

Verrechtlichung auf dem Prüfstand

Zur variablen Wirkung von Rechtsdiskursen und Gerichtsurteilen auf die Einhaltung Europäischen Rechts

Obwohl die Europäische Union eine vitale Rechtsgemeinschaft ist, gibt es schwerwiegende Vertragsverletzungen, die an den Europäischen Gerichtshof verwiesen werden. Dieser setzt Rechtsdiskurse und Urteile ein, um Regelverletzungen zu beheben. Obwohl beide Instrumente in internationalen Institutionen weit verbreitet sind, wissen wir bislang wenig über ihre Funktionsweise. Empirisch zeigt sich, dass ihr Erfolg vor allem innerhalb der Mitgliedstaaten beträchtlich variiert. Prominente Theorien stellen auf Varianzen zwischen Staaten ab und können Erfolgsunterschiede innerhalb von Staaten kaum erklären. Dieser Beitrag stellt fest, dass Rechtsdiskurse auf Prozessen effektiven Argumentierens und Urteile auf Prozessen effektiven Verhandelns beruhen, und identifiziert auf dieser Basis policy-bezogene Erfolgsbedingungen der Instrumente. Rechtsdiskurse sind nur erfolgreich, wenn die Akteure rechtliche Auslegungsheuristiken teilen, die zur Komplexität des Streitgegenstands passen. Hingegen sind Urteile wirksam, wenn diese an bereits bestehende innerstaatliche Normen anschlussfähig sind. Sind beide Randbedingungen nicht gegeben, setzen Staaten die Regelverletzung fort, sodass dem EuGH nur noch Sanktionsdrohungen als allerletztes Mittel bleiben.

1. Einleitung¹

Gegenwärtig gibt es einen Trend zur Verrechtlichung auf internationaler Ebene, der sich an einer zunehmenden Verwendung kodifizierter Rechtsnormen und neuen Streitschlichtungsverfahren zeigt (Neyer 2005: 118). Dennoch verletzen Staaten internationales Recht (Zürn 2005: 1-8). Da die Einhaltung von rechtlichen Regeln eine notwendige Bedingung für die Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaats ist, besteht eine zentrale Aufgabe internationaler Verrechtlichung darin, auftretende Regelverletzungen in Regeleinhaltungen umzuwandeln. Für Fälle, in denen die Staaten lange an der Regelverletzung festhalten, stehen internationalen Institutionen, die – anders als Staaten – nicht auf ein Monopol legitimer Zwangsgewalt zurückgreifen können, Rechtsdiskurse und Urteile zur Verfügung. Obwohl beide Instrumente weit verbreitet sind (Smith 2000: 156f), wissen wir gegenwärtig wenig über ihre Funktionsweise und Erfolgsbedingungen. Deshalb untersucht dieser Aufsatz, wie schwer-

1 Für hilfreiche Anmerkungen zu diesem Beitrag und zahlreichen Vorgängerversionen danke ich Tanja A. Börzel, allen Teilnehmern des AStEI-ATASP-WZB-Forschungskolloquiums der FU Berlin und des Bremer InIIS-Kolloquiums ebenso wie den anonymen Gutachtern und Gutachterinnen und dem Herausgeberteam der ZIB.

wiegende Regelverletzungen – selbst gegen den ursprünglichen Willen der betroffenen Staaten – in Regeleinhaltungen umgewandelt werden können.

In der Europäischen Union (EU) wacht die Europäische Kommission über die Einhaltung von europäischem Recht; bei Verdacht auf Regelverstöße kann sie Vertragsverletzungsverfahren gegen den betroffenen Staat einleiten. Dabei kann der Europäische Gerichtshof (EuGH) Rechtsdiskurse anstrengen, bindende Urteile sprechen und bei fortgesetzter Regelverletzung – wie bislang dreimal geschehen – finanzielle Sanktionen verhängen (Börzel 2001: 812; Tallberg 1999). Für Instrumente, die der EuGH in der *adjudication*-Phase zur Verfügung hat (Zangl 2001: 51-53), ergibt sich ein empirisches Rätsel: Die Erfolgssaussichten von Rechtsdiskursen und Urteilen variieren erheblich innerhalb der Staaten. Zugleich gibt es keine klaren Vorreiter oder Bummller unter den Staaten. Keine der prominenten Regelbefolgungstheorien kann zufriedenstellend erklären, warum beide Instrumente selbst gegenüber einem Staate, einer Regierung und selbst innerhalb eines Politikfelds nur gelegentlich wirksam sind, obwohl Rechtsdiskurse und Urteile in den EuGH-Fällen gleichermaßen zum Einsatz kommen.

Dieser Beitrag untersucht, unter welchen Bedingungen internationale Gerichtshöfe dem Recht jenseits des Nationalstaats – auch gegen den Widerstand betroffener Staaten – zur Geltung verhelfen können. Wie können Rechtsdiskurse Regelverletzungen beheben? Wann bleiben sie wirkungslos? Warum können einige Fälle durch Urteile beigelegt werden, während es bei anderen Fällen zusätzlicher Sanktionsdrohungen bedarf? Es wird gezeigt, dass die rechtlichen Regelbefolgungsinstrumente nur unter bestimmten *policy*-bezogenen Randbedingungen effektiv sind, während staatsbezogene Faktoren wie Macht oder Kapazität keine wesentliche Rolle spielen. Rechtsdiskurse führen zu Regeleinhaltung, wenn die Anwälte beider Parteien eine rechtliche Interpretationsheuristik teilen, die auch noch zur Komplexität des Streitgegenstands passt. Ist dies nicht der Fall, ist Argumentieren ineffektiv, sodass die Akteure aneinander vorbeireden und die Regelverletzung fortgesetzt wird. Urteile stärken gesellschaftliche Regelbefürworter durch die Schaffung von Öffentlichkeit, das Bereitstellen einer autoritativen Interpretation und neuen Argumenten. Allerdings sind Urteile nur erfolgreich, wenn sie gut zu bereits bestehenden innerstaatlichen Normen passen. Nur dann können gesellschaftliche Befürworter innerstaatliche Reputationskosten für die Regelverletzung erzeugen, indem sie das regelwidrige Handeln der Regierung mittels Verhandlungs- und Drohakten als unangemessen brandmarken, weil es bereits institutionalisierte, innerstaatliche Normen verletzt. Mittels dieser Spezifizierungen lässt sich erklären, warum die Erfolgssaussichten zur Herstellung von Regeleinhaltung selbst innerhalb von Staaten fallspezifisch variieren.

