Sanktionssystems ‚top-down‘ und ‚bottom-up‘ hat die Regierungen und Staatsorgane unter einen erheblichen Druck und teilweise in schwierige Situationen gebracht. Wie stellt sich heute das Umsetzungssystem dar und kann von einer – angesichts des großen Anpassungsdrucks durch den Zwangscharakter der Rechtsdurchsetzung – zunehmenden Standardisierung der Institutionen und Verfahren der Umsetzung gesprochen werden (Kapitel 4)? Zeichnen sich, so ist schließlich weiter zu fragen, die gewünschten Effekte bei der Folgebereitschaft auch tatsächlich ab (Kapitel 5)?

Schaubild 9: Das Implementationssystem europäischer Politik



IV Die ‚Black-Box‘ des Implementationssystems: Bedingungen der nationalen Ebene

Entgegen manchen Überlegungen der Netzwerktheorien und entgegen den Ansätzen über gutes Regieren sind nicht die sozio-ökonomischen Akteure sondern die nationalen politischen Eliten und Administrationen die ersten Adressaten europäischer Entscheidungen, da sie im Verlauf der Umsetzung in nationale Politik die zentralen Schnittstellenpositionen innehaben und zudem eine zentrale Aufgabe hinsichtlich der Vermittlung und Legitimierung der Entscheidungen gegenüber den Marktbürgern haben. Dies trifft umso mehr in Systemen mit einer starken Wahlkreisbindung der nationalen Abgeordneten und einer Listenwahl der MdEPs zu. In der Legitimationskette des europäischen Entscheidungsprozesses haben diese Akteure eine Kernfunktion, denn sie sind es, die aus europäischen Entscheidungen Politiken formen, die den Adressatenbedürfnissen und Erwartungen der Bürger entsprechen sollen. Es sind daher häufig die nationalen Parlamente und Regierungen, die die Kosten konfliktreicher Umsetzungsprozesse von Politiken zu tragen haben, die sie überhaupt nicht, oder nur in geringem Maße, auf der europäischen Ebene beeinflussen konnten (Bleckmann 1991; Szukala 1998). Die Verfahren zur Umsetzung europäischer Entscheidungen erscheinen also nicht in erster Linie als Weichenstellungen eines bürokratischen Prozesses, sondern sie spiegeln eine besondere politische Herausforderung für die nationalen Systeme der demokratischen Entscheidungsfindung und administrativen Interessenvermittlung wider.

Wenn man akzeptiert, dass das Implementationssystem europäischer Politik – wie im letzten Kapitel gezeigt wurde – trotz seiner Zweiseitigkeit heute im wesentlichen föderal-hierarchisch strukturiert ist, da die zentrale Ebene im letzten Jahrzehnt eine hohe Sanktionsmacht aufgebaut hat, muss es nun darum gehen, die Funktionen der nationalen Ebene und ihre Veränderungen auch vor dem Hintergrund dieser Verschärfung zu untersuchen. Diese Sicht auf die Strukturen der europäischen Politikimplementierung verlangt es, dass auch die Entwicklung der zentralen Agenturen der Umsetzung und die Instrumente der Verwirklichung der europäischen Entscheidungen in einer dynamischen Perspektive systematisiert und bewertet werden: Die Wirkungsmechanismen in der top-down-Perspektive der Implementation sind dabei

vor allem solche, die sich aus dem im wesentlichen juristischen Modus der Rechtsdurchsetzung durch die europäische Ebene ergeben haben. Speziell auf diese Wirkkräfte hin werden nun die nationalen Implementationsregime analysiert, die ab dem Ende der achtziger Jahre in ganz neuen quantitativen Ausmaße Aufgaben der Inkorporierung europäischer Politik bewältigen mussten. In den Jahren zuvor sind in keinem Mitgliedstaat organisatorische Vorkehrungen der absteigenden Phase des Prozesses geschaffen worden (S. als Zusammenfassung des Standes bis zum Ende der siebziger Jahre: Ciavarini Azzi 1985), sieht man von den Vorkehrungen der Ratifikationsgesetze in bezug auf die Implementationsinstrumente ab (S. etwa Großbritannien). Dies ändert sich ab dem Ende der achtziger Jahre: Hier sind nun über einen Zeitraum von einer Dezennie spezifische Konvergenzen bei der Europäisierung der entsprechenden Verfahren und vor allem der nationalen Bürokratien zu beobachten. Entgegen einschlägigen funktionalistischen Vermutungen über zunehmend „geteilte Werte“ der nationalen Eliten als Grund für Systemkonvergenz, legt die Analyse der Entwicklung der Implementationsregime eher die Vermutung nahe, dass nach einer Phase langsamer, inkrementalistischer Anpassung bis in die achtziger Jahre wichtige Entwicklungsschritte vor allem aufgrund eines erhöhten vertikalen Systemdrucks zustande gekommen sind (S. für Diskussion der funktionalistischen These: Harmsen 1999, 84). Die Herausforderung bestand in der Kompensation neuer Systementwicklungen durch die nationale Ebene, wobei hier die Möglichkeit, sich dieser Herausforderung zu entziehen, nicht bestand.

Wie sehen die Vorkehrungen auf der nationalen Ebene für ein tatsächlich integriertes Rechtssetzungssystem aus? Wie werden die europäischen Sanktionssysteme implementiert und inwiefern müssen nationale Administrationen und andere Staatsorgane Maßnahmen ergreifen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Wo sind die hierfür entscheidenden Akteure angesiedelt? Welche Handlungsspielräume werden dabei – national – ganz unterschiedlich genutzt? Die Frage ist, inwieweit die Faktoren, die in der Sicht der föderalistischen Ansätze über Politikimplementation entscheidend für das Gelingen von verflochtener Gesetzgebung sind, eine Rolle spielen für die verfahrensmäßige Ausgestaltung nationaler Umsetzungsprozesse europäischer Politik. Welche Faktoren der Entwicklung des Implementationssystem ‚top-down‘ haben hierbei eine Rolle gespielt und welchen Änderungsprozessen sind nationale Institutionen unterworfen gewesen, um mit dieser Steigerung zentralen Zwanges zur Rechtsumsetzung umzugehen? Möglicherweise reagieren einzelne Mitgliedstaaten unterschiedlich auf diesen föderalen Druck: Welche Systeme nehmen ein pfadabhängige Entwicklung, welche sind darauf angewiesen, massive Reformen an den nationalen Mustern der politischen Willensbildung im Hinblick auf die europäischen regulativen Aufgaben durchzuführen und warum?

Nur durch eine schematische Darstellung dieser Europäisierungparameter wird eine Verwertung der Ergebnisse für die empirische Auswertung der Umsetzungsbilanzen der Mitgliedstaaten möglich (und kann weiterführend für Fallstudienanalysen eingesetzt werden). Es geht also um die relativ stabilen Implementationsregime in den Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen politisch-institutionellen Kapazitäten. Dabei stehen die Fragen nach der Zentralisierung bzw. Fragmentierung der nationalen Entscheidungssysteme und deren strukturelle Anfälligkeit für Agendadefizite und Politisierungsprozesse während der Implementationsphase im Mittelpunkt.

Drei Stufen nationaler Rechtsumsetzung ergeben sich für alle Staaten gleichermaßen (Schwarzeu.a. 1993):

- Die Ebene der nationalen Gesetzgebung, durch die Richtlinien in das nationale Recht inkorporiert werden;
- die Ebene der staatlichen Verwaltung, die einerseits Aufgaben der legislativen Umsetzung wahrzunehmen hat, andererseits Adressat auch im Rechtsvollzug werden kann;
- die Marktbürger, die einerseits als Rechtsanwender, andererseits als Begünstigte des Rechts von der Gemeinschaftsgesetzgebung betroffen sind.

Alle drei Ebenen können hier nicht systematisch einbezogen werden, denn die in dieser Arbeit bearbeiteten Phasen der Implementation beschränken sich auf Rechtsumsetzung und –durchsetzung: die Systemoutputs im Unterschied zu den Outcomes der tatsächlichen Anwendung. Die Marktbürger kommen deshalb in dieser Arbeit vor allem als Agenten der Rechtsdurchsetzung im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vor. Das erscheint dadurch gerechtfertigt, dass die regulative Politik der EU auch heute noch in hohem Maße durch Verwaltungsrecht verwirklicht wird, dessen Adressat nicht unmittelbar der einzelne Marktbürger ist. Daher kann – auch aufgrund der Makroperspektive und des quantitativ-vergleichenden Ansatzes – das Problem der eigentlichen Verhaltensänderungen, also der Steuerungseffekte des Rechts, hier nicht bearbeitet werden. Die nationalen Gerichte, die als Instanzen, die das Gemeinschaftsrecht exekutieren, eine zentrale Rolle im mitgliedstaatlichen Umsetzungssystem spielen, sind bereits in der top-down Perspektive als Protagonisten des föderalen Rechtsdurchsetzungssystems behandelt worden und werden hier nur cursorisch einbezogen (S. Schaubild, s. für den empirischen Bezug Umsetzung/Dichte der Gerichtsaktivität, Kap. 5).

Obwohl man bei der Ausgestaltung der nationalen Entscheidungssysteme der Implementation von Gemeinschaftsentscheidungen von einem hohen Maß an Verschiedenheit der Systeme ausgehen muss, da kaum ein Feld der europäischen Staatenentwicklung so stark durch historische Prozesse fest ausgeprägt ist wie die Organisation von Verwaltungen, Parteien und Parlamenten (Rokkan 2000), so ist doch auch hier bereits ein gemeinsamer Kor-

pus an Regeln und institutionellen Vorgaben etabliert worden, der von der europäischen Ebene her die Handlungsspielräume und Wahlmöglichkeiten in diesem Bereich reduziert (Kap. 4., in Bezug auf die Regeln der Richtlinienumsetzung, s. Kap. 3). Die Europäisierungsthese, die in der Wesels/Rometsch-Studie noch zurückhaltend in Richtung auf eine Konvergenz der politischen Systeme hin interpretiert wurde (freilich auf eine Makro-Ebene des „common (state) model“, s. Rometsch, 1996, 329), kann hier für einzelne Organisationsparameter der Politikumsetzung deutlich bejaht werden. Es kann sicherlich nicht ein „breites Muster“ der Europäisierung nationaler Bürokratien festgestellt werden (Pageu.a. 1995, 203). Verfolgt man jedoch Anforderungen eines Mehrebenensystems der Rechtsdurchsetzung vor dem Hintergrund der Verschärfung föderalen Zwanges, so lassen sich durchaus zumindest funktionsäquivalent parallele Anpassungsmuster erkennen. In diesem Aspekt kann man von einer Ausdifferenzierung der nationalen Systeme sprechen, denen Siedentopf/Ziller in der 88er-Studie zur Implementation noch attestiert hatten, dass eine vollkommene Deckungsgleichheit zwischen nationaler und europäischer Politikimplementation gelte: „The Implementation of Community legislation follows the same patterns and meet the same obstacles as the implementation of the respective national legislation“ (Siedentopf 1988, I-58). Die im vorhergehenden Kapitel aufgezeigten, stark ausgebauten, heutigen Chancen der Marktbürger, die Durchsetzung europäischer Entscheidungen zu forcieren, die sich teilweise sogar erheblich von ihren auf das nationale Recht bezogenen Handlungsmöglichkeiten unterscheiden (S.u.), haben möglicherweise zu dieser Differenzierung beigetragen.

Zur anschließenden Darstellung der Kriterien für die Klassifizierung der nationalen Systeme muss vor einem im Rahmen der Gesamtanalyse unvermeidbaren Maß an Schematisierung bei der Bearbeitung der Staaten gewarnt werden, da hier gewiss nicht die Besonderheiten der Systeme in einer – den jeweiligen Länderspezialisten befriedigenden Form – berücksichtigt werden können. Für einige Staaten sind wenige Informationen verfügbar, sie werden aufgrund der zugänglichen Informationen kategorisiert, der französische, der deutsche und der britische Fall sollen aber grundsätzlich dokumentiert werden.

Neben den relativ ähnlichen institutionenzentrierten Studien auf der Basis von ein Sammelbänden zusammengefassten Einzelstudien von Ciavarini-Azzi (Ciavarini Azzi 1985), Schwarze (Schwarzeu.a. 1993), Siedentopf/Ziller (Siedentopf u.a. 1988) und Pappas (Pappas 1995), von deren systematischen Einsichten dieses Kapitel ausgeht, sind vor allem britische Studien zu nennen, die sich in politikfeldvergleichender Sicht mit den Problemen der Umsetzung befassen und so zu generalisierenden Aussagen kommen können (Baldwin u.a. 1992; Daintith 1995). Als potentiell wirksame Bruchstellen der Umsetzung differenziert Baldwin eine Reihe von juristischen, or-

ganisatorischen und politischen Faktoren, die die nationalen Grenzen der legislativen Harmonisierung markieren (Baldwin u.a. 1992, 223-261). Für ihn gelten als die wichtigsten strukturellen Gründe der Varianz (Im Folgenden ebd. 239ff.):

- Unterschiedliche Ansätze beim Erstellen („Draften“) der mitgliedstaatlichen Gesetzestexte;
- Organisationen der Implementation und unterschiedliche Prozeduren der Konsultation von Interessengruppen;
- Unterschiedlicher Einfluss des EG-Entscheidungsprozesses auf die Institutionen der Mitgliedstaaten (z.B. Stellung der nationalen Gerichte zum EG-Recht);
- Nutzung unterschiedlicher Sanktionen gegenüber den nationalen Marktbürgern bei Verstoß gegen das EG-Recht und Strategien der Rechtsdurchsetzung;
- das Verhältnis von EG-Recht und existierendem nationalen Recht;
- administrative, technische, juristische und finanzielle Ressourcen der Implementation.

All diese induktiv ermittelten Faktoren beeinflussen mit großer Wahrscheinlichkeit die Umsetzungsprozesse. Offen bleibt aber, ob und wie sie in systematischer Hinsicht mit dem europäischen Implementationssystem zusammenhängen, daher sollen hier die so generierten Erklärungsmuster in einen Zusammenhang gebracht werden mit strukturellen Informationen aus den Mitgliedstaaten, um zu einer stärker verallgemeinerbaren Sicht zu kommen. Die situativen Faktoren können entsprechend auf dieser Analyseebene nicht berücksichtigt werden, denn es geht um Faktoren des makro-administrativen Entscheidungssystems: Sie werden nur cursorisch zur Illustration herangezogen am Beispiel von Fallstudien, die im Kontext dieser Arbeit erstellt wurden (Richtlinienimplementation in Frankreich).

IV.1 Grundsätzliche Strukturähnlichkeiten der nationalen Ebene: Vorgaben der Umsetzung europäischer Entscheidungen

In den Mitgliedstaaten sind also vorwiegend die Verwaltungen hauptsächliche Adressaten europäischer Entscheidungen, da das Europarecht ist weiterhin zum großen Teil Verwaltungsrecht ist (Schwarze 1996) und grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten eigenständig durchgeführt werden soll. Diskretionäres Verwaltungshandeln war stets in allen Mitgliedstaaten der EU in un-

terschiedlichem Maße charakteristisch für die Beziehungen zwischen Bürokratie und Politikadressaten (Shapiro 1999). Dies wurde beim Gipfel von Essen 1994 (Bulletin 12-1994, 12) sowie im Vertrag von Amsterdam im Protokoll Nr. 30 über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit explizit bekräftigt. Neu ist hier allerdings, dass – ganz entgegen dem ‚Strickmuster‘ europäischer regulativer Politik (S. Kap. 3.2) – deutlich auf die auf der nationalen Ebene entstehenden Kosten verwiesen wird, siehe so im Wortlaut Abs. 9 des Protokolls:

„... sollte die Kommission gebührend berücksichtigen, dass die finanziellen Belastungen und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaften, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden...müssen.“

Das verweist nicht nur auf die grundsätzliche Problematik des europäischen Prozesses, der eine ungleiche Verteilung der Kosten über die verschiedenen Ebenen produziert, sondern auch darauf, dass hier gewissermaßen ‚von höchster Stelle‘ eine Entwicklung eingedämmt werden soll, die darauf hinausläuft, dass die prozedurale Ausgestaltung nationaler Umsetzungsprozesse zunehmend nicht mehr allein in die autonome Entscheidungskompetenz der nationalen Politik gestellt ist. Denn hier haben sich innerhalb der Regelungstexte, aber auch in Form von Querschnittsvereinbarungen für bestimmte Politikfelder (S. etwa in der Umweltpolitik), deutliche Verengungen des Handlungsspielraums bei der Wahl der Verfahren und Zuständigkeiten ergeben (S. Diskussion um ein europäisches Strafrecht). Andererseits ist das Fehlen eines europäischen Verwaltungsrechts auch einer der elementaren Unterschiede zwischen deutschem und europäischem Exekutivföderalismus und ursächlich für die verschiedene horizontale Homogenität bei der Umsetzung der Programme, die im Gegensatz dazu im deutschen Föderalismus durch das Verwaltungsverfahrensgesetz ein hohes Maß an Einheitlichkeit aufweist.

Daher richtet sich das Augenmerk der Rechtswissenschaftler verstärkt auf die Elemente eines entstehenden europäischen Verwaltungsrechts, das die gleichförmige Implementation der europäischen Entscheidungen begünstigen würde. Es lassen sich hierzu im Wesentlichen zwei Gruppen von Steuerungsinstrumenten zusammenfassen: europäische Vorgaben bei der nationalen Verwaltungsorganisation und Vorgaben bei den Verfahren (Hatje 1998).

Zunächst müssen die Umsetzungsvorgaben für die Richtlinien von denen unterschieden werden, die im Rahmen Gemeinsamer Politiken auf dem Verordnungswege implementiert werden: In diesem Zusammenhang werden bestimmte Kontroll- und Vergabemodi in allen Staaten installiert, die neue Institutionen notwendig machen, damit eine einheitliche Durchführung der – meist distributiven – Maßnahmen gewährleistet werden kann. Zu nennen

sind hier beispielsweise die VO 79/65/EWG, die den Mitgliedstaaten den Aufbau eines Systems von Gebietsausschüssen und landwirtschaftlichen Buchstellen vorschreibt.

Aber auch außerhalb ihres Verwaltungsapparates zur Durchführung eigener Politiken wie der Wettbewerbspolitik, wo die Europäische Union über eine eigene Ausführungsverwaltung mit Inspektoren und weitgehenden Durchgriffsbefugnissen auf die nationale Ebene verfügt, kann sie Einfluss auf die Verwaltungsorganisation der Implementation nehmen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe – so Hatje – in den letzten Jahren zunehmend „Maßnahmen ergriffen, die den organisationsrechtlichen Rahmen der nationalen Verwaltungen verändern“ (Hatje 1998, 14). Ein besonderes Instrument sind in diesem Zusammenhang die ‚Compliance‘-Richtlinien beispielsweise im Bereich des öffentlichen Auftragwesens, die festlegen, welche Maßnahmen von öffentlichen Institutionen ergriffen werden müssen, um den eigentlichen Richtlinien Geltung zu verschaffen (RL 89/65, Abl. L 395/33, RL 92/13, Abl. L 76/14, geändert durch RL 93/38, Abl. L). Der größte Einfluss auf die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation geht zweifellos von den sekundärrechtlich eingeleiteten Privatisierungsprozessen ehemals staatlicher Aufgaben aus. Von diesen Neustrukturierungen ganzer Sektoren soll hier aber nicht die Rede sein, da es sich um Entinstitutionalisierungsprozesse öffentlichen Handelns handelt. Als wichtiges Beispiel für neue Institutionalisierungsprozesse innerhalb der Verwaltungen, die für die Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Entscheidungen zuständig sind, nennt Hatje hier vor allem jene Institutionalisierungen, die wesentlich mit den eigenen Interessen der Gemeinschaft verknüpft sind. Schließlich wird Mitte der neunziger Jahre davon ausgegangen, dass bis zu 10% des Gemeinschaftsbudgets durch Betrug aufgezehrt werden, der oft auch auf unübersichtliche Verwaltungsstrukturen der nationalen Ebene zurückzuführen ist (Schwarze 1996, 22). Die entsprechend von der europäischen Ebene gesteuerten organisatorischen Maßnahmen werden meist auf dem Verordnungswege hergestellt, wobei teilweise den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Verordnungen Wahloptionen für das eine oder andere Modell gelassen werden (Kahl 1996, FN 37). Die Kommission sichert sich in ihnen teilweise direkte Durchgriffsbefugnisse oder doch zumindest Mitgestaltungsmöglichkeiten. Auch können korporatistische Elemente der mitgliedstaatlichen Interessenorganisation eingeführt werden (S. etwa die deutsche landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaft), die die Implementation distributiver Gemeinschaftspolitiken erleichtern. Am stärksten ausgeprägt sind die europäischen Vorgaben in den Bereichen, in denen finanzielle Interessen der Gemeinschaft geschützt werden müssen, insbesondere bei den Struktur- und Garantiefonds (z.B. VO 4045/89/EWG). Hatje fragt hier, ob „sich nicht bereits Ansätze hierarchischer Struktur herausgebildet haben, an deren Spitze die Kommission steht“ (Hatje 1998, 16,

s.a. Levy 2000). Er hebt in diesem Zusammenhang insbesondere das Rechnungsabschlussverfahren in der GAP hervor, das eine subtile Form der Verwaltungsaufsicht der Kommission dadurch etabliert, dass eine Genehmigung bestimmter Maßnahmen durch die Kommission die Mitgliedstaaten von der finanziellen Verantwortung für später möglicherweise auftretende Fehlverwendungen entbindet. Im Gegenzug lässt die Kommission bei der Rückforderung von Mitteln den Mitgliedstaaten keinerlei Spielräume, so dass im Extremfall traditionelle Institute wie etwa der Vertrauensschutz des Empfängers einer Beihilfe, die durch eine nationale Behörde falsch zugewiesen wurde, keine Rolle spielen (Kommission/Deutschland, Rs. 5/89, Slg. 1990, I-3437). Ein zweiter Bereich der organisatorischen Steuerung durch Maßnahmen der Institutionalisierung betrifft die horizontale Kooperation zwischen nationalen Verwaltungen. Dies gilt z.B. für die Zollverwaltungen und Steuerverwaltungen (VO 218/92/EWG über die Zusammenarbeit der Behörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung), in denen spezifische Organisationseinheiten geschaffen werden mussten, um die innergemeinschaftlichen ‚Freiheiten‘ durch ein – für gemeinschaftsweit tätige ökonomische Akteure – Mindestmaß an Gleichförmigkeit der Verfahren de facto sicherzustellen. Gleichzeitig ‚europäisieren‘ sich auch die Wirkungen der entsprechenden Verwaltungsakte nationaler Behörden, die in diesem Zusammenhang europaweit anzuerkennen sind. Zusätzlich soll eine zunehmende Verfestigung der Kommunikationsnetzwerke zwischen den Administrationen erzielt werden durch die Errichtung bestimmter Datenaustauschsysteme¹⁰⁸, die einen horizontalen Informationsverbund – etwa im Bereich der Veterinärbehörden – etablieren, um den gemeinschaftsweiten Warenaustausch mit denselben überprüfbaren Schutzstandards zu versehen wie den nationalen (S. Entscheidung 91/398/EWG, ANIMO). Die EU-Programme zur Unterstützung der Verwaltungskooperation haben sich in ihrer ersten Phase im Wesentlichen auf diese Politiken bezogen (S. erste Auflistung im Finanzbogen: KOM(94)29endg.).

Ein relativ neues Feld gemeinschaftlicher Institutionalisierungsprozesse auf der nationalen Ebene sind die Binnenmarktbüros, durch die eine zusätzliche Verstärkung der dezentralen Kontrolle der nationalen Ausführung des Gemeinschaftsrechts institutionalisiert werden soll. Nicht alle Mitgliedstaaten haben solche Büros geschaffen. Teilweise sind sie als Anlaufstellen für die nationalen Marktbürger konzipiert, die in einem anderen Mitgliedstaat Diskriminierungen unterworfen sind (S. Frankreich).

Schließlich wird auch der mitgliedstaatliche Verwaltungsvollzug zunehmend von der europäischen Ebene gesteuert. Ein bekanntes Beispiel für die

¹⁰⁸ S. Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 zur Koordinierung des Informationsaustausches zwischen Verwaltungen (IDA), Abl. C 181, 2.7.1994, 1ff.

Einflussnahme auf die Verwaltungsverfahren ist der mitgliedstaatliche Vollzug der Novel-Food-Verordnung (Wahl 1998), der in hohem Maße auf vertikal gesteuerten Maßnahmen der Kommission beruht: Bei der Zulassung von neuen Lebensmitteln muss im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens die Kommission tätig werden, wenn Einwände anderer Mitgliedstaaten gegen neue Produkte bei ihr angemeldet werden. Dasselbe gilt für die Behandlung von Gefährdungslagen bei der Produktsicherheit, wo die Kommission berechtigt ist, den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und Wirtschaftsakteuren konkrete Anweisungen für die Behandlung von bestimmten Produkten zu geben. Es zeichnet sich ab, dass viele mit dem Instrument der Notifizierung arbeitende Verfahren aufgrund der hohen Dichte an Informationen, die bei der Kommission zusammenfließen, und wegen der Monitoring-Funktionen, die diese im Rahmen der ‚negativen Koordination‘ von Regulierungsprozessen zwischen den Staaten wahrnimmt, sich eine Tendenz zur zentralen Steuerung der mit diesem Verfahren verbundenen administrativen Prozesse entwickelt. Auf der nationalen Ebene – wie etwa in Deutschland – wird im Gegenzug in den genannten Politikbereichen kein Handeln des nationalen Gesetzgebers mehr eingeräumt, da hierzu weitgehende Ermächtigungen der Verwaltungen geschaffen wurden (Etwa im Bereich des Lebensmittel- und Arzneirechts).

Die Effizienz des europabezogenen nationalen Verwaltungshandelns ist in hohem Maße abhängig von den personellen und finanziellen Ressourcen, die zur Ausführung der europäischen Programme von mitgliedstaatlicher Seite bereitgestellt werden können. Auch wenn die Ausführung europäischer Politiken keineswegs neben der nationalen in den Handlungsroutinen der nationalen Beamten defavorisiert sein muss, so ist bereits aufgrund der unterschiedlichen fiskalischen Performanz die Ausgabenstruktur und Personalausstattung der Verwaltungen sehr verschieden. Anhaltspunkte für den Kapazitätsvergleich in diesem Felde geben hier die vergleichenden Verwaltungswissenschaften kaum (so Derlien im Gespräch, s.a. Derlien 1992), allein die neueren, den internationalen Investitoren an die Hand gegebenen Länder-Ratings, die immer auch die ‚Qualität‘ der staatlichen Verwaltungen bewerten, wagen hier eindeutige Beurteilungen, die freilich nur begrenzt im wissenschaftlichen Kontext Verwendung finden können.

Gleichwohl wird diese materielle Dimension der Rechtsumsetzung als eine entscheidende Variable für die Erfolge europäischer Maßnahmen auf der nationalen Ebene gesehen und ist daher die Zielscheibe der Kommissionspolitik. Indes ist die staatliche Personalhoheit ein Kernbereich der Souveränität, so dass die hier entwickelten Methoden weniger mit ‚stick‘ als mit ‚carrott‘-Elementen arbeiten müssen. Beamten-Austauschprogramme und finanzierte Ausbildungsmaßnahmen bilden nur einen Teil des Instrumentariums. Die bedeutendste Lücke füllt zweifellos der Kohäsionsfond (EGV Art. 161, ausge-

führt durch VO 1164/94/EWG), der im Bereich des Umweltrechts die Modernisierungskosten bei der Ausführung, aber auch die Betriebskosten und Verwaltungskosten der Behörden in den strukturschwachen Mitgliedstaaten mit bis zu 85% der Ausgaben finanziert (S. besonders zur Implementation der Abwasserrichtlinie RL 91/271 und der Abfallrichtlinie RL 75/442 in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland, s. hierzu weiter Umsetzungsbericht 1994, Kap. Umwelt).

Diese punktuellen Ansätze für eine Homogenisierung der europäischen Ausführungsverwaltung müssen vor dem Hintergrund der de facto nicht vorhandenen, direkten Weisungsbefugnisse der Kommission (Mit den zitierten vorsichtigen Ansätzen zu einer föderalen Weiterentwicklung) bewertet werden. Eine tatsächliche Durchgriffsbefugnis wie sie beispielsweise durch den deutschen Bundeszwang (GG Art. 39) und das Homogenitätsprinzip (GG Art. 28) gegeben ist, stieße auf der europäischen Ebene alsbald auf normative Kapazitätsgrenzen, so Magiera: „Kapazitätsgrenzen, die zugunsten der Kommission nicht beliebig erweitert werden können, ohne die vertragsbedingt Gewaltbalance zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zu gefährden“ (Magiera 1998, 27). Daher stellen die skizzierten Entwicklungslinien angesichts der ‚Sensibilität‘ des Handlungsfeldes eine bemerkenswerte Entwicklung dar, die von der Kommission – v.a. im Rahmen einer zentralen Steuerung der horizontalen Verwaltungskooperation – intensiv weiterverfolgt wird.

IV.2 Instrumente der Rechtsumsetzung

Zu den Instrumenten der Umsetzung europäischer Entscheidungen existieren keine vergleichenden sozialwissenschaftlichen Analysen, obwohl sie der regulative Hebel für die Transformation von europäischer in nationale Politik und daher von größter Wichtigkeit sind. Sind die Richtlinien einmal in nationales Recht transformiert, spielen die Unterschiede der Ausführung im innerstaatlichen Implementationsprozess keine so große Rolle mehr wie in jenem kritischen Moment der Transformation. Grundsätzlich handelt es sich um eine sehr problematische Fragestellung der vergleichenden Forschung, bei dem sich der Forscher zwangsläufig auf ein „Minenfeld“ begibt, so Trantas, der in seinem Forschungsbericht resümiert, dass es wohl deshalb eine vergleichende Systematik legislativer Instrumente bis heute nicht gibt (Trantas 1995, 615).

Die europäische Verfassungsordnung hat sich ihrerseits gegenüber diesem Problem nicht positioniert, so dass durch die bloße Festlegung auf eine

„obligation de résultat“ bei der Richtliniengesetzgebung (S. Kap. 3.1.5, s. EuGH-Rechtsprechung zur Rechtsumsetzung Kap. 3.2) zunächst ausgeblendet gewesen ist, mit welchen Methoden diese Resultate auf der nationalen Ebene zu erzielen wären. Gleichwohl hat bei der Instrumentenwahl auf der europäischen Ebene das Für und Wider eines grundsätzlichen Tätigwerdens des nationalen Regulierers stets eine große Rolle gespielt, denn die Stellung der nationalparlamentarischen Gesetzgeber wurde hier beispielsweise durchaus nicht immer als der Kohärenz des Europarechts zuträglich eingeschätzt (S.a. Diskussion um Anwendung von RL/VO in Kap. 3.1). Neben der Frage nach der Rechtsumsetzung und der Präjudizierung der Offenheit bzw. Geschlossenheit der Verfahren durch die Wahl des Umsetzungsinstruments (Etwa als grundsätzliche Entscheidung über eine Parlamentsbeteiligung) ist die Instrumentenwahl ein wichtiger Faktor für die Determinierung des Implementationsmilieus und der Dichte der Adressatenbeziehungen. Dies ist vor allem deshalb von großer Bedeutung, weil die Instrumente der Verwirklichung europäischer Entscheidungen auf der nationalen Ebene sich in Bezug auf ihr vertikales Durchsetzungspotential erheblich unterscheiden, so dass bereits auf dieser Ebene ein beträchtliches Maß an horizontaler Inkohärenz des Europarechts prognostiziert werden kann.

Auch wenn die Rechtswissenschaft dieses Problem nicht im Sinne einer Rechtsformensystematik lösen konnte, hat sie sich zumindest immer wieder mit dieser Frage auseinandergesetzt (Winter 1996). Daintith kritisiert in seiner Analyse der Arbeitsplatzsicherheitsgesetzgebung die europäische horizontale Inkonsistenz der Umsetzung und die Unterdeterminiertheit der Implementationsumgebung durch das nationale Recht (Daintith 1992, 14). Er führt die Verwerfungen gemeinsamer Regulierungen vor allem auf die grundverschiedenen legislativen Instrumente der Umsetzung, die unterschiedlichen Implementations- und Anwendungsinstitutionen und die verschiedenen Jurisdiktionen in der Kontrollphase zurück.

„Within Member States policy makers are not confined to the techniques of ‘command and control’ regulations represented by the Framework Directives. A wide variety of regulatory instruments is available, from taxes and subsidies to contractual controls or the provision of information and it is a commonplace for policy-makers to select among instruments in combination, having regard to the effects to be produced, the nature of the population to be addressed, and so on. In a two-level governmental framework, the range of instruments available to the policy-maker at either level may be cut down by the constitutional allocation of powers between them. This may be a significant factor in choice of policy instruments in Federal States and has been a constant preoccupation, within the community framework of both the Community authorities themselves and of the member states, jealous to preserve their retained powers from any invasion by Commission and Council.“

Für Daintith ist also der Faktor ‚Wahl des Implementationsinstruments‘ eng verknüpft mit den relativ stabilen Faktoren der Machtallokation inner-

halb der nationalen Regierungssysteme sowie der jeweils für die Sektoren unterschiedlichen föderalen Balance zwischen EU und Mitgliedstaaten. Die über die Zeit und zwischen Sektoren einem starken Wandel unterworfenen Instrumente konstituieren also jeweils jenseits der europavertraglichen Regeln ein eigenes Gewebe von verdichteten und weniger starken föderalen Regelungsbezügen, die auf die auf der nationalen Ebene eingesetzten Instrumententypen zurückzuführen sind. Damit kann also in den verschiedenen Mitgliedstaaten vor allem mit Blick auf die Intensität der politischen vs. verwaltungsmäßigen vs. gesellschaftlichen Implementation ein sehr unterschiedliches Maß an Durchsetzungsmacht des europäischen Rechts generiert werden.

Den gemeinsamen Ausgangspunkt stellt aber zweifellos das insgesamt vergleichsweise hohe Niveau an Verrechtlichung ökonomischer Prozesse in allen Staaten dar, da nur bei entsprechender Kodifizierung auch ein tatsächlicher Umsetzungsnachweis gegenüber der europäischen Ebene erbracht ist. Rein administrative Praxis reicht der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung zufolge bekanntlich nicht aus. Damit kann europäische Deregulierung zu einem Regulierungsdruck auf der nationalen Ebene führen, denn Steuerung durch Absprache muss in vielen Bereichen durch eine Steuerung durch das Recht ersetzt werden. So werden etwa die im korporatistischen System der Bundesrepublik verbreiteten Selbstverpflichtungen der Wirtschaft europarechtlich nicht als taugliche Umsetzungsinstrumente akzeptiert, es sei denn, es handelte sich bei der umzusetzenden Richtlinie um eine Programmrichtlinie, die im Text explizit vorsieht, dass die Mitgliedstaaten selbst die Programme auflegen, durch die die regulativen Ziele erreicht werden können. Im Normalfall kann die Verengung der nationalen Handlungsspielräume der Instrumentenwahl aber bedeuten, dass wie im zitierten Fall der Bundesrepublik flexible Absprachen durch gesetztes Recht ersetzt werden müssen in den Bereichen, in denen europäisches Recht ins Spiel kommt. Besonders diskutierte Effekte hatte dies im Sozial- und Arbeitsrecht, das in vielen Mitgliedstaaten durch Betriebsvereinbarungen implementiert werden sollte, die europarechtlich nicht justiziabel sind. Die europäischen Entscheidungsblockaden der achtziger Jahre in diesem Politikfeld wurden auch auf solche von den Staaten antizipierten Inkompatibilitäten der Regelungsmodi zurückgeführt (Adinolfi 1988, 294). Für die nationale Ebene hat dies schwerwiegende Folgen, denn diese europäischen Verfahrensvorgaben führen in den genannten Sektoren quasi automatisch zu einer formalen Inkonsistenz der neuen europäischen Regelung mit dem bestehenden Recht. Vor allem auch in Großbritannien ist die Sicht verbreitet, dass diese besonderen Regulierungseffekte des Binnenmarktes die hier seit den achtziger Jahren – aber auch noch von der Blair-Regierung – unternommenen Bemühungen um ‚Compliance Cost Assessments‘ und andere Maßnahmen der Entrechtlichung sozio-ökonomischer

Prozesse konterkarieren (Vereinigtes Königreich 2001). Auch eine OECD-weite Untersuchung zur „Regulatory Reform“ führt zu der Einsicht, dass europäische und nationale Deregulierungsanstrengungen nicht immer in die gleiche Richtung zielen (S. so auch: Daintith 1995; Kellermann u.a. 1998; OECD 1998).

In einer transnationalen Perspektive steht freilich die grenzüberschreitende Sanktionierbarkeit von Regeln im Vordergrund, an die hier naturgemäß höhere prozedurale Anforderungen gestellt werden müssen. Die häufig beschworene Horizontalisierung von Rechtsdurchsetzungssystemen, in denen nationale Regierung und Verwaltung nur eine Moderatorenrolle spielen, hat nicht zuletzt ein sozial verdichtetes System der gegenseitigen Kontrolle und Peer-Group-Pressure zur Voraussetzung, die die nationalen korporatistischen Interessenvermittlungssysteme und stabilen Netzwerke bereits stellen (die auch im nationalen Kontext erst durch die Einklagbarkeit von Europarecht durchbrochen werden konnten, s. Mény, Kap. 3). Diese sind aber im transnationalen Rahmen nicht in gleicher Qualität vorhanden, so dass selbst für das niederländische ‚Poldermodell‘ diesbezüglich resümiert werden muss:

„In spite of rhetorical emphasis on deregulation and self-regulation many areas of society are subject to government regulation...Horizontalization may be nothing more than a thin disguise for rather direct government control. Although horizontal relationships between government and citizens may be beneficial, there is another side to it: legal protection is often better guaranteed in vertical relations than in horizontal ones.“ (de Lange 1999, 39)

Man kann daher davon ausgehen, dass der Steuerungsmodus der staatlich moderierten gesellschaftlichen Selbstregulierung für die Umsetzung der rechtlich kodifizierten Gemeinschaftspolitiken so gut wie ganz ausfällt (beim ‚soft law‘ sieht das gewiss anders aus): Die Rechtssicherheit und die so erzeugten Verfahrensgarantien für die Politikadressaten sollten als Wert nicht unterschätzt werden und stellen ihrerseits vielleicht die bedeutendste Ressource der ‚Bottom-up‘-Dynamik der Rechtsdurchsetzung dar (S. Kap. Gerichte, s. Kap. 5). Dies hat unter anderem die Folge, dass übliche Instrumente administrativer Regulierung wie die französischen ‚Circulaires‘ nicht als Instrumente zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts eingesetzt werden dürfen, da sie auf der nationalen Ebene nicht allgemeinverbindliche Steuerungswirkungen entfalten.

Die horizontale Koordination und der Abgleich regulativer Lösungen in der Umsetzungsphase ist extrem schwach ausgeprägt. Für die ‚good performers‘ ist diese Intransparenz der nationalen Phase, insbesondere in Bezug auf Instrumente der Umsetzung, zunehmend ein Problem (Nicht zufällig ist die CELEX-Sektion clx7, die die nationalen Umsetzungsmaßnahmen dokumentieren soll, der lückenhafteste Teil der Datenbank, er wurde erst im Jahr 1986/7 eingerichtet, dies geschah im ausdrücklichen Zusammenhang der Berichterstattungspflichten gegenüber dem EP, s. Umsetzungsbericht 1985, 5).

Das House of Lords fordert daher wiederholt, dass auch die nationalen Umsetzungsmaßnahmen gegenseitig systematischer offen gelegt werden (S. Vereinigtes Königreich 1997): Zum einen kann die Transparenz der Umsetzungsschwächen instrumentalisiert werden, um neue Regelungen zu verhindern (S. so Befürchtungen des EP, Entschließung zum Umsetzungsbericht 1996). Zum anderen ist aber auch die Perzeption von dem Wettbewerbscharakter der Implementation ausgeprägt, so dass ein erhebliches Interesse daran besteht, in der Phase der Umsetzung keine regulativen Standards zu schaffen, die die nationalen Wirtschaftsakteure über Gebühr belasten könnten: Alle nur möglichen Strategien, ‚leichte‘ Instrumente der Rechtsanwendung zu schaffen, sollen systematisch genutzt werden. So beziehen sich die wichtigsten Anweisungen der Checklist des Cabinet Office für die Implementation von europäischen Entscheidungen auf folgende Fragen:

„Are the requirements of the directive covered to any extent by existing domestic law, perhaps law for which another department is responsible? ...Is the domestic provision sufficient, and no more than the directive requires? If not, can the existing law be dispensed with. Consider using the European Communities Act or a Deregulation Order? ...What use is being made of available transitional periods? Are legal obligations being imposed with effect from the latest possible date? If not, do UK benefits of early implementation clearly outweigh costs? ...Do the substantive requirements follow exactly the wording of the directive? Is there elaboration of any term used which may give a wider meaning in UK law than that in the directive (eg because it attracts an existing definition)? If there are any departures from the terms of the directive, what are the reasons and *Compliance* cost implications of each instance? ...Are there precise definitions on coverage? Consider territorial extent (eg exports and imports) and persons on whom obligations are placed. Are these definitions drawn as narrowly as possible? If not, what are the reasons and *Compliance* cost implications? ...Are any potential exemptions or derogations being used to their maximum extent? If not, what are the reasons and *Compliance* cost implications? ...Can any of the provisions of the directive operate without the support of express sanctions at all (eg because as transposed it will give rights which those concerned can enforce)? If not, what sanctions are proposed eg civil liabilities, penalties (criminal or civil), court *Compliance* orders or purely administrative action? Are these required by the directive? If not, why was this particular sanction chosen? ...What defences are provided in the regulations or statutory guidance? Where does the burden of proof lie in the event of a breach? For judgmental terms such as "adequate" or "sufficient", consider if business or the enforcer should decide whether the standard is met. ...Is any statutory code or non-statutory guidance needed at all? Is any necessary code or guidance as short, simply expressed and non-prescriptive as possible?“ (S. Vereinigtes Königreich 1997, APPENDIX 11, Cabinet Office Checklist Implementing European Law“)

Eine extreme Orientierung am Ideal der geringsten Eingriffstiefe der Umsetzungsinstrumente wird hier sichtbar. Vor allem die genaue Kontrolle der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten des einzelnen weist auf die für das Vereinigte Königreich besonders ausgeprägten Diskrepanzen der Rechtsdurchsetzungschancen des nationalen und des europäischen Rechts. Die zent-

rale Steuerung der regulativen Implikationen durch strategische Instrumentenwahl reflektiert eine Position, die in Großbritannien vor allem durch das DTI als zentrales Ressort der Umsetzung vertreten wird (Interview 22) und damit eine Position der britischen Wirtschaft unmittelbar aufgreift.

Eine besondere Relevanz hat daher in diesem Kontext das Problem der Steuerung des politischen Prozesses der Umsetzung (S. hierzu 4.3), denn im Verlauf dieses Prozesses kann vor allem bei der Etablierung von Sanktions- und Kontrollinstrumenten möglicherweise auf der nationalen Ebene ein politischer Wettlauf ausgelöst werden, der am Ende die Wirtschaftsakteure des eigenen Landes gegenüber den europäischen Konkurrenten defavorisiert: Dies hängt vor allem davon ab, für welche Akteure dieser Prozess geöffnet wird und welche Akteure möglicherweise keine Stimme haben, da die Inkorporierung ‚administrativ‘ und nicht ‚politisch‘ verlaufen soll (S. Hypothese 10, S.a. insbes. 4.3).

Der Austausch zwischen den nationalen Verwaltungen in der Umsetzungsphase ist außerhalb der durch die Kommission und im Rahmen der Ausschüsse bereitgestellten Strukturen praktisch nicht-existent. So wurde zwar in Interviews ein großes Interesse an der Praxis in den anderen Mitgliedstaaten sichtbar, die eigene Situation wurde jedoch als jeweils zu spezifisch angesehen, als dass ein horizontaler Austausch für die eigenen Inkorporationsarbeiten Vorteile bringen könnte: „Das bringt nicht viel, denn da hat doch jeder seine eigenen Probleme des politischen Prozesses.“ (Interview 35).

Ist es denkbar, top-down die nationalen Administrationen zu Agenten einer europäischen Politik zu ‚erziehen‘? Sie sind zunehmend in das Visier der gemeinschaftlichen Gesetzgebungspolitik geraten und stellen aufgrund der eigenen Situationsanalyse der Kommission neben den Kodifizierungsaufwendungen das hauptsächliche Tätigkeitsfeld im Bereich der Verbesserung der Rechtsanwendung dar (S. Budgetansatz). Eine solche neue Form der Zusammenarbeit hat keine Ähnlichkeit mit den bekannten Interaktionsformen der Verwaltungen auf der europäischen Ebene (Wessels 2000), denn hier geht es in einer ersten Stufe allein darum, – etwa vergleichbar den Treffen von Ausschüssen nationaler Parlamente (Maurer 2002) – beste Praxis zu vergleichen und zu einem Erfahrungsaustausch über bestimmte Schwierigkeiten der Rechtsanwendung zu kommen (S. Zielformulierung KAROLUS). Diese Ansätze sind verhältnismäßig jung und erst mit der Vollendung des Binnenmarktprogrammes überhaupt als gesetzgebungspolitische Option diskutiert worden. Seit dem Sutherland-Bericht von 1992 und der Mitteilung der Kommission zur Zusammenarbeit der Verwaltungen aus dem Jahre 1993 (Kom (93)256endg.) werden Maßnahmen zur Verwaltungskooperation als ein „permanent framework for administrative partnership“ nachdrücklich diskutiert (Curtinu.a. 1994, 425). So hat die Kommission hier Anstrengungen

verstärkt, einerseits über Ausbildungsprogramme für nationale Beamte – wie das Programm KAROLUS – andererseits über Ansätze der Moderation im Rahmen von Verwaltungsnetzwerken – wie das Netzwerk IMPEL – steuernd tätig zu werden, um die Verwaltungszusammenarbeit zu stärken. Sie setzt namentlich auf Koordinierung der Kontroll- und Sanktionskompetenz auf der Ebene der Mitgliedstaaten durch das Auflegen aufwendiger Ausbildungs- und Vernetzungsprogramme von Beamten und sonstiger nationaler Experten. Zur Evaluation der Ausbildungsprogramme sind kaum Informationen verfügbar, nationale Beamte haben KAROLUS für einen kostspieligen, aber wenig erfolgreichen Versuch der Kommission gehalten, sich in die nationalen zu involvieren. Als ein banales – aber folgenreiches – Problem der Beamtenaustausch- und Fortbildungsprogramme werden die weiter schrumpfenden Personalressourcen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten angesehen, die es unmöglich machen – so ein Beamter – „einen Kollegen für zwei Monate nach Thessaloniki zu schicken, um sich dort im Zollbereich fortzubilden – selbst wenn er alle Sprachvoraussetzungen mitbringt – das ist überhaupt nicht mehr drin.“ (Interview 35)

IMPEL ist zudem ein Verwaltungsnetzwerk, das in einem Politikfeld etabliert wurde, das durch ein hohes Maß an Transnationalität gekennzeichnet ist. Das gilt für die Beschaffenheit zahlreicher Politiken im Bereich Umwelt, aber auch für die Formen gesellschaftlicher Interessenorganisation, die für dieses Politikfeld typisch sind. Gleichzeitig handelt es sich bei diesem Politikbereich um ein relativ junges Tätigkeitsfeld für staatliche Eingriffe, so dass von einem höheren Maß an Offenheit der Akteure für unorthodoxe Lösungen ausgegangen werden kann. Ein Beispiel für einen gescheiterten Zentralisierungsversuch des EP ist der im vorherigen Kapitel zitierte Vorschlag, das Kopenhagener EU-Umweltamt als Inspektion zur Überwachung der staatlichen Aufsichtsbehörden zu installieren. Trotz gegenteiliger – d.h. positiver – Reaktionen der mit den Anwendungsdefiziten des Umweltrechts befassten Experten, haben die Mitgliedstaaten verhindert, dass einer zusätzlichen Institution autonome Kontrollbefugnisse in den Staaten zukommen. Stattdessen verabschiedeten sie kurze Zeit später die Leitlinien zur Durchführung des Umweltrechts und den Ausbau des IMPEL-Netzwerkes. IMPEL ist ein lose koordinierter Zusammenschluss der nationalen Vollzugsbehörden im Umweltrecht (seit 1992). Hier wird mehr oder weniger informell im administrativen Verbund Benchmarking betrieben, um ‚best practices‘ für Umweltrechtsumsetzung gemeinsam zu erarbeiten. Die Kommission stellt den einen von zwei IMPEL-Chairmen und finanziert IMPEL, was auch bei Mitgliedstaaten den Argwohn auslöst, dass die Struktur zu Kompetenzüberschreitungen in Richtung auf eine präskriptive Politik gegenüber den nationalen Administrationen genutzt werden könnte, nachdem eine Kommissions-Agentur für zentralisierte Kontrolle des Rechts, die für das Monitoring zu-

ständig sein soll, bereits in der Diskussion war (Abl. 1991 C 271/3).

Die orthodoxe Reaktion der nationalen Regierungen in Bezug auf ihre Verwaltungen wurde in den letzten Vertragsrevisionen durch den expliziten Verweis auf ihre exklusiven Durchführungsbefugnisse des Gemeinschaftsrechts nochmals untermauert (S. 43. Erklärung zum Amsterdamer Vertrag „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“). Daher kann zunächst eine rein national vergleichende Perspektive auf die Instrumente ein legitimes Vorgehen sein.

Für die bürokratischen und politischen Umsetzungsinstrumente gilt in der Bundesrepublik und für Frankreich – wie in den meisten Mitgliedstaaten – zunächst grundsätzlich, dass EG-Richtlinien im normalen Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren umgesetzt werden sollten. Die interne Machtallokation ist damit für die Strukturierung des Entscheidungsprozesses und die Wahl der Regelungstechnik jeweils maßgeblich. Das trifft beispielsweise zu auf die föderale Umsetzung in der Bundesrepublik: Sie folgt der normalen ‘Kompetenzverteilung nach Funktionen’ zwischen Bund und Ländern, wobei entsprechend die gesetzgeberische Hauptlast auf der Bundesebene liegt¹⁰⁹ und die der Ausführung auf der Landes- und auf der kommunalen Ebene. Aus europäischer Sicht sind daher auch grundsätzlich alle mitgliedstaatlichen Organe und Verwaltungsträger zur Realisierung eines Richtlinienergebnisses aufgefordert, so dass die Qualität der Umsetzung in keinem Fall aufgrund des Differenzierungsgrades der jeweiligen Binnenstruktur variieren darf (Himmelman 1996, 145). Dies bezieht sich naturgemäß gleichermaßen auf horizontale wie auf vertikale Machtverteilungen im politischen System.

De facto hatte indes die Umsetzung europäischen Rechts in nationale Normen in den meisten Systemen von Beginn an eine nicht völlig gleichberechtigte Stellung mit dem ‚normalen‘ Gesetzgebungsgeschäft. Es ging schließlich zunächst darum, möglichst rasch einen gemeinsamen Politiksockel zu schaffen, der als Grundlage für die Weiterentwicklung einer Politischen Union dienen sollte (Monnet 1976). Den Gründungsmitgliedstaaten war es deshalb zunächst vorrangig darum zu tun, eine effektive Politikumsetzung zu gewährleisten. Dieser Ansatz hatte stets Priorität vor der Überlegung, dass die Anpassungsleistungen, die im Rahmen ‚normaler‘ parlamentarischer Verfahren erbracht werden, zu einer effektiveren Umsetzung der Politiken gegenüber den Politikadressaten beitragen könnten (so mit dem Versuch, Umsetzungsbilanz und Parlamentsinvolvierung zu korrelieren: Martin 1995).

Schließlich aber zeichnete sich seit dem Ende der siebziger Jahre die zu-

¹⁰⁹ S. statistischer Anstieg der Zustimmungspflichtigkeit, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994, 848.

nehmende Auflösung des technokratischen Konsenses hinsichtlich dieser Integrationsform europäischer Ökonomien ab, die Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten ließ nach und der in Kapitel 3 beschriebene Prozess der Etablierung und Verfestigung eines europäischen Implementationssystems setzte ein: Die fehlerfreie und fristgemäße Verwirklichung europäischer Politik auf der nationalen Ebene hatte – in der Sicht des nunmehr ausschließlich rechtlich sich verfestigenden europäischen Systems – nunmehr absolute Priorität. Die Fokussierung auf diese beiden Faktoren, Dauer und Perfektion der Umsetzung, haben maßgeblich dazu beigetragen, dass das Europarecht auf der nationalen Ebene zunehmend auf Instrumenten basiert, die von den entsprechenden ‚nationalen Standards‘ politischer Steuerung abweichen. Die Umsetzung wurde allein unter dem Kriterium der Effizienz der Verfahren und der Effektivität des Politik-Outputs diskutiert, die Input-Dimension für die Legitimierung der europäischen Entscheidungen und die Nähe zu den Politikadressaten spielte außerhalb einiger Parlamente in den späten neunziger Jahren keine Rolle.

Der gestiegene Umsetzungsdruck auf die nationalen Akteure hat sogar zusätzlich dazu geführt, dass in den meisten Systemen um denselben Zeitraum eine Rationalisierung der Umsetzungsprozesse in Angriff genommen wurde (Beispiele s. Kap. 4.3). Als der entscheidende, diese Entwicklung beschleunigende Faktor wird in den meisten Ländern die Staatshaftungsrechtssprechung des EuGH genannt (Interviews 19, 7, 8, 24). So wird der niederländische Staatsminister Dankert im Jahr 1992 mit der Aussage zitiert, dass alle Drohungen und Vertragsverletzungsnachweise zusammen auf eine Regierung nicht die Wirkung haben konnten, wie die nach der Rs. Francovich für die Niederlande plötzlich realen, schweren finanziellen Konsequenzen der Nichtumsetzung (Zit. nach Staatscourant Nr. 235, 3. Dez. 1992, 2, s.a. Fall Denkavit, s.a. unten).

Deutlich nachvollziehen lässt sich im Fall Großbritannien indes ein Bewertungswandel gegenüber der verspäteten Umsetzung: Noch zu Beginn der neunziger Jahre hat das DTI nachdrücklich die Vorteile einer schnellen Umsetzung für den britischen Export betont, obwohl auch hier bereits die Folgebereitschaft der britischen Regierung von der Wirtschaft kritisch beurteilt wird:

„Many businesses in the UK are unwilling to bear costs of complying with new Single Market Legislation which they do not believe will be enforced in other member states and will thus place them in competitive disadvantage to their rivals in Europe“ (Ebd., 21).

Im Jahr 2000 schließlich warnt der Minister Lord Falconer die britischen Beamten explizit vor übereifriger Umsetzung des europäischen Rechts, die den langsamen Umsetzern deutliche Wettbewerbsvorteile verschaffe, und empfiehlt freimütig, eher ein Verfahren vor dem EuGH zu riskieren, als die

britische Wirtschaft mit übermäßiger Regulierung frühzeitig zu belasten (S. Financial Times 27.12.2000, s. empirische Überprüfung Kap. 5).

Nicht vergessen werden darf aber auch der inhaltliche Wandel bei den Politikmaterien, die auf der europäischen Ebene behandelt werden. Die Tiefenwirkung und sozialen Implikationen der gemeinsamen politischen Entscheidungen beruhen in der ‚frühen‘ Gemeinschaft auch auf punktuellen Win-Win-Situationen (Moravcsik 1998) und hatten damit wenig gemein mit den tief greifenden Folgewirkungen, die später Binnenmarkt und WWU den europäischen Staaten gebracht haben.

Die Typisierung der Umsetzungsinstrumente kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Zwei miteinander zusammenhängende, grundsätzliche Erwägungsmuster zeichnen sich ab, die auf die dargestellte Verdichtung des Implementationsdrucks für die Faktoren Dauer und Qualität der Umsetzung zurückgehen: Die juristische Durchsetzung des EG-Rechts hat andere Aspekte der Implementation, die in theoretischer Sicht eine Rolle spielen sollten, wie etwa Zweck-Mittel-Bezug der Instrumente und die Integration der Politikadressaten in den Umsetzungsprozess, in den Hintergrund treten lassen. In den Mittelpunkt des Interesses mussten daher in allen Mitgliedstaaten die Problematik des Umganges mit den europäischen Texten und die entsprechenden rechtlichen Folgen einer fehlerhaften und verspäteten Umsetzung treten. Die unten beschriebenen Rationalisierungstendenzen der politisch-administrativen Prozesse in einigen Ländern deuten auf die immense Beeinflussung der Umsetzungsmuster durch diese Perspektivenverengung hin.

Da es fast überall mehr oder minder große verfassungsmäßige Ermessensspielräume der Regierungen bei der Wahl der Instrumente gibt, werden die Vor- und Nachteile einer detaillierten Anpassung der europäischen Norm gegenüber dem „*copy out* approach“, das heißt die Umsetzung durch Übernahme des europäischen Regelungstextes in das nationale Recht (Vereinigtes Königreich 1993, 40), diskutiert. Alle weiteren Aspekte der Umsetzung erscheinen als von diesem Problem abgeleitete Fragestellungen. Denn aus ihm ergibt sich auch ein zentraler Verknüpfungspunkt in Bezug auf die Instrumentenwahl: Einerseits wird durch das Umsetzungsinstrument eine bestimmte nationale Entscheidungsregel und der Teilnehmerkreis für die Umsetzung festgesetzt, andererseits ergibt sich häufig aus dieser Festlegung auch die deutliche qualitative Option für eine nachhaltige oder eine oberflächliche Einpassung einer Regel in das nationale Recht.

Die reibungslose und rasche Umsetzung der europäischen Normen steht im Mittelpunkt des „*Copy-Out*“-Ansatzes, also der textgetreuen Übernahme einer europäischen Entscheidung. Vor allem in den romanischen Mitgliedstaaten, die aus Gründen der Rechts- und Regulierungskultur den Akzent ohnehin weniger auf eine ausdifferenzierte Normierung denn auf eine flexible Anpassung des Rechts bei der Anwendung gegenüber dem Politikadressaten

setzen, wurde folgerichtig die ‚Übernahme‘ der europäischen Regel als ein effizienter und politisch folgenlos zu vollziehender administrativer Routineakt angesehen (Mény 1985, 184ff.). Einer nationalen Umsetzungsleistung wurde hier weniger Bedeutung beigemessen als in jenen Staaten, in denen die ‚rule of law‘ eine höhere Bedeutung für die Legitimation politisch-administrativer Handlungen hat als dort (Gibson u.a. 1998). Das bedeutet, dass den in der hierarchischen Situation gegenüber der Kommission gegebenen Meldepflichten nationaler Regelungstätigkeit wohl Folge geleistet wurde, dass aber die Inkorporierung in das nationale Recht teilweise nur begrenzte materielle Wirksamkeit entfaltet hat. Von einer Gleichberechtigung mit etablierten nationalen Normen konnte hier kaum ausgegangen werden. Im Gegenteil trat dabei häufiger der Fall ein, dass zwei inkompatible Regelungen nationalen und europäischen Rechts nebeneinander bestehen blieben und schließlich im Rahmen von Verfahren vor den nationalen Gerichten auf eine Kompatibilität hin interpretiert werden mussten. Zwar müssen nationale Gerichte das konträre nationale Recht unangewendet lassen, dennoch entsteht im betroffenen Rechtsgebiet eine regulative Inkohärenz, die für den Adressaten Rechtsunsicherheit erzeugt und beispielsweise Investitionsentscheidungen beeinflussen kann. Am folgenreichsten für die Kohärenz des nationalen Rechts wird der – in Zeiten geringer juristischer ex ante Prüfungen der Kommissionsvorlagen auf der nationalen Ebene – oft aufgetretene Fall einer Einführung bereits bestehender, aber im nationalen Recht semantisch anders belegter Begriffe durch europäische Richtlinien eingeschätzt (Kellermann u.a. 1998).

Die „Berichtigungs-Funktion“ der nationalen Gerichte für die Durchsetzung des europäischen Rechts werden vor dem Hintergrund dieser Rechtsunsicherheit aufgrund verfehlter Inkorporierung auch als zu vermeidendes, „exzessives Instrument der Implementation“ angesehen, provoziert allein durch die Defizite nationaler Ausführungsregelungen (Vereinigtes Königreich 1993, 42, s. empirische Überprüfung dieser Meinung für Umsetzungsbilanz/Vorabentscheidungen in Politikfeldern, Kap.5, s.a. ebenso Maher 1996). Trotzdem wird die Externalisierung von Inkorporierungskosten auf die Gerichte zunehmend bewusst in Kauf genommen. Im BMWi wird dies damit begründet, dass die EG-Gesetzgebung „in Bezug auf Regelungstechniken immer diffiziler“ wird: So wurde etwa in der Bundesrepublik die Transparenz-Richtlinie unter expliziter Zustimmung des Bundestages im ‚Copy-Out‘-Verfahren umgesetzt, obwohl bereits zum Zeitpunkt des Umsetzungsverfahrens klar war, dass dies Rechtslücken offen lassen würde, die gerichtlich möglicherweise überprüft werden würden. Alle Beteiligten haben sich aber auf diese Lösung eingelassen, so ein involvierter Beamter, als sich abzeichnete, dass „die Umsetzung dermaßen schwierig wird, dass es besser ist, eine 1:1-Umsetzung zu machen“ (Interview 35). Auch ‚New Approach‘-

Richtlinien wird ein hohes Konfliktpotential für die Implementierung auf der nationalen Ebene nachgesagt, sie unterscheiden sich darin eher negativ von den Texten, mit denen weiterhin präzise Steuerungsvorgaben gemacht werden: „Dann beißt sich die Diskussion am Rahmen fest, und es ist am Ende nichts gewonnen“ (Interview 35). In der Bundesrepublik wird aber im Falle einer 1:1-Umsetzung der Bundestag im Rahmen von Vorfelddiskussionen in den Ausschüssen prüfen, ob sich das Parlament auf eine solche Selbstentmachtung einläßt. Es bestehe immer die Möglichkeit – so der Beamte, dass der Bundestag dann sage „wir akzeptieren den Regierungsentwurf nicht, wir wollen das machen“ (Interview 35): Eine solche parlamentarische Befassung mit einem komplexen Umsetzungsverfahren zieht dann eine Kette von Problemen nach sich, insbesondere weil Umsetzungsfrist und Konformität der Umsetzung möglicherweise nicht mehr gewährleistet werden könnten. Dies wird in der Bundesrepublik und in Frankreich von Interviewpartnern auf das in ihrer Sicht steigende Politisierungspotenzial der Richtlinien zurückgeführt, das bei gegebenen Koalitionsregierungen (v.a. mit grünen Parteien) auf der nationalen Ebene regelmäßig zu schweren Ressortkonflikten zwischen „Verbraucherschützern“ und „Wirtschaftsinteressen“ noch in der Umsetzungsphase führt. So wird denn auch die im deutschen System vielfach diskutierte Einführung von Fast-Track-Verfahren und verstärkten ‚Copy-Out‘-Umsetzungen von den Beamten gemischt bewertet, denn der Bundestag muss einem Fast-Track natürlich zustimmen, allerdings „kann sich dann herausstellen, dass die kleinen Sachen, die unproblematisch erscheinen am Ende doch zu Schwierigkeiten führen.“ Es ist dies allerdings auch die Funktion von parlamentarischen Verfahren, diese Schwierigkeiten sichtbar zu machen und im Zuge des Gesetzgebungsprozesses politisch zu bearbeiten.

Das verdeutlicht wiederum die Verknüpfung von Entscheidungsmodus und Instrumenten: Findet keine tatsächliche Gesetzgebung statt, kann auch das Rechtsgebiet vielfach allenfalls in den technischen Randbereichen angepasst werden, so dass nur eine Hinzufügung des europäischen Textes vorgenommen werden kann, die dann zwar im Regelungstext eine sehr präzise Übernahme der europäischen Vorgabe leistet, jedoch in Bezug auf das nationale Recht nur den von Balme/Jouve gekennzeichneten ‚Adding a New Stratum‘-Charakter hat (Balmeu.a. 1996).

Alle Systeme arbeiten in bestimmten Konstellationen auch bei der Richtlinienumsetzung (bei der ‚Umsetzung‘ von VO ist ja diese Herangehensweise de jure obligatorisch) mit dem ‚copy out‘-Ansatz. Dieser darf nicht verwechselt werden mit dem Nachweis, dass bestehendes nationales Recht die europäische Norm erfüllt (Dann wird Europarecht per Verweis ausgeführt), oder dass ein Gesetz bereits des Regelungsfeld abdeckt, aber Spezifizierungen im

Sinne der Richtlinie durch Verwaltungsverordnungen (Regulations, Regulations u.a.) und andere Instrumente angebracht werden müssen.¹¹⁰ Hier sind viele ‚Mischformen‘ einer Einflechtung des europäischen Rechts denkbar, immer in Abhängigkeit von dem Grad an Deckungsgleichheit einer Richtlinie mit bestehendem nationalem Recht. Anders sieht es mit dem reinen ‚Copy-Out‘ aus: Die Beurteilung der Steuerungskapazitäten, die eine komplette Anverwandlung des nationalen Rechts an das EG-Recht freisetzt, ist traditionell schlecht. Das eigentliche, mit dem Einsatz der Richtlinie auf der europäischen Ebene verfolgte Ziel einer abgestuften Steuerung wird so nicht mehr erreicht und es ist – eben genau wie im Bereich der Wahl der europäischen Instrumente – zu einer dysfunktionalen Entdifferenzierung der unterschiedlichen Steuerungsmodi gekommen:

„The referral technique shows, on the other hand, all the characteristics of a complete and passive adaptation of national law to the contents of the directive: disadvantages rather than advantages, if one considers the original reason for the existence of this type of Community act and if one compares its function with that of the regulation.“ (Capotorti 1988, 161)

„Copy-Out“ wird dennoch in der Folgezeit des Binnenmarktstichtags zunehmend als taugliches Instrument der Richtlinienumsetzung vor allem dort anerkannt, wo zum einen Kohärenz und Präzision einer europäischen Regelung erhalten bleiben soll, zum anderen die Rationalisierung der Entscheidungsverfahren einen hohen Stellenwert hat: Die hier neuerdings beispielsweise in den Niederlanden installierten Prozeduren beruhen ausnahmslos (a) auf einer Engführung der Zahl der Mitentscheider bei der Umsetzung (konkret: einer Entparlamentarisierung der Entscheidungsprozesse) sowie (b) auf einem frühen Erstellen eines nationalen Regelungstextes (zumeist bereits in der Initiativphase), so dass die Richtlinientexte schließlich, (c) wenn schon nicht vollständig übernommen, so doch zumindest in ein nationales Verweissystem eingebunden werden können. Die Niederlande verwirklichen damit die Qualitätskriterien des Koopmans-Berichts zur Verbesserung der Gemeinschaftsvorschriften, den sich die Administration für ihren Umgang mit dem Gemeinschaftsrecht zueigen gemacht hat: Bevorzugung von Verweisen gegenüber neuer nationaler Gesetzgebung, Nutzung vorhandener legislativer Instrumente bei gleichzeitiger Klärung unpräziser Rechtsbegriffe und Vermeidung von Überimplementierung, d.h. dass nur solche Maßnahmen ergriffen werden sollen, die aus der Richtlinie tatsächlich unmittelbar hervorgehen (S. a. Kap. 4.3, s. Koopmans-Bericht, 1995).

Auch italienische und französische Umsetzungsverfahren sind in dieser

¹¹⁰ Hier ist die Umsetzungsverpflichtung selbstverständlich automatisch erfüllt (Rs. 8/77, Slg. 1977, 1495).

