

Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats

Zur Implementationslogik marktkorrigierender Regelungen in der EU

Probleme bei der Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats sind in den letzten Jahren verstärkt zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung geworden. In diesem Rahmen wurden insbesondere die Schwierigkeiten »positiven« Regierens (marktkorrigierender Steuerung) in Mehrebenensystemen diskutiert. Dieser Beitrag greift das von Michael Zürn in seinem ZIB-Aufsatz von 1997 vertretene Argument auf, dass marktkorrigierende Regelungen besonders anfällig für Implementationsprobleme sind, und überprüft es anhand der Verstöße gegen Europäisches Recht. Wir zeigen mit statistischen Analysen, dass der positive oder negative Charakter einer Regelung keinen entscheidenden Einfluss auf ihre Um- und Durchsetzungschancen hat. Es erweist sich allerdings, dass andere Politikbeschaffenheiten für das Auftreten von Implementationsproblemen bedeutsam sein sollten. Neben Eigenschaften der Politikfelder hängt die effektive Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats insbesondere von systembezogenen Faktoren wie der Kapazität von Staaten ab. Dies wird durch die Daten zu Verstößen gegen Europäisches Recht bestätigt.

1. Einleitung¹

In den Internationalen Beziehungen (IB) hat sich die Forschung lange Zeit auf die Entstehung internationaler Regelsysteme konzentriert und dabei die Wirkung dieser Normen und Regeln auf das Verhalten von Staaten vernachlässigt. Erst in den letzten Jahren hat sich mit der *Compliance*-Literatur ein Forschungszweig entwickelt, der sich weniger mit der Entstehung und Weiterentwicklung internationaler Institutionen beschäftigt, sondern deren Wirkung auf staatliches Verhalten untersucht. Zur Erklärung regelkonformen Verhaltens wird dabei zum einen auf die Bereitschaft und zum anderen auf die Fähigkeit von Staaten abgestellt, sich an internationale Normen und Regeln zu halten. Während die IB-Literatur deshalb vor allem auf länderspezifische (systemische) Variablen für (nicht-)regelkonformes Verhalten abhebt, betont die Implementationsforschung, die aus dem Bereich der *Policy*-Analyse kommt, die Bedeutung politikfeldspezifischer (sektoraler) Erklärungsfaktoren. Bisher wurden die Erkenntnisse der Implementationsforschung in den Internationa-

1 Für Kommentare und Anregungen danken wir Sieglinde Gstöhl, Diana Panke, Thomas Gehring, Katharina Holzinger, Christoph Knill, Jürgen Neyer, Thomas Risse, den anonymen GutachterInnen der ZIB, Nicole Deitelhoff sowie den TeilnehmerInnen der Tagung der DVPW Ad-hoc-Gruppe »Politische Steuerung im Wandel: Steuerungserfolg und Steuerungsversagen in Mehrebenensystemen«, 15.-16.11.2002, Jena. Unser besonderer Dank gilt Meike Dudziak, Eric Sangar und Frederik Breuer, die uns bei den Recherchen unschätzbare Dienste erwiesen haben.

len Beziehungen weitgehend ignoriert, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass die Implementationsforschung von ihrem ursprünglichen Ziel theoretischer Modellbildung abrückte und sich auf das Klassifizieren und Kategorisieren der als relevant erachteten Variablen verlegte.

Mit der Diskussion um die Schwierigkeiten positiven Regierens jenseits des Nationalstaats (Zürn 1997, 2002) hat die IB-Literatur jedoch begonnen, sich intensiver mit sektorspezifischen Variablen auseinanderzusetzen. Die aus der Integrationsforschung stammende Unterscheidung zwischen positiven (marktkorrigierenden) und negativen (marktschaffenden) Politikprogrammen (Scharpf 1996, 1997a, 1997b) zielt auf sektor- oder regelspezifische Erklärungsfaktoren ab, die zu unterschiedlichen Akteurs- und Interessenkonstellationen im Politikprozess führen (Lowi 1964). Während sich die Integrationsforschung vorwiegend mit den kooperationshinderlichen Interessenkonstellationen positiver Regelungen in europäischen Entscheidungsprozessen beschäftigt, hat Michael Zürn (1997) in einem erstmals in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen veröffentlichten Beitrag argumentiert, dass positive, marktkorrigierende Regelungen auch einer anderen Implementationslogik unterliegen als negative, marktschaffende Regelungen (vgl. auch Zürn 2002). Da sie den Staaten ein positives Tun abverlangen, das in den meisten Fällen einen Eingriff in gesellschaftliche und wirtschaftliche Transaktionen bedeutet, stellt die Um- und Durchsetzung positiver Regelungen höhere Anforderungen an die Kapazitäten von Staaten als negative Regelungen, die lediglich das Unterlassen von staatlichen Eingriffen erfordern. Wenn es Staaten dann an den notwendigen Kapazitäten fehlt, um bei gesellschaftlichen Akteuren die von den positiven Regelungen geforderten Verhaltensänderungen herbeizuführen, kann es zu ungewollten Regelverletzungen kommen, die als Problem bei der Implementation negativer Regelungen so nicht auftreten.

Dieser Beitrag argumentiert hingegen, dass kein entscheidender Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und den zu erwartenden Implementationsproblemen besteht. Nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten Ansätze zur Erklärung regelkonformen bzw. regelverletzenden Verhaltens im ersten Teil zeigt eine Analyse aller zwischen 1978 und 1998 aktenkundig gewordenen Verstöße der Mitgliedsstaaten gegen Europäisches Recht, dass die EU-Mitgliedsstaaten nicht häufiger gegen positive als gegen negative Regelungen verstoßen. Zudem werden Regelungen mit marktkorrigierendem Charakter im Gegensatz zu der Behauptung von Zürn (1997) in der Phase der effektiven Implementation, also bei der Durchsetzung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren, nicht häufiger verletzt als Regelungen mit marktschaffender Wirkung. Die Ergebnisse belegen außerdem, dass es zwar einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Kapazitäten eines Staates und dem Grad seiner Regelverstöße gibt. Entgegen des Zürnschen Arguments besteht dieser Zusammenhang jedoch für negative und positive Regelverstöße gleichermaßen. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und einigen Überlegungen zu alternativen Politik- bzw. Regeleigenschaften, die für die Erklärung von Implementationsproblemen im Internationalen und Europäischen Recht herangezogen werden könnten.

2. Die Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats

Die theoretischen Arbeiten und empirischen Studien im Bereich der Internationalen Beziehungen suchen die Erklärung regelkonformen Verhaltens (*Compliance*) vor allem bei den Staaten selbst. Grundsätzlich lassen sich zwei Ansätze in der *Compliance*-Literatur unterscheiden (vgl. Tallberg 2002; Simmons 2002; Raustalia/Slaughter 2002): *Enforcement*- und *Management*-Ansätze.

Enforcement-Ansätze beruhen vor allem auf spieltheoretischen Erwägungen, wie sie in der institutionalistischen Kooperationstheorie entwickelt wurden. Sie gehen davon aus, dass Staaten gegen internationale Regeln verstoßen, wenn ihnen die Kosten der Regelbefolgung zu hoch erscheinen.² Ohne eine sanktionsbewehrte Zentralgewalt lassen sich solche »gewollten Regelverstöße« nur schwer verhindern. Der Neorealismus sieht in hegemonialen Staaten die einzige Möglichkeit, internationale Regeln unter Bedingungen von Anarchie durchzusetzen (Gilpin 1981; Martin 1992). Mächtige Staaten können schwächere Staaten durch Sanktionsdrohungen zur Regelseinhaltung bringen und gegebenenfalls auch zwingen. Der neoliberale Institutionalismus betont hingegen die Rolle internationaler Institutionen, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen Regeleinhaltung und Regelverstoß verändern können (Keohane 1984; Gehring 1994; Legro 1997; Zürn 1997; Abbott et al. 2000). Staaten haben ein prinzipielles Interesse an der Geltung von Regeln, sonst hätten sie ihnen nicht zugestimmt. Gleichzeitig haben sie einen starken Anreiz zur Nichtbefolgung, solange sich die anderen Staaten weiterhin an die Regeln halten. Ein solches Trittbrettfahrertum wird dann unattraktiv, wenn die Wahrscheinlichkeit relativ hoch ist, entdeckt und bestraft zu werden. Verschiedene empirische Studien haben gezeigt, dass internationale Institutionen solche Überwachungs- und Sanktionsfunktionen wirksam wahrnehmen können und damit die Kosten von Regelverstößen entscheidend erhöhen. Darüber hinaus stellen sie Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Konflikten über die Bedingungen der Regeleinhaltung bereit und tragen zu einer fairen Verteilung von Kosten und Nutzen der Regelbefolgung bei.³

Die so genannten *Management*-Ansätze gehen hingegen davon aus, dass Staaten grundsätzlich bereit sind, sich an internationale Regeln zu halten, selbst wenn sie Kosten verursachen. Die meisten Regelverletzungen geschehen unbeabsichtigt, weil den Staaten entweder die notwendigen Handlungskapazitäten zur Um- und Durchsetzung fehlen oder die Verhaltensanforderungen der Regel nicht ausreichend spezifiziert sind.⁴ Staaten sind also prinzipiell willens, Regeln einzuhalten, jedoch fehlen ihnen unter Umständen die notwendigen Ressourcen. Internationale Institutionen spielen auch bei der Verhütung solcher »ungewollten« Regelverstöße eine wichtige Rolle. Anstatt die Regeleinhaltung zu überwachen und Sanktionen gegen Regelver-

2 Vgl. Olson (1965); Axelrod (1984); Oye (1986); Downs et al. (1996); Yarbrough/Yarbrough (1997); Fearon (1998).

3 Vgl. Mills/Rockoff (1987); Mitchell (1996); Subak (1997); Väyrynen (1997); Weitsmann/Schneider (1997); Victor et al. (1998).

4 Vgl. Chayes/Chayes Handler (1993, 1995); Levy et al. (1993); Marauhn (1996); Jänicke/Weidner (1997); Zürn (1997); Chayes et al. (1998); Young (1999).

stöße zu koordinieren, liegt ihre vorrangige Funktion in der Bereitstellung finanzieller und technologischer Unterstützung für die Staaten, denen es an notwendigen Geldmitteln, Expertise und Technologie fehlt, um die Regeln umzusetzen. Neben dem finanziellen und technologischen Ressourcentransfer (*capacity building*) stellen Institutionen Verfahren zur Klärung von Regelinhalten bereit und fördern damit die Herausbildung eines von den Staaten geteilten Verständnisses darüber, was die Regeleinhaltung von ihnen erfordert bzw. was einen Regelbruch ihrerseits darstellt.

Während *Enforcement*-Ansätze auf den Willen von Staaten abstellen, sich an internationale Regeln zu halten, betonen *Management*-Ansätze die Bedeutung der Kapazität für die Regelbefolgung. Gemeinsam ist beiden, dass sie die Ursachen von Regel(nicht)befolgung in bestimmten Eigenschaften von Staaten wie deren militärischen, ökonomischen oder technologischen Kapazitäten suchen. Die Implementationsforschung, die sich als Antwort auf die begrenzte Wirksamkeit politischer Reformbestrebungen in den Siebzigerjahren im Bereich der *Policy*-Analyse entwickelt hat, nimmt hingegen auch politikfeldspezifische (sektorale) Erklärungen für nicht regelkonformes Verhalten in den Blick. So haben verschiedene Arbeiten gezeigt, dass die Erfolgsbedingungen der Umsetzung wesentlich von den Programmtypen abhängen, die nach ihrer Verteilungswirkung variieren und deshalb zu unterschiedlichen Interessenkonflikten führen (vgl. Windhoff-Héritier 1980 und die Beiträge in Mayntz 1983). Die in der Implementationsforschung gewonnenen Erkenntnisse lassen sich allerdings wegen ihrer Vielfalt und Ambivalenz nur schwer zusammenfassen und in generalisierbare Aussagen überführen. Angesichts der in zahlreichen Fallstudien betonten Singularität einzelner Implementationsprozesse rückte die Implementationsforschung von ihrem ursprünglichen Ziel theoretischer Modellbildung ab und verlegte sich zunächst auf das Klassifizieren und Kategorisieren der als relevant erachteten Variablen (Mayntz 1983: 10-18). Darauf aufbauend wurden dann allgemeine Kontingenzmodelle entwickelt und Kontextkonstellationen identifiziert, die bestimmte Implementationsergebnisse erklären sollen (Ingram/Mann 1980; Linder/Peters 1989; Peters 1993). Ein theoriegeleitetes Forschungsprogramm, wie es die *Compliance*-Forschung in den Internationalen Beziehungen entwickelt hat, konnte sich aus dieser eher induktiven Herangehensweise nicht herausbilden. Während sich einige der von der Implementationsforschung als relevant erkannten Faktoren in der *Compliance*-Forschung wieder finden, hat es bisher kaum Versuche gegeben, sektorspezifische Variablen systematisch in die Erklärung regelkonformen Verhaltens von Staaten mit einzubeziehen. Auch die wenigen quantitativen Studien zur Einhaltung von internationalem und Europäischem Recht konzentrieren sich ausschließlich auf länderspezifische Erklärungsfaktoren (Simmons 1998; Mbaye 2001). Eine Ausnahme bilden die Arbeiten von Michael Zürn (1997, 2002), in denen er argumentiert, dass positive, marktkorrigierende Regelungen einer anderen Implementationslogik unterliegen als negative, marktschaffende Regelungen und deshalb häufiger zu Regelverstößen führen.

Dieser Beitrag will untersuchen, inwieweit ein Ansatz, der systematisch länderspezifische und sektorspezifische Variablen berücksichtigt, zur Erklärung von Verstößen gegen Recht jenseits des Nationalstaats beiträgt. Es geht also weniger

darum, verschiedene Hypothesen aus der *Compliance*-Literatur gegeneinander zu testen (siehe dazu Börzel et al. 2003), sondern es soll überprüft werden, inwieweit die für die Integrationsforschung wichtige Unterscheidung zwischen positiven und negativen Regelungen auch für die *Compliance*-Forschung relevant ist.

3. Zur Implementationslogik positiver und negativer Regelungen

3.1. Die Bedeutung positiver Regelungen für die Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats

Während wir eine zunehmende Verregelung und Verrechtlichung von Politik jenseits des Nationalstaats beobachten können (Zürn 2002), wird nicht nur von Globalisierungskritikern ein Ungleichgewicht zwischen internationalen Regelungen zur Schaffung von integrierten Märkten einerseits und zur Regulierung dieser Märkte andererseits beklagt. Diese Asymmetrie zwischen marktschaffender und marktkorrigierender Regulierung, die sowohl für die internationale als auch die europäische Ebene konstatiert wird, lässt sich auf unterschiedliche Interessenkonstellationen zwischen Staaten zurückführen, die im Falle der Regulierung integrierter Märkte die Einigung auf internationale bzw. europäische Regelungen erschweren (Scharpf 1996, 1997b; Streeck 1996). Michael Zürn argumentiert in seinem ZIB-Beitrag von 1997 außerdem, dass positives Regieren jenseits des Nationalstaats auf zusätzliche Hindernisse trifft, weil marktkorrigierende Regelungen einer anderen Implementationslogik unterliegen als marktschaffende Regelungen und deshalb anfälliger für Implementationsprobleme sind (Zürn 1997, 2002).