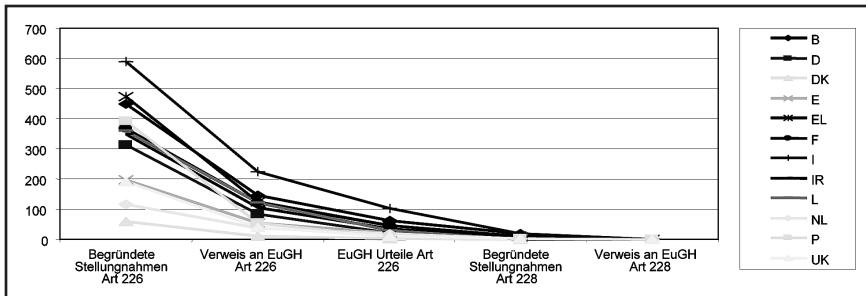
Der Beitrag geht in fünf Schritten vor: Zunächst wird das empirische Rätsel skizziert (Abschnitt 2). Die Forschung befasst sich zwar mit Rechtsdiskursen und Urteilen als Regelbefolgungsinstrumente, kann aber Varianzen innerhalb von Staaten nicht zufriedenstellend erklären (Abschnitt 3). Deshalb analysiert der Beitrag die Wirkungsweise beider Instrumente und untersucht *policy*-bezogene Randbedingungen für deren Effektivität. Dabei wird erstens deutlich, dass Rechtsdiskurse auf

Argumentationsprozessen ruhen, während Verhandlungsdynamiken essenziell für Urteile sind und, zweitens, dass die Instrumente bei Erfolg unterschiedlich wirken. Während Rechtsdiskurse Konsens erzeugen und zu *stabiler Regeleinhaltung* führen und damit dem Recht zur vollen Durchsetzungskraft verhelfen, können Urteile Kompromisse und *instabile Regeleinhaltung* erzeugen und weisen somit staatliche Macht zunächst nur bedingt in Schranken. Schlagen beide Instrumente fehl, kommt es zu *fortgesetzter Regelverletzung* (Abschnitt 4). In einem letzten Abschnitt werden die spezifizierten Hypothesen anhand dreier Plausibilitätsproben über die rechtliche Umsetzung europäischer Richtlinien in Deutschland illustriert (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit Implikationen für andere internationale Institutionen, die ebenfalls kein legitimes Gewaltmonopol haben und daher auch auf kommunikative Instrumente wie auf Argumentationsprozessen beruhende Rechtsdiskurse und auf Verhandlungs- bzw. Drohdynamiken beruhende Urteile zurückgreifen.

2. Das Vertragsverletzungsverfahren der EU

Zu Beginn eines Vertragsverletzungsverfahrens (nach Artikel 226 EGV) versendet die Kommission als Hüterin der Verträge ein Mahnschreiben, in welchem sie ihren Verdacht der unvollständigen oder fehlenden Umsetzung europäischen Rechts darlegt. Sie versucht zunächst, mit dem Mitgliedstaat bilateral zu klären, ob eine Regelverletzung vorliegt und wie diese ggf. behoben werden kann. Besteht der Disput fort, initiiert die Kommission mit der »begründeten Stellungnahme« das formelle Verfahren. Bis zu dieser Stufe werden jährlich zwischen 65 und 80% aller eröffneten Verfahren beigelegt (Börzel 2001: 818f; Tallberg 2002: 618). Für den Rest kann die Kommission den EuGH anrufen, der einen Rechtsdiskurs startet. Sollten Staaten selbst nach dem folgenden ersten EuGH-Urteil die Regelverletzung nicht beheben, kann die Kommission eine weitere »begründete Stellungnahme« versenden (nach Artikel 228 EGV). Sie schlägt daraufhin dem EuGH ein Zwangsgeld vor, das dieser in einem zweiten Urteil gegen den Staat verhängen kann. Abbildung 1 zeigt, dass die anhängigen Verfahren über die nicht korrekte Transposition europäischer Richtlinien über die Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens hinweg abnehmen.

Abbildung 1: Anzahl anhängiger Verfahren für die inkorrekte Umsetzung europäischen Rechts nach Verfahrensstufe und der EU-12 Staaten 1978-2000²



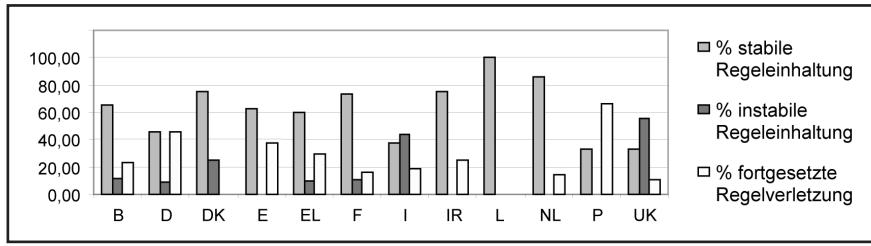
Die Phase nach dem Verweis an den EuGH wurde in der Literatur bislang kaum eingehend beleuchtet (Tallberg 2002). Dies überrascht, da zum einen nur schwere Fälle vor den EuGH kommen, bei denen die Staaten starke Präferenzen für die Regelverletzung haben, sodass vor dem Verweis an den Gerichtshof weder ein argumentativer Konsens noch ein verhandlungsbasierter Kompromiss erarbeitet werden konnte. Damit handelt es sich bei den EuGH-Fällen um *least likely cases* für die Umwandlung von Regelverletzungen in Regeleinhaltsungen. Zum anderen ist der EuGH auch Ausdruck des aktuellen Trends einer zunehmenden Verrechtlichung internationaler Institutionen, der dazu führt, dass Rechtsdiskurse und Urteile weite Verbreitung finden (Abbott et al. 2000: 406f). Allerdings wissen wir nicht, wie und unter welchen Bedingungen diese *compliance*-Instrumente wirksam sind und selbst gegen den erklärten ursprünglichen Willen der betroffenen Regierungen Regelverletzungen beheben können.

Eine empirische Analyse der EuGH-Fälle zeigt Unterschiede in den Transformationsergebnissen zwischen und vor allem innerhalb der Staaten auf. Dabei wird die abhängige Variable nicht dichotom erfasst (Regeleinhaltung/Verletzung), sondern mit drei Ausprägungen konzeptualisiert. *Fortgesetzte Regelverletzung* liegt vor, wenn ein Staat betroffene Rechtsakte nach einem EuGH-Urteil nicht ändert (z. B. ersichtlich an einer Begründeten Stellungnahme nach Artikel 228). Portugal, die BRD und Spanien sind diesbezüglich führend. *Instabile Regelverletzung* liegt vor, wenn ein Staat Rechtsakte nur unvollständig anpasst und so keine anspruchsvolle Lesart der umstrittenen Norm verfolgt. In solchen Fällen erlauben Überlappungen mit anderen Rechtsnormen oder Hintertüren durch unpräzise Formulierungen, bei