Hinsicht modifiziert worden, (S. hierzu genauer Kap. 4.3. und 4.4). Im Verfahrensmodus der Ermächtigung – wie sie in Italien praktiziert wird – sind qualitative Vorbehalte hinsichtlich der Eingriffstiefe inzwischen fast vollkommen ausgeschaltet, obwohl die Verfassung des Jahres 1947 auch nach der Revision von 1992 einen hohen Schutzstandard parlamentarischer Rechte und parlamentarischer Gesetzgebung durch die Festlegung eines absoluten Gesetzgebungsvorbehaltes gegenüber bestimmten Rechten (Vergleichbar den deutschen Grundrechten) festlegt. Dennoch setzte am Ende der achtziger Jahre ein rasanter Vereinfachungsprozess der nationalen Umsetzungsverfahren ein, der als einziger seiner Art tatsächlich wissenschaftlich diskutiert wurde: Mit der Schaffung der L.A.C., der Jahresgesetze zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, im Jahr 1989 (Legge ‚La Pergola‘, G. U. 9. März 1989, no 86) gelang es schließlich, nicht nur alle Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen und EGKS-Empfehlungen, sondern sogar EuGH-Entscheidungen (S. Art. 1 L.A.C.) zur Vereinbarkeit italienischen Rechts im Erlassverfahren en bloc durchzuführen. Nach der letzten Revision des Jahres 2000 (Decreto del 19 settembre 2000, ‚Competenze del Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio‘) hat nunmehr die Verwaltung die Möglichkeit, über Präsidentendekrete in so gut wie vollkommener verfahrensmäßiger Freiheit die Anwendung des EG-Rechts in Italien auszugestalten. Zwar konnte Italien – vorangetrieben durch den Europaminister Enrico Letta im Kabinett d’Alema – den Umsetzungsrückstand der frühen neunziger Jahre mit rasanter Geschwindigkeit aufholen, dies geschah jedoch zum Preis einer nunmehr totalen Ermächtigung der italienischen Regierung zur Exekutivgesetzgebung (S. weiter Kap. 4.4, hierzu Kommentar: Französische Republik 2001, 12).

Auf der anderen Seite müssen Mitgliedstaaten, die qualitativ sehr auf Kohärenz und Wirksamkeit der Normen ausgerichtete Umsetzungsverfahren praktizieren, geradezu zwangsläufig Verspätungen gegenüber den gesetzten Fristen in Kauf nehmen. Dies gilt beispielsweise besonders für das in Deutschland und Österreich meist praktizierte mehrstufige Verfahren der Umsetzung. Die größten Schwierigkeiten bereitet es, in hoch regulierenden Staaten konträre Gesetzgebung zu identifizieren und außer Kraft zu setzen bzw. angrenzende Regelungen ebenfalls zu revidieren. Dabei sind vielschrittige Umsetzungsverfahren unumgebar. Die niederländischen Umsetzungsprozesse zeichneten sich ebenso durch eine solche Mehrschrittigkeit aus, die auch hier immer die Tendenz in sich tragen, im Rahmen der Anpassungsgesetzgebung umfassende Neukodifikationen ganzer Rechtsgebiete vorzunehmen. Diese Tendenz ist auch deshalb verständlich, weil ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren ein ressourcenintensiver und vielschichtiger Entscheidungsprozess ist, dessen „Kosten sich auch lohnen müssen“. Das trifft in den Augen der nationalen Akteure auf die durch das Europarecht er-

zwungenen – teilweise sehr punktuellen – Umsetzungsverpflichtungen in manchen Rechtsgebieten nicht zu (Interview 22, 10). Nicht zu Unrecht werden vor allem den deutschen Verfahren der Rechtsumsetzung als Gesamtrevision eines Rechtsgebietes und der angrenzenden Gebiete von europäischer Seite Tendenzen zum ‚gold-plating‘ (deutsch auch: ‚Bepackung‘) und zur Übererfüllung europäischer Normen vorgeworfen, die in der Sicht des Europarechts und eines funktionierenden Binnenmarktes aufgrund der so entstehenden Verspätungen nicht mehr funktional sind (Auch die Kommission definiert „overcomplicated rules“ als Kriterium für ‚schlechte‘ Umsetzungsperformanz, s. Single Market Scoreboard, Nr. 3, Okt. 1998). Das niederländische Justizministerium nimmt daher seit 1992 eine engmaschige Überprüfung von Umsetzungsmaßnahmen vor, wobei die Qualitätskontrolle der nationalen Umsetzungsgesetzgebung Teil eines Gesamtprogramms der Qualitätssicherung ist, der verfahrensmäßiger Teil des niederländischen Implementationsregimes ist (S. hierzu der Vorsitzende der Kommission im Justizministerium van Kreveld 1998).

Überimplementierung als Problem wird vor allem in den Niederlanden, in Großbritannien und in der Bundesrepublik diskutiert (Kellermann u.a. 1998). Zwar gilt im Binnenmarkt ausdrücklich das Prinzip, dass höhere Schutzstandards beibehalten werden können, wenn sie keine Maßnahmen gleicher Wirkung sind (S. Kap. 3.1), jedoch sind die Instrumente, mit denen in einzelnen Mitgliedstaaten Maßnahmen durchgesetzt werden, durchaus kontrovers, vor allem wenn es um die Wahl bestimmter Erzwingungswerkzeuge geht. Hier wird jedoch häufig erst im Nachhinein transparent, dass andere Mitgliedstaaten möglicherweise weniger belastende Instrumente – gegebenenfalls sogar Anreize – gewählt haben, um entsprechende Verhaltensänderungen herbeizuführen (S. Beispiel der Fahrtschreiber-Richtlinie in der Siedentopf/Ziller-Studie 1988). Für die horizontale Harmonisierung von Sanktionen sind inzwischen anspruchsvolle Notifizierungsverpflichtungen geschaffen worden, die das Defizit der in der Siedentopf-Studie zitierten Verzerrungen aufgreifen (KOM (95) 162endg.). Die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Äquivalenz der Sanktionen mit dem innerstaatlichen Recht hat sich damit als unzulänglich erwiesen, so dass hier auch wieder positiv reguliert werden musste, meist im Rahmen von Richtlinien (durch Kodifizierung im Notifizierungsverfahren oder durch Vorschlagskataloge für Sanktionen). Dies führt zu einer fortschreitenden Fragmentierung des europäischen Systems der Rechtsdurchsetzung, so dass sich für einige Politikbereiche bereits die Gesamtintensität des föderalen Vollzugszwanges nicht mehr deutlich nachvollziehen lässt (S. Kap. 3.3.5, s. zu dieser Entwicklung kritisch: Gil Ibanez 1999).

Überimplementierung wird allerdings häufig auch auf die schlechte Qualität der Regelungstexte zurückgeführt und auf die Tatsache, dass die Kom-

mission es ablehnt, den nationalen Beamten Hinweise auf eine konforme Implementation zu geben. Sie besteht darauf, die Auslegung des EG-Rechts dem EuGH vorzubehalten, damit die kooperative Stellung der Kommission zu den mitgliedstaatlichen Verwaltungen unangetastet bleibt (S. die verbesserte Unterstützung durch die Kommission auch als einer der am häufigsten genannten Verbesserungsvorschläge der nationalen Beamten in der Kommissions-Umfrage aus dem Jahr 2001, 188ff., s.a. Interview 23, 5, 4). So kommen nationale Beamte in die Situation, dass sie, wenn sie einerseits einen leichten Ansatz wählen und nach breitem eigenem Ermessen eine Richtlinie umsetzen, Gefahr laufen, ein Vertragsverletzungsverfahren auszulösen, wohingegen andererseits ein ‚sicherer‘ Ansatz möglicherweise über die Ziele der Richtlinie hinausgeht und den ökonomischen Akteuren des eigenen Landes Lasten aufbürdet, die die europäischen Wettbewerber womöglich nicht zu tragen haben (Interview 26).

Aus den bereits angesprochenen Gründen werden mit den parlamentarischen Verfahren die höchsten Gefahren der Überimplementierung verknüpft, da in den meisten Verfassungsordnungen tief greifende Eingriffe unter Gesetzgebungsvorbehalten stehen. Das kann beispielsweise für die ‚Regulations‘ unter der European Communities Act im Vergleich zu einem Akt der Primärgesetzgebung (Etwa ein parliamentary act) gelten (Munro 1996, 96).

Die Mitgliedstaaten haben im Verlauf der neunziger Jahre mit der Verschärfung und Straffung des Implementationssystems Änderungen an ihren Umsetzungsinstrumenten vornehmen bzw. die Transformation der europäischen Entscheidungen in nationale Politik sehr eng steuern müssen. Daraus ergaben sich einerseits spezifische Konsequenzen für die Strukturierung der Umsetzungsprozesse (S. folgendes Kapitel), andererseits ist aber auch deutlich geworden, dass die Ermessensspielräume, das heißt die flexiblen Zonen einer europäischen Regelung, die im Zentrum aller gesetzgebungspolitischen Forderungen der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren stehen („RL muss wieder Rahmengesetz werden“ usf., s. Kap. 3.1), von ihnen selbst bereits im Moment der Transformation in das nationale Recht verengt werden. Es zeichnet sich die widersprüchliche Tendenz ab, dass einerseits der materielle Politikgehalt des Gemeinschaftsrechts in einigen Mitgliedstaaten die Belastung der Parlamente durch EU-induzierte Gesetzgebung in der Prael-Brüssel-Phase erhöht hat (S. empirisch weiterführend Kap. 5), andererseits aber die dann wirksamen Gesetzgebungsvorbehalte in der ‚absteigenden‘ Phase nicht mehr in vollem Maße als steigende Umsetzungsinvolverung an die Parlamente weitergegeben worden sind. Freilich ist auch zu fragen – das wurde den vorangegangenen Kapiteln gezeigt – , inwieweit die nationale Politik ihre Aufgaben überhaupt wahrnehmen kann, wenn die Modifizierungen und Anpassungen an Adressatenbedürfnisse stets nur das Risiko vergrößern, dass dieses aufwendig inkorporierte Recht anschließend ‚von unten‘ durch den

Marktbürger in Frage gestellt und unter Bezugnahme auf den ursprünglichen Richtlinien text möglicherweise wieder außer Kraft gesetzt wird. So lautet auch das Fazit des britischen DTI:

„We think it is misleading to imply that the elaborative approach gives greater certainty. Ultimately courts will base their interpretation on the original directive. If that is ambiguous, greater certainty cannot be added in domestic law without the risk of ECJ action against the Member State. We have to question seriously if the additional costs of the elaborative approach justify this ‚feel good‘ effect. Elaboration increases risks of over-implementation, although it also allows legislation to be tailored to local circumstances“ (Vereinigtes Königreich 1993, 42).

Diese Sicht der Transformation europäischer Entscheidungen begründet in der Perspektive des heutigen Implementationssystems absolut schlüssig, warum in den Prozessen der Umsetzung möglichst die Option für Instrumente mit niedrigen Entscheidungshürden und mit geringem Aufwand an Re- und Neuformulierung europäischer Regeln gewählt werden sollte. Im Vordergrund sollte die Begrenzung der Zahl möglicher Veto-Spieler im Umsetzungsprozess und damit also möglichst die Ausschaltung parlamentarischer und regionaler Verfahrensanteile stehen. Denn alle befragten Beamten konzedieren, dass eine Überimplementierung wahrscheinlich wird, wenn die Richtlinien, die ohnehin meist schon aus nationalen Petita bestehende Gebilde sind, mit zusätzlichen regionalen und politischen Ausführungsbestimmungen ornamentiert werden.

Die EU-Kommission tendiert in ihren gesetzgebungspolitischen Analysen zu ähnlichen Befunden, wenn sie anregt, zukünftig ganz auf Richtliniengesetzgebung zu verzichten und wieder häufiger auf das Instrument der VO zurückzugreifen, um die Schwierigkeiten der Umsetzung dadurch auszumerzen, dass der Prozess in dieser Form nicht mehr stattfinden muss (S. Diskussion des Sutherland-Berichtes in Kap. 2.; s. Interview 17, 6, s. neuerdings wieder Europäische Kommission 2001, Rn. 561, 122).

Schaubild 10: Schematischer Bezug Umsetzungsmodus und Instrumentenwahl für ausgewählte Mitgliedstaaten

Umsetzungsmodus	<i>copy out</i> -Ansatz	Implementation
Bürokratische Umsetzung; administrative Interessenvermittlung	Exekutiventscheidung auf der zentralstaatlichen Ebene	
	D: Rechtsverordnung oder normenkonkretisierende Verwaltungsvorschrift ohne Parlamentsvorbehalt	
	F: Verordnungen und Ministerialverfügungen	
	GB: Regulations auf der Grundlage des ECA oder einer anderer Gesetze	

	<p>Exekutiventscheidung auf der dezentralen Ebene D: Rechtsverordnungen der Länder, Verwaltungsverordnungen F: ---- GB: ----</p>	
	<p>an die Exekutive delegierte Umsetzung mit Monitoring durch Parlamente D: Rechtsverordnung oder normenkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Parlamentsvorbehalt F: Regierungsverordnungen mit Ratifizierung durch das Parlament GB: Statutory Instruments</p>	
Legislative Umsetzung; party politics	<p>Umsetzung als Korbgesetz, s. etwa in Frankreich „Divers Dispositions d'Adaptation Communautaires“ oder in Italien „Legge annuale Comunitario“</p>	<p>Umsetzung im normalen Gesetzgebungsverfahren auf der nationalen Ebene D: einfaches Gesetz F: Loi GB: Parliamentary Act</p>
	--	<p>Umsetzung durch mehrstufige Gesetzgebung mit der regionalen Ebene D: – zustimmungspflichtiges Gesetz</p>
Effizienz des Entscheidungsprozesses	<p>hoch bei effektiver interministerieller Koordination, weil ausschließlich administrative Umsetzung bei Übernahme der EU-Regelung oder bei Verweisung auf nationales Recht</p>	<p>niedrig, wenn Koordinationsbedarf parlam. und anderer Konsultationsverfahren hoch, aufwendiges legislatives ‚Draften‘</p>
Effektivität der Regulierung	<p>hoch bei kompletter Ersetzung eines nationalen Kodex durch Europarecht</p>	<p>hoch für schrittweise und systematische Harmonisierung komplexer/angrenzender Rechtsgebiete</p>
	<p>niedrig, wenn konträres Recht bestehen bleibt oder bestehende Rechtsbegriffe eine zweite Bedeutung erhalten</p>	<p>niedrig bei Überimplementierung, niedrig bei späteren Änderungsrichtlinien</p>
Hauptadressaten einer Regelung	<p>Verwaltung/Experten/nationale Gerichte</p>	<p>nicht-juristische Rechtsanwender, KMU usf.</p>

IV.3 Verwaltungsorganisation der Umsetzung

Während über die staatlichen Strukturen zentraler außen- und europapolitischer Koordinierung im Hinblick auf die Brüsseler Entscheidungsphase relativ viel bekannt ist (S. in der Folge: Bulmer 1986; George 1992; Kassim u.a.

2000; Lequesne 1993; S. früh: Sasse 1975), gibt es kaum systematisch vergleichende Studien zu den nationalen Schnittstellen zwischen Kommission und Mitgliedstaat, welche für die Umsetzung europäischer Entscheidungen in nationales Recht verantwortlich sind.¹¹¹ Zentralisierung ist hier ein Merkmal, das zumindest aufgrund der Meldeverpflichtungen gegenüber der Kommission auch in den wenig interministeriell koordinierenden Systemen zwingend ausgeprägt werden musste. Natürlich haben Systeme, in denen diese Funktionen aufgrund des hohen Zentralisierungsgrades der obersten Ministerialbürokratie ohnehin besteht (Z.B. Frankreich und Großbritannien), den entsprechenden Koordinierungsmechanismus anders in ihre Verwaltungsorganisation eingepasst als andere, bei denen eine größere horizontale und vertikale Fragmentierung der Organisationsbeziehungen auf der Ebene der nationalen Zentralbürokratie gegeben ist (S. grundsätzlich zum Problem der Zentralisierungsnotwendigkeit Metcalfe 1994). In diesem Zusammenhang steht der Wandel der Organisationsstrukturen und Handlungsmuster in den nationalen Ministerialbürokratien erneut im Fokus wissenschaftlichen Interesses, das nach der institutionenzentrierten Planungs- und Steuerungsdiskussion gegen Ende der achtziger Jahre abgeebbt war (S. am Beginn der Debatte um interministerielle Koordinationsstrukturen in Deutschland Maynt zu.a. 1975).

Unterschiedliche organisatorische Lösungen für das Problem der Umsetzungssteuerung (S. das „Setting“ bei Goggin 1986, 332) auf der dezentralen Ebene sind der föderalen Implementationstheorie zufolge maßgeblich für den Umsetzungserfolg verantwortlich. Die hier gemessene administrative Effizienz ist auch das Haupterfolgskriterium für die Kommission, wenn sie die Umsetzung europäischen Rechts in diesem Stadium kontrolliert (S. so auch Bericht der Kommission 2001): Zunächst geht es ausschließlich um die normative Inkorporation der Akte in nationales Recht und die in diesem Zusammenhang bestehenden horizontalen Kooperationsbeziehungen zwischen den Ressorts sowie die vertikalen Beziehungen zur Kommission und zu ggf. involvierten subnationalen Gesetzes- und Ordnungsgebern.

In Bezug auf die Umsetzung europäischer Entscheidungen muss die nationale Regierungsebene als dezentrale Ebene der EU mit ihren angeschlossenen Administrationen bereits aus formalen Gründen besonders interessieren, denn für alle mitgliedstaatlichen Ministerialbürokratien gilt:

- Sie sind der erste nationale Adressat des Umsetzungsbefehls (so die juristische Terminologie);
- sie planen die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen;

¹¹¹ Auch Publikationen, die den Anspruch haben, Umsetzungssteuerung zu fokussieren, konzentrieren sich dann doch zumeist auf die ‚aufsteigende‘ Phase, oder behaupten eine Deckungsgleichheit beider Interaktionsstränge (Pappas 1995).

- sie tragen für die Defizite der Umsetzung die Verantwortung gegenüber der EU (S. entsprechende EuGH-Rechtsprechung);
- sie werden von den Sanktionen für Nicht-Umsetzung getroffen;
- sie setzen aus diesem Grunde in vielen Mitgliedstaaten hierarchische Weisung gegenüber nachgeordneten und regionalen Behörden ein, um die Durchsetzung von EG-Entscheidungen zu erzwingen.

Gleichgültig wie also die Struktur der Kooperationsbeziehungen zwischen Politik und Ministerialbürokratie in einem Mitgliedstaat ausgestaltet ist (S. für Vergleich: Farazmand 1997), haben die nationalen Verwaltungsspitzen umfassende Steuerungsaufgaben der Umsetzung wahrzunehmen, v.a. hinsichtlich ihrer Richtigkeit und Rechtzeitigkeit (S. Kapitel 3). Diese beiden Aspekte stellen also – nicht zuletzt aufgrund der entsprechenden Regelsetzung durch den EuGH – für diese Phase der Implementation die zentralen Kategorien dar, die als Effizienzkriterien des Umsetzungsprozesses freilich nichts über Effektivität der Outcomes dieses nationalen Prozesses aussagen können.

Die zentrale Regierungsebene und die angegliederte Administration stellen den Knotenpunkt des Umsetzungsverfahrens dar. Ihre interne Struktur sowie Beziehungen zu den anderen in die Umsetzung involvierten Staatsorgane sind entscheidende Parameter für die Effizienz: Die Kontroll- und Monitoringfunktionen, die aufgrund der Meldeverpflichtungen gegenüber der EU wahrgenommen werden, haben in allen Systemen zu Zentralisierungstendenzen geführt, denn die verschaffen den Spitzen der staatliche Ministerialbürokratien einen administrativen „Oversight“, den sie in den Zusammenhängen nationaler Prozesse möglicherweise nicht haben (Maher 1996, 587). Aber auch in anderer Hinsicht unterscheidet sich die Implementation europäischer Politik von der Arbeitsteilung im Bereich der innerstaatlichen Organisationen politischer Steuerung: Die obersten Hierarchieebenen sind hier üblicherweise stärker mit der Programmentwicklung, d.h. mit prospektivgestaltenden Aufgaben befasst, während die ausführenden Funktionen von nachgeordneten Ebenen wahrgenommen werden (Dunleavy 1991; Mayntz 1985, 85).

Dies bedeutet, dass in einem national geschlossenen System von Programmentwicklung und –umsetzung die Funktionszuweisungen abweichen von denen, die sich durch die ‚Unterordnung‘ einer nationalen Zentralverwaltung in einem föderalen Schema der europäischen Politikentwicklung und –durchsetzung neu ergeben. Hierin unterscheidet sich im übrigen auch der Politikprozess der EU vom kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik: Die deutschen Länderverwaltungen haben ihrem Selbstverständnis und ihrer verfassungsmäßigen Bestimmung nach als originäre Aufgabe Bundesaufträge zu exekutieren, während die obersten Ministerialbürokratien der Mitglied-

staaten der EU wohl kaum ein solches Selbstbild entwickelt haben.

Dies entspräche zwar der Vision, die Monnet von Verhältnis der europäischen zu den nationalen Verwaltungen hatte: „Il suffirait de quelques centaines de fonctionnaires européens pour mettre au travail des milliers d’experts nationaux et faire servir aux missions du traité les puissantes machineries des entreprises et des Etats“ (Monnet 1976, 436). In Interviews mit nationalen Beamten kommt indes die Wahrnehmung dieser Funktionsverschiebung negativ zum Tragen, denn sie sehen sich in ihrer neuen Rolle z.T. zu dezentralen Einheiten der eigentlichen Gestaltungsebene „degradiert“ (Dies muss berücksichtigen, dass in einigen Mitgliedstaaten die nationale Spitzenbürokratie ihr Personal unter den „best and brightest“ des Landes rekrutiert, was für die Verwaltungseliten der dezentralen Ebene nicht unbedingt zutrifft, s. Interviews Frankreich, s.a. früh für diese Differenz: Biancarelli 1996, 25f.; Page u.a. 1995, 2000; Simon 1944, 16).

Auf der anderen Seite sind föderale Systeme darauf angewiesen, dass ihnen „creative administrators“ auf den verschiedenen Regierungsebenen zur Verfügung stehen (Hojnacki 1996, 149): Auch hier ergeben sich mit einigen nationalen Systemen Antagonismen, wenn nationale Handlungsmuster auf eine enge, legalistische Verwaltungskultur ausgerichtet sind, in der das diskretionäre Ermessen (Aberbach u.a. 1988) auf der Ebene der Bürokratie wenig ausgeprägt ist, wie etwa in Deutschland oder Belgien, wo teilweise genauere Regelungen in Richtlinien texts auf der Ebene der Verwaltung explizit eingefordert werden (S. belgischer Staatsrat: C.E., lég., L23.857/8 du 5 mai 1995).¹¹²

Schließlich sind administrative Eliten bei ihrer Aufgabenwahrnehmung – anders als andere Berufsgruppen – sehr abhängig von der Einbettung in den legitimatorischen Zusammenhang ihres nationalen sozialen Referenzsystems (Peters 1989, 75-113), das etwa durch die unterschiedlichen Rekrutierungsmuster markiert wird, die einerseits die Mobilität der Beamten zwischen des Ressorts bestimmen, andererseits aber auch das jeweilige Corpsverständnis und Prestige (S. besonders für Frankreich, Bourdieu 1989) unterschiedlich prägen. Der ihnen hieraus erwachsende Status ist außerhalb des eigenen Landes bedeutungslos – dort zum Teil nicht einmal kommunizierbar (Van Waarden 1993, 73f.). Auch wenn die Teilhabemöglichkeit der späteren Umsetzer an der Brüsseler Phase des Prozesses – wie für andere Akteure – häufig zum entscheidenden Faktor für den späteren Implementationserfolg stilisiert wird (S.u.), kann zunächst grundsätzlich festgehalten werden, dass sie

¹¹² Belgien hat besondere Tendenz zur detaillierten Gemeinschaftsregel und buchstabengetreuen Umsetzung: Bereits die semantischen Unterschiede der in Belgien benutzten französischen und niederländischen Versionen der Richtlinien texts stellen die föderale Verwaltung vor erhebliche Schwierigkeiten (Gilliaux 1991).

angesichts der eingesetzten Entscheidungsinstrumente möglicherweise dort nur mitgestaltend tätig werden, wo sie im nationalen Kontext politisch gestalten.¹¹³

Die nationale Implementation ist also – stärker als die Handlungen auf der europäischen Ebene – durch die „institutional embeddedness“ der Entscheider geprägt (Hier im weiteren Sinne sozialer „Angemessenheit“ nach March u.a. 1989; Nkomo 1996), denn sie sind in wesentlich höherem Maße eingebunden in ein System sozialer und politisch-bürokratischer Kontrolle und beziehen sich auf ein nationales Regelwerk, das für sie das Legitimationsreservoir ihres Handelns darstellt. Daher kann auch die Überzeugung von den Stärken der eigenen Verwaltungselite, gerade in Systemen mit Tendenz zum Verwaltungsstaat, die ‚Europäisierung‘ der nationalen Verwaltungen möglicherweise erheblich verlangsamen:

„Cette passivité se fonde également sur le sentiment de satisfaction qui caractérise l’administration française lorsqu’elle est confrontée à des contraintes émanant de normes internationales: le premier réflexe des pouvoirs publics français est souvent de considérer que le droit national se trouve par avance correspondre à ce qu’on attend de lui. La foi dans la perfection du système national amène tout naturellement à la conviction que celui-ci représente l’idéal que les autorités communautaires cherchaient sans le savoir“ (Benoit-Rohmer u.a. 1990, 145f.)

Die auf der zentralen Verwaltungsebene zu installierenden Kontrollstellen der Politikumsetzung wirken schließlich im nationalen Kontext einiger Mitgliedstaaten als Abnormität, da durch sie ein Maß an interner Hierarchie auf der Regierungsebene vorausgesetzt werden muss, das nicht überall gegeben ist (dies konterkariert geradezu die Dezentralisierungs- und Outsourcinganstrengungen der nationalen Verwaltungen seit den achtziger Jahren, s. Metcalfe 1994, 274f.). Verwaltungsinterne Weisungsbeziehungen weichen dabei zum einen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich ab; zum anderen können bekannte nationale Bezugsmuster zwischen Hierarchieebenen bei der Funktionswahrnehmung der Umsetzung ‚gestört‘ bzw. verfremdet werden, wenn es zu einer regelmäßigen Involvierung übergeordneter Hierarchieebenen mit allgemeiner europapolitischer Kompetenz kommt, die im ‚normalen‘ innerstaatlichen Prozess gewöhnlich keine Rolle spielen: Die Beteiligung solcher Akteure in der ‚absteigenden‘ Phase des europäischen Politikprozesses ist vor allem deshalb mit Schwierigkeiten belastet, weil die betreffenden Akteure Mitentscheidungskompetenzen nicht mit dem übergeordneten Interesse an einer effektiven Wahrnehmung staatlicher Interessen auf der Brüsse-

¹¹³ Leider existieren bislang nur begrenzt aussagefähige europaweite Befragungen zu den Einstellungen der administrativen Eliten bezüglich ihrer ‚europäischen‘ Aufgaben (Beyers 1998).

ler Ebene begründen können, wie dies in der ‚aufsteigenden Phase‘ der Fall ist. Ein ‚nationales Interesse‘ an einer hervorragenden Umsetzungsbilanz ist in keinem Interview mit nationalen Ministerialbeamten artikuliert worden. Im Gegenteil ist die Tauglichkeit der Umsetzungsrankings – sogar auch von einem Kommissionsbeamten – für die Beschleunigung der Umsetzung durch die Erzeugung eines zwischenstaatlichen „Umsetzungswettbewerbes“ – vor allem auch in Deutschland – zurückhaltend bewertet worden (S. aber für eine differenzierte Bewertung des neuen Scoreboard-Prozesses Interview 23, Interview 35).

Es wäre also in der Tat vorschnell, von einer de facto gleichberechtigten Stellung der internen und europäisch motivierten Prozesse auf der Ebene der Ministerialbürokratie auszugehen: Das gilt erst, wenn die Transformation der Normen in nationales Recht abschließend ausgeführt ist. Zusätzlich haben sich in den letzten Jahren Funktionsanpassungen ergeben, die eine Reaktion auf die teilweise mangelnde interne Kontrolle der Umsetzungsverfahren waren.¹¹⁴ Schließlich haben sich um den Binnenmarktstichtag Reformen bemerkbar gemacht, die auf eine Effektivierung und stärkere Steuerung der Umsetzung hin angelegt sind. Verschiedene Initiativen der Kommission haben zu dieser Entwicklung beigetragen, aber in Beamteninterviews wird besonders nachhaltig auf die Bedeutung der Staatshaftungsrechtsprechung und die Einführung der Zwangsgeldsanktion als entscheidend für die Notwendigkeit einer effizienteren verfahrensmäßigen Ausgestaltung der Umsetzungsprozesse hingewiesen. Während die Staatshaftungsrechtsprechung mit großer Zurückhaltung beurteilt wird, und die Haltung des EuGH in dieser Sache mit Einschätzungen belegt wird, die den Reaktionen der nationalen Gerichte entsprechen („damit hat sich das Gericht keinen Gefallen getan, das ging zu weit“, Interview 32) wird vor allem die Möglichkeit des Zwangsgeldes als ein Instrument, das etwa in der Bundesrepublik auch für die Steuerungsver suche der Ressorts beim Umsetzungsprozess eine Rolle spielt, hervorgehoben:

„Es ist schon so, dass die Kollegen das einsehen müssen, dass denen klar gemacht wird: Das Zwangsgeld wird Eurem Einzelplan zugeschrieben. Das ist ein heilsamer Druck, besonders nachdem das in Griechenland jetzt gemacht wurde.“ (Interview 19).¹¹⁵

Oder:

¹¹⁴ S. Circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne, JORF no 261, 10 novembre 1998, 16948.

¹¹⁵ Es besteht allerdings in Deutschland auch in Bezug auf die Ressortverantwortlichkeit für Umsetzungsdefizite noch keine endgültige juristische Klarheit. In diesem Punkt (S.a. Problem der Länderhaftung) wird das ‚Verschulden‘ einem Einzelressort möglicherweise nur schwer nachzuweisen sein und am Ende doch der Gesamthaushalt des Bundes belastet werden (Interview 32).

„...dann entsteht natürlich ein ganz anderer Druck, dann ist Holland in Not.“ (im Zusammenhang der Verteilung Deutschlands zum Zwangsgeld nach falscher Umsetzung der UVP-Richtlinie, Interview 35)

Ebensolche Reaktionen sind in der französischen Ministerialbürokratie festzustellen, wenn vorgerechnet wird, in welcher Höhe das Ressort zusätzliche Haushaltsbelastungen zu kompensieren hätte, sollte eine Exekution des Zwangsgeld-Urteils erfolgen, der parlamentarische Gesetzgebungsprozess durch das Ressort aber nicht zu beschleunigen sein (Interview 8).

Für den nun interessierenden Ausschnitt der obersten Ebene der nationalen Implementation sind vor allem drei Kriterien relevant, die bei institutionellen Analysen von exekutiven Entscheidungen eine Rolle spielen: Die Rolle der Regierungschefs in Bezug auf die Ressorts (im deutschen Fall: „Kanzlerprinzip“) und die Entscheidungsautonomie derselben („Ressortprinzip“), die Formen interministerieller Koordinierung im und außerhalb des Kabinetts („Kabinettsprinzip“, s.a.Laveru.a. 1994) sowie die Beziehungen der Ministerbene zum Verwaltungsapparat (Marcou u.a. 1996, 18ff.; Ziller 1992).

Die zugrunde liegenden historischen Grundtypen gehen bekanntlich auf die Ausdifferenzierung der konstitutionellen und politischen Strukturen parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme zurück (von Beyme 1973, Abschn. VI), die zum einen zur Bildung von monistischen und dualistischen Exekutiven führte, zum anderen – v.a. entsprechend der jeweiligen Parteiensystementwicklung – zu mehrheits- oder konkordanzdemokratischen Ausprägungen politisch-administrativer Problemlösungsmuster (Lijphart 1999).

Die hieraus erwachsende Position des Regierungschefs in seinem Kabinett spielt eine wichtige Rolle für die Ausbildung verschiedener interministerieller Koordinationsmodelle. In Systemen mit hoher Machtkonzentration beim Chef einer Einparteienregierung, geringer Ressortautonomie und Kollektivverantwortung des Kabinetts – wie etwa im britischen Cabinet Government – wird die interministerielle Koordinierung durch den Premierminister bzw. das Cabinet Office eng gesteuert (James 1999, 66). Hierbei erwächst aus dem Überschneidungsgrad bei den Mitgliedschaften der Minister in den Kabinettsausschüssen der Kohäsionsgrad der Regierung.¹¹⁶ Ein extremes Gegenmodell zu so verdichteten und zentralisierten Kooperationsbeziehungen stellt beispielsweise die Regierung Dänemarks dar: Ein hohes Maß an Ressortautonomie und ein Premierminister, der ohne Richtlinienkompetenz und vornehmlich für die Beziehungen zum Folketing verantwortlich ist,

¹¹⁶ S. hier etwa Unterschiede zwischen Major- und Blair-Regierung, wo unter der konservativen Regierung die Hälfte der Minister in nur einem Kabinettsausschuss vertreten sind, während in der Regierung Blair I zehn Minister in allen drei Kabinettssektoren –Overseas and Defense, Economic, Domestic and Constitutional – vertreten sind.

erklären sich durch durchweg gegebene Koalitionskabinette und Minderheitsregierungen in diesem Land (Green-Pedersen 2001; Trindal 1999). Die französischen Strukturen interministerieller Koordination ähneln den britischen darin, dass sie vor allem dann effektiv sind, wenn sie als ‚Comité interministériel‘ direkt dem Premierminister unterstehen (S. etwa DATAR oder SGCI). An andere Ressorts angegliederte interministerielle Organisationen sind – aufgrund der in Frankreich stark ausgeprägten Ressortkonkurrenz der entsprechenden Corps (Kessler 1983) – durchweg von geringer Lebensdauer bzw. de facto bedeutungslos (Französische Republik 1986).

Die Beziehungen der Minister zu ihrer Ministerialbürokratie fügen sich funktional in diese makroadministrative Gesamtkonfigurationen (für den Begriff, s. Mintzberg 1983) ein: Sie sind im Wesentlichen durch die besonderen Steuerungsnotwendigkeiten begründet, die sich aus dem Politisierungsgrad der Verwaltungen sowie dem jeweiligen Personalsystem (McGregor u.a. 1996, 45ff.) ergeben. Die Systeme haben dafür jeweils unterschiedliche Instrumente ausgebildet, durch die abgesichert wird, dass die Kontinuität der Verwaltung gewahrt bleibt, gleichzeitig aber die Loyalität zu den gewählten Regierungsvertretern kontrolliert werden kann (Aberbach u.a. 1981; Farazmand 1997). Die Schnittstellenposition zwischen Politik und Bürokratie wird im britischen Verwaltungssystem, das „dem Weberschen Modell auf der Welt am nächsten kommt“ (Hojnacki 1996,152), vom ‚Permanent Secretary‘ ausgefüllt (Marshu.a. 2000). Im französischen, spanischen, belgischen und portugiesischen System spielen die Ministerialkabinette eine Hauptrolle (‚Cabinets Ministériels‘, s. vergl. Neville-Jones 1983). Hier wird der Tendenz zum Verwaltungsstaat und zur Verselbständigung der Bürokratie dadurch entgegengewirkt, dass dem Minister durch ein Kabinett persönlicher Berater eine ‚unabhängige‘ Expertise zur Verfügung gestellt wird. Die Ausweitung der Koordinationsfunktionen der französischen Ministerialkabinette hat die Abschaffung der Generalsekretärspositionen in fast allen Ressorts (Außer Verteidigung und Quai d’Orsay) nach sich gezogen, gleichzeitig aber auch zu jener stärkeren Politisierung während der Mitterrand-Jahre beigetragen, in denen die „élites roses“ alle Schlüsselfunktionen im französischen Staatsapparat besetzten (Dagnaud u.a. 1988): Ihre Leistungen werden vor allem für die politische Koordination zwischen den Spitzenebenen der Ressorts als positiv eingeschätzt, erfüllen also im Grunde nicht die vorgesehenen Funktionen.

In der Bundesrepublik, den Niederlanden und Dänemark sind die interministeriellen Kooperationsstrukturen aufgrund der geringeren Steuerungsfähigkeit durch den Regierungschef und die Gleichberechtigung der Ressorts entsprechend schwächer ausgeprägt: Die Minister stehen in unmittelbarer Verbindung zu den Leitungsebenen ihrer Ressorts, die teilweise als ‚Politische Beamte‘ auf Zeit gestellt entsprechende Verbindungsfunktionen zur

Ministerialbürokratie wahrnehmen. Unmittelbar angesiedelt beim Regierungschef sind Organisationen, die zusätzlich Funktionen der Koordination und Abstimmung wahrnehmen (Bundeskanzleramt, Ministerie van Algemene Zaken), allerdings ohne die Durchgriffsmöglichkeiten auf die Ressorts, die der britische Premierminister – etwa sogar bei der Besetzung von Referatsleiterpositionen in Ministerien – nutzen kann (Foley 1993).

Die in einer früheren Studie von Ciavarini-Azzi und anderen (Ciavarini Azzi 1985) isolierten drei Grundmodelle der Umsetzungssteuerung lassen sich aus diesen Basismustern der Organisation von Regierung und Spitzenbürokratie in den europäischen Demokratien ableiten und haben zunächst erkennbar die für die organisatorische Lösung der beiden Kernprobleme der Agendakontrolle der Umsetzung und der Steuerung der interministeriellen Koordination gefundenen Arrangements geprägt: Erstens eine zentrale Steuerung durch einen beim Regierungschef angesiedelten Apparat, zweitens eine Übertragung von Agendasteuerungs- und Koordinationsfunktionen an ein anderes Ressort/das Außenministerium, drittens eine weitgehend dezentrale Form der Steuerung mit herausgehobener Kompetenz der jeweils federführenden Ressorts. In den neunziger Jahren sind indes zunehmend von einer pfadabhängigen Entwicklung abweichende Muster der Umsetzungssteuerung erkennbar geworden.

VI.3.1 Modell I: Beim Regierungschef angesiedelte zentrale

Steuerung des Umsetzungsprozesses

Das erste Modell beschreibt also jene Systeme, in denen die starke Stellung des Regierungschefs Hauptmerkmal ist und interministerielle Koordinationsfunktionen entsprechend an diese zentrale Figur gekoppelt sind. Dies gilt ebenso für die Koordinierung des europapolitischen Entscheidungsprozesses in der Prae-Brüssel-Phase wie für die Steuerung und Überwachung der Umsetzungsprozesse. Die in hohem Maß gegebene Möglichkeit zu hierarchischer Intervention begünstigt zum einen das Agenda-Management, zum anderen auch die Kooperation der Ressorts. Frankreich und Großbritannien haben diese Funktionen an Organisationen gegeben, die als unabhängige Einheit an keines der Ressorts gebunden sind: Die Beamtenausschüsse COES (Cabinet Office European Secretariat, im Jahr 2000 um 30 Mitarbeiter) und SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, im Jahr 2000 um 180 Mitarbeiter). Hier können interministerielle Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen unabhängig und gleichberechtigt gegenüber allen Ressorts wahrgenommen werden, denn die Organe sind ausschließlich dem Premierminister gegenüber unmittelbar rechenschaftspflichtig, auch wenn sie ihre Mitglieder aus den

Ressort rekrutieren. Beide Organe waren bis in die späten achtziger Jahre „abwesend“ im Implementationsprozess bzw. hatten keine explizite Zuständigkeit für die Steuerung der Umsetzung. Das SGCI hat diese Aufgabe erst im Jahr 1986 übernommen (Circulaire du 5 mai 1986). Heute werden in beiden Ländern Umsetzungsagenda und parlamentarischer Prozess durch sie gelenkt. Das zentrale Organ steuert ebenso die Kommunikation mit der Ständigen Vertretung wie mit der Kommission. Wenn Vertragsverletzungsverfahren anliegen, werden wiederum COES und SGCI tätig, um die Planung des Verfahrens sowie juristische Vertretung und Regierungsstellungen für Frankreich und Großbritannien zu organisieren.

Die Zahl und genaue Struktur der in *Großbritannien* mit Europafragen befassten Unterausschüsse des Kabinetts ist nicht exakt bekannt: Im Zentrum steht das Kabinettskomitee für europapolitische Fragen (ODP(E)), dem der Foreign Secretary vorsitzt, mit dem ihm angegliederten offiziellen Europa-Ausschuss (EQ), der die Hauptaufgaben der operativen Steuerung der britischen Europapolitik wahrnimmt: Ihm gehören als Hauptmitglieder Vertreter der betroffenen Kernressorts Treasury, FCO, MAFF, DTI, MoD und das Solicitors Department an. Zwischengeschaltet zwischen EQ und dem Ministerausschuss ist eine dritte Ebene der Seniors (EQ(O)), die bei fortgesetzten Ressortdivergenzen politische Clearingfunktionen wahrnehmen. Die eigentlichen operativen Koordinierungsfunktionen leistet jedoch das genannte Europa-Sekretariat COES, das besondere – es von den anderen Kabinettssekretariaten unterscheidende (Hennessy 1990) – Kompetenzen hat, da es für die proaktive Politikkoordinierung durch alle Whitehall-Departments zuständig ist und sein Leiter direkte Briefing-Funktionen gegenüber dem Premierminister wahrnimmt: Hier werden zum einen die ständigen Ressortinteressen – wie etwa die Budgetinteressen beim Treasury – abgeglichen, die horizontalen Zuständigkeiten für bestimmte Gesetzgebungsfelder zwischen den Ressorts gesteuert sowie die Federführung von Departments horizontal und in Kooperation mit dem Prime Ministers Office koordiniert (Burch u.a. 1996, 88). Das System, das sich aus dem anfänglichen Ministerial Committee for Europe erheblich ausdifferenziert hat, verdankt seine Effizienz unter anderem der Weichenstellung Heaths, der von einer Ansiedlung beim FCO absah und damit die Voraussetzungen für eine machtgeladene zentrale Steuerung der Europapolitiken schuf (S. für eine erste Bewertung nach dem Beitritt: Sasse 1975, 58ff.). Anders als andere Kabinettsunterausschüsse kann der Europa-Unterausschuss im Overseas und Defense Sektor daher relativ autonom agieren. Der Angelpunkt dieser stabilen Einbindung in die Kabinettsstruktur ist allerdings das COES, das seine Legitimität vor allem aus seiner Unparteilichkeit im Hinblick auf die Ressorts bezieht. Bei der Abstimmung zwischen den Departments und dem ‚Community proofing‘ neuer Vorlagen arbeitet es als Broker, um interministerielle Divergenzen im Ansatz zu minimieren

(Bender 1991). Die Bedeutung des Europa-Sekretariates innerhalb der Struktur der Kabinettsverwaltung wird dadurch verdeutlicht, dass es – neben den drei Sekretariaten für Overseas, Constitutional Affairs, Economic and Domestic Issues (S. Civil Service Yearbook 1997) seit langem stabil in die Grundstruktur eingegliedert ist. Seit 1982 ist zusätzlich ein Rechtsausschuss, das EQO(L) (European Question Office, Law) zum einen für das Management der Rechtsdurchsetzungsfragen (einschließlich der Vertragsverletzungsverfahren) zuständig, zum anderen für die Rechtsfragen der Umsetzung (Butt Philip 1985, 258ff.). Das Umsetzungsnetzwerk durch die Ressorts hat sich im Verlauf der neunziger Jahre erheblich ausdifferenziert: Bemerkenswert erscheint hierbei vor allem die nunmehr gegebene organisatorische Zuweisung von ausschließlicher Zuständigkeit für die EU-Implementationskontrolle in einigen Ressorts. Zwar sind in allen Ressorts bis heute spezifische Querschnittsabteilungen für die intraministerielle Koordination der europapolitischen Aufgaben geschaffen worden, die zumeist als internationale und/oder europäische Division der Leitungsebene zugeordnet sind und auch Aufgaben der Implementationssteuerung wahrnehmen (S. für eine Übersicht des Standes: Vereinigtes Königreich 2000). Diese stellen eine übliche und in beinahe allen Mitgliedstaaten bestehende Form der organisatorischen Einbettung dar, etwa im Home Office, Dept. for Education and Employment, Environment/Transport/Regions, die freilich als in ihrem Europäisierungsgrad weniger entwickelte Ressorts eingeschätzt werden (Kassim 2001). Neu hingegen wurden im DTI auf der Ebene der Assistant Directors seit Mitte der neunziger Jahre in einigen Bereichen eine Ausdifferenzierung der europapolitischen Zuständigkeiten in den ‚aufsteigenden‘ und ‚absteigenden‘ Phase eingeführt, die sich nach der Verlagerung bestimmter Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik vom Arbeitsministerium in das DTI im Jahr 1995 ergeben haben (Interview 22). Hier sind nunmehr für die Umsetzung der sozial- und arbeitsrechtlichen Richtlinien eigene Unterdirektoren zuständig, die Zuständigkeit für die Umsetzung der europäischen Betriebsrätherichtlinien ist sogar ausdrücklich per Organigramm in die Alleinzuständigkeit eines Assistant Directors gelegt. Auch die DTI-Abteilung ‚Innovation und Business Development‘ hat auf der Ebene der Assistant Directors exklusive Zuständigkeiten für die „Implementation of EC Directives“ neu geschaffen. Das DTI verfolgt eng die regulativen Effekte des EU-Rechts auf die britische Wirtschaft (S. Kap. Instrumente) und hat sehr früh Zuständigkeiten für die Folgeabschätzung und Implementation von Gemeinschaftspolitiken geschaffen (seit 1983 unter Lord Young, s. Edwards 1992, 82f.). Aber auch in den ausgeprägt distributiven Politikbereichen ist eine eigene Verwaltung für die Umsetzung und mögliche Vertragsverletzungsverfahren geschaffen worden wie etwa eine Unterabteilung ‚Infringements‘ im Fischereisektor des MAFF. Diesem Muster folgt im ‚Inland Revenue‘-Ressort eine Unterab-

teilung für die ‚International Compliance Strategy‘ des Departments (Vereinigtes Königreich 2000).

Die Strategie der Differenzierung mit einem offensichtlichen Akzent in jenen Bereichen, in denen das Vereinigte Königreich entweder Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Erfüllung der europäischen Umsetzungsaufgaben hat, oder die Notwendigkeit sieht, eng die Effekte der europäischen Entscheidungen zu kontrollieren (Interview 22, 24), wurde auf der anderen Seite aufgefangen durch eine politische Aufwertung und zentrale Überwachung des Implementationsgeschäfts auf der Kabinettssebene: Bereits in der ersten Regierung Blair wurde ein Kabinettsminister im Range eines Minister of State mit der Zuschreibung einer Zuständigkeit für Politikimplementation eingeführt, der ausdrücklich für die „coherent formulation and implementation of policy across government“ zuständig ist (Vereinigtes Königreich 2000). Dies entspricht der ‚französischen‘ Lösung, auch diese Funktionen möglichst nahe beim Regierungschef zu platzieren, und spiegelt die britische „cabinet government logic of centralization“ (Bulmer u.a. 1998, 615) deutlich wider. Die bei Edwards noch ausschließlich für die aufsteigende Phase britischer Europapolitik festgestellte „British obsession with consistency“ hat sich damit nunmehr auch für die Anwendungsebene organisatorisch voll niedergeschlagen (Edwards 1992, 76).

Der mit der Koordination der Europapolitik befasste Unterausschuss des Kabinetts tritt das ganze Jahr über kontinuierlich teilweise mehrmals wöchentlich zusammen, das Koordinierungssystem gilt im europäischen Vergleich als sehr elaboriert: Es führt anhand einer permanent erneuerten Liste der für die Umsetzung zuständigen Beamten der Departments Arbeitsgruppen in ständig neuen Formationen beim Cabinet Office zusammen. Aber auch auf Kabinettssebene ist die Befassung nicht nur mit Problemen der britischen Politik in Brüssel sondern auch mit Umsetzungsproblemen regelmäßig gegeben. Die Dichte der Beziehungen zwischen der Londoner Regierungszentrale und Brüssel gilt als vorbildlich und wird zum einen durch die aktive europäische Personalpolitik des UK (Bulmer u.a. 2000, 56), zum anderen durch den engen (wöchentlichen) Einbezug der StV in die Steuerungsaufgaben des Kabinetts markiert (Kassim 2001).

Gleichzeitig aber – darin unterscheidet sich diese Koordinierungsform von der französischen – entstehen mehr und mehr von einzelnen Ressorts ausgehende, parallele Netzwerke, die mit dem Europa-Ausschuss und dem FCO im Normalfall nur Informationsbeziehungen haben (Wallace 1996). Die Stärken des Whitehall-Modells – eine ausgeprägte Kultur der Koordination und der gegenseitigen Information (Begründet durch die individuelle Ministerverantwortlichkeit) sowie eine Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns („Law addiction“) auch in Bezug auf die Umsetzung – werden hierdurch indes nicht in Frage gestellt (Bulmer u.a. 1998, 620f., 623f.). Eine besondere

Bedeutung hat die nach der Initiative von Michael Heseltine zur Verminderung der Regulierungsbelastung der britischen Wirtschaft installierte Kontrolle des RIA (Regulatory Impact Assessment, s. Press Notice DTI P/93/419). Seit Mitte der neunziger Jahre werden dazu zu einem frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses die potentiellen Umsetzungsprobleme analysiert und durch den verstärkten Einsatz juristischer Expertise immer frühzeitig in die Brüsseler britischen Positionen eingespeist. Diese verstärkte Präsenz von Juristen im CO kann als einer der bedeutendsten Effekte für das britische System gelten, denn es ist der organisatorische Ausdruck der hohen Aufmerksamkeit, die hier den Implementationsproblemen seit jeher bereits in der Initiativphase des europäischen Entscheidungsprozesses geschenkt wird.

Diese in der Verwaltungskultur *Frankreichs* eher defizitär ausgeprägten Eigenschaften kompensiert das dortige Modell der Umsetzungssteuerung durch ein – nach einer erneuten Reform im Jahr 1998 – inzwischen lückenloses und straffes System hierarchischer Kontrolle und eines ‚top down‘ Interventionismus. Sobald eine Vorlage aus Brüssel an das SGCI übermittelt ist, beginnt der zentrale Prozess der Umsetzungssteuerung. Die engmaschige Verfolgung des juristischen Gehaltes einer europäischen Vorlage in Bezug auf die nationale Inkorporierung ist freilich in keinem Mitgliedstaat organisatorisch so ausgebaut wie hier. Bereits einen Monat (Fristverkürzung seit 1998) nach der Übersendung eines Entwurfs ist das bei den Brüsseler Verhandlungen federführende Ministerium verpflichtet, eine Liste an SGCI und an den Conseil d’Etat zu übermitteln, aus der hervorgeht, welche regulativen Implikationen die EG-Vorlage in Frankreich haben könnte (S. hierzu Anweisungen des PM Jospin an seine Minister: Circulaire du 10 novembre 1998). Diese Expertise beinhaltet – neben einer Analyse des Textes im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsgebots – seit 1990 auch eine juristische Analyse (Etude d’Impact), in der die Texte genannt werden, die aufgrund einer europäischen Gesetzgebung voraussichtlich geändert werden müssen.

Eine herausgehobene Stellung nimmt hierbei der Staatsrat als Beratungsorgan der Regierung ein, der die legislative Qualität eines Textes bestimmt und damit zu einem frühen Zeitpunkt bereits über die spätere Involvierung des Parlamentes in den Umsetzungsprozess entscheidet (zu den Kriterien s. Französische Republik 1997).¹¹⁷ Er löst die Abteilung DAJ (Département des Affaires Juridiques, Quai d’Orsay) ab, die bis zum Ende der achtziger Jahre die juristischen Koordinierungsfunktionen innehatte, die Ressorts selbst, die

¹¹⁷ Zweifellos sind die Berichte des Staatsrates für die Ausformung des heutigen auf Antizipation juristischer Probleme ausgerichteten Systems der Umsetzung ausschlaggebende Dokumente gewesen Französische Republik, Conseil d’Etat (1993), *Rapport Public 1992*. Paris: La Documentation Française. S. a. heute noch den großen Einfluss des Maître de Requêtes Sauron für die organisatorische Reform des Entscheidungssystems.

bis in das Jahr 1992 etwa die Hauptverantwortung für die Klassifizierung der Texte im Hinblick auf Gesetzgebung und Verordnung hatten, haben nicht ‚funktioniert‘, so dass diese Aufgabe schließlich ganz dem Staatsrat übertragen wurde. Den Weisungen des Staatsrates haben im weiteren Verlauf der Behandlung des europäischen Textes die anderen Organe zu folgen, die Klassifizierungen der Texte werden überdies den Delegationen für Europäische Angelegenheiten der beiden Kammern zugänglich gemacht¹¹⁸, so dass das Parlament eine so gut wie vollständige Übersicht über die insgesamt regulativen Implikationen der Europarechts in Frankreich erhält (S. Circulaire du 21 avril 1993).

Nach der Veröffentlichung der Richtlinie im Amtsblatt der EU beginnt die eigentliche Inkorporierung in das nationale Recht: Hier sind zunächst die jeweils federführenden Ressorts verpflichtet, in kurzer Frist nach Eingang des Richtlinien textes dem SGCI eine Umsetzungsagenda mit entsprechenden legislativen Drafts vorzulegen.¹¹⁹ Jede Direktion ist für die Umsetzung des von ihr federführend bearbeiteten Textes, vor allem für die Formulierung der entsprechenden Dekrete, verantwortlich: Sie ernennt einen ‚Commissaire du Gouvernement‘, der den Text dem Conseil d’Etat vorstellt. Insgesamt ist damit eine Gruppe von vier Akteuren mit der Umsetzung auf dieser Ebene befasst: Für die zuständige Direktion jeweils ein Generalist und ein technischer Experte, für das Gesamtministerium ein Generalist (meist ein Vertreter des Sekretariats für Europäische Angelegenheiten) und ein Vertreter des Generalsekretariats der Regierung (Interview 8, 31). Liegt ein Textentwurf vor, wird dieser – nach der Zustimmung des Ministerkabinetts – an das im normalen Gesetzgebungsverfahren zuständige Generalsekretariat der Regierung (SGG, s. Py 1985) weitergeleitet und die – auch in sonstigen französischen Gesetzgebungsprozessen übliche – normative Expertise des Conseil d’Etat eingeholt. Im Falle der Verordnungsgebung geht der Text in dieser Form durch den Ministerrat, bei der Umsetzung durch Gesetzgebung wird der durch den Conseil d’Etat veränderte Text zur Grundlage für den *Projet de Loi*, die Regierungsvorlage im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. Dies ist zudem die kurze Frist, in der die Ministerien ihre Klienteln pflegen und entsprechende regulative Ergänzungen durch organisierte Interessen und Politikadressaten inkorporieren können. Diese Konsultationen, die im französischen Interessenvermittlungssystem ohnehin nicht stark ausgeprägt sind, werden aufgrund des Agenda-Drucks (S. Kap. ‚Time Constraints‘ in: Gil Ibanez 1999, 165-197) und der Notwendigkeit, sehr eng die regulative Ausgestaltung gegenüber den europäischen Texten zu kontrollieren, zusätzlich

¹¹⁸ S. Loi Josselin du 10 mai 1990 modifiée par la loi no 94-476 du 10 juin 1994.

¹¹⁹ Circulaire du Premier Ministre du 5 mai 1986, no 3140/SG; Circulaire du Premier Ministre du 25 janvier 1990, JORF du 1er février 1990.

eingeschränkt: Eine punktuelle Einsicht in das Vorgehen des Arbeitsministeriums bei der Umsetzung des Richtlinienpaketes ‚Divers Dispositions d’Adaptation Communautaire‘ hat erbracht, dass einen Monat vor Einbringung des Gesetzentwurfes in die Nationalversammlung kein einziger Arbeitgeber- oder Gewerkschaftsvertreter überhaupt über das anstehende – sozialpolitisch einschneidende – Maßnahmenpaket informiert war (Interview 7).

Die funktionierende interministerielle Koordinierung spielt für die Effizienz dieses Prozesses eine Hauptrolle, da die Ressortkonkurrenz in Frankreich sehr ausgeprägt ist: Schließlich werden in den meisten Fällen die Beamten der ‚administration déconcentrée‘ der jeweiligen Ministerien auch mit den Problemen der unmittelbaren Rechtsanwendung etwa auf Departementsebene befasst sein. Die Pariser Ministerialdirektionen entscheiden also über die Involvierung des gesamten nachgeordneten Beamtencorps ihrer Ressorts. Diese häufig heiklen Aushandlungsprozesse sind damit sehr blockadeanfällig, so beispielsweise im Bereich der Tierfuttergesetzgebung der EG: ‚Direction Générale de l’Alimentation‘ des Landwirtschaftsministeriums und ‚Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes‘ im Wirtschaftsministerium können sich nicht über die Zuständigkeit für entsprechende Kontrollen einigen. Dies führte dazu, dass jahrelang aus den Ministerien jeweils Verordnungsentwürfe vorgelegt wurden, nach denen die eigenen Beamtenkollegen diese Kontrollen vor Ort vornehmen. Allein eine diesen Organisationen übergeordnete Institution, namentlich der Matignon bzw. das Kabinett des Premierministers, ist in der Lage, eine solche Auseinandersetzung zu beenden (Le Monde, 15. Oktober 1999, 6). Das SGCI kann zudem weitere regulative Expertise in den Umsetzungsprozess einspeisen: Dies geschieht durch die Einschaltung der Botschaften in den europäischen Partnerstaaten zur Ermittlung der dortigen Umsetzungsfortschritte (Sauron 1998, 173). Die telefonische Kontaktaufnahme mit europäischen Ressortkollegen ist anscheinend nicht verbreitet (Interview Arbeitsministerium) bzw. Arbeitsbeziehungen in Brüsseler Arbeitsgruppen und Komitees führen offensichtlich nicht dazu, dass Methoden der ‚klassischen‘ Diplomatie obsolet werden, denn immerhin geht es darum, den Stand der Umsetzung bei den Partnern zuverlässig zu ermitteln.¹²⁰ Der Europäischen Kommission wird der dem Staatsrat vorgelegte Text zeitgleich zugeleitet: Das bedeutet, dass zu einem relativ frühen Zeitpunkt der Umsetzung bereits eine Rückmeldung an die Kommission gegeben wird. Diese verläuft über den fachpolitischen Conseiller der Ständigen Vertretung, der für die Kommunikation zwischen GD und Ressorts auch de facto im Grundsatz noch verantwort-

¹²⁰ Frankreich hat sich dazu eine Kommissionsstrategie zueigen gemacht: Beim Wirtschaftsministerium wurde eine Beschwerdestellen Binnenmarkt eingerichtet, bei der französische Wirtschaftsakteure über Diskriminierungen durch Partnerstaaten anzeigen können.

lich ist: Die französische Ständige Vertretung spielt für den Umsetzungsprozess eine große Rolle, denn der dort vertretene Ressortbeamte kann echte Vermittlungs- und Konfliktminimierungsfunktionen in den Prozess einbringen, insbesondere wenn es zu Paketsitzungen und anderen gemeinsamen Umsetzungsarbeiten zwischen den Kommissionsbeamten und den nationalen Vertretern kommt (Interview 33). Für die Beziehung zwischen nationalen Beamten und Kommissionsbeamten während der Umsetzung gilt die Faustregel, dass diese nur dann nennenswert sind, wenn der Kommissionsbeamte Franzose oder zumindest frankophon ist (Interview 33). Der Personalkreislauf der fachpolitischen ‚Europaexperten‘ der Ressorts zwischen Ständiger Vertretung, SGCI und Europaabteilung im Ministerium ist sehr eng geknüpft, so dass ausgewählte Beamte den Entscheidungsprozess aus allen Perspektiven kennen lernen. Freilich scheinen die Beziehungen zwischen den ‚technischen‘ Direktionen und den Europaabteilungen innerhalb der Ressorts schwierig: Vor allem bei Verzögerungen der Umsetzung auf Referentenebene in den technischen Direktionen kommt es häufig zu Konflikten, wenn die Vertreter der Europaabteilungen ihre Kollegen „auf Linie“ zu bringen versuchen. Dieses unterschiedliche Handlungsmuster ist nicht hauptsächlich auf eine ‚europäischere‘ Einstellung der Beamten in den horizontal-vertikal (Horizontal innerhalb der Ressorts, vertikal mit Kontakt zur Brüsseler Ebene) ausgerichteten Segmenten der Ministerialbürokratie zurückzuführen, sondern auf deren schwächer ausgeprägte Beziehungen zu den Politikadressaten (Interview 33).

An der Spitze des Apparates treten Generalsekretariat der Regierung und SGCI bei diesem Verfahren gleichberechtigt gegenüber den Ressorts auf, vor allem bei den gemeinsamen Sitzungen mit den Kabinettschefs der Minister, in denen die Planungen für die Richtlinienumsetzung, insbesondere im Hinblick auf die Steuerung der parlamentarischen Agenda, vorgenommen wird. Der Premierminister bzw. seine fachpolitischen Berater werden durch SGCI/SGG halbjährlich für ihre Sektoren über den Stand der Umsetzung informiert und stehen in ständigem horizontalem Kontakt zu den entsprechenden Leitungsebenen der Ressorts. Das Kabinettskollegium spielt für die Willensbildung der Regierung und die Lösung von Konflikten zwischen Ressorts in Frankreich keine Rolle. Das Kollegialprinzip wird so aufgefasst, dass Einstimmigkeit im ‚Conseil des Ministres‘ die Entscheidungsregel ist. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts werden im Vorfeld durch einen Schiedsspruch des Premierministers bzw. – im Falle gleicher Mehrheiten – die Intervention des Staatspräsidenten ausgeräumt. Gesetzesentwürfe zur Umsetzungsgesetzgebung, über die im Vorfeld keine Einigung herbeigeführt werden kann, müssen deshalb von der Tagesordnung des Kabinetts genom-

men werden.¹²¹ Neu eingeführt wurde im Jahr 1998 ein automatischer Arbitrage des Regierungschefs, sollte der Umsetzungspflicht drei Monate vor Ablauf der Frist nicht nachgekommen worden sein (Circulaire du 10 novembre 1998). Solche automatischen Höherverweisungen sind für die Aktivität der Ressorts bei der Erstellung der ‚nationalen‘ Gesetzesentwürfe ausgeschlossen; im Gegenteil ist in den letzten Jahrzehnten die Entwicklung festzustellen, dass die Involvierung des Premiers in solche interministeriellen Clearing-Prozesse generell nachlässt (Rouban 1995, 48). Allein im Bereich der europapolitischen Koordinierungsprozesse nehmen die Interventionen des Regierungschefs zu, für den Bereich der Umsetzung nunmehr sogar aufgrund von Kodifizierung zur Steuerung des durch das europäische Sanktionssystem erzeugten Agenda-Drucks.

Neben Frankreich und Großbritannien hat nur *Irland* von Anfang an eine Ansiedlung der Umsetzungssteuerung beim Regierungschef praktiziert: Das irische Modell ist mit dem französischen vergleichbar, denn auch hier besteht eine Arbeitsteilung auf der Ebene der Regierungssekretariate (Secretary General/European Affairs und Secretary General to the Government), durch die einerseits eine Steuerung der interministeriellen Abstimmungsprozesses durch das Kabinettssekretariat Europa erfolgt, andererseits ein extrem enges Agenda-Management (Vor allem mit Blick auf die parlamentarische Phase)¹²² durch das allgemeine Regierungssekretariat gegeben ist (Republik Irland 1998). *Österreich* und *Schweden* zählen als Neumitglieder ebenfalls in diese Gruppe. In Österreich nimmt seit 1992 im Kanzleramt eine Integrationsarbeitsgruppe die zentralen Funktionen der Agenda-Steuerung und der interministeriellen Koordination wahr, nicht nur zwischen den Ressorts, sondern auch vertikal mit Blick auf Bundesländer und Kommunen (Morass 1995, 82).¹²³ Dem Kanzleramt ist entsprechend ein Europastaatssekretär beigeordnet, der hier als organisatorischer Anker fungiert. Die Aufgaben der aufsteigenden Koordination in Bezug auf den regulativen Abgleich der europäischen Gesetzesinitiativen steuert eine Arbeitsgruppe des Außenministeriums, in denen Vertreter der Ressorts, vor allem des Justizministeriums breit präsent sind, gleichzeitig werden hier die Umsetzungsmaßnahmen parallel zum Brüsseler Entscheidungsprozess entwickelt und permanent mit dem ös-

¹²¹ S. hier zuletzt Jospin zu seinem Regierungsantritt an seine Minister: „Je ne souhaite pas trancher les divergences portants sur des aspects secondaires de l'activité gouvernementale et vous invite à les régler entre vous“ (Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental“, JORF no 131 du 7 juin 1997, 9170)

¹²² Der irische Dail zählt zu den Parlamenten mit der geringsten Tagesordnungsautonomie in Europa (S. Kap. 4.4).

¹²³ S. Probleme der Einflussnahme derselben auf das Umsetzungsverhalten der Bundesländer: Kurier 22.11.1995, Brüssel rügt Wien wegen Neutralität und Binnenmarkt.

terreichischen Recht abgeglichen (Schulz 1996, 60). Schweden hat ebenfalls für ein solches Muster optiert und seit 1996 die europapolitische Politikkoordination bei einem dem Premierminister zugeordneten Staatssekretär angesiedelt, der auch für die Implementationssteuerung zuständig ist (Ruin 1997, 452).

In Frankreich ist der beschriebene Prozess der Zentralisierung der Umsetzungssteuerung erst in den achtziger Jahren sichtbar geworden, namentlich im Jahr 1986, in dem dem SGCI die Gesamtverantwortung für die Umsetzungssteuerung überantwortet wurde und es vom Europaministerium zurückverlegt wurde an die Administration des Premierministers (Ciavarini Azzi 1985, 183). Dies geschah parallel zur Einrichtung zentraler Stellen für die Koordinierung der europäischen Willensbildungsprozesse und der Umsetzung in den Ressorts: Bis heute wurden in allen wichtigen mit der Europagesetzgebung befassten Ministerien die Monitoring-Aufgaben, die vor allem in der Kontaktpflege mit dem SGCI und der Ständigen Vertretung bestehen, an die bestehenden Direktionen für Internationale Beziehungen oder für Allgemeine Rechtssachen delegiert (Circulaire du 10 novembre 1998, Rnr. 2.1). Wenn auch diese Situation von Sauron mit Blick auf die Brüsseler Anforderungen an das Implementationssystem für unzureichend gehalten wird (Sauron 2000, 139), so scheinen doch die Erfolgchancen weiterer horizontaler Organisationen, die entgegen ihrer institutionellen Platzierung hierarchisch innerhalb der Ressorts steuern sollen, schlecht: Die bisherigen Erfahrungen der Europaabteilungen deuten darauf hin, dass deren Einflussmöglichkeiten eher begrenzt sind. Sie reproduzieren zwar das für Frankreich typische Muster der zentralen an der Spitze angesiedelten Führungsorganisation, die mehr oder weniger aus der ‚normalen‘ ministeriellen Hierarchie ausgeschlossen ist. Das stellt sie zwar in die Nähe der Ministerkabinette, mit denen sie enge Beziehungen pflegen, der Zugriff auf die technischen Direktionen ist deshalb auch genauso schlecht wie der der Kabinettsexperten für europäische Fragen (Interview). Die britische Option für eine möglichst auf der unteren Ebene angesiedelte, sachnah bereitgestellte Personalressource zur Implementationssteuerung erscheint vergleichsweise Erfolg versprechender.

Weitere Mitgliedstaaten, die in den achtziger Jahren die Koordination der Umsetzungsprozesse noch beim Außenministerium angesiedelt hatten, haben inzwischen für eine ‚zentrale‘ Lösung optiert und ebenfalls die zuständige Verwaltungseinheit an die unmittelbar dem Regierungschef unterstehende Bürokratie angekoppelt: *Spanien* und *Italien* haben in den neunziger Jahren Zuständigkeiten für die Umsetzung zunehmend vom Außenministerium wegverlagert. Für beide Regierungssysteme ist dies eine ‚systemwidrige‘ Zentralisierungstendenz, da die Machtressourcen des Regierungschefs hier hinter jenen des französischen und britischen zurückbleiben. In beiden Ländern haben sich die Umsetzungsbilanzen nach dieser organisatorischen Um-

gestaltung erheblich verbessert (S.u.).