Nach Zürn hat der positive oder negative Charakter einer Regelung einen wesentlichen Einfluss auf die Um- und Durchsetzungschancen von Recht jenseits des Nationalstaats. Er argumentiert, dass negative Regelungen lediglich erfordern, bestimmte staatliche Handlungen zu unterlassen. Das Hauptproblem für die Stabilität der internationalen oder europäischen Kooperation besteht vorwiegend darin sicherzustellen, dass keine der beteiligten Parteien vorsätzlich »schummelt«. Alle Beteiligten müssen sich verpflichten, den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen nicht durch eigene Regelungen (z. B. Produktvorschriften) zu behindern. Dazu reicht gewöhnlich das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung aus. Haben sich die Staaten auf einen von allen anzuerkennenden Mindeststandard geeinigt, ist die Um- und Durchsetzung der entsprechenden Vereinbarungen weitgehend unproblematisch, weil sie keine besonders hohen Anforderungen an die Kapazitäten der Staaten stellt: Erstens sind die Staaten, welche die Vereinbarungen treffen, gleichzeitig auch ihre Adressaten, und zweitens liegt die Einhaltung der Vereinbarungen in ihrem Interesse (Zürn 1997: 53f).

Bei positiven Regelungen hingegen sind zumindest einige Staaten gezwungen, bestimmte Handlungen zu unternehmen, um vereinbarte Ziele zu erreichen, die gewöhnlich oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners liegen. Gleichzeitig sind die Staaten nicht die eigentlichen Regelungsadressaten, sondern wirtschaftliche und

gesellschaftliche Akteure, die ihr Verhalten ändern müssen, um die Regelbefolgung zu gewährleisten. Die zentrale Herausforderung für die Staaten besteht darin, private Akteure zu den für die Regelbefolgung notwendigen Verhaltensänderungen zu veranlassen (Regeldurchsetzung).

Anders als bei negativem Recht jenseits des Nationalstaats bedarf es nach Zürn also einer doppelten Umsetzung von positiven Regelungen (Zürn 1997: 54):

- (a) Im Rahmen der *politischen oder legalen Implementation*, die auch bei negativen Regelungen notwendig ist, werden internationale oder europäische Regelungen in nationales Recht umgesetzt.
- (b) Die *effektive Implementation* verlangt eine tatsächliche Verhaltensänderung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Akteure, die bei negativen Regelungen entfällt, da der Staat selbst Adressat der Norm ist.

Wenn Staaten die Kapazitäten zur Regeldurchsetzung fehlen, kann dies bei der effektiven Implementation zu »ungewollter« Nichtbefolgung (*involuntary defection*) führen (Putnam 1988). Zwar sind Staaten bzw. deren Regierungen gewillt, sich an internationale oder europäische Regelungen zu halten, ihnen fehlen aber die notwendigen Kapazitäten, diese auch um- und durchzusetzen. Das Problem der »ungewollten« Nichtbefolgung stellt einen großen Unsicherheitsfaktor für die beteiligten Staaten dar, der die institutionalisierte Kooperation im Bereich positiver Regulierungen deutlich erschwert. Diese Unsicherheit trifft zudem auf eine kooperationshinderliche Interessenkonstellation, in der Länder mit einem niedrigeren ökonomischen Entwicklungsstand positive Regelungen ablehnen, da sie die Produktionskosten ihrer Unternehmen überdurchschnittlich erhöhen und dadurch den Verlust von Standortvorteilen im internationalen Wettbewerb bedeuten können (Scharpf 1996). In solchen Situationsstrukturen beruht der Erfolg von stabiler Kooperation (wenn sie überhaupt zustande kommt) auf Reziprozität, die wiederum von der Fähigkeit abhängt, Trittbrettfahrer bzw. Regelverletzer zu identifizieren und wirksam zu sanktionieren (Axelrod 1984). Genau das ist aber problematisch, da Regelverletzungen vordringlich auf private, und nicht auf staatliche Akteure zurückgehen. Damit wird die Überwachung der Regeleinhaltung erschwert, insbesondere, wenn es Staaten an den notwendigen Um- und Durchsetzungskapazitäten fehlt. Aus der besonderen Implementationslogik positiver Regelungen ergibt sich also gleich ein zweifaches Problem für das positive Regieren jenseits des Nationalstaats: Nicht nur sind (unfreiwillige) Regelverstöße zu erwarten, sondern »eine hohe Wahrscheinlichkeit von unfreiwilligen Regelverletzungen senkt [...] die Chance, dass eine Regelung überhaupt zustandekommt« (Zürn 1997: 56).

Der Kern des Zürnschen Arguments lautet mithin: Positives Regieren jenseits des Nationalstaats ist nicht nur wegen kooperationshinderlichen Interessenkonstellationen problematisch, sondern auch wegen seiner spezifischen Implementationslogik, die besonders hohe Anforderungen an die Kapazitäten von Staaten stellt. In operationalisierter Form kann das Argument folgendermaßen formuliert werden:

- (a) Positive Regelungen werden häufiger verletzt als negative Regelungen (Zürn 1997: 53).

- (b) Verletzungen positiver Regelungen treten überwiegend bei der effektiven Implementation auf (Zürn 1997: 54).
- (c) Anders als bei negativen Regelungen sind Verletzungen positiver Regelungen auf mangelnde administrative, finanzielle und technologische Kapazitäten von Staaten zurückzuführen (Zürn 1997: 54).

Zürn belegt seine These mit drei empirischen Beispielen aus der internationalen Umweltpolitik sowie dem Verweis auf die hohen Umsetzungsquoten von EU-Richtlinien ins nationale Recht.⁵ Es gibt hingegen Implementationsstudien, die zeigen, dass gerade auch einmal ins nationale Recht umgesetzte negative EU-Regelungen gegen innerstaatliche Akteure durchgesetzt werden müssen. So haben Arbeiten zur Marköffnung vormals staatlicher und/oder kartellisierter Sektoren (Versicherungen, Telekommunikation, Gas, Elektrizität, Bahn- und Straßengüterverkehr) gezeigt, dass Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung häufig auf den Widerstand früherer Monopolisten trifft (Eberlein 1997; Schmidt 1998, 2003; Eising 2000, 2002; Héritier et al. 2001).

Im Folgenden soll das Zürnsche Argument der besonderen Implementationslogik positiver Regelungen einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Es kann als widerlegt gelten, wenn anhand der Verstöße gegen Europäisches Recht gezeigt werden kann, dass:

- (a) kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter von Regelungen und ihrer Verletzungshäufigkeit besteht oder negative Regelungen signifikant häufiger verletzt werden;
- (b) es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und der Phase des Implementationsprozesses gibt, in der die Verletzung auftritt oder positive Regelungen im Bereich der politischen Implementation und/oder negative Regelungen im Bereich der effektiven Implementation häufiger verletzt werden;
- (c) sich entweder kein signifikanter Zusammenhang zwischen mangelnder Staatskapazität und Regelverstößen findet oder dieser Zusammenhang für positive und negative Regelungen gleichermaßen zutrifft oder Staatskapazität für die Einhaltung negativer Regelungen von entscheidenderer Bedeutung ist als für positive Regelungen.

3.2. *EU-Vertragsverletzungsverfahren als abhängige Variable des Hypothesentests*

Die empirische Überprüfung der Hypothesen dieses Beitrags basiert auf einer Datenbank, die alle aktenkundigen Verstöße der Mitgliedsstaaten gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht zwischen 1978 und 1998 erfasst. Sie enthält über 5500

5 Selbst wenn wir unterstellen, dass es sich dabei nur um Richtlinien aus dem Bereich der negativen Integration handelt, können die hohen Umsetzungsquoten und die geringe Varianz zwischen den Mitgliedsstaaten nur bedingt als Beleg für die relative Problemlosigkeit der Implementation negativer Regelungen gelten. Diese Daten treffen keine Aussagen über die effektive Implementation, die nur bei positiven Regelungen Probleme aufwerfen sollte.

begründete Stellungnahmen, die der ersten offiziellen Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) entsprechen.⁶ Aus diesen Daten werden ein sektoraler (politikfeldbezogener) und ein systemischer (länderspezifischer) Datensatz gebildet. Der erste Datensatz für die sektorale Analyse klassifiziert die Vertragsverletzungen nach 14 Politikfeldern. Die Zahl der Politikfelder ergibt sich dabei aus einer Kombination der 20 Rechtsgebiete des *Directory of Community Legislation in Force* und der 23 Politikfelder, welche die Kommission in ihren jährlichen Berichten über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Zuordnung von Verletzungen zu Generaldirektionen verwendet.⁷ Untersuchungseinheit ist hier das Politikfeldjahr. Der zweite Datensatz für die systemische Analyse besteht aus jährlichen Daten über die Mitgliedsländer der Europäischen Union, da hier der Einfluss der Kapazitäten von Staaten getestet werden soll. Die Untersuchungseinheit ist folglich das Staatenjahr.⁸ Der Wahl des Untersuchungszeitraums 1978–1998 liegen keine besonderen theoretischen Überlegungen zugrunde. Daten zu Verletzungen des Europäischen Rechts sind erst seit 1978 vollständig verfügbar. 1998 ist das letzte Jahr, für das zum gegenwärtigen Zeitpunkt vollständige Daten der abhängigen Variable vorliegen.

Anders als in anderen Untersuchungen zu Verletzungen des Gemeinschaftsrechts (Mbaye 2001) handelt es sich bei der abhängigen Variable nicht um die absolute Anzahl der Verstöße pro Land oder Politikfeld und Jahr (»Verletzungen«), sondern um die relativen Verletzungen pro Rechtsakt (»Verletzungen pro Rechtsakt«). Diese Variable besitzt gegenüber der Anzahl der Verletzungen eine Reihe entscheidender Vorteile, die nicht nur hinsichtlich der Wahl des Analyseverfahrens und der Interpretierbarkeit der Analyseergebnisse von Bedeutung sind. Die Betrachtung von »Verletzungen pro Rechtsakt« ermöglicht direkte Vergleiche über die Jahre und zwischen den Politikfeldern, da sie sowohl die steigende Zahl der potenziell zu ver-

6 Zu einer Diskussion von Vertragsverletzungsverfahren als Proxy für Regelverstöße vgl. Börzel (2001).

7 Um die Einteilung nach Rechtsgebieten mit der Einteilung nach Politikfeldern kompatibel zu machen, wurden einige Politikfelder und Rechtsgebiete zusammengelegt. Während die Kommission in ihren jährlichen Berichten beispielsweise sämtliche Verletzungen aus den Bereichen Energie und Verkehr unter der Überschrift »*Transport and Energy*« in einem einzigen Politikfeld zusammenfasst, werden die beiden Rechtsgebiete im *Directory of Community Legislation in Force* getrennt aufgeführt. Umgekehrt unterscheidet die Kommission Verletzungen in den beiden Politikfeldern Umwelt und Verbraucherschutz, während das *Directory of Community Legislation in Force* kein separates Kapitel für diese beiden Bereiche aufweist. Für die Berechnung der abhängigen Variable der sektoralen Analyse ist es aber von entscheidender Bedeutung, dass die Rechtsgebiete des *Directory of Community Legislation in Force* mit den Politikfeldern der Kommission übereinstimmen. Entsprechend wurden einige Politikfelder und Rechtsgebiete zu neuen Klassen zusammengelegt. Ergebnis sind 14 kompatible Politikfelder, die dieser Analyse zugrunde liegen.

8 Die Verwendung von zwei getrennten Datensätzen erlaubt die separate Überprüfung von sektoralen und systemischen Hypothesen zur Verletzung von Gemeinschaftsrecht. Für die weitere Forschung bietet sich aber die Integration der beiden Datensätze an, um auch Interaktionseffekte zwischen politikfeld- und länderspezifischen Variablen berücksichtigen zu können.

letzenden Rechtsakte als auch die wachsende Zahl der Mitgliedsstaaten als potenzielle Verletzer berücksichtigt.⁹ Erst dadurch wird eine sinnvolle Überprüfung des Zusammenhangs von positivem oder negativem Charakter von Regelungen und deren Verletzungshäufigkeit möglich, da die Verletzungshäufigkeit positiver oder negativer Regelungen nur in Relation zur Anzahl der jeweiligen Regelungen Aussagekraft gewinnt. Eine hohe *absolute* Anzahl an Verstößen gegen Regelungen eines Typs könnte nämlich angesichts einer vergleichsweise hohen Anzahl an Regelungen des jeweiligen Typs *relativ* bedeutungslos sein. Außerdem erlaubt die Variable »Verletzungen pro Rechtsakt« den Verzicht auf das Berechnen ansonsten angemessener Zählmodellen.

Entscheidend für die Wahl der abhängigen Variable und des damit verbundenen Schätzverfahrens ist jedoch auch, dass die Verletzungen pro Rechtsakt – im Gegensatz zur Anzahl der Verletzungen – weder einen zunehmenden Zeittrend noch strukturelle Brüche aufweisen (Börzel 2001), da sie für die im Zeitverlauf auftretende Zunahme und Ausweitung des Gemeinschaftsrechts und den Beitritt neuer Mitgliedsländer kontrolliert. Probleme, wie scheinbar signifikante Abhängigkeiten zwischen den Variablen des Modells (Scheinkorrelationen), die im Zusammenhang mit fehlender Stationarität¹⁰ auftreten können, werden somit von vornherein vermieden und die Analyse langfristiger Niveaus statt kurzfristiger Veränderungen der Verletzung Europäischen Rechts ermöglicht (Banerjee et al. 1993; Enders 1995). Dies ist auch notwendig, weil das Argument von Zürn (1997) nach einer Modellspezifikation in Niveaus statt Differenzen verlangt. Von Interesse ist die Erklärung der Höhe der Verletzungen pro Rechtsakt, und nicht die Erklärung der Veränderung der Anzahl der Verletzungen im Zeitverlauf.

Die Variable »Verletzungen pro Rechtsakt« wurde folgendermaßen generiert: Zunächst wurden diejenigen Verstöße aus der Datenbank aller aktienkundigen Verstöße der Mitgliedsstaaten gegen das europäische Gemeinschaftsrecht ausgewählt, die zwischen 1978 und 1998 begangen wurden, für die eine begründete Stellungnahme der Kommission vorliegt und die sich einem Politikfeld zuordnen lassen. Diese 5569 Verletzungen wurden nach Jahr und Land bzw. Jahr und Politikfeld zu den Variablen »systemische Verletzungen« und »sektorale Verletzungen« aggregiert und anschließend ins Verhältnis zu allen potenziellen Verletzungen pro Jahr und Land oder Politikfeld gesetzt. Als Proxy für die potenziellen Verletzungen wurde dabei für die systemische Analyse die Anzahl von geltenden Rechtsakten pro

- 9 Allein zwischen den Jahren 1983 und 1998 hat sich beispielsweise der Umfang des geltenden Europäischen Rechts (*Community Legislation in Force*), das die Mitgliedsstaaten potenziell verletzen können, von 4566 auf 9767 Rechtsakte mehr als verdoppelt. Parallel dazu stieg die Anzahl der Mitglieder im Untersuchungszeitraum von zunächst neun auf 15 Staaten.
- 10 Fehlende Stationarität liegt bei Zeitreihen vor, wenn die Momente einer Verteilung über die Zeit hinweg nicht konstant sind und aktuelle Variablenwerte durch ihre vorhergehenden Variablenwerte vorhergesagt werden können. Dies ist bei der Anzahl der jährlichen Verstöße gegen Europäisches Recht der Fall. Die Variable weist einen systematischen Aufwärtstrend auf (Börzel 2001). Bewegen sich unabhängige Variablen in dieselbe oder die entgegengesetzte Richtung, kann es zu Scheinkorrelationen kommen.