2 Die Daten für die Vertragsverfahren der Abbildungen 1 und 2 stammen aus den Berichten zur Einhaltung von Gemeinschaftsrecht, die die Europäische Kommission seit 1978 jährlich veröffentlicht, sowie von der EURLEX Datenbank und Datenbank der *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union* i.n.p.a., in: <http://europa.eu.int/eur-lex/>, http://193.191.217.21/en/juris-prudence/jurisprudence_en.lasso und http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/XXIII_rapport_annuel/23_rapport_annuel_en.htm; 11.4.2007.

der Rechtsanwendung von einer anspruchsvollen Norminterpretation des EuGHs abzuweichen.³ Hier weisen Großbritannien, Italien und Dänemark überproportional viele Fälle auf. Schließlich ist *stabile Regeleinhaltung* dann gegeben, wenn ein Staat die betroffenen Rechtsakte so geändert hat, dass eine eindeutige, anspruchsvolle Reproduktion der Europäischen Richtlinie erfolgte (v. a. Luxemburg und die Niederlande). Insbesondere die Ausprägung *instabile Regeleinhaltung* soll erlauben, den inkrementellen Prozesscharakter der compliance-relevanten Vorgänge abzubilden und auch jene Phasen zu erfassen, in denen die Voraussetzungen für effektives EU-Recht nur eingeschränkt gegeben sind.

Abbildung 2: Staatsinterne Varianzen der Abhängigen Variable nach dem Verweis an den EuGH (Artikel 226 EGV) für Fälle inkorrekt rechtlicher Umsetzung von umwelt- und sozialpolitischen Richtlinien in nationales Recht (1978-2000)⁴



Nach EuGH-Urteilen variieren die Transformationsaussichten in *stabile Regelbefolgung*, *instabile Regelbefolgung* und *fortgesetzte Regelverletzung* erheblich innerhalb der älteren Mitgliedstaaten. Da unvollständige oder ausbleibende rechtliche Transpositionen die Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaats stark beeinträchtigen, geht dieser Beitrag der Frage nach, wie sich die Varianzen in den Staaten erklären lassen. Warum scheint der EuGH beispielsweise in Deutschland ebenso häufig *stabile Regeleinhaltung* wie *fortgesetzte Regelverletzung* zu bewirken? Wann und unter welchen Bedingungen kommt es zu unvollständiger statt zu vollständiger Transformation?

3. Forschungsstand

Die Managementtheorie nimmt an, dass Regelverletzungen unfreiwillig sind. Staaten verletzen Recht, (1) weil es ihnen an den nötigen finanziellen, administrativen

3 Für solche Fälle gibt es häufig Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV) oder auch Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich der nichtkorrekten Anwendung von Recht (Artikel 226 EGV).

4 Die Politikfelder »Umwelt« und »Sozialpolitik« wurden gewählt, weil sie Politikfelder repräsentieren, in denen die EU viele (Umwelt) bzw. sehr wenig Kompetenzen (Soziales) hat. Darüber hinaus gibt es im Umweltbereich sehr viele Vertragsverletzungen, während sozialpolitische Richtlinien und Verordnungen weniger häufig verletzt werden.

oder politischen Kapazitäten zur Regeleinhaltung mangelt, (2) weil die Regel selbst ambivalent ist und unklar bleibt, welche Handlungen zur Regelbefolgung nötig sind, oder (3) weil der zeitliche Rahmen für die rechtliche Umsetzung einer Regel zu knapp gefasst ist (Chayes/Handler-Chayes 1993: 188). Daraus folgt erstens, dass es umso schwerer ist, Regelverletzungen in Regeleinhaltungen zu transformieren, wenn es einem Staat schlicht an den nötigen Kapazitäten für die korrekte und vollständige Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht mangelt. Zweitens gelingt das Herbeiführen von Regeleinhaltungen eher, je länger ein Vertragsverletzungsverfahren andauert, weil etwaige Ambivalenzen der Norm durch Kommunikation beseitigt werden können und die zusätzliche Zeit auch genutzt werden kann, um interne Ressourcen umzuverteilen.

Die *Enforcement-Theorie* geht dagegen davon aus, dass Regelverletzungen freiwillig und bewusst geschehen (Downs 1998; Downs et al. 1996; Martin 1992; Martin/Simmons 1998). Wenn Politikinteressen dem Norminhalt entgegenstehen, werden Nationalstaaten als rationale Nutzenmaximierer Regeln solange verletzen, bis die Kosten der Regelverletzung die der Regeleinhaltung übersteigen (Fearon 1998: 276-279; Horne/Cutlip 2002: 286-288). Dabei hängt es von der wirtschaftlichen oder politischen Macht des Staates ab, wie empfindlich er für Kosten der Regelverletzung ist. Letztere steigen vor allem nach einem ersten Urteil, weil danach Zwangsgelder wahrscheinlicher werden und weil Reputationsverluste gegenüber anderen Staaten und der Kommission zu politischen Kosten führen könnten. Deshalb ist zu erwarten, dass die Anzahl offener Verfahren über die Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens hinweg sinkt. Mehr noch, schwache Staaten sind eher empfindlich für steigende Regelverletzungskosten und werden deshalb nationale Rechtsakte schneller anpassen als mächtige Staaten.

Beide Theorien erwarten eine Abnahme der Anzahl anhängeriger Fälle *über die Stufen des Vertragsverletzungsverfahren hinweg*. Dies entspricht auch dem empirischen Befund (vgl. Abb. 1). Allerdings kann auf Basis der Aggregatdaten keine Aussage darüber getroffen werden, welche der Theorien die abnehmende Anzahl offener Verfahren besser erklären kann.

Die Theorien erwarten Unterschiede *zwischen den Staaten*. Während die Managementtheorie davon ausgeht, dass vor allem Staaten mit geringen Kapazitäten Regeln verletzen und an Regelverletzungen festhalten, nimmt die *Enforcement-Theorie* an, dass auch nach dem Verweis an den EuGH wirtschaftlich starke Staaten für das Gros der Regelverstöße verantwortlich sind. Angesichts dessen, dass große wirtschaftliche und politische Macht in der EU oft mit hoher administrativer und finanzieller Kapazität einhergeht, schließen sich beide Prognosen gegenseitig aus, ohne dass auf dieser Basis entschieden werden kann, welche Erwartung eher der Empirie entspricht. Auch gibt es für beide Theorien viele Ausreißer. Etwa weisen ressourcenstarke Staaten (finanzielle und administrative Kapazitäten) wie Deutschland oder Großbritannien nicht überproportional viele erfolgreiche Transformationen (*stabile Regeleinhaltungen*) auf, wie es die Managementtheorie erwarten ließe. Hingegen schneiden schwache Staaten wie Luxemburg oder die Niederlande überproportional gut ab. Auch die Erklärungskraft der *Enforcement-Theorie* stößt angesichts der

empirischen Daten an ihre Grenzen. Warum das wenig mächtige Portugal (Wirtschaftskraft) den höchsten Anteil *fortgesetzter Regelverletzungen* aufweist, kann dieser Ansatz ebenso wenig erklären wie den unterproportionalen Anteil von Frankreich und Großbritannien.