In *Italien* hat sich für die Umsetzungssteuerung bereits seit 1979 eine langsame Funktionsverschiebung ergeben (S. zunächst noch irritiert: Ciavarini-Azzi 1985, 195), die vor allem darauf zurückzuführen war, dass es der mit Abstand am häufigsten vor dem EuGH wegen Vertragsverletzungen verurteilte Mitgliedstaat war (114 von insges. 280 EuGH-Urteilen wegen Vertragsverletzungen zwischen 1958 und 1989, s.a. Leanza 1989). Das Außenressort hat in Italien eine traditionell herausgehobene Stellung und stand daher auch bis weit in die achtziger Jahre im Mittelpunkt europapolitischer Koordinierung auf der nationalen Ebene (Franchini 1992). Es ist daher zu Recht Mitte der achtziger Jahre von Ciavarini Azzi noch zu den Systemen des Typs II (S.u.) gezählt worden. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wird mit dem Legge Fabbri (G.U. 13 marzo 1987, no 109) schließlich ein erster Schritt hin zu einem stärker zentral koordinierenden Vorgehen gemacht, indem die bürokratische Fragmentierung der Zuständigkeiten für die Umsetzung konterkariert. Die Zuständigkeiten werden auf das Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie beim Regierungschef (Art. 1) und das ebenfalls dort angesiedelte Europaministerium ohne Portefeuille Ministero per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie (Art. 2) übertragen und damit dem „sistema disaggregato“ entgegen gearbeitet (Chiti 1991, 13). Da die Umsetzungsproblematik in den Folgejahren das Kernproblem bürokratischer Steuerung des Integrationsprozesses in Italien blieb, nahm die Bedeutung des beim Regierungschef angesiedelten Europaministers nach der Schaffung eines neuen Instrumentes, des Legge Annuale Comunitario (L.A.C.) auf der Grundlage des Organisationsgesetzes No 86/89 La Pergola (G.U. 10 marzo 1989, no 58), weiter zu, wenngleich immer auch das persönliche Profil des jeweiligen Amtsinhabers eine besondere Bedeutung hatte (S. dynamische Entwicklung unter Letta). Den vorläufigen Endpunkt dieser Entwicklung stellt die letzte Revision des Jahres 2000 dar (Decreto del 19 settembre 2000, G.U. 20 ottobre 2000, Seria Generale n. 246, 14). Nunmehr ist das Dipartimento, das seit 2001 im Berlusconi-Kabinet mit dem Europaminister Rocco Buttiglione besetzt ist, zum absoluten politischen Entscheidungs- und Steuerungszentrum italienischer Umsetzungspolitik avanciert. Der besagte Organisationserlass, der noch auf die Regierung Amato zurückgeht, bringt damit einen Prozess zum Abschluss (S. für diesen Prozess bis 1997-98: Hanny 1999), der die in hohem Maße fragmentierte Ministerialbürokratie Italiens auf die Funktion der europäischen Rechtsumsetzung hin rationalisiert. Es kann nunmehr von einer nahezu vollständigen Übertragung der Kompetenz für die Überwachung und Koordinierung der Implementationsmaßnahmen gesprochen werden, denn auch die interministerielle Koordinierung ist übertragen worden, vor allem die Aufgaben der gegenseitigen Information und Konsultation über zu ergreifende Umsetzungsmaßnahmen.

Damit können nunmehr (a) die Koordination der Staat-Regionen-Konferenz, (b) die interministerielle Koordination, (c) die Vorbereitung des Jahresgesetzes zur Umsetzung und die entsprechende Steuerung des parlamentarischen Prozesses sowie (d) das Management der Vertragsverletzungsverfahren in Italien und (e) die Organisation und Steuerung der Paketsitzungen mit der Kommission heute aus einer Hand erfolgen, was ein in der Gesamtsicht des politisch-administrativen Systems enormes Maß an Zentralisierung kennzeichnet. Die Politikkoordinierung der Prae-Brüssel-Phase wird freilich weiterhin vom Außenministerium aus geführt, so dass nicht von einer durchgängigen Zentralisierung der europapolitischen Aufgaben ausgegangen werden kann. Im Gegenteil entsteht nunmehr die organisatorisch fragwürdige Situation, dass die Aufgaben der nach Brüssel aufsteigenden und absteigenden Politik-Koordinierung geteilt sind (Carmeli 2001). Dennoch wird die im Ufficio 3 angesiedelte „Cabina di monitoraggio sull’attuazione del diritto comunitario in Italia“ als äußerst effektiv auf den Scoreboard-Prozess der GD MARKT hin abgestimmt angesehen, da hier eine engere Anbindung an das Kabinett geschaffen wurde:

„Il primo anno d’operabilità della „Cabina“ ha consentito di ottenere risultati importanti per quanto concerne il controllo dell’avvenuta trasposizione delle norme comunitarie nel nostro ordinamento con l’irrogazione di sanzioni, peraltro prettamente politiche, da parte del Consiglio dei Ministri in caso di accertate irregolarità“ (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2001, 157).

Damit hat sich auch in Italien das bürokratische Kräftefeld hin zum Regierungschef verzerrt, wenn auch die StV Italiens weiterhin angibt, dass die Probleme der interministeriellen Koordination Hauptfaktor für die Verzögerungen des italienischen Umsetzungsprozesses sind (S. Fragebogen der Kommission 2001, 166).

In *Spanien* wird ebenfalls die Zentralisierung der Umsetzungssteuerung für die Verbesserung der Umsetzungsbilanzen verantwortlich gemacht. Auch hier ist in der zweiten Regierung Aznar der defizitären interministeriellen Koordination durch eine Revision der Kabinettsorganisation entgegengearbeitet worden.¹²⁴ Die zunehmende Entmachtung des interministeriellen Ausschusses CIAC (Conferencia Interministerial para Asuntos Comunitarios, unter Vorsitz des Außenminister bzw. Europastaatssekretärs) beim Außenministerium, der von Beginn der spanischen Mitgliedschaft an für die Koordination der spanischen Europapolitik zuständig war, wurde schon im Verlauf der neunziger Jahre durch die wachsende de facto Bedeutung des beim Wirtschaftsministerium angesiedelten interministeriellen Ausschusses Conferen-

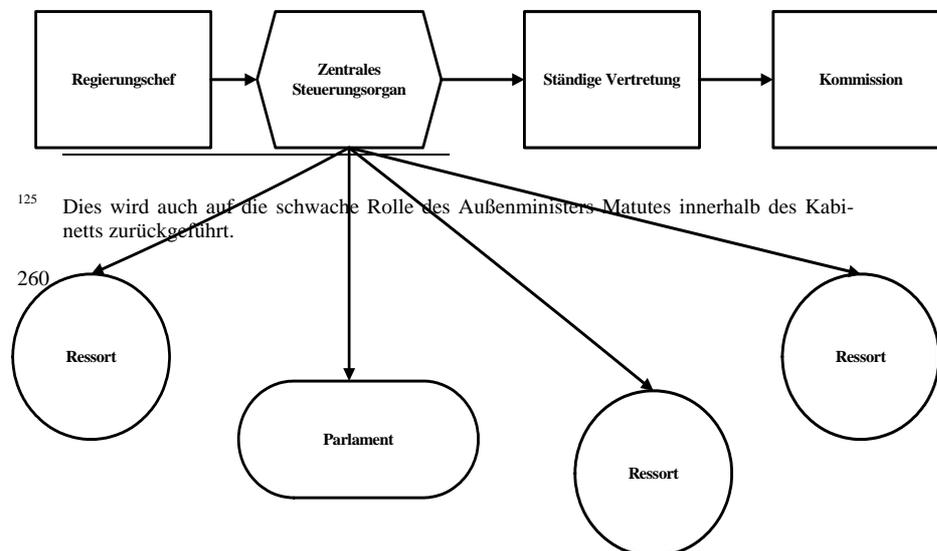
¹²⁴ Für Informationen zu den jüngeren Entwicklungen in Spanien bin ich Felipe Basabe zu Dank verpflichtet.

cia Interministerial para Asuntos Económicos konterkariert¹²⁵, der zunehmend horizontale Koordinierungsfunktionen in Bezug auf die absteigende Phase der spanischen Europapolitik wahrnahm. Der so entstandenen defizitären Situation wurde bereits in dieser Phase durch häufigere direkte Eingriffe des Aznar-Kabinetts im Moncloa entgegengesteuert, sie wurde jedoch mit der Wiederwahl Aznars im Frühjahr 2000 im Rahmen eines Revirements kompensiert. Dies ist nunmehr durch eine umfassende Umorganisation der Zuständigkeiten für die interministerielle Koordinierung geschehen:

Diese Funktionen, die traditionell vom Staatsminister des Kabinettspräsidiums wahrgenommen wurden, sind nunmehr auf den Ersten Vize-Präsidenten der Regierung übertragen worden, dem einflussreichen ehemaligen Minister für Öffentliche Verwaltung und Koordinierung der Zusammenarbeit mit den Comunidades Autonomas, Mariano Rajoy. Die Überantwortung der Koordinationsfunktionen an den Vize-Premier, der selbst eine wöchentliche Überprüfung des Standes der Umsetzung vornimmt und nunmehr im Zentrum des administrativen Koordinationsprozesses der Umsetzung steht, wird in Spanien als ursächlich für die verbesserte Effizienz des Umsetzungsprozesses angesehen und korreliert stichtagsgenau mit der Verbesserung der spanischen Umsetzungsbilanzen des Gemeinschaftsrechts (Bericht der Kommission 2001, 161).

In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten (sieben von fünfzehn) ist also heute eine Zentralisierung der Umsetzungssteuerung beim Regierungschef das hauptsächliche Organisationsprinzip, wobei eine Verstärkung dieser Zentralisierungstendenz sich seit Mitte der achtziger Jahre deutlich abzeichnet (Frankreich, Italien, Spanien). Zwar spielen die Außenministerien meist eine ergänzende Rolle, wenn es um die Kommunikation mit der Brüsseler StV oder etwa um das Management von Vertragsverletzungsverfahren geht (S. zusammenfassende Übersicht in: Gil Ibanez 1999. 260-269). Die Kernfunktionen Agenda-Setting und interministerielle Koordination sind indes auf an die Regierungszentrale angelagerte Organisationen übergegangen.

Schaubild 10: Modell 1 – Zentrale Steuerung beim Regierungschef



IV.3.2 Modell II: Steuerung des Umsetzungsprozesses durch das Außenressort

Der zweite Strukturtyp der Umsetzungskontrolle ist das Modell eines an das Außenministerium angegliederten Instrumentes der Umsetzungssteuerung europäischer Politik (Ciavarini-Azzi 1985, 195): Die interministerielle Koordination wird durch ein Komitee bzw. eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Ressorts zusammengesetzt ist, gesichert. Diese Form kann gewissermaßen als historischer Überrest einer Ära gelten (S. für eine historisch-institutionalistische Erklärung Bulmer u.a. 1998). Vor allem bei den später beigetretenen Mitgliedstaaten ist diese organisatorische Ausgestaltung auf einen Lock-In-Effekt zurückzuführen, der sich bereits während der von den Außenministerien geführten Beitrittsverhandlungen über die Übernahme des Acquis ergeben hat. In den Gründungsmitgliedstaaten ist der Ausgang des historischen Streits zwischen Wirtschafts- und Außenressort zumeist prägend für die Kompetenzwahrnehmung in der europäischen Politikkoordination geblieben (zuletzt so auch für Finnland).

Zwei Probleme bringt die Ansiedlung an das Außenministerium mit sich: Es verfügt über keinerlei Richtlinienkompetenz gegenüber den Ressorts. Die Koordinationsfunktion, die in Frankreich und Großbritannien von den dem Regierungschef beigeordneten Organen wahrgenommen werden kann, ist hier ausschließlich durch die exklusiven Informationsbeziehungen dieses Ressorts nach Brüssel gerechtfertigt. Das bedeutet aber, dass im Fall von Ab-

stimmungsproblemen zwischen den Ministerien auf dieser Ebene kein Potential für hierarchische Intervention gegeben ist, und dass diese Funktion auf eine andere Institution delegiert werden muss: Daher korreliert dieses Arrangement meist mit einer konsensualen Verwaltungskultur. Bei Ressortkonflikten entscheidet hier häufig nicht der Regierungschef, sondern das Kabinett. Die zentrale Steuerungseinheit der Rechtsumsetzung ist also in den meisten Fällen, die dem zweiten Modell entsprechen, nicht mehr als eine interministerielle Clearing-Stelle.

Als ein Beispiel gilt die Kabinettsstruktur der *Niederlande*, deren Bezüge zur Spitzenbürokratie durch ein hohes Maß an Fragmentierung geprägt sind. Sektorspezifisch sehr unterschiedliche administrative Kulturen gehen zudem zurück auf die stark abweichenden Rekrutierungswege der Ressorts und die an sie gekoppelten Konsultationsorgane (Andewegu.a. 1993, 176ff.). Auch der niederländische Ministerpräsident ist in seinem Kabinett nur *primus inter pares*, so dass das Muster der konsensualen Konfliktregelung sich funktional einfügt in ein System, das auch aufgrund häufiger Koalitionsregierungen oft verglichen wird mit einem „Orchester ohne Dirigent“ (Gladdish 1991, 144).

Dementsprechend waren bei der Ausgestaltung der europapolitischen Entscheidungsprozesse Machtkonzentration und hierarchische Steuerungsmodelle innerhalb der Administration keine Option, obwohl der Mangel an interministeriellen Koordinationsmechanismen und die Konkurrenz zwischen Premierminister und Außenminister früh als Effizienzprobleme der niederländischen Politik gegenüber Europa erkannt wurden (van den Bos 1991, 66-87).

Auch in den Niederlanden beginnt seit den neunziger Jahren die Umsetzungssteuerung bereits mit der Übermittlung des ersten Kommissionsentwurfs: Parallel wird der Richtlinienentwurf an alle Parlamentarier übermittelt, so dass eine frühzeitige Information der Fachpolitiker und Ausschüsse gegeben ist. Die Direktion für Europäische Integration beim Außenministerium leistet den Vorsitz der im Jahr 1989 neu bei ihr angesiedelten Organisation „Neue Kommissionsvorlagen“ (Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen), eine interministerielle Arbeitsgruppe, die vornehmlich aus juristischen Experten zusammengesetzt ist und die über Federführung und Mitberatung der Gemeinschaftsvorlagen konsensuell entscheidet. Das federführende Ministerium versucht in diesem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses bereits einen Überblick über die legislativen und finanziellen Implikationen der europäischen Entscheidung in den Niederlanden zu ermitteln. Ebenfalls in diesem frühen Stadium wird das Justizministerium involviert, wo eine Qualitätskontrolle der Umsetzungsmaßnahmen sowie eine Kompatibilitätskontrolle nicht europäisch verursachter nationaler Gesetzgebung laufend erfolgen. Diese Sorgfalt hinsichtlich der legislativen Kodifizierungstechniken wird beratend unterstützt durch eine interministerielle Ar-

beitsgruppe für Europarecht (ICER), die regelmäßig die Kohärenz des niederländischen Rechts überwacht, sowie den niederländischen Staatsrat, der ebenfalls traditionelle Funktionen der Normprüfung wahrnimmt.

Nach Übermittlung der verabschiedeten Richtlinie sind die Ressorts zur Erstellung eines Umsetzungsplanes innerhalb eines Monats verpflichtet (Dies geht aus den seit 1992 geltenden neuen Aaneijzingen voor de Regelgeving hervor, s.a. Baas 1996, 1203). Ausnahmen von dieser Regel können nur mit Zustimmung des federführenden Ministers zugelassen werden. Neben der ausgebauten Qualitätskontrolle (S. Kap. Instrumente) ist die enge Steuerung des Zeitplans die zweite bedeutende Neuerung des Umsetzungsverfahrens, den die neue Regelung von 1992 vorschreibt. Sie verursacht die gravierendste Änderung des Umsetzungsverfahrens im Verlauf der neunziger Jahre und beruht auf einem – eigens für die EG-Vorlagen eingeführten – Fast-Track-Mechanismus. Dieser beschleunigt das Umsetzungsverfahren durch eine weitreichende Revision des normalen Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahrens speziell für die schnelle Umsetzung europäischer Rechtsmaterien (Königreich Niederlande 1990). Diese Änderungen, die 1994 in Kraft traten, werden im niederländischen Verwaltungsrecht AWB (Algemene wet bestuursrecht Art. 1.2.1 und Art. 1.2.2) kodifiziert und beinhalten zwei wesentliche Modifikationen: Erstens werden im Rahmen solcher Verfahren nunmehr die im niederländischen Gesetzgebungsprozess normalerweise obligatorischen Konsultationsverfahren mit den berufsständischen Organisationen (Beratungen der „Produktschappen“) außer Kraft gesetzt. Zweitens entfallen die Veröffentlichungspflichten für Verordnungsentwürfe und die normalerweise einzuhaltende Frist für das Inkrafttreten eines Gesetzes nach seiner Veröffentlichung, wenn hier bindende Entscheidungen der Kommission oder von Rat und Parlament auf der nationalen Ebene umgesetzt werden (Baas 1996, 1203). Das bedeutet unter anderem, dass das Parlament seinen traditionellen ‚Oversight‘ über Verordnungsentwürfe verliert. Die etablierte Praxis in vielen Ministerien, die EG-Gesetzgebung im Rahmen des ‚normalen‘ Verfahrens oder im Zusammenhang einer generellen Gesetzesrevision umzusetzen, soll grundsätzlich nicht mehr angewandt werden zugunsten des neuen Verfahrens (Van der Vlier 1994, 732). Harmsen brandmarkt den „radikalen Charakter“ der hier zugrunde liegenden politischen Rationalität

„The Dutch legislative system is usually portrayed as a relatively slow one, consciously designed to foster a broad degree of consensus by means of extensive consultation. Such a rationale fits rather poorly with the logic of the Community legislative system...Within the Community context, the primary consideration is one of timely and uniform implementation. The building of consensus at the stage of national implementation might, at best, be seen as rather superfluous, given that the decision normally can no longer be substantially altered“ (Harmsen 1999, 104).

Die interministerielle Arbeitsgruppe des Außenministeriums ist freilich

nicht in der Lage, im Falle fortgesetzter Ressortkonflikte den Umsetzungsprozess gegen Widerstände zu forcieren, wozu das französische SGCI beispielsweise in hohem Maße fähig ist. Bei den häufig auftretenden Abstimmungsproblemen zwischen den Ressorts muss stets zunächst eine Entscheidung des Kabinetts herbeigeführt werden, was erhebliche Verzögerungen des Umsetzungsprozesses nach sich ziehen kann (S. Bericht der Kommission 2001, 168, s.a. Andeweg 1988). Andererseits leistet das Kabinett – bzw. der seit 1996 so bezeichnete Kabinettsunterausschuss des Raad voor Europese Aangelegenheden (REA) – aber auch einen entscheidenden Beitrag zur Beschleunigung des Umsetzungsprozesses, indem er monatlich einen Austausch über den Stand der Umsetzungsbilanz verpflichtend auf seine Tagesordnung nimmt. Der Ministerpräsident sitzt diesem Unterausschuss vor, so dass auf dieser Ebene das Außenministerium keinen erheblichen Einfluss auf die Steuerung der Umsetzung mehr nimmt. Zusätzlich beschleunigend wirken sich zudem die gut ausgebauten Berichtspflichten gegenüber dem Parlament aus, das vierteljährlich über den Stand der Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften obligatorisch informiert werden muss (Bericht der Kommission 2001, 168). Auch dem Parlament gegenüber ist allerdings ausschließlich der Regierungschef für die auftretenden Probleme der Politikkoordination verantwortlich: „...draagt de Minister-President in laatste instantie zorg voor de coördinatie van dit beleid en hij tegenover het parlement verantwoordelijk voor gebreken in dit coördinatie.“ (Brief des Ministerpräsidenten van Agt an den Präsidenten der Zweiten Parlamentskammer, zit. nach Harmsen 1999). Diese Kompetenzzuweisungen im Hinblick auf die Umsetzung an den Ministerpräsidenten werden – neben den Kompetenzgewinnen in den Außenangelegenheiten – als „major contributing factor in the progressive prime ministerialization of Dutch government“ gesehen (Harmsen 1993, 95). Das im Verlaufe der neunziger Jahre veränderte niederländische Implementationsregime (Ciavarini Azzi hat Mitte der achtziger Jahre das niederländische noch dem deutschen Modell angenähert, Ciavarini Azzi 1985, 25) ist also einem in hohem Maße auf bürokratische Effizienz hin angelegten Veränderungsprozess unterworfen gewesen.

Auch *Belgien* zählt neben *Luxemburg*, *Portugal* und *Dänemark* zu den Mitgliedstaaten, die für eine Koordinationsfunktion des Außenministeriums bei der Steuerung der Umsetzung optiert haben. Diese wird hier durch die ‚Coordination Europe‘ bezeichnete Abteilung wahrgenommen, die zunächst die Federführung und Mitberatung bzw. die regionalen Zuständigkeiten für die Umsetzung feststellt: Neben dem ‚Departement Pilote‘, also dem federführenden Ressort wird neuerdings ein ‚Gestionnaire de Parcours‘ bestimmt, der in personam für den gesamten Gesetzgebungsprozess einer Richtlinie verantwortlich ist: Auch hat Belgien seit dem Jahr 2000 vorgesehen, dass in der ersten Phase der Entscheidungsprozesses – dem britischen Beispiel fol-

gend – die beim Premierminister angesiedelte ‚Agence pour la Simplification Administrative‘ involviert wird, die im Sinne der ‚impact assessment‘ Machbarkeitsstudien und Wirkungsanalysen von Richtlinienprojekten in Belgien früh erstellt. Nach Richtlinienveröffentlichung erfolgt nunmehr eine enge regelmäßige Überprüfung der Umsetzungsfortschritte in den Ressorts. Dabei wird beachtet, dass die Vertreter der technischen Direktionen in diesem Rahmen mit den Brüsseler Verhandlern zusammengebracht werden, sollten diese zuvor nicht selbst ihre Ressortinteressen wahrgenommen haben (Lejeune 1995, 81). Sollte die interministerielle Koordinierung des Umsetzungsprozesses auf der Ebene der „Europa-Koordinatoren“ der Ressorts im J.12-Ausschuß scheitern, wird eine interministerielle Konferenz eingeschaltet, die politische Klärung – vor allem mit den Regionen – herbeiführt (CIPE-Conférence Interministérielle pour la Politique Etrangère). In Belgien stellt allerdings die problematische Kompetenzteilung zwischen föderaler Ebene und den Communautés bzw. Regionen die Regulierung der Umsetzungsprozesse vor erhöhte Schwierigkeiten. Die Möglichkeiten, diese Umsetzungsprobleme zu minimieren, indem der Bund Gebrauch von ihm ausdrücklich nur für die Durchsetzung gegenüber den Regionen gegebene Reserverfunktionen („Pouvoir de Substitution“, s. belg. Verf. Art. 169, s. Gilliaux 1997, 26ff.) macht, wird in Kap. 4.5 beschrieben. Die Einrichtung einer Durchgriffskompetenz des Bundes konterkariert den belgischen Dezentralisierungsprozess, aber macht ihn auch gleichzeitig überhaupt erst kompatibel mit den Anforderungen des europäischen Rechts. Dem relativ ausdifferenzierten System der Beteiligung in der aufsteigenden Phase des Politikprozesses (S. vier verschiedene Beteiligungsformen auf der Ratsebene, Delmartino 2000, 148), steht der Bundesebene damit ein vergleichsweise robuster Mechanismus zur Verfügung, der vor allem finanzielle Belastungen durch Nicht-Umsetzung vermeiden helfen soll. Belgien hat darüber hinaus in den späten neunziger Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, seine Umsetzungsbilanzen zu verbessern: Die bereits genannten Maßnahmen (Impact-Analysen und ‚Gestionnaire de Parcours‘) werden koordiniert durch einen im Jahr 1999 ernannten Regierungskommissar für Umsetzungsfragen des EG-Rechts, der für den ‚Plan d’Action Transposition‘ verantwortlich zeichnet. Im Rahmen dieses koordinierten Aktionsplanes wird nunmehr als eine Maßnahme auch die Kontrolle der Umsetzung durch das Parlament („Comité d’avis fédéral pour les questions européennes“) nunmehr in kürzeren zeitlichen Abständen (drei Monate) erfolgen.

In Portugal und Luxemburg kommt in Bezug auf die Umsetzung vor allem ein Vorteil zum Tragen, den ein kleiner Mitgliedstaat mit begrenzter administrativer Kapazität hat: Die Personengleichheit zwischen Brüsseler Verhandlern und nationalen Umsetzern ergibt sich hier vielfach automatisch (Beissel 1987), für *Luxemburg* geschieht es indes sogar, dass eine volle In-

volvierung in die aufsteigende Phase des Entscheidungsprozesse aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht gewährleistet werden kann. Fragmentierung ist daher in Luxemburg kein Problem und die Ansätze für die Politisierung der Umsetzung sind ebenfalls gering, denn die Ermächtigungen zur Implementation durch Verordnungsgebung werden breit ausgeschöpft, der *Copy-Out*-Ansatz ist hier dominant: In Luxemburg wird die Umsetzungssteuerung von der Direktion für Internationale Wirtschaftsbeziehungen im Außenministerium ebenfalls nur im Sinne eines Monitoring betrieben: Die Ressortverantwortlichkeit hat oberste Priorität, so dass Luxemburg in den neunziger Jahren wiederholt Schwierigkeiten hatte, den Verpflichtungen nachzukommen¹²⁶, eine Paketsitzung mit der Kommission suggeriert allerdings eher, dass der Luxemburgische Staatsrat als Prüfungsgremium im Umsetzungsprozess Expertisen nicht zeitgerecht bereitstellt (SEC(1999)367, 4ff.).

In den meisten kleinen Staaten sind Strukturen, die ausschließlich interministerielle Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben der Umsetzung wahrnehmen, schwach. Dies gilt auch für *Portugal*: Das Europasekretariat, das in den achtziger Jahren vom Ministerrat in das Außenressort wegverlegt wurde, hat seit 1994 zentrale Koordinierungsfunktionen für den aufsteigenden wie den absteigenden europapolitischen Prozess und kann damit eine gewisse Unabhängigkeit innerhalb des Ressorts für sich reklamieren (Magone 2000, 143). Als Staatssekretariat für Europaangelegenheiten (Secetariado de Estado para Assuntos Comunitarios – SEAC) mit der angegliederten administrativen Koordinierungsstelle DGAC (Direccao-General para Assuntos Comunitarios), das auch die Arbeit des Europaministers – ein Staatsminister im Außenministerium – sowie des CIAC, dem interministeriellen Ausschuss, koordiniert. Dieser wöchentlich tagende Ministerausschuss ist das Herzstück der Implementationssteuerung in Portugal. CIAC koordiniert die Umsetzung mit den Ressorts und in den beiden autonomen Gebieten, wobei der Vermeidung von Vertragsverletzungen oberste Priorität eingeräumt wird (Europäische Kommission 2001, 175). Als Clearing-Stelle für schwere Ressortkonflikte ist diese Koordinationsstelle freilich zu schwach ausgelegt, so dass das Kabinett nicht selten – dann in der Zusammensetzung als Ministerrat für EU-Angelegenheiten Letztentscheidungen herbeiführen muss.

Auch in *Griechenland*, wo zunächst die Europarechtsabteilung des Wirtschaftsministerium für die Rechtsumsetzung zuständig war (auch heute noch müssen alle Umsetzungsakte von Wirtschaftsminister gegengezeichnet werden), haben sich zunehmend Kompetenzen an das Außenressort verlagert, womit die Politiken der aufsteigenden und absteigenden Politikphase stärker

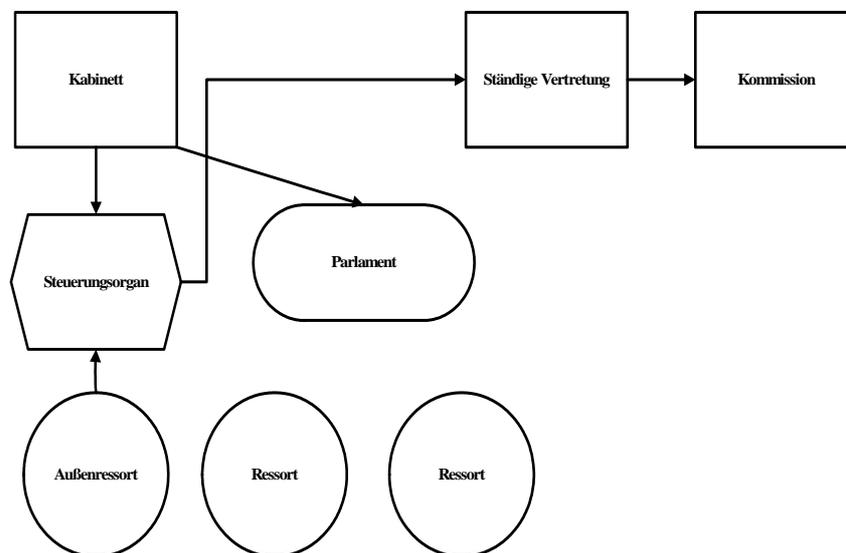
¹²⁶ Mit einer der schwächsten Umsetzungsdaten des Jahres 1998, als sich Luxemburg nunmehr auf dem 13. Platz wieder findet.

koordiniert werden. Der Hauptgrund für diese Kompetenzverlagerung ist freilich ein anderer: Die häufigen Verurteilungen Griechenlands durch den EuGH machten es nötig, den Umsetzungsprozess stärker juristisch zu begleiten, was allein durch die Rechtsabteilung dieses Ressorts geleistet werden konnte: Die EG-Rechtsabteilung ENYEK, die 1986 gegründet worden war, ist im Zuge einer Umstrukturierung im Jahr 1993 noch verstärkt worden durch die Zusammenlegung mit der allgemeinen Rechtsabteilung in diesem Ressort. Erst ab diesem Jahr ist in Griechenland (als Folge der schlechten Umsetzungsbilanzen der PASOK-Regierung) die erste nennenswerte interministerielle Koordination beim Außenamt institutionalisiert worden, die die im Wesentlichen administrativen Prozesse der Umsetzung zwischen den Ressorts gesteuert haben. Dies ist freilich stets auch von der Person und dem individuellen Einfluss des Amtsinhabers gegenüber den Spitzen der jeweils federführenden Ressorts abhängig. Auch sind die Verfahren für die Festlegung der Federführung in Bezug auf die Umsetzungssteuerung nicht definiert, so dass es hier – wie im Feld des Agenda-Managements und der Kontrolle – zu Fehlfunktionen und Zuständigkeitskonflikten kommt, die die Umsetzung erheblich verzögern – im eigentlichen Sinne ‚politische‘ Umsetzung findet nicht statt, denn informelle Prozesse auf der Regierungsebene führen zu einer Abschottung des Clearing und Inkorporierungsprozesses gegenüber den Adressaten (Stephanou u.a. 1997).

Schließlich hat auch *Dänemark* ebenfalls für eine Lösung optiert, die auf eine zentrale Steuerung durch das Außenressort hinläuft, denn das dänische Kabinettsystem gehört auf den ersten Blick neben dem niederländischen zu den am wenigsten hierarchisch strukturierten in Europa: Es beruht auf einem detailliert der europäischen Ressortteilung nachgebildeten System von – heute 35 – Beamtenausschüssen, die in der Lage sind, punktgenaue Lösungen für Arbeitsgruppen- und COREPER-Sitzungen zu generieren, ohne dass überhaupt interministerielle Koordinationsprobleme in demselben Maße auftreten können wie in anderen Mitgliedstaaten. De jure sollte der Außenminister an allen Sitzungen teilnehmen und hat in mehreren Ausschüssen den Vorsitz inne, was die besondere Bedeutung seines Ressorts für die tagespolitische Aufgabenwahrnehmung anzeigt. Wenn Interessen weiterer Ressorts betroffen sind, ist das Muster der negativen Koordination gegenüber dem federführenden Ministerium vorherrschend. Der Personengleichheit der zuständigen Beamten der aufsteigenden und absteigenden Phase wird dabei in Dänemark großes Gewicht beigemessen (Berranger 1997, 130f.). Neben dem ausdifferenzierten System der Beamtenausschüsse ist allerdings eine weitere Ebene eingezogen worden: Dem an der Spitze des Systems stehenden Kabinettsausschuss arbeitet seit 1992 eine kleinere Einheit mit etwa zehn hohen Beamten – beamteten Staatssekretären oder deren Vertretern – zu, die entsprechend dem Gewicht ihres Ministeriums vertreten sind, was die Ressort-

logik gegenüber der stark ‚europäisch‘ affizierten Arbeitsteilung der speziellen Beamtenschüsse konterkariert. Den Vorsitz hat der Leiter der Europaabteilung des Außenministeriums inne. Diese wöchentlich zusammentretende Arbeitsgruppe bereitet die Entscheidungsvorlagen für den Europa-Kabinettsausschuss vor, der ebenfalls in diesem Rhythmus zusammentritt, und der als primus inter pares den Premierminister als Mitglied hat. Wenn also auch die Koordinationsrolle des Außenressorts in der aufsteigenden wie der absteigenden Phase überragend ist, so kann hier – wie in Großbritannien und in den Niederlanden – von einem hohen Maß an Einbindung des ‚Europageschäfts‘ in die laufende Kabinettsarbeit ausgegangen werden. Die hohe Selektivität des Systems mit den durch das Außenministerium gelenkten Filterfunktionen auf den jeweiligen Entscheidungsstufen macht das dänische System einerseits zu einem der zentralisiersten in Europa (Nedergaard 1995), andererseits aber auch zu einem in einem hohem Maße politisch rückgekoppelten, so dass auf eine stärkere Binnenhierarchisierung des Systems im Bereich der Umsetzungssteuerung bislang verzichtet werden konnte. Dies ist sicherlich nicht zuletzt auf die disziplinierende Funktion einer starken Parlamentsbeteiligung in der aufsteigenden Phase zurückzuführen, denn im Bereich der Richtlinienumsetzung spielt das dänische Parlament eine äußerst bescheidene Rolle (S. weiter zum Folketing, Kap. 4.4).

Schaubild 11: Modell 2 – Zentrale Steuerung beim Außenministerium



IV.3.3 *Modell III: Dezentrale Steuerung des Umsetzungsprozesses durch das federführende Ressort*

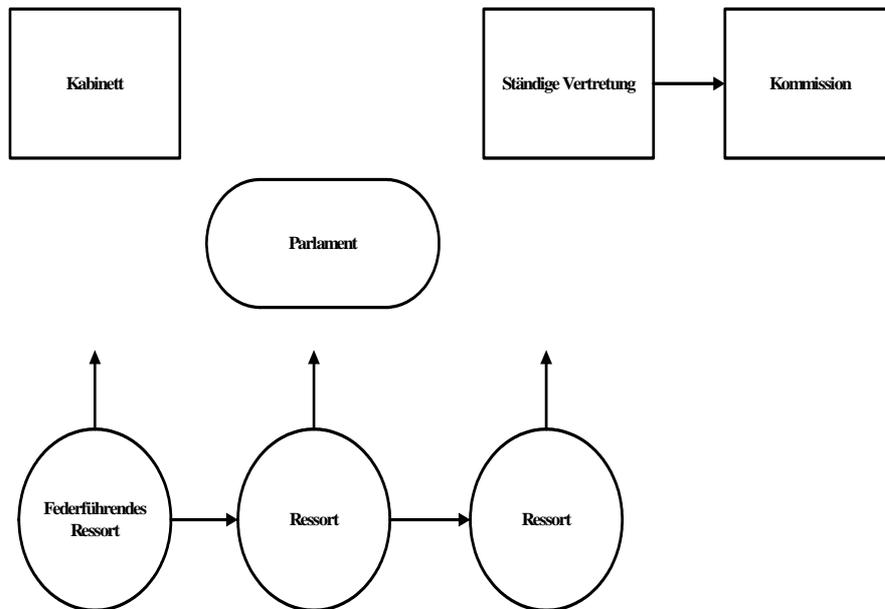
Das dritte Modell der Organisation für Umsetzung und Steuerung ist allein in der *Bundesrepublik Deutschland* und (bedingt) in *Finnland* Praxis, nämlich das Agenda-Management der Umsetzung und die interministerielle Steuerung des Umsetzungsprozesses durch dezentrale Ressorts, bzw. eine hervorgehobene Rolle der federführenden Ressorts: In Finnland wird zwar in der aufsteigenden Phase die Europapolitik durch einen Ministerausschuss für Europa-Angelegenheiten im Staatsrat unter Vorsitz des Premierministers koordiniert, aber in der Phase der Implementation spielt das federführende Ressort die entscheidende Rolle (Scheinin u.a. 1997, 202ff.), wobei freilich auf der politischen Ebene der Kabinettsausschuss involviert wird. Im Modell 3 sind Kompetenzen der Umsetzungssteuerung nochmals geteilt: Das Agenda-Management und die Überwachung des Umsetzungsprozesses wird von einer anderen Organisation wahrgenommen als die interministerielle Koordinierung. Zudem hat diese Konfiguration unter anderem die Folge, dass selbst die Rationalisierungsgewinne einer zentralisierten Kommunikation mit der StV in Brüssel, die im Modell 2 durch das Außenministerium realisiert werden können, hier nicht immer wirksam werden (z.B. nicht in der Bundesrepublik, die seit 1998 sogar weiter differenziert hat). Dies bedeutet zusätzliche Anforderungen an die horizontale Koordinationsfähigkeit, denn es kommen in diesem Modell mehrere Zentren, die für den Prozess Post-Brüssel Verantwortung tragen, zum Zuge, so dass dort verstärkte Kooperationsbeziehungen zwischen einzelnen Akteuren eine Rolle spielen. Von einer zentralen Steuerung des Prozesses der Umsetzung kann hier im Grunde nicht mehr gesprochen werden.

Auch das deutsche Modell gilt als Überrest eines historischen Lock-In-Effekts, da es ein Außenressort in *Deutschland* zur Zeit der EGKS-Gründung nicht gab. Aufgrund der Steuerungsaufgaben, die zu dieser Zeit wahrgenommen wurden, schien es nahe liegend, die Kompetenzen an das Wirtschaftsministerium zu verlegen, das eine überragende Rolle für die Koordinierungs- und Kommunikationsfunktionen im deutschen europapolitischen Entscheidungsprozess einnimmt (Kühn 1993). Einer späteren Aufgabenteilung zufolge (unveröffentlichte interministerielle Vereinbarung zwischen AA und BMWi vom 6.6.1958) war das Außenministerium für die prospektive Gestaltung der deutschen Europapolitik zuständig, das BMWi hingegen für die Verwaltung des Acquis.

Institutionelle Ressourcen des BMWi waren unter anderem das Sekretariat des Ausschusses der Europastaatssekretäre (Vorsitz beim AA), die Stellvertretung des StV in Brüssel, die Kanalisierung der Kommunikation mit der StV durch ein ausschließliches Weisungsrecht gegenüber dem COREPER.

Mit der Umstrukturierung der Ressorts im Zuge des Regierungswechsels 1998, die zweifellos als die einschneidendste Reform der europapolitischen Organisationsstruktur seit Jahrzehnten gelten muss, sind Zuständigkeiten der europapolitischen Koordinierung vom BMWi wegverlegt worden. Die Kompetenzteilung ist der Öffentlichkeit als eine ‚Übernahme‘ der Europapolitik durch das Finanzministerium erklärt worden, die durch die Person des damaligen Finanzministers Lafontaine begründet schien (Bulmeru.a. i.E.).

Schaubild 12: Modell 3 – Dezentrale Umsetzungssteuerung



Freilich hat auch – weniger öffentlichkeitswirksam – das Auswärtige Amt europapolitische Kompetenzen hinzugewonnen. Es knüpfte damit an eine Entwicklung an, die mit der verfahrensmäßigen Implementierung des Vertrages von Maastricht auf der nationalen Ebene eingesetzt hatte, im Rahmen derer das ‚Amt‘ als einziges Ressort, das in der Lage ist, Politiken aller drei Säulen zu bearbeiten, Kompetenzzuwächse verzeichnen konnte und sich damit gegen einen prognostizierten Trend (Rometsch 1996) entwickelte.

Heute ist auch das Sekretariat des Ausschusses der Europastaatssekretäre vom BMWi wegverlegt worden, wobei die Kompetenz zur Weisung nach Brüssel aufgesplittert wurde: Während das BMF nunmehr gegenüber dem COREPER I Weisungsbefugnisse wahrnimmt (Mit Ausnahme der Politikbereiche Medien und Kultur, die vom AA betreut werden), ist das AA für die Sitzungen des COREPER II weisungsbefugt, mit der Einschränkung der Bereiche, für die das BMF per definitionem als Ressort zuständig ist, d.h. EWR, Anti-Dumping-Politiken sowie die Wirtschaftsabkommen (Interview 19).

Die Akzeptanz der 1998er Umstrukturierung bei den Beamten des Wirtschaftsministeriums, die mit ihrer Abteilung E in das Finanzministerium umgezogen sind, kann im Tenor als disparat eingeschätzt werden. Aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen BMWi und BMF ist nunmehr die gesamte frühere Europaabteilung vom BMWi mit ihrem Personal in das BMF verlegt worden – so die Sprachregelung – mit den „rausgebrochenen Stücken“, die in einer neu strukturierten Abteilung V (Außenwirtschafts- und Europapolitik) im Wirtschaftsministerium aufgegangen sind oder an das AA abgegeben wurden. Die verbliebene Europakompetenz des Wirtschaftsministeriums ist in einer Unterabteilung VD organisiert, das fünf Referate umfasst: Die Bereiche Grundsatzfragen, Binnenmarkt und Beihilfefragen, Agrarpolitik/Ostseekooperation/Nordische Länder, EFTA/Erweiterung und Personal/EU-Programme (S. Organigramm des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Stand 13. November 2001; s. Organisationserlass des Bundeskanzlers, Bulletin der Bundesregierung Nr. 71, 29.10.1998).

Zu den beim BMWi verbliebenen Kompetenzen gehört die zentrale Aufgabe der Umsetzungssteuerung des Europarechts in Deutschland. Die zuständige Steuerungseinheit ist im Organigramm im Referat VD2 versteckt, dem Referat Binnenmarkt und Beihilfe-Fragen. Dieses Referat hat die wichtige Funktion, das ‚Monitoring‘ des Umsetzungsstandes und der Umsetzungsagenden der Ressorts sowie der Länder wahrzunehmen, es ist – so ein Vertreter – „Inhaber aller Informationen über Umsetzungsprobleme“, d.h. „hier laufen alle Informationen über den Stand der Umsetzung sowie über Änderungen am technischen System zusammen“ (Interview). Das dazu praktizierte Verfahren entspricht der Prozedur, die in den frühen siebziger Jahren mit der Einführung eines Monitoring-Verfahrens etabliert wurde (Interview 32). Besonders wichtig ist zu betonen, dass an dieser Stelle die Wahrnehmung *aller* Kompetenzen der EG-Rechtsumsetzung informell auch nach 1998 behalten wurde. Im Unterschied zum ‚Label‘ des Referates wird – was selbst den Beamten der anderen Ressorts nicht immer präsent ist (Interviews 29, 19) – beispielsweise auch die Umsetzung von Agrarpolitik und Datenschutzpolitiken weiterhin durch das BMWi gesteuert. Die Neuaufteilung von Kompetenzen wurde also nur für die aufsteigende Phase vorgenommen, während für die absteigende Phase die alte Kompetenzzuweisung beibehalten wurde, was zu

einer noch stärkeren Abkoppelung der Umsetzungssteuerung von der politischen Ebene führte.

Das Referat ist eine Einrichtung aus der ‚Frühzeit‘ der Integration, das sich aus dem um 1962 eingerichteten ‚Dezernat Rechtsangleichung‘ im Referat Binnenmarkt des Wirtschaftsministeriums entwickelt hat: Die Monitoring-Funktion hatte zu dieser Zeit in der Bundesrepublik – wie in anderen Mitgliedstaaten – nur eine begrenzte Bedeutung, was nicht zuletzt in der Besetzung dieser Position mit einem Regierungsrat ohne ausgebauten Personalunterbau verdeutlicht wurde. Dies hatte u.a. zur Folge, dass hier nicht einmal auf administrativer Ebene Potenzial für die Entwicklung eines Systems, das „kraftvoll durchgreifen kann“ ausgebildet werden konnte (Interview 32). Trotz der potenzierten Aufgaben im Bereich der Rechtsumsetzung des Binnenmarktes und der diesbezüglichen Probleme Deutschlands in den neunziger Jahren und trotz des generellen Umbaus im Jahr 1998 ist also die institutionelle Struktur für die Umsetzungssteuerung sehr stabil geblieben, vergleicht man dies mit den beschriebenen Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten. Problematisch erscheint freilich die bis heute kaum gegebene Transparenz gegenüber den übrigen ‚Häusern‘, die hier ‚Meldung‘ machen müssen, inwieweit das Ressort heute noch im Gesamtmechanismus des deutschen europapolitischen Entscheidungsprozesses verankert ist, wird diese der Abteilung V/D2 des BMWi zugeleitet, das alle Richtlinien mit ihren Umsetzungsfristen erfasst und dem – meist bereits in der aufsteigenden Phase – für die Umsetzung federführenden Ressort mit der Aufforderung zur Erstellung eines Umsetzungsplanes zuleitet (diese Erstellung hat innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen). Der Umsetzungsplan wird dem BMWi, der Europarechtsabteilung des BMF sowie dem Bundestag/Bundesrat zugeleitet. Spätestens sechs Monate vor Ablauf der Umsetzungsfrist wird das Ressort routinemäßig noch einmal im Rahmen des Fristenkontrollverfahrens erinnert. Auch die meisten Länder nehmen freiwillig an diesem Alarmsystem teil (Streinz u.a. 1995), das nunmehr durch ein so genanntes Richtlinien-Informationssystem institutionalisiert ist. Heute nehmen – außer Bayern – alle Bundesländer an diesem Verfahren teil (Interview 5). Dieses wird vom Binnenmarkt-Beauftragten des Bundesrates gesteuert, der wiederum vom Referat VD2 informiert wird, und hier über eine Adressenliste regelmäßig den in den Ländern zuständigen Regierungsstellen die Umsetzungslisten mit dem Verzeichnis der entsprechenden Fristen und regulativen Maßnahmen zukommen lässt. In den Bundesländern sind in den meisten Fällen Vertreter der Staatskanzleien Adresspunkte des Richtlinien-Informationssystems, die wiederum entsprechende Dispat-

ching-Funktionen gegenüber den Länderministerien wahrnehmen können.¹²⁷ Dennoch ist die Involvierung Deutschlands in Vertragsverletzungsverfahren häufig auf ein Länderverschulden zurückzuführen: Der Bund hat sich im Unterschied zu anderen föderalen Mitgliedstaaten keine eigenen Durchgriffsinstrumente zur Durchsetzung des Europarechts – außer dem bestehenden Bundeszwang des GG – verschafft. Das BMWi kann also nur begrenzte Koordinations- und Weiterleitungsfunktionen hinsichtlich der Ländertätigkeit wahrnehmen.

Neben dieser eher losen Form der Umsetzungssteuerung durch das Referat VD/2 gegenüber den durch den Bundesrat vertretenen Ländern ist in für Deutschland typischer Weise das Ressortprinzip auch im Umsetzungsverfahren europäischer Politik als dominanter Organisationsmodus verankert. Hier entspricht die Rechtsumsetzung in der Tat dem ‚normalen‘ Gesetzgebungsgeschäft, wenn das federführende Ressort die Umsetzungsagenda und entsprechende interministerielle Steuerungsaufgaben wahrnimmt. So ein Beamter des BMWi: „Selbst das Kanzleramt steht hier unter der Herrschaft des Ressortprinzips“ (Interview 35). Interministerielle Koordination wird in der Bundesrepublik ausschließlich über von einzelnen Ressorts gesteuerte Ressortrunden organisiert (S. Kap. 6 der GGO der Bundesministerien, Bundesrepublik Deutschland 2000). Das bedeutet für die Umsetzungsgesetzgebung, dass im federführenden Ressort auf Referentenebene ein Entwurf erstellt wird, der dann auf der Arbeitsebene der anderen Häuser gestreut wird. Die interministerielle Koordinierung geht ausschließlich von den Ressorts aus. Wessels hatte bereits in seinem Länderbericht 1988 diesem Mechanismus keine Zukunft vorhergesagt, da er zu Recht die in Deutschland problematische Weisungsbefugnis gegenüber den Ressorts als Hindernis für die Effektivität der Rechtsumsetzung einschätzte (Wessels u.a. 1988). In dieser Phase erfolgt – wie im ‚normalen‘ Gesetzgebungsgeschäft – zudem die Konsultation von Wirtschaft und Verbänden (entsprechend GGO Kap. 6): Die Verbände verfolgen eine Richtlinie, die national umzusetzen ist, sogar mit stärkerem Nachdruck auf der nationalen Ebene weiter als auf der europäischen, sie begleiten möglichst den gesamten Prozess (Interview). Bleiben Reaktionen der Ressorts aus, bzw. werden Obstruktionsversuche unternommen, ist die gängige Handlungsroutine zur Ausräumung von Konflikten das Ministergespräch. Bleiben diese Einigungsversuche erfolglos, sollen laut GGO Kap. 6, Abschn. 3, § 45.4 „umfangreiche oder kostspielige Vorarbeiten ...zwischen

¹²⁷ Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg: Ministerium für Justiz und Bundesangelegenheiten; NRW, Saarland; Hamburg; Schleswig-Holstein; Baden-Württemberg; Niedersachsen; Sachsen, Thüringen; Hessen: Staatskanzlei/Staatsministerium; Bremen, Rheinland-Pfalz: Landesvertretungen beim Bund; Sachsen-Anhalt, Berlin: Ministerium für Wirtschaft und Technologie, resp. Wirtschaftssenat.

den hauptsächlich beteiligten Bundesministerien nicht begonnen oder veranlasst werden, bevor das Kabinett entschieden hat“. Dies trifft auch auf die Gesetzgebung zur Umsetzung von Richtlinien zu, die so ein den innerstaatlichen Gepflogenheiten entsprechendes Verfahren kennt. Im Kabinett kommen allgemeine Umsetzungsfragen de facto so gut wie nie zur Sprache. Das Kabinett hat freilich schon mehrfach Umsetzungsberichte angefordert, wenn nachhaltige Störungen der prospektiven deutschen Europapolitik aufgrund der schlechten Umsetzungsbilanzen Deutschlands zu befürchten waren. Ebenso verlangt der Bundestag einen Bericht, wenn die Umsetzungsfrist um mehr als sechs Monate überschritten.

Erst bei fortgesetzter Ressortdivergenz tritt der Ausschuss der EuropaStaatssekretäre ein, der seinerseits ein Entlastungsorgan des Kabinetts in Europafragen ist und die wichtigsten Europaressorts (Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft, Außen, seit 1998: Umwelt, plus KA und StV, optional weitere Ressorts) repräsentiert. Die Schwäche des Ausschusses für die Steuerung der Richtlinienumsetzung liegt in seiner reinen Konfliktschlichtungsfunktion bei Ressortkonflikten mit europäischen Implikationen: Er reagiert allein auf nachhaltige Divergenzen zwischen den ‚Häusern‘, wenn diese Konflikte „hochpolitisch“ werden, d.h. wenn sie zu schwerwiegenden Konflikten mit Brüssel führen (Interview 19). Die Ressorts ‚melden‘ im Sekretariat des Ausschusses die Themen an, die dort besprochen werden sollen (Interview 19). Die Feinabstimmung der Tagesordnung der Sitzungen erfolgt routinemäßig auf der Ebene der Europa-Koordinierungsreferenten der Ressorts, die Abteilungsleiter werden nur eingeschaltet, wenn hier hochkontroverse Themen anstehen (Interview 19). Das bedeutet, dass auf dieser Ebene Klärungen in Bezug auf Umsetzungsprobleme selten erfolgen, hier wird das zwischen den Ressorts übliche Verfahren der normalen Gesetzes- und Verordnungsgebung beibehalten. Eine regelmäßige Befassung des Ausschusses mit der Umsetzung erfolgt damit jeweils nur nach der Veröffentlichung des jährlichen Umsetzungsberichtes durch die Kommission, der hier unter den Aspekten der Performanz einzelner Ressorts diskutiert wird (Interview 19). Eine Besonderheit des deutschen Systems ist damit das völlige Fehlen eines ‚Alarmsystems‘, das im Falle der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren etwa eine Einschaltung der höheren Ebene nach sich ziehen könnte: Selbst noch nach einem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren kann ein Ressort zunächst selbst bestimmen, ob es diesen Punkt auf die Tagesordnung des Ausschusses der EuropaStaatssekretäre setzen möchte, was eine Erklärung für das erhebliche Eskalationspotential deutscher Politik bei den Verfahren sein könnte, denn es besteht offensichtlich auf dieser Ebene keine echte ‚Kontrolle‘ von Ressorts, die gegenüber Brüssel unilateral auf Zeit spielen oder eine nachhaltige Konfrontation riskieren möchten. Die einzige Ressource, die in diesem Zusammenhang in Anschlag gebracht werden kann, ist ein „Minister-

brief“ des Wirtschaftsministers, der seinen Kollegen „mit Nachdruck“ an seine Meldeverpflichtungen gegenüber dem Referat VD/2 in seinem Haus erinnert. Das Referat V/D2 versucht seinerseits, auf der administrativen Ebene ‚moralischen‘ Druck auf die Ressortkollegen auszuüben und diese zur Umsetzung anzutreiben: „Wir versuchen immer, den Ressorts klarzumachen, dass sie die Umsetzung als prioritäre Aufgabe begreifen. Das ist sicher ein mühseliges Geschäft, das klarzumachen“ (Interview 35). Diese Verfahrensweise erscheint – von den möglichen europapolitischen Implikationen der Besetzung des Wirtschaftsministeramtes mit einem Parteilosen abgesehen – als ein stumpfes Schwert verglichen mit den Möglichkeiten beispielsweise der SGCI, nachdem in Frankreich die automatische Höherverweisung von verfristeten Richtlinien-Gesetzesentwürfen an den Premierminister, eingeführt wurde (S. ebd.). Vor allem für die Behandlung von Vertragsverletzungsverfahren, die beispielsweise in Frankreich seit einiger Zeit in einem interministeriellen Dialog auch durch das SGCI gesteuert werden, ist die neue Arbeitsteilung geradezu absurd: Erst wenn bereits die Stufe der MGvSt erreicht ist (S. Kap. 3) wird das Verfahren an die Abteilung EC1 des BMF weitergegeben (Interview 19), das zwar in der Lage ist, nunmehr politische Unterstützung von höchster Ebene zu mobilisieren, allerdings zu einem doch schon sehr fortgeschrittenen Eskalationspunkt der Auseinandersetzung mit der Kommission. Diese mit der neuen Kompetenzteilung 1998 eingeführte Lösung wird auch von den Beamten als organisatorisch „ein wenig unglücklich“ angesehen (Interview 35).

Das bedeutet, dass an keiner Stelle auf der politischen Ebene eine Übersicht über die Wirkungen und Folgen des Europarechts und über seine Umsetzung in deutsches Recht hergestellt wird. Es bedeutet weiterhin, dass das AA weitgehend aus der Umsetzungssteuerung ausgeklammert ist, obwohl es an Bedeutung gewonnen hat, was die aufsteigende Phase des Politikprozesses angeht.

Es ist immer wieder diskutiert worden, im Apparat des Kanzleramtes, das aufgrund seiner Spiegelstruktur in einem hohen Maße in der Lage ist, horizontale Steuerungsaufgaben zwischen den Ressorts wahrzunehmen, ein europapolitisches Steuerungsorgan einzurichten, das auch in der absteigenden Phase des Politikprozesses Funktionen wahrzunehmen hätte (S. etwa britische und französische Vorbilder). Davon wurde jedoch aufgrund des extrem abweichenden Charakters der Stabsfunktionen der Kanzleramtsabteilungen für die aufsteigende Phase – v.a. in den ‚High Politics‘ (S. hierzu Ergebnisse der Netzwerkanalyse für die Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996: Thurner u.a. 2001) – bis heute abgesehen: Das Kanzleramt spielt für die Umsetzungssteuerung in Deutschland keine Rolle. Es und ein von der Europaabteilung des BMWi (seit 1998/9 BMF) geleiteter Ausschuss der Europabeauftragten der Ministerien (Referatsleiter oder Unterabteilungsleiter) bleiben

weiterhin vor allem für die Aufgaben bei Präsidenschaften resp. der Koordination der High Politics zuständig. Das Zentrum der laufenden europapolitischen Willensbildung verkörpern die genannten Weisungssitzungen. Fachministerräte und Arbeitsgruppen werden von den Ressorts im Rahmen der wöchentlichen Sitzung der Abteilungsleiter weitgehend autonom koordiniert. Neben der ohnehin gegebenen enormen Fragmentierung des deutschen Systems im Unterschied zu den bereits vorgestellten, führt die deutsche Tugend des „jeder kann mitmachen“-Prinzips zu einer zusätzlichen Aufblähung von Gremien und damit zu geringer Entscheidungseffizienz (S. z.B. der Ausschuss der Europa-Staatssekretäre, s. die Schwächen zusammenfassend: Bulmeru.a. 1998).

Die Funktionalität dieser organisatorischen Lösung wurde angesichts deutscher Probleme mit der Umsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen immer wieder in Frage gestellt. Anders als in Frankreich und Großbritannien stehen in Deutschland keine eigenen Personalressourcen oder Apparate zur Verfügung, die vermittelnd die Politiksteuerung bei der interministeriellen Koordination der Umsetzung sichern und über entsprechende Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse verfügen. Neben der horizontalen Politikkoordination entfällt mit einem zentralen Kontrollmechanismus auch die vertikale Klammer, die die verschiedenen Phasen und Ebenen der Umsetzung miteinander verkoppelte, die beteiligten Akteure (Länder, Bundesrat und Bundestag) steuerte und eine Einordnung in die europapolitische Grundausrichtung deutscher Politik sichtbar machte: In Art. 85e Abs. 2 der GGO II der Bundesministerien wurde diese Autonomie 1996 erstmals ausdrücklich verbrieft und auch später so beibehalten. Der Vorteil dieser engen Ressortkoppelung wird zu Recht in der tiefen Kenntnis der Fachbeamten von den möglichen Inkorporierungshindernissen und Regelungslücken gesehen, denn – so Winkel –

„der frühere Delegationsleiter [kann] am besten beurteilen, an welchen Stellen die fragliche Richtlinie Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung eröffnet bzw. wo eine sehr enge Umsetzung bis zur wörtlichen Übernahme geboten ist“ (Winkel 1997, 118).

Die Aufgaben der Fristenkontrolle und der Umsetzungssteuerung sowie der interministeriellen Koordinierung und des Managements von Vertragsverletzungsverfahren sind heute zusätzlich an unterschiedliche Organisationen übertragen worden, so dass die Chancen einer Abstimmung der Positionen – angesichts der häufig notwendigen Involvierung der Vollzugskompetenz der Länder bei der Ausgestaltung der Umsetzungsnorm – gering sind. Erstaunlich ist weiterhin, dass der ‚Hochregulierer‘ Bundesrepublik nicht – wie etwa NL, GB und F – in einer frühen Phase des Brüsseler Entscheidungsprozesses bereits routinemäßig mit der Vorbereitung möglicher Umsetzungstexte – zumindest im legislativen draft – beginnt. Das BMWi fordert

zwar immer wieder dazu auf, über die späteren gesetzgeberischen Implikationen nicht erst dann nachzudenken, wenn eine Richtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht ist. Diesem Rat wird aber gewöhnlich nicht gefolgt und – mit Ausnahme etwa der in dieser Hinsicht stark rückgekoppelten Ausarbeitung der E-commerce-Richtlinie durch das BMWi – ist es kein standardmäßiges Vorgehen in Deutschland.

Grundsätzlich gilt, dass eine Beschleunigung der Entscheidungsabläufe und eine Straffung der Umsetzungsagenda durch die Bundesregierung schwer umzusetzen ist, denn vor allem ihre Einflussmöglichkeiten auf die Tagesordnung des Bundestages sind im Unterschied zu anderen europäischen Regierungen gering (Döring 1995, 225ff.). Durch die große Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes und des Ressortprinzips sowie die Beschränkungen des Föderalismus werden die Möglichkeiten zur Verschlinkung der Verfahren von beinahe allen Interviewpartnern als sehr begrenzt angesehen. Da der Willensbildungsprozess vornehmlich bürokratisch ist und die möglichen Umsetzungshindernisse aufgrund der engen Ressortperspektive und dem nicht gegebenen politischen Feedback im Rahmen des Kabinetts nicht frühzeitig sichtbar werden, ist es wohl nur der konsensual-zustimmenden Haltung der deutschen Parteien gegenüber Europa geschuldet, dass Umsetzungshindernisse auf der Ebene des Bundestages zumindest bislang noch nicht stärker zum Tragen kommen.

Beide Entwicklungstendenzen in anderen Ländern – zunehmende Zentralisierung und Ausstattung der steuernden Instanz mit Machtressourcen – zeichnen sich in der Bundesrepublik also bislang nicht ab. Es wird als besondere Erschwerung aufgefasst, dass die Möglichkeiten der Bundesregierung, EG-Richtlinien auf dem Wege von Rechtsverordnungen umzusetzen, nicht erweitert worden sind (Winkel 1997, 116). Zudem kommen auch hier Agenda-Interferenzen innerhalb der Ressorts negativ zum Tragen:

„Die für die Vorbereitung der Regierungsentwürfe verantwortlichen Bundesressorts sehen sich vielmehr seit Jahren mit einer Verringerung ihrer Personalsressourcen konfrontiert. In dieser permanenten Knappheitssituation kann deshalb die ressortinterne Prioritätensetzung zwischen der Verfolgung wichtiger innenpolitischer Ziele und der Erfüllung der gemeinschaftlichen Verpflichtungen zeitweise schwierig werden“ (Ebd.)

Zwar ist – als ein mit den institutionellen Differenzierungstendenzen anderer Mitgliedstaaten übereinstimmender Aspekt – die organisatorische Teilung der Kompetenzen in der aufsteigenden (Weisungsbefugnis beim BMF und AA) und absteigenden Phase (Umsetzungssteuerung beim BMWi) der Interaktionen mit der Gemeinschaftsebene hervorzuheben. Ganz durchgehalten wird diese institutionelle Differenzierung wiederum nicht, da die Zuständigkeit für Vertragsverletzungsverfahren bei der Grundsatzabteilung im BMF liegt: Damit kann also beispielsweise politisch und organisatorisch die Eskalation von Umsetzungsproblemen in Vertragsverletzungsverfahren nicht aus

einer Hand vermieden/gesteuert werden: Der Großteil der Umsetzungssteuerung erfolgt nach wie vor durch das BMWi, die Ankoppelung an die politische Ebene ist indes beim BMF angesiedelt, das für die Vertragsverletzungsverfahren zuständige Grundsatzreferat EC1 liegt ebenfalls im Finanzministerium, so dass das zuständige Wirtschaftsressort heute abgekoppelt ist von den Ressourcen, durch die ein für die Bundesrepublik stets brisanter Prozess fein mit der politischen Ebene abgestimmt werden könnte.

Die Regierung Schröder hat damit trotz der Umstrukturierung der europapolitischen Zuständigkeiten keine substantiellen Änderungen der Verfahren in diesem Bereich vorgenommen, obwohl die Umsetzungsbilanzen Deutschlands weiterhin nicht brillant sind bzw. sich weiter verschlechtern (S. empirische Überprüfung Kap. 5). Im Gegenteil wird deutlich, dass der Rechtsumsetzung durch die organisatorische Entkoppelung von Zugängen zur politischen Entscheidungsebene bei Ressortkonflikten – dem Ausschuss der Europastaatssekretäre – sogar eine geringere Bedeutung zugemessen wird als zuvor. Die von der Schröder-Regierung vorgenommene Umverteilung europapolitischer Kompetenzen, die eher zu einer weiteren Diffusion anstatt zu einer Zusammenführung von Zuständigkeiten führte, muss daher als ein Ausdruck der von Derlien für den deutschen Fall diagnostizierten „Restriktionen in Persönlichkeit, Führungsstil und Personalpolitik von Politikern“ gewertet werden, die „die optimale Nutzung administrativer Ressourcen beschränken“ (Derlien 1990 102).

IV.3.4 Unterschiedliche Reformdynamik in den neunziger

Jahren

Bis in die Mitte der achtziger Jahre war in keinem Mitgliedstaat die Umsetzung der europäischen Entscheidungen als Regierungsfunktion in größerem Maße verregelt oder organisatorisch innerhalb der Spitzenbürokratie ausdrücklich verankert. Italien war das erste Land, das – angesichts der notorischen EuGH-Urteile gegen diesen Mitgliedstaat vom Beginn der Mitgliedschaft an – im Jahr 1979 zumindest in ersten Ansätzen eine eigene Organisationseinheit für die Steuerung der Umsetzung vorsehen wollte. Gleichzeitig stand seit dieser Zeit in den gängigen Umsetzungsdiskussionen stets die Frage im Zentrum, ob die verhandelnden Ressorts bzw. die dortigen Beamten auch für die spätere Umsetzung verantwortlich seien. Dieses Prinzip ist nunmehr in beinahe allen Mitgliedstaaten organisatorisch umgesetzt, zumindest in jenen Ressorts mit einem hohen Anteil europäisch initiiertes Gesetzgebung wird die Federführung auf Referatsebene bzw. auf der Ebene der Abteilungen für aufsteigende und absteigende Phase durchgängig gehalten, wenn auch teilweise Konflikte zwischen den Ressorts um Federführung und Mitbe-

ratung ausgetragen werden (Interviews, s. Bericht der Kommission 2001). Indes zeichnet sich seit am Ende der neunziger Jahre eine neue Entwicklungsstufe deutlich ab:

Ab Mitte der achtziger Jahre war in einem ersten Schritt zur Vorbereitung der Einführung des Binnenmarktes in den meisten Ländern eine Umsetzungskontrolle an den zentralen Orten der europapolitischen Koordinierung der Prae-Brüssel-Phase angesiedelt worden. Es hatte sich angesichts des engen Umsetzungszeitplanes und des stark ressortübergreifenden Charakters vieler Binnenmarktrichtlinien (im Gegensatz zu den bestehenden Gemeinschaftspolitiken) als zentral erwiesen, hier zumindest an einer Stelle der Regierungsorganisation Koordinationsfunktionen zu platzieren. Am Ende der neunziger Jahre muss konstatiert werden, dass eine starke Konvergenzentwicklung in Richtung auf Zentralisierung der Umsetzungsorganisation auf der Spitzenebene der Ministerialbürokratie in vielen Mitgliedstaaten (mit Deutschland als einer wichtigen Ausnahme) beobachtet werden kann. Sie tritt heute auch in jenen Ländern auf, in denen eine Zentralisierung der interministeriellen Koordination beim Regierungschef im System nicht angelegt ist. Dies muss also als eine Abweichung von pfadabhängiger Entwicklung gewertet werden und widerspricht damit teilweise der Hypothese 2. Zudem ist in keinem der Mitgliedstaaten, die von Beginn an für die zentralistische organisatorische Lösung optiert hatten, ein Wandel in Richtung auf Dezentralisierung zu beobachten. Im Gegenteil scheinen auch jene Staaten, die nach Modell II ihre Umsetzungssteuerung an andere Organe, namentlich das Außenministerium, delegiert haben (S.u.), zunehmend auf eine Zusammenführung der Koordinierungsaufgaben bei einer hierarchisch übergeordneten Stelle angewiesen zu sein (S. dort etwa Niederlande). Wo das Außenministerium im Zentrum steht und keine Verlagerung stattfindet, wie im Falle Dänemarks, wird eine enorme Aufwertung dieses Ressorts im Kabinett registriert, die auch als eine Störung der Machtbalance im Regierungsgefüge angesehen werden kann (Nedergaard 1995, 114ff.). Die wachsende Ausdifferenzierung der Befasstheit mit europäischer Politik (heute über die meisten Ressorts verteilt) führt also nur auf den ersten Blick zu einer Fragmentierung des nationalen Entscheidungssystems (S. so Maurer-Beitrag in 2002). Sie erfordert – aufgrund steigender europäischer Anforderungen an den Umsetzungsprozess – im Gegenteil ein höheres Maß an Zentralisierung. Ein weiterer Faktor hat diese Entwicklung begleitet, der vor allem mit der hierarchischen Steuerungsnotwendigkeit des Umsetzungsprozesses aufgrund von erhöhtem Agenda-Druck begründet wird: Die zentrale Stelle muss mit den Machtresourcen ausgestattet sein, die es ihr ermöglichen, z.B. in die Autonomie der Ressorts einzugreifen. Dies können in europäischen Systemen – wenn überhaupt – nur die Regierungschefs. Auch die Europäische Kommission kommt in ihrer vergleichenden Analyse aus dem Jahr 2001 zu der Schlussfolgerung,

dass

„...l'existence et surtout le bon fonctionnement d'un système centralisé de coordination du travail des divers ministères ...concernés est une condition essentielle de la bonne application du droit communautaire par les Etats membres. S'il s'agit d'un système dont le centre est doté de l'autorité politique suffisante permettant...la correction des conduites ministérielle, le niveau d'efficacité augmente“ (Europäische Union 2001, 44).