Jahr («systemische Rechtsakte») und bei der sektoralen Analyse die Anzahl von geltenden Rechtsakten pro Jahr und Politikfeld multipliziert mit der Anzahl der Mitgliedsländer der Europäischen Union («sektorale Rechtsakte») verwendet. Hinter dieser Operationalisierung verbirgt sich die Annahme, dass jedes Mitgliedsland jeden Rechtsakt, der in Kraft ist, einmal pro Jahr verletzen kann. Die für die Relativierung der Zahl der Regelverstöße notwendige Variable »systemische Rechtsakte« beruht auf jährlichen Daten zur *Legislation in Force* (geltende Rechtsakte) aus dem *Directory of Community Legislation in Force*.

Zur Generierung der Variable »sektorale Rechtsakte« mussten – mangels Daten zur sektoralen *Legislation in Force* – zusätzlich Daten zum *Legal Output* (verabschiedete Rechtsakte) herangezogen werden.¹¹ Zunächst wurde mithilfe der Daten zu den geltenden Rechtsakten der Prozentsatz des kumulierten *Legal Output* berechnet, der im Untersuchungszeitraum 1978 bis 1998 noch tatsächlich in Kraft war. Dabei zeigte sich, dass dieser Prozentsatz für alle Politikfelder um jährlich rund einen Prozentpunkt abnahm. Unter der Voraussetzung, dass über die Zeit das Verhältnis von kumuliertem *Legal Output* zu *Legislation in Force* zwischen den einzelnen Politikfeldern keinen erheblichen Schwankungen unterworfen ist, ermöglichte dies wiederum eine zuverlässige Schätzung der Anzahl geltender Rechtsakte pro Jahr und Politikfeld, auf denen die Variable »sektorale Rechtsakte« beruht.

Hinsichtlich der Zahl der Beobachtungen ergibt sich für die systemische Untersuchung über den Untersuchungszeitraum von 21 Jahren eine maximal mögliche Anzahl von 245 Staatenjahren und für die sektorale Untersuchung von 231 Politikfeldjahren.¹² Aufgrund von fehlenden Werten (*missing values*) für einige der unabhängigen Variablen in bestimmten Jahren und für bestimmte Mitgliedsstaaten liegt die Zahl der Beobachtungen jedoch in Abhängigkeit vom getesteten Modell unter der maximal möglichen.

3.3. Die Kodierung der Politikfelder nach ihrem Regelungscharakter

Zum Testen der Zürnschen Hypothesen wurde jedes Politikfeld entweder als eher positiv (marktkorrigierend), negativ (marktschaffend) oder als sowohl positiv wie auch negativ eingeordnet (vgl. Tabelle 1).

Innerhalb der verschiedenen Politikfelder lassen sich sowohl einzelne Regelungen mit marktschaffender als auch solche mit marktkorrigierender Wirkung finden, was eine eindeutige Zuordnung des Politikfelds erschwert. Bisherige Studien zu positiver und negativer Integration haben sich deshalb auf die Analyse eindeutig zuzuordnender Regelungen beschränkt (Scharpf 1996, 1997a; Zürn 1997, 2002). Aber auch auf der Ebene einzelner Rechtsakte fällt eine eindeutige Unterscheidung zwischen marktschaffender und marktkorrigierender Wirkung häufig nicht leicht. Für die empirische Anwendung des Konzepts ist es letztendlich unerheblich, auf welcher

11 Wir danken Wolfgang Wessels, dass er uns diese Daten zur Verfügung gestellt hat.

12 Die Zahl der Untersuchungseinheiten ergibt sich aus der Multiplikation der Mitgliedsländer mit den Jahren ihrer Mitgliedschaft bzw. der Politikfelder mit den Jahren ab ihrer Einführung.

Analyseebene – Rechtsakt, Regelung, Politikprogramm oder Politikfeld – die Unterscheidung zwischen marktschaffender und marktkorrigierender Integration ansetzt. Vielmehr deutet gerade die bereits auf der Ebene einzelner Rechtsakte schwierige Zuordnung darauf hin, dass die empirische Unterscheidung von positiver und negativer Integration ein eher substanzielles denn graduelles Problem darstellt. Wenn die Charakterisierung einzelner Politikfelder und Rechtsakte als positiv bzw. negativ grundsätzlich abgelehnt wird, stellt sich die Frage, ob die theoretisch durchaus sinnvolle Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration überhaupt empirisch überprüfbar ist. Wir halten es jedoch für durchaus möglich, auf der Grundlage der allgemeinen Ziele, welche die Europäische Union mit den jeweiligen Politiken verfolgt, sowie der zu deren Erreichung hauptsächlich genutzten Instrumente einzelne Politikfelder als *vorwiegend* marktkorrigierend oder marktschaffend zu kategorisieren.

So verfolgt zum Beispiel sowohl die europäische *Energie-* als auch die *Verkehrspolitik* das Ziel, den Binnenmarkt mit dem Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze zu verwirklichen bzw. weiter auszubauen, ist also eindeutig negativ (Art. 154-156 EGV). Gleiches gilt für die *Wettbewerbs-* sowie die *Industriepolitik*, da die Europäische Union hiermit eine offene Marktwirtschaft mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb (Art. 81-89 EGV) und einer entsprechend wettbewerbsfähigen Industrie gewährleisten will (Art. 157 EGV). Mit den zur Marktschaffung eingesetzten Instrumenten des Kartellverbots und der Fusionskontrolle wird zudem auch das *Unternehmensrecht* erfasst. Schließlich kann auch der gemeinsamen *Außenhandelspolitik* und der damit eng zusammenhängenden *Zollpolitik* marktschaffende Wirkung zugeschrieben werden. Hier verfolgt die EU das Ziel, durch die Schaffung einer Zollunion zur fortschreitenden Liberalisierung des europäischen Handelsverkehrs beizutragen und die Wettbewerbsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Unternehmen zu steigern (Art. 131 EGV). Schließlich dient auch die *Wirtschaftspolitik* der Errichtung des Gemeinsamen Marktes (Art. 2, 98 EGV).

Hingegen soll die gemeinsame *Agrar- und Fischereipolitik* den in der Landwirtschaft tätigen Personen eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten und die Märkte stabilisieren (Art. 32, 33 EGV). Sie verfolgt damit ein für positive Regelungen charakteristisches Ziel, durch Umverteilung der Ressourcen schwächere Marktteilnehmer zu schützen (Zürn 2002: 91). Durch gemeinsame Marktordnungen mit Absicherung der Preise wird in den Binnenmarkt eingegriffen. Ebenso verfolgt die EU mit der *Beschäftigungs-* und *Sozialpolitik* ein marktkorrigierendes Ziel. So soll ein hohes Maß an sozialem Schutz und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen – z. B. durch Regelungen zur Sicherheit am Arbeitsplatz oder im Krankheitsfall – gewährleistet werden (Art. 136 EGV). Auch die gemeinsame *Umweltpolitik* zeichnet sich durch positive Regelungen wie vor allem Richtlinien zu Umweltqualitäts-, Verfahrens- und Produktnormen aus, die der Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der Bewältigung von Umweltproblemen dienen (Art. 174-176 EGV).

Die Politikfelder *Verwaltung und Allgemeines, Justiz und Inneres* und *Bildung und Forschung* lassen sich hingegen weder als ausschließlich positiv noch negativ

charakterisieren. Während *Verwaltung und Allgemeines* weder marktkorrigierend noch marktschaffend ausgerichtet ist, finden sich in den beiden anderen Politikfeldern beide Regelungsformen gleichermaßen wieder. So verfolgt die Europäische Union im Rahmen ihrer *Bildungspolitik* das Ziel, durch die wechselseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen die Mobilität von Personen innerhalb des Binnenmarktes zu fördern (Art. 47 EGV), während die *Forschungspolitik* dazu dient, mit Hilfe intensiver Forschungsförderung die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu stärken und das industrielle Potenzial besser zu nutzen (Art. 163 EGV). Ähnlich verhält es sich bei der *Innen- und Justizpolitik*, die mit der Beseitigung von Grenzkontrollen (Schengen) ein tragendes Element des Binnenmarktes darstellt (Art. 62 EGV); gleichzeitig ist das Ziel einer gemeinsamen Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik zur Sicherung der EU-Außengrenzen sowie die gemeinsame Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung darauf gerichtet, »negative Externalitäten« des Binnenmarktes zu korrigieren (Art. 63 EGV). Da die beiden Politikfelder *Justiz und Inneres* und *Bildung und Forschung* sowohl positive als auch negative Komponenten beinhalten, haben wir sie in unserer Studie als neutral eingestuft. Das nicht kategorisierbare Politikfeld *Verwaltung und Allgemeines* haben wir hingegen nicht berücksichtigt.

Die Einteilung der restlichen Politikfelder nach ihrer vorwiegend marktkorrigierenden bzw. marktschaffenden Wirkungsweise basiert neben der Analyse der jeweiligen politikfeldbezogenen Zielsetzung und der gewählten Instrumente auf der exemplarischen Untersuchung einzelner Rechtsakte. Dazu wurden die in einem Politikfeld am häufigsten verletzten Rechtsakte herangezogen, die dementsprechend die meisten Implementationsprobleme aufweisen. Eine inhaltliche Analyse der meistverletzten Richtlinien und Verordnungen in Bezug auf deren positiven oder negativen Charakter bestätigt die vorgenommene Einordnung der Politikfelder (vgl. Appendix III).

So wird zum Beispiel in der häufig verletzten Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Milch¹³ zwar betont, dass ein gemeinsamer Markt für Milch und Milcherzeugnisse die Beseitigung von Handelshemmnissen erfordert. Jedoch wird zugleich festgestellt, dass weitere Interventionsmaßnahmen zur Stabilisierung der Märkte notwendig sind. Durch Festlegung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen für Milch, Milcherzeugnisse und Butter und von Qualitäts- und Vermarktungsnormen greift die Verordnung zudem regulierend in den Markt ein, was die Einteilung des Politikfelds *Landwirtschaft* als positiv bestätigt. Ebenso bestätigen die meistverletzten Verordnungen im Bereich *Energie und Verkehr* die Charakterisierung des Politikfelds als marktschaffend. Beispielsweise dient die Verordnung zur Anwendung des Grundsatzes zum freien Dienstleistungsverkehr auf die Seeschifffahrt¹⁴ der Erweiterung bestehender Märkte, während jene über den Zugang

13 Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse.

14 Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedsstaaten sowie zwischen Mitgliedsstaaten und Drittländern.

von Luftfahrtunternehmen zu Strecken des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs¹⁵ die Schaffung eines neuen Marktes beabsichtigt (O'Reilly/Stone Sweet 1998).

Die häufige Verletzung der Verordnung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer¹⁶ scheint zunächst unserer Charakterisierung des Politikfelds *Arbeit und Soziales* als marktkorrigierend zu widersprechen. Hier lässt sich aber argumentieren, dass die Verordnung insofern eine Ausnahme darstellt, weil sie eine direkte Ausführung des Art. 39 EGV darstellt, der im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts explizit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer festschreibt. Zudem wird mit den anderen meist-verletzten Rechtsakten, die sich nicht direkt auf die Umsetzung eines Vertragsartikels beziehen, wiederum eine marktregulierende Intention verfolgt. Die Verordnung zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit¹⁷ dient dazu, die Nachteile abzuschaffen, die sich bislang für innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer in Bezug auf den Genuss der Leistungen der sozialen Sicherheit ergaben, und greift somit marktkorrigierend ein. Auch die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung¹⁸ hat eindeutig zum Ziel, potenziell schwächere Marktteilnehmer zu schützen.

Tabelle 1: Einteilung der Politikfelder nach positiv und negativ

Politikfeld	Abkürzungen	Einteilung
Verwaltung und Allgemeines	adm	n.k.
Landwirtschaft	agr	+
Wettbewerb	com	-
Wirtschaft und Finanzen	eco	-
Bildung und Forschung	edu	-/+
Arbeit und Soziales	emp	+
Unternehmensrecht	ent	-
Umwelt	env	+
Fischerei	fis	+
Justiz und Inneres	jah	-/+
Binnenmarkt und Industriepolitik	sem	-
Zoll- und Steuerpolitik	tax	-
Energie und Verkehr	ten	-
Außenhandel	tra	-

n.k. nicht kategorisierbar, - negativ, + positiv

- 15 Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs.
- 16 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.
- 17 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.
- 18 Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

4. Zur Implementationslogik marktkorrigierender Regelungen in der EU

4.1. Operationalisierung der Hypothesen und Indikatoren

Verstöße gegen positive und negative EU-Regelungen

Die erste Hypothese, die aus dem Zürnschen Argument hinsichtlich der besonderen Implementationslogik positiver Regelungen folgt, besagt, dass positive Regelungen häufiger verletzt werden als negative Regelungen. Als abhängige Variable für die ökonometrische Überprüfung dienen die sektoralen Verletzungen pro sektorialem Rechtsakt je Politikfeld und Jahr, als unabhängige Variablen die beiden kategorialen Variablen neutraler Regelungscharakter («neutral») und positiver Regelungscharakter («positiv»). Die beiden unabhängigen Variablen sind jeweils als Dummyvariable mit den beiden Ausprägungen 0 und 1 kodiert und kontrastieren so neutrale und positive Politikfelder jeweils gegenüber den beiden anderen Politikfeldern. Dies ermöglicht den Vergleich der durchschnittlichen Verletzungshäufigkeit zwischen positiven, neutralen und negativen Politikfeldern im Rahmen der Regressionsanalyse. Als Indikator für die von Zürn behaupteten Implementationsprobleme positiver Regelungen wird die Häufigkeit von Verletzungen pro Rechtsakt innerhalb der 14 gewählten Politikfelder verwendet. In Politikfeldern, denen eine marktkorrigierende Wirkung zugeschrieben wurde, müssten gemäß der Zürnschen These mehr Verletzungen pro Rechtsakt zu finden sein als bei den als marktschaffend charakterisierten Politikfeldern. Damit die Zürnsche Hypothese zur Bedeutung des Regelungscharakters für die Verletzungshäufigkeit widerlegt werden kann, müssen wir demnach zeigen, dass

- (a) kein signifikanter Zusammenhang zwischen positivem oder negativem Regelungscharakter eines Politikfelds und der Häufigkeit von Verletzungen pro Rechtsakt innerhalb dieses Politikfelds besteht; *oder*
- (b) die Häufigkeit von Verletzungen pro Rechtsakt in den als positiv charakterisierten Politikfeldern signifikant geringer ist als in den negativ kodierten Politikfeldern.

Art der Verstöße gegen positive und negative Regelungen

Die zweite Hypothese, die sich aus dem Zürnschen Argument ergibt, legt nahe, dass Verletzungen positiver Regelungen vor allem im Bereich der effektiven Implementation auftreten, wo sie gegen nicht-staatliche Akteure durchgesetzt werden müssen. Das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union unterscheidet nicht nach politischer und effektiver Implementation. Es nimmt jedoch eine Einteilung nach vier verschiedenen Verletzungsarten vor, von denen sich jeweils zwei der politischen und der effektiven Implementation zuordnen lassen. So stellen die mangelnde oder falsche *Umsetzung* von Europäischem ins nationale Recht sowie die falsche *Anwendung* Europäisches Rechts durch die Mitgliedsstaaten eine Vertragsverletzung dar. Bei Verstößen gegen EU-Recht, die sich auf die rechtliche Umsetzung beziehen, unterscheidet das Vertragsverletzungsverfahren zwischen der *Nichtumsetzung* von Europäischen Richtlinien ins nationale Recht (Verletzungstyp 1) und deren *fehlerhaften* Umsetzung (Verletzungstyp 2). Diese Art von Vertragsverletzungen kann entsprechend nur in der Phase der politischen oder legalen Implementation

erfolgen, in der internationale Vereinbarungen in nationale Gesetze gegossen werden (Zürn 1997: 54). Im Umweltbereich wurden zum Beispiel mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, weil diese die Trinkwasser-Richtlinie zunächst gar nicht umgesetzt hatte und später eine Reihe der in der Richtlinie zur Qualität von Trinkwasser spezifizierten Parameter nicht ins nationale Recht übernahm (Börzel 2003a: 83).