Beide Ansätze können außerdem die *Transformationsunterschiede innerhalb der Staaten* nicht zufriedenstellend erklären, obwohl das empirische Rätsel auf signifikante Varianzen hindeutet. Erstens kann jede Theorie nur für jeweils zwei Ausprägungen der abhängigen Variablen theoretisch konsistent Rechnung tragen. Die Managementtheorie nimmt an, dass Staaten sich prinzipiell an Regeln halten (wollen). Solange allerdings nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen oder es noch Schwierigkeiten bei der Interpretation der Rechtsnorm gibt, kommt es zu *fortgesetzten Regelverletzungen*. Sind diese Hindernisse beseitigt, gibt es für den Staat keinen Grund mehr, die Regel weiterhin zu verletzen oder eine wenig anspruchsvolle ressourcensparende Interpretation zugrunde zu legen; es kommt zu *stabiler Regeleinhaltung*. Die Ausprägung *instabile Regeleinhaltung* kann hingegen nicht theoretisch konsistent mit der Managementtheorie erfasst werden, denn sie zeichnet sich durch eine minimalistische Anpassung betroffener nationaler Rechtsakte aus, die z. B. durch Ambivalenzen und breiten Ausnahmeregeln späteren Regelverstößen Tür und Tor öffnet. Die *Enforcement-Theorie* basiert auf rationalistischen Annahmen und kann für *fortgesetzte Regelverletzungen* und *instabile Regeleinhaltungen*, nicht aber für *stabile Regeleinhaltung* Rechnung tragen. Nach Urteilen erhöhen sich die kostenträchtigen Handlungsrestriktionen. Deshalb bietet es sich für einen strategischen Akteur mit entgegenstehenden Politikinteressen an, europäische Regeln minimalistisch in nationales Recht umzusetzen (*instabile Regeleinhaltung*), sodass das ursprüngliche unveränderte substanzelle Politikinteresse wieder verfolgt und Kosten der Regelumsetzung reduziert werden können, wenn die externen Restriktionen abnehmen, etwa weil die Kommission nicht mehr mit Zwangsgeldern drohen kann, da das Verfahren beendet wurde. Hingegen wäre es für regelablehnende strategische Akteure nicht rational, durch wasserichte Regelungen und anspruchsvolle Norminterpretationen kostensenkende Spielräume – z. B. bei der Anwendung der Norm – zu verschließen und eine Regelverletzung in *stabile Regeleinhaltung* umzuwandeln. Zweitens sind sowohl in der *Enforcement-* als auch in der Managementtheorie die Randbedingungen für die Abschaffung von Regelverletzungen unterspezifiziert. So nimmt die Managementtheorie an, dass alle Interpretationsschwierigkeiten von Normen diskursiv beseitigt werden können. Allerdings finden Rechtsdiskurse immer statt, wenn der EuGH angerufen wird, ohne dass alle Fälle mit *stabiler Regeleinhaltung* enden. Ebenso wenig ist das von der *Enforcement-Theorie* hervorgehobene Instrument des Urteils stets wirksam im Herbeiführen von *instabiler Regeleinhaltung* (vgl. Abb. 2).

Um erklären zu können, warum manche Rechtsdiskurse und Urteile erfolgreich sind, andere aber selbst gegenüber derselben Regierung scheitern, werden im Folgenden die zugrunde liegenden Mechanismen und Randbedingungen beider Instrumente spezifiziert.

4. Erfolgsbedingungen von Rechtsdiskursen und Urteilen

Die Tatsache, dass die Kommission einen Fall an den EuGH verweist, deutet an, dass die substanzIELLEN Politikinteressen und strategischen Positionen der Staaten rigide sind und gegen eine anspruchsvolle Norminterpretation sprechen, weil andernfalls das Verfahren bereits in früheren Stufen eingestellt worden wäre. Angesichts dessen könnte man erwarten, dass betroffene Staaten auch nach dem Verweis an den EuGH nichts unternehmen, um nationale Rechtsakte gemäß der anspruchsvolleren Auslegung anzupassen. Wie kommt es nun aber trotz der rigiden staatlichen Ausgangspositionen dazu, dass die Staaten in manchen Fällen nationale Rechtsakte so ändern, dass die europäische Norm vollständig und korrekt reproduziert werden kann (*stabile Regeleinhaltung*)? Wie kann darüber hinaus erklärt werden, warum es Fälle gibt, bei denen nationales Recht unpräzise bzw. oberflächlich angepasst wird (z. B. hinsichtlich des Inhalts, Ziels, Mittels oder Geltungsbereichs) und deshalb Hintertüren für eine laxe Auslegung bei der Rechtsanwendung offen bleiben (*instabile Regeleinhaltung*)? Die Antworten auf diese Fragen liegen nur zum Teil in dem zum Einsatz kommenden Instrumentarium. Rechtsdiskurse finden immer statt – aber unter welchen Bedingungen führen sie zur Umwandlung von Regelverletzung? Unter welchen Bedingungen sind Urteile wirksam? Prominente Theorien können diese Fragen nicht zufriedenstellend beantworten. Dieser Abschnitt entwickelt deshalb spezifischere Randbedingungen für den Erfolg/Misserfolg von Rechtsdiskursen und von Urteilen. Es wird erläutert, dass Rechtsdiskurse auf Prozessen des Argumentierens basieren und dass mit Urteilen in Verbindung stehende Sanktionsdrohungen sich als Verhandeln konzeptionalisieren lassen. Deshalb wird untersucht, wann Argumentieren und wann Verhandlungsdynamiken effektiv sind (Abschnitt 4.1). Die Einsichten über Voraussetzungen für effektives Argumentieren und effektives Verhandeln werden genutzt, um Randbedingungen für den Erfolg beider Instrumente zu spezifizieren und Hypothesen zu entwickeln, die auch staatsinterne Varianzen der Transformationsergebnisse erklären können (4.2 und 4.3).