Die machtgesättigte Zentralisierung nach dem französisch-britischen Modell wird also den Mitgliedstaaten ausdrücklich als ein Rezept für eine ‚erfolgreichere‘ Umsetzung nahe gelegt und scheint sich auch de facto als die – nach einem Effizienzkriterium – überlegene Lösung für die Durchsetzung des Europarechts auf der nationalen Ebene durchzusetzen.

Die von der Kommission im Aktionsplan für den Binnenmarkt angeregten neuen „*Compliance Units*“ wurden bislang allein in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Dänemark und Spanien eingerichtet (KOM(2001)702, 27. November 2001). Ihre Aufgabe soll es sein, Netzwerkkontakte zur Kommission und anderen mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu etablieren, wenn im nationalen Rahmen Unsicherheit über die Umsetzungsmaßnahmen bestehen (Sechzehnter Umsetzungsbericht 1999, 9). In Frankreich sind diese Einheiten dort angesiedelt, wo zuvor schon in den Ministerien die Europaabteilungen lokalisiert waren, die Aufgabenwahrnehmung bleibt entsprechend unverändert (Interview 7). Die Umsetzungskontrolle gegenüber den Partnerstaaten wurde hingegen stark ausgebaut und gefördert, wobei eine direkte Ansprache der ökonomischen Akteure im Zentrum steht (S.o., s. Marfaing 1998). Die ‚mittlere Stufe‘ des nationalen Umsetzungssystems ist also verstärkt im Fokus der Kommission: Während hier jedoch der Ansatz verfolgt wird, die Adressatenkontakte der nationalen Verwaltungen auszubauen, um dichter die Rechtsanwendung vor Ort kontrollieren zu können und eine ‚bottom up‘-Dynamik auf der nationalen Ebene anzuregen (S. neues Kommissionsprogramm SOLVIT, s. Kap. 6), stehen die Ministerialbürokratien vor der Schwierigkeit, auf der Ressortebene organisatorisch eine sinnvolle Platzierung von Kontroll- und Agenda-Steuerungseinheiten zu gewährleisten. Problematisch sind in allen Mitgliedstaaten letztlich die Kommunikation innerhalb der Administrationen und die Chance, tatsächlich das Handeln der technischen Direktionen und der für die Implementation zuständigen Beamten auf der Referatsebene zu beeinflussen.¹²⁸

Großbritannien hat umgekehrt reagiert und direkt auf der operativen Ebene in den Ressorts auf niederem hierarchischem Niveau jeweils dort poli-

¹²⁸ Dies ist aber auch ein allgemeines Problem beispielsweise der französischen Ministerialbürokratie, s. etwa den Erfahrungsbericht der grünen Umweltministerin der Regierung Juppé, die Beamten ihres Ressorts zu mobilisieren (Lepage 1998).

cybezogen Implementationszuständigkeiten geschaffen, wo mit Umsetzungsproblemen zu rechnen ist.

Eine zweite Entwicklungslinie der administrativen Steuerung der Umsetzungsprozesse zeichnet sich ab: Der Prozess der Umsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen ist in hohem Maße bürokratisiert, auch dort, wo die gleiche Politik im innerstaatlichen Rahmen Gegenstand eines ausführlichen Gesetzgebungsverfahrens und entsprechender Willensbildungsprozesse wäre. Es ist in der Tat so, dass die Mitgliedstaaten konsequent den Rückbau aufwendiger Konsultationsmechanismen – wie etwa den niederländischen – betrieben haben, um einerseits das notwendige Maß an interministerieller Kohärenz zu erzwingen (dies gilt vor allem für jene Systeme, in denen diese nicht gegeben ist) und zum anderen alle Risiken einer ‚Capture‘ durch die Politikadressaten zu minimieren. Dies bedeutet, dass nationalen Akteuren ohne Zugang zum Brüsseler Entscheidungsprozess (sei es über europäische, sei es über nationale Zugänge) verringerte Möglichkeiten der administrativen Interessenvermittlung in der Post-Brüssel-Phase offen stehen. Andere Mitgliedstaaten optieren für ein hohes Maß an politischer Richtungskontrolle in der aufsteigenden Phase des europäischen Politikprozesses, um in der absteigenden Phase Konsultationen und deutliche politische Anpassungsmaßnahmen der europäischen Regeln einsparen zu können (Dänemark). Angesichts der Tatsache, dass Kanäle der nationalen Interessenvermittlung in der absteigenden Phase zunehmend beschränkt sind, müssen an die Möglichkeitsstrukturen der Interessenartikulation auf der europäischen Ebene erhöhte Anforderungen gestellt werden. Dennoch sind auch hier Unterschiede aufzuzeigen: Die Dreistufigkeit der meisten interministeriellen Filtersysteme in den nationalen Verwaltungen (Beamtenausschuss – Ausschuss der Politischen Beamten/Staatssekretäresebene – Kabinettsausschuss/Vollkabinett), die dazu eingesetzt werden, die politischen von den administrativen Fragen der Umsetzung zu separieren, wird in unterschiedlichem Maße de facto genutzt: Deutlich häufiger und regelmäßiger als in Frankreich und Deutschland werden beispielsweise in Dänemark, Großbritannien und in den Niederlanden die politischen Ebenen in die Klärung interministerieller und politischer Umsetzungskonflikte involviert. Dies scheint sich vor allem in Bezug auf die parlamentarische Phase der Umsetzung auszuzahlen (S. Kap. Parlamente).

Eine weitere gemeinsame Tendenz, die deutlich auch auf die horizontale Diffusion von Besten Praktiken zurückzuführen ist, ist die frühe Einspeisung juristischer Expertise in den Brüsseler Entscheidungsprozess, die als eine Reaktion auf die im wesentlichen juristische Rechtsdurchsetzung und die daraufhin zu antizipierenden Probleme der Inkorporierung der europäischen Regel zu werten ist. Sie wurde zuerst in Frankreich explizit eingeführt und anschließend in mehreren Mitgliedstaaten, z.T. mit einem Verweis auf die französische Methode (NL, GB), übernommen. Die Rolle von Juristen bzw.

von Institutionen mit rechtsberatender Funktion wie Staatsräte in Belgien und Frankreich oder Arbeitsgruppen der Justizministerien und Rechtsabteilungen der Ressorts haben damit auch in Systemen ohne Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung erheblich an Bedeutung gewonnen.

IV.4 Intensität der Parlamentsbeteiligung

Die Exekutiv-Legislativ-Beziehungen in einer föderalen Implementationsstruktur sind in besonderer Weise von der Entwicklungsdynamik des mehrstufigen Gesetzgebungssystems betroffen. Deutlich hervorgehoben werden muss in diesem Zusammenhang, dass in einem System, das in seiner Anlage dem Strukturtypus des kooperativen Föderalismus zuzurechnen ist, die Rolle der dezentralen Parlamente häufig deutlich unterentwickelt ist: Die Situation des deutschen Regionalparlamentarismus kann als Beispiel hierfür gelten. Die Abgrenzung zu den Staaten des dualen Föderalismus illustriert das systematische Problem:

„In some federations, particularly those in the Anglo-Saxon tradition, each order of government has generally been assigned executive responsibilities in the same field for which it has legislative powers.... There are several reasons for favouring such an arrangement. First it reinforces the autonomy of the legislative bodies. Second, it assures to each government the authority to implement its own legislation which might otherwise prove meaningless. Third, in such cases.... where the principle of parliamentary executives responsible to their legislatures has been adopted, it is only if legislative and executive jurisdiction coincide that the legislatures can exercise control over the body executing its laws.“ (Watts 1999, 36f.)

Neben dem hier benannten und im vorherigen Kapitel für die EU deutlich gewordenen Problem der Exekutiven, eine nationale Politikagenda zu verfolgen, ist für das Folgende vor allem der dritte von Watts genannte Punkt von besonderer Bedeutung: Bei der Umsetzungsgesetzgebung des EU-Rechts versuchen die Parlamente Kontrolle über ein Recht auszuüben, das außerhalb ihrer Jurisdiktion geschaffen wurde und anschließend von ihnen auf die benannten Ziele hin ausgeführt werden soll. Hierin unterscheidet sich die deutsche Rahmengesetzgebung von der zweistufigen Gesetzgebung der EG:

Bei der Rahmengesetzgebung darf der Bund die Grobstrukturen vorgeben, die durch die Landesgesetze ausgefüllt werden müssen, während bei der Richtlinienumsetzung die Wahl der Mittel offen gelassen wird. Gemeinsam ist ihnen wiederum, dass entsprechende Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist erlassen werden müssen. Viele föderale Systeme arbeiten mit Rahmengesetzen verschiedener Form, um gestufte regulative Lösungen durch Beteiligung von verschiedenen Regierungsebenen zu legitimieren und

an lokale Gegebenheiten besser anzupassen (Mächler 1987).

Bei der EG-Gesetzgebung stoßen die Parlamente also zum einen an die mit den Instrumenten und Regeln der zweistufigen Gesetzgebung verknüpften Grenzen (S. Kap. 3), zum anderen sind sie mit der Tatsache konfrontiert, dass sich das institutionelle Kräftefeld, in dem sie im innerstaatlichen Rahmen ihre Funktionen ausüben, in Bezug auf das europäische Recht verändert. Die subsidiären Aufgaben, die die nationalen Parlamente für die Legitimation von Gemeinschaftsentscheidungen wahrzunehmen haben, werden nämlich selten im Licht der Entwicklung der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen in den Mitgliedstaaten diskutiert, sondern vor allem in der Abgrenzung zu den Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments (Maurer 2002), was zu einer stark normativen Aufladung der Analyse führt. Hierbei ist bisher nur ungenügend unterschieden worden zwischen den Aufgaben der europäischen Rechtsetzung (erste Stufe) und der nationalen Umsetzung (zweite Stufe): Wenn das Prinzip der Zweistufigkeit ernst genommen werden soll, haben nationale Parlamente vor allem in der zweiten Phase ihre Funktionen wahrzunehmen.

In der Diskussion um die Umsetzung haben aber die Parlamente – ähnlich den Regionen – eine ambivalente Rolle gespielt. Anstatt im Sinne subsidiärer Kompetenzwahrnehmung in der Logik des kooperativen Föderalismus zu handeln und auf die Durchsetzung ihrer nationalen Kompetenzen zu beharren, haben sie versucht, es den Exekutiven gleich zu tun und zum Mehrebenenspieler zu werden. Sie haben zwar auf die Verbreiterung der gemeinschaftlichen Tätigkeitsbereiche mit einer Ausweitung der eigenen Zuständigkeiten im Hinblick auf die europäische Gesetzgebung reagiert: Diese Teilhabe haben freilich beinahe alle Parlamente i.S. einer Kontrolle und Beeinflussung des Regierungshandelns in Brüssel organisatorisch umzusetzen versucht. Vielfach sind sie aber bereits hier überfordert, wenn es um die permanente Generierung politischer Bewertungen von Maßnahmen geht, die nicht unbedingt Teil der nationalen Agenda sind oder sein werden und deren Entwicklungsweg ihrem Einfluss weitestgehend entzogen ist. In Interviews wurde von Parlamentsbeamten besonders in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren mit dem EP hervorgehoben, dass eine parlamentarische ‚Begleitung‘ des europäischen Prozesses im Sinne einer Evaluation stets ein Hardspiel ist, denn es sei nie sicher, ob ein Ressourceneinsatz – also zunächst nur die dokumentarische, möglicherweise dann politische Bearbeitung – auf der Ebene des Parlamentes überhaupt lohne. Die europäischen Vorlagen erreichen das Parlament in einer solch frühen Phase, dass die nationale „salience“ eines Problems überhaupt noch nicht absehbar sei, so dass oft monatelange aufwendige Arbeit in der Vorbereitungsphase dadurch zunichte gemacht wird, dass eine Vorlage ‚stirbt‘ oder dass ein anderes Thema die national-parlamentarische Agenda blockiert (So eine Beamtin des House of

Commons mit Verweis auf die BSE-Krise, s.a. Carter 2001).

Vor allem das Mitentscheidungsverfahren schafft daher Probleme der parlamentarischen Evaluation: Schlägt das Europäische Parlament nach Einberufung des Vermittlungsausschusses Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt des Rates mit absoluter Mehrheit vor und billigt der Rat diese Abänderungen nicht in ihrer Gesamtheit, so ist er daraufhin gefordert, im Vermittlungsausschuss mit qualifizierter Mehrheit und der Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlamentes eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen. Dabei wird nicht im Vorhinein transparent, über welche Teile des vom Europäischen Parlament eingebrachten Pakets von Abänderungen der Rat überhaupt zu verhandeln bereit ist. Die nationalen Parlamente können – in Unkenntnis des Verhandlungsgegenstandes – keine Präferenzen formulieren und entsprechend Regierungshandeln nicht evaluieren: „Although this is a point at which... National Parliaments should have information and be able to influence their Ministers... this is not practically possible“ (S. Interview House of Lords, s. House of Commons 1996: Rdnr. 147).

Auch wenn die parlamentarische Arbeit also überwiegend als „ex post-Evaluation“ des europäischen Regierungshandelns eingeschätzt wird (Kretschmer 1994), bei der die Parlamente als Gesetzgeber in einer „Sandwich“-Position zwischen verhandelnder und anwendender Exekutive/Verwaltung zur Passivität gezwungen sind (Krislov u.a. 1986: 81), hat die inzwischen durchgängige Institutionalisierung von innerparlamentarischen europapolitischen ‘Clearingstellen’ die kontrollierende Funktion durch ein immer früheres Tätigwerden der Parlamente bereits in der Phase der Adoption auf der europäischen Ebene verstärkt (Norton 1996). Anders als beim Regierungshandeln bei den ratifikatorischen Verfahren ist hier parallel eine breite Information der nationalen Parlamente durch europäische Akteure, nationale Akteure auf der europäischen Ebene und europäische Institutionen (V.a. die Kommission) in immer stärkerem Maße gegeben (S. Wessels/Maurer-Studie). Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang gleichzeitig die Tatsache, dass trotz der für einige mitgliedstaatliche Exekutiven verpflichtenden Instrumente in der aufsteigenden Phase (Parlamentarische Beschlussempfehlung, Reserve) die Mechanismen einer „glaubhaften Verpflichtung“ der Regierung gegenüber ihrem Parlament differenzierter beurteilt werden müssen: Nationale Beamte agieren im Kontext sektoraler Verhandlungsroutinen z.B. in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen; Regierungsvertreter müssen sich angesichts des in zahlreichen Politikfeldern wirksamen Mehrheitsentscheids an ein unübersichtlicheres Kräftefeld auf der politischen Ebene anpassen (Wessels 1996). Zwar scheint die Edinburger Entscheidung, die Tätigkeit des Rates transparenter zu machen (Art. 4 Abs.2 des Beschlusses 93/731/EG), auch eine entsprechende Initiative von einzelnen (ggf. in Koalition mit einzelnen Mitgliedstaaten) freizusetzen, die eine

pauschale Informationsverweigerung zunehmend inakzeptabel erscheinen lässt.¹²⁹

Über die Beobachtung dieser Internationalisierungstendenzen und die Neuausrichtung der Parlamente auf Aufgaben, die sie im klassischen Verständnis nicht – oder nur bedingt – erfüllen können, nämlich die Kontrolle des auswärtigen Handelns der Exekutive, ist eine verkürzte Definition der ‚unionswärtigen Gewalt‘ der Parlamente entstanden: Für den Deutschen Bundestages erscheint diese beispielsweise schlüssig als „eigenständiger Unterfall der auswärtigen Gewalt“ (Rath 2001, 24ff.), womit in allen Systemen die Diskussion ausgelöst wird, in welchem Maß nationale Kompetenzwahrnehmung in Brüssel in den Eigenbereich („*domaine réservé*“) der Exekutive fällt, oder nicht. Die Kompetenzallokation zwischen Exekutive und Legislative auf der zentralstaatlichen Ebene ist in allen Systemen seit den achtziger Jahren einem bedeutenden Wandel unterworfen gewesen, der nicht zuletzt auf den ‚normativen Einbruch‘ der europäischen Entscheidungen in die nationalen Systeme zurückgeht (S. genauer Kap. Instrumente). Die qualitative Dimension dieses Wandels lässt sich anhand der in Kapitel 5 vorgestellten wachsenden Anteile an europäischen Materien, die im innerstaatlichen Bereich in das Feld der Gesetzgebung fallen, nur annäherungsweise nachvollziehen: Im Unterschied zum Europäischen Parlament haben nämlich alle europäischen Systeme Gesetzesvorbehalte in der ein oder anderen Form in ihren Verfassungen kodifiziert, damit die Gesetzgebungskörperschaft ihre Ressourcen nur auf jene Gegenstände konzentriert, die diese Aufmerksamkeit auch verdienen (S. dazu mangelnde Normenhierarchie im europäischen Kontext, Kap. 3, s. so auch Rath 2001, 217). Das Handeln der Europäischen Union hat sich jedoch immer stärker auf jene politisch empfindlichen Felder ausgeweitet, in denen die Parlamente aller Mitgliedstaaten genuine Funktionen wahrnehmen: etwa auf sozial-regulative Politiken im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Verbraucherschutz, konstitutive Politiken in den Bereichen Wahl- und Bürgerrechte, Innere Sicherheit, Einwanderung und Asyl. Nicht zuletzt sind viele der nunmehr ganz oder teilweise auf die europäische Ebene übergegangenen Kompetenzen fiskal- und haushaltspolitisch wirksam, so dass in diesem Bereich die Rechte der Parlamente vielleicht am stärksten beschnitten sind (Bleckmann 1991). Deutlich wurde aber auch, dass die Beteiligungsintensität aufgrund der zunehmenden Überlappung von Materien, die innerstaatlich unter einen Parlamentsvorbehalt fallen und nunmehr auf der EU-Ebene (mit-)geregelt werden, wächst: Für die meisten Systeme

¹²⁹ S. eine dahingehende Entscheidung des Gerichtes erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 19.10.1995, Rs. T-194/94, John Carvel, Brüssel und Guardian Newspaper Ltd. Manchester, unterstützt durch Königreich Dänemark, Königreich der Niederlande und das Europäische Parlament, Streithelfer, gegen Rat der Europäischen Union.

können diese qualitativen Merkmale der parlamentarischen Richtlinienumsetzung leider nicht eindeutig quantifiziert werden. In der Bundesrepublik steht zwar fest, dass der Gesetzesvorbehalt zu einem vergleichsweise hohen quantitativen Parlamentarisierungsniveau führt (Interviewpartner heben zusätzlich hervor, dass die Notwendigkeit einer Involvierung des Bundesrates in die Umsetzung die zwingende Teilnahme des Bundestages aus Gründen der Gleichbehandlung der Organe nach sich zieht, dass also eine Schwächung der Parlamentsbeteiligung in Deutschland in der absteigenden Phase bereits aus diesem Grunde nicht nahe liegt). Es kann aber für Deutschland letztlich nicht ermittelt werden, wie stark die parlamentarische Beteiligung an EU-induzierter Gesetzgebung tatsächlich ist: Wenn selbst die Abt. VD2 im BMWi nicht in der Lage ist, sich einen Gesamtüberblick über die quantitative Verteilung von europäischen Rechtsakten in ihren Umsetzungserfordernissen und in ihrer Wirkung auf das nationale Recht zu verschaffen, muss auch der Politologe kapitulieren (Interview 35). Dieselben Probleme sind im britischen Fall und für die meisten anderen Parlamente – mit der Ausnahme Frankreichs – gegeben. Für das Maß an parlamentarischer Involvierung in den Umsetzungsprozess können also stets nur Schätzwerte angegeben werden (S.u.): Die Analyse bewegt sich – so sie denn nicht in die Fallstudienperspektive wechseln kann – hier auf empirisch unsicherem Boden.

Die Parlamentsbeteiligung in der Umsetzungsphase des europäischen Politikprozesses wurde bislang vornehmlich im Lichte der von der Implementationstheorie veranschlagten Prämisse diskutiert, dass Partizipationschancen der Politikadressaten im Entscheidungsprozess zu einer effizienteren und deutlicher an den Regelungszielen ausgerichteten Implementation beitragen als eine nachträgliche Involvierung in diesen Prozess. Das hieße im parlamentarischen Sprachgebrauch: Die Ratifikation bereits entschiedener Akte, ohne eine vorgängige Beteiligung am europäischen Prozess, birgt ein hohes Risiko für Implementationsdefizite und –konflikte. Dies geschieht vor dem Hintergrund der zuerst von Lisa Martin in die Diskussion gebrachten Behauptung (Martin 1995), dass die Ausweitung von Beteiligungsrechten in der aufsteigenden Phase zu einer reibungsloseren Implementation führt: In beinahe allen Staaten sind diese Kompetenzen geschaffen worden (Zur Typisierung s.u.). Andererseits wird in der Sicht der Effizienz der Umsetzungsverfahren unterstellt, dass parlamentarische Verfahren den Prozess für Veto-Spieler öffnen, denn unter den Bedingungen der Mediendemokratie stellen sie den Hauptzugang zur politischen Öffentlichkeit dar, auch wenn heute politische Kommunikation außerhalb der engeren institutionellen Bahnen parlamentarischer Organisation verläuft: In dieser Perspektive wurde die Wahl der europäischen Regelungsinstrumente auch stets in Brüssel diskutiert (S. Kap. Verordnung und Richtlinie), denn auch in der Kommission steht und stand man der Richtlinien-Gesetzgebung auf nationaler Ebene skeptisch ge-

genüber (S. Delors in zit. Antwort auf schriftliche Anfragen).

Auf den ersten Blick erscheint also ein hohes Maß an gesetzgeberischer Involvierung gleichzeitig als Chance und als Risiko für eine zeitige und konforme Umsetzung europäischer Entscheidungen (Szukala 1998). Das Problem ist aufgrund der vorhandenen Literatur kaum zu lösen, ist doch das neuere wissenschaftliche Schrifttum zur Integrationsbetroffenheit der Parlamente in hohem Maße der ‚Brüssel-Perspektive‘ verpflichtet, so dass über die Funktionen der Gesetzgebungskörperschaften in der Umsetzungsphase nur wenig bekannt ist. Dies ist auf die in diesem Zusammenhang verbreitete Annahme zurückzuführen, dass die Gesetzgebungstätigkeit der nationalen Parlamente im Hinblick auf die europäischen Implementationsaufgaben sich nicht von ihren im innerstaatlichen Kontext ausgeübten Funktionen unterscheidet. Dies war und ist – wie eine institutionelle Analyse verdeutlicht – jedoch nicht immer der Fall. Eine besondere Rolle hierfür haben in der Tat Prozesse der Aufwertung der Repräsentation nationalparlamentarischer und regionaler Interessen in der Brüsseler Phase des Entscheidungsprozesses, aber auch gleichzeitig das zunehmende Risiko einer Bestrafung bei Nichtumsetzung (Sei es durch Zwangsgeld, sei es im Rahmen einer Staatshaftungsrechtsprechung) gespielt, das zu einer Überprüfung der Verfahren führte: Schließlich sind auch hier parlamentarische Interessen direkt betroffen, denn die haushaltspolitischen Folgen möglicherweise gravierenden Folgen einer Zwangsgeldverurteilung sind ebenfalls hier zu verantworten.

In vielen Mitgliedstaaten spielen für die Ausrichtung der Verfahren die Analyse der Gesetzgebungsinstrumente und der prospektive Umgang mit der Rechtsqualität der Kommissionsinitiativen eine wichtige Rolle. In den vorangegangenen Kapiteln wurde gezeigt, dass Mitgliedstaaten zunehmend dazu übergegangen sind, in einem sehr frühen Stadium des Brüsseler Entscheidungsprozesses bereits den Verlauf des Umsetzungsprozesses zu programmieren, indem es durch Instrumentenwahl festgelegt wird, welche Akteure mit welchen Kompetenzen an der Rechtsumsetzung beteiligt werden: Dies geschieht meist im federführenden Ressort durch das Erstellen eines ersten Entwurfs für eine Gesetzesvorlage in einem sehr frühen Stadium der Brüsseler Verhandlung (In Frankreich etwa heute innerhalb von sechs Wochen nach der Veröffentlichung der Kommissionsinitiative). Diese enge Antizipation der notwendigen nationalen Umsetzungskosten ist freilich auch ein Resultat der immer stärker werdenden Einbeziehung nationaler Akteure – vor allem der Parlamente – in den Brüsseler Prozess, so beharrt das House of Lords etwa für den Bereich der Umweltgesetzgebung auf folgendem Verfahren:

„Member States must, prior to adoption, examine systematically what is needed for implementation by way of legislation, finance and capacity of its competent authorities...this checklist...could provide a model for a concise and useful methodology to be used by national negotiators when appraising community legislative proposals at preadoption and

subsequent stages....Member states and Commission should consult on form of national implementing legislation, which should be planned at the earliest opportunity.“ (Vereinigtes Königreich 1997, Rnr. 41ff.)

Ein früher Konsultationsprozess auf der nationalen Ebene – möglichst unter Einbeziehung der von Maßnahmen betroffenen Gruppen – führt nicht nur zu einer Feinabstimmung in Bezug auf die Politikformulierung, es wird damit gleichzeitig ein höheres Maß an Aufmerksamkeit mit Sicht auf die späteren Umsetzungsprozesse erzeugt. Ist auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf Brüsseler Entscheidungen für die Parlamente sehr unterschiedlich einzuschätzen (Maurer 2001), so kann doch mit Blick auf die Umsetzung zumindest davon ausgegangen werden, dass eine Ex post-Evaluation der europäischen Performanz der nationalen Minister bei kritischen Vorlagen unbedingt vorgenommen wird. Dies geschieht in zunehmendem Maße und kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung führen, ist der Minister nicht in der Lage, eine in der Sicht des Gesetzgebers optimale Durchsetzung nationaler/parlamentarischer Präferenzen in Brüssel nachzuweisen. In beinahe allen Systemen spielen hierbei die Europa-Ausschüsse eine Rolle, denn sie filtern – in verfahrensmäßig sehr unterschiedlicher Weise – die Gesetzgebungsprozesse der Umsetzungsgesetzgebung und können so evaluieren, inwiefern die Regierungsvertreter von Positionen abgewichen sind. Hier findet bisweilen sogar ein Rückfall in altertümliche Gewaltenteilungsmuster statt, wenn sich – bei empfindlicher Missachtung des zuvor erklärten Parlamentswillens – Frontstellungen Regierung vs. Parlament und nicht Regierungsmehrheit vs. Opposition im Rahmen dieser Prozesse ausbilden (Szukala 1998). Dieses – im Vergleich zum Stand vor der Implementation des Binnenmarktprogrammes – erhöhte Kontrollpotenzial ist vor allem auf die erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber Umsetzungsproblemen zurückzuführen: In beinahe allen Parlamenten werden die Umsetzungsberichte der Kommission im Rahmen der EU-Ausschüsse evaluiert (B, F, D, DK, GB, I, SP, LUX, NL, AU), so dass im Verlauf der neunziger Jahre zumindest einmal jährlich auf dieser Ebene die Regierung über ihr Umsetzungsverhalten Rechenschaft ablegen muss: In vielen Fällen stellte sich heraus, dass verspätete Umsetzungen kein Problem des parlamentarischen Prozesses, sondern des Zögerns der Regierung sind, einen Entwurf einzubringen, wenn sie damit rechnen muss, auf dieser Ebene auf Widerstand zu stoßen. In einigen Staaten sind Parlamente sogar bereits dazu übergegangen, eigene Gesetzesentwürfe zur Richtlinienumsetzung einzubringen, um die Regierung zusätzlich unter Druck zu bringen. Darüber hinaus werden Parlamente, vor allem in den späten neunziger Jahren – zunehmend regelmäßig über die Umsetzungsagenda durch die Regierung informiert. Dies geschieht vor allem mit Blick auf die Dringlichkeit von verfristeten Richtliniendurchführungen, so dass – etwa im Deutschen Bundestag – eine umfassende politische Kontrolle über den Stand der Um-

setzung ausgeübt werden kann: In Deutschland zeichnet das Wirtschaftsministerium hierfür – trotz der beschriebenen Umstrukturierungen – vor dem EU-Ausschuss verantwortlich und muss die Umsetzungsprobleme und ausstehenden Verfahren breit und gründlich rechtfertigen (Interview 14).

Die zunehmende Aufmerksamkeit der Parlamente in Bezug auf die Umsetzungsperformanz ihrer Regierungen ist auch überhaupt erst durch die steigende Transparenz des nationalen Umganges mit dem Recht zurückzuführen gewesen. Deshalb ist auch zu beobachten, dass die Frage der Wahl der Umsetzungsinstrumente auf der nationalen Ebene seit den neunziger Jahren in den Mitgliedstaaten gesetzgebungspolitisch zunehmend kritisch diskutiert wird (S. z.B. Assemblée Nationale 1990, Senat 2000, Vereinigtes Königreich 1993, Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten 1990). Schließlich war es in einigen Gründungsmitgliedstaaten so, dass neben der Umsetzung auf dem Verordnungswege die Umsetzung der europäischen Entscheidungen im Rahmen von parlamentarischen Ermächtigungen (S. in Frankreich die Loi d’Habilitation, Cf. Art. 37) die Normalform der Transformation des europäischen Rechts in das nationale Recht war. Die französische und die italienische Verfassungsordnungen sehen als Ausführungsinstrumente – nach einer Delegation legislativer Kompetenzen auf die Exekutive – entsprechende Akte vor (‚decreto legislativo‘, s.Cervati 1996; ‚Ordonnance‘, s. Kovar 1974). Auch in Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und in der Bundesrepublik sind ähnliche Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen (S. GG Art. 80, s. allgemein Simon 1999) ein übliches Verfahren gewesen.

Bei den später beigetretenen Mitgliedstaaten *Dänemark* und *Großbritannien* hingegen hat die Problematik der Rechtsinkorporierung bereits im Rahmen der Ratifikations- und Beitrittsgesetze eine Rolle gespielt, so dass hier differenzierendere Weichenstellungen vorgenommen werden konnten, durch die ein unsystematisches Einbrechen des Europarechts gesteuert werden sollte. Aufgrund des European Communities Act Art. 2. Abs. 2 konnte zwar auch in Großbritannien ein Teil der Umsetzungsgesetzgebung unter parlamentarischer Aufsicht, nicht aber im Rahmen ordentlicher Gesetzgebungsverfahren, umgesetzt werden: Die Anwendung der Statutory Instruments (Macrory 1996) impliziert eine ex ante Involvierung des Parlamentes in den Entscheidungsprozess. Die Entwürfe für Statutory Instruments müssen per Resolution von beiden Häusern genehmigt werden, ex post aber wird ein ‚leichteres‘ Oversight-Verfahren angewendet, bei dem das Parlament vollständig die Funktionen der Umsetzung an die Regierung überträgt (Vereinigtes Königreich 1996). Die Nutzung der delegierten Gesetzgebung wird aber von den meisten Departments restriktiv gehandhabt und ist per Schedule 2 zum ECA Art. 2.2 an die Mindestanforderung gebunden, dass eine Gemeinschaftsregelung keine zusätzlichen Belastungen des Haushalts mit sich bringt, dass nur die Gemeinschaftsregel selbst angewendet wird und kei-

ne Veränderungen am regulativen Umfeld des Umsetzungsaktes vorgenommen werden, und dass keine neuen Straftatbestände geschaffen werden dürfen.¹³⁰ In seinen Berichten über die Umsetzung des Umweltrechtes in Großbritannien verweist das House of Lords wiederholt auf die Notwendigkeit einer legislativen Umsetzung und weist der Verordnungsgebung auf der Grundlage des ECA nur Residualfunktionen zu (S. zuletzt Vereinigtes Königreich 1997, Rnr. 36ff). Auch Dänemark hat bereits in der Ratifikationsgesetzgebung einen engen Kontrollmechanismus für die Inkorporierung des europäischen Rechts etabliert: Er beruht hauptsächlich auf der engmaschigen parlamentarischen Ex ante-Kontrolle des Regierungshandelns in Brüssel. Dem Marktausschuss des Folketing kommt die zentrale Funktion der Überwachung zu: Das Gesetz Nr. 447 vom 11.10.1972 sieht in seinem Art. 6 vor, dass die Regierung dem Ausschuss jene Vorschläge für EG-Maßnahmen mitteilt, die direkt in Dänemark angewandt werden können, sowie jene Vorschläge, zu denen voraussichtlich Umsetzungsakte erforderlich sein werden. In Dänemark sind dies nur zu geringen Anteilen Gesetze. Maßnahmen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie anrenzende Gebiete werden grundsätzlich unmittelbar durch ministerielle Verordnungen umgesetzt, dasselbe gilt grundsätzlich für Änderungsrichtlinien. Dabei war die Regierung von Anfang an verpflichtet, dem Parlament halbjährlich über die Maßnahmen zur Durchführung von Rechtsakten Rechenschaft abzulegen. In Dänemark liegt daher der Anteil der auf dem Gesetzgebungswege umgesetzten Richtlinien bei nur etwa 15% (Bericht der Europäischen Kommission 2001, 160). Dies scheint aufgrund der hohen Verfahrensgarantien im aufsteigenden Prozess begründet, wird aber auch hier zunehmend in Frage gestellt (Larsen 2001). Die viel bewunderte dichte Kontrolle der dänischen Gemeinschaftspolitik durch das Parlament (Französische Republik 1994) ist also im Grunde Resultat und nicht Ursache der restriktiven Vorkehrungen im Hinblick auf die Inkorporierung der Entscheidungen in das dänische Recht.

Insbesondere für *Frankreich* galt, dass der administrative 'bias' bei der nationalen Behandlung der europäischen Entscheidungen in der Frühzeit der EWG/EGKS durchaus zu rechtfertigen war angesichts der grundsätzlichen Parlamentsblindheit der politischen Prozesse, durch die das Land in der Zeit zwischen 1950 und 1980 einen sozio-ökonomischen Modernisierungsschritt verwirklichen konnte, der in Europa seinesgleichen suchte. Heute verweist die französische Regierung bei ihren Versuchen, in großem Maßstab Richtlinien über parlamentarische Ermächtigungen umzusetzen, wieder

¹³⁰ Gleichwohl wurde diese enge Begrenzung der nicht-legislativen Umsetzung durch ECA Art. 2.2 verschiedentlich durchbrochen (Usher 1995).

auf diese Erfahrungen der frühen sechziger Jahre, namentlich des Jahres 1964.¹³¹ Diese Bezugnahme wird im Parlament zu Recht als Affront gegenüber dem nationalen Gesetzgeber gewertet. Der Positionswandel gegenüber den Effekten der Integration auf der nationalen Ebene wird deutlich artikuliert:

„Il n'est pas certain, qu'un tel rappel, portant sur une période pendant laquelle le Parlement n'avait pas encore pris la mesure des bouleversements entraînés par la signature du traité de Rome, soit le meilleur argument d'un gouvernement épris de modernité pour justifier un nouveau recours aux ordonnances...la mise à écart du Parlement en matière de droit communautaire n'est sans doute pas le meilleur moyen de faire progresser l'adhésion à la construction européenne“ (Französische Republik 2000, 21f.).

Sicherlich trifft zu, dass der Vorrang der Verwaltung bei der Umsetzung des Rechts den Policy-Bias in den ersten dreißig Jahren der europäischen Integration widerspiegelt, denn die meisten der behandelten Regelungsmaterien wären auch im nationalen Kontext nicht unbedingt als Parlamentsgesetze verabschiedet worden. Dies lässt sich für Frankreich nachvollziehen, wenn man etwa die verfassungsmäßigen Kataloge der unter Gesetzgebungsvorbehalt stehenden Materien (hier v.a. Kompetenzteilung nach Cf. Art 34/37) mit den Zuständigkeitsfeldern der EWG und EGKS in den sechziger und siebziger Jahren vergleicht: Die Gebiete der Überschneidung sind gering, und so verwundert es nicht, dass noch 1990 etwa nur 6-7% aller Richtlinien überhaupt auf dem Gesetzeswege umgesetzt werden (Französische Republik 1990: 7). Im Überblick stellt sich das vollständige Bild der regulativen Inkorporierung europäischer Entscheidungen in nationales Recht nach dreißig Jahren Integration im Jahr 1990 in Frankreich wie folgt dar: Von allen damals 988 gültigen Richtlinien waren in Frankreich nur 75 durch Parlamentsgesetze umgesetzt worden, denn die zentralen Politikfelder parlamentarischer Gesetzgebung in der V. Republik wie etwa die Staats- und Bürgerrechte, Steuerrecht, Unterrichtswesen und Arbeitsrecht (Cf. Art. 34) wiesen so gut wie keine Berührungspunkte mit dem Europarecht auf. Dieses Umsetzungsprofil hat sich mit den Integrationsschüben des Binnenmarktes und Maastrichts radikal verändert: Die Menge der europäischen Materien, die beispielsweise in Frankreich auf der nationalen Ebene auf dem Gesetzgebungswege umgesetzt werden müssen, hat sich bis heute vervielfacht. Eine Darstellung der Anteile findet sich im Jahresbericht des Conseil d'Etat, der bei diesen Selektionsvorgängen die Rolle einer Clearing-Stelle hat. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist der Anteil der Regelungen, die auf dem Ge-

¹³¹ Zwischen 1964 und 1972 wurde die Umsetzung von EWG-Richtlinien durchgängig auf dem Verordnungswege vollzogen, siehe hierzu Auflistung aller Ermächtigungsgesetze und abgeleiteter Verordnungen: Journal Officiel, Assemblée Nationale, 16 avril 1990, 1849ff.

setzungsweg umzusetzen werden müssen, inzwischen auf regelmäßig etwa 40% gestiegen.

Die Involvierung des Staatsrates hat in Frankreich die Quantität und Qualität des zu implementierenden Rechts für die Abgeordneten in hohem Maße transparent gemacht. Auch ist hier die Feststellung der internen Rechtsqualität, die ein Gemeinschaftsakt entwickelt, eine zentraler Moment im mehrstufigen europäischen Gesetzgebungsverfahren: Sie muss so früh wie möglich ermittelt werden und wird mit dem Staatsrat durch einen neutralen und mächtigen Akteur kontrolliert.

Schaubild 13: Umsetzungsinstrumente Gesetzgebung/Verordnung in Frankreich nach Staatsratsentscheidungen (Cf. Art. 88-4)

Jahr	1. Säule	2. Säule	3. Säule	Gesamt	Bereich der Gesetzgebung (nach Cf. Art. 34)
1993	994	0	0	994	179
1994	1038	0	141	1179	172
1995	1060	2	985	2045	213
1996	1221	77	1445	2743	192
1997	1136	78	1019	2233	214
1998	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	306
2000	-	-	-	-	344
2001	-	-	-	-	366
2002	-	-	-	-	342

Sauron 1998, 107, Tätigkeitsberichte CE 2000-2003.

Die sich mit der Einführung einer ‚parliamentary reserve‘ in Frankreich in den neunziger Jahren neu ergebenden Chancen der Nachverfolgung von regulativen Prozessen über alle Ebenen hinweg hat auch die Involvierung des Parlamentes in die Umsetzungsprozesse zu einem Zwang gemacht, den die Regierung nicht – wie in früherer Zeit – problemlos umgehen konnte, indem sie Verordnungsgebung unkontrolliert zur Anwendung brachte, oder etwa die Implementierung von Maßnahmen in Haushalts- und/oder ‚Divers Dispositions‘-Gesetzen ‚verstecken‘ konnte. Denn nur für die Felder, in denen auch tatsächlich in der Folge parlamentarische Gesetzgebung zur Umsetzung möglicherweise notwendig wird, lohnt auch a priori eine Involvierung des Parlamentes in den Entscheidungsprozess. Das heißt, dass die normativen Folgen auf der nationalen Ebene die Art der Interaktion zwischen Paris und Brüssel wesentlich determiniert. Zweifellos erhält eine europäische Vorlage, die mit Sicherheit auf der nationalen Ebene im Rahmen eines parlamentarischen Verfahrens umgesetzt werden muss, bereits in der Vorschlagsphase eine erhöhte politische Beachtung durch die Administration (Interviews 12, 25). Nachträgliche Versuche, eine Vorlage aus dem parlamentarischen Ver-

fahren in eine Umsetzung auf dem Verordnungswege zurückzuholen, sind selbst im ‚rationalisierten‘ Parlamentarismus der V. Republik mit großen Problemen verbunden, bzw. unmöglich. Selbst dem Versuch der Regierung, nach den Konflikten beispielsweise um die Frauengleichstellungsgesetzgebung in den frühen achtziger Jahren, Vorlagen ‚unauffällig‘ im Rahmen eines Sammelgesetzes durch das Parlament zu ‚schleusen‘, wurde durch den Conseil Constitutionnel ein Riegel vorgeschoben (Interview 12).

Die Folge der stärkeren parlamentarischen Involvierung war ein massiver Einbruch Frankreichs bei der Umsetzungsperformanz in den neunziger Jahren (Interview 12): Es sind dort einige Fälle zu verzeichnen gewesen, die die Regierung nicht durch das Parlament bringen konnte, weil auf dieser Ebene ein extremes Maß an Politisierung entstand, was nicht zuletzt auf die schwache Stellung der Regierung im politischen Kräftefeld der Koalitionsregierungen und die Kohabitationskonstellationen zurückzuführen war, die im Parlament zum Tragen gebracht werden konnten: Eines der wichtigsten Beispiele ist das Beispiel der Frauennachtarbeitsrichtlinie, wegen der Frankreich mit einer Zwangsgeldandrohung durch den EuGH belegt gewesen ist, dessen Exekution allein noch durch persönliche Intervention von Arbeitsministerin Martine Aubry, die hier Probleme hatte, den Gesetzesentwurf gegen den kommunistischen Koalitionspartner durch das Parlament zu bringen, verzögert werden konnte (Interview 12). Ähnliche Muster zeichnen sich für die Produkthaftungsrichtlinie (Die von der französischen Versicherungswirtschaft auf Regierungsebene torpediert worden war) und die Umsetzung des Kommunalwahlrechts der Unionsbürger ab. Zunehmend gehen Parlamentarier dazu über, konträre Gesetzesentwürfe ins Parlament einzubringen, um die Effekte der Richtlinien zu unterminieren (S. Jagdrichtlinie oder Gegenentwurf zum *Code de Travail*/Frauennachtarbeitsgesetz). Daher hat ab 1999 – auf dem Höhepunkt der Probleme Frankreichs mit seinen Umsetzungsbilanzen und vor bevorstehender Präsidentschaft – die Regierung mit der Schaffung des Instruments der ‚Divers Dispositions d’Adaptation Communautaire‘ Paketgesetze höchst unterschiedlichen Inhalts in einem Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament zu bringen versucht. Im Bereich der Verkehrspolitik ist dies gelungen, aber ein ähnlich strukturierter Gesetzesentwurf zur Umsetzung von 19 Richtlinien mit abgelaufener Umsetzungsfrist und/oder im Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der Sozialpolitik en bloc scheiterte bzw. wurde nicht auf die parlamentarische Tagesordnung gebracht: Das Paketgesetz enthielt äußerst kontroverse Themen des Arbeitsrechts wie etwa die Beschäftigung von Jugendlichen in prekärer Stellung oder den Umgang mit gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz sowie die besagte Gesetzesänderung des *Code de Travail* zur Implementation der Frauennachtarbeit: Das Parlament – und vor allem die Gewerkschaften – sind diesen Weg nicht mitgegangen und das Gesetzesspaket wurde wieder aufge-

schnürt (Republik Frankreich 2000, 7).

Im Jahr 2000/2001 ging die Regierung deshalb einen Schritt weiter und griff schließlich auf das Instrument der parlamentarischen Ermächtigung zurück, das auch im Regierungsarsenal des Parlamentarismus der V. Republik eine Eskalationsstufe der Entmachtung des Parlaments kennzeichnet und daher seit 25 Jahren für die Umsetzung von EG-Richtlinien nicht mehr angewandt worden war.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich in *Italien* ab, wo seit Beginn der neunziger Jahre mit den *Legge comunitarie* das Parlament einer Umsetzung von Richtlinien durch jährliche Paketgesetze beschlossen wurde: Die totale Entmachtung des Parlaments durch legislative Ermächtigungen nach dem Art. 76 der Verfassung in den frühen Jahren, die ‚Blankoschecks‘ für eine weitestgehend unkontrolliertes Regierungshandeln waren, beruhten allerdings auch auf den Pathologien des ‚bicameralismo perfetto‘, der eine pünktliche Umsetzung durch beide Häuser des Parlaments so gut wie ausschloss. Dieses Arrangement wurde abgelöst durch das differenzierte Instrument des Jahresgesetzes, das eine Palette von vier Möglichkeiten parlamentarischer Beteiligungsformen enthält. Die Regierungsdekrete und Gesetzgebungsverfahren machen dabei den Hauptanteil der gewählten Verfahren aus, rein administrative Umsetzung und ‚delegificazione‘, also Habilitierung zur Verordnungsgebung, wurden nur in geringerem Maße eingesetzt (S.a. Hanny 1999, 128).¹³² Die am häufigsten verwendeten Regierungsdekrete stehen unter einem parlamentarischen Monitoring, so dass von einer Entparlamentarisierung hier nicht gesprochen werden kann. Die Jahresgesetze haben zwar, da sie bis zum 31. Januar eines Jahres von der Regierung eingebracht werden müssen und alle anstehenden Verfristungen des Jahres aufgreifen, zu einer Disziplinierung der Regierung geführt, den Umsetzungsprozess auszulösen: Dies bedeutet aber nicht, dass Senat und Camera nicht doch die Verabschiedung des Gesetzes bis zu zwei Jahre verzögern und so eine fristgerechte Umsetzung kaum erreicht wird. Dies führte am Ende der neunziger Jahre zu einer abermaligen Verfahrensrevision in Italien, die darauf abzielte, das Parlament zunehmend wieder aus dem Umsetzungsprozess auszuklammern: Durch die Einführung bessere Beteiligungsmöglichkeiten und ex ante-Kontrollen des Brüsseler Prozesses sollen in Italien nunmehr Richtlinien so weit wie möglich durch Präsidentendekrete umgesetzt werden können: Das bedeutet, dass inzwischen das Parlament inzwischen so gut wie vollkommen aus dem Umsetzungsprozess ausgeschlossen ist [S. v.a. Richtlinienliste der *Legge Annuale Comunitaria* 2001). Es ist daher nicht übertrieben, Italien

¹³² Vergleichende Zahlen zu diesem Punkt sind weitergehend nicht verfügbar, die Analyse für ausgewählte Politikfelder erfolgt in Kap. 5.

heute mit dem griechischen und irischen Modell zu vergleichen. Dort ist die Richtlinienumsetzung weitestgehend aus dem parlamentarischen Raum herausgezogen. In *Irland* hat dies bereits seit den achtziger Jahren zu verfassungspolitischen Auseinandersetzungen geführt, denn der *European Communities Act* von 1972 (Ges. Nr. 5, 1972) präjudiziert nicht diese beinahe vollkommene Entmachtung des Oireachtas (Fennely u.a. 1997): In Anwendung gebracht wurden hier vor allem Art.3 und Art.4 des vielfach revidierten irischen ECA, die darauf abzielen, dass die Regierung Handlungsfreiheit hat zu entscheiden, in welcher Form sie umsetzt. Diese Frage wurde in den neunziger Jahren mehrfach vor Gericht ausgetragen, insbesondere im Fall *Mahaegy* (RLMR Nr. 4/1994), der eine Festlegung auf die legislative Methode ausschließt. In den neunziger Jahren sind daher auch kaum ein Dutzend Richtlinien durch einen ‚Parliamentary Act‘ umgesetzt worden. In Griechenland kann man von einer vollkommenen Abwesenheit des Richtlinienrechts im Parlament ausgehen, denn eine Umsetzung durch Dekrete und Verordnungen ist hier unveränderte Praxis. *Portugal* hat zwar die Umsetzungsgesetzgebung bei der letzten europäischen motivierten Verfassungsreform im Jahr 1997 thematisiert (S. neuer Verfassungsartikel 112 Abs. 9), jedoch spiegelt diese Kompetenzzuweisung die ‚normale‘ enumerative Gesetzgebungskompetenz des portugiesischen Parlamentes nach dem ‚französischen Modell‘ wider: Die durch Gesetzgebung zu regelnden Bereiche sind hier abgegrenzt, de facto ist aber die Regierung befugt, auch in diesen Feldern Initiativen einzubringen, eine Vorabkontrolle (Z.B. durch einen Staatsrat oder ein anderes unabhängiges Organ) ist nicht vorgesehen. Daher nutzt die Regierung ausgiebig ihre Möglichkeiten der Umgehung der Kammer: Ana Fraga stellt nach einer Analyse der Dekretgesetze der Legislatur 1995-1999 fest, dass keines der in dieser Periode verabschiedeten Gesetze europäisch veranlasst war. Dieser Befund steht zwar unter dem Vorbehalt der Intransparenz dieses Bereiches auch in Portugal, dennoch kann auf eine geringe Parlamentarisierung des portugiesischen Umsetzungsprozesses grundsätzlich geschlossen werden. Trotz der gezeigten – von der europäischen Ebene kommenden – neuen Spielräume für regulative Anpassung durch die nationale Ebene resümiert sie auch für das portugiesische Parlament:

„The Parliament is actually more concerned with the process of decision-making of European legislation than with the process of transposition. In general terms, if directives do not leave much room for manoeuvre for the transposition it is considered to be more important to influence the negotiations for their adoption than to control the transposition which in those cases is only a technical question.“ (Fraga 2001, 363)

Demgegenüber war in Deutschland stets die parlamentarische Gesetzgebung das bedeutendste Instrument der Richtlinienumsetzung (Winkel 1997), wobei hierzu keine genaueren Zahlen in Bezug auf die Gesamtzahl der umzusetzenden Richtlinien existieren. Die umgekehrte Berechnung des Anteils

der EG-Impulse für nationale Gesetzgebung hingegen weist auf einen Anstieg auf bis zu 20% in den innenpolitischen Ressorts in den 11. WP (20,9%, n=54) und 12. WP (20,6 %, n=62) des Deutschen Bundestages (Töller 1995, 45-51). Diese Anteilzahlen müssen vor dem Hintergrund verstanden werden, dass die Bundesrepublik in vielen Politiksektoren das höchstregulierende Land in der EU ist, und dass in der 12. WP die Belastung des deutschen Gesetzgebers durch die Einigung enorm war. Wenn sich unter diesen Prämissen hier ein Anteil von einem Fünftel an nationaler Gesetzgebung aus EU-Entscheidungen ergibt, müssen die Anteile in anderen Staaten diese Zahl um ein Vielfaches übersteigen. In der Bundesrepublik ist der Anwendung der Rechtsverordnungen zur Umsetzung von Richtlinien aufgrund der sehr engen in GG Art. 80 gesteckten Grenzen dieses Instrumentes selten, fast alles wird auf dem Wege der Gesetzgebung umgesetzt. Daher wird häufig ein zweischrittiges Verfahren angewandt: in einem ersten Schritt wird das Rechtsgebiet auf dem Gesetzeswege ‚geöffnet‘, damit die Einzelbestimmungen der Richtlinie dann in einem zweiten Schritt auf dem Ordnungswege umgesetzt werden können. Als in Deutschland sehr gebräuchliches Instrument, das aufgrund der Europäisierung des Verwaltungsrechts problematisch geworden ist, gilt die Verwaltungsvorschrift (mit Einschränkung die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift), die generell nicht mehr zur Umsetzung von Richtlinien angewandt werden soll, weil Kriterien der Öffentlichkeit und Allgemeinheit nicht erfüllt sind. In der zweiten Umsetzungsstufe zieht die Ordnungsgebung einen erneuten Durchlauf durch die Legislative nach sich, wenn auch nicht im Rahmen von Gesetzgebung des Bundestages, sondern als einfacher Parlamentsbeschluss: Im Bereich der Umweltgesetzgebung beispielsweise musste der einfache Parlamentsbeschluss des Bundestages zur Kontrolle normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften unter anderem auch in der Folge der Rechtssprechung des EuGH eingeführt werden.¹³³ Eine ähnliche Entwicklung hat die Implementation der Richtlinien über die Vergaben öffentlicher Aufträge für das so betroffene Rechtsgebiet ausgelöst. Obwohl die Verordnung – im Unterschied zur Verwaltungsvorschrift – als delegierte Kompetenz grundsätzlich in den Funktionsbereich der Legislative fällt (Ossenbühl in Isensee/Kirchhoff 1988, §64 Rn. 17ff.), soll sie hier aus pragmatischen Gründen den ‚nicht-parlamentarischen Verfahren‘ zugeschlagen werden: das Eingreifen des Bundestages ist hier in den meisten Fällen lediglich fakultativ, die Verordnungen gelten als angenommen, wenn sich die Kammer in der Frist nicht äußert.¹³⁴

¹³³ Vgl. § 48a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG): Erfüllung von Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften. Siehe auch Rs. C-361/88 bzw. C 59/89 Kommission/Deutschland wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung des Richtlinie 80/779.

¹³⁴ Siehe genauer zu den Typen der Mitwirkungsvorbehalte: Datenhandbuch 1994, S. 930f.

Die *Niederlande* als ein System mit ausführlichem Gesetzgebungsprozess, der für seine Langsamkeit aufgrund der hoch veranschlagten Konsultationsmechanismen mit den Interessengruppen bekannt ist, die in der Phase der Einbringung des Entwurfs stattfinden und die Einbeziehung weiterer Interessentenkreise in einer frühen Stufe zum Ziel haben (Baas 1992). Auch das besondere Verfahren der öffentlichen ‚Auslegung‘ von Gesetzesentwürfen zum Zwecke der Konsultation, das die legislative Vorphase extra verlängert, wurde nunmehr für die Umsetzungsgesetzgebung ausgeschlossen. Damit wurden die Rechte des Parlaments, das ein tragendes institutionelles Glied der Konkordanzdemokratie ist, massiv reduziert: Es gehört neben Italien und Frankreich zu den Systemen, die im Verlauf der neunziger Jahre am stärksten von Europäisierung ‚negativ‘ betroffen waren.

Mitgliedstaatliche Unterschiede in der Ausgestaltung allgemeiner parlamentarischer ‚Mitregierungs‘-Kompetenzen spielen zweifellos ebenfalls eine besondere Rolle für die Chancen der Exekutive, den Umsetzungsprozess, für den sie gegenüber der Kommission Letztverantwortung trägt, zu steuern. Von besonderer Wichtigkeit sind hier Tagesordnungskompetenzen und Kompetenzen der Parlamente, Änderungsanträge in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, denn sie stellen die größte Gefahrenquelle für den Regelverstoß hinsichtlich der Leitregeln Uniformität und Pünktlichkeit der Umsetzung zu gewährleisten: In allen Staaten wird auf die besonderen prozeduralen Eigenschaften des parlamentarischen Verfahrens in Bezug auf das Risiko, dass Richtlinien nicht fristgerecht umgesetzt werden könnten, verwiesen, wenn die Frage nach der ‚Schuld‘ für Vertragsverletzungsverfahren und ineffiziente Implementation aufgeworfen wird.

Eine besondere Rolle haben die Umsetzungsfristen vor allem deshalb gespielt, weil nach Verstreichen der Frist die Haftungsverpflichtung eintritt: Während im nationalen Kontext ein Gesetzesentwurf im politischen Rhythmus einer Legislaturperiode immer wieder ‚auf Eis‘ gelegt werden kann, wenn sich etwa eine entsprechende Mehrheitsbildung als problematisch erweist, weitere Interessengruppen gehört werden müssen, oder wenn anderen Themen kurzfristig Priorität auf der Agenda eingeräumt werden muss, ist der Zwang zur Richtlinienumsetzung blind gegenüber solchen kaum steuerbaren Effekten. Das Problem des Agenda-Drucks und der Interferenz mit nationalen Politikprioritäten wird deshalb – trotz der häufig langen Umsetzungsfristen – immer wieder als einer der wichtigsten Gründe für die defizitäre Umsetzung angegeben (Interviews House of Commons/SGCI). Diese Probleme treten besonders gehäuft in den Sitzungsperioden des zweiten Semesters auf, wenn in den Parlamenten und Administrationen die Verabschiedung der Haushalte in hohem Maße Zeit und Arbeitskraft absorbieren (Interviews Nationalversammlung). Die Regierungen haben vor allem deshalb die starke Tendenz, ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zu umgehen, weil sie auf

einer ohnehin überladenen Parlamentsagenda den eigenen Politikprioritäten den Vorrang geben (Interviews). Ein britischer Beamter führt die pragmatischen Erwägungen aus, die in Großbritannien zur Wahl des Instrumentes eines ordentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens (Primary legislation) oder einer zu einer Umsetzung hauptsächlich durch die Administration (Delegated legislation) führen (Bates 1989):

- „1. The Limitations of the European Communities Act, especially where Government favours extending scope of community directives (primary legislation then favoured, or delegated legislation under other legislation if appropriate).
2. The amount of detail required and the time-scales (delegated legislation favoured). But in important cases it may sometimes be appropriate to have the regulations subject to affirmative resolution in Parliament and thus allowing at least for Parliamentary debate (...)
3. The state of the Parliamentary programme, an available slot for primary legislation, and political considerations – if something is sufficiently important – then primary legislation favoured.“

Die Entparlamentarisierung der Richtlinienumsetzung war also auch in Mitgliedstaaten zu beobachten, wo damit zunächst nicht zu rechnen war, denn die Entwicklungen, die sich in der Folge von Maastricht ergeben haben, hätten das Gegenteil vermuten lassen. Die Stellung der Parlamente hinsichtlich der Umsetzung entwickelt sich also geradezu konträr. Der stets beklagte nicht vorhandene Rahmencharakter der Richtlinien und der zunehmende Perfektions- und Zeitdruck der Umsetzung haben es – zumal aus der Sicht der Regierungen – zunehmend fragwürdig werden lassen, eine parlamentarische Phase überhaupt vorzusehen. Denn es ist evident, dass parlamentarische Gesetzgebung bei einer Richtlinienumsetzung, die im Text bereits kaum Ermessensspielräume lässt, unnötig bzw. bisweilen sogar kontraproduktiv sein kann. Denn kaum ein Parlament, das mit einem Regierungsentwurf konfrontiert ist, dem in hohem Maße ein solcher ‚take it or leave it‘-Charakter eignet, wird sich mit der bloßen ‚Übertragung‘ eines Textes zufrieden geben, vor allem dann nicht, wenn es sich um Materien handelt, die im innerstaatlichen Bereich in die ohnehin in allen westlichen Demokratien begrenzten Gestaltungsspielräume des parlamentarischen Gesetzgebers fallen. Auf der anderen Seite beklagen die Verwaltungen, dass mit den Richtlinien neuen Typs der Umsetzungsprozess auf der nationalen Ebene einer größeren Gefahr für politische Verzögerungen der Umsetzung ausgesetzt ist. Daraus ergibt sich für die Steuerungsinstantz des Umsetzungsprozesses ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen Erwägungen der Effizienz und Dauer des Entscheidungsverfahrens gegenüber der Effektivität und regulativen Präzision europäischen Rechts auf der nationalen Ebene (S. Kapitel Instrumente).

Ganz zweifellos hat die Regierungsvorlage im Rahmen der Implementationsgesetzgebung in vielen Mitgliedstaaten beinahe absolute Dominanz – wesentlich stärker noch als schon bei der innerstaatlichen Rechtsetzung.

Dennoch steht etwa dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit der Gesetzesinitiative bei Zögern der Regierung und die Vorlage von Konkretisierungsalternativen offen (Kretschmer 1994: 322).¹³⁵ Von den inneradministrativen Transaktionskosten, die an dieser Stelle durch den zentralen Koordinationsbedarf zwischen den Ressorts und in Rückkoppelung zu den auf Brüsseler Ebene beteiligten Beamten entstehen, ist das Parlament in der Phase der Inkorporation nur noch indirekt betroffen. Aber es kann – und das ist seine grundsätzliche Kompetenz – durch Änderungsanträge die Implementation inhaltlich an nationale Gegebenheiten und die diesbezüglichen Regelungskulturen anpassen. Eine Einschätzung der Mitsteuerungskompetenzen des Umsetzungsprozesses durch die Parlamente kann daher auf einer vergleichenden schematischen Bewertung der institutionellen Ressourcen des Parlamentes gegenüber der Regierung im europapolitischen Prozess beruhen, die als eine Kombination von europäischen und nationalen Faktoren dargestellt werden kann: Die Agenda-Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments, die Chancen, Änderungsanträge im Gesetzgebungsprozess einzubringen als nationale Variablen (Döring 1995) sowie die europäischen Einflussvariablen des Oversight über das europäische Regierungshandeln und das dominante Umsetzungsinstrument.

Schaubild 14: Stärke der Parlamentsbeteiligung im Umsetzungsprozess

	Agenda-Kompetenz	Legislativ-Kompetenz	EU-Oversight	Instrumente	Gesamtstärke
B	++	+++	++	++	9

135 Die Gesetzesinitiative bei der sekundärrechtlichen Umsetzung kann insofern an Bedeutung gewinnen, als dem Mitgliedstaat, der entsprechend der neueren Rechtsprechung des EuGH durch „non-Compliance“ bei der Richtlinienumsetzung haftbar gemacht oder durch Bußgelder (EGV Art. 171) sanktioniert werden kann, Kosten erwachsen, durch die die Parlamente in ihrer Budgethoheit unmittelbar betroffen sind.

DK	+++	+	+++	+	8
D	++	+++	++	+++	10
GR	+	+(+)	+	+	4(+)
SP	++	+++	+	++	8
F	++	+	++(+)	+++	8(+)
IRL	+	+	+	+	4
I	+++	+++	+(+)	+(+)	9
LUX	++	++(+)	+	+	6(+)
NL	+++(+)	+	+(+)	++(+)	8(+)
AU	++	++(+)	+(+)	++	8
P	++	++(+)	+	+	6(+)
SUE	+++	+++	++(+)	++	10(+)
FIN	+++	+++	+++	++	11
UK	+	+	+++	++	7

Quellen: Agendakompetenz und Legislativkompetenz: Döring 1995, Tab. 7.1 und 7.4, EU-Oversight: Maurer/Wessels 2001, Instrumente: Kap. 4.2, s.a. insbes. Länderberichte in Rideau 1997, Winter 1998.

Der zunehmende Umsetzungsdruck hat in den neunziger Jahren – mit Sicht auf die eingesetzten Instrumente – zu einer teilweise erheblichen Rückübertragung von Legislativkompetenzen auf die Exekutive geführt. Vor allem in Italien und Frankreich scheint sich die Stellung der nationalen Parlamente bei der Rechtsinkorporation wieder auf den Stand der sechziger Jahre zurückzuentwickeln. Die schematische Darstellung deutet auf interessante Effekte der Europäisierung der Parlamente hin:

Zum einen wird deutlich, dass die allgemeine Gesetzgebungskompetenz, die hier mit einer Einflussvariable für Gesetzesänderungsanträge nach Döring gemessen wird, nicht unbedingt korreliert mit den Einflussmöglichkeiten

der Brüsseler Phase und ebenso wenig durchgängig mit den Möglichkeiten der legislativen Richtlinienumsetzung. Hier ergeben sich beispielsweise für die Länder Dänemark, Großbritannien und Frankreich leichte ‚europäische‘ Verzerrungen zugunsten des Parlamentes, was auf eine Gefahr der Instrumentalisierung des Parlamentes für Brüsseler Politik der Regierung hindeutet. Der enge Bezug zwischen Regierungsmehrheit und Parlamentsmehrheit ist hier eine zentrale Voraussetzung: Fällt er weg – wie im französischen Fall der konfliktreichen Koalitionen der neunziger Jahre – steigt die Gefahr der Umsetzungsblockaden in der parlamentarischen Phase.

Der umgekehrte Fall ergibt sich für Länder mit relativ guter Kompetenzzusstattung auf der nationalen Ebene, wenn diese mit geringeren Einflussmöglichkeiten auf den Brüsseler Prozess gekoppelt ist und gleichzeitig aber die Umsetzung durch das Instrument der Gesetzgebung vorgesehen ist (wie z.B. in Spanien und Deutschland): In dieser Konstellation entsteht die Gefahr der nachholenden Sanktionierung des Regierungsverhaltens. Andere Systeme haben die gute Kompetenzzusstattung des Parlamentes auf der nationalen Ebene im europäischen Bezug einzuschränken versucht: Dies ist der Fall des niederländischen Parlamentes, dessen ausgeprägte Agenda-Steuerungskompetenz in Bezug auf europäische Umsetzungsmaterien stark beschnitten wurde.

Die situativen Faktoren, wie etwa die Konstellation der Mehrheitsfraktion und das politische Kräftefeld der Oppositionsparteien, müssen hier unbedingt in einer zweiten Stufe der Analyse einbezogen werden, sollen über systematische Ansatzpunkte für Effizienzprobleme hinaus genauere Effekte nachgezeichnet werden (Treib 2002). Maurer/Wessels unterstreichen zudem die Bedeutung eines pro-integrationistischen Konsenses, der die Mitgliedstaaten Deutschland und Niederlande auszeichnet (Maurer/Wessels 2001, 462): Ob in der absteigenden Phase, wenn die Verteilungseffekte der ‚guten‘ europäischen Lösung politisch sichtbar werden, die Einstellungen eine ebenso große Rolle für das Verhalten bei der Umsetzungsgesetzgebung haben, kann an den niederländischen Reformen, die dieses Transparenz unterminieren, und an den deutschen Umsetzungsbilanzen der neunziger Jahre abgelesen werden (S. weiter Kap. 5).

Hier kann die Kombination von vertrauensvollem *laissez-faire* gegenüber dem Regierungshandeln in Brüssel und einer ausführlichen legislativen Involvierung zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise konträre Effekte haben. Daher muss für alle Systeme, die hohe Verfahrensgarantien der Parlamente für ihre Funktion als Gesetzgeber national vorsehen, und dies mit geringen Oversight-Kompetenzen in Brüssel kombinieren (B, SP, D, P, AU, LUX, I), mit adwersen Effekten (insbesondere hinsichtlich der Uniformität der Umsetzungsgesetzgebung) gerechnet werden, solange hier nicht spezielle europabezogene Lösungen Sperren vorsehen. Die Gefahren der nationalen

parlamentarischen Agenda-Hoheit, die die zentrale Umsetzungssteuerung und dementsprechende Pünktlichkeit unmöglich machen, zeigen sich im Fall Italiens. Hier werden im Zuge des Umsetzungsprozesses überhaupt erstmals europäische Entscheidungen politisch evaluiert: Auch hier erweist sich entsprechend, dass in Bezug auf diese ‚Funktionsdefizite‘ des nationalen Systems spezielle europäische Sperren eingebaut werden mussten, wenn das Land nicht kontinuierliche Zielscheibe europäischer Sanktionen bleiben soll.

IV.5 Regionale Ebene

Geht man vom Klassifikationskriterium „Zahl der an einer Entscheidung aufgrund der gewählten Regel zu beteiligten Akteure“ aus, so erzeugt die höchste Entscheidungshürde zur Umsetzung einer europäischen Richtlinie ein Parlamentsgesetz, das durch dezentrale Körperschaften ein zweites Mal durch Ausführungsgesetzgebung oder –verordnungen umgesetzt werden muss (S. Tab. Instrumente). Hierbei spielt als nahe liegender Faktor zunächst die Zahl der dezentralen Einheiten eine große Rolle. In der Europäischen Union können eigentlich nur vier Staaten als verfassungsmäßig föderalisierte Staaten zählen: Österreich, Belgien, Spanien und die Bundesrepublik.¹³⁶ In einer strikten Vetopunktlogik wären damit Spanien und Deutschland die föderal-regionalisierten Mitgliedstaaten mit einer theoretisch höchsten Anfälligkeit für Umsetzungsdefizite: In Spanien bestehen siebzehn Comunidades Autonomas (sowie Ceuta y Melilla), in der Bundesrepublik die sechzehn Länder (S. für eine ausführliche vergleichende Definition Casellas u.a. 1999). Österreich und Belgien mit ihren jeweils neun und drei Regionen weisen entsprechend eine auf den ersten Blick geringere Fragmentierung auf.