Bei möglichen Verletzungen im Bereich der Anwendung Europäischen Rechts wird zwischen der fehlerhaften Anwendung von einmal ins nationale Recht umgesetzten *Richtlinien* (Verletzungstyp 3) und der fehlerhaften Anwendung von *unmittelbar wirkenden* Verordnungen, Vertragsartikeln und Entscheidungen der Kommission (Verletzungstyp 4) unterschieden. Diese Verstöße beziehen sich auf Versäumnisse der Mitgliedsstaaten, Europäische Rechtsakte innerhalb ihres Hoheitsbereiches gegenüber gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren praktisch durchzusetzen und erfolgen insofern in der Phase der effektiven Implementation von Rechtsakten. So wurden mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Spanien eingeleitet, weil nach Umsetzung der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung spanische Behörden Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte genehmigt hatten, ohne von den Antragstellern die für die Genehmigung notwendige Umweltverträglichkeitsstudie zu verlangen bzw. die Umweltverträglichkeitsstudien ordnungsgemäß zu prüfen (Börzel 2003a: 105).

Als Indikator für die von Zürn behaupteten Probleme positiver Regelungen in der Phase der *effektiven* Implementation werden deshalb jene Verstöße gegen Europäisches Recht pro Rechtsakt verwendet, die unter die Verletzungsarten 3 und 4 fallen. Gemäß dem Zürnschen Argument müssten für den Fall positiver Regelungen entsprechend mehr Vertragsverletzungsverfahren aufgrund dieser Verletzungstypen eingeleitet worden sein als in den Kategorien 1 und 2. Damit die Zürnsche Hypothese über den Zusammenhang zwischen Implementationsphase, Regelungscharakter und Verletzungshäufigkeit widerlegt werden kann, müsste die statistische Analyse daher ergeben, dass

- (a) sich die Verletzung positiver Regelungen gleichermaßen auf Probleme in der rechtlichen Umsetzungsphase (Verletzungstypen 1 und 2) und auf Probleme während der Anwendungs- und Durchsetzungsphase (Verletzungstypen 3 und 4) bezieht; *oder*
- (b) für den Fall positiver Regelungen mehr Vertragsverletzungsverfahren aufgrund der Verletzungstypen 1 und 2 als aufgrund der Verletzungstypen 3 und 4 eingeleitet wurden; *oder*
- (c) die aufgrund der Verletzungstypen 3 und 4 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren sich gleichermaßen auf positive wie auf negative Regelungen beziehen; *oder*
- (d) sich die aufgrund der Verletzungstypen 3 und 4 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren häufiger auf negative als auf positive Regelungen beziehen.

Staatskapazität und Regelverstöße

Die dritte Hypothese von Zürn lässt erwarten, dass positive Regelverletzungen durch mangelnde Kapazitäten von Staaten verursacht werden. Staatskapazität wird

sowohl in der Implementations- als auch in der *Compliance*-Forschung als ein wichtiger Erklärungsfaktor für systemische Varianz bei der Implementation und Befolgung von Rechtsakten betrachtet (Mayntz 1983; Chayes/Chayes Handler 1995; Jänicke/Weidner 1997; Haas 1998). Als problematisch erweist sich jedoch, dass sowohl der Begriff der Staatskapazität als auch dessen Operationalisierung in der Literatur uneinheitlich sind. Während staats- oder ressourcenzentrierte Ansätze Kapazität als die Handlungsfähigkeit eines Staates definieren, die sich aus der Summe seiner rechtlichen Kompetenzen und finanziellen, militärischen und humanen Ressourcen ergibt (Przeworski 1990; Martin-Vazquez/Boex 1997; Haas 1998; Simmons 1998), argumentieren neo-institutionalistische Ansätze, dass die innerstaatliche institutionelle Struktur auf den Grad der Handlungsfähigkeit und Entscheidungsautonomie des Staates einwirkt (Katzenstein 1978; Evans 1995).

Zürn bezieht sich auf beide Argumentationsstränge und versteht unter Staatskapazität die Fähigkeit des Staates, Recht jenseits des Nationalstaats gegen den Widerstand gesellschaftlicher Gruppen durchzusetzen (Zürn 1997: 53f). Für die Phase der rechtlichen Umsetzung (politische Implementation) steht die Rolle von Vetospielern im Vordergrund (Putnam 1988; Haverland 1999), die aber von Zürn vernachlässigt werden. Zürn begründet die Auslassung von Vetospielern damit, dass die so genannte Zwei-Ebenen-Spiel-Problematik für die rechtliche Umsetzung von positiven und negativen Regelungen gleichermaßen zutreffe: Innenpolitische Akteure könnten die Transposition positiver wie negativer Richtlinien ins nationale Recht blockieren. Die besondere Implementationslogik positiver Regelungen komme erst bei der effektiven Implementation zum Tragen (Zürn 1997: 54), weil sie – anders als negative Regelungen – noch gegenüber den gesellschaftlichen Zielgruppen durchgesetzt werden müssen. Um den Widerstand »faktischer« Vetospieler zu überwinden, bedürfe der Staat administrativer, finanzieller und technologischer Kapazitäten. Um die Aussagen Zürns zur Erklärung der unterschiedlichen Implementationslogik positiver und negativer Regelungen zu testen, muss deshalb überprüft werden, inwiefern einerseits die Vernachlässigung des Vetospielerkonzepts und andererseits die Aufnahme der Staatskapazität als Erklärungsfaktoren gerechtfertigt sind.

Da für Zürn die administrativen, finanziellen und technologischen Kapazitäten von Staaten für die effektive Durchsetzung internationalen Rechts entscheidend sind, ziehen wir Indikatoren heran, die auf die finanzielle und personelle Ausstattung von Staaten abstellen. Um bereits in nationales Recht umgesetzte internationale Regelungen gegenüber gesellschaftlichen Zielgruppen durchzusetzen, benötigt der Staat zum einen ausreichend qualifiziertes Personal (humane Ressourcen), das die Anwendung und Einhaltung des Rechts gewährleistet (Brautigam 1996; Kaufmann et al. 1999; Mbaye 2001). Zum anderen sind finanzielle Ressourcen erforderlich, um die Personalkosten zu tragen sowie gegebenenfalls in die Infrastruktur zu investieren, die zur Anwendung von Recht sowie zur Überwachung und Sanktionierung von Rechtsverletzungen notwendig ist, so etwa in Messsysteme zur Überwachung von Umwelt- oder Lebensmittelstandards. Drittens sind eventuell Ausgleichszahlungen z. B. in Form von Subventionen an die »Verlierer« internationaler Regelungen zu leisten (Börzel 2003a; Héritier 2001). Für die Phase der *effektiven* Implementation

wird deshalb im Sinne von Zürn argumentiert, dass die erfolgreiche Durchsetzung internationalen Rechts umso wahrscheinlicher ist, je mehr humane und finanzielle Ressourcen einem Staat für die Anwendung Europäischen Rechts sowie für die Überwachung und die Sanktionierung von Regelverstößen zur Verfügung stehen.

Damit die Kapazitätshypothese von Zürn als widerlegt gelten kann, müssen wir zeigen, dass

- (a) eine größere Zahl von Vetospielern in der rechtlichen Umsetzungsphase (politische Implementation) zu weniger Regelverletzungen führt bzw. Vetospieler keine Auswirkung auf die rechtliche Umsetzung haben; *oder*
- (b) Vetospieler auch für die Anwendung und Durchsetzung Europäischen Rechts (effektive Implementation) eine Rolle spielen; *und*
- (c) finanzielle und humane Ressourcen nicht nur in der Anwendungs- und Durchsetzungsphase (effektive Implementation), sondern auch auf die rechtliche Umsetzung (politische Implementation) einen Einfluss haben; *oder*
- (d) finanzielle und humane Ressourcen sich gleichermaßen auf die Verletzungswahrscheinlichkeit positiver und negativer Regelungen auswirken.

Um die von Zürn betonte unterschiedliche Bedeutung von institutionellen und parteilichen Vetospielern einerseits und faktischen Vetospielern andererseits für die Um- und Durchsetzung von internationalen Regelungen hervorzuheben, wird im Folgenden zwischen zwei Kapazitätsbegriffen unterschieden (vgl. Schaubild 1). Die Fähigkeit eines Staates, die zur Implementation internationaler oder europäischer Regelungen notwendigen Veränderungen trotz der institutionellen und parteilichen Vetospieler durchzusetzen (Duina 1997; Haverland 2000), wird als *politische* Kapazität bezeichnet. Die von Zürn als zur Durchsetzung gegenüber »faktischen« Vetospielern relevant erachteten administrativen, finanziellen und technologischen Kapazitäten (Zürn 1997: 54) werden schließlich zur *administrativen* Kapazität eines Staates zusammengefasst. Im Vergleich zur *administrativen* Kapazität, welche die Fähigkeit des Staates zur Durchsetzung von internationalen Regelungen gegenüber »faktischen« Vetospielern als Ausdruck seiner finanziellen und humanen Ressourcen begreift, wird die *politische* Kapazität dann durch das innerstaatliche Institutionengefüge bestimmt.

Schaubild 1: Operationalisierung der Zürnschen Kapazitätshypothese

Politische Kapazität	Administrative Kapazität		
	finanzielle Ressourcen	humane Ressourcen	
		quantitativ	qualitativ
Anzahl der institutionellen und parteilichen Vetospieler	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Anteil der Steuereinnahmen am BIP	Anteil der Staatsausgaben für Beschäftigte im öffentlichen Dienst am BIP Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	höhere Bildungsdauer in Jahren bürokratische Effizienz

Um den ersten Teil der Zürnschen Kapazitätshypothese zu testen, die auf die *politische* Kapazität von Staaten abstellt, greifen wir auf den von Tsebelis entwickelten Vetospieler-Ansatz zurück (Tsebelis 1995, 2002a). Die verwendete Variable für politische Staatskapazität (»Vetospieler«) ist die adjustierte Anzahl der Vetospieler in einem politischen System nach Beck et al. (2001). Diese Variable ist der in vergleichbaren Untersuchungen (Mbaye 2001) verwendeten, nicht adjustierten Anzahl der Vetospieler nach Tsebelis (2002b) überlegen, da sie unter anderem die Abhängigkeit der Vetospieler untereinander und die Art des Wahlsystems berücksichtigt. Folglich wird politische Kapazität nicht nur pauschal als Konsequenz der Zahl der Vetospieler betrachtet, sondern auch den Präferenzen der Akteure wird hinsichtlich des Reformpotenzials von Staaten Bedeutung beigemessen (Tsebelis 2002a). Zwar berücksichtigt auch ein solcher »adjustierter« Vetospielerindex nicht die Präferenzen sämtlicher Vetospieler für den Untersuchungszeitraum von 21 Jahren, die 14 untersuchten Politikfelder und neun bis 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, doch der Index ist durch die Berücksichtigung parteipolitischer Orientierung und institutionell begründeter Interessen einer bloßen Auflistung potenzieller Vetospieler – mit a priori unterstellter ideologischer Distanz – überlegen.

Den zweiten Teil der Zürnschen Kapazitätshypothese, die auf die *administrative* Kapazität von Staaten rekurriert, testen wir anhand von Daten zur finanziellen und personellen Ausstattung des Staates. Wir greifen dabei auf Indikatoren zurück, die in vergleichsweise direktem Zusammenhang mit dem theoretischen Konzept der administrativen Kapazität stehen und diese nicht nur indirekt über die wirtschaftliche Leistung oder Leistungsfähigkeit von Staaten messen.¹⁹ Als Indikator für die finanziellen Ressourcen verwenden wir zunächst das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (»BIP pro Kopf«), anhand dessen eine Aussage über die Finanzkraft des Staates im Allgemeinen getroffen werden soll. Wir gehen davon aus, dass der Reichtum eines Staates Ausdruck seiner Möglichkeit ist zu entscheiden, ob und inwiefern er Mittel zur Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats generiert und einsetzt. Die Daten für die Variable Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in tausend konstanten US-Dollar stammen aus den *World Development Indicators* der Weltbank (World Bank 2001). Um eine direktere Aussage darüber treffen zu können, wie viele Mittel dem Staat tatsächlich zur Verfügung stehen, um die zur Durchsetzung von internationalem Recht nötigen Maßnahmen einleiten zu können, verwenden wir der

19 Aus diesem Grund verzichten wir auch – außer bei der Variable für bürokratische Effizienz und Professionalität des öffentlichen Dienstes – auf die Verwendung gängiger Kapazitätsindizes, für die aufgrund ihrer Zusammensetzung eine Aufnahme in das getestete Modell nicht gerechtfertigt werden kann. Dies gilt beispielsweise auch für »Relative Political Extraction« (Arbetman/Kugler 1997). Es ist nicht ersichtlich, warum die Förderung von Rohstoffen oder Ausgaben zur Finanzierung des Gesundheitswesens in einem Zusammenhang mit der Durchsetzung von Europäischen Regelungen gegenüber gesellschaftlichen Zielgruppen stehen sollte. Erschwerend kommt hinzu, dass die gängigen Kapazitätsindikatoren zwar weltweit allgemeine Kapazitätsunterschiede vergleichsweise gut erfassen, dies jedoch innerhalb der Gruppe der Mitgliedsländer der EU nur unzureichend leisten. Deshalb sind sie zur Erklärung der Varianz zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der jährlichen Anzahl an Verletzungen pro Europäischem Rechtsakt ungeeignet.

Literatur folgend zusätzlich den Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (»Steuereinnahmen«) (Martinez-Vazquez/Boex 1997; Byun 2001; Mbaye 2001). Die Daten hierzu stammen ebenfalls von der Weltbank (World Bank 2001).