4.1. Interaktionsdynamiken und Transformationschancen von Regelverletzungen

In der letzten Dekade hat sich eine Debatte um die Wirkungsreichweite kommunizierter Ideen entwickelt, die sich auch um die Bedingungen drehte, unter denen die Sprechakte »Argumentieren« und »Verhandeln« Auswirkungen auf substanzIELLE Politikinteressen bzw. strategische Positionen der Interaktionsteilnehmer haben können (Risse 2000; Müller 1994; Keck 1995; Schimmelfenning 1997).⁵ Dabei wurde

5 Ein Argument ist eine Stellungnahme, die mit Verweis auf die intersubjektive Welt (Wahrheit, Richtigkeit, Angemessenheit) begründet wird. Hingegen ist ein Verhandlungsakt eine Forderung, Drohung oder Konzession, bei der explizit oder implizit auf die Verhandlungsmacht des Akteurs verwiesen wird (Elster 1992). Auch Verhandlungsakte können mit Begründungen versehen sein. Im Unterschied zum Argument wird dabei nicht auf die intersubjektive Lebenswelt, sondern auf die subjektive Lebenswelt des Sprechers verwiesen, die den Hörern nicht gleichermaßen zugänglich ist (z. B. Verweis auf innerstaatliche Interessenkonstellation (Putnam 1988)).

zunächst angenommen, dass Argumentieren erfolgreich ist und zu einem Wandel substanzialer Politikinteressen führen kann, wenn Akteure verständigungsorientiert handeln. Entsprechend führt Verhandeln zur Anpassung strategischer Positionen (an neue, durch Drohungen entstehende kostspielige externe Handlungsrestriktionen) und zu einem Kompromiss, wenn Akteure strategisch handeln (Müller 1994; Keck 1995). Empirische Analysen haben jedoch gezeigt, dass Sprechakte des Argumentierens und Verhandelns koexistieren (vgl. Risse 2003: 112; Holzinger 2001). Theoretisch kann diese induktiv gewonnene Einsicht relativ leicht rückgebunden werden, wenn die Annahme aufgegeben wird, Handlungsorientierungen (kommunikativ, strategisch, normorientiert) könnten an typische Sprechakte und Wirkungsweisen gekoppelt werden und wären entweder personell oder kontextuell konstant. Theoretisch vielversprechender scheint es, auf die weniger heroische Annahme zurückzugreifen, dass es weder für die strategische Anpassung von Positionen noch für den substanzialen Wandel von Politikinteressen der bewussten Bereitschaft eines Akteurs bedarf. Ganz gleich, aus welcher Perspektive Handlungstheorien betrachtet werden, wesentlich ist immer, dass neue Informationen/neue Ideen daraufhin gefiltert werden, ob sie für den geplanten Handlungsakt relevant sind (Zukin/Snyder 1984: 629-630).⁶ Deshalb wird hier die Annahme zugrunde gelegt, dass das Aufnehmen und Verwerten von Informationen keine intentionale Handlung darstellt, sondern auf der nicht-intentionalen Verhaltensebene erfolgt. Auf Basis der Annahme, dass Akteure beim Aufnehmen neuer Ideen nicht bewusst handeln, sondern zunächst Ideen nach ihrer Güte (Relevanz und Trifftigkeit) filtern und dann automatisch verwerten, wird Folgendes zur entscheidenden Frage: Unter welchen Bedingungen sind kommunizierte Ideen geeignet, einen substanzialen Wandel von Politikinteressen herbeizuführen bzw. eine strategische Anpassung von Positionen an externe Handlungsrestriktionen hervorzubringen? Wann entfalten Ideen schlicht keinerlei Wirkung?

Viel wichtiger als der Wandel strategischer Positionen oder substanzialer Politikinteressen einzelner Interaktionsteilnehmer ist, dass genügend Akteure einen Wandel durchlaufen, um Ergebnisse zu erzielen, die aus gleichen (Konsens-) oder unterschiedlichen (Kompromiss-) Gründen von allen Interaktionsteilnehmern getragen werden. Damit es zu einem Interaktionsergebnis kommt, sind zwei Dinge notwendig: (1) Argumente oder Verhandlungssprechakte müssen kommuniziert werden. Aber die Kommunikation von Ideen reicht noch nicht aus, um einen Konsens oder einen Kompromiss herbeizuführen. (2) Damit die Akteure nicht einfach aneinander vorbeireden, ist es auch notwendig, dass Inhalte kommunizierter Ideen von den Akteuren gleichermaßen bewertet werden. Dies setzt geteilte Maßstäbe für die Güte von Argumenten oder Verhandlungsakten unter den Akteuren voraus. Nur bei geteilten Evaluierungsstandards können sich substanziale Politikinteressen und strategische Positionen so wandeln, dass sich die Akteure inhaltlich aufeinander

6 Beim normgeleiteten Handeln wären das Ideen über Geltungsbereich oder Existenz einer Norm, beim strategischen Handeln neue Ideen über kostenträchtige Handlungsrestriktionen, und beim kommunikativen Handeln Ideen über die Beschaffenheit des Lebenswelt-ausschnittes selbst.

zubewegen und allmählich einen Konsens oder Kompromiss entwickeln. Dies geschieht, indem sie gleichermaßen gute von schlechten Ideen filtern und neue gute Ideen in ihre strategischen Positionen oder substanzielles Politikinteressen einfließen lassen, sodass sie schließlich inkrementell ein von allen getragenes Interaktionsergebnis erzeugen (Panke 2006: 325).

Je nach Art des kommunizierten Geltungsanspruchs gibt es verschiedene Bezugsysteme für die Bewertung (Tab. 1). Die Güte eines Arguments kann an den Standards für Wahres (wissenschaftliche Paradigmen), Richtiges (Inhalt und Geltungsbereichweite von Normen als geronnene verallgemeinerbare Interessen) oder Angemessenes (Wertinterpretationen) evaluiert werden (Habermas 1995: 39, 412). Damit ein Verhandlungsakt in Form von Forderungen, Drohungen oder Konzessionen von den beteiligten Akteuren gleichermaßen beurteilt werden kann, muss es gemeinsame intersubjektive Kriterien darüber geben, was in einem bestimmten Kontext Verhandlungsmacht ausmacht (Panke 2006: 326).

Tabelle 1: Die Wirkungsreichweite von Ideen

	Konsensdynamiken: Effektives Argumentieren	Kompromissdynamiken: Effektives Verhandeln
Notwendige Voraussetzung 1 Muster von Sprechakten	Argument Geltungsanspruch mit Begründung (mit Bezug zur intersubjektiven Welt)	Verhandlungssprechakt Forderung oder Konzession evtl. mit Drohung oder Begründung (mit Bezug zur subjektiven Welt)
Notwendige Voraussetzung 2 Geteilte Standards zur Bewertung kommunizierter Ideen	geteilte Beurteilungsmaßstäbe über Wahrheit, Richtigkeit oder Angemessenheit	kontextgebundene Verhandlungsmacht & geteilte Konstruktion vom Wesen der Verhandlungsmacht <i>und</i> übereinstimmende Einschätzung der Glaubwürdigkeit von Sprechern
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> → Wandel substanzIELLER Politikinteressen (strategische Positionen sind nicht relevant) → Transformation von Regelverstößen in stabile Regeleinhaltung 	<ul style="list-style-type: none"> → Anpassung strategischer Positionen (substanzIELLE Interessen bleiben fix) → Transformation von Regelverstößen in instabile Regeleinhaltung