Je nachdem, wie stark die Rolle der dezentralen Einheiten auf der staatlichen Ebene ausgeprägt ist, müsste sich dann ein durch den Regionalisierungsgrad des Mitgliedstaates gegebenes Umsetzungsrisiko ermitteln lassen. Bei näherer Betrachtung muss allerdings auch dieser Zusammenhang weiter differenziert werden:

Die Zahl der Entscheidungspunkte war in den ersten Arbeiten zur Mehrebenenimplementation von Wildavsky u.a. als das zentrale Kriterium für den Umsetzungserfolg identifiziert worden. In der Folge hatte sich gerade diese Analyse jedoch als zu kurz greifend erwiesen und eine Gewichtung der Umsetzungsebenen sowie der Einbezug der regionalen Adressaten, u.a. anhand

¹³⁶ S. so auch Abgrenzung zum Regionalstaat Italien (Prae-Berlusconi II) vornehmende vergleichenden Arbeiten (Watts 1999).

der ihnen zur Verfügung stehenden Entscheidungsinstrumente, wurde in die Forschung eingeführt. Hinter diese Erkenntnisse gehen insbesondere reine Vetospieler-Konzepte zurück, beziehen sich diese doch normalerweise ausschließlich auf die Anzahl und das formale Blockadepotenzial der involvierten Akteure, die den europäisch induzierten Status-quo-Wandel auf der nationalen Ebene zu verhindern suchen (Jensen 2001). Für eine realitätsnahe Bewertung des Einflusses der regionalen Körperschaften auf die Implementation der EU-Entscheidungen (hierbei sollen die distributiven und direkt an die regionale Ebene adressierten EU-Programme explizit ausgenommen werden, s. hierzu besonders Knodt 1998) sollte indes der Versuch unternommen werden, die Stärke der Beteiligung genauer zu fassen. Hierbei haben insbesondere die Rollenzuweisung der lokalen Akteure und die Spielregeln der Umsetzung eine Bedeutung, denn sie entscheiden darüber mit, ob die Umsetzung europäischer Entscheidungen als Aufgabe oder als Blockierung politischen Handelns auf dieser Regierungsebene angesehen wird.

Funktionalistische Analysen, die von einer ‚natürlichen‘ Koalition zwischen Kommission und den durch ihre Programme unmittelbar angesprochenen subnationalen Ebenen ausgehen, die mittelbar auch gegen nationale Regierungen gerichtet sein können (Jensen 2001, 13), greifen zu kurz in ihrer Voraussage, dass regionale Akteure stets als Agenten europäischer Politik auf der nationalen Ebene tätig werden. Schließlich ist auch in Europa ein mit anti-europäischen Zügen ausgestatteter Regionalismus zwar nicht die Regel, aber durchaus auch ernst zu nehmen und verbreitet (S. etwa flandrischer Nationalismus, weitere Beispiele in: van Houten 2001).

Daher muss in einem ersten Schritt eine Strukturanalyse regionaler Entscheidungen unternommen werden: An welchem Punkt der Umsetzung intervenieren die Regionen? Haben sie überhaupt autonome Entscheidungsbefugnisse im Hinblick auf die jeweilige Umsetzung? Im zweiten Schritt müssen dann wiederum die Instrumente der Umsetzung (Gesetzgebung/Exekutiventscheidungen) auf der regionalen Ebene analysiert werden. Schließlich spielt die Kompetenzallokation zwischen den Regierungsebenen eines Mitgliedstaates eine entscheidende Rolle, d.h. zum einen gilt es zu fragen, inwieweit verfassungsmäßig vorgesehen ist, dass in der europäischen Phase des Entscheidungsprozesses regionale Interessen einen autonomen Vertretungsanspruch wahrnehmen (Der empirische Bezug wird in Kap. 5 überprüft anhand der hier entwickelten Indizes). Zum anderen muss überprüft werden, ob übergeordnete Regierungsebenen die Rechtsanwendung durch die Regionen erzwingen können. Dieser Punkt erhält angesichts der möglicherweise bei der mitgliedstaatlichen Regierung anfallenden Zwangsgeldzahlungsverpflichtungen und anderer Sanktionen bei nicht-konformer oder verspäteter regionaler Rechtsanwendung zunehmende Bedeutung.

Im Hinblick auf die Kontrollfunktionen der Europäischen Kommission

hinsichtlich föderaler oder stark dezentralisierter Staaten in der Europäischen Union muss von einer geringeren Kontrolldichte und Durchgriffsmacht ausgegangen werden als für Zentralstaaten. Die europäische Behörde gibt unumwunden zu, dass ihr die Kapazitäten zu einer aktiven qualitativen Nachverfolgung dieser Prozesse auf der subnationalen Ebene fehlen (Interview 23). Das bedeutet, dass diese Funktionen ebenfalls von dem auf der nationalen Ebene zuständigen Organ wahrgenommen werden muss. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Lösungen für dieses Probleme der innerstaatlichen vertikalen Erzwingung der Rechtsumsetzung gefunden, die berücksichtigt werden müssen, will man zu einer realistischen Einschätzung des erzeugten föderalen Drucks auf die subnationale Ebene kommen (S. Modell Goggin, s. empirische Überprüfung).

Vier Faktorengruppen spielen also zur Klassifizierung regionaler Umsetzungsregime eine Rolle:

1. Horizontale und vertikale Aufgabenteilung der dezentralen Ebenen (Stärke der regionalen Regelungsautonomie):
 - a) Struktur des regionalen Systems und der funktionale Arbeitsteilung der Regierungsebenen;
 - b) Durchführungsinstrumente auf der regionalen Ebene, v.a. im Verhältnis von Exekutive und Legislative;
2. Einflussbeziehungen zwischen EU/Zentralstaat und subnationalen Einheiten:
 - c) spezifische Erzwingungsmechanismen der übergeordneten Ebene;
 - d) direkte Einwirkungsmöglichkeiten regionaler Akteure auf der staatlichen und der EU-Ebene.

a) Während in ‚echten‘ föderalen Systemen die Kompetenzvermutung verfassungsmäßig bei den dezentralen Einheiten liegt, sind die exklusiven Kompetenzen der regionalen Einheiten durch die Verfassungen nur zugewiesen (Schultze 1990). Das insgesamtes Gesetzgebungsaufkommen ist in föderal gegliederten Strukturen deshalb stets höher ist als in unitarischen Staaten. Trantas behauptet, dass in Systemen mit einer „regionalen“ Struktur (in der EU: Italien und in geringerem Maße Portugal) das Gesetzgebungsaufkommen insgesamt am höchsten sei, da dort die zentrale Gesetzgebungskörperschaft extensivere, legislative Kompetenzen habe als in den föderalen Systemen (Trantas 1995, 623).

Die ‚echten‘ Föderalsysteme Belgien und Spanien sowie Österreich und Deutschland, deren unterscheidendes Kriterium – die exklusive Gesetzgebungskompetenz der regionalen Körperschaft in bestimmten Bereichen – Trantas jedoch als de facto nur noch bedingt tauglich für eine Abgrenzung zu den regionalisierten Systemen einschätzt. Alle föderalen und stark regionalisierten Typen in der EU zählen zu den ‚integriert‘-föderalen Staaten (Im Unterschied zum dualen Föderalismus des USA), d.h. die Kompetenzteilung zwischen den Ebene erfolgt im wesentlichen durch eine Aufgabenteilung

nach Funktionen und nicht nach Politikfeldern. Die europäischen föderalen Systeme zeichnen sich – wieder im Gegensatz etwa zu Kanada, Australien und den USA – durch ein vergleichsweise geringes Maß an vertikaler Gewaltenteilung aus. Dies gilt im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Entscheidungen ganz besonders, da sich hier in den Systemen mit einer ausgeprägten Repräsentation teilstaatlicher Interessen auf der Bundesebene (In der Bundesrepublik) eine zusätzliche Akkumulationsdynamik von dezentralen Regelungskompetenzen auf dieser Ebene abzeichnet.

Während in der Bundesrepublik und Österreich jedoch den Ländern als exklusive Regelungskompetenzen nur noch die Bereiche von Kultur (Einschließlich Rundfunk), Bildung, Kommunalrecht und (begrenzt) die Innere Sicherheit verblieben sind, Bereiche also, in denen es bisher zu geringen Überschneidungen mit den ‚klassischen‘ Politikfeldern gemeinschaftlichen Handelns kommt, ist diese Kompetenzteilung in den ‚jungen‘ föderalen Systemen Belgiens und Spaniens weniger straff abgegrenzt und teilweise sogar einer zentrifugalen Dynamik unterworfen (Alen 1995, 40f.; Cerexhe 1997; De Dalmau i Oriol 1997). Wenn also auch der im deutschen Grundgesetz enthaltene Grundsatz des Vorrangs der Länder im Bereich der Gesetzgebung (GG Art. 30 und 70) gilt, so ist er doch durch die in GG Art. 73 und 75 enthaltenen Gesetzgebungskataloge stark relativiert, vor allem da die Regelungsbereiche gemeinsamer Gesetzgebung (Rahmengesetzgebung nach GG Art. 75) eng ausgelegt und materiell immer weiter i.S. einer Zentralisierung gefasst werden (S. etwa im Hochschulbereich: Blanke 1991, 42ff.):

Der vollzugsföderale Charakter des bundesdeutschen Systems wurde dadurch stark akzentuiert, wobei selbst auf dem Gebiet der Verwaltung die Kompetenzen des Bundes im Vorrücken begriffen sind (S. z.B. Luftverkehrsverwaltung und Innere Sicherheit, ebd. 45f.). Denn der Bund hat, obwohl eine ‚dezentrale‘ Lösung möglich gewesen wäre, eine Reihe von Bundesoberbehörden und -anstalten eigens für die Umsetzung des EG-Rechts geschaffen (etwa die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Grabitz 1986, 311).

Ganz im Gegensatz dazu hat sich der belgische Föderalismus in den neunziger Jahren entwickelt. In Belgien koexistieren nach der Verfassungsänderung von 1993 föderale Kompetenzen mit den durch die Regionen Wallonien, Brüssel und Flandern ausgeübten. Die Kompetenzen des Bundes haben durchaus keinen Vorrang gegenüber jenen der regionalen Ebene, eine Normenhierarchie ist somit ausgeschlossen (Regionale Dekrete und Ordonanzen haben die gleiche Rechtskraft wie die Gesetze des Föderalstaates). Gleichzeitig sind die Kompetenzen zwischen dem Föderalstaat und den Teilstaaten hinsichtlich der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt nach dem Ausschließlichkeitsprinzip verteilt, d.h. dass, wenn eine staatliche Ebene materiell zuständig ist, sie allein und ausschließlich zuständig ist (die Judika-

tive ist indes nicht vertikal differenziert, s. Mörsdorf 1996, 101). Zwar fallen bislang die nicht explizit zugewiesenen Kompetenzen an den Bund, der sie im Sinne einer Residualkompetenz „vorläufig“ wahrnimmt (S. Evolutivklausel des Verf.-Art. 35 GGW). Die bisher unvollständige enumerative Kompetenzabtrennung nach Politikmaterien unterscheidet damit Belgien von anderen Systemen mit konkurrierenden Kompetenzen bzw. mit einer Kompetenztrennung nach Funktionen. Für die gesetzgebenden und ausführenden Funktionen bei der Umsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen ergeben sich damit bestimmte Gefahren von Fehlfunktionen v.a. in jenen Bereichen, in denen die Zuständigkeiten noch nicht abschließend zugewiesen sind. Eine ‚paktierte‘ Kompetenzabgrenzung ist teilweise an die Stelle dieser Verfassungslücken getreten (S.u.) bzw. unterverfassungsrechtliche Föderalgesetze sorgen hier sukzessive für größere Präzision, die freilich durch die – teilweise quer zu den versäulten Zuständigkeitsfeldern stehenden – Regelungsgehalte einiger Richtlinien konterkariert wird (S. Beispiele u.a. aus der Umweltgesetzgebung in: Gilliaux 1997, 16ff.).

Auch der Dezentralisierungsprozess Spaniens, der eigentlich ein Föderalisierungsprozess ist (Colomer 1998), beruht auf einer Kompetenzteilung, die den Autonomen Gemeinschaften – nach der diesbezüglichen Rechtssprechung des Verfassungsgerichtes im Jahr 1983 – im Unterschied zu den Provinzen eine eigene Gesetzgebungskompetenz garantiert (Ebd. 47). Grundsätzlich besteht die Kompetenzvermutung bei der regionalen Ebene (Verf.-Art. 149 Abs.3), wobei die Cortes Generales zusätzlich bestehende staatliche Kompetenzen dezentralisieren können (Verf.-Art. 150 Abs.1), wovon – aufgrund der Stärke der spanischen Regionalparteien im nationalen Parlament – auch Gebrauch gemacht wird. Das größte bisher verabschiedete Paket sind die Autonomievereinbarungen des Jahre 1992 (S. Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución). Die auf ihnen beruhenden Autonomie-Statuten der Jahre 1994-1995 und 1997 weisen einzelnen – jedoch nicht allen – Comunidades Autonomas weitreichende Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung zu, strukturell vergleichbar mit der Föderalverfassung der Bundesrepublik¹³⁷, wobei aber in Spanien bereits die per Verfassung den Comunidades zugewiesenen potentiellen Kompetenzen erheblich weiter gefasst sind als die der deutschen Länder (S. Verf.-Art. 148 Abs.1) und daher eine größere

¹³⁷ Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (Verordnung über interregionale Kooperation).

‚Schnittmenge‘ mit dem EG-Recht aufweisen können als jene. Berücksichtigt werden müssen allerdings auch die Unterschiede bei den Kompetenzzuweisungen zwischen den Gemeinschaften, denn im Bereich der Rechtsumsetzung sind nicht alle Comunidades auf demselben Kompetenzstand: Der Differenzierungsgrad ist hier ausgeprägt, so dass unter den 17 Gemeinschaften allein sieben über eine legislative Durchführungskompetenz des Europarechts verfügen (die anderen bleiben auf eine Vollumsetzung durch das nationale Parlament angewiesen): das Baskenland, Katalonien, Andalusien, Aragonien, Kastilien, die Mancha, die Kanarischen Inseln und der Raum Madrid. Zudem sieht der spanische Föderalismus – ähnlich dem deutschen – verfassungsmäßig bereits geteilte Kompetenzen für einzelne Politikfelder vor, wobei die Gesetzgebungskompetenz auf der nationalen Ebene liegt, die Ausführung aber auf der regionalen (S. etwa Span. Verf.-Art. 149 Abs. 1, 17, 28). Die Bereiche des kooperativen Föderalismus sind allerdings nicht in derselben Breite ausgebaut wie in der Bundesrepublik. Das spanische System hat sich – vor allem aus parteipolitischen Gründen – nicht die gleiche unerschütterliche Zentralisierungsdynamik zueigen gemacht, die den deutschen Föderalismus seit Jahrzehnten auszeichnet, denn ihre institutionelle Repräsentation auf der nationalen Ebene ist nicht ebenso ausgebaut (S.u.).

b) Auf der regionalen Ebene spielt die parlamentarische Verwirklichung des Europarechts in den Mitgliedstaaten grundsätzlich eine schwache Rolle, wenn auch hier Differenzierungen angebracht werden müssen. Wie gesehen ist die Funktion der Gesetzgebung auch in ‚echten‘ föderalen Systemen auf der dezentralen Ebene in Europa nicht immer stark ausgeprägt. Die Bedeutung der Landtage als gesetzgebende Körperschaften hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts kann hier vor allem deshalb als so gut wie inexistent eingeschätzt werden (S. so bereits im spanisch-österreichisch-deutschen Vergleich: Merten 1997), da bei der doppelt mehrstufigen Umsetzung europäischer Entscheidungen vor allem Instrumente eingesetzt werden, die eine legislative Umsetzung auf der nationalen Ebene mit kleineren Ausführungsgesetzen oder aber nur Verwaltungsverordnungen kombinieren (S. in der tabellarischen Auflistung der Instrumente ‚mit Parlament und regionalen Exekutiven geteilte Umsetzungskompetenz‘). Während in Deutschland und Österreich die Landtage aus dem Prozess der legislativen Rechtsumsetzung inzwischen so gut wie vollständig ausgeklammert sind (Blanke 1990; Schreiner 1998), spielt die regionale Umsetzungsgesetzgebung in Spanien und Belgien eine vergleichsweise bedeutendere Rolle (Algieri u.a. 1992, 58ff.).

In Systemen mit einer Kompetenzteilung nach Funktionen wie dem bundesrepublikanischen profitieren die Präferenzbildung und die Vertretung deutscher Interessen in Brüssel davon, dass die Vollzugserfahrung der Länder bereits in den Entscheidungsprozess eingespeist wird. Freilich geschieht

dies ausschließlich über die Beteiligung des Bundesrates am Entscheidungsprozess. Hier präjudiziert der antizipierte Umsetzungsprozess in sehr ausdifferenzierter Form die Regeln der Beteiligung. Dies erfordert in hohem Maße eine Vorwegbestimmung des legislativen ‚impacts‘ einer Regelung auf der nationalen Ebene. Der Grundfall ist im deutschen System, dass eine europäische Regelung beabsichtigt wird, die in Deutschland (a) in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, (b) in seine konkurrierende oder (c) in Rahmengesetzgebungskompetenzen fällt. Alle drei Musterfälle sind an bestimmte Umsetzungsinstrumente gebunden, mit einer jeweils nochmals unterschiedlichen Dosierung der Beteiligung des Bundestages (S.o.) bei der Umsetzung. De facto kommt es in der Bundesrepublik nur in wenigen Fällen die ‚Rahmengesetzgebung zur Umsetzung von EG-Recht zum Tragen (S. GG 75: z.B. Jagdwesen, Wasserrecht). Die Zustimmungspflichtigkeit kommt allerdings häufig vor, so dass der Bundesrat zu allen Umsetzungsakten ‚Maßgaben‘ beschließen kann, die mit der umzusetzenden Richtlinie möglicherweise unvereinbar sind.

Winkel sieht dies als das größte Störpotential der Umsetzung in Deutschland an, da in dieser Konstellation der Bundesrat immer wieder zum Veto-Spieler wird: Er kann mithin den Sanktionsdruck eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen Nichtumsetzung gegen ein Vertragsverletzungsverfahren, das bei falscher Umsetzung droht, ausspielen (Winkel 1997, 122). Die Bundesregierung kann vor diesem Hintergrund entscheiden, ob sie wegen verspäteter oder wegen falscher Umsetzung von der Kommission gemahnt werden möchte. Empirisch erweist sich, dass im deutschen Fall die Entscheidungen häufiger zugunsten einer falschen aber pünktlichen Umsetzung gefallen sind. Möglicherweise muss dies aber bereits als ein Anpassungseffekt an die unterschiedliche Stärke der Kontrolle und entsprechenden Sanktion bei verspäteter und nicht-zieladäquater Umsetzung, die in Kapitel 3 beschrieben wurde, gewertet werden. Häufig besteht aber auch bei einer Umsetzung durch Verordnungen und normenkonkretisierende Verwaltungsvorschriften eine Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates (Antoni 1989), teilweise aber auch des Bundestages (Ossenbühl 1998, 29ff.).¹³⁸ Die Landtage sind bei der Umsetzung letztlich vor allem auf die Funktionen nachträglicher Evaluation und Kontrolle der Handlungen der Landesregierungen im Bereich der ihnen durch die Bund-Länder-Vereinbarungen zugeschriebenen Kompetenzen beschränkt. Von zunehmender politischer Relevanz werden in den Landtagen die Beihilfen- und Wettbewerbspolitiken der EU, da diese weit in die Kom-

¹³⁸ Von 1949 bis 1991 sind insgesamt 54 Gesetze verabschiedet worden, in denen solche Mitentscheidungsreserven des Parlamentes verbrieft werden (Datenhandbuch 1994, 930ff.) Ein großer Teil dieser Gesetzgebung ist durch Europarecht ausgelöst worden, z.B. das Bilanzrichtlinien-Gesetz vom 19.12.1985 (BGBl. I S. 1354).

munalordnungen v.a. im Bereich der ‚Daseinsvorsorgepolitiken‘ einbrechen und damit die verbliebenen genuinen Gestaltungskompetenzen der Länder massiv beeinträchtigen. Freilich kann auch auf dieser Ebene vornehmlich reaktiv und nicht aktiv gehandelt werden kann, da die gesetzgeberische Mitgestaltung der Richtlinienentwürfe für die europäische Ebene auf der nationalen Ebene vornehmlich über die Bundesressorts abgewickelt werden, so dass in diesem Stadium Länderinteressen – auch unter der BLV – nicht optimal eingebracht werden können, selbst wenn diese letztlich die volle Ausführungsverantwortung der entsprechenden Gesetze haben (S. beispielsweise interministerielle Koordination der deutschen Position zu Asylrichtlinie, Interview 15).

Aufgrund der bisherigen lückenhaften Kompetenzzuweisungen der belgischen Verfassung müssen in weiten Bereich gemeinschaftlicher Gesetzgebung jeweils stets von neuem für die Umsetzung explizite Festlegungen der Aufgabenteilung und der entsprechend anzuwendenden Instrumente vorgenommen werden. Daraus folgt etwa für die Umsetzung des europäischen Umweltrechtes in Belgien, dass der Bund mit den Regionen zur Umsetzung einzelner Richtlinien oder Verordnungen jeweils Kooperationsvereinbarungen schließen muss, in denen die Regeln der Zusammenarbeit für eine bestimmte Regelungsmaterie gemeinsam festgelegt werden. So wurde die VO 259/93/EWG beispielsweise durch den „Accord de Coopération qui coordonne la politique d’importation, d’exportation et de transit des déchets“ vom 26. Oktober 1994 umgesetzt, die in der Folge durch administrative Ausführungsbestimmungen auf der Ebene der Regionen umgesetzt werden kann (Accord spécial, 5. April 1995). Hier wird bereits deutlich, dass eine fristgemäße und korrekte Umsetzung vor dem Hintergrund der fehlenden Kooperationsstrukturen in Belgien sehr unwahrscheinlich ist.¹³⁹

Im spanischen System wird die Gesetzgebungskompetenz der Comunidades zumindest indirekt durch eine pro-föderale Rechtsprechung des Tribunal Constitucional geschützt: Seit den späten achtziger Jahren entscheidet das Verfassungsgericht in Bezug auf das Verfassungsprinzip, dass die Mitgliedschaft Spaniens in EG/EU die verfassungsmäßige Kompetenzteilung nicht ändern dürfe, regelmäßig für den Erhalt regionaler Gestaltungsfähigkeit. Das gilt ebenso für die vertikale Gewaltenteilung wie für die Verpflichtung zur loyalen Erfüllung zur Umsetzung von Gemeinschaftsverpflichtungen und die Rolle der Regionen hierbei.¹⁴⁰ In der Folge des Binnenmarktstichtags sind

¹³⁹ Hierzu einschlägig die bekannten Urteile des EuGH, der den Föderalisierungsprozess Belgiens in dieser Hinsicht ‚kritisch‘ begleitet hat, s. Kommission/Belgien, Rs. 68-73/1981, Slg. 1982, 153; Kommission/Belgien, Rs. 227-230/85, Slg. 1988, I.

¹⁴⁰ S. hierzu nochmals in Abgrenzung der italienische Regionalismus, hier entscheidet die Corte Costituzionale regelmäßig zuungunsten einer stärkeren Involvierung der Regionen in den

insbesondere die Parlamente der „historischen“ Regionen dazu übergegangen, in den Bereichen Steuern, Budget, Landwirtschaft und Umwelt selbstständig die Umsetzung bestimmter Richtlinien vorzunehmen (Cervilla Martinez u.a. 1998, 114f.). Vor allem Umwelt- und Strukturpolitik eröffnen den Regionalparlamenten erhebliche Regelungsspielräume. Cervilla Martinez/Ordóñez Solís gehen sogar weiter, indem sie feststellen, dass die Regionalparlamente in Spanien durch die von Anfang an nachdrücklich betriebene Budgetpolitik im Zusammenhang der Implementation der Regionalfonds sich zusätzliche Möglichkeiten der Kontrolle der Exekutiven erarbeitet haben, die über die Handlungsspielräume der Cortes bei der europäischen Rechtssetzung hinausgehen (Ebd. 112ff.).

c) Neben der grundsätzlichen vertikalen Kompetenzteilung zwischen den Regierungsebenen und der horizontalen Machtverteilung auf der regionalen Ebene zwischen Legislative und Exekutive sind in einigen Mitgliedstaaten – nun wiederum zwischen den Ebenen – zusätzlich Instrumente der hierarchischen Rechtsdurchsetzung eigens für europäische Entscheidungen geschaffen worden. Diese Entwicklung, die in den ‚jungen‘ föderalen Systemen der EU den Dezentralisierungsprozess mit konditionierte, stellt eine wesentliche Beeinträchtigung der innerstaatlichen Machtbalance durch die Integration dar. Auch hier ist aber festzustellen, dass diese gewissermaßen nur eine Absicherung der zentralstaatlichen Ebene gegenüber den regionalen Einheiten festlegt. Denn mit dem wachsenden Sanktionsdruck durch die EU, der ja – wie gesehen – ausschließlich die staatliche Ebene trifft¹⁴¹, wächst dort auch das Bedenken, keinen Einfluss auf die möglicherweise kostspieligen Verzögerungsstrategien der regionalen Akteure und Institutionen nehmen zu können (S. ungeklärte Frage nach den Regressansprüchen des Bundes gegenüber den deutschen Bundesländern bei Böhm 2000). Staaten reagieren so folgerichtig: „States will put in place certain centralised chains of command. The State must do more than simply empower the local level of government; it must have at its disposal effective means of ensuring *Compliance*“ (Daintith 1995, 147).

Hingegen sind in den beiden ‚älteren‘ föderalen Systemen Europas, Österreich und Deutschland, keine zusätzlichen Zwangsinstrumente für die Durchsetzung des EG-Rechts durch den Zentralstaat geschaffen worden.

Prozess der Rechtssetzung, s. zuletzt abgewiesene Klage der Region Lombardei wegen Mißachtung ihrer Kompetenzen nach Verf.-Art. 118 im L.A.C. 1999, s. Ordinanza Nr. 106, 2001, Corte Costituzionale, 22 marzo 2001 (unveröffentlicht), die mit ihrer Forderung nach prozeduralen Garantien für die Richtlinienumsetzung erfolglos bleibt: „ancor più radicale profilo di incostituzionalità della disposizione impugnata viene individuato nella violazione delle garanzie procedurali che dovrebbero presiedere all'intervento statale in attuazione della normativa comunitaria.“

¹⁴¹ S.a.: Région Wallonne/Kommission, Rs. C-95/97, Slg. 1997, I-1787, 7.

Zwar ist im österreichischen Bund-Länder-Staatsvertrag zur Mitgliedschaft Österreichs in der EU festgelegt, dass „die jeweils betroffenen Länder zur Tragung der Kosten verpflichtet [sind], die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren ... wegen EG-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen“ (Art. 10 Abs.2 Bund-Länder-Staatsvertrag). Für die Bundesrepublik bedeutet indes das völlige Fehlen selbst einer solchen Vorkehrung, dass inzwischen der föderale Zwangscharakter in der vertikalen Relation ‚EU-Deutschland‘ stärker ausgeprägt scheint, als in der innerdeutschen Relation ‚Bund-Land‘: In Deutschland basiert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Umsetzung ausschließlich auf der Grundlage der allgemeinen Bundestreue der Länder. Da diese keine organisatorische Ressource darstellt, durch die eine routinemäßige Abwicklung von Konflikten ermöglicht wird, ist der Prozess einer hohen Politisierungsgefahr ausgesetzt. Auf der einen Seite kommt bei zustimmungspflichtigen Gesetzen der Bundesrat auf der föderalen Ebene als Vetospieler zum Zuge, im weiteren Verlauf des Prozesses spielen sechzehn Länder eine entscheidende Rolle bei der administrativen Verwirklichung, so dass neben der Entscheidungsblokkade auf der Bundesebene das sechzehnfache Fehler- und Verspätungsrisiko gegeben ist. Ein „Ausnahmeinstrument“ wie es in Spanien und Belgien eigens geschaffen wurde, damit innerstaatlich der vertikale Umsetzungsdruck erhöht werden kann, ist in Deutschland niemals auch nur diskutiert worden. Allerdings wurde eine alternative Variante im Rahmen der Enquêtekommission ‚Verfassungsreform‘ diskutiert: die Einführung einer gemeinschaftsrechtsausführenden Länderverwaltung als Bundesauftragsverwaltung, die den Vorteil von klaren vertikalen Weisungsverhältnissen bei verzögerter Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gehabt hätte (BT-Drs. 7/5924, Kap. 9, Abschnitt 4). Jedoch wurde auch diese zentralistische Option klar verworfen, so dass der – für die Länder vorteilhafte – Zustand der ‚Verantwortungslosigkeit‘ weiterbesteht.

Der belgische Staat hatte in den achtziger Jahren noch das Fehlen eines Bundeszwanges zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in expliziter Abgrenzung zum spanischen und italienischen System in einem Vertragsverletzungsverfahren vergeblich gegenüber dem EuGH geltend gemacht, um seine Unfähigkeit zur effektiven Rechtsumsetzung institutionell zu begründen (S. zit. Rs. 227-230/85, 6ff.). Dieser Zustand wurde auf langes Betreiben eines Teils des Parlamentes (Belgisches Königreich, Chambre des Députés 1986-87) im Jahr 1993 in der Folge der Maastricht-Ratifikation beendet: Obwohl in Belgien die Gesetzgebungs- und Verordnungsbefugnis der zentralen Ebene sehr eng umrissen ist, ist vorgesehen, dass sie sich in Ausnahmefällen – als die gegenüber der europäischen Ebene verantwortliche Akteurin bei einem Umsetzungsversagen der Regionen – an deren Stelle setzen kann („Pouvoir de Substitution“). Ein auf der Grundlage des Verf.-Artikels 169 GGW

verabschiedetes Spezialgesetz¹⁴² erlaubt es nunmehr der föderalen Ebene, dass sie nach einer Verurteilung die Bundesebene für den Zeitraum der Nichtumsetzung die Kompetenz im Sinne eines Re-Transfers an sich zieht (Cerexhe 1995, 97). Das Gesetz legt zudem fest, dass die entsprechenden Kosten der Nichtumsetzung von den Regionen übernommen werden müssen und ermächtigt sogar den Staat, diese Mittel von Zuweisungen an die Regionen abzuziehen. Mit dieser – im Vergleich zur sonstigen zentrifugalen Dynamik des belgischen Föderalismus und dem grundsätzlichen Fehlen eines allgemeinen Bundeszwanges – strengen Regelung im Hinblick auf die europäischen Verpflichtungen antwortet Belgien ausdrücklich auf die neuen Sanktionsmöglichkeiten der EU (Le Hardy de Beaulieu 1994, 125). Freilich ist die Auslösung des Mechanismus an hohe prozedurale Hürden geknüpft, so dass Gilliaux resümiert: „...Le ressort du mécanisme n'est pas davantage psychologique et politique que strictement juridique, en ce sens que la seule évocation devrait vraisemblablement constituer, en soi, un incitant considérable“ (Gilliaux 1997, 31.).

Auch die spanische Dezentralisierung steht bei der Umsetzung der EG-Entscheidungen unter dem zentralstaatlichen Vorbehalt einer Zwangsdurchsetzung durch Intervention der Bundesebene, die auf den Dispositionen des Artikels 146 der spanischen Verfassung beruhen. Diese wird hier allerdings durch subtile Weise institutionell abgestützt. So Art. 155 Abs. 1 der spanischen Verfassung:

„Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.“

Der spanische Senat, der im Bikameralismus Spaniens eine geringere Bedeutung einnimmt als das Abgeordnetenhaus, gleichzeitig aber auch keine machtvolle Vertretung regionaler Interessen – etwa ähnlich dem deutschen Bundesrat – auf der nationalen Ebene gewährleistet (S.u.), hat in diesem Kontext eine wichtige Funktion. Der Bundeszwang wird hier nicht bürokratisch oder juristisch durchgesetzt, sondern parlamentarisch. Die Gefahr einer nicht fristgerechten oder falschen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts war eines der wichtigsten Argumente der Zentralisten für eine Rückverlagerung von Rechtsetzungskompetenzen auf die nationale Ebene – aufgrund der staatlichen Kompetenz für die Auswärtigen Beziehungen nach Verfassungsart.

¹⁴² Loi spéciale du 3 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et régions, Mon.b. du 8 mai 1993, 10559.

149 Abs. 1 und 3 – gewesen (Cervilla Martinez u.a. 1998, 105).

d) Eine zentrale Aussage der Implementationstheorie postuliert erfolgreichere spätere Rechts- und Verhaltensanpassung durch Akteure, die auf der Entscheidungsebene Interessen artikulieren können. Die Relevanz dieser Aussage in Bezug auf die Regionen wird später empirisch überprüft werden. Die Artikulationsmöglichkeiten der Hauptbetroffenen von Umsetzungs- und Anwendungsauftrag (es sind hier – wie gesehen – die regionalen Exekutiven) können wiederum auf zwei Ebene angesiedelt sein: auf der zentralen Ebene der Mitgliedstaaten als Partner beim nationalen Gesetzgebungsprozess und/oder auf der europäischen Ebene. Hier sind für die vier europäischen Föderalstaaten deutlich abweichende Einflussmuster abzugrenzen: Zum einen das Muster einer starken Verkoppelung zentralstaatlicher und regionaler Interessen durch eine wirksame Beteiligung der regionalen Exekutiven beim mitgliedstaatlichen Entscheidungsprozess; zum anderen eine starke autonome Vertretung regionaler Interessen auf der europäischen Ebene; schließlich eine Verbindung beider Modelle im Sinne der doppelten Politikverflechtung.

Für alle regional gegliederten Systeme stellt die Zentralisierung von Politikgestaltung und Umsetzung in Bezug auf die europäische Gesetzgebung ein Problem dar, denn hier gilt es in allen Staaten, einen Ausgleich zu finden zwischen dem Alleinvertretungsanspruch der Zentralregierungen in Auswärtigen Angelegenheiten, der überall verbrieft ist, und dem Anspruch auf die Aufrechterhaltung eines gewissen Maßes an Regelungs- und Entscheidungsautonomie, um derentwillen in den betreffenden Staaten eine föderale Staatsorganisation gewählt wurde.

Als das effektivste – wenn auch vielleicht nicht das demokratischste – Modell regionaler Interessenrepräsentation und –artikulation auf der europäischen Ebene muss zweifellos der deutsche Exekutivföderalismus gelten, denn er kann die Stärke der – durch die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen gegebenen – hohen Interessenaggregation in eine starke Vertretung auf der Brüsseler Ebene umsetzen.¹⁴³ Die im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und in der dazu abgeschlossenen Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) vom 29. Oktober 1993 festgelegten Unterrichtspflichten und Beteiligungsformen hängen a priori von einer Kompetenzzuweisung aufgrund des antizipierten nationalen Umsetzungsmodus ab. Dem exekutivföderalen Charakter wird dadurch Vorschub geleistet, dass – gleichgültig wie dieser gestaltet ist – die Beteiligung der deutschen Länder am europäischen Entschei-

¹⁴³ Es sollte in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass die Länder im Rahmen des Länderbeteiligungsverfahrens von 1979 an direkt informiert wurden, diese Lösung wurde erst durch die neue exekutivföderale Form des EEAG Art. 2 im Jahr 1986 abgelöst, die eine Vorform der heutigen BLV darstellt (Remmers 1992).

dungsprozess seit 1986 ausschließlich über das Bundesorgan Bundesrat organisiert wird (Oschatzu.a. 1995, 442). Die Bundesratsstellungen zu EU-Vorhaben sind immer dann für die Bundesregierung „maßgeblich“ (und nicht nur „schlicht“) zu berücksichtigen, wenn der „Schwerpunkt“ einer europäischen Regelung die Einrichtungen und Behörden der Länder oder deren Verwaltungsverfahren betrifft (Art. 5 Abs. 2 BLV). Dies ist in der Einschätzung von Oschatz/Risse nur in marginalen Bereichen der Fall, da ein großer Teil der verbliebenen Ländergesetzgebungskompetenz keine schwerpunktmäßigen Überschneidungen mit EG-Rechtssetzungskompetenzen aufweist. (Auch bei einer maßgeblichen Beteiligung können von der Regierungsmeinung abweichende Länderinteressen ohnehin nur nach Überwindung der Entscheidungshürde einer $\frac{3}{4}$ -Mehrheit im Bundesrat durchgesetzt werden, die schwer zu erzielen ist.). Auf der Brüsseler Ebene können hingegen weitgehende Vertretungsrechte geltend gemacht werden, so dass die Bundesrepublik im Ministerrat in den Feldern ausschließlicher Länderkompetenz durch einen von Bundesrat nominierten Landesminister vertreten werden kann (S. Art. 6 Abs. 2 des BLV), der seine Verhandlungsführung freilich eng mit dem zuständigen Vertreter der Bundesregierung abzustimmen hat.

Deutlich vom deutschen Modell abzugrenzen ist der österreichische Fall, wo der Bundesrat keinesfalls zum Fokus der Ländermitwirkung am nationalen Entscheidungsprozess in Bezug auf die Europapolitik wurde, denn er ist – im Unterschied zum deutschen Bundesrat – eine ‚echte‘ zweite Kammer und repräsentiert daher, wie der spanische Senat, Parteiinteresse. In Österreich sind damit wie etwa – unter anderen Vorzeichen – in Belgien direkte europäische Mitwirkungsrechte der Länder in der Verfassung (Art. 23d) und per Staatsvertrag festgelegt worden, die sich aber nur bis auf die vorletzte Ebene der Brüsseler Verhandlung erstrecken und damit weit hinter der deutschen Lösung zurückbleiben (Schreiner 1998, 28). Die Koordination auf der nationalen Ebene übernimmt eine per Staatsvertrag eigens geschaffene „Integrationskonferenz der Länder“ (IKL), in denen die Landeshauptleute die wichtigste Funktion haben, obwohl auch Landtagspräsidenten dort vertreten sind. In der IKL hat jedes Land durch seinen Landeshauptmann ein absolutes Vetorecht in Bezug auf das Regierungshandeln in Brüssel, daher verzichtet die Regierung de facto häufig auf die IKL-Einberufung, indem sie das Meinungsbild der – außerhalb der Verfassung stehenden – „Landeshauptleutekonferenz“ einholt: In ihr sind die Landesparlamente nicht vertreten und es erweist sich, dass diese als das funktionale Äquivalent zum deutschen Bundesrat als das effektivere Entscheidungsorgan genutzt werden kann. Eine Tendenz hin zum Exekutivföderalismus scheint beim Versuch, zu viele Regierungsebenen zu integrieren, geradezu programmiert.

Auch die belgischen Regionen können Interessen unmittelbar im Ministerrat vertreten, denn sie haben aufgrund der neuen Verfassung an der Aus-

wärtigen Gewalt Belgiens teil und sind sogar befugt, internationale Verträge abzuschließen (Art. 167-169 der belgischen Verfassung): Nur in besonders gravierenden Fällen von Verstoß gegen die Gesamtstaatsraison werden internationale Verträge der Regionen durch den Zentralstaat außer Kraft gesetzt (Loi spéciale du 16 juillet 1993). Besonders breit sind die Teilhaberechte der belgischen Regionen auf der europäischen Ebene ausgeprägt, denn auch hier vertreten jeweils turnusmäßig Regionalakteure in den Politikbereichen regionaler Kompetenz, Belgien im Ministerrat der EU.¹⁴⁴ Die außen- und europapolitische Koordinierung auf der staatlichen Ebene ist schwach ausgeprägt, jedoch entsteht wegen des stark konföderalen Charakters der entsprechenden Organisationen (hier vor allem zu nennen der „P-11“-Koordinierungsausschuß im Außenministerium) ohnehin der Eindruck einer eher lose verkoppelten Außen- und Europapolitik; die Regionen sind dementsprechend jeweils mit einem Attaché im COREPER vertreten (Delmartino 1998, 36).

Die institutionelle Vertretung der regionalen Interessen auf der nationalen Ebene ist in Spanien weniger stark ausgeprägt aufgrund der schwachen Rolle des Senats (als Auffangbecken für franquistische Politiker) für Vertretung von Regionalinteressen im spanischen Regierungssystem. Die Rolle hingegen, die die Regionalparteien auf der nationalen Ebene spielen, können politisch als das funktionale Äquivalent der Vertretung von deutschen Länderinteressen im Bundesrat gelten, ohne indes die gleichzeitig verbrieften Rechte regionaler Beteiligung, für die die Regionalkonferenzen der Comunidades im Jahr 1993 geschaffen wurden.¹⁴⁵ Es handelt sich um eine mit der Ländereuropaministerkonferenz vergleichbare Einrichtung, die also auf der Ebene der nationalen Gesetzgebung keine Rolle spielt. Vielmehr koordiniert und steuert sie die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften am europäischen Entscheidungsprozess, indem sie als das zentrale Organ die Koordinationsfunktionen zwischen Staat (Vertreten durch den Minister für Öffentliche Verwaltung, den Europastaatssekretär im Außenministerium und den Staatssekretär für die Autonomen Gemeinschaften) und den Regierungsvertretern der Autonomen Gemeinschaften in Form von Gemeinsamen Standpunkten wahrzunehmen versucht. Diese Lösung wurde – auch hier – in bewusster Anlehnung an das deutsche exekutivföderale Modell gefunden (S. Königreich Spanien 1995, 161ff.), wenn auch mit der Einschränkung der zentrifugalen

¹⁴⁴ Accord de coopération entre l'Etat fédéral et entités fédérées du 8 mars 1994, concernant la représentation de la Belgique au Conseil des Ministres de l'Union Européenne.

¹⁴⁵ Acuerdo de institucionalización de la conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, BOE, Nr. 241, de 8 oct. 1993, 28669-70, und später: Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Kompetenzdynamik, die den spanischen Föderalismus im Gegensatz zum deutschen v. a. mit Blick auf die Richtlinienumsetzung kennzeichnet:

„La evolución del sistema de distribución de competencias en Alemania, con un predominio casi absoluto de la legislación federal a costa de las competencias legislativas de los Länder y el alto grado de interrelación competencial entre la Federación y los Länder, han dado origen a una práctica de actuaciones que se diferencia sustancialmente de la española“ (Ebd., 162).

Dieses System wurde fortentwickelt im Rahmen von vierundzwanzig Sektorkonferenzen, die der Ratsstruktur nachgebildet sind, und die schließlich neben dem Gemeinsamen Standpunkt auch koordinierende Funktionen für die Phase der Rechtsumsetzung wahrnehmen soll.¹⁴⁶ Möglichkeiten der Vertretung spanischer Interessen durch Delegierte der Comunidades im Rat sind in Spanien – trotz nachdrücklicher Forderungen v.a. des Senates seit Mitte der neunziger Jahre- bislang nicht gegeben (Basabe 2002), auch wenn die Involvierung der Comunidades in Vertragsverletzungsverfahren und Vorabentscheidungsverfahren früh vereinbart wurde.¹⁴⁷ Jedoch haben die Regionen auch in ihren jeweils spezifisch definierten Kompetenzfeldern im *Bloque de Constitucionalidad* keine Vetorechte in der innerstaatlichen Willensbildung, die in Form einer Reserve auf der Brüsseler Ebene geltend gemacht werden könnten. Bilaterale Einflussversuche regionaler Parteiführer sind das dominierende Muster der Interessenrepräsentation (Colomer 1998, 50f.).

Die föderalen Regionen Europas sind im Vergleich zu zentralisierteren Staaten relativ stärker mit eigenen Büros in Brüssel vertreten. Der Rechtsstatus dieser Einrichtungen ist von den regionalen Körperschaften entsprechend ihrer innerstaatlichen Bedeutung und den Kompetenzen sehr unterschiedlich ausgestaltet (Neunreither 2001): Während die österreichischen Vertretungen (insges. zwölf) rein privatwirtschaftliche Unternehmungen i.S. von Lobbybüros sind, ist für die spanischen Comunidades ein ausführliches Gesetz zur Ausgestaltung dieser Büros erlassen worden. Die unterschiedlichen Verrechtlichungsmaße der Beziehungen zwischen Zentralregierung und Regionen spiegeln sich ähnlich auch in den sehr verschiedenen Lösungen für die Bestellung der nationalen Vertreter beim AdR wider (Europäische Union 1997). Es zeichnet sich hier wie dort sehr deutlich ab, dass Belgien, Spanien und Deutschland die drei Mitgliedstaaten mit der prekärsten föderalen Balance

¹⁴⁶ Acuerdo de la Conferencia para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, BOE, Nr. 69, 22 marzo 1995, 9037-39.

¹⁴⁷ Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias, BOE, Nr. 216, 8 sept. 1992, 30853.

sind, da sie darauf angewiesen sind, ihren Status in Bezug auf ihre europäischen Aktivitäten in hohem Maße zu verrechtlichen. Gleichzeitig hat sich in einer neueren Untersuchung von Marks wiederum bestätigt, dass die Vertretungen Spaniens und der Bundesrepublik am großzügigsten personell und finanziell ausgestattet sind, was ebenso sehr mit der Finanzkraft (D) wie mit der Zielvorstellung (SP) einer Einflussvergrößerung in einer frühen Phase des Entscheidungsprozesses in Zusammenhang gebracht wird (Marksu.a. 2001). Hierbei spielen indes regionale Disparitäten innerhalb der Mitgliedstaaten eine große Rolle, wenn etwa um die Mitte der neunziger Jahre drei der sechzehn Bundesländer (NRW, Bayern und Baden-Württemberg) mehr als 50% der Ländervertreter in den Arbeitsgruppen des Rates stellen (Morass 1995).

Schaubild 15: Stärke der regionalen Beeinflussung europäischer Gesetzgebung

Mitgliedstaat	national			europäisch
	I Regelungsautonomie der dezentralen Ebene ‚self-rule‘	II Rolle der Region auf der Bundesebene	III Zwangsmittel der zentralen Ebene zur Durchsetzung des EG-Rechts	IV Stärke der regionalen Vertretung in Brüssel
Belgien	3	2	0	3
Deutschland	2	3	3	3
Österreich	2	2	2	1
Spanien	3	1	1	2
Vereinigtes Königreich ¹⁴⁸	0-1	0	0	1

Werte für IV angelehnt an Marks 2001

Legende:

- I 0: Weder regulative noch exekutive Kompetenzen auf der dezentralen Ebene: Ausführung durch dezentrale Einheiten der Zentralverwaltung.
 1: Eigene Ausführungsverwaltung auf der dezentralen Ebene.
 2: Dominantes Muster: Kooperativer Föderalismus mit exekutiven Regelungskompetenzen der dezentralen Ebene.
 3: Legislative Regelungsautonomie der dezentralen Ebene mit eigener Ausführungsverwaltung

¹⁴⁸ Die neuen Herausforderungen, denen sich das Vereinigte Königreich seit Ende der neunziger Jahre im Zuge der Devolution auch in der Richtlinienumsetzung stellen muss, können hier noch nicht berücksichtigt werden.

- II
 - 0: Keine Repräsentation von dezentralen Interessen auf der zentralen Ebene
 - 1: Zweite (Regional-)Kammer ohne absolute Veto-Position im normalen Gesetzgebungsprozess oder Ratsmodell ohne Veto-Position im normalen Gesetzgebungsverfahren
 - 2: Politische Repräsentation von Regionalinteressen auf der nationalen Ebene (Regionalparteien) oder echte zweite Kammer mit Veto-Macht
 - 3: Ratsmodell mit Veto-Position im Gesetzgebungsverfahren
- III
 - 0: unmittelbare Durchgriffsermächtigung der Regierung bei Nicht-Umsetzung
 - 1: Politische Durchsetzung des Bundeszwanges unter Beteiligung anderer als Regierungsorgane
 - 2: Sanktionshaftung der dezentralen Ebene ohne unmittelbare Durchgriffsmacht des Bundes keine Sanktionshaftung, keine organisatorisch wirksamen Durchsetzungsressourcen (loser Bundeszwang)
- IV
 - 0: Keine Vertretung regionaler Interessen außer teilw Repräsentation im AdR
 - 1: Im AdR Dominanz regionaler Interessenvertretung u. Regionalbüros
 - 2: Vornehmlich regionale Interessen im AdR und starke Regionalbüros
 - 3: Beteiligungsmöglichkeiten im Rat

IV.6 Strukturentwicklung der nationalen Implementationsregime in den neunziger Jahren: Zentralisierung und Rationalisierung

„Adressatennähe“ von politischen Problemlösungen, „Autonomieschonung“ und andere Kampfbegriffe der Debatte um die Subsidiarität stellen sich in einem veränderten Licht dar, wenn man sie vor dem Hintergrund der bis hierher beschriebenen Prozesse betrachtet. Die Analyse zeigt, dass die Regierungen auf der nationalen Ebene keineswegs das verwirklichen, was für sie in Brüssel ein Hauptanliegen zu sein scheint.

Wenn auch die nationalen Beamten konzidieren, dass die in den neunziger Jahren stets geforderte Rückentwicklung der Richtlinie in ein Rahmengesetz zumindest in Ansätzen verwirklicht wurde, so sehen sie diese Entwicklung mit gemischten Gefühlen: Die nationalen Gesetzgebungsaufgaben bei der Umsetzung sind aufwändiger geworden, gleichzeitig sind – zumindest

theoretisch – größere Handlungsspielräume für die nationalen Gesetzgeber entstanden. Doch haben die Mitgliedstaaten diese neuen Handlungsspielräume für eine verstärkte Renationalisierung der europäischen Gesetzgebung in der Umsetzungsphase zu nutzen gewusst? Die Analyse zeigt hier eine paradoxe Entwicklung auf der nationalen Ebene an.

Für die Entwicklung der Umsetzungssysteme kann eine solche Renationalisierung des europäischen Politikprozesses nämlich nicht nachvollzogen werden. Denn die Entwicklung der Umsetzungssysteme nahm eine andere Richtung. Zentrale Merkmale waren:

- Entparlamentarisierung (I, DK, F, NL);
- Ausschaltung korporatistischer Entscheidungsmechanismen (NL);
- Gestaltungsmonopol der Verwaltungen (F, I);
- neu geschaffene Reservekompetenzen der zentralen Exekutive durch Ausschaltung der regionalen Ebene bei Implementationswiderständen (B, SP, AU);
- Externalisierung von politischen Umsetzungskosten auf Gerichte (D).

Auf der anderen Seite charakterisieren Tendenzen zu einem „unproduktiven“ (d.h. europäisches Recht nur kopierenden) Umgang mit den europäischen Entscheidungen die Implementationsregime vieler Mitgliedstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland stellt – was die Umgestaltung der Verfahren angeht – in diesem Zusammenhang bislang tatsächlich eine Ausnahme dar (Das *Copy-Out* wurde indes auch hier praktiziert, um endlose Umsetzungsverfahren zu vermeiden): Die in anderen Systemen vollzogenen Änderungen sind hier zwar auch diskutiert worden (Etwa die *Fast-Track*-Mechanismen), sind aber angesichts des nicht gegebenen verfassungsmäßigen Spielraumes für die Ausschaltung des Bundesrates bisher nicht in neue Verfahren umgesetzt worden, werden aber im Kreis der Europastaatssekretäre intensiv diskutiert (Interviews). Der demokratischen Legitimation der Richtlinie durch den nationalen politischen Prozess wird in der Bundesrepublik auch heute noch eine besondere Bedeutung zugemessen.

Der Prozess der Ausschließung politischer Teilhabe in anderen Mitgliedstaaten hingegen konterkariert und begründet gleichzeitig das ‚Streben nach Brüssel‘, v.a. der nationalen Parlamente und Regionen, die ihren mitgestaltenden Auftrag bei der Rechtsumsetzung verloren haben. Angesichts vielfältiger und in beinahe allen Mitgliedstaaten geschaffener spezifischer – allein auf die Beschleunigung und Rationalisierung der Umsetzungsprozesse gerichteter – ‚Fast Track‘-Instrumente kann heute keinesfalls mehr von der ‚gleichberechtigten‘ Behandlung europäischer und nationaler Vorlagen im Rahmen der für die Generierung verbindlicher Entscheidungen zuständigen Institutionen in den Mitgliedstaaten gesprochen werden. Eine deutliche Tendenz zeichnet sich im Gegenteil ab, dass der politische Prozess der Umset-

zung dort, wo jeweils die in einem System typischen Interessenvermittlungs- und Artikulations-Mechanismen vorgesehen sind, bewusst verstümmelt wird, um einen pünktlichen und konformen Vollzug des Rechts zu begünstigen. Angesichts des Damoklesschwertes der neu ausgebauten Sanktionen und der nach der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung letztendlichen Unfruchtbarkeit einer ‚nachhaltigen‘ Implementation (Kap. 3), muss diese Entwicklung nicht überraschen. Im Gegenteil kann sie aufgrund der zeitlichen Koinzidenz und der Äußerungen der Akteure über die Begründung solcher Strukturformen in einen kausalen Zusammenhang mit diesen europäischen Entwicklungen seit dem Beginn der neunziger Jahre gesetzt werden.

Die im vorhergehenden Kapitel für das europäische Implementations-system als typisch charakterisierte Eigenschaft, dass die staatliche Ebene und die politischen Eliten der Mitgliedstaaten durch die Strukturierung des europäischen Systems der Rechtsdurchsetzung ausgeschaltet wurden, hat hier in-zwischen seinen institutionellen Niederschlag markant gefunden. Es ist eine deutliche Konvergenzentwicklung der nationalen Systeme festzustellen, die sich gewissermaßen auf der ‚Politics‘-Ebene spalten und eine von den ‚normalen‘ Prozessen abgeteilte Entwicklung nehmen für die Durchführung europäischer Politik. Die Art dieses Wirkungszusammenhanges darf allerdings nicht nur in Richtung auf einen zwangsläufigen „Europäisierungsprozess“ als Adaptationsprozess, der nationale Systeme „fit für Europa macht“, gewertet werden, denn es scheinen hierfür nationale Selbstregierungsziele in ebenso großem Maße ursächlich zu sein – allerdings unter umgekehrten Vorzeichen:

Die in Interviews immer wieder geäußerte Erwägung, dass bei einer raschen „Abwicklung“ der europäischen Entscheidungen zusätzliche Zeitressourcen für die Entwicklung der ‚eigentlichen‘ – nämlich der nationalen – Politikagenda gewonnen werden, stärkt diese Sicht. Die Entwicklung einer eigenen Agenda muss das Ziel jeder Regierung sein, denn an ihr wird sie politisch gemessen. Die Hypothesen 1 und 3 sind damit bestätigt: Erstens haben sich mit der Verschärfung föderalen Zwanges die Weisungsbezüge in der interorganisatorischen Umsetzungssteuerung verdichtet, eine Hierarchisierung und Zentralisierung politischer Prozesse hat stattgefunden. Dies gilt auch für Systeme, die zum fragmentierten Typus zählen, wie beispielsweise die Niederlande und Italien. Dieses Ergebnis widerlegt teilweise die Hypothese der Pfadabhängigkeit, denn eine Konvergenzentwicklung auf einen zentralisierten Modelltyp zeichnet sich vorsichtig ab. Die gefundenen institutionellen Lösungen deuten zudem darauf hin, dass das juristische Effizienzkriterium des europäischen Umsetzungssystems in die nationalen makro-administrativen Systeme importiert wurde: Die Weisungsbezüge zwischen den mit der Umsetzung befassten Organisationen wurden – wo das im konstitutionellen Rahmen möglich war – verschärft. Jene Systeme, in denen nicht Juristen den Hauptanteil der Verwaltungselite ausmachen, haben die entspre-

chende Expertise an den Schlüsselstellen verstärkt.

Die Kombination von (1.) starker Arbeitsbelastung – vor allem nach Reformen und Personalabbau in den achtziger Jahren – der staatlichen Organe in allen Mitgliedstaaten mit der nationalen Politikagenda und einer daraus (2.) erwachsenden Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, mit der (3.) steigenden Quantität und Komplexität europäischer Regeln, die tief in die nationalen Regelungskontexte einwirken, führte also zu einer regulativen Überlast: Die Programmleiterin des Beamtenaustauschprogramms Karolus stellt diese typischen Schwächen an die erste Stelle ihres Erklärungskataloges für Implementationsdefizite europäischer Entscheidungen (Arianna Beetsma, s. EIPA 1999): „Low priority ... heavy workload ... insufficient staff ...“. Auch in deutschen Ministerien wird immer wieder auf die Problematik hingewiesen, dass die nationale Politikagenda wesentlich darüber mitbestimmt, inwiefern mit der Aufgabe der Umsetzung produktiv (oder überhaupt) umgegangen werden kann: So ist beispielsweise das Bundesverbraucherschutzministerium mit dem Management der BSE-Krise derartig überbelastet gewesen, dass Beamte aus unterschiedlichen Referaten zusammengezogen werden mussten. Die Bearbeitung von agrar- und Verbraucherschutzpolitischen Umsetzungsaufgaben wurde wegen der entstehenden administrativen Kapazitätsauslastung in weiten Bereichen de facto unmöglich. Dieser Zusammenhang hat sich ganz unmittelbar auf die Umsetzungsbilanzen in diesem Feld ausgewirkt (Interview 35). Dieser Fall mag als eine Ausnahmesituation gelten, jedoch ist er ein Symptom für die starke Belastung der politisch-administrativen Systeme mit den politischen Prozessen der Umsetzung, die häufig nicht (oder nicht mehr) unmittelbar auf ein ‚demand‘ der nationalen Öffentlichkeit zurückzuführen sind und deshalb von nationalen Akteuren nicht prioritär behandelt werden können.

Es ist also festzuhalten, dass nationale Nicht-Umsetzung nicht zwingend als eine Entscheidung *gegen* eine europäische Politik verstanden werden muss. Sie ist vielfach ebenso sehr eine Entscheidung *für* die Durchführung einer ganz anderen nationalen Aufgabe, die nichts mit regierungsseitigem strategischem Handeln in Bezug auf das jeweilige europäische Gesetz gleichgesetzt werden darf. Die Aufmerksamkeit des Rates richtet sich zunehmend auf diese Fragestellung (S. etwa Mandelkern-Bericht, Annex zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat von Laeken).

Die Systeme der Mitgliedstaaten haben hierauf mit der Etablierung von institutionellen Selektionsmechanismen reagiert, durch die bestimmte Entscheidungspfade für den Prozess der Richtlinienumsetzung ausgeschlossen werden. Die Frage bleibt allerdings offen, wo und wie dann die politischen Agenten der europäischen Entscheidungen auf der nationalen Ebene als Adressaten aktiviert werden sollen: Sie sind es letztlich, die die notwendigen Anpassungsleistungen und die Legitimation jener europäischen Politiken

leisten müssten.

Zu prüfen bleibt in einem letzten Schritt, inwiefern sich dieser Prozess auf die Effektivität des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten ausgewirkt hat. Ist das deklarierte Ziel erreicht worden, eine regulative Kohärenz des föderalen Zusammenhaltes im Binnenmarkt auszubauen?

V Implementationseffizienz europäischer Politik: Konvergenzentwicklung durch Effektivierung der Rechtsdurchsetzung?

Die folgende Analyse der Strukturentwicklungen im verknüpften Entscheidungssystem der EU versucht, die sich verändernden institutionellen Konfigurationen föderaler Gesetzgebung auf bestimmte Output-Effekte der Rechtsumsetzung hin zu untersuchen. Dabei spielen die bekannten Faktoren, die für Erfolg oder Misserfolg von mehrstufiger Gesetzgebung verantwortlich gemacht werden, eine zentrale Rolle:

Auf der europäischen Ebene sind dies als zentrale Variablen die angewandten Instrumente sowie die Möglichkeit von Top-down Steuerung durch Sanktion und Zwang. Zum anderen die Faktoren der dezentralen Ebene, die in dieser Arbeit um die Strukturkonvergenzen, die der Föderalisierungsprozess insgesamt auslöst, ergänzt werden. Die Wahrscheinlichkeit von politischer vs. administrativer Umsetzung steht im Zentrum der Überlegungen in Bezug auf die institutionellen Effekte der nationalen Umsetzungsregime: Diese sind in den letzten Jahren einem institutionellen Wandel unterworfen gewesen, den das letzte Kapitel versucht hat zu umreißen: Tendenzen der Bürokratisierung des Umsetzungsprozesses, der eine allgemeine Entwicklung hin zu einer Politisierung der europäischen Politikprozesse konterkariert, sind in den meisten Staaten nachzuzeichnen.

Bis hierhin ist es gelungen, zum einen die Entwicklung föderalen Durchsetzungszwanges europäischer Politik im Verlauf der Verwirklichung des Binnenmarktprogrammes nachzuzeichnen: Das Ergebnis deutet auf einen Strategiewandel der zentralen Ebene seit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht und der Schaffung der Staatshaftungsdoktrin durch den EuGH in den Jahren 1991-1993 hin. Die Kommission ist nunmehr verstärkt geneigt, eine proaktive Politik der Rechtsdurchsetzung zu praktizieren. Sie hat dabei das Ziel, die komplette Marktöffnung und Verwirklichung der Freizügigkeit, die schließlich den Gemeinsamen Markt so empfindlich gegenüber abweichendem Verhalten bei der Rechtsumsetzung macht, nicht zur Disposition zu stellen. Gleichzeitig ist versucht worden, mit der Anwendung des Subsidiari-

tätsprinzip in der Gesetzgebung die Regelungsspielräume auf der nationalen Ebene zu erweitern: Eine regelrechte Rechtsetzung kann und soll heute auf dieser Ebene erfolgen.

Tatsächlich aber ist in einigen Mitgliedstaaten nachzuvollziehen, dass auf die institutionellen Mechanismen der vertikalen Rechtsdurchsetzung stärker mit organisatorischen Anpassungen reagiert wurde als auf die Chancen, die prinzipiell eine verstärkte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bietet: Eine Öffnung der nationalen Arena für die qualitative Anpassung europäischen Rechts an regionale und lokale Gegebenheiten.

Wenn also nun die Effizienz der Rechtsumsetzung stärker an den Instrumenten gemessen wird, die zur Verfügung stehen, eine tatsächliche Kontrolle und Sanktionierung zu gewährleisten, als an den Chancen zur Öffnung der Prozesse, so wird vermutet, dass sich die Tendenz, das Europarecht fristgerecht und korrekt um- und durchzusetzen, auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutlich abzeichnet. Denn alle Mitgliedstaaten haben in einem gemeinsamen Markt ein großes Interesse an der Rechtssicherheit, die ein Implementationssystem, das von der europäischen Ebene bis in die Vollzugsorgane der Mitgliedstaaten integriert ist und eine so weit wie möglich uniforme Durchsetzung gewährleistet, garantiert. Die Gefährdung, die von den unterschiedlichen Niveaus der Rechtsdurchsetzung für die europäischen Ökonomien ausgeht, wird auch von den Mitgliedstaaten immer deutlicher perzipiert: Sie reagieren zum einen mit der Forderung nach schärferen Sanktionen von Vertragsverletzungen und teilweise sogar – bei der Schaffung neuer europäischer Gesetzgebung – mit weiterreichenden Forderungen nach der Etablierung klarer Sanktionsstandards und Vorgaben für Implementationsregime, was wiederum das Verlangen nach stärker subsidiärem Umgang mit den europäischen Regelungsprogrammen teilweise konterkariert. Andererseits haben sie versucht, die flexiblen Zonen, die das bisherige Regime der Rechtsdurchsetzung vor allem in Bezug auf die Zeithorizonte der Erzwingung aufweist, voll zu nutzen. Diese Ermessensspielräume hat die Kommission im Gegenzug wiederum in mehreren Schritten reduziert. Die Entwicklungen, die sich hier abzeichnen, sind in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben worden.

Die Frage ist nun, inwieweit die sich abzeichnenden Konvergenzentwicklungen auf der institutionellen Ebene dazu geführt haben, dass Verschiedenheit bzw. defizitäre Folgebereitschaft der Staaten abgebaut werden konnte. Hierfür wurden verschiedene Sets von Erklärungsmöglichkeiten in Kapitel 2 generiert, die nun auf ihren Zusammenhang mit der Umsetzungsperformanz der Staaten geprüft werden sollen. Im Unterschied zu bekannten Fallstudien und Strukturanalysen soll aber – soweit dies empirisch darstellbar ist – eine dynamische Sicht des integrierten Rechtsetzungssystems beibehalten werden, die die beschriebenen Europäisierungsprozesse des Implementationssystems in seinen Wirkungen bereits nachweisbar machen sollen,

gleichzeitig aber den Stand vor der Vollendung des Binnenmarktes so weit wie möglich zum Vergleich heranzieht.

Stets erinnert werden muss in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass hier nur die regulativen Outcomes des europäischen Entscheidungsprozesses als zu erklärendes Phänomen genommen werden, nicht aber die tatsächlichen Verhaltensänderungen der privaten Politikadressaten auf der nationalen Ebene (S. Implementationsebenen in Kap. 2).

Es wird schrittweise vorgegangen, indem zunächst das Gesamtbild der Umsetzung des Binnenmarktprogrammes und der begleitenden Gesetzgebung vorgestellt wird und im Anschluss unterschiedliche Hypothesen in Bezug auf die Bedingungsfaktoren dieses Prozesses einzeln geprüft werden. Dieses Vorgehen kann aufgrund der bisherigen Analyse, die eine Dynamik der institutionellen Verdichtung des Implementationssystems nachgezeichnet hat, in der Perspektive den Länder- und Zeitvergleich ermöglichen, ohne jedoch in das Muster der Analyse gemeinsamer Variation zu fallen, denn die Beschreibung der unterschiedlichen Adaptationsprozesse in den Mitgliedstaaten erlauben hier eine qualitative Differenzierung.

Die bisherige Analyse legt den Schluss nahe, dass die mitgliedstaatlichen Umsetzungssysteme unterschiedlich starke Performanzen aufweisen, bzw. dass die Performanz dieser Systeme über die Zeit variiert, so dass die unterschiedlichen Umsetzungserfolge einzelner Länder dementsprechend variieren müssten. Eine Überprüfung des Zusammenhanges der „Effizienz“ nationaler Umsetzungssteuerung und der Entwicklung eines stärkeren föderalen Drucks im Verlaufe der neunziger Jahre mit einer Entwicklung der Umsetzungsbilanzen in verschiedenen Zeitabschnitten müsste Schlüsse darauf zulassen, ob es im Sinne einer Etablierung von Self-Enforcing-Mechanismen des Vertrages tatsächlich gelungen ist, das verabschiedete Recht auch auf der nationalen Ebene immer effektiver durchzusetzen und somit eine regulative Konvergenz strukturell zu begünstigen. Nur eine diachrone Sicht auf das Phänomen kann eine solche Veränderung auf den verschiedenen Ebenen des Gesamtsystems sichtbar machen.

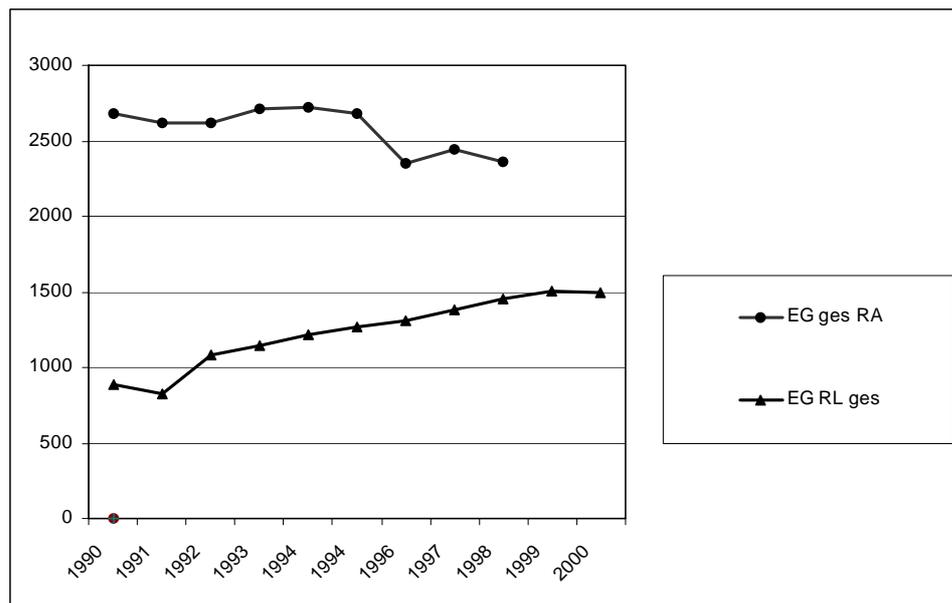
Ein positiver Test der Effektivitäts-Hypothese wäre zudem ein Hinweis darauf, dass überhaupt eine bessere Umsetzung des europäischen Rechts auf der nationalen Ebene „europäisch“ zu beeinflussen ist, dass also von föderaler Steuerung einzelstaatlichen Handelns in Europa gesprochen werden kann.

V.1 Die Entwicklung des zweistufigen Rechtssetzungssystems nach der Verabschiedung des Binnenmarktprogrammes – Anzeichen einer zunehmenden Konvergenz?