Die Operationalisierung der Humanressourcen ist komplizierter. Zur effektiven Anwendung und Durchsetzung von Recht benötigt der Staat ausreichend Personal, das zudem hinreichend qualifiziert ist, Rechtsakte zu vollziehen. Dazu gehört neben rechtlichen Kenntnissen der konkreten Verhaltensanforderungen, die sich aus Regelungen ergeben, auch technische Expertise zur praktischen Anwendung und Überwachung der Regelbefolgung. Zum einen gehen wir davon aus, dass je mehr ein Staat anteilig am Bruttoinlandsprodukt für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten aufwendet (»Ausgaben«) und je größer der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter ist (»Beschäftigte«), desto mehr personelle Ressourcen stehen ihm für die Anwendung und Durchsetzung von Recht zur Verfügung. Die Daten für die beiden Indikatoren quantitativer humaner Ressourcen stammen jeweils von Cusack (Cusack et al. 1989; Cusack 1998). Um zum anderen die Qualifikation des Personals zu erfassen, verwenden wir die durchschnittliche »höhere« Bildungsdauer in Jahren der Bevölkerung über 20 Jahre eines Landes (»Bildung«). Wir gehen davon aus, dass sich anhand dieses, über die höhere Bildungsdauer ermittelten, allgemeinen Bildungsgrads der Bevölkerung auch eine Aussage über die Qualifikation der im öffentlichen Dienst Beschäftigten treffen lässt. Je höher der Bildungsgrad, desto wahrscheinlicher ist es, dass auch Staatsbedienstete gut ausgebildet sind und damit über die nötige Expertise verfügen, um die Verhaltensanforderungen einer internationalen Regelung zu erfassen und effektiv durchzusetzen. Die Daten zur Bildungsdauer stammen von Barro und Lee (1993, 1994, 2001). Die zweite qualitative Variable zur Überprüfung der Bedeutung humaner Ressourcen für *Compliance* mit Europäischem Recht folgt Mbaye (2001), die unter Rückgriff auf Daten von Auer et al. (1996) einen Index für bürokratische Effizienz und Professionalität des öffentlichen Dienstes (»Effizienz«) entwirft.²⁰

4.2. Analyseverfahren

Die Analyse der sektoralen und systemischen Modelle zur Erklärung von Verstößen gegen Europäisches Recht erfolgt mit einem Regressionsverfahren für gepoolte Daten nach Beck und Katz (1995, 1996). Dieses Verfahren besteht aus einer gepoolten OLS-Regression mit panelkorrigierten Standardfehlern (PCSEs). Die Verwendung dieses Verfahrens wird aufgrund der gewählten abhängigen Variable »Verletzungen pro Rechtsakt« möglich, deren Vorteile gegenüber der absoluten Anzahl der

20 Im Vergleich zu anderen Indikatoren, mit denen die Effizienz von Verwaltungen zu messen versucht wird, besitzen die Daten nach Auer et al. (1996) den Vorteil, dass sie nicht nur Teile des für uns relevanten Zeitraums 1978-98 umfassen, sondern auch die Varianz zwischen den Mitgliedsstaaten der EU ausreichend erfassen. Deshalb sind sie beispielsweise auch gegenüber den etablierten *Governance Indicators* der Weltbank (Kaufmann et al. 2003) vorzuziehen.

Verstöße pro Land oder Politikfeld und Jahr bereits diskutiert wurden.²¹ Für ein gepooltes Modell und gegen ein einfaches Querschnittsmodell spricht neben der Verfügbarkeit der Daten grundsätzlich insbesondere die zusätzliche Berücksichtigung von Varianz innerhalb einzelner Länder und Politikfelder über die Zeit. Allerdings bringen gepoolte Modelle auch eine Reihe methodischer Fallstricke mit sich (Hsiao 1986; Kittel 1999; Maddala 2001), die sich in der Verletzung von Annahmen des klassischen linearen Regressionsmodells äußern (Greene 2000). Dem Problem der Panelheteroskedastizität begegnet das Verfahren nach Beck und Katz (1995, 1996) durch die Verwendung panelkorrigierter Standardfehler, die verhindern, dass die Größe der Standardfehler unterschätzt und damit die Signifikanz der Regressionskoeffizienten überschätzt wird. Ein weiteres häufiges Problem gepoolter Analysen ist das Vorliegen serieller Autokorrelation. Dies ist – wie im Rahmen der Diskussion der abhängigen Variable bereits angedeutet – hier nicht der Fall. Deshalb besteht auch kein Bedarf an einer Korrektur für serielle Autokorrelation beispielsweise nach Prais-Winston oder Cochrane-Orcutt (Gujarati 2003). Ebenso kann auf die Aufnahme einer zeitlich verzögerten abhängigen Variable auf der Seite der unabhängigen Variablen verzichtet werden (*lagged dependent variable*), da auch aus theoretischer Sicht nichts die Vermutung nahe legt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Verletzung von der Anzahl früherer Verletzungen beeinflusst wird.

Hinsichtlich der Verwendung von *Fixed-Effects*-Modellen entscheiden wir uns in Übereinstimmung mit Plümper et al. (2003) gegen die Einführung von Länder-, Politikfeld- oder sogar Jahresdummies. Dies liegt insbesondere an der Multikollinearitätsproblematik, welche die gleichzeitige Verwendung von Dummies und Variablen, die sich einerseits zwischen den Ländern und Politikfeldern unterscheiden und andererseits im Zeitverlauf nicht variieren, auf der Seite der unabhängigen Variablen nicht erlaubt. Bei den Variablen »neutral«, »positiv« und »Effizienz« handelt es sich um solche zeitinvarianten Variablen. Erschwerend kommt hinzu, dass mit *Fixed-Effects* nicht untersucht werden kann, warum sich die Länder oder Politikfelder hinsichtlich ihrer Konstanten unterscheiden. Sie erklären im Rahmen des ökonometrischen Modells gerade den aus komparativer Sicht interessanten Anteil an Varianz, ohne in der Lage zu sein, eine substanzielle Erklärung für länder- oder politikfeldspezifische Unterschiede zu geben. Außerdem gehen durch die Verwendung von *Fixed-Effects* in großem Umfang Freiheitsgrade verloren.

4.3. Befund: Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats

Verstöße gegen positive und negative EU-Regelungen

Welche Bedeutung haben nun marktkorrigierende und marktschaffende Regelungen für die Verstöße gegen Europäisches Recht? Die allgemeine Regressionsanalyse in Tabelle 2 zeigt, dass die erste Hypothese einer empirischen Überprüfung anhand der

21 In Appendix II finden sich auch Regressionstabellen für die abhängige Variable »Verletzungen«. Es zeigt sich, dass die Ergebnisse unserer Analyse nicht wesentlich vom gewählten Schätzverfahren abhängen.

Verstöße gegen Europäisches Recht nicht standhält. Es besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und den Verletzungen pro Rechtsakt. Positive Rechtsakte werden im Durchschnitt nicht häufiger verletzt als negative oder neutrale. Am Anteil der erklärten Varianz und den anderen statistischen Kennzahlen lässt sich ebenfalls erkennen, dass dieses allgemeine Modell keine Erklärungskraft besitzt.

Tabelle 2: Sektorale Modelle der Verstöße gegen Europäisches Recht²²

Variablen	Allgemein	Verletzungsart [#]		Politikfeld-Fixed-Effects
		1 & 2	3 & 4	
Konstante	.01348*** (.00081)	1.085*** (.008)	1.009*** (.000)	.00168***
neutral	.00732 (.01172)	-.056*** (.015)	.061 (.054)	
positiv	-.00083 (.00081)	-.017* (.009)	.000 (.002)	
com				-.00003
eco				.00028
edu				.00156
emp				.00858***
ent				.06865***
env				.03602***
fis				-.00069*
jah				.06010
sem				.01172***
tax				-.00058*
ten				.00416**
tra				-.00158***
Obs.	261	261	261	261
Adj. r ²	.0000	.0014	.0256	.4352
Prob > F	.4671	.3087	.0130	.0000
Root MSE	.0321	.1849	.1061	.0241

Abhängige Variablen sind (transformierte) Verletzungen pro Rechtsakt. OLS-Regression mit zweiseitigem t-Test, PCSEs in Klammern. *** = $p < 0.01$, ** = $p < 0.05$, * = $p < 0.1$.

[#] Anmerkung zu den vergleichenden Modellen siehe Fn. 22.

- 22 Die vergleichenden systemischen und sektoralen Modelle nach Regelcharakter oder Verletzungsart unterscheiden sich von den einfachen systemischen oder sektoralen Modellen, da die Ergebnisse voneinander getrennt durchgeführter Regressionsanalysen nicht ohne weiteres verglichen werden können. Die Koeffizienten der einfachen Modelle sind zwar für jede einzelne Analyse interessant, ermöglichen aber keinen Vergleich des relativen Einflusses von Kapazität oder Politikfeldeigenschaften, da sich die Anzahl der Verletzungen pro Rechtsakt zwischen den negativen und positiven Rechtsakten und den einzelnen Verletzungsarten unterscheidet. Deshalb werden für die Vergleiche konstante Elastizitätsmodelle bzw. Log-lineare-Modelle (Gujarati 2003) verwendet, deren geschätzte Koeffizienten als prozentuale Veränderung der abhängigen bei einer Veränderung der unabhängigen Variablen interpretiert werden können. So wird ein direkter Vergleich der Koeffizienten möglich, auch wenn dann nicht mehr die absoluten Einflüsse, sondern Elastizitäten verglichen werden.

Art der Verstöße gegen positive und negative Regelungen

Die vergleichende Regressionsanalyse nach Verletzungsart in Tabelle 2 bestätigt, dass es den von Zürn (1997) postulierten Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und der Art der Regelverstöße bzw. den Phasen des Implementationsprozesses nicht gibt. Weder bei der legalen Implementation (1 & 2) noch bei der effektiven Implementation (3 & 4) zeigt sich hinsichtlich der Verletzungen pro Rechtsakt der erwartete Unterschied zwischen positiven und negativen Rechtsakten. Im Bereich der effektiven Implementation werden positive Regelungen genauso häufig verletzt wie negative und im Bereich der legalen oder politischen Implementation anscheinend sogar signifikant seltener. Auch die verschwindend geringen Determinationskoeffizienten (r^2) belegen, dass die unabhängigen Variablen »neutral« und »positiv« in keinem der Modelle einen entscheidenden Beitrag zur Erklärung der Varianz der abhängigen Variable beitragen können. Der zweite Teil des Zürnschen Arguments muss mithin als widerlegt gelten.

Tabelle 3: Spaltenanteile von Verstößen gegen negative und positive Regelungen in Bezug auf die vier Verletzungsarten

Verletzungsart	Regelungscharakter		Total
	negativ	positiv	
1	1374	1712	3086
	50.65	63.71	57.15
2	186	265	451
	6.86	9.86	8.35
3	470	321	791
	17.32	11.95	14.65
4	683	389	1072
	25.18	14.48	19.85
Total	2713	2687	5400
	100.00	100.00	100.00

Verletzungsart 1: Nichtumsetzung von Richtlinien ins nationale Recht; Verletzungsart 2: fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht; Verletzungsart 3: fehlerhafte Anwendung von Richtlinien; Verletzungsart 4: fehlerhafte Anwendung von Verordnungen, Vertragsartikeln und Entscheidungen.

Dieser Befund wird in Tabelle 3 bestätigt, die zeigt, wie sich positive und negative Verletzungen über die vier Verletzungsarten verteilen. Sowohl bei positiven als auch bei negativen Regelungen treten anteilsmäßig die meisten Verletzungen im Bereich der fristgerechten Umsetzung (legale Implementation) von Richtlinien ins nationale Recht auf (63,71% bzw. 50,65%). Entgegen der Zürnschen Hypothese fallen fast Zweidrittel aller positiven Verstöße in den Bereich der Nichtumsetzung (politische Implementation). Während sich bei der fehlerhaften Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht das Verhältnis von positiven und negativen Verletzungen ungefähr die Waage hält (9,86% bzw. 6,86%), liegt der negative Anteil bei der fehlerhaften Anwendung von Richtlinien höher (17,32% bzw. 11,95%). Schließlich gibt es bei der Durchsetzung direkt anwendbarer negativer Verordnungen, Ver-

tragsartikel und Entscheidungen der Kommission (effektive Implementation) offensichtlich sehr viel häufiger Probleme als dies bei positiven Verordnungen, Artikeln und Kommissionsentscheidungen der Fall ist (25,18% bzw. 14,48%).

Insgesamt können wir feststellen, dass der negative oder positive Charakter einer Regelung keine Auswirkung auf ihre Um- und Durchsetzungschancen hat. Das muss jedoch nicht bedeuten, dass Politikbeschaffenheiten generell keinen kausalen Einfluss ausüben. Es zeigt sich in Tabelle 2, dass sich durch eine *Fixed-Effects*-Spezifizierung des Modells die statistische Erklärungskraft erheblich steigern lässt. Signifikante Unterschiede der durchschnittlichen Verletzungen pro Rechtsakt treten zwischen den einzelnen Politikfeldern zu Tage. Es gehört zu den bereits zuvor beschriebenen grundlegenden Schwächen von *Fixed-Effects*-Modellen, dass das Modell keinerlei inhaltliche Erklärung für die Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der Verletzungen pro Rechtsakt zwischen den Politikfeldern bietet. Interessant sind die Ergebnisse aber insofern, als sie darauf hindeuten, dass über die Zeit konstante Politikfeldeigenschaften einen bedeutsamen Einfluss auf Verstöße gegen Recht jenseits des Nationalstaats besitzen müssen. Unsere Analyse hat gezeigt, dass es sich dabei nicht um den positiven, neutralen oder negativen Regelungscharakter handelt. Gleichwohl kann an dieser Stelle nur spekuliert werden, um welche Eigenschaften es dabei geht. Es bleibt offen, wie sich die Politikfelddummies mit Inhalt füllen lassen. Dieser Punkt wird in den Schlussfolgerungen des Beitrags nochmals aufgegriffen.

Staatskapazität und Regelverstöße

Die Analyse in Tabelle 4 belegt zunächst, dass es in der Tat einen Zusammenhang zwischen der administrativen Kapazität eines Staates und der Anzahl an Regelverstößen gibt (vgl. auch Jänicke 1990; Chayes/Chayes Handler 1995; Jänicke/Weidner 1997). Sieht man von den positiven Vorzeichen der Koeffizienten für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und die erste quantitative Humanressourcenvariable (»Ausgaben«) ab, dann zeigt sich, dass eine größere administrative Kapazität eines Staates weniger Verstöße gegen Europäisches Recht mit sich bringt. Die Koeffizienten sind signifikant von Null verschieden und die Güte des Modells ausgesprochen gut. Es bleiben aber zwei kontraintuitive Ergebnisse, für die nicht mehr als nur Ad-hoc-Erklärungen gegeben werden können. Der positive Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Wohlstand und den Verletzungen pro Rechtsakt könnte sich darauf zurückführen lassen, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger die finanziellen Ressourcen zur Einhaltung Europäischen Rechts misst, als vielmehr ökonomische und möglicherweise auch politische Stärke und Macht. Auf Letztere bezieht sich die in der *Compliance-(through enforcement)*-Literatur diskutierte Macht-Hypothese, die einen positiven Zusammenhang zwischen Macht und Regelverstößen postuliert (Börzel et al. 2003; Mbaye 2001).

Noch vager muss die Interpretation des zweiten kontraintuitiven Ergebnisses ausfallen. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die am Bruttoinlandsprodukt anteiligen staatlichen Aufwendungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst tatsächlich administrative Kapazität und Steuerungsfähigkeit erfassen. Könnte es nicht sein, dass gerade ein schlanker Staat in der Lage ist, Regelverletzungen zu unterbinden?

Wenn wir in Tabelle 4 zwischen Verstößen gegen positive und negative Regelungen unterscheiden, zeigt sich, dass der oben gefundene Zusammenhang zwischen administrativer Kapazität und Verletzungen pro Rechtsakt – von zwei Ausnahmen abgesehen – sowohl für negative als auch für positive Regelverstöße gilt. Sowohl im negativen als auch im positiven Modell können die unabhängigen Variablen einen vergleichsweise großen Anteil der Varianz der Verletzungen pro Rechtsakt erklären. Die Unterscheidung zwischen dem positiven und negativen Charakter einer Regelung für den Einfluss von Kapazität auf Steuerungsversagen macht nur hinsichtlich der Steuereinnahmen und der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Sinn. Während dieses Ergebnis den dritten Teil des Zürnschen Arguments, dass sich Verletzungen positiver Regelungen auf die mangelnde Kapazitäten zurückführen lassen, zumindest bedingt unterstützt, zeigt die vergleichende Analyse nach Phasen des Implementationsprozesses, dass administrative Kapazitäten hier nicht die von Zürn prognostizierte Rolle spielen, da sie eher im Bereich der rechtlichen Umsetzung von Bedeutung sind. Scheinen »Steuereinnahmen« und »Beschäftigte« für die effektive Implementation bedeutungslos zu sein, so sind die Koeffizienten im Bereich der politischen Implementation auf dem 10%-Niveau signifikant.