Wenn sich Kompromissdynamiken bilden und die rechtliche Anpassung ein wechselseitiges (oder bei stark asymmetrischer Verteilung von Drohpotenzial ein einseitiges) strategisches Zugeständnis ist, so ist es für einen Staat strategisch rational, Schlupflöcher für weiche Umsetzungen und wiederholte Normverstöße in das Recht einzubauen. Dann kann nämlich bei Wegfall bzw. Änderung externer Handlungsrestriktionen – etwa wenn der EuGH den Fall schließt, wenn die öffentliche

Aufmerksamkeit nachlässt, oder wenn die Kommission nicht mehr mit Reputationskosten oder mit Zwangsgeld drohen kann – wieder das ursprüngliche, unveränderte Politikinteresse einer möglichst kostensparenden, minimalistischen Umsetzung verfolgt werden (*instabile Regeleinhaltung*).⁷

Sind die notwendigen Voraussetzungen für die Bildung von Konsensdynamiken gegeben, besteht die Möglichkeit, dass sich im Zuge sinnhafter Kommunikation⁸ die substanzielles Politikinteressen der Akteure wandeln und einander annähern. Auf die Transformation von Regelverletzung in Regeleinhaltung bezogen heißt dies, dass bei Konsens über die Auslegung einer europäischen Rechtsnorm *stabile Regeleinhaltung* zu erwarten ist. Nach Wandel substanzIELLER Politikinteressen haben die betroffenen Regierungen keine Anreize mehr, die Regel minimalistisch auszulegen und wiederholt zu verletzen. Deshalb wird die europäische Norm rechtlich so umgesetzt, dass auch bei Veränderungen externer kostenträchtiger Handlungsrestriktionen für eine vollständige und anspruchsvolle Normreproduktion gesorgt ist. Selbst bei einem zukünftigen Regierungswechsel und damit einhergehenden etwaigen Interessen- oder Präferenzänderungen bleibt die Regeleinhaltung zunächst stabil, weil die Rechtsnorm präzise ist und keine Hintertüren für eine minimalistische Auslegung enthält. Will also die neue Regierung eine weniger anspruchsvolle Norminterpretation verfolgen, muss rechtlicher Wandel eingeleitet werden, was wiederum Zeit in Anspruch nimmt.

Die Nullhypothese zur Transformation in *stabile* bzw. in *instabile Regeleinhaltung* ist jeweils *fortgesetzte Regelverletzung*. Bei *fortgesetzter Regelverletzung* haben die staatlichen Akteure im Zuge des Vertragsverletzungsverfahrens weder ihre substanzIELLEN Politikinteressen noch ihre strategischen Positionen verändert. In solchen Fällen sind die Voraussetzungen für die Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaats sehr stark beeinträchtigt.

4.2. Der Rechtsdiskurs

Managementansätze führen das Instrument des Rechtsdiskurses ein. Sie liefern allerdings keine Kausalmechanismen, wie Interpretationsdifferenzen beseitigt werden

-
- 7 Die Anreizstruktur für die Anpassung strategischer Positionen ist folglich weniger dauerhaft als die bei der Anpassung substanzIELLER Politikinteressen. Diesen Hinweis verdanke ich einem der Gutachter. Allerdings bedeutet dies nicht, dass effektives Verhandeln bei konstanten externen Handlungsrestriktionen zu *stabiler Regeleinhaltung* führen kann. Dies würde nämlich voraussetzen, dass ein Staat eine anspruchsvolle statt einer minimalistischen Transposition wählt, was wiederum nicht kostensparend und damit auch nicht strategisch-rational wäre, solange sich die substanzIELLEN Politikinteressen nicht gewandelt haben.
 - 8 Sinnhaft ist Kommunikation, wenn die Akteure nicht aneinander vorbeireden, sondern die Inhalte von Sprechakten in gleicher Weise einordnen und deshalb in der Lage sind, auf einen Sprechakt so zu antworten, dass im Verlauf der weiteren Interaktion prinzipiell ein Interaktionsergebnis herbeigeführt werden kann. Z. B. liegen Kompromissdynamiken vor, wenn der Forderung eines Akteurs entweder mit einer Konzession oder einer Gegenforderung, auf die dann wieder mit einer Konzession reagiert wird, begegnet wird.

können und unter welchen Randbedingungen diese einsetzen bzw. wann Dissens fortbesteht. Dieser Abschnitt untersucht, unter welchen Bedingungen effektives Argumentieren zu erwarten ist, sodass Rechtsdiskurse *stabile Regeleinhaltungen* herbeiführen.

Der EuGH ist in seinem Bestand relativ unabhängig von den Mitgliedstaaten. Dies beeinflusst die intersubjektiv geteilte Konstruktion von Verhandlungsmacht, weil die Verrechtlichung die Verhandlungsressourcen (Drohpotenzial) von Staaten gegenüber dem EuGH stark einschränkt (Abbott et al. 2000: 419; Keohane et al. 2000: 460). Vor Gerichten sind Sprechakte des Argumentierens legitim, während Verhandlungsakte in diesem Kontext als unangemessen gelten (Alexy 1983: 30-33). Damit ist die Kommunikation von Argumenten als erste Voraussetzung für effektives Argumentieren sehr wahrscheinlich gegeben. Die häufige Verwendung von Argumenten alleine ist jedoch nicht ausreichend, um vor dem EuGH eine konsensuale Norminterpretation herzustellen, denn nicht jedes Argument ist *per se* überzeugend.