Zunächst ist zu ermitteln, inwiefern sich das Gesamtprofil der Rechtssetzung mit der Einführung des Binnenmarktes gewandelt hat. Hier zeichnet sich ab, dass die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts seit dem Beginn der neunziger Jahre einen bedeutenden Konvergenzprozess durchlaufen hat: Die Daten sind für den Zeitraum 1990-2000 in den Umsetzungsberichten verfügbar, ein Einzelwert für 1987 kann dem Umsetzungsbericht für dieses Jahr entnommen werden. Legt man zunächst als den Maßstab für Konvergenz die Staaten an, so deutet bereits die Boxplotdarstellung der Umsetzungsquoten (Graph. 5) darauf hin, dass mit der Implementierung des Binnenmarktprogrammes im Verlauf der neunziger Jahre Unterschiedlichkeit deutlich abgebaut wurde: Trotz einer Expansion des Rechts und der Erweiterungen seit den achtziger Jahren zeichnet sich ein Anstieg der rechtlichen Konvergenz klar ab: Dies gilt zum einen für die Umsetzungsquoten der gültigen Richtlinien, die sich gegen Ende der neunziger Jahre zwischen 90-100% eingependelt haben, obwohl die Gesamtzahl der geltenden Richtlinien von 1987 bis in das Jahr 2000 von durchschnittlich 787 auf 1493 angestiegen ist. Auch der Anteil des Richtlinienrechts an den gesamten Rechtsakten der EG ist in diesem Zeitraum angestiegen (Graph. 4), was die gesetzgebungspolitische Präferenz für eine föderale Mehrstufigkeit kennzeichnet (auch wenn in diesem Zusammenhang viele Änderungsrichtlinien eine Rolle spielen, deren Zählung aber teilweise kompensiert wird durch den Rechtsabbau im Rahmen der Kodifizierung).

Der deutliche Rückgang der Gesamtzahl gültiger Rechtsakte seit der Mitte der neunziger Jahre erhöht die quantitative Bedeutung der Richtlinien, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einen Anteil von etwa 60% des gesamten geltenden Rechts in der Gemeinschaft ausmachen. Das gute Funktionieren der zweistufigen Rechtsetzung hat damit eine zunehmende Bedeutung für die Kohärenz der Rechtsgemeinschaft. Die Belastung der Systeme durch EU-induzierte Gesetzgebung im Bereich der Richtlinienumsetzung wird deutlich, wenn man den Anteil der jeweils per anno neu gültigen Richtlinien an der Gesamtheit der Rechtsakte (für die weitgehend nur eine administrative Umsetzung notwendig ist) darstellt: Innerhalb von zehn Jahren wurden etwa fünfhundert Rechtsakte inkorporiert, d.h. dass in einigen Systemen die Belastungen durch EU-Regelungen im legislativen Bereich erheblich waren (S. zur Unmöglichkeit einer exakten quantitativen Auswertung für die einzelnen Systeme, Kap. 4.2 und 4.4).

Graphik 4: Belastung der nationalen Systeme durch Richtlinienrecht in den neunziger Jahren (1990-2000)

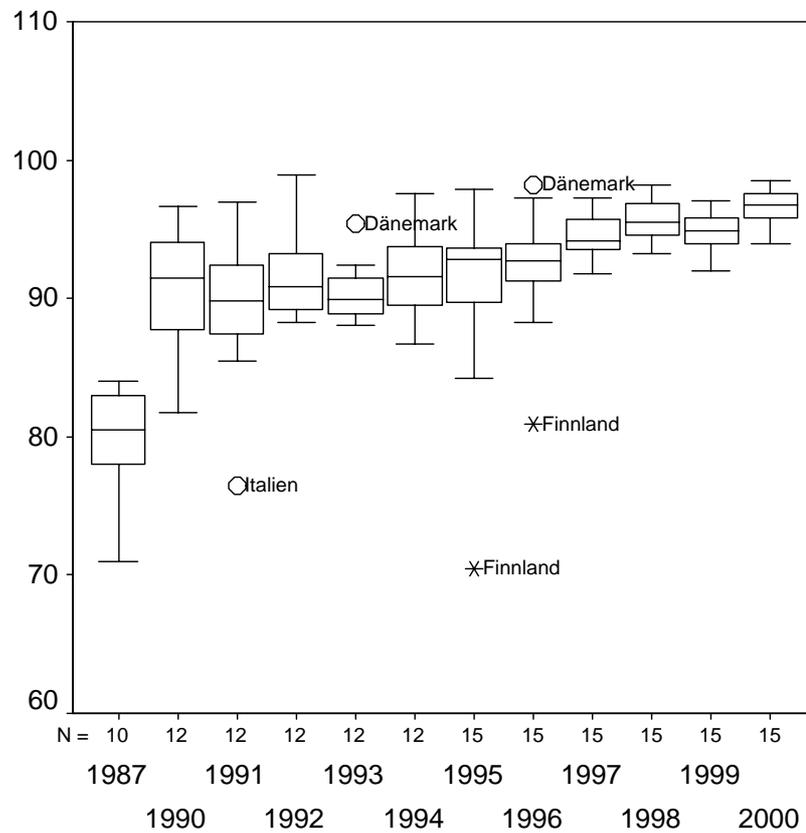


Nur wenige Mitgliedstaaten können in den neunziger Jahren als ‚outlier‘ identifiziert werden:

Italien hat zu Beginn des Jahrzehnts trotz – oder möglicherweise sogar wegen – der verbesserten Parlamentsbeteiligung deutlich den Anschluss an die Kerngruppe, die zu diesem Zeitpunkt bereits eine Umsetzungsstärke von beinahe 90% erreicht hatte, verloren.

Ebenso kann man den Beitritt *Finnlands* als problematischen Fall unter den drei Beitrittsländern der neunziger Jahre identifizieren: Dieser Outlier ist aber auf die Schwierigkeiten der finnischen Regierung mit den autonomen Åland-Inseln zurückzuführen, die schließlich behoben werden konnten, so dass Finnland in das obere Feld der Staaten aufgeschlossen hat.

Graphik 5 Konvergenzentwicklung der Umsetzung (1987, 1990-2000)



Dänemark, das deutlich als ‚Overperformer‘ zu kennzeichnen ist, hat seine Position zwar erhalten, aber die Normalisierung nach oben kennzeichnet eine Gesamtentwicklung, so dass hier nicht mehr die üblichen Merkmale

der Divergenz im Umgang mit dem Recht identifiziert werden können: Man kann resümieren, dass sich die Europäische Union sehr nachhaltig auf die Erweiterung vorbereitet hat und dem Anspruch genügt, den sie selbst an die Beitrittsländer stellt, nämlich den Acquis voll verwirklicht zu haben. Deutlich zeichnet sich ab, dass die Diskrepanzen im Umsetzungsverhalten der Mitgliedstaaten kontinuierlich abgenommen haben, obwohl die Zahl der Mitgliedstaaten der EU angestiegen ist, was für eine stärkere Divergenz auf dieser Ebene gesprochen hätte: Hier lässt sich trotz der zunehmenden Heterogenität der EG/EU ablesen, dass sich Abweichungen im Umsetzungsverhalten bis gegen Ende der neunziger Jahre – nach der letzten Erweiterung – um die Hälfte reduziert haben, obwohl die Ansatzpunkte für heterogenes Verhalten auch mit der Heterogenität der bearbeiteten Politikfelder hätten ansteigen müssen.

Statistisch überprüft werden kann dieser Zusammenhang zweifach: Einmal bezogen auf die Heterogenität im Verhalten der Länder, zum anderen in Bezug auf die Politikfelder, indem die Veränderungen in den Assoziationsmaßen des Eta-Koeffizienten η , der die Stärke eines Bezuges angeben kann, der zwischen den nominalen Variablen Land oder Policy und der jeweiligen Umsetzungsquote besteht. Dieser Bezug kann in seiner Veränderung für die Jahre 1991-2000 sichtbar gemacht werden. Gleichzeitig werden in diesem Zusammenhang Standardabweichungen zwischen Ländern und in den unterschiedlichen Politikfeldern errechnet.

Hierbei ergibt sich folgendes Bild: Ein robuster statistischer Zusammenhang, der deutlich signifikant ist, kann für Bezug zwischen Policybereich und Umsetzungsperformanz konstatiert werden. Das Bezugsmaß bewegt sich hier zwischen 0,43 am Anfang der neunziger bis zu 0,73 am Ende der neunziger Jahre, was eine sehr starke Erklärungskraft des Politikbereichs für das Umsetzungsergebnis bestätigt. Deutlich ergeben sich auch im Zeitverlauf unterschiedliche Muster: Bereits zu Beginn der neunziger Jahre können einige Politikfelder als 'saturiert' gelten, d.h. sie haben ein gewisses Normenvolumen erreicht, das unverändert bleibt, bzw. möglicherweise sogar abnimmt: Dies trifft etwa für den Bereich Zoll zu, in dem am Ende des Jahrzehnts nur noch vier Richtlinien in Kraft sind, die den festen Teilbestand eines Rechts ausmachen, das im wesentlichen Verordnungsrecht ist (S.u.).

Hier ist die Aktivität der ‚adjudication‘ ganz auf das laufende Monitoring des Verwaltungsvollzugs im Bereich Zoll in den Mitgliedstaaten gerichtet. Es müsste daher weiter geprüft werden, inwieweit das Zollrecht Gegenstand der Rechtsdurchsetzung durch die Kommission ist, die Teile der föderalen Steuerungskompetenz in diesem Feld wahrnimmt.

Zugleich ergibt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Umsetzungsstand in einem Politikfeld und dem Maß an Divergenz, das durch diesen Durchschnitt widerspiegelt wird: Im Bereich des

Umweltrecht korreliert ein Ansteigen der Anteile an tatsächlich gemeinsamem Recht mit einer Abnahme der Verschiedenheit des Umsetzungsverhaltens, das Grundlage für diese Konvergenz ist. Ein anderes Feld, das dieses Muster aufweist ist etwa die Gesetzgebung im Bereich der Arzneien. Auch hier wird mit dem zunehmenden Vervollständigen des Regelungsvolumens Divergenz minimiert. Dieses Muster ist zwar dominant und bestätigt damit die Arbeitshypothese, nicht für alle Felder kann es allerdings nachgewiesen werden.

Land	Umsetzung													
	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S
Belgien	92,6	8,2	87,2	11,6	88,7	8,9	85,6	11,8	85,5	10,8	88,7	13,1	90,6	12,5
Dänemark	96,1	7,4	94,6	6,7	94,9	7,2	97,1	4,0	97,5	2,7	94,5	10,8	96,7	6,3
Deutschland	94,1	7,5	82,5	21,1	84,7	17,9	88,4	14,1	90,0	14,0	89,6	13,4	93,7	8,3
Griechenland	83,3	16,1	82,7	21,4	85,5	15,4	83,0	14,6	86,8	12,9	88,9	13,6	88,3	15,8
Spanien	92,7	7,9	84,4	15,8	88,9	12,7	87,8	14,5	90,9	8,8	92,3	9,1	92,7	8,3
Frankreich	92,3	8,4	89,6	14,7	86,3	15,5	91,9	9,0	92,7	8,1	91,4	8,3	94,3	6,4
Irland	87,6	11,1	86,7	20,4	87,4	16,1	90,1	9,8	91,5	7,7	93,0	8,6	92,9	11,9
Italien	76,3	17,2	86,8	13,1	84,9	15,8	88,4	11,8	89,2	7,7	89,3	11,4	92,4	8,3
Luxemburg	88,8	9,0	84,2	20,1	87,7	13,2	91,6	9,4	92,2	9,9	93,8	8,4	91,1	12,6
Niederlande	86,3	16,5	92,2	11,0	91,4	10,7	96,5	6,6	97,5	2,6	95,7	7,1	95,1	9,0
Österreich	--	--	--	--	--	--	--	--	83,9	21,1	89,6	11,5	95,4	8,0
Portugal	79,6	18,1	84,3	18,3	87,5	11,6	90,1	9,6	90,2	6,8	93,2	9,1	93,1	10,3
Schweden	--	--	--	--	--	--	--	--	95,8	5,1	95,6	5,1	96,6	7,7
Finnland	--	--	--	--	--	--	--	--	86,6	26,1	93,3	12,3	95,9	7,6
VKönigr.	94,0	8,9	90,6	14,8	89,3	15,3	92,3	8,7	95,6	5,0	95,4	5,4	95,6	7,4
Total	88,6	13,1	87,1	16,4	88,1	13,6	90,2	11,2	91,1	12,2	92,3	10,2	93,6	9,8
η	0,22 / sign.,01 [n=133]		0,052 / sign.,438 [n=216]		0,043 / sign.,598 [n=216]		0,12 / sign.,001 [n=252]		0,116 / sign.,001 [n=300]		0,057 / sign.,228 [n=308]		0,056 /sign.,231 [n=315]	

Schaubild 16 Bezug zwischen Land*Umsetzung (η), 1991-2000, Teil 2

Land	Umsetzung					
	1998		1999		2000	
	Mean	S	Mean	S	Mean	S
Belgien	93,4	8,6	94,9	8,5	98,4	8,9
Dänemark	97,7	4,3	97,0	5,9	99,1	7,2
Deutschland	96,2	5,6	95,2	6,3	98,4	17,9
Griechenland	90,6	13,8	92,7	9,4	94,6	15,4
Spanien	96,1	7,9	96,8	5,9	97,7	12,7
Frankreich	94,6	7,3	93,6	9,2	94,7	15,5
Irland	95,0	8,8	95,3	6,5	96,1	16,1
Italien	93,0	5,9	92,7	8,6	95,3	15,8
Luxemburg	93,6	7,7	93,8	8,5	95,6	13,2
Niederlande	95,7	8,2	96,4	6,0	97,3	10,7
Österreich	95,2	6,2	94,9	7,7	97,5	--
Portugal	92,4	10,8	93,9	8,7	96,8	11,6
Schweden	95,8	9,3	95,9	7,8	98,2	--
Finnland	97,1	4,8	96,5	6,4	98,0	--
VKönigr.	96,1	5,9	94,9	7,9	98,5	15,3
Total	94,8	8,3			97,1	4,9
η	0,049 / sign.,353 [n=315]		0,029 / sign.,828 [n=315]		0,086 / sign.,016 [n=315]	

Schaubild 17 Bezug zwischen Policy*Umsetzung (η), 1991-2000, Teil 1

Policy	Umsetzung													
	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S	Mean	S
Lebensmittel	--	--	94,9	3,7	93,6	3,2	94,9	3,3	90,1	6,7	93,4	5,0	91,7	5,3
Ausrüstung	--	--	94,9	3,6	98,1	1,5	96,1	1,6	96,3	2,2	97,6	1,8	64,7	2,9
Telekommunikat.	66,8	11,8	70,1	24,6	81,9	20,7	90,3	14,9	86,7	15,8	76,6	7,1	70,1	16,8
Finanzdienstleist.	--	--	--	--	--	--	92,7	5,6	90,5	5,5	93,1	4,8	97,0	3,7
Gesellschaftsrecht	--	--	--	--	--	--	88,3	12,0	--	--	97,9	3,7	96,2	8,7
Direkt. Steuern	--	--	--	--	--	--	97,9	7,2	85,6	31,7	98,3	6,5	98,3	6,5
Öfftl. Aufträge	85,1	17,	74,8	17,1	78,1	15,6	75,5	19,7	85,9	16,5	89,5	12,3	96,1	7,8
Indirekte Steuern	95,1	14,0	97,8	3,2	99,0	1,5	99,5	1,7	96,9	2,3	97,8	1,1	99,5	0,9
Aufenthalt	--	--	55,0	32,0	83,3	26,7	93,3	17,8	94,7	16,0	96,0	15,1	100,0	0
Diplome	--	--	95,7	4,3	98,1	1,6	95,9	1,7	96,9	2,7	98,3	2,7	99,5	1,6
Verbraucher	93,1	5,5	94,1	3,8	96,9	2,6	86,7	4,0	89,5	3,5	89,8	4,0	95,7	5,1
Wettbewerb	91,8	14,9	100,0	0	72,9	12,9	91,7	16,3	90,7	12,8	70,4	15,4	90,7	15,1
Beschäft. / Soziales	86,4	8,0	75,6	11,7	74,2	12,8	80,0	8,3	87,6	9,5	89,7	8,0	92,9	5,4
Landw. / Fischerei	93,5	5,7	90,1	2,8	86,6	3,1	92,1	4,2	86,1	20,4	90,5	13,3	96,2	1,9
Umwelt	85,9	10,6	91,8	4,5	90,1	4,5	89,1	7,5	90,7	4,9	93,0	4,2	96,5	3,0
Verkehr	93,9	3,6	92,3	4,3	62,5	4,4	92,8	2,3	91,6	4,3	91,3	4,4	77,1	7,1
Energie	84,25	7,8	86,5	7,8	86,9	4,9	81,6	7,6	89,5	7,1	84,4	10,7	89,9	9,1
Zoll	100,0	0	100,0	0	100,0	0	100,0	0	100,0	0	100,0	0	100,0	0
Arznei	--	--	73,5	8,6	75,6	11,7	75,4	6,4	87,9	8,8	94,9	5,6	97,3	4,4
Chemie	--	--	82,9	6,3	79,3	7,1	85,2	6,2	87,5	7,3	91,1	7,1	92,5	2,5
Fahrzeuge	--	--	97,1	2,5	98,4	0,9	95,8	2,6	96,7	3,3	96,7	2,4	94,9	0,9
Total	88,6	13,1	87,1	16,4	88,1	13,6	90,2	11,2	91,1	12,2	92,3	10,2	93,6	9,8
η	0,43 / sign.,00 [n=133]		0,55 / sign.,00 [n=216]		0,45 / sign. ,00 [n=216]		0,39 / sign.,00 [n=252]		0,12 /sign. ,006 [n=300]		0,45 / sign.,00 [n=308]		0,55 /sign.,00 [n=315]	

Schaubild 17 Bezug zwischen Policy*Umsetzung (η), 1991-2000, Teil 2

Policy	Umsetzung					
	1998		1999		2000	
	Mean	S	Mean	S	Mean	S
Lebensmittel	96,0	3,3	98,4	2,1	96,4	2,1
Ausrüstung	99,3	0,8	93,9	2,7	94,6	2,3
Telekommunikat.	79,6	14,6	90,7	9,2	94,8	9,5
Finanzdienstleist.	98,7	1,8	97,9	1,4	96,5	3,2
Gesellschaftsrecht	98,9	2,8	99,5	1,8	100,0	0
Direkt. Steuern	100,0	0	100,0	0	100,0	0
Öfftl. Aufträge	88,3	12,1	88,9	10,2	99,6	0,8
Indirekte Steuern	99,9	0,50	100,0	0,0	99,7	1,3
Aufenthalt	100,0	0	100,0	0	100,0	0
Diplome	97,9	1,5	99,1	1,4	98,2	1,9
Verbraucher	97,3	3,9	100,0	0,0	90,5	10,5
Wettbewerb	97,5	7,0	100,0	0,0	99,3	2,6
Beschäft. / Soziales	94,2	6,3	93,5	3,9	95,1	2,9
Landw. / Fischerei	96,2	1,7	95,7	2,2	97,3	1,6
Umwelt	97,2	2,3	96,9	1,6	95,5	1,9
Verkehr	80,3	9,2	86,9	8,2	89,3	6,8
Energie	86,1	6,4	84,2	4,7	97,1	5,1
Zoll	100,0	0	100,0	0	100,0	0
Arznei	99,2	2,1	99,6	0,0	99,2	1,8
Chemie	86,1	4,0	74,8	1,5	97,1	3,6
Fahrzeuge	98,6	0,63	95,5	3,2	98,1	2,3
Total	94,6	8,4	95,0	7,6	97,1	4,9
η	0,59 / sign.,00 [n=315]		0,73 / sign.,00 [n=315]		0,45 / sign. ,00 [n=315]	

Problematisch sind hier vor allem jene Bereiche, die durch eine geringe durchschnittliche Umsetzungsquote gekennzeichnet sind, ohne dass das Verhalten der Staaten in diesem Punkt nennenswert abweicht. Das gilt beispielsweise für die Energiepolitik (aber auch teilweise für die Verkehrspolitik), wo eine deutlich homogene Zurückhaltung bei der Umsetzung des geltenden Rechtes in allen Staaten gegeben ist. Dies deutet auf eine insgesamt geringe Akzeptanz der gemeinsamen Regeln hin, die auf Dauer den Mitgliedstaat, der fristgerecht und pünktlich in diesem Feld umsetzt, zum Verlierer in einem der wirtschaftlich bedeutendsten Felder der europäischen Ökonomien machen würde.

Die sich ergebenden Fragen für weiterführende Fallstudien verlangen hier – vor dem Hintergrund der bisherigen Analyse – eine Überprüfung der Kommissionsaktivitäten im Bereich der Rechtsdurchsetzung des Energierechts sowie die Frage nach den Steuerungsinstrumenten, die auf die Politikziele des Gemeinsamen Marktes möglicherweise nicht klar genug zugeschnitten sind.

Gleichzeitig können aber auch relativ gute Umsetzungsperformanzen im Durchschnitt mit einer erkennbaren Streuung beim Umsetzungsverhalten gekoppelt sein: Hier kann man auf den Bereich der Telekommunikationspolitik am Ende der neunziger Jahre verweisen, wo anscheinend Vorteile und Nachteile einer uniformen und fristgerechten Umsetzung in den Staaten unterschiedlicher bewertet werden als in anderen Bereichen. Möglicherweise kann sich hier aber auch weiterführend eine Analyse der Umsetzungsregimes empfehlen, wenn dieser Politikbereich aufgrund seiner weiter bestehenden ‚Staatsnähe‘ in bestimmten Ländern besonders politisierungsanfällig ist, die durch eine diesbezügliche Offenheit der Implementationsstrukturen gekennzeichnet sind (S.u.).

Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass für die Erklärung der Umsetzungseffizienz des EG-Rechtes die Kenntnis des betreffenden Politikfeldes zu genaueren Vorhersagen führt als die Kenntnis des Landes, in dem eine Richtlinie mit mehr oder minder großem Erfolg umgesetzt wird. Der Länder-Bias der Umsetzungsperformanz ist also statistisch kaum mehr nachzuweisen: Unsere Analyse, die teilweise nur schwach signifikant ist, kann keinen nennenswerten Bezug zwischen dem Verhalten einzelner Länder im Bereich der Rechtsumsetzung und dem allgemeinen Erfolg des Europarechts nachweisen. Aber nicht nur der Zusammenhang zwischen Umsetzungsperformanzen und Mitgliedstaatlichkeit ist statistisch nicht signifikant: Die errechnete Standardabweichung s deutet zudem darauf hin, dass zwischenstaatliche Divergenz deutlich minimiert wurde: Liegen die standardisierten Abweichungen am Beginn der neunziger Jahre noch bei einem Wert zwischen 13 und 16 so minimiert sich Unterschiedlichkeit zwischen den Ländern auf bis 4,9 im Jahr 2000. Die Vorhersagegenauigkeit kann also immer weniger vorausge-

setzt werden, wenn es darum geht, dass einzelne Länder als notorische ‚bad performers‘ zu kategorisieren sind und dies auf die mangelnde Tauglichkeit nationaler Instrumente oder aber auf bestimmte nationale Verwaltungskulturen zurückgeführt werden muss. Die Analyse bestätigt also die Hypothese der Konvergenz, die im Verlaufe des Jahrzehnts auf der institutionellen Ebene sowie auf der Ebene des Outputs deutlich nachzuweisen ist. Dennoch muss auf das Risiko eines möglichen Policy-Bias der Analyse verwiesen werden.

Die Entwicklung einzelner Politikbereiche kann weiter differenziert werden: Als Beispiele sei auf die Bereiche Verkehrs- und Sozialpolitik verwiesen, die über sehr ausgeprägt unterschiedliche Umsetzungsprofile in den neunziger Jahren auffallen. Diese Streuung ist freilich nicht so sehr auf die Länderunterschiede zurückzuführen wie auf die Politikkonjunkturen: Anhand dieser Beispiele kann nachvollzogen werden, dass der Konvergenzprozess eines Politikbereichs zeitlich verankert ist: Kommt es zu einer Rechtssetzungsaktivität, dann bestätigt sich hier die bekannte Rechtsakte-Analyse Maurer/Wessels, nach der Vertragsartikel in bestimmten Phasen verstärkt genutzt werden, und dann möglicherweise zunächst eine Konsolidierungsphase beginnt: die Implementationsphase. Der starke Assoziationsbezug zwischen Politikfeld und Umsetzungsperformanz ist damit möglicherweise ‚gebiased‘ durch die für alle Mitgliedstaaten gleich zu rezipierenden Effekte der Akkommodierung neuer Politiken innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens. Ist die Geschwindigkeit des Konvergenzprozesses durch die EU-Ebene (durch Umsetzungsfristen) determiniert, bzw. spielt der frühere oder spätere Einsatz von Sanktionsinstrumenten eine Rolle, oder sind es die politischen Prozesse innerhalb der Staaten, die die Geschwindigkeit bestimmen?

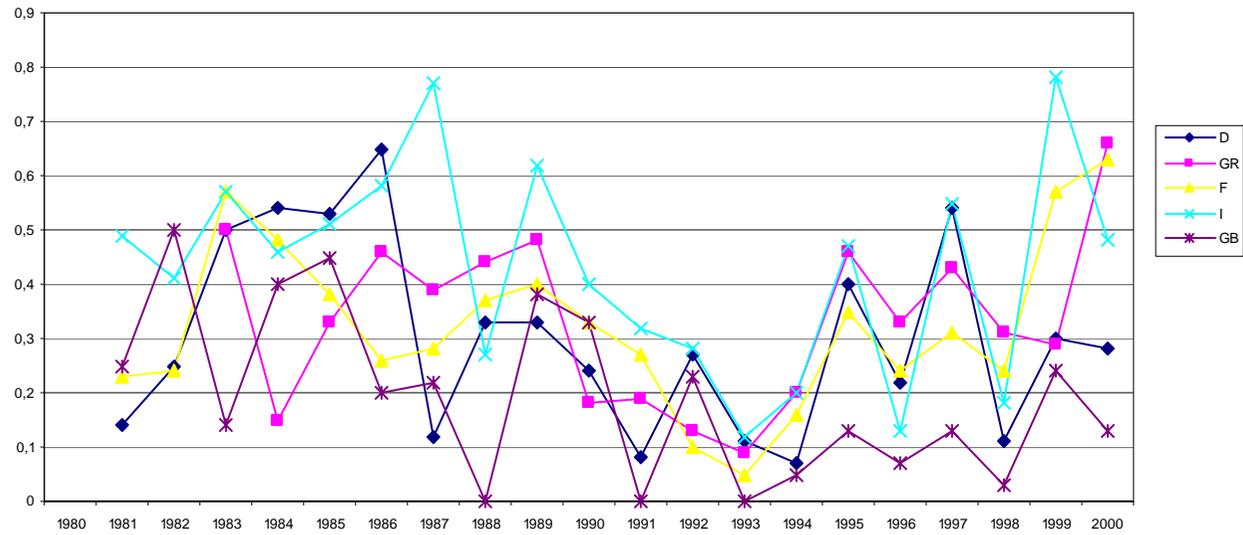
An dieser Stelle kann zunächst festgehalten werden, dass in den neunziger Jahren auch zunehmend bereits in der Politikentscheidungsphase abgestufte Integration im Bereich des Richtlinienrechtes eine Rolle gespielt hat. Dies gilt insbesondere für Politiken mit einer hohen Rechtsetzungsdynamik, die eine teilweise bereits in der Politikformulierungsphase divergente Ausgestaltung haben: Die Analyse der Abweichungen deutet darauf hin, dass es in vielen Fällen zu einem Auseinanderfallen des Richtlinienrechtes auf der europäischen Ebene kommt. Die von uns konstatierte Konvergenz muss also insbesondere diese Effekte bereits mitdenken, die sich außerhalb des Steuerungsbereichs des Rechts fortsetzen: Dies gilt vor allem für die Bereiche Energie, Umwelt und öffentliche Aufträge. Von der Mitte der neunziger Jahre an sind hier deutliche Abweichungen bei den in den Mitgliedstaaten umzusetzenden Richtlinien festzustellen. Dies spiegelt die ebenfalls zunehmende Tendenz der Nichteinigung auf rechtsverbindliche gemeinsame Lösungen, die sich in der Zunahme des Soft-Law ebenso niederschlägt.

Wie es aber gelingen kann, in den außerrechtlichen Gebieten zu einer wachsenden Konvergenz politischer Lösungen zu kommen, kann nicht mehr Gegenstand dieser Arbeit ein: Hier kann nur festgehalten werden, dass Differenzierung der Rechtssetzungsaktivität sich auch im harten Kern der ‚Integration Through Law‘ ergibt – vor allem durch gestuftes Richtlinienrecht und verhandelte Umsetzungsfristen –, also nicht allein auf der Ebene von Regierungskonferenzen und in den Bereichen der ‚politiques coordonnées‘.

Umsetzungsbereitschaft wird in unserem Ansatz teilweise als ein Effekt des ausgeübten Sanktionsdrucks interpretiert, der in den neunziger Jahren deutlich – nicht nur top-down durch die Kommission, sondern auch bottom-up durch die nationalen Gerichte – zugenommen hat.

In der Gesamtsicht ist es zu einer steigenden Aktivität im Bereich der rechtlichen Austragung von föderalen Konflikten gekommen. Diese ist nicht nur quantitativ sondern auch qualitativ weiter gegangen als in den vorhergehenden Perioden des Prae-Binnenmarkt-Europas. Die Konvergenz der Entwicklung zeichnet sich nicht allein auf der Ebene der Rechtssetzung ab, die hier als Folge dieses Druck interpretiert wird (S. weiter unten), sondern auch bereits auf der Ebene des mitgliedstaatlichen Umgangs mit den Sanktionsinstrumenten, namentlich beim Umgang mit dem Instrument der Vertragsverletzung. Die Eskalationsbereitschaft der Mitgliedstaaten hat sich ebenfalls konvergent entwickelt, indem sie deutlich zugenommen hat. Die Reaktionsmuster einzelner Länder sind zwar weiterhin über einen längeren Zeitraum stabil, die Betroffenheit durch europäische Sanktionen hat sich allerdings homogenisiert, so dass auch die früher zu den ‚good performers‘ zählenden Staaten heute – zumindest in Bezug auf die Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren – eine Rolle spielen, so dass man gewissermaßen von einem ‚Wandel durch Annäherung‘ sprechen könnte. Für die Bundesrepublik ist beispielsweise festzuhalten, dass eine zunehmende Eskalationsbereitschaft von Umsetzungskonflikten die neunziger Jahre kennzeichnet. Allerdings steht sie in diesem Punkt nicht allein, denn alle drei ‚Großen‘ (UK, D, F) haben diese Bereitschaft zunehmend erkennen lassen, während Griechenland, Spanien, Italien und die Niederlande jeweils ihren nationalen Trend deutlich umgekehrt haben.

Graphik 9: Eskalationsbereitschaft in EGV Art. 226.2 (EuGH-Anrufungen/MGvSt)



Die bereits diskutierten Effekte der quantitativen Zunahme europäischen Rechts und des so erzeugten ‚bias‘ bei der Analyse der Steigerungsraten von Vertragsverletzungen (Börzel 2001) legen im weiteren nahe, für einen Überblick ein Phasenmodell zu veranschlagen, das von den relativen Positionen der Mitgliedstaaten zueinander bei der Umsetzung ausgeht, da so besser veranschaulicht werden kann, inwieweit auf einer Zeitachse möglicherweise einzelne Staaten ihren Umgang mit der Umsetzung geändert haben und sich in Relation zu anderen Staaten bei der Umsetzung verbessert oder verschlechtert haben.

Die folgende Tabelle und ihre zugehörigen Werte lassen überhaupt keine statistisch haltbaren Rückschlüsse darauf zu, dass es einen zwingenden Bezug zwischen der Größe eines Mitgliedstaates und den festgestellten Vertragsverletzungen gibt, denn das Theorem von den „Punkten, an denen Recht verletzt werden kann“ (Börzel 2001), kennzeichnet aufgrund des vornehmlich auf die Richtliniendurchsetzung bezogenen Einsatzes des Vertragsverletzungsverfahrens weniger die „Bevölkerung“ als Politikadressaten, denn Politik und Verwaltung, so dass hier – im Gegensatz zu den Vorabentscheidungsverfahren – die Länderunterschiede bei der Größe nicht entsprechend proportional ins Gewicht fallen. Wichtig ist es dennoch, auf die enorme Streuung bei den Vertragsverletzungsverfahren zu verweisen: Im Ranking werden für das Intervall 1986-1994 die Positionen 12 und 1 durch die beiden Staaten Italien und Dänemark besetzt, hinter denen sich freilich eine beinahe dreifache Vertragsverletzungs-Jahresquote Italiens gegenüber Dänemark in diesem Zeitraum verbirgt.

In der Gesamtentwicklung deutlich abzulesen ist schließlich eine Konvergenz bei der Betroffenheit durch die Sanktion des Vertragsverletzungsverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten. Obwohl die EU-Gesamtzahl der jährlichen Vertragsverletzungen/Jahr im Laufe der neunziger Jahre nicht bedeutend verringert werden konnte (EU-Durchschnitt 1986-1994: 73,9; 1995-2000: 72,3), haben sich aber die Unterschiede bei der Verfolgung einzelner Staaten deutlich reduziert und pendeln sich tendenziell um ein EU-Mittel ein. In Standardabweichungen ausgedrückt heißt das, dass Varianz von 1981-85 41,7, über 1986-94 23,8 auf 11 für die Phase 1995-2000 zurückgegangen ist.

Dänemark und Großbritannien sind hier interessante Fälle, da für sie besonders deutlich wird, dass der Anstieg der Vertragsverletzungen in beiden Ländern geradezu kongruent die allgemeine Zunahme bei den Vertragsverletzungen nachbildet: Wenn sich im Jahresdurchschnitt der EU/EG die Vertragsverletzungen von 1973-1980 (6,3) bis 1986-1994 (73,9) etwas mehr als verzehnfachen, steigert Dänemark in demselben Zeitabschnitt seine Vertragsverletzungen von 4,0 auf 43,3 jährlich, Großbritannien von 6,1 auf 61,8 (S. Zahlen Tabellen im Anhang). Diese gleichmäßige Entwicklung mit dem Trend ist ein Phänomen, das insbesondere für Großbritannien regelmäßig in

Bezug auf den Umgang mit dem EG-Recht nachzuweisen ist, da es sich beispielsweise auch bei den Eskalationsraten im Umsetzungsprozess oder bei Vorabentscheidungsraten überdurchschnittlich häufig mit der allgemeinen Tendenz zu entwickeln scheint.

Aufgrund der in Kapitel 3 und 4 erarbeiteten qualitativen Fundierung bieten sich zwei Erklärungsvarianten an:

1. Zum einen wird deutlich, dass die notorisch vertragsbrüchigen Staaten ihr Verhalten stärker – auch prozedural – auf eine Effektivität der Rechtsanwendung ausgerichtet haben als zuvor (wenn dies mit einer zustimmenden Tendenz zur Integration in der Bevölkerung zusammenfiel). Andererseits haben Staaten, die zuvor zu den Prointegrationisten zu zählen waren (wie etwa Deutschland), kein hohes Maß an Reformwillen bei den Verfahren erkennen lassen, wenn es um die Steigerung der Umsetzungseffizienz ging. Frankreich hat dagegen Verfahrensänderungen unternommen, die zunächst auf eine Erweiterung innerstaatlicher Partizipationschancen ausgerichtet waren, aber – als nicht-intendierter Effekt – zu einem Rückschlag bei den Umsetzungsbilanzen geführt haben. Dies geht hier mit einer Verschlechterung der Integrationszustimmung in der Bevölkerung einher (S. nächstes Kapitel). Nur in den Ländern, die eine positive Tendenz der öffentlichen Meinung in Bezug auf Europa erkennen lassen, sind auch entsprechende massive Verfahrenseinschnitte möglich gewesen (S. nächstes Kapitel).

2. Auf der anderen Seite hat die Kommission in der beschriebenen Weise ihr Verfahren der Verfolgung von rechtsbrüchigen Mitgliedstaaten effektiviert. So konnten die Prinzipien der Uniformität und Pünktlichkeit der Rechtsanwendung systematischer durchgesetzt und eine deutliche Homogenisierung des eigenen Verhaltens gegenüber einzelnen Staaten erzielt werden. Die Entwicklung der Zahl der Vertragsverletzungen muss also nicht nur als ein Faktor für das mehr oder weniger starke Befolgungsverhalten der Mitgliedstaaten gesehen werden, denn als Ausdruck einer neuen Politik der Kommission. Die massive Reduzierung von Unterschieden in der Behandlung einzelner Staaten, die durch das stärkere Einpendeln der Verletzungsverfahren um ein EU-Mittel gekennzeichnet wird (trotz der Erweiterungsrounden), weist deutlich darauf hin.

V.2 Die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Faktoren

Die mitgliedstaatlichen Subsysteme der EU haben seit der Vollendung des Binnenmarktes einen rasanten Europäisierungsschub verarbeitet, der – wie im Kapitel 4 gezeigt wurde – spezielle Effekte auf der makroadministrativen Ebene beinahe aller Systeme hervorgebracht hat. Die Systeme haben in unterschiedlicher Intensität auf die externen Anforderungen mit Anpassungsprozessen auf der institutionellen Ebene reagiert. Die Frage ist nun, inwieweit diese Prozesse zur Effektivierung der europa-induzierten Problemverarbeitung beigetragen haben, oder nicht. Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn zunächst überprüft wird, ob sich Adressateneinstellungen in diesem Zeitraum ebenfalls gewandelt haben und diese Einstellungen der Akteure gegebenenfalls Auswirkungen auf die Umsetzungsperformanzen einzelner Länder gehabt haben könnten.

V.2.1 Welche Rolle spielt die öffentliche Meinung, welche die Eliteneinstellungen zum Integrationsprozess für den Erfolg europäischer Politik in einem Mitgliedstaat?

Die Diskussion um den Einfluss allgemeiner Einstellungen zum Integrationsprozess und deren Bezug zum Erfolg von Implementation in einzelnen Staaten ist ein wichtiger Aspekt der Implementationsdebatte.

Hier geht es vor allem um die von Puchala als wichtigstes Kriterium für staatliches Handeln in der Phase der „post-decisional politics“ angesehene Frage, ob die Folgebereitschaft der Politikadressaten europäischer Politik dann als wahrscheinlicher angesehen wird, wenn die politischen Maßnahmen und Programme der Europäischen Union als eine Antwort auf innerstaatliche Probleme angesehen werden können und nicht als Ursache für innerstaatliche Konflikte (Puchala 1975). Deshalb ist seit dem Jahr 1973 auch stets die Frage gestellt worden, ob die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft/Union als eine „gute Sache“ für das betreffende Land angesehen werden muss, oder nicht. Diese Frage zielt so deutlich auf die Output-Dimension der Integration als das für die Bewertung des gesamten Integrationsprozesses als einschlägig betrachtete Kriterium (S. nochmals Bezug nehmend auf die Systemunterstützung: Wessels 1992).

Fragen nach der verfahrensmäßigen Legitimation der Integration durch supranationale Institutionen und Institutionenvertrauen sind erst später aufgeworfen worden und stehen daher nicht als Zeitreihen für entsprechende Vergleiche zur Verfügung. Problematisch für die Bewertung einer Output-Dimension der Integration ist sicher die in der Fragestellung angelegte Ziel-

richtung auf eine „diffuse“ Systemunterstützung, die eine differenzierende Betrachtung der spezifischen Politikadressaten (etwa nationale Bürokratien und Wirtschaftsakteure) und deren Umsetzungsbereitschaft mit Blick auf bestimmte ‚Politische Objekte‘ bis in die jüngste Zeit erschwerte (S. dazu die Analyse neuerer Daten, unten).

Andererseits ist davon auszugehen, dass die allgemeine Perzeption der Brüsseler Politikergebnisse in einer Bevölkerung möglicherweise das Verwaltungshandeln der nationalen Beamten beeinflusst, so dass diese bei gegebener niedriger Zustimmungsrates eher dazu tendieren könnten, Themen der nationalen Politikagenda den Vorrang zugeben, was zu – entsprechend an der Zunahme von Vertragsverletzungen abzulesenden – Defiziten im Umsetzungsprozess und Eskalationsbereitschaft bei Konflikten mit der Kommission führen könnte.

In diesem Zusammenhang kann auch anschaulicher gemacht werden, ob diese relative Positionsveränderung mit einer Änderung der allgemeinen Zustimmung einhergeht, die in diesem Staat die Integration in den drei Phasen der Stagnation der Integration (1973-1980), in der Kernphase des Binnenmarktes (1986-1994) und in der Phase der Legitimationskrise der neunziger Jahre durchgemacht hat, oder ob sich gegen die allgemeine Tendenz Abweichungen von der bisherigen Entwicklung ergeben.

Bereits auf den ersten Blick – und dieses Argument wird stets bei den jährlichen Rankings der Mitgliedstaaten in den Umsetzungsberichten der Kommission hervorgehoben – kann nicht von einer auffälligen Korrelation von Integrationszustimmung und Umsetzungsquoten des Gemeinschaftsrechts ausgegangen werden. Im Gegenteil sind es traditionell die weniger integrationsfreundlichen Mitgliedstaaten Dänemark und Großbritannien, die regelmäßig die ersten Plätze als besonders gewissenhafte Umsetzer des EG-Rechts belegen. Diese beiden Staaten weisen in Bezug auf ihr Umsetzungsverhalten relativ stabile Muster auf und haben sich mit der allgemeinen Tendenz zum Anstieg der Vertragsverletzungen entwickelt.

Gleichzeitig ist es umgekehrt nicht so, dass eine nachhaltig schlechte Umsetzungsbilanz des Rechts mit einer feindseligen Einstellung gegenüber der Europäischen Union verknüpft sein muss. Das Beispiel Italiens verdeutlicht den ebenfalls stabilen Zusammenhang einer hohen Zustimmung zum Integrationsprozess mit einer gleich bleibend extrem unterdurchschnittlichen Performanz bei der Rechtsumsetzung: Seit den siebziger Jahren gehört Italien mit Frankreich unter den Gründungsmitgliedern zu den Staaten mit den schlechtesten Umsetzungsbilanzen, wobei im Unterschied zum romanischen Nachbarland die Zustimmungquoten zum europäischen Integrationsprozess stets weit überdurchschnittlich sind.

Ein allgemeiner ‚Graswurzel‘-Ansatz, der die Akzeptanz von Rechtsnormen in Bezug auf die Integration von den allgemeinen Einstellungen zu

den Politik-Outputs der europäischen Ebene abhängig machte, kann aufgrund dieser drei Beispielsfälle (DK, UK, I) also entkräftet werden, denn vor allem die zeitliche Stabilität der beschriebenen Muster deutet – zumindest bis heute – nicht darauf hin, dass es sich hierbei um ‚Ausreißer‘ gegenüber einer allgemein gegenläufigen Entwicklung handeln könnte.

Schaubild 18: Entwicklung des Bezuges zwischen eröffneten Vertragsverletzungen und Zustimmung zur Integration in der 9er-/12er- und 15er-Gemeinschaft

	1973-1980 / 9er [Jahres-Ø]		1986-1994 / 12er [Jahres-Ø]		1995-2000 / 15er [Jahres-Ø]	
	VVV	Zustimmung	VVV	Zustimmung	VVV	Zustimmung
Belgien	--	+	+	+	-	-
Dänemark	++	--	++	--	++	--
Deutschland	++	+	-	--	-	-
Griechenland			--	-	--	++
Spanien			-	--	+	+
Frankreich	--	+	--	-	--	-
Irland	++	--	+	++	+	++
Italien	--	++	--	++	--	++
Luxemburg	+	++	++	++	++	++
Niederlande	++	++	++	++	++	++
Österreich					-	--
Portugal			--	-	--	+
Finnland					--	--
Schweden					++	--
VKönigreich	+	--	++	--	++	--

Entwicklung der Jahresdurchschnitte in Bezug auf die Entwicklung von Vertragsverletzungen und Zustimmung zur Integration in drei Phasen des Integrationsprozesses:

+ : Überdurchschnittlicher Werte bei Zustimmung zur Integration, unterdurchschnittlicher Wert bei Vertragsverletzungen;

++ : Im Ranking der Mitgliedstaaten im ersten Terzil bei Zustimmung zur Integration, im letzten Terzil bei Vertragsverletzungen;

- : Unterdurchschnittlicher Wert bei Zustimmung zur Integration, überdurchschnittlicher Wert bei Vertragsverletzungen;

-- : Im Ranking der Mitgliedstaaten im letzten Terzil bei Zustimmung zur Integration, im ersten Terzil bei Vertragsverletzung

Dies wird auch von der Kommission stets hervorgehoben, um zu verdeutlichen, dass das Legitimationsproblem europäischer Politik nicht ursächlich sein kann und muss, wenn die Mitgliedstaaten auf Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Durchsetzung treffen (Interview; deshalb sollten zusätzlich allgemeine Daten zur Rechtskultur und zur Akzeptanz rechtlicher Sanktionen in unterschiedlichen Staaten benutzt werden, um nachzuprüfen, ob diese mit den Ergebnissen in Bezug auf das EU-Recht in Zusammenhang stehen, s.u. Kapitel nationale Gerichte). Dennoch gibt es unter den Staaten, die stabile Muster der Rechtsumsetzung haben, auch solche, die bei der Zustimmung wie bei der Rechtsumsetzung stabil positive Werte aufweisen, auch wenn sie sich mit der allgemeinen Tendenz zur Vertragsverletzung entwickeln: die Niederlande und Luxemburg. Die über einen langen Zeitraum gleichlaufenden Entwicklungen in diesen fünf Staaten deuten möglicherweise auf einen stärker verfestigten politisch-kulturellen Bezug zwischen der Innen- und Außendimension staatlichen Handelns hin, der von anderen Untersuchungen gestärkt wird.

Für die Analyse von besonderem Interesse sind die Fälle, in denen sich im Verlauf der Entwicklung der letzten dreißig Jahre Schwankungen, entweder im Bereich der Rechtsumsetzung oder für die Zustimmung zum Integrationsprozess ergeben haben, so dass zumindest hier – wenn Einstellungswandel vorliegt – möglicherweise auch auf die sich ändernden Verhaltensmuster bei der Umsetzung geschlossen werden könnte.

Zu den Staaten mit deutlich ablesbaren Änderungen im langfristigen Muster zählen zum einen Deutschland, Frankreich und Belgien, die durch eine nachlassende Zustimmung zum Integrationsprozess, gekoppelt an einer schlechten Umsetzungsbilanz, gekennzeichnet sind. Einschränkend ist allerdings darauf zu verweisen, dass für Frankreich ein konstantes Muster der Nicht-Umsetzung vorliegt, das seit den siebziger Jahren stabil geblieben ist. Gleichwohl ist für Belgien und Deutschland eine eindeutig negative Tendenz in Bezug auf die öffentliche Meinung zum Integrationsprozess ablesbar, die mit einer Verschlechterung der Umsetzungsbilanzen zusammenfällt. Hier einen Kausalbezug zu konstruieren ist dennoch problematisch, da in beiden Staaten in diesem Zeitraum bedeutende verfassungspolitische Herausforderungen bewältigt wurden, die möglicherweise administrative Kapazitäten blockiert bzw. innerstaatliche Politikprozesse verlangsamt haben: die belgische Föderalisierung und die deutsche Einigung. Dies erklärt selbstredend nicht die abnehmende Zustimmung zur Integration, die insbesondere im belgischen Fall markant ist.

Auf der anderen Seite stehen also jene mediterranen Beitrittsländer der achtziger Jahre und Irland, die sich hinsichtlich der Zustimmung zum Integrationsprozess wesentlich positiver entwickelt haben als der EG/EU-Durchschnitt, wobei allerdings die Umsetzungsperformanzen sich unter-

schiedlich entwickelt haben: Hier ist insbesondere der Fall Spaniens hervorzuheben, wo es gelungen ist, im Verlauf der neunziger Jahre eine Kehrtwende zu vollziehen und in beiden Feldern eine positive Entwicklung einzuschlagen: Spanien ist in der Tat der einzige Fall, für den ein Zusammenhang zwischen einer steigenden Zustimmung zur Mitgliedschaft mit einer erhöhten Effizienz bei der Umsetzung von Entscheidungen konstruiert werden könnte.

Insgesamt verdeutlicht die Analyse, dass es kaum stabile Bezüge zwischen der Umsetzungsbilanz und der Zustimmung zur Integration in einer Bevölkerung gibt, wobei die Fälle einer massiven Abweichung vom früheren Trend, wie sie durch die Bundesrepublik und Frankreich gekennzeichnet sind, in Bezug auf den Einfluss anderer Variablen nochmals genauer analysiert werden sollten. Die allenthalben diagnostizierte positive Konjunktur ‚Europas‘ in den Nettoempfängerländern zeichnet sich ebenfalls deutlich ab, kann aber mit einer massiven Verbesserung der Umsetzungsbilanzen nicht in Zusammenhang gebracht werden (IRL, P, GR), obwohl vor allem in diesen Ländern mithilfe von Zuwendungen gezielt die Implementation politischer Maßnahmen – insbesondere im Umweltbereich – unterstützt wurde.

Möglicherweise greift aber auch eine Analyse zu kurz, die in dem Verwaltungshandeln in Bezug auf ein Recht, das als Adressaten zunächst insbesondere politische und administrative Eliten sowie Wirtschaftsakteure hat, einen Spiegel der Bevölkerungseinstellungen zur Integration sieht: Denn das Parameter der Vertragsverletzungsverfahren zeigt ja vor allem ein Defizit in diesen beiden Gruppen an, die in der ersten Stufe der Rechtsanwendung es bereits – wenn Einstellungen eine Bedeutung haben – an Akzeptanz gegenüber dem Recht fehlen lassen. In den vergangenen Jahren ist zudem wiederholt aufgezeigt worden, dass etwa Eliten- und Bevölkerungseinstellungen zu Europa erheblich voneinander abweichen können (S. hier etwa Analyse für den deutsch-französischen Fall IPSOS 2000). Deshalb wäre es angezeigt, im Sinne einer Verfeinerung des Bildes, Daten zu den Einstellungen administrativer und ökonomischer Eliten hinzuzuziehen, um diese mit der Effizienz des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten zu vergleichen. Diese stehen nur in engen Ausschnitten zur Verfügung, so dass eine verallgemeinernde Betrachtung nicht angeboten werden kann, allenfalls ein „Schnappschuss“ der Situation der späten neunziger Jahre, einer Phase, in der der Binnenmarkt im Hinblick auf seine tatsächlichen ‚Outputs‘ erstmals breit im Meinungsbild evaluiert werden kann. Schließlich ist angesichts der Ergebnisse aus Kapitel 4 zu fragen, ob die Masseneinstellungen und die Eliteneinstellungen zum Integrationsprozess grundlegend abweichen: Wenn es tatsächlich zu weiteren Abschließungsmechanismen der Umsetzungsprozesse von den nationalen Öffentlichkeiten kommt, wäre zunächst davon auszugehen, dass Elitenmeinungen einen höheren Einfluss auf die Effektivität der Rechtsumsetzung haben als die ‚Öffentliche Meinung‘. In späteren Phasen des Integrationsprozesses

könnte allerdings eine Zuspitzung erfolgen, die zu einer nachhaltigen Legitimationskrise des Systems führen könnte (S. Fazit). In Bezug auf die Binnenmarkt-Outputs hat das Meinungsforschungsunternehmen GALLUP im Auftrag der Kommission eine Unternehmensbefragung im Jahr 1999¹⁴⁹ durchführen lassen, in der sich folgende grundsätzliche Einschätzungen der Performanz des Binnenmarktes und der regulativen Faktoren, die die Geschäftstätigkeit im Gemeinsamen Markt begünstigen oder hemmen, ergeben hat.

¹⁴⁹ Befragt wurden 2140 Unternehmen in den 15 Mitgliedstaaten (572 Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten; 1778 Unternehmen mit 50-249 Beschäftigten, 1653 Kleinbetriebe), s. Binnenmarktanzeiger Nr. 5, Nov. 1999, Teil C.

Schaubild 19: Gründe für die positive oder negative Beurteilung des Binnenmarktes durch Unternehmen (Gallup 1999)

Begünstigende Faktoren		Hemmende Faktoren	
Abbau der Verwaltungslast für grenzüberschreitenden Handel	54%	Europäische Vorschriften werden in jedem EU-Land verschieden angewandt	37%
Verbesserte Kommunikations- und Verkehrsbedingungen	44%	Europäische Vorschriften sind zu kompliziert, oder unklar, um richtig angewandt zu werden	34%
Liberalisierung zuvor abgeschotteter Märkte	43%	Unangemessene Vorschriften auf europäischer Ebene	29%
Leichter Zugang zu Informationen über Binnenmarktvorschriften	40%	Mangelnde Information über das Funktionieren anderer EU-Märkte	24%
Bessere Harmonisierung einzelstaatlicher Vorschriften	37%	Beamte kennen sich nicht genügend mit EU-Vorschriften aus	23%

Hier wird deutlich, dass der Eigenwert des verbundenen Rechtssystems und die Rechtssicherheit, die es für ökonomische Akteure herstellt, als weniger bedeutend eingeschätzt werden, als die Leistungen des Marktes selbst. Im Gegenzug werden die Defizite des föderalen Rechtssystems deutlich gesehen: mangelnde horizontale Kohärenz, mangelnde Qualität des Normen und Überregulierung. Ein deutlicher Widerspruch besteht zwischen dem Ruf nach stärkerer Homogenisierung und der gleichzeitigen Kritik an europäischen Vorschriften, die das Fundament dieser Homogenisierung sind. Ökonomische Akteure in den Mitgliedstaaten zeigen allerdings eine deutlich voneinander abweichende Einstellung zu den Binnenmarktregeln und zur Umsetzung in nationale Gesetzgebung, wenn sie diese an den übergeordneten Programmzielen der Freizügigkeit messen. Eine von der Kommission beauftragte Gallup-Analyse vom September 2001 (n=4000, Europäische Kommission, Binnenmarktanzeiger Nr. 9, Nov. 2001, 23ff.), hat hier ergeben, dass mehr als 40% der befragten Unternehmensakteure in Deutschland und Frankreich der Meinung sind, dass die Gesetzgebung nicht den Marktwirklichkeiten und dem technischen Fortschritt angepasst ist. Gleichzeitig sind sie der Meinung, dass nationale Beamte es an Pragmatismus fehlen lassen, wenn es um die Implementation von regulativer Politik im Bereich der Binnenmarktgesetzgebung geht (Ebd. 27). Zieht man die Einstellungen der nationalen Beamten zu ihren europäischen Aufgaben hinzu, die in einer neueren Studie über die administrativen Interaktionen im Rahmen der Arbeitsgruppen des Rates erschlossen wurden, kommt man zu einer komplexeren Sicht, die die Ergebnisse der EUROBAROMETER-Befragungen deutlich konterkarieren und einen wesentlich engeren Bezug zu den Implementationsbilanzen der Mitgliedstaaten aufweisen als diese.

Hier zeigt sich, dass unter den Ländern, in denen die Wirtschaftakteure die Binnenmarktregeln deutlich ablehnen, keines ist, das zu den ‚good performers‘ bei der Umsetzung zu zählen ist.

Deutlich wird überdies, dass die Einstellungen der nationalen Beamten (hier nur als Maßzahl für die Einstellung nationaler Beamten zu ihren Brüsseler Aufgaben aufgrund einer ‚small-n‘-Studie verfügbar, Beyers u.a. 1997) hier eine vergleichsweise geringe Rolle spielen: Sie spiegeln im hohen Maße die Bevölkerungseinstellungen wider (mit den deutlichen Ausnahmen Deutschlands und Irlands) und weisen einen geringeren Bezug mit den Umsetzungserfolgen auf als die Einstellungen in der Wirtschaft. Vor allem aber in jenen Ländern, in denen die ökonomischen Akteure der Meinung sind, dass die eigenen Beamten nicht die Agenten (Griechenland, Italien, Frankreich) des Interesses der heimischen Wirtschaft sind, wenn die Gemeinschaftsentscheidungen umsetzen, Vertragsbrüche sind häufig – dies freilich mit der großen Ausnahme der britischen Wirtschaft, die die nationalen Be-

amten stets unter den Überregulierungs-Generalverdacht stellt, wenn diese Europarecht umsetzen (S. Interview, s. Diskussion über *Compliance-Cost-Assessments* usf., Kap. 4.2), obwohl sie die Notwendigkeit dieser Regeln für die Exportchancen der britischen Wirtschaft sehr wohl anerkennen. Dies verweist – deutlicher als der kaum gegebene Bezug zwischen den Bevölkerungseinstellungen zur Integration und der Implementation – auf die Wichtigkeit des gelungenen 'fittings', d.h. der administrativen Interessenvermittlung durch proaktiven Einbezug nationaler Adressaten durch die Beamten der staatlichen Ebene.

Schaubild 20: Vertragsverletzungen und Einstellungen zur Integration und zur Binnenmarktgesetzgebung in der Bevölkerung, bei administrativen Eliten und Wirtschaftsakteuren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre

	Mitgliedstaat	Nationale Wirtschaftsakteure:	Nationale Wirtschaftsakteure	Nationale Beamte:	Bevölkerungen
	Vertragsverletzungsverfahren [Anzahl]	Ablehnung der Binnenmarktregeln [%]	Zustimmung zur Binnenmarkt-implementation durch nationale Beamte [%]	Supranationalist. Einstellung nationaler Beamten in den AG des Rates [n=117, mean component scores] ¹⁵⁰ Beyers 1997	Zustimmung zur Integration [%]
	1995-2000 [Jahres-Ø]	September 2001 Gallup	September 2001 Gallup		1995-2000 [Jahres-Ø]
Belgien	80,5 (7)	39% (8)	44% (7)	-1.12 (1)	50,3% (6)
Dänemark	39,8 (1)	24% (2)	50% (4)	+0.66 (9)	42,0% (9)
Deutschland	79 (6)	44% (9)	46% (6)	-0.30 (2)	43,8% (8)
Griechenland	86,3 (X)	42% (X)	43% (X)	--	59% (X)
Spanien	67,6 (5)	30% (5)	53% (3)	+0.08 (6)	55,2% (5)
Frankreich	94,3 (10)	44% (9)	41% (8)	+0.03 (5)	49% (7)
Irland	64 (4)	25% (3)	65% (1)	+0.04 (8)	78% (1)
Italien	92,5 (9)	34% (6)	38% (9)	-0.09 (4)	65,8% (3)
Luxemburg	59,3 (X)	36% (X)	62% (X)	--	75,3% (X)
Niederlande	46,5 (2)	23% (1)	47% (5)	-0.20 (3)	74,5% (2)
Österreich	82,5 (X)	37% (X)	60% (X)	--	34% (X)
Portugal	86 (8)	38% (7)	54% (2)	+0.09 (7)	56,0% (4)
Finnland	88,2 (X)	34% (X)	46% (X)	--	40,8% (X)
Schweden	54,8 (X)	28% (X)	60% (X)	--	32,3% (X)
Großbritannien	62,3 (3)	28% (4)	37% (10)	+0.81 (10)	34,6% (10)

Quellen: Europäische Kommission 2001; Eurobarometer 1995-2000; Binnenmarktanzeiger 2001, Nr. 9, Tab. 21 u. 26; Beyers 1997

¹⁵⁰ Je niedriger die Maßzahl, desto ausgeprägter die supranationalistische Einstellung der Beamten Beyers, Jan; Dierckx, Guido (1997), Nationality and European Integration: The Working Groups of the Council of Ministers, *European Journal of International Relations*, 3(4): 435-471..

Gleichwohl spiegelt dies nicht eine Annäherung der Bevölkerungsmeinungen wider, die in der Hochphase des Binnenmarktprogrammes zwar stark konvergierten, aber in der Folge von Maastricht und nach der vierten Erweiterung wieder stärker auseinander gegangen sind. Schließlich bleibt festzuhalten, dass in jenem Bereich, den die Kommission steuern kann, nämlich der Rechtsdurchsetzung, eine deutlichere Konvergenz der Entwicklung nachweislich ist, als in jenem der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten, für den das kaum gilt.

V.2.2 Zentrale und dezentrale Steuerung der Implementation: Eine Kernvariable für die Umsetzungseffizienz?

In ihren Veröffentlichungen versucht die Kommission zunehmend – auch im Kontext der Diskussion um die Reform des Rates – nationale administrative Modelle in Bezug auf ihre ‚Europa-Effizienz‘ zu diskutieren. Eine – auch beispielsweise in Kreisen des Generalsekretariats (Interview ebenda) – vertretene Ansicht zielt darauf ab, die Zentralisierung des nationalen Umsetzungssystem als ein im Modell vorteilhaftes Arrangement der Umsetzungssteuerung auf der mitgliedstaatlichen Ebene zu diskutieren: Auch der vom Rat in Laeken angenommene Mandelkern-Bericht legt eine solche Sicht nahe, so das Executive Summary:

„Für eine bessere Rechtsetzung ist ein geeignetes organisatorisch-strukturelles Gerüst erforderlich, welches die Aufgabe hat, die Bedingungen festzulegen, unter denen ein bestmöglicher Normsetzungsprozess auch durchgesetzt werden kann. Es hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab, wie sich das optimal auf EU- oder nationaler Ebene realisieren lässt. *Jedoch sollte die Schaffung einer einzigen (den Prozess bestimmenden) Stelle im Regierungszentrum oder in dessen Nähe ernsthaft erwogen werden* [Hervorhebung von mir, Sz]...“

Die zentrale Tendenz in den Mitgliedstaaten in den neunziger Jahren war auch – wie gesehen – die Verstärkung der Möglichkeiten der hierarchischen Intervention in den politischen Prozess – selbst wenn dies im nationalen Setting des jeweiligen Mitgliedstaates zunächst nicht so vorgesehen war (S. etwa Italien, Spanien, Niederlande): Weisungsbezüge und zentrale Kontrolle des Umsetzungsprozesses – insbesondere in Bezug auf die legislativen Verfahren – müssten in zweierlei Hinsicht Vorteile gegenüber einer fragmentierten Steuerung haben:

Zum einen kann (S. etwa Checklist des Cabinet Office) eine bessere Kontrolle der regulativen Lösungen für die Umsetzung erfolgen, indem Texte an zentraler Stelle systematisch in Bezug auf die Richtigkeit und Genauigkeit der Inkorporierung überprüft werden.

Zum anderen können Verspätungen der Richtlinienumsetzung vermieden werden, denn eine zentrale „den Prozess bestimmende[...] Stelle im Regierungszentrum“, die mit Eingriffs- und Beschleunigungsmöglichkeiten ausgestattet ist, ist eher befähigt, die Regeln der juristischen Implementation durchzusetzen als ein Organ, das nicht mit diesen Ressourcen ausgestattet ist.

Eine Möglichkeit, die unterschiedlichen Modelle auf ihre Effizienz hin zu testen, ist eine Gegenüberstellung der Mitgliedstaaten, die sich durch ein extrem zentralisiertes Modell gegenüber einer Steuerung durch die Peripherie abgrenzen. Der Erfolg bzw. Misserfolg der Ansätze könnte gemessen werden, wenn die Effizienz der Umsetzungssteuerung daran geprüft wird, inwiefern die zentrale Ebene in der Lage ist, im Rahmen von Weisung den Prozess zu steuern. Die Annahme lautet, dass administrative Effizienz und eine geringe Politisierungsgefahr vor allem dann gegeben sind, wenn die Agendaheftigkeit der zentralen Instanz diese ‚Quellen‘ von Vertragsverletzungen ausgrenzen und die eigene Agenda durchsetzen kann: Dieser Zusammenhang kann getestet werden, indem für die unterschiedlichen Systeme das jeweilige Risiko der verspäteten Umsetzung im Zeitverlauf geprüft wird. Möglicherweise zeichnen sich hier bereits die Effekte der Rationalisierungsprozesse der neunziger Jahre für die Umsetzungseffizienz ab.

Die Analyse in Kapitel 4.3 hat drei Typen administrativer Steuerungskompetenz isoliert, die in besonderem Maße entweder für die Fähigkeit zur hierarchischen Durchsetzung gegenüber nachgeordneten Organen stehen, oder in denen die horizontale Dimension des Verwaltungshandelns, aber auch des Handelns gegenüber den im Umsetzungsprozess verbundenen korporativen Akteuren ausgeprägt ist: Hier stehen zum einen Frankreich und Großbritannien für das zentrale Modell, die Niederlande für einen Mischtyp, der Annäherungstendenzen an das hierarchische Modell aufweist, und die Bundesrepublik für einen Fall von ausgeprägter Fragmentierung aufgrund von dezentralen Mechanismen der politisch-administrativen Steuerung, die vor allem im Ressortprinzip und in der verbundenen Entscheidungsfindung mit Parlament und Bundesrat begründet liegt.

Der Befund für die Periode des Prae- und Post-Binnenmarkt-Europas legt zunächst eine konvergente Entwicklung nahe, die vor allem durch den Politikinput der europäischen Ebene begründet scheint: Verfristungstermine führen in allen Staaten zur Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren, wobei hier die Zeitpunkte der Binnenmarktspitze und der Post-Maastricht-Spitze deutlich zu identifizieren sind.

Für die Regierung Frankreichs lassen sich die unterstellten Effekte kaum nachweisen, da sie – wie bereits qualitativ gezeigt – durch die zunehmende Parlamentarisierung des Umsetzungsprozesses in hohem Maße Agendaheftigkeit über den Umsetzungsprozess verloren hat. Dies war bereits in früherer Zeit gegeben, da sich die zentrale Ebene bisweilen nur unter Schwierigkeiten ge-

genüber den Ressorts durchsetzen kann: Die Tendenz der neunziger Jahre deutet jedoch auf einen zunehmenden Steuerungsverlust hin, denn die Abweichungen vom Mainstream der achtziger Jahre, als das Land noch mit Großbritannien und den Niederlanden auf einem Kurs lag, zeichnen sich deutlich ab. Die massive Zunahme der Vertragsverletzungen aufgrund von Verfristungen, die im französischen Fall wegen der früh gegebenen erheblichen Bündelung des inneradministrativen Prozesses eigentlich nicht vorkommen dürften, datiert ab Mitte der neunziger Jahre. Ab diesem Zeitpunkt hat das Parlament in dem beschriebenen Maße von der Transparenz des europapolitischen Prozesses profitiert sowie von der strikten Kontrolle der eingesetzten Instrumente durch den Staatsrat. Die unsicheren Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung haben das ihrige dazu beigetragen, dass der französische Prozess nunmehr in hohem Maße für Verfristungen und entsprechende Sanktionierungen dieses Verhaltens anfällig geworden ist.

Auch in Deutschland scheint die Bewältigung der Gesetzespakete des Binnenmarktes und Maastrichts nicht effizient geschehen zu sein: Die vorhandenen administrativen Strukturen erscheinen als im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich leistungsfähig für eine reibungslose Inkorporierung des Richtlinienrechts.

Zum Vergleich können hier die Niederlande herangezogen werden, denn sie haben in ähnlicher Form mit den Problemen der horizontalen Koordination zu kämpfen wie die Bundesdeutschen, wobei hier gleichzeitig die holländische Position gegenüber der deutschen noch defavorisiert erscheinen muss, denn ein ‚Kanzlerprinzip‘ im Sinne der hierarchischen Interventionskompetenz des Regierungschef ist hier nicht gegeben. Dennoch kann die Performanz des niederländischen Modells in den neunziger Jahren als hervorragend gelten im Vergleich zu den genannten: Die Niederlande, die in den achtziger Jahren ein dem deutschen nicht unähnliches Profil der Umsetzungseffektivität aufweisen, konnten in den neunziger Jahren – insbesondere nach den Reformen des Jahres 1992 – enorme Steigerungen der Pünktlichkeit bei der Richtlinienumsetzung erzielen: Dies kann als ein deutliches Abweichen von einem nationalen Muster gelten, war doch der niederländische parlamentarische Prozess als besonders langwierig und verfristungsanfällig bekannt.

Eine gleichmäßige Entwicklung hat das britische System genommen, das allerdings im Vergleich zur niederländischen Umsetzungsperformanz deutlich abfällt: Die Ergebnisse, die hier erzielt werden, könnten aber auch – mit Blick auf die strategische Positionierung der Briten in Bezug auf ihre eigene Umsetzungspolitik im Vergleich zu jener der kontinentaleuropäischen Staaten – politisch begründet sein, wobei für die letzten beiden Jahre bereits die beginnenden Probleme der Rechtsdurchsetzung gegenüber den dezentralen Einheiten im System der ‚Devolution‘ sich abzeichnen beginnen (Inter-

views).