Tabelle 4: Systemische Modelle der Verstöße gegen Europäisches Recht

Variablen	Allgemein	Regelungscharakter #		Verletzungsart#	
		negativ	positiv	1 & 2	3 & 4
Konstante	.00255* (.00144)	1.104*** (.136)	1.289*** (.186)	1.414*** (.208)	.811*** (.168)
<i>Administrative Kapazität:</i>					
BIP pro Kopf	.00043*** (.00006)	.030*** (.006)	.050*** (.010)	.044*** (.010)	.038*** (.011)
Steuereinnahmen	-.00006* (.00003)	-.001 (.003)	-.012** (.005)	-.011* (.005)	.001 (.005)
Ausgaben	.00028*** (.00009)	.026*** (.008)	.028** (.011)	.022** (.011)	.044*** (.011)
Beschäftigte	-.00014** (.00006)	-.005 (.007)	-.019** (.007)	-.014* (.008)	-.010 (.009)
Effizienz	-.00152*** (.00026)	-.121*** (.028)	-.140*** (.034)	-.152*** (.038)	-.137*** (.033)
Bildung	-.00995*** (.00202)	-1.034*** (.202)	-.961*** (.279)	-.803*** (.238)	-1.428*** (.280)
<i>Politische Kapazität:</i>					
Vetospieler	-.00016* (.00009)	-.019** (.010)	-.013 (.013)	-.028* (.014)	-.004 (.018)
Obs.	166	166	166	166	166
Adj. r ²	.4911	.3367	.3224	.3004	.3130
Prob > F	.0000	.0000	.0000	.0000	.0000
Root MSE	.0019	.2124	.2629	.2654	.2878

Abhängige Variablen sind (transformierte) Verletzungen pro Rechtsakt. OLS-Regression mit zweiseitigem t-Test, PCSEs in Klammern. *** = $p < 0.01$, ** = $p < 0.05$, * = $p < 0.1$.

Anmerkung zu den vergleichenden Modellen siehe Fn. 22.

Wie man Tabelle 4 auch entnehmen kann, wird die Vetospielerhypothese von unseren Daten eindeutig widerlegt. Der Zusammenhang zwischen Vetospielern und Verletzungen pro Rechtsakt ist entweder nicht signifikant oder es zeigt sich das falsche Vorzeichen. Wenn Vetospieler überhaupt von Bedeutung sind, dann scheinen sie die Anzahl von Verletzungen pro Rechtsakt eher zu verringern als zu steigern. Deshalb muss das Zürnsche Argument auch in einem letzten Punkt als widerlegt gelten, nämlich dass mit der Anzahl der Vetospieler die Wahrscheinlichkeit von Verletzungen in der rechtlichen Umsetzung von internationalen oder europäischen Regelungen zunehme. Zwar zeigt sich tatsächlich, dass Vetospieler nur für die politische Implementation relevant sind, entgegen der Hypothese scheinen Vetospieler jedoch die fristgerechte und fehlerfreie Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht zu fördern und nicht zu behindern. Länder mit mehreren Vetospielern begehen weniger Verletzungen pro Rechtsakt als Länder mit wenigen.

5. Diskussion der Ergebnisse im Lichte der Integrations- und Compliance-Forschung

Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen, dass der positive oder negative Charakter einer Regelung keinen entscheidenden Einfluss auf die Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats hat. Dies gilt sowohl für die allgemeine Verletzungshäufigkeit internationaler Regelungen als auch für die verschiedenen Implementationsphasen. So zeigen unsere Ergebnisse, dass Regelungen mit marktkorrigierender Wirkung nicht häufiger verletzt werden als jene mit marktschaffender Wirkung. Ebenso ist der positive oder negative Regelcharakter für die Frage, ob und inwiefern es in den Phasen der politischen oder legalen Implementation einerseits und in der Phase der effektiven Implementation andererseits zu Regelverletzungen kommt, nicht entscheidend.

Ein weiteres Ergebnis unserer Analyse ist, dass sich – wie von Zürn (1997) behauptet – die Kapazität eines Staates zum größten Teil positiv auf die Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats auswirkt. Allerdings ist die von Zürn implizit anhand der beiden Implementationsphasen getroffene Unterscheidung zweier Kapazitätsdimensionen zur Erklärung von Regelverletzungen weitestgehend unerheblich bzw. fallen die Ergebnisse der empirischen Analyse anders aus als erwartet. So spielt die Fähigkeit des Staates, sich gegenüber relevanten Vetospielern durchzusetzen (*politische Kapazität*) zwar in der Phase der *effektiven* Implementation tatsächlich keine Rolle, in der Phase der *politischen* oder *legalen* Implementation aber überraschenderweise eine negative. Ebenso überraschend wirken sich die Anzahl der Vetospieler (*politische Kapazität*) und das Ausmaß der finanziellen, administrativen und technologischen Ressourcen (*administrative Kapazität*) in ähnlicher Weise für Regelungen mit marktkorrigierendem und marktschaffendem Charakter aus. Dies bestätigt zwar Zürns Hypothese insofern, als sich die Anzahl der Verletzungen pro internationaler Regelung in der Phase der politischen Implementation für positive und negative Regelungen nicht wesentlich unterscheidet. Der Groß-

teil von Verstößen sowohl gegen positive als auch negative Regelungen entfallen auf die rechtliche Umsetzung (vgl. auch Tabelle 3). Jedoch zeigen die Ergebnisse auch, dass sich – anders als von Zürn behauptet – finanzielle, technologische und administrative Kapazitäten eines Staates nicht nur auf die Verletzung *positiver* Regelungen, sondern eben auch auf jene *negativer* Regelungen auswirken.

Erklärungsansätze für den mangelnden Einfluss des positiven oder negativen Regelungscharakters auf die Regelbefolgung

Der fehlende Einfluss des positiven oder negativen Regelcharakters auf die Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass auch negative Regelungen meistens ein positives Tun der Staaten erfordern. So verlangt die Abschaffung nationaler Handelsbeschränkungen nicht nur die Änderung bzw. Aufhebung entsprechender rechtlicher Bestimmungen. Häufig geht eine derartige Deregulierung oder Liberalisierung mit positiver Re-Regulierung einher, um z. B. Marktversagen durch Monopolbildung zu verhindern oder Marktprozesse im Sinne einer politisch gewollten Umverteilung zu korrigieren (Majone 1993). Darüber hinaus können auch negative Regelungen gesellschaftlichen Akteuren erhebliche Kosten aufbürden und somit zu ungewollten Regelverletzungen in der effektiven Implementation führen. So wird die Um- und Durchsetzung von negativen Regelungen zur Liberalisierung nationaler Märkte nicht selten be- oder verhindert, wenn es den Verlierern der Liberalisierung (z. B. den früheren Monopolisten) gelingt, eine politische Mehrheit hinter sich zu bringen, und/oder wenn Liberalisierungsregelungen z. B. durch großzügige Ausnahmeregelungen aufgeweicht werden (Eberlein 1997; Héritier et al. 2001; Schmidt 1998, 2003). Die erfolgreiche Marköffnung hängt eben nicht nur vom »staatlichen Unterlassen« ab, sondern wird von privaten Verbänden und anderen gesellschaftlichen Akteuren maßgeblich mitbestimmt. Umgekehrt führen marktkorrigierende Maßnahmen nicht notwendigerweise zu Implementationsdefiziten. So hat Susanne Lütz (1999) gezeigt, dass die internationale Kapitalmarktregulierung durchaus im Interesse wirtschaftlicher Akteure liegt, weil sie Sicherheit für Kapitalanleger schafft.

Eine dritte Erklärung für den zu vernachlässigenden Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und zu erwartenden Implementationsproblemen könnte eine Ausdifferenzierung positiver Regelungen sein, die zwischen produkt- und mobilitätsbezogenen Maßnahmen einerseits und produktions- und standortbezogenen Maßnahmen andererseits unterscheidet. Während produktions- und standortbezogene Regelungen im Zusammenhang mit Produktionsfaktoren wie Umweltschutz, Arbeitsschutz oder sozialpolitischen Regelungen stehen und somit auf den Produktionsprozess gerichtet sind, beziehen sich produkt- und mobilitätsbezogene Regelungen unmittelbar auf die Eigenschaften der zu vermarktenden Produkte (Scharpf 1996: 116). Dabei werden Letztere eher als marktschaffend denn als marktkorrigierend charakterisiert und rücken deshalb in die Nähe negativer Regelungen. Da das ökonomische Interesse an einheitlichen produkt- und mobilitätsbezogenen Regelungen für das Funktionieren des freien Austauschs notwendig ist und deshalb über divergierende Einzelinteressen von Produzenten domi-

niert, lassen sich diese Arten positiver Regelungen ebenfalls weitgehend über das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung realisieren (Scharpf 1996: 118f; Zürn 1997: 44). Produkt- und mobilitätsbezogene Regelungen unterliegen mithin weniger der besonderen Implementationslogik, die positive Regelungen so anfällig für Implementationsprobleme macht. Könnte es also sein, dass Probleme vor allem bei der Um- und Durchsetzung produktions- und standortbezogener Regelungen auftreten (Szukala 1998: 254), deren Zahl auf europäischer Ebene sowieso begrenzt ist, weil ihre Verabschiedung häufig am Widerstand von Ländern mit niedrigerer Faktorproduktivität scheitert (Scharpf 1996)?

Eine Unterscheidung zwischen produkt- und produktionsbezogenen Regelungen kann allerdings auf der Ebene von Politikfeldern kaum getroffen werden. Selbst für einzelne Politikprogramme ist dies oft schwierig. Aber vor allem entsprechen viele Regelungen überhaupt nicht dieser Unterscheidung. Von den 22 meistverletzten Rechtsakten, auf die sich ungefähr ein Zehntel aller Verstöße gegen Europäisches Recht konzentrieren (vgl. Appendix III), lassen sich nur einige als produkt- oder produktionsbezogen einordnen. Zunächst fallen die beiden meistverletzten Richtlinien und Verordnungen sowie die diversen Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen und jene zum freien Dienstleistungs- und Niederlassungsverkehr in den für die Unterscheidung zwischen produkt- und produktionsbezogenem Charakter nicht relevanten Bereich der *negativen* Integration.²³ Hingegen können weit mehr als die Hälfte der weiteren meistverletzten Richtlinien sowie die Verordnungen zur Anwendung der Systeme sozialer Sicherheit und zur gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse als positive Regelungen verstanden werden. Darunter lässt sich die Richtlinie zur Etikettierung von Lebensmitteln den produkt- oder mobilitätsbezogenen Regelungen zuordnen. Und bei der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung handelt es sich um eine produktions- und standortbezogene Regelung, weil sie durch zusätzliche Prüfungsverfahren und Auflagen die Produktionskosten von Unternehmen erhöhen kann. Bei den anderen Richtlinien ist jedoch eine entsprechende Zuordnung schwierig. So wirken sich die Richtlinien zur Wasserqualität (Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat, Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung) allenfalls mittelbar auf Produktionskosten aus, während sich die Naturschutzrichtlinien (Vogelschutz und Flora-Fauna-Habitat) weder auf Produkte noch auf Produktionsprozesse beziehen. Die diversen Richtlinien zu Bewirtschaftung und Beseitigung von Abfall (Allgemeine Regeln zur Abfallbewirtschaftung, Verpackungsabfälle, Beseitigung gefährlicher Abfälle) lassen sich schließlich sowohl als produkt- als auch als produktionsbezogen bezeichnen. Trotz Schwierigkeiten bei der Zuordnung lässt sich festhalten, dass weder positive Regelungen im Allgemeinen noch produktions- und standortbezogene Regelungen im Besonderen eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Verstößen aufweisen.

23 Dies unterstützt damit auch für einzelne Rechtsakte die Feststellung, dass negative Regelungen zumindest nicht weniger häufig verletzt werden als positive Regelungen.

Schließlich bietet Zürn selbst eine Erklärung, weshalb positive Rechtsakte nicht häufiger verletzt werden als negative Rechtsakte. Aus seiner Argumentation heraus leitet er vier institutionelle Merkmale ab (C-4 Design), die internationale Regime und Organisationen erfüllen müssen, um der spezifischen Implementationslogik marktkorrigierender Regelungen gerecht zu werden (Zürn 1997: 56-61). Erstens muss ein kooperationsförderliches »vertragliches Umfeld« (*contractual environment*) geschaffen werden, das die Stabilität von Verhaltenserwartungen durch die Bereitstellung von Informationen befördert. Anders als bei negativen Regelungen geht es dabei weniger darum, die Kosten für Trittbrettfahrer zu erhöhen, sondern zu vermeiden, dass »unfreiwillige Defektion« aufgrund fehlender Kapazitäten von anderen als vorsätzlicher Regelverstoß missverstanden und mit Sanktionen beantwortet wird. Zweitens bedarf es eines flexiblen Umgangs mit (unfreiwilligen) Regelverstößen (*compliance management*), der die gegenseitige Anpassung von Regelungen und deren Einhaltung ermöglicht. An die Stelle von Sanktionen rücken kommunikative Prozesse zur Bearbeitung fallspezifischer Probleme bei der Regelbefolgung. Drittens müssen Institutionen Mittel zum Aufbau von Staatskapazität bereitstellen bzw. den Transfer von materiellen, administrativen und kognitiven Ressourcen koordinieren (*capacity building*). Dies kann auch über eine differenzierte Behandlung geschehen, indem implementationsschwachen Staaten Übergangsfristen oder Ausnahmeregelungen eingeräumt werden. Schließlich sollen Institutionen zu einer höheren Akzeptanz von Regelungen vor allem bei den gesellschaftlichen Zielgruppen beitragen (*concern building*). Dies geschieht unter anderem über die Verbreitung von Informationen über das zu regulierende Problem, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Regelung zu fördern. Zürn weist selbst darauf hin, dass »die Anforderungen des C-4 Designs für positive Regelungen zu einem nicht unerheblichen Teil in der EU erfüllt sind« (Zürn 1997: 62). Kooperation, Information, Ressourcentransfer und Flexibilität sind neben der Androhung und Einleitung von Sanktionen in der Tat zentrale Strategien des *Compliance*-Managements der Europäischen Kommission (Börzel 2003b). Trotzdem verstoßen die Mitgliedsstaaten immer wieder sowohl gegen positive als auch gegen negative Regelungen, gerade auch in der Phase der effektiven Implementation. Selbst wenn die EU die institutionellen Merkmale des C-4 Designs aufweist, erklärt das weder die immer noch auftretenden Verstöße gegen positive Regelungen noch die beachtlichen Implementationsprobleme bei der Anwendung und Durchsetzung negativer Regelungen.