Damit Rechtsdiskurse effektiv sind, ist es wichtig, dass die Teilnehmer Standards zur Beurteilung der Güte von Argumenten teilen. Prinzipiell lassen sich Argumente an den Kriterien für Wahrheit, Richtigkeit und Angemessenheit messen (Habermas 1995: 412). Wahrheitsfragen werden allerdings dann bedeutungslos, wenn die Norm umstritten ist und damit unklar bleibt, ob ein bestimmter Handlungsakt der Reproduktion der Norm dient oder nicht. Werden Fälle über die Ausdeutung von Inhalt und/oder Geltungsbereich einer Richtlinie an den EuGH verwiesen, existiert gerade kein geteilter Standard für Richtiges unter den Akteuren. Dies führt jedoch nicht zu dem Dilemma, dass Regelverletzungen nur dann über Konsensdynamiken in *stabile Regeleinhaltung* umgewandelt werden können, wenn es eine gemeinsame Norminterpretation unter den Akteuren gibt, während die Tatsache, dass ein Fall an den EuGH verwiesen wurde darauf hindeutet, dass es eben gerade keine gemeinsamen Standards für Richtigkeit gibt. Der Rechtsdiskurs bietet einen Ausweg: Dank Professionalisierung kommen rechtliche Interpretationsinstrumente zum Einsatz (Fiss 1982: 741; Gulmann 1980: 189-199). Es gibt enge juristische Heuristiken, wie z. B. die Wortlaut-basierte Auslegung, bei der Anwälte den Wortlaut des umstrittenen Teils einer Rechtsnorm analysieren. Daneben gibt es breitere Heuristiken, wie die systematische Auslegungsweise, bei der der Streitgegenstand im Lichte der gesamten Norm betrachtet wird (z. B. wird dabei untersucht, wie sich verschiedene Paragraphen und Artikel der Norm auf den Bedeutungsgehalt des Streitgegenstands auswirken). Schließlich gibt es eine teleologische Auslegungsart, bei der zunächst das Regelungsziel der betroffenen Norm rekonstruiert wird, um dann in einem zweiten Schritt zu untersuchen, welche der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten dem Regelungsziel am besten zuträglich ist. All diese rechtlichen Interpretationsinstrumente bieten funktionale Äquivalente für fehlende geteilte Standards für Angemessenheit, Richtigkeit und Wahrheit. Sie fungieren als zusätzliche Bewertungssysteme, anhand derer die Güte von juristischen Argumenten intersubjektiv gemessen werden kann. Rechtliche Interpretationsheuristiken bieten folglich die Gelegenheit zu effektivem Argumentieren – eine Möglichkeit, die in früheren Phasen des Ver-

tragsverletzungsverfahrens nicht bestand. Je nach eingesetzter Heuristik kann das Interpretationsergebnis hinsichtlich des umstrittenen Bestandteils einer Norm (Streitgegenstand) variieren.⁹ Deshalb ist es essenziell, dass die Akteure eine juristische Heuristik teilen.

Dies alleine genügt jedoch nicht, um eine konsensuale Norminterpretation herbeizuführen. Die in Rechtsnormen angelegten Streitgegenstände unterscheiden sich hinsichtlich ihres Interpretationsspielraums, der von der Präzision bzw. Komplexität des Inhalts und des Geltungsbereichs bestimmt wird (vgl. Abbott/Snidal 2000: 422; Cini 2000: 9). Bei Streitgegenständen mit großem Interpretationsspielraum, d. h. mit unzureichend definierten Begriffen, komplexen Querverbindungen, breiten und komplexen Ausnahmeregelungen, kann mit einer engeren Heuristik (z. B. Wortlaut) keine konsensuale Normdefinition erarbeitet werden. Je nach dem, welcher Paragraph oder Abschnitt als wichtiger erachtet wird, gelangt man zu unterschiedlichen Wortlaut-basierten Auslegungen des Streitgegenstands und damit auch der gesamten Norm. Selbst wenn Akteure die Wortlaut-basierte Heuristik teilen, kann bei einem unpräzisen Streitgegenstand keine konsensuale Ausdeutung entwickelt werden, weil es im Rahmen dieser Heuristik keine Möglichkeit gibt zu entscheiden, welcher Abschnitt wichtiger ist. Umgekehrt gilt, dass breite Heuristiken (teleologisch, systematisch), angewandt auf eine präzise Norm, zu einer Vielzahl unterschiedlicher Lesarten des Streitgegenstands führen, weil Verweise auf den Regelungszweck oder das Ziel der europäischen Integration und die Abwägung zwischen diesen impliziten Zielen und den expliziten Wortlautzielen die Anzahl möglicher Interpretationen erhöht. In solchen Fällen ist nicht auszumachen, welcher Interpretation der Vorzug gegeben werden sollte. Hingegen eignet sich eine breite Heuristik zur Lösung eines komplexen Interpretationsproblems, bei dem es entweder keine einschlägigen oder gleich mehrere, widersprüchliche Textstellen gibt bzw. bei dem ambivalente Konzepte eine wichtige Rolle spielen. Beispielsweise kann die richtlinienimmanente teleologische Auslegungsart in einem ersten Schritt das Regelungsziel der fraglichen Norm identifizieren, um dann in einem zweiten Schritt die konkurrierenden Interpretationen daraufhin zu untersuchen, inwiefern sie jeweils dem Erreichen des Regelungsziels zu- oder abträglich sind.

Eine hohe Passfähigkeit zwischen eingesetzter geteilter Heuristik und dem Interpretationsspielraum des Streitgegenstands ist wichtig. Prinzipiell sind Streitgegenstände mit großem Interpretationsspielraum am besten mit breiten juristischen Inter-

9 Dies wird besonders deutlich, wenn man die richtungweisenden Rechtsfortbildungen des EuGHs betrachtet. Bei der Entwicklung wesentlicher Doktrinen – etwa das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung im Fall Cassis de Dijon (Rechtssache 120/78) – greift der EuGH sehr oft auf die teleologische Heuristik zurück. Diese erlaubt eine Norm im Lichte des Ziels der weiteren Integration (im Beispiel: Schaffung eines Binnenmarkts durch Abbau von Handelshemmnissen) zu interpretieren, und geht damit über eine am Wortlaut orientierte engere Lesart hinsichtlich Zweck und Geltungsbereich einer Regel erheblich hinaus (Garrett 1995; Rasmussen 1986: 149, 173). Da unterschiedliche Heuristiken verschiedene Interpretationen des Streitgegenstands erlauben, ist es für die Entwicklung einer konsensualen Normdefinition essenziell, dass die Akteure die gleiche juristische Heuristik benutzen.

pretationsinstrumenten zu bearbeiten und Streitgegenstände mit geringem Interpretationsspielraum mit engen juristischen Heuristiken. Daraus ergibt sich folgende Hypothese:

H1: *Die Transformation von Regelverletzung in stabile Regelbefolgung ist zu erwarten, wenn es eine hohe Passfähigkeit zwischen der eingesetzten geteilten juristischen Heuristik und dem Interpretationsspielraum des Streitgegenstands gibt.*

In Rechtsdiskursen vor dem EuGH bilden sich keine Kompromissdynamiken. Sprechakte des Verhandelns sind nicht zu erwarten, weil diese – zum einen – als nicht angemessen erachtet werden und weil – zum anderen – Staaten gegenüber dem EuGH wenig Drohpotenzial haben und somit Verhandlungsakte kaum wirksam wären. Auch in den Gerichtsprotokollen lassen sich keinerlei empirische Hinweise auf versteckte oder gar offene Drohungen, Forderungen oder Konzessionen finden. Entsprechend wird erwartet, dass bei Fehlen einer geteilten juristischen Heuristik oder der mangelnden Passfähigkeit zwischen geteilter Heuristik und Streitgegenstand der Rechtsdiskurs scheitert, keine Transformation in *stabile Regeleinhaltung* erfolgt und die Regelverletzung aufrechterhalten bleibt (*fortgesetzte Regelverletzung*).