Auch die in Italien und Spanien eingeleiteten Maßnahmen sowie das griechische Ansinnen, endlich ebenfalls eine interministerielle Steuerung des dortigen Prozesses vorzusehen, zeichnen sich zeitgenau im Sinne eines verminderten Rückgriffs auf das Vertragsverletzungsinstrument ab: Dies widerlegt eine Auffassung, die der Kommission einen verzerrten Blick auf die Umsetzungsbereitschaft bestimmter – nämlich südlicher – Länder unterstellt. Gleichzeitig bestätigt es die Wirksamkeit institutioneller Faktoren für die Durchsetzbarkeit europäischer Entscheidungen auf der nationalen Ebene, obwohl selbstredend immer im Zusammenhang solcher Reformen auch eine Zunahme an politischem Willen zu vermuten ist, der diesen Wandel überhaupt erst ermöglicht: Politische und strukturelle Faktoren greifen hier ineinander. Gleichwohl wurde in den Ministerien die Möglichkeit der finanziellen Strafe als wichtiger ‚Anreiz‘ für die betroffenen Kreise (und für die ihnen zugeordneten politischen Ebenen) verstanden, eine Diskussion um Möglichkeiten und Durchsetzbarkeit entsprechender Reformschritte überhaupt erst auf die Agenda zu setzen.

V.2.3 Offenheit und Geschlossenheit des nationalen Entscheidungsprozesses: Horizontale und Vertikale Diffusion auf der nationalen Ebene

Sind Staaten mit einer hohen zentralen Steuerung der Implementation nach innen und außen besser auf eine effiziente Umsetzung vorbereitet als beispielsweise föderale Staaten, die die Umsetzung über mehrere Ebenen steuern müssen?

Das größte Problem der Implementation über mehrere Ebenen bleibt der Grad der Verdichtung von Entscheidungsstrukturen und die damit zusammenhängenden besseren Informations- und Kontrollchancen der ausführenden Akteure. Die Gefahr des Gold-Plating von Umsetzungstexten sowie der ‚Capture‘ durch organisierte Interessen steigt mit der Wahrscheinlichkeit einer verfahrensmäßigen Diffusion der Zugänge auf der nationalen Ebene. Dies gilt für die Mitgliedstaaten, die europäische Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen umsetzen müssen, in besonderer Weise. Vetopunkt-Analysen und andere müssen hier ersetzt werden durch die Annahme, dass Entscheidungsprozesse vor allem dann offen sind, wenn sie bestimmte transparente Prozesse – hier ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren – durchlaufen. Dies unterstellt zwar zunächst fälschlicherweise, dass in allen Staaten Interessenvermittlung im wesentlichen über das Parlament verläuft, aber es sind doch in dieser Konstellation deutlich mehr Anknüpfungspunkte

für die Interessenaggregation bei Ministerien gegeben, denn hier werden Gesetzesentwürfe in anderer Weise behandelt als Entwürfe für Verordnungen, was zusätzlichen Spielraum für Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltung und Politikadressaten ermöglicht.

Scharpf unterstellt beispielsweise, dass (Scharpf 1993, 172), „Konzessionen [können] innenpolitisch umso weniger durchgesetzt werden, je mehr die verhandelnde Regierung von der Zustimmung des Parlamentes oder der Wähler abhängig ist und je besser konkurrenzdemokratische Mechanismen funktionieren“. Das hieße, dass in den Systemen, die im Gesetzgebungsprozess starke Parlamentsvorbehalte (Hier operationalisiert nach Döring: ‚Änderungsanträge‘ und ‚Tagesordnungshoheit‘, s. Kap. 4.4) geltend machen können, die Effizienz der europäischen Umsetzungsprozesse gemindert wird, wobei dieser Faktor zunächst unabhängig von den Einflussmöglichkeiten in der aufsteigenden Phase betrachtet werden muss, denn hier sind die Aufgaben vielmehr jene der Kontrolle und Evaluation des Regierungshandelns.

Im Folgenden werden Fälle isoliert, in denen mitgliedstaatliche Regierungen in hohem Maße die Kontrolle über den Umsetzungsprozess mit parlamentarischen Instanzen teilen. Dabei werden zwei föderale Systeme mit zwei zentralistischen Systemen verglichen, die aber ebenfalls über hohe Verfahrensgarantien der nationalen Parlamente im Umsetzungsprozess verfügen (Deutschland, Belgien, Finnland, Schweden).

Veranschlagt man die anderen Variablen als ungefähr stabil, lässt sich aus diesem Paarvergleich erschließen, dass der ‚Crucial factor‘ für Erfolg oder Misserfolg im Umsetzungsprozess mit hoher Wahrscheinlichkeit eher die dezentrale Struktur als Gewaltenteilungsmuster auf der nationalen Ebene ist, als die parlamentarische Demokratie mit ihren Vorkehrungen für Mitregierung durch die Legislative. Da in den meisten Systemen die Gewaltenteilungsmuster entlang der Konfliktlinie Regierungsmehrheit-Opposition verlaufen, kann hier nicht grundsätzlich von einer hohen Politisierungs- und Verfristungsfahr ausgegangen werden, es sei denn, eine instabile Koalition – wie im französischen Fall – erodiert die Kohäsion der Mehrheit.

Lässt man den ‚outlier‘ Aland-Inseln für den finnischen Fall beiseite, zeichnet sich deutlich ab, dass die beiden skandinavischen Demokratien effizientere Strukturen zur Bewältigung des Gesetzgebungsinputs durch die europäische Ebene ausgebildet haben als die westeuropäischen. Testet man dieselben Länder auf die Probleme der ‚falschen‘, also nicht-richtlinienkonformen Umsetzung ergibt ein ähnliches Bild. Die Involvierung des nationalen Gesetzgebers spielt auf dieser Ebene keine Rolle für die sich auf dieser Ebene abspielende Politikformulierung im Rahmen der Gesetzgebung.

In der Kompetenzauseinandersetzung, die vor allem von den bundesdeutschen Ländern in der Zeit seit der Ratifikation des Vertrages von Amsterdam vorangetrieben wurde, steht bislang vor allem das Thema des Um-

gangs mit der „Kompetenzaneignung“ der Europäischen Union im Vordergrund und die Möglichkeiten der regionalen Ebene, hier politischen Einfluss zu nehmen, bzw. diesen Prozess aufzuhalten. Im belgisch-deutschen Vergleich erweist sich durchgängig die Unterlegenheit eines föderalen Umsetzungsmodells, vor allem dann, wenn die zentrale Ebene über keine Sanktionsinstrumente gegenüber den Ländern/Regionen verfügt; wie das im belgischen Fall seit 1993 möglich ist., wie es aber auch durch die spanische Verfassung vorgesehen ist: Fehlerhafte wie verspätete Umsetzung können durch diese ‚Europäisierungseffekte‘ des nationalen Systems zumindest gegenüber der europäischen Ebene vertreten werden. Die tatsächliche regionale ‚Effektivität‘ der europäischen Entscheidungen wird dadurch freilich kaum tangiert.

V.2.4 Nationale Gerichte

Die Analysen des Kapitels 3 haben die zentrale Bedeutung der nationalen Gerichte für die Etablierung eines Rechtsdurchsetzungssystems in Europa aufgewiesen. Die ‚Adjudication‘ durch nationale Gerichte ist in sehr hohem Maße durch nationale Muster geprägt, worauf die in Kapitel 3 vorgestellten Steuerungsversuche nationaler Regierungen gegenüber dem Vorabentscheidungsinstrument hinweisen. Kann man davon ausgehen, dass in Staaten mit erhöhter Vorabentscheidungsrate die Umsetzungseffizienz verbessert ist?

Die vorgestellten Zahlen zeigen, dass vor allem in jenen Ländern, die Probleme einer fristgerechten und uniformen Umsetzung kennen – wie etwa die Bundesrepublik und Frankreich – das Vorabentscheidungsinstrument verstärkt eingesetzt wird. Eine Erhöhung des Umsetzungsdrucks von unten ergibt sich also logisch immer dann und dort, wo dieser durch die exekutiven, für diesen Prozess verantwortlichen Akteure nicht im Sinne einer zielgerichteten Anwendung ausgeführt wird. Unterstellt man diesen Bezug, ergibt sich für die Interpretation des Vorabentscheidungsverhaltens der Mitgliedstaaten ein neues Muster.

Diesen ‚umgekehrten‘ Effekt kann man hier vielfach nachweisen: Die Sanktionssysteme müssen vor allem dort zufassen, wo das Recht nicht umgesetzt wird. Dies ist eine desillusionierende Erkenntnis für alle, die bislang ein hohes Maß an Vorabanfragen als ein Indiz für „Folgebereitschaft“ in Staaten bzw. für die insgesamt Verdichtung des Implementationssystems gewertet haben. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: eine hohe Gerichtsaktivität ist auch ein Indikator für eine lückenhafte Rechtsumsetzung. Zumindest ist dieser Zusammenhang in hohem Maße signifikant und wird auch von nationalen Beamten als Strategie einer bewusst unvollkommenen Inkorporierung und die Externalisierung der Kosten auf Politikadressaten und Gerichte genannt.

In der Zeitreihe deutet nichts darauf hin, dass eine hohe Gerichtsaktivität über einen gewissen Zeitraum eine verbesserte *Compliance* nach sich zieht.

Im Gegenteil: Hier wird deutlich, dass eine prekäre Stabilität im Verhältnis zwischen Gerichten und Verwaltungen sich dauerhaft etabliert und schließlich das Gericht im nationalen Implementationsprozess sogar in das Visier der Regierung gerät, bzw. als Gegner einer ‚staateninteressengeleiteten‘ Implementation ausgeschaltet werden soll (S. Kap. 3 für den hier geschilderten französischen Fall).

Die tatsächliche Kompatibilität der Rechtsordnungen spielt für die ‚*Adjudication*‘-Tätigkeit also möglicherweise eine geringere Rolle (S. das Beispiel Großbritanniens) als die hier gegebene Möglichkeit der Externalisierung von Anwendungsproblemen auf Instanzen, die außerhalb des politisch-administrativen Systems liegen (S. auch die diesbezüglichen Hinweise in Interviews mit deutschen Beamten). Vertiefte Anwendungsgesetzgebung kann umgangen werden, wenn das aufgrund eines ‚*incomplete contracting*‘ – diesmal auf der nationalen Ebene – eine tatsächliche Regelanwendung durch die Gerichte als Kompensations-Strategie ins Auge gefasst werden kann. Dies gilt insbesondere für solche Systeme, für die sich ein europäischer ‚*overload*‘ politisch-administrativer Strukturen deutlich abzeichnet.

V.3 Die Top Down-Dimension: Die Effekte der Rechtsdurchsetzung durch die europäische Ebene

In welchem Maße die EU-Ebene die Rechtsdurchsetzung in den Staaten steuert, ist zum einen eine Frage der von der Kommission verfolgten Strategien der Rechtsdurchsetzung gegenüber einzelnen Staaten, zum anderen ein Problem verschiedener Politikfelder und den dort vorherrschenden Steuerungsmodellen. Schließlich kann der Einfluss der Kommission davon abhängen, ob sie in einem Feld über a) eigene Politikgestaltungskompetenzen verfügt oder nicht, bzw. b) ihre Informationschancen in einem Feld höher sind als in einem anderen. Dies könnte unter anderem mit den gesetzgebungspolitischen Leitideen zusammenhängen, die auf bestimmte *Issues* bezogen unterschiedlichen Präferenzen unterliegen (Mendriou 1998).

V.3.1 Vertragsverletzungsverfahren

Wie wird das Verfahren eingesetzt und in welchem Maße lassen sich hier Länder- bzw. Politikbereichsprofile kenntlich machen?

Hier kann ein föderales Modell gegen ein abgestuftes, angepasstes Modell gehalten werden, indem man die Vertragsverletzungen im Bereich der Richtlinien-Umsetzung mit jener im Bereich der Durchführung von Verord-

nungen vergleicht.

Die Kommission hat in diesem Bereich in den achtziger Jahren einen notwendigen Strategiewandel vollzogen, der sich durch den Verzicht auf Verordnungsregelungen im Gegensatz zum Einsatz der Mehrstufigkeit ergeben hat: Der Binnenmarkt ruht auf der Richtlinie als Instrument, so dass es Kernanliegen der supranationalen Behörde war, hier deutlich die Anwendung zu betreiben, auch wenn die für diese Aufgabe zur Verfügung stehenden Ressourcen äußerst begrenzt waren. Die prioritäre Ausrichtung auf das Richtlinienrecht und dessen zügiges Inkrafttreten kann deutlich nachvollzogen werden: Während bis in das Jahr 1984 der Ursprung von Vertragsverletzungsverfahren ebenso häufig in der Nichtanwendung von Verordnungen und Entscheidungen sowie in dem Direktverstoß gegen Vertragsrecht lag, nahm im Verlauf der achtziger Jahre auch auf der europäischen Ebene für die Sanktionssysteme die Belastung durch die Implementationsaufgaben des Rechts kontinuierlich zu.

Gleichzeitig kann überprüft werden, ob die Einleitung von fortgeschrittenen Sanktionsstufen nach der Öffnung des Binnenmarktes sich im Aggregat deutlich abzeichnet: Dies war zunächst nicht der Fall, die beschriebenen dissuasiven Effekte haben anscheinend auf der Ebene der Staaten zu einem zügigeren Anpassungsverhalten geführt, denn die Nutzung aller Eskalationsstufen nimmt nicht in dem Maße zu wie man es vermuten könnte, angesichts der gesetzgebungspolitischen Weichenstellungen der Kommission. Das Fristsetzungsschreiben wegen der Nicht-Mitteilung von Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien bleibt der Hauptanlass für die Einleitung eines Vorverfahrens, wobei die Beilegungsquoten der Konflikte zwischen Kommission und Regierungen weiterhin vergleichsweise hoch sind, obwohl das Verfahren im Sinne der Reformen aus den Jahren 1996/97 stärker als Instrument des Vorverfahrens genutzt werden sollte als zuvor. Daher wäre ein Anstieg hier noch deutlicher, als er sich abzeichnet, zu erwarten gewesen.

Gibt es notorische Nicht-Umsetzer, die extrem nachhaltig von der Kommission verfolgt werden oder Politikbereiche, in denen die Umsetzung von der Kommission nachhaltig durchgefochten wird, obwohl unter Umständen in anderen Feldern das Verhalten der Mitgliedstaaten stärker abweicht? Dies zeichnet sich schwach ab für das Richtlinienrecht im Zusammenhang der Verwirklichung des Binnenmarktprogrammes sowie für Bereiche, in denen die Kommission in hohem Maße eigene Interessen verfolgt – wie etwa das Recht im Bereich der indirekten Steuern, aber auch im Feld der Sanktionierung von missbräuchlichen Anwendungen des Art. 30. Grundsätzlich ergab aber ein Vergleich der Anrufungen des EuGH zwischen 1978 und 1992, dass weder das Bezugsmaß von Policy*Anrufung noch das Maß zwischen Land*Anrufung eine mehr als schwache statistische Signifikanz hatte: Die

Werte für diesen Zeitraum waren $\eta = 0,12$ für das Bezugsmaß Policy*Anrufung und $\eta = 0,19$ für das Bezugsmaß Land*Anrufung. Im Post-Binnenmarkt-Europa kann man jedenfalls davon ausgehen, dass die Vertragsverletzungsinstitution eingesetzt wird, um ein legislatives Programm zu implementieren.

Die Frage nach der Eskalationsbereitschaft der Mitgliedstaaten wurde in Kapitel 3 aufgeworfen: Wenn – wie dargestellt – die angedrohte Sanktion durch das Vertragsverletzungsverfahren an Glaubwürdigkeit verliert, wird das Verfahren genutzt, um die zeitlichen Spielräume für den nationalen Prozess zu nutzen. Dieser Prozess lässt sich empirisch für einzelne Staaten nachvollziehen, in denen die Eskalationsbereitschaft im EGV Art. 226 in den neunziger Jahren stetig anstieg (am deutlichsten abzulesen am Anstieg des Eskalationskoeffizienten MGvSt/Anrufung des Gerichts, s.o): Je länger der Zeithorizont einer Sanktion, desto lohnender scheint der Versuch, zunächst Kosten (politische, im Rahmen eines konflikthaften Umsetzungsprozesses) zu externalisieren (etwa auf eine nächste Legislaturperiode) und Gewinne (z.B. vorteilhafte Marktpositionen nationaler Unternehmen im Status quo) zu realisieren.

Ein deutlicher Anstieg der Eskalationsbereitschaft zeichnet sich im Zeitraum von 1990 bis zum Jahr 2000 deutlich beispielsweise für Mitgliedstaaten wie Frankreich und Italien ab: Italien lässt im Jahr 1999 beinahe 80% aller eröffneten Verfahren bis zur Anklage vor dem EuGH eskalieren.

Gleichzeitig kann konstatiert werden, dass unterschiedliche Länder mit unterschiedlichen Problemen der Umsetzung arbeiten, auch wenn sich im Aggregat aus der Sicht der Kommission die Richtlinienanwendung als das bedeutendste Problem abzeichnet. Hat also doch das Regulierungsmodell europäischer Politik möglicherweise Folgen für eine erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Verwirklichung der gemeinsamen Entscheidungen?

V.3.2 *Das Regulierungsmodell*

Kann angenommen werden – wie unsere Hypothese behauptet –, dass das zentralisierte Regelungsmodell der Verordnung und die direkt-wirkenden Entscheidungen im Sinne einer Normeffektivität möglicherweise einen Beitrag zum ‚Guten Regieren‘ darstellen könnten, indem sie in sicherer Weise Homogenität zwischen den staatlichen Systemen nachhaltig herstellen? In Kapitel 3 wurden bereits die unterschiedlichen Funktionen diskutiert, die Richtlinie und Verordnung vor allem mit Sicht auf unterschiedliche Arten von Rechtsanwendern haben können.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Normen auf der Ebene der Makroimplementation muss für die Verordnung auf jeden Fall höher veranschlagt werden. Denn es liegt in der Natur der Sache, dass die Verwirkli-

chung des Ordnungsrechts in wesentlich geringerem Maß politisierungsanfällig ist als jene des Richtlinienrechts. Zunächst kann verdeutlicht werden, dass der Anteil der stufigen Gesetzgebung im Unterschied zu den anderen legislativen Steuerungsinstrumenten gering ist. Hierbei sind die stark durch Ordnungsgebung gekennzeichneten Politikbereiche von jenen zu unterscheiden, in denen die Richtlinie als Steuerungsinstrument eine besondere Rolle spielt.

Besonders die agrarischen Staaten sind durch Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der Anwendung von Verordnungen betroffen: Hier ist das Regelungsinstrument eng mit dem Politikbereich gekoppelt, in dem es vornehmlich eingesetzt wird (S. etwa Italien).

Aber auch aus nicht auf die materielle Dimension bezogenen Gründen können bestimmte Formen des Vertragsverstoßes bestimmten Ländern zugeordnet werden: So steht etwa in Dänemark zu einem großen Teil die falsche Umsetzung oder Anwendung des Europarechts im Mittelpunkt von Vertragsverletzungen, denn sie stellen die Formen dar, die am wenigsten mit einer Ineffizienz des nationalen Koordinationsmodus in Verbindung gebracht werden können. Gleichzeitig gilt für alle Systeme, dass sie historisch der Richtlinienumsetzung als Fall für den EuGH wenig Bedeutung zugemessen haben: Das Vorgehen gegenüber den Nicht-Meldern von Umsetzungsmaßnahmen, das aber wie gesehen den Hauptanteil der Vertragsverletzungsverfahren insgesamt umfasst, hat die Kommission vergleichsweise weniger häufig bis zum EuGH vorangetrieben, als in den Fällen eines ‚klaren‘ Rechtsverstoßes gegenüber dem bestehenden Recht. Dies gilt, obwohl sie programmatisch stets die Verstöße gegen Umsetzungsverpflichtungen als die gravierendsten Schädigungen des föderalen Zusammenhaltes brandmarkt.

Ist ‚regulative‘ Politik weniger anfällig für Umsetzungsdefizite als distributive und konstitutive Politik? Die Fälle der konstitutiven Politik können nur tentativ bewertet werden, denn der Umsetzungserfolg der Unionsbürgerschaft kann nur anhand dreier Richtlinien (Paß, Wahlrecht EP, kommunales Wahlrecht) ausgewertet werden. Der Erfolg dieser Politiken deutet nicht darauf hin, dass eine konstitutive Politik in der Europäischen Union die Chance einer tief greifenden verfassungspolitischen Orientierung der Bürger hat.

Bei den sozialregulativen Politiken ist der höchste Grad an Inhomogenität aller Gemeinschaftspolitiken festzustellen. Hier sind die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten markant, aber das insgesamt Bild deutet nicht darauf hin, dass im Feld dieser Politiken ein europäisches Sozialmodell mit einem der – etwa nach Esping-Andersen klassifizierten – vier Typen besonders korrespondiert und daher – nach dem einfachen Schema der ‚Europäisierung‘ nach Risse – besonders wenig anfällig für Schwierigkeiten der Umsetzung ist. Das Typenmuster europäischer ‚Modelle‘ des Sozial- und Wohlfahrtsstaates zeichnet sich im Aggregat nicht als relevant für Umsetzungsper-

formanzen ab. Das kann zum einen bedeuten, dass das europäische Sozialmodell in seiner bisherigen legislativen Verwirklichung ein Konglomerat an Maßnahmen und Regulierungsvorstellungen widerspiegelt und daher auch inkohärente Implementationsmuster in den Staaten produziert. Oder aber es ist so, dass die Politisierungsanfälligkeit durch die in diesem Feld gegebenen Parlamentsvorbehalte entsprechend ausgeprägt ist. Es ist die Aufgabe entsprechender Fallstudien, diese Vermutungen qualitativ vergleichend zu überprüfen.

Insgesamt gilt, dass obwohl im Sinne erfolgreicher föderaler Steuerung die Umsetzung der Richtlinien in den neunziger Jahren erheblich verbessert wurde, man auch heute ein für einige Politikfelder ein – angesichts des Standes der Marktöffnung unter den Mitgliedstaaten – erschreckend hohes Maß an Inkohärenz feststellen kann: So sind im Jahr 1999 etwa im Bereich der Sozialpolitik von 53 gültigen Richtlinien nur 38 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Das entspricht einer Homogenität des europäischen Sozialrechts von nur etwa 70% bereits auf der Ebene der Rechtsumsetzung.

Vor allem vor dem Hintergrund dieser Probleme muss das erreichte Regulierungsniveau erstaunen: Trotz der Mehrstufigkeit ist es gelungen, Konvergenz zu produzieren. Dies ist aber vor allem auf die juristische Rechtsdurchsetzung gegenüber den europäischen Bürgern zurückzuführen gewesen, und bestätigt damit die Ausgangüberlegungen für das Kapitel 5.

VI Fazit: Europäische Gesetzgebungspolitik und das Paradox der Zentralisierung

Mit der vorgelegten Analyse sollten rechtspolitologische Fragen nach dem föderalen Konvergenzdruck und der mitgliederschaftlichen Anpassung innerhalb der Europäischen Union beantwortet werden. Im Mittelpunkt steht dabei – unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung des europäischen Rechtssystems – die integrationspolitische Dynamik, die sich seit Mitte der achtziger Jahre entfaltet hatte. Der rechtsdurchsetzungsspezifische Durchgriff der EuGH-Instrumente der Direktwirkung, Suprematie und Staatshaftung bzw. des Zwangsgelds auf die mitgliederschaftlichen Rechtssysteme und der dadurch erzeugte föderale Druck zur Konvergenz derselben, führte dazu, dass in einem einheitlichen Rechtsraum die Rechtsbetroffenen über durchzusetzende Ansprüche einerseits und die föderale Ebene über Sanktionsmechanismen andererseits eben jene Einheitlichkeit entgegen der ursprünglichen Interessen der Mitgliedstaaten erzwingen konnten.

Die mit dem Rechtsinstrument der Richtlinien ursprünglich intendierten

Schonungen der mitgliedschaftlichen Rechtsordnungen konnte im beabsichtigten Umfang nicht aufrechterhalten werden. Im Gegenteil bildete sich im absteigenden Implementationsprozess der Post-Brüssel-Phase ein (in aller Divergenz tendenziell) einheitliches europäisches Implementationssystem aus, dem seitens der politologischen Integrationsforschung paradoxerweise nur wenig Aufmerksamkeit zukam.

Der Bedeutung dieses Implementationssystems korrespondiert die Komplexität der jeweiligen mitgliedstaatlichen politischen und juristischen Implementationsprozesse. Die Frage nach der Entwicklung des föderalen Durchsetzungszwangs und der gesamt-mitgliedschaftlichen Anpassung stand im Zentrum der Analyse, wobei – wie ausführlich dargelegt – die Notwendigkeit bestand, die Gesamtheit der Mitglieder und die Gesamtheit der Rechtsmaterien (soweit sie durch Richtlinien der Kommission geregelt werden) zu betrachten. Deshalb wurde der in diesem Zusammenhang neue theoretisch-methodische Weg einer föderalen Makro-Analyse in verschiedenen Stufen eingeschlagen, denn die Konzentrationen auf einzelstaatliche Fallstudien oder spezifische Rechtsmaterien waren nicht geeignet, die komplexe Dynamik der Ausbildung föderalen Rechtsdurchsetzungsdrucks ausreichend zu erfassen.

Es wurde deutlich, dass der EuGH die ursprünglichen Mängel des Sanktionssystems zur Errichtung eines eigenen Systems der Rechtsdurchsetzung nutzen können, nicht zuletzt auch über die Beziehungen zu den nationalen Gerichten, denen eine besondere Rolle in der Kette der Rechtsdurchsetzung zukommt. Die Sonderstellung der europäischen Gerichte im "föderalen Rechtssystem" kann auf diese Weise – z.T. entgegen ursprünglicher Absichten der Mitgliedstaaten – zur Rechtsschöpfung genutzt werden. Dass die Vorabanfragen an den EuGH – anders als in einigen Analysen fälschlicherweise angenommen – als Kennzeichen von Schwächen der Rechtsumsetzung angesehen werden müssen, verdeutlicht die besondere Stellung der nationalen Gerichte in ihren jeweiligen politischen Systemen und im europäischen Implementationssystem. Aus der Analyse des Implementationssystems waren deshalb weiterführende Erkenntnisse für die Integrationsforschung und – theorie zu erwarten, die mit der vorgelegten Analyse dokumentiert werden konnten.

Die Zunahme der föderal-hierarchischen Sanktionsmacht hat in den 90er Jahren die Rechtsdurchsetzung in der EU charakterisiert und dieses Jahrzehnt kann insofern als besondere Phase im Integrationsprozess gekennzeichnet werden. Es hat eine zunehmende Differenzierung der Instrumente der Kommission stattgefunden, wobei sich ein immer stärkeres Auseinanderfallen ihrer regierungsunmittelbaren Funktionen und ihrer Aufgaben als Hüterin der Verträge abzeichnet: In den Feldern, in denen sie direkte Kontroll- und Inspektionskompetenzen hat, profitiert auch die Rechtsanwendung im Sinne einer Homogenität davon. Das Vertragsverletzungsverfahren ist in diesem

Zusammenhang ein Instrument der Implementationsförderung und kann zukünftig nicht mehr die Funktionen für die ‚day-to-day‘-Politics haben, für die es heute teilweise noch genutzt wird: Implementationskonflikte sind föderale Organstreitigkeiten und werden als solche vor dem EuGH ausgetragen. An dieser Konstellation haben die Mitgliedstaaten nicht rütteln wollen und es ist kaum denkbar, dass dies in absehbarer Zukunft geschehen wird.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben zwar ein zunehmendes Interesse an der Rechtsdurchsetzung gegenüber den europäischen Partnern gezeigt, haben sich selbst aber auf der nationalen Ebene nicht zu den eigentlichen Agenten der Rechtsdurchsetzung entwickelt. Auch wenn sie, wie noch zu resümieren sein wird, den Konvergenzdruck in spezifischer Weise bearbeitet haben, konnten sie dem föderalen Druck aber auch keine wirksamen Instrumente entgegenhalten. Sie kamen durch das Instrument der Voraabanfrage bezüglich nicht frist- oder sachgerechter Rechtsdurchsetzung – sieht man vom Sonderfall Frankreich ab, das eine zentrale Steuerung vorgenommen hat – auch seitens der nationalen Gerichte unter Druck; andererseits konnten sie das Instrument der Nichtigkeitsklage nicht so einsetzen, um mitgliedstaatliche Dominanz im historisch-dynamischen Prozess der Kompetenz-Kompetenz-Zuweisung zu erreichen.

Denn die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen der föderalen Ebene und den Mitgliedstaaten war eine Bedingung für die seit Mitte der 80er Jahre entfaltete Dynamik des Systems, das erst die juristischen Kräfte freigesetzt hat, die zu einer Angleichung der Rechtsdurchsetzungssysteme führen konnte. Im Verhältnis zwischen Prinzipalen und Agenten gelang es der Kommission und dem EuGH mit der Rolle des Supervisor eine für den europäischen Integrationsprozess neue Dynamik zu erschließen.

Diese Angleichung der Implementations- oder gar Rechtssysteme ist keineswegs abgeschlossen, wie vor allem die Diskussion der unterschiedlichen Behandlung von Rechtsmaterien in monistischen und dualistischen Systemen zeigen konnte – und auch andere Differenzierungen in der Rechtskultur der Mitgliedstaaten tragen weiterhin zu divergierenden Entwicklungen bei. Aber – und das ist das zentrale Ergebnis des vierten Kapitels – die Systematik der Rechtsdurchsetzungsprozesse hat inzwischen zu einem Modell des Rechtsdurchsetzungssystems in den Mitgliedstaaten der EU geführt, dessen Prägekraft die der historischen Pfadabhängigkeiten des jeweiligen Rechtssystems übersteigt, auch wenn deren Einfluss damit nicht grundsätzlich negiert werden kann.

Die in der historisch ungeklärten Kompetenz-Kompetenz-Abgrenzung schwelende Frage nach der Ausbildung von Autoritätsstrukturen im politischen System der Europäischen Union wurde seitens des EuGH durch die drei Instrumente der Direktwirkung, Suprematie und Staatshaftung/Zwangsgeld und seitens der föderalen Ebene durch Prozesse der Trans-

parenzherstellung und des Monitoring in den 90er Jahren derart gestaltet, dass ein auf die Mitgliedstaaten wirkender föderaler Druck entstanden ist, der zu dem Ergebnis führte, dass die europäische Rechtsetzung die Mitgliedstaaten mehr beeinflusste als diese den Prozess dieser Rechtsetzung selbst. Dabei nutzte die föderale Ebene auch den Wettbewerb der Mitgliedstaaten untereinander aus: Das Motiv, dem anderen Staat keine Vorteile durch unzureichende oder verspätete Implementierung zu gestatten, führte im Prozess der gegenseitigen Information zu einer Kontrolle, der sich die Staaten nicht entziehen konnten. Die ungleiche Verteilung von Vorteilen im Prozess der Implementation europäischen Rechts durch Nichteinhaltung von Fristen und sachlicher Richtigkeit wurde zur Ausbildung des föderalen Drucks mitbenutzt.

Die Herstellung von Öffentlichkeit – vor allem bei den von der jeweiligen Rechtsmaterie betroffenen Verbänden und Personen – unterstützte nicht nur den Kontrollprozess, sondern trug ebenso erheblich zur Ausgestaltung des einheitlichen Rechtsraums bei. Denn nun waren die Staaten in der Situation, von den eigenen Bürgern auf Durchsetzung von Recht verklagt zu werden. Gleichzeitig gelang es auf der europäischen Ebene der Kommission – angestoßen durch Initiativen des Parlamentes – hier ebenfalls Transparenz zu instrumentalisieren, um die Mitgliedstaaten auf ihr Interesse an der Verhinderung von Trittbrett-Fahrertum bei anderen zu stoßen.

Es konnte zwar gezeigt werden, dass die systematische Erfassung der Rechtsdurchsetzung aufgrund unzureichender Ressourcen und organisatorischer Defizite wirkungsschwächer war, als die Rechtseinforderung seitens der Betroffenen; doch trug eben die durch die Marktbürger ausgeübte Kontrolle zur Stärkung des föderalen Konvergenzdrucks bei. Die Bedeutung der Staatshaftungs-Rechtsprechung kann für diesen Prozess auch gerade aus integrationstheoretischer Perspektive für die 90er Jahre nicht überschätzt werden. Direktwirkung und Suprematie der EuGH-Rechtssprechung sowie Staatshaftung einerseits und die über Transparenz und Monitoring hergestellte Kontrolle andererseits führten zu Ausbildung eines vertikalen Rechtsdurchsetzungsdrucks.

Aus diesen Gründen entwickelten die Mitgliedstaaten in den 90er Jahren juristisch-rationale Umsetzungsmodi des föderalen Rechts, die einerseits sehr unterschiedliche Formen annahmen, andererseits aber alle in die gleiche Richtung wiesen. Die Akzeptanz der Politikadressaten wurde als nachrangig bewertet (was möglicherweise Folgen für die materielle Rechtsumsetzung hat, die in dieser Studie aber nicht analysiert wurden) gegenüber der Tatsache, dass eine fristgemäße und sachlich (einigermaßen, hier bestand ein Spielraum für den Einbezug der mitgliedstaatlichen Eigenheiten) richtige Implementation des föderalen Rechts erfolgen muss, wobei die fristgerechte Umsetzung vor der sachlichen Richtigkeit rangiert. In dem Maß, in dem aber

neue Rechtsmaterien geregelt und die historisch bekannten win-win-Situationen abgelöst wurden von Entscheidungen, die mit gravierenden Kosten verbunden waren, riskierten manche Mitgliedstaaten lieber Verfahren vor dem EuGH als dass sie Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen wollten.

Die unterschiedlichen Wege der Umsetzung in den sehr unterschiedlichen Rechtssystemen der EU-Mitgliedstaaten ließen den föderalen Druck der Rechtsdurchsetzung jedoch nicht zu einem föderalen Druck der Homogenisierung der politischen Systeme werden. Die Divergenzen zwischen politischen Systemen, die eher partizipativ ausgerichtet waren oder solchen, die die Dominanz der politischen Führung der Exekutive verstärkten, blieben bestehen, aber sie schleiften sich ein wenig ab, weil alle Staaten gezwungen waren, die Beteiligung von nationalen Akteuren – Parlamenten und korporativen Akteuren – zu reduzieren, um dem Anspruch der frist- und sachgerechten Umsetzung gerecht zu werden. Divergierende Umsetzungen von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten – und damit einhergehende Rechtsunsicherheit – wurde durch die kontrollierende Funktion der Marktbürger und der nationalen Gerichte einheitlich auf den ursprünglichen Text interpretiert. Die Folge war, dass das Maß an Divergenz, das durch die Beteiligung der Parlamente und anderer politischer und sozio-ökonomischer Akteure entstand, möglichst gering gehalten und deswegen die Partizipation selbst möglichst ausgeschlossen werden sollte. Dies ist allerdings nicht nur deshalb geschehen, weil ‚capture‘ auf der nationalen Ebene im Sinne einer effektiven Implementation vermieden werden muss: Im Mittelpunkt steht immer auch das nationale Kerninteresse an der Verfolgung einer eigenen Politikagenda, an der die politisch-administrativen Eliten in allen Mitgliedstaaten am Ende politisch gemessen werden.

Es konnte gezeigt werden, dass in der Europäischen Union drei Typen von makroadministrativen Entscheidungsstrukturen existieren, die auf unterschiedliche Weise mit dieser Anforderung umgingen. Dabei erweisen sich die Systeme am effektivsten, die einen Vorrang der Exekutive historisch und politisch-kulturell kennen, während die Systeme die größten Anpassungsschwierigkeiten aufzeigen, in denen interministerielle Steuerung die Form der negativen Koordination annimmt. Zwischen diesen beiden Typen, die u.a. anhand der Beispiele Großbritannien und Frankreich einerseits, Deutschland andererseits dargestellt wurden, können diejenigen politischen Systeme eingeordnet werden, in denen das Außenministerium den Umsetzungsprozess federführend steuert, wie etwa die Niederlande. Eine vorsichtige Annäherung dieser Systemtypen deutet sich an, die die Effektivitätskriterien des europäischen Policy-Making auf der nationalen Ebene inkorporieren.

Zentralisierung und Bürokratisierung – und damit einhergehend eine weitgehende Entparlamentarisierung – sind die aus dem föderalen Rechtsdurchsetzungsdruck resultierenden Entwicklungen der politischen Systeme

der Mitgliedstaaten, die für alle – also auch für Deutschland, das in vieler Hinsicht eine Ausnahme darstellt – nachgewiesen werden konnten. Auch die föderalen Systeme im föderalen System – Deutschland, Spanien, Österreich und Belgien – greifen diese Anforderung auf – wenn auch ganz unterschiedlich, wie es besonders am Beispiel Belgien, aber auch Österreichs, dokumentiert werden konnte.

Bei aller Divergenz konnte somit gezeigt werden, dass die Frage nach der Entwicklung der nationalen Rechtssysteme bezüglich der Durchsetzung europäischen Rechts durch die Ausbildung eines zentralisierenden und bürokratisierenden Prozesses beantwortet wird. Diese Antwort ist – berücksichtigt man die sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedstaaten – in der Tendenz einheitlich.

Das festgestellte Interesse der Mitgliedstaaten an der Ausbildung gemeinsamer Normen und der Kontrolle ihrer Einhaltung durch die Einsetzung von sanktionsmächtigen Instanzen ist der Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Systems, in dem die Regelsetzung und –durchsetzung systematisiert und institutionalisiert ist. Die Ausbildung des europäischen Implementationssystems in den neunziger Jahren stellt eine grundlegende Entwicklung dieses Integrationsprozesses dar. Die darin beinhalteten Fragen nach der Kompetenzverteilung in der EU, nach den Autoritätsbeziehungen zwischen föderaler und mitgliedstaatlicher Ebene sowie nach der Ausgestaltung des föderalen und gesamtmitgliedschaftlichen Rechtssystems sind für die Zukunft des Implementationssystems und der Integration überhaupt von zentraler Bedeutung. Die föderale Konvergenzentwicklung in den Mitgliedstaaten verstärkt derzeit die Reproduktion des europäischen Implementationssystems auf dieser Ebene.

VII Anhänge

VII.1 Chronologischer Überblick über die Entwicklung des Implementationssystems

- 1961 Erstes EuGH-Urteil in einem Vertragsverletzungsverfahren (Rs. 7/61, Kommission/Italien)
- 1962 EuGH-Urteil ‚Van Gend en Loos‘ (Rs. 26/62) stellt Direktwirkung und die Schaffung einer ‚neuen Rechtsordnung‘ durch das Gemeinschaftsrecht fest.
- 1964 EuGH-Urteil ‚Costa Enel‘ (Rs. 6/64) stellt die Suprematie des Gemeinschaftsrechts fest
- 1977 Jenkins-Kommission: Erste Kommissions-Reform der Vertragsverletzungsverfahren
- 1980 ‚Schaffleisch-Fall‘: die erste nachhaltige Nichtumsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat
- 1981/-2 Sieglerschmidt-Berichte des Europäischen Parlamentes über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts
- 1984 Erster Bericht der Kommission an das Parlament zum Stand der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts 1983
- 1990 Staatshaftungsrechtssprechung des EuGH
- 1990 Europäischer Rat von Dublin, Erklärung über Gemeinschaftsrecht
- 1991 19. Erklärung zum Vertrag von Maastricht zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts
- 1992 Sutherland-Bericht zur Effektivität des Binnenmarktes
- 1993 Inkrafttreten des Zwangsgeld-Artikels des Vertrages von Maastricht
- 1993 Zweite Kommissions-Reform der Vertragsverletzungsverfahren
- 1995 Höhepunkt der Nichtbeachtung von EuGH-Vertragsverletzungsurteilen (120/Anno)
- 1996 Dritte Kommissions-Reform der Vertragsverletzungsverfahren
- 1997 43. Erklärung zum Vertrag von Amsterdam zum Protokoll über die Anwendung der Subsidiarität, ‚...wonach die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleibt...‘
- 1998 Europäische Gipfel von Cardiff und Wien: Rat fordert die Kommission zu nachdrücklicher Verbesserung der Umsetzungskontrolle auf
- 2000 Erste Zahlung von Zwangsgeld an die EU-Kommission durch Griechenland
- 2001 Bericht der Governance-Gruppe zur Anwendung der Gemeinschaftsrichtlinien in den Mitgliedstaaten der EU

VII.2 Abkürzungen

Abl.	Amtsblatt (hier: der Europäischen Gemeinschaften)
ASMODEE	Automatic System for Monitoring Directives Executions (EU-Umsetzungsdatenbank)
AU	Österreich
B	Belgien
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung (Deutschland)
BOE	Boletin Oficial del Estado/Staatliches Amtsblatt (Spanien)
CEN	European Committee for Standardization
CENELEC	European Committee for Electronical Standardization
CIAC	Interministerielle Komitee für Europaangelegenheiten (Portugal)
CIPE	Conférence Interministerielle pour la Politique Etrangère (Belgien)
COES	Cabinet Office European Secretariat (Großbritannien)
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter (EG)
D	Deutschland
DAJ	Département des Affaires Juridiques, Außenministerium (Frankreich)
DATAR	Délégation de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Regionale (Frankreich)
DK	Dänemark
DoE	Department of Environment (Großbritannien)
DTI	Department of Trade and Industry (Großbritannien)
ECA	European Communities Act (Beitrittsgesetz Großbritannien)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EM	Explanatory Memorandum (Großbritannien)
EQO(L)	European Question Office, Law (Großbritannien)
ETSI	European Technologic Standards Institute (EU)
EUI	European University Institute, Florenz (EU)
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (Deutschland)
F	Frankreich
FCO	Foreign and Commonwealth Office (UK)
FIN	Finnland
GGW	Gecoördineerde Grondwet/Koordinierte Verfassung, (Belgien)
G.U.	Giornale Ufficiale (Italienisches Amtsblatt)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (EG)
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GR	Griechenland
HD	Harmonisierungsdokument (EU)

I	Italien
IKL	Integrationskonferenz der Länder (Österreich)
IMPEL	European Network for the Implementation of Environmental Law
IRL	Irland
J.12	Staat-Regionen-Koordinationsstelle im belgischen Außenministerium
JORF	Journal Officiel de la République Française (Französisches Amtsblatt)
L.C.A.	Legge Comunitaria Annuale (Italien)
LUX	Luxemburg
MAFF	Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Großbritannien)
MNE	Mésures Nationales d'Exécution/Nationale Ausführungsinstrumente des Europarechts (EU)
MoD	Ministry of Defense (Großbritannien)
Mon. b.	Moniteur belge (Belgisches Amtsblatt)
NCCUSL	National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (USA)
P	Portugal
PAS	Public Available Specifications (EU)
RIA	Regulatory Impact Assessmant (Großbritannien)
RL	Richtlinie (EU)
S	Spanien
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (Frankreich)
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement (Frankreich)
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market (EU)
SOP	Standard Operating Procedures
StV	Ständige Vertretung bei der EU
SUE	Schweden
UK	Vereinigtes Königreich (auch: VKönigkr.)
VO	Verordnung (EU)

VII.3 Liste der Gesprächspartner

Beamtin, Europäische Kommission GD Umwelt, Januar 2002, (*Zit. Interview 1*)
 Parlamentsbeamtin, House of Commons, London, August 1996, (*Zit. Interview 2*)
 Parlamentsbeamtin, House of Lords, London, August 1996, (*Zit. Interview 3*)
 Beamtin, SGCI, Chef de Secteur, Paris, Dezember 1999, (*Zit. Interview 4*)
 Binnenmarkt-Beauftragter des Bundesrates, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Berlin, Februar 2002, (*Zit. Interview 5*)
 Beamter, Europäische Kommission, Generalsekretariat, Dezember 2001, (*Zit. Interview 6*)
 Beamter, Europaabteilung Arbeitsministerium, Paris, Dezember 1999, (*Zit. Interview 7*)
 Beamtin, Europaabteilung Arbeitsministerium, Paris, Dezember 1999, (*Zit. Interview 8*)
 Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz, Januar 2002, (*Zit. Interview 9*)
 MdEP, London, März 2000, (*Zit. Interview 10*)
 Professor, Univ. Cambridge, Amsterdam, Juni 1996, (*Zit. Interview 11*)
 Parlamentsbeamter Nationalversammlung, Paris, September 1998, (*Zit. Interview 12*)
 Professor der Univ. Strasbourg, Juni 2001, (*Zit. Interview 13*)
 Parlamentsbeamter, Europa-Ausschuß des Deutschen Bundestages, Berlin, Februar 2002, (*Zit. Interview 14*)
 Mitarbeiter der Bundesbeauftragten für Asyl, Berlin, November 2001, (*Zit. Interview 15*)
 Beamter, Europäische Kommission, Generaldirektion Budget, Brüssel, Dezember 2001, (*Zit. Interview 16*)
 Beamter, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern, Brüssel, Dezember 2001, (*Zit. Interview 17*)
 Beamtin, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg, September 2001, (*Zit. Interview 18*)
 Beamter, Bundesfinanzministerium, Berlin, Dezember 2001, (*Zit. Interview 19*)
 Parlamentsbeamter, Verwaltung Deutscher Bundestag, Berlin, Februar 2001, (*Zit. Interview 20*)
 Parlamentsbeamter, Senat, Paris, September 1998, (*Zit. Interview 21*)
 Beamter, Department of Trade and Industry, London, Februar 2001, (*Zit. Interview 22*)
 Beamter, Europäische Kommission, GD Binnenmarkt, Dezember 2001, (*Zit. Interview 23*)
 Parlamentsbeamter, House of Lords, London, August 1996, (*Zit. Interview 24*)
 Parlamentsbeamtin, Nationalversammlung, Paris, September 1998, (*Zit. Interview 25*)
 Beamter, Department of Trade and Industry, Februar 2001, (*Zit. Interview 26*)
 Parlamentsbeamter, Senat, Paris, September 1998, (*Zit. Interview 27*)
 Beamtin, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg, Oktober 2001, (*Zit. Interview 28*)
 Beamter, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, Februar 2002, (*Zit. Interview 29*)
 Parlamentsbeamter, House of Commons, London, September 1996, (*Zit. Interview 30*)
 Beamter, Conseil d'Etat (ehem. Conseiller Juridique SGCI), Paris, Dezember 1999, (*Zit. Interview 31*)
 Ehem. Bevollmächtigter der deutschen Regierung, Bonn, Februar 2002, (*Zit. Interview 32*)
 Beamter, Ständige Vertretung Frankreichs bei der Europäischen Union, Brüssel, Dezember 2001, (*Zit. Interview 33*)
 Parlamentsbeamter, House of Commons, London, August 1996, (*Zit. Interview 34*)
 Beamter, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Februar 2002, (*Zit. Interview 35*)
 Ehem. Ministerialdirektor, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bonn, Februar 2002, (*Zit. Interview 36*)
 Beamtin, Umweltministerium, Bundesland Niedersachsen, April 2002, (*Zit. Interview 37*)

VII.4 Dokumente

VII.4.1 Reihen

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BOE - Bolletin Oficial del Estado
KOM-Dokumente
SEK-Dokumente
JORF - Journal Officiel de la République Française
G.U – Gazzetta Ufficiale
Mon. b. - Moniteur Belge
Hansard

VII.4.2 Datenbanken

CELEX-Datenbank
OEIL-Datenbank
PRELEX-Datenbank
AGENCE-EUROPE-Datenbank

VII.5 Zentrale Dokumente zur Gesetzgebungspolitik und Implementationspolitik der Europäischen Union

VII.5.1 Europäischer Rat

Europäischer Rat von Birmingham, Rat vom 11.-12.12.1992, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 12/1992.
Europäischer Rat von Edinburgh, Rat vom 21.-22.6.1993, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 6/1993.
Europäischer Rat von Essen, Rat vom 9.12.1994, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 12/1994.
Europäischer Rat von Dublin, Rat vom 16.-17.12.1996, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 12/1996.
Europäischer Rat von Cardiff, Rat vom 15.-16.6.1998, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 6/1998.
Europäischer Rat von Wien, Rat vom 11.-12.12.1998, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 12/1998.
Europäischer Rat von Laeken, Rat vom 14.-15.12.2001, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Bulletin 12/2001.

VII.5.2 Europäische Kommission

VII.5.2.1 Kommissionsmitteilungen und –berichte, Organisationsrundschriften

- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1993a: Communication de M. le Président à la Commission sur l'amélioration des méthodes de travail des services de la Commission en matière de procédures d'infraction (SEC(93)216/7, du 26 mars 1993).
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1993b: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, Folgemaßnahmen zum Sutherland-Bericht. Legislative Konsolidierung zur Verstärkung der Transparenz des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarktbereich, KOM (93)361endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1993c: Note récapitulative adressée par le Secrétaire général aux directeurs généraux et chefs de service, SEC(93)1288, du 30 juillet 1993.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1993d: Mitteilung der Kommission an den Rat „Die optimale Gestaltung des Binnenmarktes. Strategisches Programm, KOM (93)632endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1994: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt, KOM (94) 29endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1995: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt, KOM (95)162endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1996a: Communication de M. le Président à la Commission sur l'amélioration des méthodes de travail des services de la Commission en matière de procédures d'infraction (SEC(96)1274/3).
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1996b: Communication de M. le Président à la Commission sur l'amélioration des méthodes de travail des services de la Commission en matière de procédures d'infraction (SEC(96)1274/3).
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1996c: Contributions des directions générales sur l'amélioration des méthodes de travail de la Commission en matière de contrôle de l'application du droit communautaire (SG(96)D/33197).
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1997a: Für eine bessere Gesetzgebung 1997, Mitteilung der Kommission, Abl. C 167 vom 2.6.1997.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1997b: Der Binnenmarkt und das Europa von morgen: ein Bericht der Europäischen Kommission (Monti-Bericht), Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1997c: Aktionsprogramm für den Binnenmarkt, Abl. C 182 vom 16.6.1997.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1998: Für eine bessere Gesetzgebung 1998, Mitteilung der Kommission, KOM (1998)345endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1999a: Für eine bessere Gesetzgebung 1999, Mitteilung der Kommission, KOM (1999)362endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1999b: Compte rendu de la rencontre CE-Luxembourg sur la mise en œuvre des directives (SEC(1999)367, du 3 mars 1999).
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2000a: Für eine bessere Gesetzgebung 2000, Mitteilung der Kommission, KOM (2000)772endg.

- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2000b: Projet de communication de M. le Président à la Commission sur la fixation des priorités en matière de procédure en manquement, SEC(1999)2080, version révisée du 2 mars 2000.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2001a: Für eine bessere Gesetzgebung 2001, Mitteilung der Kommission, KOM (2001)728endg.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2001b: Application des Directives Communautaires dans les Etats Membres, Brüssel, Juli 2001.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2001c: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, Eine wirksame Problemlösung im Binnenmarkt („SOLVIT“), KOM (2001)702endg., 27. November 2001.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2001d: Weißbuch Europäisches Regieren, Brüssel: 21. Juli 2001

VII.5.2.2 Jahresberichte der Europäischen Kommission über die Kontrolle Anwendung des Gemeinschaftsrechts

- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1984: Erster Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1983, KOM (84)181endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1983)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1985: Zweiter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1984, KOM (85) 149endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1984)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1986: Dritter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1985, KOM (86) 204endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1985)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1987: Vierter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1986, KOM (87) 250endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1986)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1988: Fünfter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1987, KOM (88)425endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1987)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1989: Sechster Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1988, KOM (89)411endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1988)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1990: Siebter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1989, KOM (90) 288endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1989)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1991: Achter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1990, KOM (91) 321 endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1990)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1992: Neunter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1991, KOM (92) 136 endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1991)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1993: Zehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1992, KOM (93) 320 endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1992)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1994: Elfter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1993, KOM (94) 500 endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1993)

- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1995: Zwölfter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1994, KOM (95) 500 endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1994)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1996: Dreizehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1995, KOM (96) 600endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1995)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1997: Vierzehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1996, KOM (97) 299endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1996)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1998: Fünfzehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1997, KOM (98) 317endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1997)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 1999: Sechzehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1998, KOM (99) 301endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1998)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2000: Siebzehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1999, KOM (96) 92endg. (Zit. Umsetzungsbericht 1999)
- Europäische Gemeinschaften, Kommission, 2001: Achtzehnter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 2000, KOM (01) 309endg. (Zit. Umsetzungsbericht 2000)

VII.5.3 Berichte der Mitgliedstaaten

- Belgisches Königreich, Chambre des Députés, 1986-87: L'Application par la Belgique du droit des Communautés européennes, rapp. de Gucht, Documents Parlementaires, no 739/1, Bruxelles: Chambre des Députés.
- Belgisches Königreich, Conseil des Ministres, 2000: Plan d'Action Transposition, <http://belgium.fgov.be/press/fr20000224.htm>
- Bundesrepublik Deutschland, Bundesministerium des Inneren, 1989: Massnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften: Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989, Bonn: Bundesministerium des Inneren.
- Französische Republik, Assemblée Nationale, Service des Affaires Européennes, 1995: Le suivi par le Parlement français de la transposition et de l'application de la législation communautaire, Paris: Assemblée Nationale.
- Französische Republik, Conseil d'Etat, 1989: Etude du Conseil d'Etat sur les Problèmes Posés par la Transcription en Droit Interne des Directives Communautaires, Paris: Conseil d'Etat.
- Französische Republik, Conseil d'Etat, 1982: Droit Communautaire et Droit Français, Paris: La Documentation Française.
- Französische Republik, Sénat, 2001: Rapport d'Information no 182 au nom de la Délégation sur la Transposition des Directives Communautaires, rapporteur: H. Haenel, Paris: Sénat.
- Französische Republik, Sénat, 2000: Rapport no 30 sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en oeuvre certaines dispositions du droit communautaire, rapporteur: D. Hoeffel, Paris: Sénat.
- Königreich Niederlande, Justizministerium, 1990: Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Implementatie van EG-regelgeving in den nationale rechtsorde, Den Haag: Justizministerium.

- Königreich Niederlande, Justizministerium, 1995: The Quality of EC Legislation: Points for Consideration and Proposals – Report of the Working Party („Koopmans Report“), Den Haag: Justizministerium.
- Vereinigtes Königreich, Department of Trade and Industry, 1993: Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK, London: DTI.
- Vereinigtes Königreich, House of Commons, Select Committee on European Legislation, 1996: Twenty-seventh Report, The Scrutiny of European Business, Session 1995-1996, London: HMSO.
- Vereinigtes Königreich, House of Lords, 1992: Implementation and Enforcement of Environmental Legislation, vol. 1, Select Committee on the European Communities, Session 1992-93, London: HMSO.
- Vereinigtes Königreich, House of Lords, 1997: Second Report. Implementation and Enforcement of Environmental Legislation, Select Committee on the European Communities, Session 1997-98, London: HMSO.
- Republik Irland, Department of the Taoiseach, 1998: Cabinet Handbook 1998, Dublin.
- Republik Italien, Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, 2001: Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, Roma.
- Republik Italien, Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, 2000

VII.5.4 Berichte von Expertengruppen

- Sutherland-Bericht, Europäische Union, Kommission, 1992: Der Binnenmarkt nach 1992. Die Herausforderung annehmen, SEK (92)2277endg., Brüssel: Europäische Kommission.
- Molitor-Bericht, Europäische Union, Kommission, 1995: KOM (95)288endg., Brüssel: Europäische Kommission.
- Due-Bericht, 2000: Rapport du Groupe de Reflexion Sur l'Avenir du Système Juridictionnel des Communautés Européennes, Brüssel, Januar 2000.
- Mandelkern.-Bericht, 2001: Mandelkern-Gruppe. ‚Für eine bessere Rechtsetzung‘ (Executive Summary zum Abschlußbericht vom 13. November 2001), s. Annex zur Schlußklärung des Vorsitzes, Europäischer Rat von Laeken, 14./15. Dezember 2001.

VII.5.5 Europäisches Parlament-Berichte und EntschlieÙungen

- Europäische Gemeinschaften, Parlament, Rechtsausschuß, 2000: Résolution du Parlement européen sur le dix-septième rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1999 (COM(2000) 92 – C5-0381/2000 – 2000/2197(COS)). (Zit. EntschlieÙung zum Umsetzungsbericht 1999)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1999: EntschlieÙung zum Sechzehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1998), Abl. C4-0323/98. (Zit. EntschlieÙung zum Umsetzungsbericht 1998)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1998: EntschlieÙung zum Fünfzehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1997), Abl. C4-0377/98. (Zit. EntschlieÙung zum Umsetzungsbericht 1997)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1998: EntschlieÙung zum Vierzehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1996) und zum Arbeitsdokument der Kommission CELEX (Interinstitutionelles System zur automatischen Dokumentation des Gemeinschaftsrechts); Geschäftsbericht 1996, Abl. C 056, 23/02/1998, 39. (Zit. EntschlieÙung zum Umsetzungsbericht 1996)

- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1997: Entschließung zum Dreizehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1995, Abl. C 055, 24/02/1997, 47. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1995)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1996: Entschließung zum Zwölften Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1994, Abl. C 065, 4/03/1996, 37. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1994)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1995: Entschließung zum Elften Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1993, Abl. C 043, 20/02/1995, 122. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1993)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1994: Entschließung zum Zehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1992, Abl. C 128, 9/05/1994, 192. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1992)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1993: Entschließung zur Kontrolle der Kommission über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts (Neunter Bericht - 1991), Abl. C 072, 15/3/1993, 168. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1991)
- Europäische Gemeinschaften Europäisches Parlament, 1992: Entschließung zum Achten Bericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1990, Abl. C 125, 18/5/1992, 119. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1990)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1991: Entschließung zum Siebten Bericht der Kommission über die Kontrolle der der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1989, Abl. C 072, 18/03/1991, 187. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1989)
- Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament, 1990: Entschließung zum Sechsten Bericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Kommission der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1988, Abl. C 231, 17/09/1990, 230. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1988)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1989: Entschließung zum Fünften Bericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Kommission bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1987, Abl. C 120, 16/05/1989, 361. (Zit. Entschließung zum Umsetzungsbericht 1987)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1985 Entschließung über die Kontrolle der Kommission bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Abl. C 343, 31/12/1985, 8.
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1985: Vayssade-Report, Report Drawn up on the Behalf of the Legal Affairs Committee of the European Parliament, on the Monitoring of the Application of Community Law by the Member States, EP Dokument A-112/85 (EP 98.522/endg.).
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1983: Entschließung zur Verantwortung des Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften für die richtige Anwendung und die Befolgung des Gemeinschaftsrechts, Abl. C 068, 14/03/1983, 32.
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1983: Bericht über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Abl. C 68, 14/3/1983, 32. (Zit. Sieglerschmidt-Bericht 2)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1981: Bericht über die Verantwortung des Europäischen Gerichtshofes für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, Abl. C 287, 09/11/1981, 47. (Zit. Sieglerschmidt-Bericht 1)
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1981: Cotereil-Report, Report Concerning Breaches of Rulings by the European Court, Particulary Those Involving the Republic of Italy, EP Document 1-387/81.
- Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1970: Merchiers-Report, Report on the Behalf of the Legal Affairs Committee, EP Document 1969-70, 94.

Europäische Gemeinschaften, Parlament, 1967: Dehousse-Report, Report of the Legal Affairs Committee on the Application of Community Law by the Member States, EP Document 1967-68, 38.

VII.5.6 Sonstige Berichte

Deutsches Institut für Normung, 1996: Europäische Normung, Berlin: DIN.
Eurochambres, 1996: Délais et Publication de la Législation de l'Union Européenne. Time-limits For and Publication of European Union Legislation, Brüssel: Eurochambres.
OECD, 1997: The OECD Report on Regulatory Reform, Paris: OECD.
UNICE, 1995: UNICE Regulatory Report 1995, Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform, Brüssel: UNICE.

VII.6 Zitierte Gerichtsurteile

VII.6.1 Europäischer Gerichtshof und Gericht Erster Instanz

Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629.
Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, Rs. 50/76, Slg. 1977, 137.
Bavarian Lager/Kommission, Rs. T- 309/97, Slg. 1999, II-3217.
Becker/Finanzamt Münster, Rs. 8/81, Slg. 1982, 53.
Belgien/Spanien, Rs. C-388/95, Slg. (pending???)
Brasserie du Pêcheur /Deutschland und Secretary of State /Factortame, verb. Rs. C-46 u. C-48/93, Slg. 1996, I-1029.
CIA Security/Signalson SL, Rs. C-194/94, Slg. 1996, I-2201.
CLIFIT, Rs. 283/81, Slg. 1982, 3415.
Costa/ENEL, Rs. 6/64, Slg. 1964, 585.
Defrenne/Sabena, Rs. 43/75, Slg. 1976, 455.
Denkavit/Bundesamt für Finanzen, Rs. C-283, 291-292/94, Slg. 1996, I-5063.
Deutschland/Kommission, C-376/98 (noch nicht veröffentlicht).
Deutschland/Kommission, Rs. C-240/90, Slg. 1992, I-5383.
Dillenkofer/Deutschland , verb. Rs. C-178/179/188/189/190/94, Slg. 1996, I-4845.
Emmot/Minister for Social Welfare, Rs. C-208/90, Slg. 1991, I-4269
EuGH-Kommission / Italien, Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057.
Europäisches Parlament/Rat, Rs. C-295/90, Slg. 1990, I-4193.
Faccini Dori/Recreb Srl, Rs. C-91/92, Slg. 1994, I-3325.
Fantask/Industrieministeriet, Rs. C-188/95, Slg. 1997, I-6783.
Foster/British Gas Rs. C-188/89, Slg. 1990, I-3313.
Francovich u. Bonifaci/Italien verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357
Frankreich/Großbritannien, Rs. 141/78, Slg. 2923.
Frankreich/Kommission, Rs. C-325/91, Slg. 1992, I-3283.
Frankreich/Kommission, Rs. C-303/90, Slg. 1991, I-5315.
Grant/South West Trains Ltd, Rs. C-249/96, Slg. 1998, I-621.
Greenpeace/Kommission, Rs. C-321/95P, Slg. 1998, I-1651.
Hautala/Rat, Rs. T-188/97, Slg. 1999, II-2489.

Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125.
 Irland/Frankreich, Rs. 58/77 (beigelegt)
 Kloppenburg/Finanzamt Leer, 70/83, Slg. 1984, 1075.
 Kolpinghuis Nijmegen, Rs. 80/86, Slg. 1987, 3969.
 Kommission/Frankreich, C-184/96, Slg. 1998, I-6917.
 Kommission/Belgien, Rs. 68-73/1981, Slg. 1982, 153.
 Kommission/Belgien, Rs. 283/86, Slg. 1988, 3271.
 Kommission/Belgien, Rs. 227-230/85, Slg. 1988, 1.
 Kommission/Deutschland, Rs. 5/89, Slg. 1990, I-3437.
 Kommission/Frankreich, Rs. C-327/98, noch nicht veröffentlicht
 Kommission/Frankreich, Rs. C-334/94, Slg. 1996, I-1307).
 Kommission/Griechenland, Rs. 68/88, Slg. 1989, 2965.
 Kommission/Italien, Rs. 7/61, Slg. 1962, 317.
 Kommission/Italien, Rs. 7/69, Slg. 1970, 117.
 Kommission/Italien 31/69, Slg. 1970, 25.
 Kommission/Italien, Rs. 145/82, Slg. 1983, 711.
 Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion, Rs. C-106/89, Slg. 1990, I-4135.
 Marshall/Southampton, Rs. 152/84, Slg. 1986, 723.
 Ministère Public/Asjes, Rs. 209-213/84, Slg. 1986, 1425.
 Ministero Pubblico/Ratti, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629.
 Procureur du Roi/Dassonville, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837.
 Région Wallonne/Kommission, Rs. C-95/97, Slg. 1997, I-1787.
 R/Secretary of State for Transport ex parte Factortame , Rs. C-221/89, Slg. 1991, I-3905.
 R/Secretary of State for Transport ex parte Factortame, Rs. C-213/89, Slg. 1990, I-2433
 Rewe-Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rs 120/78, Slg. 1979, 649.
 Spanien/Großbritannien, Rs. C-349/92, nicht fortgesetzt.
 Svenska Journalistförbundet/Rat, Rs. T-174/95, Slg. 1998, II-2289.
 Van Duyn/Home Office, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337.
 Van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1.
 Variola/Amministrazione delle Finanze, Rs. 34/73, Slg. 1973, 981.
 Vereinigte Königreich/Rat, Rs. 68/86, Slg. 1988, 855.
 Von Colson und Kamann/Land NRW, Rs. 14/83, Slg. 1984, 1891.
 Zerbone/Amministrazione delle Finanze dello Stato, Rs. 94/77, Slg. 1978, 99.
 Rs. 8/77, Slg. 1977, 1495.

VII.6.2 Zitierte Gerichtsurteile nationaler Gerichte

VII.6.2.1 Deutschland

BVerfG, EuGH-Vorlagepflicht, 1 BvR 1036/99 vom 9.1.2001.
 BVerfG, Maastricht, 89, 155ff. vom 12. Oktober 1993.
 BVerfG, Solange II, 73, 339ff. vom 22. Oktober 1986.
 BVerfG, Solange I, 12, 205 ff. vom 29. Mai 1974.

VII.6.2.2 Großbritannien

Duke v Reliance Systems Ltd [1988] AC 618.
Factortame v Secretary of State for Transport (No 1) [1990] 2 AC 85
Factortame v Secretary of State for Transport (No 2) [1991] I AC 603.
Finnegan v Clowney Youth Training Programme Ltd [1990] 2 AC 407.
Litster v Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd [1990] 1 AC 546.
Pickstone v Freemans plc [1989] C 67.

VII.6.2.3 Frankreich

Conseil d'Etat, Boisdet, Rec. 251, Urteil vom 24. September 1990.
Conseil d'Etat, Sarran, unveröff., Urteil vom 30. Oktober 1998.
Conseil d'Etat, SA Rothmans International France, SA Philip Morris France, Rec. 56776f., Urteil vom 28. Februar 1992
Conseil d'Etat, Nicolo, Rec. 599, Urteil vom 20. Oktober 1989.

VII.6.2.4 Sonstige Mitgliedstaaten

Königreich Belgien, Cour d'Arbitrage, 1990: Arrêt no. 26/90 du 14 juillet 1990.
Königreich Belgien, Cour d'Arbitrage, 1991: Arrêt no. 26/91 du 16 octobre 1991.
Königreich Belgien, Cour d'Arbitrage, 1994: Arrêt no. 33/94 du 14 avril 1994.
Königreich Niederlande, Staatsrat, 1995: „NJB-Katern“, Slg. 426ff.
Republik Italien, Corte Costituzionale, 1987: Ordinanza Nr. 304, 1987, Corte Costituzionale, 30 settembre 1987.
Republik Italien, Corte Costituzionale, 1987: Ordinanza Nr. 433, 1987, Corte Costituzionale, 3 dicembre 1987.
Republik Italien, Corte Costituzionale, 1989: Ordinanza Nr. 460, 1989, Corte Costituzionale, 27 luglio 1989.
Republik Italien, Corte Costituzionale, 2001: Lombardia ‚L.A.C. 1999‘, s. Ordinanza Nr. 106, 2001, Corte Costituzionale, 22 marzo 2001 (unveröffentlicht).

VII.6.2.5 U.S.A.

New York v. United States, 505 US 144, 1992
South Dakota v. Dole, 483 US 203, 1987
Printz v. United States, 521 US 898, 1997
Kimel et. al. v. Florida Board von Regents et. al., 528 US 19, 2000

VIII Literatur

- Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D.; Rockman, Bert A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D.; Rockman, Bert A. (1988), Mandates or Mandarins? Control and Discretion in Public Administration, *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Adinolfi, Adelina (1988), The Implementation of Social Policy Directives Through Collective Agreements?, *Common Market Law Review*, 25(2): 291-316.
- Advisory, Commission on Intergovernmental Relations (1996), *The Role of Federal Mandates in Intergovernmental Relations*. Washington: ACIR.
- Alen, André (1995), *Der Föderalstaat Belgien. Nationalismus - Föderalismus - Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Algieri, Franco; Schmuck, Otto; Wessels, Wolfgang (1992), *Die Landtage im europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht*. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Almond, Gabriel A. (1993), *Comparative Politics Today: A World View*. New York: Harper Collins.
- Alter, Karen (1996), The European Court's Political Power, *West European Politics*, 19(3): 458-487.
- Alter, Karen (1998), Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration, in: Anne-Marie Slaughter; Alec Stone Sweet; Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *The European Court and the National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. 227-252. Oxford: Hart.
- Alter, Karen (2001), The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?, in: Judith Goldstein; Miles Kahler; Robert O. Keohane; Anne-Marie Slaughter (Hrsg.), *Legalization and World Politics*. 105-134. MIT Press: Cambridge MA.
- Anagnostaras, Georgios (2000), State Liability vs. Retroactive Application of Belated Implementing Measures: Seeking the Optimum Means in Terms of Effectiveness of EC Law, *Journal of Current Legal Issues*, 1(1): Webausgabe.