Unsere Befunde, die sich aus der Falsifikation des Zürnischen Arguments von der spezifischen Implementationslogik positiver Regelungen ergeben, sind zum Teil kontraintuitiv und damit erklärungsbedürftig. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass aus der Widerlegung einer Hypothese nicht ohne weiteres »positive« Erklärungskraft gefolgert werden kann. Eine Korrelation ist nicht gleichbedeutend mit Kausalität und bedarf somit immer einer theoretischen Unterfütterung. Es wäre methodisch unlauter, wenn wir uns im Nachhinein eine Theorie passend zu unserem Befund suchten und dann womöglich noch so täten, als ob wir die daraus abgeleitete alternative Erklärung zur Zürnischen Argumentation von Anfang an getestet hätten.

Implikationen für die Forschung zur Einhaltung von Recht (jenseits des Nationalstaats)

Unsere Befunde regen allerdings zum Nachdenken über zentrale Aussagen der *Compliance*-Forschung an. So bestätigen unsere Ergebnisse zwar wichtige Annahmen der *Compliance*-Forschung, insofern wir feststellen können, dass sich das Ausmaß der Kapazität eines Staates positiv auf die Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats auswirkt (Chayes/Chayes Handler 1995; Haas 1998). Je geringer die Entscheidungsautonomie des Staates gegenüber institutionellen Vetospielern ist und je mehr Ressourcen ihm zur Verfügung stehen, desto weniger internationale Regelungen werden verletzt.

Wenn wir aber zum Beispiel zeigen können, dass eine negative Korrelation zwischen der Anzahl der Vetospieler und den Verletzungen pro Rechtsakt besteht, und zwar gerade auch noch in der rechtlichen Umsetzung (politische Implementation), dann könnte das darauf hinweisen, dass Vetospieler lediglich rein zufällig ein Proxy für eine andere Variable sind, die wir bisher vernachlässigt haben.²⁴ Der scheinbar »förderliche« Einfluss von Vetospielern auf die Regelbefolgung könnte aber auch dadurch zu erklären sein, dass diese bereits in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen sind und zu diesem Zeitpunkt von ihrer Vetomacht Gebrauch machen können. Haben innerstaatliche Vetospieler aber schon die Entstehung und den Beschluss einer internationalen Regelung nicht blockiert, so besteht auch in der Phase der Umsetzung kein Anlass zur Blockade mehr. Allerdings könnte dieses Endogenitätsproblem der hier verwendeten Vetospielerhypothese nur den Fall eines hohen Grads der Regelbefolgung trotz hoher Anzahl von Vetospielern erklären – nicht aber, warum die Anzahl der Regelverletzungen mit abnehmender Vetospielerzahl steigt. Zudem impliziert dieser Erklärungsansatz, dass tatsächlich alle Akteure mit potenzieller Vetomacht in den Verhandlungsprozess einbezogen werden. Gerade im Fall internationaler Regelungen ist es jedoch wahrscheinlich, dass nicht alle innerstaatliche Akteure an der Entscheidungsfindung partizipieren und sich deshalb gerade nur in der nachfolgenden Phase der innerstaatlichen Umsetzung die Möglichkeit zur Blockade bietet.

Ein weiterer kontraintuitiver Befund zeigt sich bei der Analyse des Zusammenhangs zwischen finanziellen und humanen Ressourcen eines Staates und den Verletzungen gegen internationale Regelungen. Während vier der sechs gewählten Indikatoren die erwartete negative Korrelation aufweisen, ergibt sich für die Ausgaben, die der Staat für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten verwendet, sowie für die Höhe des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf ein positiver Zusammenhang.

Im Fall des Bruttonutzenprodukts pro Kopf ließe sich jedoch argumentieren, dass dieser Indikator – obwohl in der Literatur durchaus gängig – weniger für die Fähigkeit als vielmehr für die Bereitschaft des Staates steht, Recht jenseits des Nationalstaats um- und durchzusetzen. Eine zentrale Annahme eines Zweigs der *Compliance*-(*through enforcement*)-Forschung ist, dass reiche Länder es sich aufgrund ihrer

24 Unsere Vermutung wird durch die einzige quantitative Studie, die bisher zur Einhaltung Europäischen Rechts vorliegt, gestützt; Mbaye (2001) findet, dass Vetospieler keine Erklärungskraft für Regelverstöße haben.

Machtposition eher leisten können, internationale Regelungen nicht einzuhalten als arme Länder. »Gewollte« Regelverletzungen sind deshalb umso wahrscheinlicher, je größer die Machtfülle des Staates als Regelungsadressat internationalen Rechts ist. Dieser Ansatz könnte den vorgefundenen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe des BIP pro Kopf und der Anzahl von Verletzungen pro Rechtsakt erklären (vgl. auch Mbaye 2001). Allerdings stellt sich auch hier wieder das Endogenitätsproblem, dass mächtigere Staaten überproportional dazu in der Lage sein sollten, ihre Interessen in internationalen Verhandlungen durchzusetzen und deshalb tendenziell weniger Anreize zu Regelverletzungen haben als verhandlungsschwache Staaten (vgl. Downs et al. 1996). Zürn geht jedoch in seinem Beitrag grundsätzlich von »ungewollten« Regelverletzungen aus und greift damit einen anderen Zweig der *Compliance*-Forschung auf, der Nichteinhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats explizit auf den Kapazitätsmangel von Staaten zurückführt. Unsere Daten lassen jedoch eine Trennung zwischen »gewollten« und »ungewollten« Regelverstößen – und damit letztlich zwischen mangelnder Bereitschaft oder mangelnder Fähigkeit von Staaten als Ursache für Nichteinhaltung von Recht – nicht zu.

Im Hinblick auf die *Compliance*-Forschung zeigen unsere Ergebnisse sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen des Versuchs auf, alternative Hypothesen zur Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats auf quantitativer Ebene zu testen. Der Befund wird maßgeblich durch die Indikatoren für die unabhängigen Variablen beeinflusst, die es sorgfältig zu wählen gilt, um zuverlässige Aussagen über vermutete Kausalzusammenhänge treffen zu können. Die genaue Wirkungsweise der als signifikant identifizierten Erklärungsfaktoren muss aber letztendlich in Fallstudien nachgezeichnet (*process tracing*) werden. Quantitative Analysen ermöglichen es jedoch, die Zahl der unabhängigen Variablen, die durch die Fallauswahl systematisch kontrolliert werden sollen, zu reduzieren und damit das Problem der zu geringen Fallzahl besser in den Griff zu bekommen.

6. Schlussbetrachtungen

Die statistische Analyse von über 5500 Verstößen gegen Europäisches Recht widerlegt das Zürnsche Argument von der spezifischen Implementationslogik, die positive Regelungen besonders anfällig macht für Implementationsprobleme, in ihren wesentlichen Punkten. Es gibt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem positiven oder negativen Charakter einer Regelung und den zu erwartenden Verstößen als Proxy für Probleme bei der Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats. Zwar spielen die Kapazitäten des Staates eine Rolle, aber ihre Erklärungskraft variiert nicht entscheidend hinsichtlich positiver bzw. negativer Verstöße oder nach Phasen des Implementationsprozesses. Darüber hinaus fällt der Einfluss politischer Staatskapazität im Sinne der Fähigkeit eines Staates, die für die Implementation europäischer Regelungen notwendigen Veränderungen trotz seiner Vetospieler einzuleiten, anders als erwartet aus – ebenfalls unabhängig von dem positiven oder negativen Charakter der Regelungen und der Implementationsphase.

Unser Befund hängt bis zu einem gewissen Punkt von der gewählten Einteilung der Politikfelder nach positiv oder negativ ab. Unsere Analyse hat bereits gezeigt, dass selbst auf der Ebene einzelner Rechtsakte eine solche Zuordnung schwierig sein kann. Wenn die theoretisch sinnvolle Unterscheidung zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Regelungen empirisch vorgenommen werden soll, dann folgt dieser Beitrag der in der Literatur gängigen Einteilung der Politikfelder hinsichtlich der grundsätzlichen Zielsetzung und der gewählten Instrumente. Es zeigt sich dann aber, dass die Unterscheidung für die Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats keine Relevanz hat und die Annahmen über ihre Auswirkungen überdacht werden müssen. Für die Möglichkeit positiven Regierens jenseits des Nationalstaats legen unsere Ergebnisse jedenfalls nahe, dass die zu beobachtende Schere zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Regelungen auf internationaler und europäischer Ebene – wie von Scharpf (1996, 1997a) postuliert – im Wesentlichen auf die kooperationsfeindlichen Interessenkonstellationen zwischen Ländern mit unterschiedlicher Faktorproduktivität in der *Entscheidungsfindung* zurückzuführen ist. Wenn sich Staaten einmal auf marktkorrigierende Regelungen geeinigt haben, sind bei der *Implementation* keine spezifischen Schwierigkeiten zu erwarten.

Gleichzeitig bedeutet unser Befund aber nicht, dass sektorale (politikfeldspezifische) Variablen insgesamt zu vernachlässigen sind. Vielmehr kommen wir zu dem Schluss, dass andere Politik- bzw. Regelungseigenschaften für die Erklärung von Regelverstößen gegen Europäisches Recht von größerer Relevanz sein müssen. Dies lässt sich insbesondere an der vergleichsweise hohen statistischen Erklärungskraft des in Tabelle 2 getesteten *Fixed-Effects*-Modells erkennen. Auch wenn es einerseits keinen Hinweis darauf geben kann, warum es in einzelnen Politikfeldern zu mehr Verletzungen pro Rechtsakt kommt als in anderen, so deutet es andererseits doch darauf hin, dass zeitinvariante Regel- und Politikfeldeigenschaften zur Erklärung der Varianz zwischen den Politikfeldern herangezogen werden können. Die Implementationsforschung und die *Compliance*-Literatur weisen auf eine Reihe von Regeleigenschaften hin, welche die Politikfelddummies mit Inhalt füllen könnten. So haben zahlreiche Implementationsstudien gezeigt, dass Kosten eine wesentliche Ursache von Um- und Durchsetzungsproblemen sein können (vgl. Mayntz 1983; Duina 1997; Börzel 2003a). Diese Kosten können in Abhängigkeit von der Beschaffenheit von Politikfeldern oder Politikprogrammen systematisch variieren (vgl. Wilson 1980; Verdhoff-Héritier 1980; Majone 1993).

Auch die Verknüpfung sektoraler und systemischer Erklärungsfaktoren erscheint grundsätzlich fruchtbar. Dies kann durch die Integration unserer beiden bisher getrennt analysierten systemischen und sektoralen Datensätze auch quantitativ geleistet werden. Dafür, dass Interaktionseffekte zwischen den unterschiedlichen »Dimensionen« bestehen könnten, bietet die *Compliance*-Literatur durchaus Ansatzpunkte. So verweist die Legalisierungsthese, die im Bereich der Internationalen Beziehungen diskutiert wird, auf den Grad der Verbindlichkeit und den der Spezifiziertheit von Regeln als wichtige Erklärungsfaktoren von Verstößen gegen Recht jenseits des Nationalstaats (Goldstein et al. 2001). Dahinter steckt die Überlegung,

dass unverbindliche und wenig spezifizierte internationale Regelungen Staaten mehr Anlass und Gelegenheit zu Verstößen geben, weil ihre Verhaltensanforderungen häufig nicht klar formuliert und von größerer Reichweite sind. Rechtlich bindende und klar spezifizierte Regelungen sind für Staaten nicht nur schwerer zu umgehen, sie sind für nichtstaatliche Akteure auch eher einklagbar (Keohane et al. 2000). Die Einklagbarkeit einer Regelung hängt zum einen vom Grad ihrer Verbindlichkeit und Spezifiziertheit ab. Neben diesen sektoralen Variablen spielen zum anderen aber auch systemische Faktoren wie die Bereitstellung bestimmter Rechtsmittel durch nationale Rechtssysteme an nichtstaatliche Akteure eine Rolle sowie die Kapazität (organisatorische, finanzielle und personelle Ressourcen) und Bereitschaft dieser Akteure, von den Rechtsmitteln Gebrauch zu machen (Conant 2002; Kelemen 2003). Entsprechende Hypothesen lassen sich über die Unterscheidung zwischen Richtlinien und Verordnungen operationalisieren. Richtlinien sind nicht unmittelbar wirksam, sondern müssen zunächst ins nationale Recht umgesetzt werden. Darüber hinaus verpflichten Richtlinien die Mitgliedsstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, überlassen ihnen jedoch innerhalb einer festgelegten Frist die Art und Weise der Umsetzung ins nationale Recht. Anders als Verordnungen fehlt es Richtlinien damit nicht nur an der unmittelbaren Wirksamkeit im nationalen Recht, was deren Einklagbarkeit zunächst erheblich einschränkt,²⁵ sondern sie sind als Rahmengesetzgebung wesentlich weiter gefasst als Verordnungen, die gewöhnlich spezifische Gegenstände regeln. Es zeigt sich, dass die meisten Verstöße gegen Europäisches Recht auf die nicht fristgerechte Umsetzung von Richtlinien entfallen. Sind die Richtlinien jedoch einmal ins nationale Recht umgesetzt, werden sie weniger häufig verletzt als unmittelbar wirksame Verordnungen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass es schätzungsweise dreimal so viele potenziell zu verletzende Verordnungen wie Richtlinien gibt. Die weitere Forschung wird zeigen, inwieweit diese und andere Regeleigenschaften zu Problemen bei der Um- und Durchsetzung von Recht jenseits des Nationalstaats führen und ob sie dabei mit systemischen Variablen interagieren.

25 Richtlinien können unmittelbare Durchgriffswirkung entfalten, wenn sie nicht fristgerecht umgesetzt wurden, unter der Bedingung, dass sie hinreichend spezifiziert sind (sic!).

7. Appendix

Appendix I

Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen

Variable	Obs.	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Median
negativ	261	0.56	0.50	0.00	1.00	1.00
neutral	261	0.32	0.47	0.00	1.00	0.00
positiv	261	0.11	0.32	0.00	1.00	0.00
BIP pro Kopf	231	17.91	4.94	9.35	39.13	17.85
Steuer-einnahmen	227	33.81	5.98	17.72	43.98	33.65
Ausgaben	180	12.81	2.61	9.28	23.71	12.21
Beschäftigte	213	9.95	4.91	1.72	21.77	8.48
Effizienz	245	1.55	0.77	1.00	3.00	1.00
Bildung	224	0.26	0.12	0.05	0.54	0.24
Vetospiele	245	4.64	1.68	2.00	16.00	4.00

Appendix II

Alternative systemische Modelle der Verstöße gegen Europäisches Recht

Variablen [#]	Modell aus Tabelle 4	Modell aus Tabelle 4 mit Lags	Zähldaten- modell	Dynamisches Modell	Fehler- Korrektur- Modell
Konstante	.00255* (.00144)	.00306** (.00134)	.83682* (.43378)	2.81983 (2.48242)	4.52224** (2.11570)
Z					-.54453*** (.10506)
Rechtsakte			.00009*** (.00003)	-.00195 (.00410)	-.00252 (.00363)
<i>Administrative Kapazität:</i>					
BIP pro Kopf	.00043*** (.00006)	.00039*** (.00006)	.05216** (.02116)	-3.13553 (3.84254)	-7.14508** (3.20085)
Steuer- einnahmen	-.00006* (.00003)	-.00006* (.00003)	-.00372 (.00917)	.77297 (.78659)	.44712 (.66587)
Ausgaben	.00028*** (.00009)	.00031*** (.00008)	.02807 (.02196)	.57377 (1.08283)	-.34933 (.94780)
Beschäftigte	-.00014** (.00006)	-.00014*** (.00005)	-.03120** (.01450)	1.58190 (3.66893)	3.49402 (3.03351)
Effizienz	-.00152*** (.00026)	-.00137*** (.00025)	-.25293*** (.08356)		
Bildung	-.00995*** (.00202)	-.01186*** (.00191)	-1.15611** (.49118)	-43.22682 (37.82708)	-12.41391 (32.11673)
<i>Politische Kapazität:</i>					
Vetospieler	-.00016* (.00009)	-.00015* (.00008)	-.01219 (.02270)	.06751 (.56302)	.13916 (.46629)
Obs.	166	166	166	153	153
Adj. r ²	.4911	.5353		.0000	.2593
Prob > F	.0000	.0000		.4441	.0000
Prob > Chi ²			.0000		
Root MSE	.0019	.0018		11.245	9.6747
Alpha			.0000 (.0000)		

Abhängige Variablen sind in Abhängigkeit vom Modell entweder Verletzungen oder Verletzungen pro Rechtsakt. Regression mit zweiseitigem t-Test, Standardfehler in Klammern. *** = $p < 0.01$, ** = $p < 0.05$, * = $p < 0.1$.

[#] In Abhängigkeit vom getesteten Modell handelt es sich auch um zeitlich verzögerte Variablen und/oder erste Differenzen.

Es zeigt sich, dass sowohl das Modell mit den um ein Jahr zeitlich verzögert aufgenommenen unabhängigen Variablen, als auch das Zähldatenmodell mit der abhängigen Variable »Verletzungen« die Ergebnisse unserer Analyse weitestgehend bestätigen. Während beim Modell mit zeitlich verzögerten unabhängigen Variablen die Vorzeichen der Koeffizienten identisch mit denen des Ausgangsmodells sind und sich auch weder an der Größe der Koeffizienten noch an deren Signifikanz entscheidend etwas ändert, sind zwar beim Zähldatenmodell auch die Vorzeichen identisch, jedoch verlieren drei der Koeffizienten ihre Signifikanz. Dies ist bei den beiden Variablen »Steuereinnahmen« und »Vetospieler« wenig überraschend, da diese auch im Ausgangsmodell nur bedingt signifikant sind. Anders verhält sich dies jedoch bei der Variable »Ausgaben«: Das dynamische Modell und das Fehler-Korrektur-Modell bestätigen, dass sich aus den langfristigen Zusammenhängen zwischen Kapazität und Verstößen gegen das Europäische Recht keine direkten Rückschlüsse auf kurzfristige Veränderungen ziehen lassen.

Appendix III

Tabelle der 22 meistverletzten Rechtsakte

Meistverletzte Richtlinien		Meistverletzte Verordnungen	
31983L0189 31988L0182 31998L0034	Informationsverfahren bei Normen	31968R1612	Freizügigkeit der Arbeitnehmer
31977L0388	Harmonisierung der Mehrwertsteuer	31986R4055	Freier Dienstleistungsverkehr in der Seeschifffahrt
31971L0305 31993L0037	Vergabe von Bauaufträgen	31971R1408	Anwendung der Systeme sozialer Sicherheit auf zu- und abwandernde Arbeitnehmer
31979L0409	Vogelschutz	31968R0804	Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse
31975L0442	Allgemeine Regeln für die Abfallbewirtschaftung		
31992L0043	Flora-Fauna-Habitat		
31992L0050	Vergabe von Dienstleistungsaufträgen		
31985L0337	Umweltverträglichkeitsprüfung		
31979L0112 31986L0197 31993L0102 31997L0004	Etikettierung von Lebensmitteln		
31978L0319 31991L0689	Regeln zur Beseitigung gefährlicher Abfälle		
31976L0160	Badewasserqualität		
31976L0464	Gewässerverschmutzung		
31977L0062	Vergabe öffentlicher Lieferaufträge		
31994L0062	Verpackungen/Verpackungsabfälle		
31980L0778	Wasserqualität für den menschlichen Gebrauch		
31975L0440	Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung		
31991L0676	Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen		
31973L0148	Freier Niederlassungs- und Dienstleistungsverkehr		

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: *International Organization* 54: 3, 401-419.
- Auer, Astrid/Demmke, Christoph/Polet, Robert (Hrsg.) 1996: *Civil Services in the Europe of the Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht.
- Arbetman, Marina/Kugler, Jacek (Hrsg.) 1997: *Political Capacity and Economic Behavior: The Political Economy of Global Interdependence*, Boulder, CO.
- Axelrod, Robert A. (Hrsg.) 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York, NY.
- Banerjee, Anindya/Dolado, Juan/Galbraith, John W./Hendry, David F. (Hrsg.) 1993: *Cointegration, Error Correction and the Econometric Analysis of Non-Stationary Data*, Oxford.
- Barro, Robert J./Lee, Jong-Whan 1993: International Comparisons of Educational Attainment, in: *Journal of Monetary Economics* 32, 363-394.
- Barro, Robert J./Lee, Jong-Whan 1994: Data Set for a Panel of 138 Countries, in: <http://www.nber.org/pub/barro.lee>; 27.9.2003.
- Barro, Robert J./Lee, Jong-Whan 2001: International Data on Educational Attainment: Updates and Implications, in: *Oxford Economic Papers* 53, 541-563.
- Beck, Thorsten/Clarke, George/Groff, Alberto/Keefer, Philip/Walsh, Patrick 2001: New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions, in: *World Bank Economic Review* 15: 1, 165-176.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N. 1995: What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data, in: *American Political Science Review* 89: 3, 634-647.
- Beck, Nathan/Katz, Jonathan N. 1996: Nuisance vs. Substance: Specifying and Estimating Time-Series Cross-Section Models, in: *Political Analysis* 6, 1-36.
- Börzel, Tanja A. 2001: Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?, in: *Journal of European Public Policy* 8: 5, 803-824.
- Börzel, Tanja A. 2003a: *Environmental Leaders and Laggards in the European Union: Why There is (Not) a Southern Problem*, London.
- Börzel, Tanja A. 2003b: Guarding the Treaty: The Compliance Strategies of the European Commission, in: Börzel, Tanja A./Cichowsky, Rachel A. (Hrsg.): *The State of the European Union. Law, Politics, and Society*, Band 6, Oxford, 371-406.
- Börzel, Tanja A./Hofmann, Tobias/Sprungk, Carina 2003: Why do States not Obey the Law? Lessons from the European Union (Papier präsentiert anlässlich der EUSA 8th International Conference, 27.-30.03.2003), Nashville, TN, unv. Ms.
- Brautigam, Deborah 1996: State Capacity and Effective Governance, in: Ndulu, Benno/van de Walle, Nicolas (Hrsg.): *Agenda for Africa's Economic Renewal*, Washington, DC., 81-108.
- Byun, Young H. 2001: *Political Capacity of the State: An Explanation of Economic Reform in Latin America, 1980-95*, Austin, TX, unv. Ms.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia 1993: On Compliance, in: *International Organization* 47: 2, 175-205.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia (Hrsg.) 1995: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia/Mitchell, Ronald B. 1998: Managing Compliance: A Comparative Perspective, in: Brown Weiss, Edith/Jacobsen, Harold K. (Hrsg.): *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, 39-62.
- Conant, Lisa J. 2002: *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Ithaca, NY.

- Cusack, Thomas R./Notermans, Ton/Rein, Martin 1989: Political-Economic Aspects of Public Employment, in: *European Journal of Political Research* 17, 471-500.
- Cusack, Thomas R. 1998: Data on public employment and wages for 21 OECD countries, in: <http://www.wz-berlin.de/~tom/data.en.htm>; 27.9.2003.
- Downs, George W./Rocke, David M./Barsoom Peter N. 1996: Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?, in: *International Organization* 50: 3, 379-406.
- Duina, Francesco G. 1997: Explaining Legal Implementation in the European Union, in: *International Journal of the Sociology of Law* 25: 2, 155-179.
- Eberlein, Burkard 1997: Abschied vom Unitarismus? Regionale Innovationspolitik und »Technopole« in Frankreich, Opladen.
- Eising Rainer 2000: Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Eising, Rainer 2002: Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization, in: *International Organization* 56: 1, 85-120.
- Enders, Walter 1995: *Applied Econometric Time Series*, Chichester.
- Evans, Peter B. (Hrsg.) 1995: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ.
- Fearon, James 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: *International Organization* 52: 2, 269-305.
- Gehring, Thomas 1994: Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 2, 211-242.
- Gilpin, Robert 1981: *War and Change in World Politics*, New York, NY.
- Goldstein, Judith L./Kahler, Miles/Keohane, Robert O./Slaughter, Anne-Marie 2001: Introduction: Legalization and World Politics, in: *International Organization* 54: 3, 385-399.
- Greene, William H. 2000: *Econometric Analysis*, London.
- Gujarati, Damodar N. 2003: *Basic Econometrics*, 4. Auflage, New York, NY.
- Haas, Ernst B. 1998: The Uniting of Europe, in: Nelsen, Brent F./Stubbs, Alexander C.-G. (Hrsg.): *The European Union: Readings on Theory and Practice of European Integration*, Boulder, CO, 139-144.
- Haverland, Markus 1999: *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*, Amsterdam.
- Haverland, Markus 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy* 20: 1, 83-103.
- Héritier, Adrienne 2001: Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy, in: Cowles, Maria Green/Carporaso, James A./Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, 44-59.
- Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hrsg.) 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, MD.
- Hsiao, Cheng 1986: *Analysis of Panel Data*, Cambridge.
- Ingram, Helen M./Mann, Dean E. (Hrsg.) 1980: *Why Policies Succeed Or Fail*, Beverly Hills, CA.
- Jänicke, Martin 1990: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik* 13: 3, 213-232.
- Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hrsg.) 1997: *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin.
- Katzenstein, Peter J. 1978: *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, WI.

- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo* 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, Washington, DC., unv. Ms.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Zoido-Lobaton, Pablo* 1999: Aggregating Governance Indicators (World Bank Policy Research Working Paper 2195), Washington, DC.
- Kelemen, Daniel R.* 2003: The EU Rights Revolution? Adversarial Legalism and European Integration, in: Börzel, Tanja A./Cichowsky, Rachel A. (Hrsg.): The State of the European Union: Law, Politics and Society, Band 6, Oxford, 221-234.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O./Slaughter, Anne-Marie/Moravcsik, Andrew* 2000: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: International Organization 54: 3, 457-488.
- Kittel, Bernhard* 1999: Sense and Sensitivity in Pooled Analysis of Political Data, in: European Journal of Political Research 35: 2, 225-253.
- Legro, Jeffrey W.* 1997: Which Norms Matter? Revisiting the »Failure« of Internationalism, in: International Organization 51: 1, 31-63.
- Levy, Marc A./Keohane, Robert O./Haas, Peter M.* 1993: Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, in: Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.): Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, MA, 397-426.
- Linder, Stephen/Peters, Guy B.* 1989: Instruments of Government: Perceptions and Contexts, in: Journal of Public Policy 9: 1, 35-58.
- Lowi, Theodore* 1964: American Business and Public Policy: Case Studies and Political Theory, in: World Politics 16, 677-715.
- Lütz, Susanne* 1999: Zwischen »Regime« und »kooperativem Staat« – Bankenregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 1, 9-41.
- Maddala, Gangadharrao S.* 2001: Introduction to Econometrics, Chichester.
- Majone, Giandomenico* 1993: The European Community between Social Policy and Social Regulation, in: Journal of Common Market Studies 31: 2, 153-170.
- Marauhn, Thilo* 1996: Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations, in: Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 56: 2, 686-731.
- Martin, Lisa L.* 1992: Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions, Princeton, NJ.
- Martin-Vazquez, Jorge/Boex, Jameson* 1997: Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation (International Studies Working Paper 3), Atlanta, GA.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.) 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen.
- Mbaye, Heather* 2001: Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972-1993, in: European Union Politics 2: 3, 259-281.
- Mills, Geoffrey/Rockoff, Hugh* 1987: Compliance with Price Controls in the United States and the United Kingdom during World War II, in: Journal of Economic History 47, 197-213.
- Mitchell, Ronald B.* 1996: Compliance Theory: An Overview, in: Cameron, James/Werksman, James/Roderick, Peter (Hrsg.): Improving Compliance with International Environmental Law, London, 3-28.
- Olson, Mancur* (Hrsg.) 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, MA.

- O'Reilly, Dolores/Stone Sweet, Alec 1998: The Liberalization and European Regulation of Air Transport, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, 164-187.
- Oye, Kenneth 1986: *Cooperation under Anarchy*, Princeton, NJ.
- Peters, Guy B. 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht »von unten« und die Sicht »von oben«, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, 289-306.
- Plümper, Thomas/Manow, Philip/Tröger, Vera 2003: Panel Data Analysis in the Comparative Political Economy of the Welfare State: A Note on Methodology and Theory, in: *European Journal of Political Research*, i. E.
- Przeworski, Adam 1990: *East-South System Transformation*, Chicago, IL.
- Putnam, Robert 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Raustiala, Kal/Slaughter, Anne-Marie 2002: International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 538-558.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 109-140.
- Scharpf, Fritz W. 1997a: Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4: 4, 520-538.
- Scharpf, Fritz W. 1997b: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, CO.
- Schmidt, Susanne K. 1998: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt a. M.
- Schmidt, Susanne K. 2003: Die nationale Bedingtheit der Folgen der Europäischen Integration, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10: 1, 43-68.
- Schneider, Gerald/Weitsmann, Patricia A. (Hrsg.) 1997: *Enforcing Cooperation: Risky States and Intergovernmental Management of Conflict*, London.
- Simmons, Beth A. 1998: Compliance with International Agreements, in: *Annual Review of Political Science* 1, 75-93.
- Simmons, Beth A. 2002: Capacity, Commitment, and Compliance: International Law and the Settlement of Territorial Disputes, in: *Journal of Conflict Resolution* 46: 6, 829-856.
- Streeck, Wolfgang 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Governance in the European Union*, London, 64-94.
- Subak, Susan 1997: Verifying Compliance with an Unmonitorable Climate Convention, in: *International Environmental Affairs* 9: 2, 148-168.
- Szukala, Andrea 1998: Europäische Mehrebenengesetzgebung und nationale Non-Compliance. Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und institutioneller Anpassung, in: Pfahl, Stephanie/Schultz, Elmer/Matthes, Claudia/Sell, Katrin (Hrsg.): *Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa*, Opladen, 243-274.
- Tallberg, Jonas 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, in: *International Organisation* 56: 3, 609-643.
- Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science* 25: 3, 289-325.
- Tsebelis, George 2002a: Veto Players Data, in: <http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/vpdata.html>; 27.9.2003.
- Tsebelis, George 2002b: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ.

- Väyrynen, Raimo 1997: International Stability and Risky States: The Enforcement of Norms, in: Schneider/Weitsmann 1997, 37-59.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B. (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments, Cambridge, MA.
- Wilson, James Q. 1980: The Politics of Regulation, New York, NY.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980: Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein i. Ts.
- World Bank 2001: World Development Indicators on CD-ROM, Washington, DC.
- Yarbrough, Beth V./Yarbrough, Robert M. 1997: Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination, in: Mansfield, Edward D./Milner, Helen V. (Hrsg.): The Political Economy of Regionalism, New York, NY, 134-163.
- Young, Oran R. 1999: Governance in World Affairs, Ithaca, NY.
- Zürn, Michael 1997: »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates: Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 41-68.
- Zürn, Michael 2002: Societal Denationalization and Positive Governance, in: Ougaard, Morten/Higgott, Richard (Hrsg.): Towards A Global Polity, London, 78-103.