- Andersen, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (1993), The EC as a Political System, in: S. S. Andersen; Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Andersen, Sven S.; Eliassen, Kjell A., Hrsg. (1993), *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Andeweg, Rudy (1988), Centrifugal Forces and Collective Decision-making: The Case of the Dutch Cabinet, *European Journal of Political Research*, 16(1): 125-151.
- Andeweg, Rudy B.; Irwin, Galen A. (1993), *Dutch Government and Politics*. London: Mac Millan.
- Armingeon, Klaus (1993), Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System?, *Journal für Sozialforschung*, 33(3): 225-271.
- Audretsch, H.A.H. (1986), *Supervision in European Community Law. Observance by the Member States of their Treaty Obligations*. Amsterdam: North Holland.
- Baas, Auke (1996), The Netherlands in Face of its Community Obligations 1984-1995, *Common Market Law Review*, 33(4): 1197-1244.
- Baldwin, Robert; Daintith, Terence, Hrsg. (1992), *Harmonization and Hazard. Regulating Workplace Health and Safety in the European Community*. London: Graham & Trotman.
- Balme, Richard; Jouve, Bernard (1996), Building the Regional State: Europe and Territorial Organization in France, in: Lisbeth Hooghe (Hg.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. 219-255. Oxford: OUP.
- Bardach, E. (1980), *The Implementation Game*. New York: Basic Books.
- Bates, John (1989), Conversion of EEC Legislation into UK Legislation, *Statute Law Review*, 10(2): 108-123.
- Bates, Robert; Levi, Margaret; Weingast, Barry W., Hrsg. (1998), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Becker, Bernd (2000), Die Berechnung des Zwangsgeldes nach Art. 228 EGV n.F., *Umwelt- und Planungsrecht*(1): 21-25.
- Bednar, Jenna (1999), *An Institutional Theory of Federal Stability, Paper Presented at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association Boston*. Boston: APSA.
- Bednar, Jenna (2001), *Shirking and Stability in Federal Unions. Manuskript, Univ. of Michigan*. Ann Arbor: <http://psweb.sbs.ohio->

state.edu/bednar.PDF.

- Bednar, Jenna; Eskridge, William N.; Ferejohn, John (2001), A Political Theory of Federalism, in: John Ferejohn; Jack N. Rakove; Jonathan Riley (Hrsg.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. 223-267. Cambridge: CUP.
- Beissel, Merten, Simone (1987), L'Administration Luxembourgeoise, in: Charles Debbasch (Hg.), *Administrations Nationales et Intégration Européenne*. 43-59. Paris: CNRS.
- Bender, Brian G. (1991), Whitehall, Central Government and 1992, *Public Policy and Administration*, 6(1): 13-20.
- Benoit-Rohmer, Florence; Jacqué, Jean-Paul; Mény, Yves (1990), Rapport Français, in: Jürgen Schwarze; Inge Govaere; Frédérique Hélin; Peter Van den Bossche (Hrsg.), *The 1992 Challenge at the National Level*. 123-170. Baden-Baden: Nomos.
- Berman, George A. (1996), Harmonization and Regulatory Federalism, in: Ingolf Pernice (Hg.), *Harmonization of Legislation in Federal Systems. Constitutional, Federal and Subsidiarity Aspects - The European Union and the United States of America Compared*. 37-45. Baden-Baden: Nomos.
- Berranger, Thierry (1997), Danemark, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 97-134. Paris: LGDJ.
- Beyers, Jan (1998), *Where Does Supranationalism Comes From? Ideas Floating Through the Working Groups of the Council of the European Union*. European Online Papers (EIoP): Vol. 2 (1998) Nr. 9.
- Beyers, Jan; Dierckx, Guido (1997), Nationality and European Integration: The Working Groups of the Council of Ministers, *European Journal of International Relations*, 3(4): 435-471.
- Biancarelli, Jacquess (1996), L'Influence du Droit Communautaire sur l'Organisation Administrative Française, *AJDA*, 52(spéc. Droit administratif et droit communautaire).
- Bieber, Roland; Dehousse, Renaud; Pinder, John; Weiler, Joseph H.H., Hrsg. (1988), *1992: One European Market?* Baden-Baden: Nomos.
- Black, Donald (1976), *The Behavior of Law*. Orlando: Academic Press.
- Blanke, Edzard (1990), Die Verfassungswirklichkeit der Landesgesetzgebung, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 5(1): 1-13.
- Blanke, Hermann-Josef (1991), *Föderalismus und Integrationsgewalt*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Bleckmann, Albert (1991), Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in

- nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 22(4): 572-584.
- Bobbio, Noberto (1995), *Destra e sinistra: ragioni e significati di una distinzione politica*. Roma: Donzelli.
- Boch, Christine (2000), *EC Law in the UK*. Harlow: Longman.
- Bogdandy, Armin von (1999), *Information und Kommunikation in der Europäischen Union: föderale Strukturen in supranationalem Umfeld*. Ms.
- Böhm, Monika (2000), Der Bund-Länder Regreß nach Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH, *Juristenzeitung*(8): 382-387.
- Boldt, Hans (1985), Staat und Souveränität, in: Otto Brunner; Werner Conze; Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 5*. 1-155. Stuttgart: Klett Cotta.
- Bonnie, Anne (1998), Commission Discretion under Article 171 (2) E.C., *European Law Review*, 23(6): 537-551.
- Bornschieer, Volker, Hg. (2000), *State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration*. Cambridge, U.K.: Cambridge UP.
- Börzel, Tanja (1999), Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 573-596.
- Börzel, Tanja (2000), Why There Is No "Southern Problem": On Environmental Leaders and Laggards in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 7(1): 141-162.
- Börzel, Tanja A. (2001), Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?, *Journal of European Public Policy*, 8(5): 803-824.
- Borzásák, Levente (2001), Punishing Member States or Influencing their Behaviour or "Iudex (non) calculat"?, *Journal of Environmental Law*, 13(2): 235-261.
- Bourdieu, Pierre (1989), *La Noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et Esprit de Corps*. Paris: Editions de Minuit.
- Bressers, Hans; Honigh, Mac (1986), A Comparative Approach to the Explanation of Policy Effects, *International Social Science Journal*, 38(2): 267-287.
- Bridge, John (1981), National Legal Tradition and Community Law: Legislative Drafting and Judicial Interpretation in England and the Euro-

- pean Community, *Journal of Common Market Studies*, 19(4): 351-376.
- Briffault, Richard (1996), Paradoxes of Federalism, in: Ingolf Pernice (Hg.), *Harmonization of Legislation in Federal Systems. Constitutional, Federal and Subsidiarity Aspects - The European Union and the United States of America Compared*. 47-55. Baden-Baden: Nomos.
- Bronckers, Marco (1989), Private Enforcement of 1992: Do Trade and Industry Stand a Chance Against the Member States?, *Common Market Law Review*, 26(3): 513-533.
- Bulmer, Simon (1986), *The Domestic Structure of European Community Policy-Making in West-Germany*. New York: Garland.
- Bulmer, Simon ; Burch, Marc (1998), Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union, *Public Administration*, 76(4): 601-628.
- Bulmer, Simon; Armstrong, Kenneth (1998), *The Governance of the European Single Market*. Manchester: Manchester University Press.
- Bulmer, Simon; Burch, Martin (2000), The Europeanisation of British Central Government, in: R.A.W. Rhodes (Hg.), *Transforming British Government, vol. 1: Changing Institutions*. 46-62. London: Macmillan.
- Bulmer, Simon; Jeffrey, Charlie; Paterson, William E. (1998), Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Deutsche Europapolitik*. 11-102. Bonn: Europa Union.
- Bulmer, Simon; Maurer, Andreas; Paterson, William (i.E.), Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, in: Heinrich Schneider; Mathias Jopp; Uwe Schmalz (Hrsg.), *Neue Deutsche Europapolitik*. XXX. Bonn: Europa Union.
- Bundesrepublik Deutschland, Bundesministerium des Inneren (2000), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. Meckenheim: Druck-Center.
- Burch, Martin; Holliday, Ian (1996), *The British Cabinet System*. London: Prentice Hall.
- Burke, John P. (1990), Policy Implementation and the Responsible Exercise of Discretion, in: Dennis J. Palumbo; Donald J. Calista (Hrsg.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. 133-148. Westport: Greenwood.

- Burley, Anne-Marie; Mattli, Walter (1993), Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, *International Organization*, 47(1): 41-76.
- Butt Philip, Alan (1985), La Mise en Oeuvre des Règles Communautaires au Royaume-Uni, *Revue Française d'Administration Publique*, 34(2): 253-263.
- Butt-Philip (1988), The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs, in: Heinrich Siedentopf; Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work Vol. 1. The Implementation of Community Legislation by the Member States. Comparative Syntheses*. 88-129. London: Sage.
- Calista, Donald J. (1994), Policy Implementation, in: Stuart S. Nagel (Hg.), *Encyclopedia of Policy Studies*. 117-155. New York: Dekker.
- Cameron, David R. (1995), Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union, in: Thomas Risse-Kappen (Hg.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. 37-78. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caporaso, James (1996), The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 29-52.
- Caporaso, James (1998), Regional Integration Theory: Understanding our Past and Anticipating our Future, *Journal of European Public Policy*, 5(1): 1-37.
- Caporaso, James A. (1997), Accross the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics, in. Florence: EUI.
- Caporaso, James A. (1999), Toward a Normal Science of Regional Integration, *Journal of European Public Policy (JEPP)*, 6(1): 12-16.
- Caporaso, James A.; Marks, Gary; Moravcsik, Andrew; Pollack, Mark A. (1997), Does the European Union Represent an n of 1?, *ECSA Review*, 10(3): 1-5.
- Capotorti, Francesco (1988), Legal Problems of Directives, Regulations and their Implementation, in: Heinrich Siendetopf; Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work*. 151-168. London: Sage.
- Cappelletti, Mauro; Seccombe, Monica; Weiler, Joseph, Hrsg. (1986), *Integration Through Law, vol 1, book 2: Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process*. Berlin: de Gruyter.
- Carmeli, Sara (2001), La Réception du Droit Communautaire dans l'Ordre

- Juridique Italien, *Revue Internationale de Droit Comparé*, 53(2): 339-382.
- Casellas, Antonia; Galley, Catherine (1999), Regional Definitions in the European Union: A Question for Disparities?, *Regional Studies*, 33(6): 551-558.
- Catabia, Marta (1998), The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union, in: Anne-Marie Slaughter; Alec Stone Sweet; Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *The European Court and the National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. 133-146. Oxford.
- Cerexhe, Etienne (1995), *La Réforme de l'Etat Belge*. Diegem: Kluwer.
- Cerexhe, Etienne (1997), La participación de las instancias regionales en la formación del derecho comunitario, después de la reforma de la Constitución belga de 1993, *Autonomies*, 22(julio): 65-71.
- Cervati, Angelo Antonio (1996), Les Sources et Catégories des Actes Juridiques - Italie, in: Gerd Winter (Hg.), *Sources and Categories of European Union Law*. 219-234. Bade-Baden: Nomos.
- Cervilla Martinez, Pedro; Ordóñez Solís, David (1998), Die Beteiligung der spanischen Regionalparlamente in Angelgenheiten der europäischen Integration, in: Peter Straub; Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*. 97-121. Baden-Baden: Nomos.
- Chayes, Abram; Handler Chayes, Antonia (1995), *The New Sovereignty: Compliance With International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chiti, Mario (1991), L'Amministrazione per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie nelle Recenti Riforme, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1(1): 11-31.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe, Hg. (1985), *L'Application du Droit Communautaire par les Etats Membres*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Ciavarini-Azzi, Guisepe (1985), L'Application du Droit Communautaire dans les Etats Membres: Une Vue d'Ensemble, *Revue Française d'Administration Publique*, 34(2): 191-223.
- Cini, Michelle (1996), *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Clune; Lindquist (1981), What Implementation Isn't: Toward a General

- Framework for Implementation Research, *Wisconsin Law Review*: 1044ff.
- Coen, David (1997), The Evolution of Large Firms as Political Actors in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 4(1): 91-108.
- Colomer, Josep M. (1998), The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism, *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Conlan, Timothy (2000), *The Rehnquist Court and Contemporary American Federalism, Working Paper*. Washington: French Center on the United States.
- Coppedge, Michael (1999), Thickening Thin Concepts and Theories. Combining Large N and Small in Comparative Politics, *Comparative Politics*, 31(4): 465-476.
- Curtin, Deirde (1990), The Province of Government: Delimiting the Direct Effect in the Common Law Context, *European Law Review*, 15(3): 199-223.
- Curtin, Deirdre; Mortelmans, Kamiel (1994), Application and Enforcement of Community Law by the Member States: Actors in Search of a Third Generation Script, in: Deirdre Curtin; Ton Heukel (Hrsg.), *Institutional Dynamics of European Integration*. 423-466. Dordrecht: Kluwer.
- Dagnaud, Monique; Mehl, Dominique (1988), *L'Elite Rose: Sociologie du Pouvoir Socialiste*. Paris: Editions Ramsay.
- Dahme, H.J.; Grunow, D.; Hegner, F. (1980), Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme, in: Renate Mayntz (Hg.), *Implementation Politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. 154-175. Königstein: Athenäum.
- Daintith, Terence (1992), The European Framework, in: Robert Baldwin; Terence Daintith (Hrsg.), *Harmonization and Hazard. Regulating Workplace Health and Safety in the European Community*. 1-11. London: Graham & Trotman.
- Daintith, Terence (1995), European Community Law and the Redistribution of Regulatory Power in the United Kingdom, *European Law Journal*, 1(2): 134-156.
- Daintith, Terence, Hg. (1995), *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*. Chichester: Wiley.
- Damaska, Miriam (1986), *The Faces of Justice and State Authority*. New Haven: Yale University Press.
- de Burca, Grainne (1992), Giving Effect to European Community Directives,

Modern Law Review, 55(2): 215-240.

- De Dalmau i Oriol, Casimir (1997), Propuestas y aspiraciones de las comunidades autónomas sobre la articulación de los mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea, *Autonomies*, 22(julio): 87-97.
- de Lange, Roel (1999), General Aspects of Law Enforcement in a European Perspective, in: J.A.E. Vervaele; G. Betlem; R. de Lange; A.G. Veldman (Hrsg.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*. 35-49. Den Haag: Kluwer.
- Dehousse, Renaud (1992), Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community, *Journal of Common Market Studies*, 30(4): 383-402.
- Delmartino, Frank (1998), Die europapolitische Rolle der Regionalparlamente in Belgien, in: Peter Straub; Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*. 35-38. Baden-Baden: Nomos.
- Delmartino, Frank (2000), Belgien in der Europäischen Union: Europapolitische Mitwirkungsrechte der Regionen und Gemeinschaften und nationaler Zusammenhalt, in: Rudolf Hrbek (Hg.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*. 143-148. Baden-Baden: Nomos.
- Derlien, Hans-Ulrich (1990), Regierungsorganisation - Institutionelle Restriktion des Regierens?, in: Hans-Hermann Hartwich; Götztrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1*. 80-96. Opladen: Leske.
- Derlien, Hans-Ulrich (1992), Observations in the State of Comparative Administration Research in Europe - Rather Comparable than Comparative, *Governance*, 5(3): 279-311.
- Deutsches Institut für Normung, DIN (1996), *Europäische Normung*. Berlin: DIN.
- Dewost, Jean L. (1990), Vorrang internationaler Verträge auch vor dem nachfolgenden nationalen Gesetzen. Zum Urteil Nicolo des französischen Staatsrates vom 20.10.1989, *Europarecht*, 25(1): 1-9.
- Diez-Hochleitner, Javier (1994), Le Traité de Maastricht et l'Inexécution des Arrêts de la Cour de Justice par les Etats Membres, *Revue du Marché Unique*(2): 111-159.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (2001), The Transposition of EU Law: 'Post-Decisional Politics' and Institutional Autonomy, *European Law Journal*, 7(4): 442-458.

- Dimitrova, Antoaneta; Steunenberg, Bernard (2000), The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?, *European Union Politics*, 1(2): 201-226.
- Döring, Herbert (1995), Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda, in: Herbert Döring (Hg.), *Parliaments and MAjority Rule in Western Europe*. 223-246. Frankfurt: Campus.
- Downs, George W.; Rocke, David M.; Barsoom, Peter N. (1996), Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?, *International Organization*, 50(3): 379-406.
- Due-Bericht (2000), *Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften*. Brüssel: Januar 2000.
- Duina, Francesco (1997), Explaining Legal Implementation in the European Union, *International Journal of the Sociology of Law*, 25(2): 155-179.
- Duina, Francesco (1999), *Harmonizing Europe*. Albany: State University of New York Press.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy and Public Choice*. Hemel Hemstead: Harvester.
- Ebbinghaus, Bernhard (1996), Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung, in: Thomas König; Elmar Rieger; Hermann Schmitt (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. 405-428. Frankfurt: Campus.
- Edwards, Geoffrey (1992), Central Government, in: Stephen George (Hg.), *Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment*. 64-90. Oxford: Clarendon.
- Egan, Michelle (1998), Regulatory Strategies, Delegation and the European Market, *Journal of European Public Policy*, 5(3): 485-506.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1980), The Mutton and Lamb Story: Isolated Incident or the Beginning of a New Era, *Common Market Law Review*, 17(2): 311-323.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1981), Die Verfolgung von Vertragsverletzung in der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: Wilhelm Grewe (Hg.), *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Gerichtsbarkeit*. 135-153. Baden-Baden: Nomos.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1987), Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, in: Francesco Capatorti (Hg.), *Du Droit International au Droit de l'In-*

- tégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore.* 205-226. Baden-Baden: Nomos.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1995), Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, *Integration*, 18(1): 11-21.
- Eichener, Volker (1996), Die Rückwirkung der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Beate Kohler-Koch; Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Europäische Integration.* 249-280. Opladen: Leske.
- Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (1994), Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände.* 265-290. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut; Heinze, Rolf G. (1990), Die Harmonisierung technischer Normen in der Europäischen Gemeinschaft: Probleme und Perspektiven, in: Ulrich von Alemann; Rolf G. Heinze; Bodo Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Regionen: Nordrhein-Westfalen in Europa.* 618-635. Bonn: Dietz.
- Elazar, Daniel (1987), *Exploring Federalism.* Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel J. (1995), Federalism, in: Seymour M. Lipset (Hg.), *The Encyclopedia of Democracy.* 472-482. London: Routledge.
- Elliot, Donald; Ackermann, Bruce A.; Millian, John C. (1985), Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law, *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(2): 313-340.
- Europäische Union, Ausschuß der Regionen (1997), *Die Auswahl der AdR-Mitglieder. Verfahren in den Mitgliedstaaten, AdR-Studien I-3/97.* Brüssel: Ausschuß der Regionen.
- Europäische Union, Europäische Kommission (2001), *Rapport sur l'Application du Droit Communautaire par les Etats membres et sur le Contrôle de celle-ci par la Commission, Contenant des Recommandations en vue de les Améliorer du point de vue de la Gouvernance Démocratique.* Brüssel: Europäische Kommission.
- European Environmental Policy, Institute for (1993), The State by Reporting of the EC Commission in Fulfilment of Obligations Contained in EC Environmental Legislation, in. London: Institute for European Environmental Policy.

- Evans, Peter B.; Jacobson, Harold K.; Putnam, Robert D., Hrsg. (1993), *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda, Hrsg. (1985), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Everling, Ulrich (1984), The Member States of the European Community Before their Court of Justice, *European Law Review*, 9(august): 215-241.
- Everson, Michelle; Majone, Giandomenico; Metcalfe, Les; Schout, Adrian (1999), *The Role of Specialized Agencies in Decentralising EU Governance. Report presented to the Commission*. Florenz/Maastricht: EUI/EIPA.
- Farazmand, Ali, Hg. (1997), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. London: Sage.
- Feick, Jürgen (1992), Comparing Comparative Policy Studies - a Path Towards Integration?, *Journal of Public Policy*, 12(3): 257-285.
- Feick, Jürgen; Jann, Werner (1988), "Nations matter" - Vom Ekklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. 196-220. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fennely, Nian; Collins, Anthony M. (1997), Irland, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 263-300. Paris: LGDJ.
- Ferman, Barbara (1990), When Failure is Success: Implementation and Madisonian Government, in: Denis J. Palumbo; Donald J. Calista (Hrsg.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. 39-50. Westport: Greenwood.
- Fischer, Thomas; Schley, Nicole (1999), *Europa föderal organisieren*. Bonn: Europa Union.
- Fligstein, Neil; Stone Sweet, Alec (2002), Constructing Politics and Markets: An Institutionalist Account of European Integration, *American Journal of Sociology*, 107(5): 1206-1243.
- Foley, Michael (1993), *The Rise of the British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Französische Republik, Assemblée Nationale (1994), *Les Parlements et l'Europe: Les leçons de l'expérience danoise, rapporteur: Nicole Améline*. Paris: Assemblée Nationale.
- Französische Republik, Conseil d'Etat (1986), *Structures Gouvernementales*

- et Organisation Administrative*. Paris: La Documentation Française.
- Französische Republik, Conseil d'Etat (1993), *Rapport Public 1992*. Paris: La Documentation Française.
- Französische Republik, Conseil d'Etat (1997), *Rapport Public 1996*. Paris: La Documentation Française.
- Französische Republik, Sénat (2000), *Rapport No 30 sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement de transposer, par ordonnance, des directives communautaires*, rapporteur: Daniel Hoeffel. Paris: Sénat.
- Französische Republik, Sénat (2001), *Rapport d'Information No 182 sur la Transposition des Directives Communautaires*, Rapporteur: Hubert Haenel. Paris: Sénat.
- From, Johan; Stava, Per (1993), Implementation of Community Law: The Last Stronghold of National Control?, in: S.S. Andersen; Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*. 55-67. London: Sage.
- Fronia, Joachim (1996), Transparenz und Vermeidung von Handelshemmnissen bei Produktspezifikationen im Binnenmarkt, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 7(4): 101-109.
- Furrer, Andreas (1994), *Die Sperrwirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts auf die nationalen Rechtsordnungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Gabel, Matthew J. (1998), *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Garrett, Geoffrey (1992), International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, *International Organization*, 46(2): 533-559.
- Garrett, Geoffrey (1995), The Politics of Legal Integration in the European Union, *International Organization*, 49(1): 183-190.
- Genschel, Philipp (1998), Markt und Staat in Europa, *Politische Vierteljahresschrift*, 39(1): 55-79.
- George, Stephen, Hg. (1992), *Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment*. Oxford: Clarendon.
- Gibson, James L.; Caldeira, Gregory A. (1998), Changes in the Legitimacy of the European Court of Justice, *British Journal of Political Science*, 28(1): 63-91.
- Gil Ibanez, Alberto J. (1999), *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*. Oxford: Hart.

- Gilliaux, Pascal (1997), *Les Directives Européennes et le Droit Belge*. Brüssel: Brylant.
- Gladdish, Ken (1991), *Governing the Netherlands*. London: Hurst.
- Goggin, Malcolm L. (1987), *Policy Design and the Politics of Implementation*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Goggin, Malcom L. (1986), The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research, *Western Political Quarterly*, 39(2): 328-347.
- Goggin, Malcom L.; Bowman, Anne O'M.; Lester, James P.; O'Toole, Laurence J. (1990), *Implementation Theory and Practice. Towards a Third Generation*. Glenview: Scott.
- Golub, Jonathan (1996), The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction between National Courts and the European Court of Justice, *West European Politics*, 19(2): 360-385.
- Golub, Jonathan (1996), State Power and Institutional Influences in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 313-339.
- Gormley, Laurence (1981), Cassis de Dijon and the Communication from the Commission, *European Law Review*, 6(3): 454-459.
- Gourevitch, Peter (1978), The Second Image Reversed, *International Organization*, 32(autumn): 881-912.
- Grabitz, Eberhard (1986), Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 111(1): 1-33.
- Grande, Edgar (2000), Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Edgar Grande; Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problem-lösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. 11-25. Baden-Baden: Nomos.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001), *Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle"*, MPIfG Discussion Paper 01/1. Köln: MPIfG.
- Greenwood, Justin (1994), Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms, *West European Politics*, 17(1): 31-52.
- Gundel, Jörg (1998), Keine Durchbrechung nationaler Verfahrensfristen zugunsten von Rechten aus nicht umgesetzten Richtlinien. Zum Ende der "Emmottschen Fristenhemmung" nach der Fantask-

- Entscheidung des EuGH, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17(9): 910-916.
- Haas, Ernst B. (1961), International Integration: The European and Universal Process, *International Organization*, 15(2): 366-392.
- Haas, Ernst B. (1976), Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, *International Organization*, 30(2): 170-185.
- Haas, Peter (1998), Compliance with EU Directives: Insights from International Relations and Comparative Politics, *Journal of European Public Policy*, 5(1): 17-37.
- Haggard, Stephan; Levy, Marc A.; Moravcsik, Andrew; Nicolaidis, Kalypso (1993), Integrating the two Halves of Europe: Theories of Interest, Bargaining, and Institutions, in: Robert O. Keohane; Joseph S. Nye; Stanley Hoffmann (Hrsg.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. 173-195. Cambridge: Harvard University Press.
- Haibach, Georg (1997), Comitology: A Comparative Analysis of the Separation and Delegation of Legislative Powers, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(4): 373-385.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hanf, Kenneth; Scharpf, Fritz W., Hrsg. (1978), *Interorganizational Policy-Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hanny, Birgit (1999), *Italienische Reformen für die Europapolitik: Anpassungsversuche im europäischen Mehrebenensystem seit 1987*. Frankfurt: Lang.
- Harding, Christopher (1992), Who goes to the Court in Europe? An Analysis of Litigation against the European Community, *European Law Review*, 17(1): 105-125.
- Harding, Christopher, Hg. (1996), *Enforcing European Community Rules: Criminal Proceedings, Administrative Procedures and Harmonization*. Aldershot: Dartmouth.
- Harding, Christopher (1997), Member State Enforcement of European Community Measures: The Chimera of 'Effective' Enforcement, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(1): 5-24.
- Harlow, Carol (1996), 'Francovitch' and the Problem of the Disobedient State, *EUI Working Papers*, 96/62. Florenz: EUI.
- Harmsen, Robert (1993), European Integration and the Adaptation of Do-

- mestic Constitutional Orders: An Anglo-French Comparison, *Revue d'intégration européenne*, 17(1): 71-99.
- Harmsen, Robert (1999), The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands, *Governance*, 12(1): 81-113.
- Hatje, Armin (1998), Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, in: Jürgen Schwarze; Peter-Christian Müller-Graf (Hrsg.), *Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung*. 7-27. Baden-Baden: Nomos.
- Hauriou, Maurice (1965), *Theorie der Institution*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Haverland, Markus (2000), National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, *Journal of Public Policy*, 20(1): 83-103.
- Hecker, Jan (1998), *Europäische Integration als Verfassungsproblem in Frankreich*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hennessy, Peter (1990), *Whitehall*, 2. Aufl. London: Fontana.
- Héritier, Adrienne (1995), *Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis: Regulative Politik als "Patchwork" (MPI Discussion-Paper 95/4)*. Köln: MPIfG.
- Héritier, Adrienne (1996), Neue Instrumente in der europäischen Umweltpolitik: Strategien für eine effektivere Implementation, in: Gertrude Lübbe-Wolf (Hg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. 209-233. Berlin: Erich Schmidt.
- Héritier, Adrienne; Knill, Christopher (2000), *Differential Europe*.
- Héritier, Adrienne; Mingers, Susanne; Knill, Christopher; Becka, Martina (1994), *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske.
- Hilf, Meinhard (1993), Die Richtlinie der EG - ohne Richtung, ohne Linie?, *Europarecht*, 28(1): 1-22.
- Himmelman, Steffen (1996), Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Umsetzung von EG-Recht, *Die öffentliche Verwaltung*, 49(4): 145-151.
- Hix, Simon (1994), Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics, *West European Politics*, 17(1): 1-30.
- Hix, Simon (1996), CP, IR and the EU! A Rejoinder to Hurrell and Menon, *West European Politics*, 19(4): 802-804.

- Hix, Simon (1998), The Study of the European Union II: the 'New Governance' Agenda and its Rival, *Journal of European Public Policy*, 5(1): 38-65.
- Hix, Simon (1999), *The Political System of the European Union*. New York: St. Martins.
- Hix, Simon; Lord, Christopher (1997), *Political Parties in the European Union*. London: Macmillan.
- Hjern, Benny; Porter, David (1981), Implementation Structures: A Unit of Administrative Analysis, *Organizational Studies*, 2(2): 211-227.
- Hjern, Benny; Porter, David O. (1993), Implementation Structures: A New Unit of Administrative Studies, in: Michael Hill (Hg.), *The Public Policy Process: A Reader*. 248-265. London: Harvester.
- Hoffmann, Stanley (1966), Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, 95(5): 892-908.
- Hoffmann, Stanley (1983), Reflections on the Nation State in Western Europe Today, *Journal of Common Market Studies*, 21(4): 21-37.
- Hojnacki, William P. (1996), Politicization as a Civil Service Dilemma, in: Hans A Bekke; James L. Perry; Theo A.J. Toonen (Hrsg.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. 137-164. Bloomington: Indiana University Press.
- Hooghe, Lisbeth; Marks, Gary (1997), *The Making of a Polity: The Struggle over European Integration*, *EUI Working Paper*. Florenz: EUI.
- Hull, C.; Hjern, B. (1987), *Helping Small Firms Grow, an Implementation Perspective*. London: Croom Helm.
- Hunnings, Neville March (1996), *The European Courts*. London: Cartemill.
- Hurrell, A.; Menon, A. (1996), Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU, *West European Politics*, 19(2): 386-402.
- Ibanez, Alberto J. Gil (1999), *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*. Oxford: Hart.
- Iglesias, Rodriguez (1999), *The Future of the Judicial System of the European Union. Proposals and Reflections*. Brüssel: präsentiert beim Justizminister-Treffen vom 27./28. Mai 1999.
- Ipsen, Hans Peter (1972), *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Jachtenfuchs, Markus (2001), The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-264.
- James, Simon (1999), *British Cabinet Government*. London: Routledge.

- Jarvis, Malcom A. (1998), *The Application of EC Law by National Courts: The Free Movement of Goods*. Oxford: Clarendon.
- Jensen, Christian B. (2001), *The Unusual Suspects: Why Pro-Integration Member States Have Difficulty Enforcing EU Directives*. San Francisco: Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2001.
- Jepperson, Ronald L. (2001), *The Development and the Application of Sociological Neoinstitutionalism*, *EUI Working Paper RSC No. 2001/5*. Florenz: European University Institute.
- Joerges, Christian (1993), Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht, *Leviathan*, 21(3): 493-516.
- Joerges, Christian; Dehousse, Renaud, Hrsg. (2002), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Jordan, Andrew (1997), 'Overcoming the Divide' Between Comparative Politics and International Relations Approaches to the EC: What Role for 'Postdecisional Politics'?, *West European Politics*, 20(4): 43-70.
- Jupille, Joseph; Caporaso, James A. (1999), Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*.
- Kahl, Wolfgang (1996), Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht: Von der Konfrontation zur Kooperation, *Die Verwaltung*, 29(2): 342-384.
- Kassim, Hussein (1994), Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: a Sceptical View, *West European Politics*, 17(4): 15-27.
- Kassim, Hussein (2001), Representing the United Kingdom in Brussels, in: Hussein Kassim; Guy Peters; Vincent Wright (Hrsg.), *National Co-ordination for EU-Policy-Making: The European Level*. 47-74. Oxford: OUP.
- Kassim, Hussein; Menon, Anand (2003), The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?, *Journal of European Public Policy*, 10(1): 121-139.
- Kassim, Hussein; Peters, Guy B.; Wright, Vincent, Hrsg. (2000), *The National Co-ordination of EU-Policy. The Domestic Level*. Oxford: OUP.
- Katzenstein, Peter J. (1990), Analyzing Change in International Politics: The New Institutionalism and the Interpretative Approach, in. Köln: MPIfG.

- Kellermann, Alfred E.; Ciavarini Azzi, Guiseppo; Jacobs, Scott H.; Deighton-Smith, Rex, Hrsg. (1998), *Improving the Quality of Legislation in Europe*. Den Haag: Kluwer.
- Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley (1991), Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Robert O. Keohane; Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community, Decisionmaking and Institutional Change*. 1-39. Boulder: Westview Press.
- Kessler, Marie-Christine (1983), *Les Grand Corps de l'Etat*. Paris: IEP.
- Kettl, D.F. (1991), *Deficit Politics*. New York: Macmillan.
- Kilpatrick, Claire (1998), Community or Communities of Courts in European Integration? Sex Equality Dialogues Between UK Courts and the ECJ, *European Law Journal*, 4(2): 121-147.
- Kincaid, John (1994), New Coercive Federalism: Places versus Persons, in: Franz Gress; Detlef Fechtner; Matthias Hannes (Hrsg.), *The American Federal System*. 25-54. Frankfurt: Lang.
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Knill, Christoph; Lehmkuhl, Dirk (1999), How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, *European Integration Online Papers*, 3(7): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.
- Knill, Christopher; Lenschow, Andrea (1998), Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy, *Journal of European Public Policy*, 5(4): 595-614.
- Knill, Christopher; Lenschow, Andrea (1999), Neue Konzepte - alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation, *Politische Vierteljahresschrift*, 40(4): 591-617.
- Kohler-Koch, Beate (1994), Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union, *Government and Opposition*, 29(2): 166-180.
- Kohler-Koch, Beate; Jachtenfuchs, Markus (1996), Regieren in der Europäischen Union - Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europafor- schung, *Politische Vierteljahresschrift*, 37(3): 537-556.
- Kohler-Koch, BEate; Quittkat, Christine (1999), *Intermediation of Interests in the European Union. Arbeitspapiere Nr. 9*. Mannheim: Mann- heimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Kommission, Europäische (1991), Achter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1990), in. Luxemburg:

- Europäische Kommission.
- Kommission, Europäische (1995), Zwölfter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1994), in. Luxemburg: Europäische Kommission.
- König, Thomas (1997), *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- König, Thomas; Rieger, Elmar; Schmitt, Hermann, Hrsg. (1996), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt New York: Campus.
- Königreich Niederlande, Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (1990), *Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde, CTW 19/22, 22. dec. 1990*. Den Haag: Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten.
- Königreich Spanien, Ministerio para las Administraciones Públicas (1995), *La Participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Koselleck, Reinhart (1971), Artikel: Bund-Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat, in: Otto Brunner; Walter Conze; Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 1*. 583-671. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kovar, René (1974), L'Exécution des Directives de la CEE en France, *Cahiers de Droit européen*, XV(4): 260-275.
- Krämer, Ludwig (1996), Defizite im Vollzug des Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. 7-35. Berlin: Erich Schmidt.
- Krasner, Stephen D. (1984), Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamic, *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Krislov, Samuel; Ehlermann, Claus-Dieter; Weiler, Joseph (1986), The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community, in: Mauro Cappelletti; Monica Secombe; Joseph Weiler (Hrsg.), *Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process (Integration through Law, Vol.1/2)*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Kühn, Jürgen (1993), *Die Koordinierung der deutschen Europapolitik (Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht. Vorträge und Berichte, Nr.*

- 33). Bonn: Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht.
- Ladrech, Robert (1994), Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, 32(1): 69-88.
- Laitin, David D.; Caporaso, James A.; Collier, David; Rogowski, Ronald; Tarrow, Sidney; King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (1994), The Qualitative-Quantitative Dispute: Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verbas Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, *American Political Science Review*, 89(2): 454-481.
- Lambrinidis, John S. (1965), *The Structure, Function, and Law of a Free Trade Area*. London: Stevens.
- Landfried, Christine, Hg. (1988), *Judicial Review and Legislation - an International Comparison*. Baden-Baden: Nomos.
- Laver, Michael; Shepsle, Kenneth, Hrsg. (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Hardy de Beaulieu, Louis (1994), Les Nouvelles Règles d'Application du Droit Communautaire en Belgique, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, no 375(février): 123-125.
- Leanza, Umberto (1989), European Community Litigation and Italy, *Journal of Regional Policy*, 9(2): 259-273.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Hrsg. (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings.
- Lejeune, Yves (1995), The Case of Belgium, in: Spyros Pappas (Hg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Directives*. 59-110. Maastricht: EIPA.
- Lepage, Corinne (1998), *On ne peut rien faire, Madame le Ministre*. Paris: Albin Michel.
- Lequesne, Christian (1993), *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris: FNSP.
- Levy, Roger (2000), *Implementing European Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lewis, Jeffrey (1998), Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive, *Journal of Common Market Studies*, 36(4): 479-504.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy*. Yale: Yale University Press.
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would Be Polity*.

Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Listhaug, Ole; Wiberg, Matti (1995), Confidence in Political and Private Institutions, in: Max Kaase; Kenneth Newton (Hrsg.), *Beliefs in Government*, vol.5. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas (1972), *Rechtssoziologie I & II*. Hamburg: Rowohlt.
- MacCormick, Neil (1993), Beyond the Sovereign State, *Modern Law Review*, 56(1): 1-18.
- Mächler, August (1987), *Rahmengesetz als Instrument der Aufgabenteilung*. Zürich: Schulthess.
- Macrory, Richard (1996), Sources and Categories of Legal Acts - Britain, in: Gerd Winter (Hg.), *Sources and Categories of European Union Law*. 69-93. Baden-Baden: Nomos.
- Magiera, Siegfried (1998), Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozeß, *Die Öffentliche Verwaltung*, 51(5): 173-183.
- Maher, Imelda (1996), Limitations on Community Regulation in the UK: Legal Culture and Multi-Level Governance, *Journal of European Public Policy*, 3(4): 577-593.
- Majone, Giandomenico (1991), Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in European and the United States, *Journal of Public Policy*, 11(1): 79-106.
- Majone, Giandomenico (1996), A European Regulatory State?, in: Jeremy Richardson (Hg.), *European Union. Power and Polic-Making*. 283-277. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (1996), Redistributive und sozialregulative Politik, in: Beate Kohler-Koch; Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Europäische Integration*. 225-247. Opladen: Leske.
- Majone, Giandomenico, Hg. (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mancini, Frederico G. (1989), The Making of a Constitution for Europe, *Common Market Law Review*, 26(4): 595-614.
- Mancini, Frederico G.; Keeling, David T. (1994), Democracy and the European Court of Justice, *Modern Law Review*, 57(2): 175-190.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marcou, Gérard; Thiébaud, Jean-Louis, Hrsg. (1996), *La Décision Gouvernementale en Europe (Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume Uni)*. Paris: L'Harmattan.

- Marfaing, Jean-François (1998), La Mission Marché Unique de la Direction des Relations Economiques Extérieures, *Les Notes Bleues de Bercy*, 134(1-15 mai): 1-7.
- Marks, Gary; Haesly, Richard; Heather, Mbaye. (2001), *What Do Subnational Offices Think They Are Doing In Brussels?* San Francisco: Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2001.
- Marks, Gary; Hooghe, Liesbeth; Blank, Kermit (1995), *European Integration and the State (EUI working paper RSC 95/7)*. Florenz: EUI.
- Marks, Gary; J., Wilson Carole (2000), The Past and the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration, *British Journal of Political Science*, 30(4): 433-459.
- Marks, Gary; Nielsen, François; Ray, Leonard; Salk, Jane (1996), Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: Gary Marks; Fritz W. Scharpf; Philippe C. Schmitter; Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Governance in the European Union*. 40-63. London: Sage.
- Marks, Gary; Schmitter, Philippe; Streeck, Wolfgang (1996), *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marsh, David; Smith, M.J.; Richards, D. (2000), Bureaucrats, Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model, *British Journal of Political Science*, 30(2): 461-482.
- Martin, Lisa (1995), The Influence of National Parliaments on European Integration, in: Barry Eichengreen; Jeffrey Frieden; Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. 65-92. Berlin: Springer.
- Masing, Johannes (1997), *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Matland, R.E. (1995), Synthesizing the Implementation Literature, *Journal of Public Administration*, 5(2): 145-174.
- Mattli, Walter; Slaughter, Anne-Marie (1995), Law and Politics in the European Union: a Reply to Garrett, *International Organization*, 49(1): 183-190.
- Mattli, Walter; Slaughter, Anne-Marie (1998), Revisiting the European Court of Justice, *International Organization*, 52(1): 177-209.
- May, Peter M.; Burby, Raymond J. (1996), Coercive Versus Cooperative Policies: Comparing Intergovernmental Mandate Performance, *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(2): 171-201.

- Mayntz, Renate (1977), Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, *Die Verwaltung*, 10(1): 51-66.
- Mayntz, Renate, Hg. (1980), *Implementation politischer Programme*. Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate (1980), Implementation von regulativer Politik, in: Renate Mayntz (Hg.), *Implementation Politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*. 50-74. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (1985), *Soziologie öffentlicher Verwaltung*. Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate (1997), *Soziale Dynamik und politische Steuerung : theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (1995), Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz; Fritz Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (1995), Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz; Fritz Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und Politische Steuerung*. 9-38. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1975), *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Mazmanian, Daniel A.; Sabatier, Paul A., Hrsg. (1981), *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazmanian, Daniel A.; Sabatier, Paul A. (1983), *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott.
- Mc Namara, Kathleen (1998), Integrating Left and Right: Studying EU Politics, *ECSA Review*, 11(3): 2-6.
- McCubbins, Matthew; Schwartz, Thomas (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs Fire Alarm, *American Journal of Political Science*, 28(1): 165-179.
- McGowan, Francis; Wallace, Helen (1996), Towards an European Regulatory State, *Journal for European Public Policy*, 3(4): 560-576.
- McGregor, Eugene B.; Solano, Paul (1996), Data Requirements and Availability, in: Hans A. Bekke; James L. Perry; Theo A. J. Toonen (Hrsg.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. 42-66. Bloomington: Indiana University Press.
- McKay, David (2001), *Designing Europe. Comparative Lessons from the*

- Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Meese, Jon Marcus (2000), *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union*. Frankfurt: Lang.
- Mény, Yves (1985), Variations sur un thème donné: L'application des directives par les États membres, *Revue Française d'Administration Publique*, 34(avril-juin): 179-189.
- Mény, Yves (1988), France, in: Heinrich Siedentopf; Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work, National Reports, vol. 2*. 279-373. London: Sage.
- Mény, Yves (1989), Formation et Transformation des Policy Communities. L'Exemple Français, in: Yves Mény (Hg.), *Idéologies, Partis Politiques et Groupes Sociaux*. 355-367. Paris: Presses de la FNSP.
- Mény, Yves; Muller, Pierre; Quermonne, Jean-Louis, Hrsg. (1996), *Adjusting to Europe. The Impact of the EU on National Institutions and Policies*. London.
- Merten, Detlef (1997), *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Metcalf, Les (1994), International Policy Co-ordination and Public Management Reform, *International Review of Administrative Sciences*, 60(2): 271-290.
- Milward, Alan (1992), *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Mintzberg, Henry (1983), *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Monjal, Pierre-Yves (2000), La qualité de législateur du Conseil des Ministres de l'Union européenne selon son règlement intérieur: dilution ou fondation d'une notion?, *Europe*, 10(2): 3-7.
- Monnet, Jean (1976), *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Monti, Mario (1997), *Der Binnenmarkt und das Europa von morgen: ein Bericht der Europäischen Kommission*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Morass, Michael (1995), Österreich in der Europäischen Union. Strukturen der Mitwirkung in den EU-Institutionen, *Informationen zur Politischen Bildung*, 1995/6(10): 77-92.
- Moravcsik, Andrew (1993), Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-523.

- Moravcsik, Andrew (1994), Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics, in. Cambridge: Harvard University.
- Moravcsik, Andrew (1995), Liberal Intergovernmentalism: A Rejoinder, *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 612-628.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1999), A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, *International Organization*, 53(2): 267-306.
- Mörsdorf, Roland (1996), *Das belgische Bundesstaatsmodell im Vergleich zum deutschen Bundesstaat des Grundgesetzes*. Frankfurt: Lang.
- Müller-Graf, Peter-Christian (1998), Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Waldemar Hummer (Hg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*. 259-278. Wien: Manz.
- Müller-Graf, Peter-Christian (1999), Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*. 779-801. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Munro, Colin R. (1996), The UK Parliament and EU Institutions - Partners or Rivals?, in: Eivind Smith (Hg.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. 80-99. London: Kluwer.
- Nedergaard, Peter (1995), The Case of Denmark, in: Spyros Pappas (Hg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Directives*. 111-132. Maastricht: EIPA.
- Neunreither, Esther (2001), *Die Interessenvertretungen der Regionen bei der Europäischen Union*. Frankfurt: Lang.
- Neville-Jones, John (1983), The Continental Cabinet System: the Effect of Transposing it to the United Kingdom, *Political Quarterly*, 54(3): xxx.
- Nkomo, S. M. & Cox Jr., T. 1996. "Diverse Identities in Organizations", (1996), Diverse Identities in Organizations, in: S. R. Clegg; C. Hardy; W. R Nord (Hrsg.), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Noll, Roger; Weingast, Barry (1991), Rational Actor Theory, Social Norms, and Policy Implementation: Application to Administrative Processes and Bureaucratic Culture, in: K. R. Moore (Hg.), *The Economic Ap-*

- proach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action.* 237-258. New York: Harper Collins.
- Nugent, Neil (2001), *The European Commission*. London: Macmillan.
- OECD (1998), *Indicators of Regulatory Capacities in OECD Countries, OECD Working Papers Vol. VI, No 44*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. (1997), European Challenges to the Nation State, in: Bernard Steunenbergh; Frans Van Vught (Hrsg.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*. 157-188. Dordrecht: Kluwer.
- Oppermann, Thomas (1991), *Europarecht - ein Studienbuch*. München: Beck.
- Ordeshook, Peter C.; Shetsvova, Olga (1997), Federalism and Constitutional Design, *Journal of Democracy*, 8(1): 27-42.
- Oschatz, Georg-Berndt; Risse, Horst (1995), Die Bundesregierung an der Kette der Länder? Zur europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates, *Die öffentliche Verwaltung*, 48(11): 437-452.
- Ostrom, Vincent (1987), *The Political Theory of a Compound Republic*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- O'Toole, Laurence (1990), Theoretical Development in Public Administration: Implications for the Study of Federalism, *Governance*, 3(4): 394-415.
- O'Toole, Laurence J. (1986), Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field, *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- O'Toole, Laurence J. (1993), Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions, in: Fritz W. Scharpf (Hg.), *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. 27-64. Frankfurt: Campus.
- Page, Edward C.; Dimitrakopoulos, Dionyssi (1997), The Dynamics of EU Growth: A Cross-Time Analysis, *Journal of Theoretical Politics*, 9(3): 365-387.
- Page, Edward C.; Wouters, Linda (1995), The Europeanization of National Bureaucracies?, in: Jon Pierre (Hg.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. 185-204. Aldershot: Edward Elgar.
- Palumbo, Denis J.; Calista, Donald J. (1990), Opening Up the Black Box: Implementation and the Policy Process, in: Denis J. Palumbo; Don-

- ald J. Calista (Hrsg.), *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Black Box*. 3-17. New York: Greenwood.
- Palumbo, Dennis J.; Maynard-Moody, Steven; Wright, Paula (1984), Measuring Degrees of Successful Implementation, *Evaluation Studies*, 8(1): 45-74.
- Pappas, Spyros, Hg. (1995), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pedler, Robin H.; Schaefer, Guenther, Hrsg. (1996), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pernice, Ingolf (1994), Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, *Euro-pacecht*, 29(3): 325-341.
- Pescatore, P. (1983), The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law, *European Law Review*, 8(2): 155-176.
- Peters, B. Guy (1997), The Commission and the Implementation in the European Union: Is There an Implementation Deficit and Why?, in: Neill Nugent (Hg.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. London: Macmillan.
- Peters, Guy B. (1989), *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Peters, Guy B. (1992), Bureaucratic Politics and Institutions of the European Community, in: Alberta Sbragia (Hg.), *Euro-Politics. Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*. 75-122. Washington: Brookings.
- Peterson, John (1995), Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, *Journal of European Public Policy*, 2(1): 69-93.
- Peterson, John (2001), The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis, *European Journal of Political Research*, 39: 289-318.
- Pierson, Paul (1996), The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163.
- Pierson, Paul (1998), The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Alec Stone Sweet; Wayne Sandholtz (Hrsg.), *European Integration and Supranational Governance*. 27-58. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Marc (1996), The New Institutionalism and EC Governance: the

- Promise and Limits of New Institutional Analysis, *Governance*, 9(4): 429-458.
- Pontusson, Jonas (1995), From Comparative Public Policy to Political Economy. Putting Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously, *Comparative Political Studies*, 28(1): 117-147.
- Pressman, Jeffrey L. (1978), *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron (1974), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California.
- Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley.
- Puchala, Donald (1975), Domestic Politics and Regional Harmonisation in the European Community, *World Politics*, 27(3): 496-520.
- Puchala, Donald (1999), Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 37(3): 317-331.
- Py, Roselyne (1985), *Le Secrétariat Général du Gouvernement*. Paris: Dalloz.
- Radaelli, Claudio M. (2000), Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration Online Papers*, 4(8): <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Rasmussen, Hjalte (1986), *On Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Rasmussen, Hjalte (2000), Remediating the Crumbling EC Judicial System, *Common Market Law Review*, 37(5): 1071-112.
- Rath, Christian (2001), *Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten. Mandatsgesetze und parlamentarische Stellungnahmen im Rahmen der unionswärtigen Gewalt*. Baden-Baden: Nomos.
- Rawlings, Richard (1993), The Eurolaw Game: Some Deductions from a Saga, *Journal of Law and Society*, 20(3): 309-340.
- Remmers, Thomas (1992), *Europäische Gemeinschaften und Kompetenzverluste der deutschen Länder*. Frankfurt: Lang.
- Rengeling, Hans-Werner; Gellermann, Martin (1996), Gestaltung des europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, 36(1996): 1-32.

- Rhodes, R.W.A. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44(4): 652-677.
- Richardson, Jeremy, Hg. (1982), *Policy-styles in Western Europe*. London: Allan & Unwin.
- Richardson, Jeremy (1996), Eroding EU policies. Implementation Gaps: Cheating an Re-Steering, in: Jeremy Richardson (Hg.), *European Union: Power and Policy-Making*. 278-293. London: Routledge.
- Riker, William (1964), *Federalism: Origins, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Risse, Thomas (1999), Three Step Approach, *European Integration Online Papers*, 3(7): comment.
- Risse-Kappen, Thomas (1996), Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 53-80.
- Rogowski, Ronald (1995), The Role of Theory and Anomaly in Social-Scientific Inference, *American Political Science Review*, 2(89): 467-470.
- Rokkan, Stein (2000), *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Rometsch, Dietrich (1996), The Federal Republic of Germany, in: Dietrich Rometsch; Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and the Member States: Towards an Institutional Fusion?* 61-104. Manchester: MUP.
- Rometsch, Dietrich (1999), *Die Rolle und Funktionsweise der Kommission in der Ära Delors*. Frankfurt: Lang.
- Rometsch, Dietrich; Wessels, Wolfgang, Hrsg. (1996), *The European Union and the Member state. Towards an Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Rose, Richard (1991), Comparing Forms of Comparative Analysis, *Political Studies*, 39(3): 446-462.
- Rouban, Luc (1995), Public Administration an the Crossroads: the End of the French Specificity?, in: Jon Pierre (Hg.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. 39-63. Alderhot: Edward Elgar.
- Royla, Pascal; Lackhoff, Klaus (1998), Die innerstaatliche Beachtlichkeit von EG-Richtlinien und das Gesetzmäßigkeitsprinzip, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 20(15. Oktober 1998): 1116-1121.

- Ruin, Olof (1997), Suède, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 439-475. Paris: LGDJ.
- Sabatier, Paul A. (1986), Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.
- Sach, Karsten (1998), Kontrolle der Durchführung und der Beachtung von Gemeinschaftsrecht, in: Hans-Werner Rengeling (Hg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*. 1477-1525. Köln: Heymanns.
- Sandholtz, Wayne (1996), Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 403-429.
- Sandholtz, Wayne; Stone Sweet, Alec, Hrsg. (1998), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, Wayne; Stone Sweet, Alec (1999), European Integration and Supranational Governance Revisited: Rejoinder to Branch and Ohrgaard, *Journal of European Public Policy*, 6(1): 144-154.
- Sandholtz, Wayne; Zysman, John (1989), 1992: Recasting the European Bargain, *World Politics*, 42(1): 95-128.
- Sasse, Christoph (1975), *Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*. Bonn: Europa Union.
- Sauron, Jean-Luc (1997), *Droit et pratique du contentieux communautaire*. Paris: La Documentation Française.
- Sauron, Jean-Luc (1998), *Droit communautaire et décision nationale*. Paris: LGDJ.
- Sauron, Jean-Luc (2000), La Fonction Présidentielle de l'Union Européenne, *Revue du Marché Commun*, no 441(septembre): 518-523.
- Sauron, Jean-Luc (2000), *L'administration française et l'Union Européenne*. Paris: Documentation Française.
- Sbragia, Alberta, Hg. (1992), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: Brookings.
- Sbragia, Alberta (1992), Thinking about the European Future: The Uses of Comparisons, in: Alberta Sbragia (Hg.), *Euro-Politics. Institutions and Policy-Making in the New European Community*. 257-291. Washington: Brookings.
- Scharpf, Fritz W. (1994), Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, in. Köln: MPIfG.

- Scharpf, Fritz W. (1994), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (1995), Demokratische Politik in Europa, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6(1995): 565-590.
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Balancing Positive and Negative Integration: the Regulatory Options for Europe*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (2000), *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheinin, Martin; Ojanen, Tuomas (1997), Finland, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 185-213. Paris: LGDJ.
- Schmidt, Susanne K. (1997), Beyond the Councils Agenda: The Commission's Impact on Decisions, in. Köln: MPIfG.
- Schmidt, Vivien A.; Tsebelis, George; Risse, Thomas; W., Scharpf, Fritz (1999), Approaches to the Study of European Politics, *ECSA Review*, 12(2): 2-9.
- Schmidt-Steinhauser, Burkhard (1994), *Geltung und Anwendung von Europäischem Gemeinschaftsrecht im Vereinigten Königreich*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmitt von Sydow, Helmut (1988), The Basic Strategies of the Commission's White Paper, in: Roland Bieber; Renaud Dehousse; John Pinder; Joseph Weiler (Hrsg.), *1992: One European Market?* 79-106. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Hans-Peter (2001), Viel Rauch um nichts?, *Fankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli 2001: 8.
- Schreiber, Kirsten (1991), Technical Standards, in: Stephen Wollcock (Hg.), *Britain, Germany and 1992: The Limits of Deregulation*. 45-73. New York: Council of Foreign Relations Press.
- Schreiner, Helmut (1998), Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Peter Straub; Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*. 19-30. Baden-Baden: Nomos.
- Schultz, Elmar (1999), *Die relative Autonomie des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften: Rechtsprechung vor und nach Maastricht ; eine neo-institutionalistische Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Schultze, Rainer-Olaf (1990), Föderalismus als Alternative? Überlegungen

- zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21(3): 475-490.
- Schulz, Patrick (1996), Autriche, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 43-67. Paris: LGDJ.
- Schwarze, Jürgen (1992), *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Schwarze, Jürgen, Hg. (1996), *Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarze, Jürgen; Becker, Ulrich; Pollak, Christiana (1993), *Die Implementation von Gemeinschaftsrecht. Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Shanker, Morris (1986), The American Experience on Harmonization (Uniformity) of States Laws, *Canadian Business Law Journal*, 12(4): 433-443.
- Shapiro, Martin (1992), The European Court of Justice, in: Alberta Sbragia (Hg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. 123-156. Washington: Brookings.
- Shapiro, Martin (1998), The European Court of Justice: Of Institutions and Democracy, *Israel Law Journal*, 32(1): 3-50.
- Shapiro, Martin (1999), Implementation, Discretion and Rules, in: J.A.E. Vervaele; G. Betlem; R. de Lange; A.G. Veldman (Hrsg.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*. 27-34. Den Haag: Kluwer.
- Shapiro, Perry; Petchey, Jeffrey (1994), *Federal Stability and Secession. Santa Barbara Working Papers in Economics, 18-94*. Santa Barbara: Univ. of California.
- Siedentopf, Heinrich (1990), *Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, Vorträge und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 215*. Saarbrücken: Europa-Institut der Universität des Saarlandes.
- Siedentopf, Heinrich; Hauschild, Christoph; Sommermann, Karl-Peter, Hrsg. (1994), *Modernization of Legislation and Implementation of Laws*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Siedentopf, Heinrich; Ziller, Jacques, Hrsg. (1988), *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the*

Member state, Bd. 2. London.

- Simon, Denys (1997), *La directive européenne*. Paris: Dalloz.
- Simon, Herbert (1944), Decision-Making and Administrative Organisation, *Public Administration Review*, 4(1): 16-25.
- Snyder, Francis (1993), The Effectiveness of European Community Law, *Modern Law Review*, 56(1): 19-51.
- Spence, David (1994), Structure, Functions and Procedures in the Commission, in: Geoffrey Edwards; David Spence (Hrsg.), *The European Commission*. 97-116. Harlow: Longman.
- Spiermann, Ole (1999), The Other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order, *European Journal of International Law*, 10(4): 763-789.
- Stein, Eric (1981), Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, *American Journal of International Law*, 75(1): 1-27.
- Stephanou, Constantin; Passa, Anargyros (1997), Grèce, in: Joel Rideau (Hg.), *Les Etats Membres de l'Union Européenne*. 239-261. Paris: LGDJ.
- Stoker, Robert P. (1991), *Reluctant Partners*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stone, Alec; Caporaso, James (1996), *From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration. Working Paper No. 245*. Berkeley: Centre for German and European Studies.
- Stone Sweet, Alec; Brunell, Thomas (1998), The European Court and the National Courts: A Statistical Analysis of Preliminary References, *Journal of European Public Policy*, 5(1): 66-97.
- Stone Sweet, Alec; Sandholtz, Wayne (1997), European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy*, 4(3): 297-317.
- Strange, Susan (1992), The Transformation of Europe from an International Perspective, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 308-314. Opladen: Leske.
- Streeck, Wolfgang (1998), Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Stephan Leibfried; Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa*. 369-421. Frankfurt: Suhrkamp.
- Streinz, Rudolf; Pechstein, Matthias (1995), The Case of Germany, in: Spyros A. Pappas (Hg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. 133-159.

Maastricht: EIPA.

- Sutherland, Peter (1992), *Der Binnenmarkt nach 1992. Die Herausforderung aufnehmen (Bericht der hochrangigen Beratergruppe "Binnenmarkt" an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft)*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Szukala, Andrea (1998), Europäische Mehrebenengesetzgebung und nationale 'Non-Compliance': Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und institutioneller Anpassung, in: Stefanie Pfahl; Elmar Schulz (Hrsg.), *Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa. Legitimität, Wirkungen und Anpassung*. 245-274. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Szysczak, Eric (1990), Sovereignty: Crisis, Compliance, Confusion, Complacency?, *European Law Review*, 15(4): 480-488.
- Tallberg, Jonas (1998), Compliance and Post-Agreement Bargaining, *European Journal of International Relations*, 4(4): 371-408.
- Tallberg, Jonas (2000), Supranational Influence in the EU Enforcement: the ECJ and the Principle of State Liability, *Journal of European Public Policy*, 7(1): 104-121.
- Tarrow, Sydney (1995), The Europeanization of Conflict: Reflections from a Social Movements Perspective, *West European Politics*, 18(2): 223-251.
- Thomas, Kenneth R. (2001), *Federalism and the Constitution: Limits on Congressional Power, CRS Report, RL 30315*. Washington: Congressional Research Service.
- Turner, Paul W.; Stoiber, Michael (2001), *Interministerielle Netzwerke: Formale und informale Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996, MZES-Arbeitspapiere 37/2001*. Mannheim: MZES.
- Tilly, Charles (1992), Prisoners of the State, *International Social Science Journal*, 44(131-134): 329-342.
- Timmermans, C.W.A. (1994), Judicial Protection against the Member States: Articles 169 and 177 revisited, in: Deirdre Curtin; Ton Heukels (Hrsg.), *Institutional Dynamics of European Integration*. 391-407. Dordrecht: Kluwer.
- Töller, Annette Elisabeth (1995), *Europapolitik im Bundestag. Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuß des 12. Deutschen Bundestages*. Frankfurt: Lang.

- Toonen, Theo A.J. (1985), Implementation Research and Institutional Design: The Quest For Structure, in: Kenneth Hanf; Theo A.J. Toonen (Hrsg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. 335-354. Dordrecht: Nijhoff.
- Tranholm-Mikkelsen, Jenne (1991), Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete. A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC, *Millenium*, 20(1): 1-22.
- Trantas, Georgios (1995), Comparing Legislative Instruments across Nations, in: Herbert Döring (Hg.), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*. 615-627. Frankfurt: Campus.
- Trindal, Jarle (1999), *Multiple Institutional Embeddedness in Europe: The Case of Danish, Norwegian and Swedish Government Officials*, ARENA Working Paper Nr. 32. Oslo: ARENA.
- Tsebelis, George (1994), The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, *American Political Science Review*, 88(1): 128-142.
- Usher, John (1995), The Legal Framework for Implementation in the United Kingdom, in: Terence Daintith (Hg.), *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*. 89-108. Chichester: Wiley.
- Van Deeth, Jan (1995), Comparative Politics and the Decline of the Nation-State in Western Europe, *European Journal of Political Research*, 27(4): 443-462.
- van den Bos, Jan M.M. (1991), *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- van Houten, Pieter (2001), *Globalization and Regional Autonomy Demands in Western Europe*. San Francisco: Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 2001.
- van Kreveld, J.H. (1998), The Main Experiences of a General Policy on Legislative Quality, in: Alfred E. Kellermann; Guisepe Ciavarini Azzi; Scott H. Jacobs; Rex Deighton-Smith (Hrsg.), *Improving the Quality of Legislation in Europe*. 85-100. Den Haag: Kluwer.
- Van Waarden, Frans (1993), Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politikinhalt, in: Roland Czada; Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. 191-212. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Van Waarden, Frans (1993), Verwaltungskultur. Wie lassen sich unterschiedliche Verwaltungsstile und Verwaltungskulturen erklären?, *Der Bürger im Staat*, 43(1): 70-80.
- Vereinigtes Königreich, Cabinet Office (2000), *The Withehall Companion 2001*. London: HMSO.
- Vereinigtes Königreich, Department of Trade and Industry (1993), *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*. London: Department of Trade and Industry.
- Vereinigtes Königreich, Foreign and Commonwealth Office (1996), *A Partnership of Nations. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*. London: HMSO.
- Vereinigtes Königreich, House of Commons (1996), *The Scrutiny of European Business, 27th Report, Select Committee on European Legislation*. London: HMSO.
- Vereinigtes Königreich, House of Commons (2001), *The Regulatory Reform Bill: Order-Making Power and Parliamentary Aspects, Research Paper 01/27*. London: House of Commons Library.
- Vereinigtes Königreich, House of Lords (1992), *Implementation and Enforcement of Environmental Legislation, vol. 1, Select Committee on the European Communities*. London.
- Vervaele, J.A.E, Hg. (1999), *Compliance and Enforcement of European Community Law*. Den Haag: Kluwer.
- Voelzkow, Helmut (1996), Verbraucherpolitik, in: Beate Kohler-Koch; Wichard Woyke (Hrsg.), *Lexikon der Politik Bd. 5. Die Europäische Union*. 258-262. München: Beck.
- Volcansek, Mary (1986), *Judicial Politics in Europe*. New York: Peter Lang.
- von Beyme, Klaus (1973), *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München: Piper.
- Wahl, Rainer (1998), Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung, *Deutsches Verwaltungsblatt*, xx(1): 2-16.
- Wallace, Helen (1996), Relations Between the European Union and the British Administration, in: Yves Mény; Pierre Muller; Jean-Louis Quermonne (Hrsg.), *Adjusting to Europe*. 61-72. London: Routledge.
- Wallace, William (1990), *The Transformation of Western Europe*. London: Pinter.

- Warleigh, Alexander (1998), Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Integration, *West European Politics*, 21(3): 1-18.
- Watts, Ronald L. (1999), *Comparative Federalism*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Weatherhill, Stephen; Beaumont, Paul (1999), *EU-Law*, 3rd ed. London: Penguin.
- Weidenfeld, Werner, Hg. (1998), *Amsterdam in der Analyse*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Weiler, Joseph (1981), The Community System: the Dual Character of Supranationalism, *Yearbook of European Law*, 1: 359-374.
- Weiler, Joseph H.H. (1991), The Transformation of Europe, *Yale Law Journal*, 49(1): 2403-2483.
- Weiler, Joseph H.H. (1994), A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors, *Comparative Political Studies*, 26(4): 510-534.
- Wendt, Alexander (1994), Collective Identity and the International State, *American Political Science Review*, 88(2): 384-396.
- Wessels, Wolfgang (1990-2001), Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Werner Weidenfeld; Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990-2001*. fortlaufend. Bonn: Europa Union.
- Wessels, Wolfgang (1992), Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hg.), *Die Integration Europas (PVS Sonderheft 23)*. 36-61. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wessels, Wolfgang (1994), Institutionen der Europäischen Union: Langzeitrends und Leitideen, in: Gerhard Göhler (Hg.), *Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie*. 317-340. Baden-Baden: Nomos.
- Wessels, Wolfgang (1997), Die Europäische Union, in: Wolfgang Ismayer (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. München: Beck.
- Wessels, Wolfgang (1997), An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, *Journal of Common Market Studies*, 35(2): 267-299.
- Wessels, Wolfgang (2000), *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis*. Opladen: Leske u. Budrich.
- Wessels, Wolfgang; Maurer, Andreas; Mittag, Jürgen, Hrsg. (2002), *Fifteen*

- Into One. The European Union and the Member States.* Manchester: Manchester University Press.
- Wessels, Wolfgang; Pag, Sabine (1988), Federal Republic of Germany, in: Heinrich Siedentopf; Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work, Bd. 2.* 163-229. London: Sage.
- Wildenmann, Rudolf, Hg. (1991), *Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union.* Baden-Baden: Nomos.
- Wilks, Stephen (1996), Regulatory Compliance and Capitalist Diversity in Europe, *Journal of European Public Policy*, 3(4): 536-559.
- Wincott, Daniel (1995), Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 597-609.
- Wincott, Daniel (1995), The Role of Law or the Rule of the Court of Justice? An 'Institutional' Account of Judicial Politics in the European Community, *Journal of European Public Policy*, 2(4): 583-602.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1980), *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen.* Königstein: Hain.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1985), *Politikarena und Policy Netz - zum analytischen Nutzen zweier Begriffe, IIVG/dp85-212.* Berlin: WZB.
- Winkel, Klaus (1997), Die Umsetzung von EG-Richtlinien in deutsches Recht unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 12(2): 113-126.
- Winter, Gerd (1996), Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft beim Verwaltungsvollzug, in: Gertrude Lübbe-Wolff (Hg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts.* 107-130. Berlin: Erich Schmidt.
- Winter, Gerd (1996), Reforming the Sources and Categories of EC Legal Acts, in: Gerd Winter (Hg.), *Sources and Categories of European Union Law.* 13-65. Baden-Baden: Nomos.
- Winter, Gerd, Hg. (1996), *Sources and Categories of European Union Law.* Baden-Baden: Nomos.
- Winter, Soeren (1990), Integrating Implementation Research, in: Dennis J. Palumbo; Donald J. Calista (Hrsg.), *Implementation and the Policy Process.* 19-38. Westport: Greenwood.
- Wittrock, Björn (1985), Beyond Organizational Design: Contextuality and the Political Theory of Public Policy, in: Kenneth Hanf; Theo A.J. Toonen (Hrsg.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design.* 17-28. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

- Yin, Robert K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Ziller, Jacques (1992), *Administrations Comparées*. Paris: Montchrestien.
- Zürn, Michael; Wolf, Dieter (1999), European Law and International Regimes: The Features of Law Beyond the Nation State, *European Law Journal*, 5(3): 272-292.
- Zürn, Michael; Wolf, Dieter (2000), Europarecht und internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates, in: Edgar Grande; Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. 113-140. Baden-Baden: Nomos.