4.3. Urteile

Während bei Rechtsdiskursen vor dem EuGH keine Kompromissdynamiken zu erwarten sind, steigt nach dem Urteil die Wahrscheinlichkeit der Verwendung von Verhandlungssprechakten, die Staaten auf Kosten *fortgesetzter Regelverletzung* hinweisen. Dennoch ist nicht jedes Urteil eine wirksame externe Handlungsrestriktion, angesichts derer Regierungen strategische Positionen anpassen und eine Regelverletzung in *instabile Regeleinhaltung* umwandeln. Wie kommt es dazu, dass es für beinahe jeden Staat sowohl wirksame als auch unwirksame Urteile gibt? Um Randbedingungen für den Erfolg dieses *compliance*-Instruments zu spezifizieren, werden die mit Urteilen verbundenen Kostenimplikationen untersucht.

Die Verhandlungsmacht der Kommission wird von der Möglichkeit beeinflusst, den Staat bei der Schaffung neuer Rechtsnormen für die unkooperative Haltung abzustrafen. Allerdings ist eine derartige Drohung nur wirksam, wenn der Staat das Drohpotenzial der Kommission auch als solches erkennt und von Reputationsverlusten gegenüber der Kommission abgeschreckt wird. Letzteres variiert mit der Bedeutung, die eine Regierung dem Streitgegenstand beimisst. Eine Drohung späterer Abstrafung ist vor allem dann wirksam, wenn der Streitgegenstand für die betroffene Regierung und deren Klientel nicht von großem Interesse ist.¹⁰ Hingegen ist zu erwarten, dass die Regierung wenig kostensensibel und damit die kontextgebundene

¹⁰ Nach Urteilen sind Drohungen mit externen Reputationsverlusten durch andere Mitgliedstaaten wenig wahrscheinlich, weil alle Staaten bereits EuGH Urteile hinnehmen mussten und sich darüber hinaus in einigen Fällen sogar vor dem EuGH als Streithelfer bestanden.

Verhandlungsmacht der Kommission gering ist, wenn der Streitgegenstand hohe parteipolitische Relevanz besitzt (Ringquist et al. 2003), es klare gesellschaftliche Gewinner und Verlierer gibt (Wilson 1980: 368-370) und die fragliche Rechtsänderung vom Wählerklientel der Regierung als kostenintensiv wahrgenommen wird. Im ersten Fall ist zu erwarten, dass Staaten nach Urteilen eine Kosten-Nutzen-Abwägung vornehmen und ihre strategischen Positionen an antizipierte Reputationskosten anpassen. Dabei bleiben ihre substanzielles Politikinteressen gegen Regeleinhaltung konstant. Schließt der EuGH den Fall, kann die Hintertür der *instabilen Regeleinhaltung* genutzt werden, um eine weniger anspruchsvolle Interpretation der Norm z. B. bei der Anwendung zugrunde zu legen. Hingegen legt eine Kosten-Nutzen-Abwägung im zweiten Fall das Beibehalten von *fortgesetzter Regelverletzung* nahe. Allerdings zeugt die Tatsache, dass ein Disput bis vor den EuGH gekommen und ein Urteil ergangen ist, bereits von der hohen Bedeutung des Streitgegenstands für die betroffene Regierung. Vor allem wenn die Kommission noch nicht erste Schritte zur Bestrafung mittels Zwangsgelder in die Wege geleitet hat (nach Artikel 228 EGV), ist die Kostensensibilität der Regierung gegenüber der Kommission wahrscheinlich gering. Hat die Kommission hingegen bereits erste Schritte im Zwangsgeldverfahren eingeleitet, ist bereits ein weiteres *compliance*-Instrument im Einsatz (Sanktionen), das mit Urteilen nicht identisch ist.¹¹ Da dieser Beitrag einen Schwerpunkt auf rechtliche Streitbeilegungsmechanismen und nicht auf *enforcement*-Instrumente legt, werden Sanktionsdrohungen durch Zwangsgelder hier nicht näher behandelt.

Die Kosten für bestehende Regelverletzungen können nach Urteilen vor allem »von unten« erhöht werden. Durch Urteile schafft der EuGH innerstaatliche Öffentlichkeit und macht darauf aufmerksam, dass die Regierung eine europäische Richtlinie missachtet und falsch umgesetzt hat. Dies stärkt gesellschaftliche Normbefürworter gegenüber Regelgegnern. Argumente gegen die vollständige Regeleinhaltung können nicht mehr legitimerweise angeführt werden. Zugleich erhalten Regelbefürworter neue Argumente gegen die Regelverletzung (Dai 2005: 366-370; Finnemore/Sikkink 1998: 893, 895-909). Gesellschaftliche Regelbefürworter können diese ideellen Ressourcen für *shaming*-Strategien nutzen, in denen sie das Regierungshandeln öffentlich als unangemessen brandmarken. Ist eine solche Strategie erfolgreich und gelingt es, die Regierung öffentlich als unangemessen handelnd zu brandmarken, werden Reputationsverluste gegenüber ihrer Wählerschaft erzeugt, die sich als Stimmeneinbußen bei Wahlen manifestieren können. Erkennt die Regierung das Drohpotenzial von Regelbefürwortern als solches, weil sie ein Konzept von Verhandlungsmacht teilen und fürchtet die Regierung die Höhe der Reputationskosten, so ist es für sie strategisch rational, die Regierungspositionen zu ändern, um den Kosten zu entgehen. Hierbei ist die Umwandlung von Regelverletzung in *instabile Regelbefolgung* zu erwarten, weil dies erlaubt, die Norm wieder laxer zu handhaben, sobald die öffentliche Aufmerksamkeit nachgelassen hat und

11 Eine Zwangsgeldandrohung ist vor allem wirksam, wenn mit einer Bestrafung bereits zu rechnen ist, solange die Regierung noch im Amt ist (was der Fall wäre, wenn die Kommission bereits eine begründete Stellungnahme nach Artikel 228 EGV versandt hat).

damit die von unten induzierten Kosten einer Regelverletzung wieder abnehmen. Allerdings sind nicht alle *shaming*-Strategien gleichermaßen erfolgreich, denn das Drohpotenzial von Regelbefürwortern variiert mit dem Gegenstand. Besonders bei geringer Diskrepanz zwischen dem Urteil und innerstaatlich akzeptierten Normen kann auf Abweichungen zu bereits existierenden Logiken der Angemessenheit hingewiesen werden. Dies ist essenziell, um das Handeln der Regierung als unangemessen zu brandmarken, dabei Reputationskosten zu erzeugen (Ulbert 1997) und so von unten die Kosten für eine fortgesetzte Regelverletzung zu erhöhen und deren Attraktivität erheblich zu schmälern. Auf diese Zusammenhänge stellt die zweite Hypothese ab:

H2: Je größer die Passfähigkeit zwischen dem Urteil und bereits institutionalisierten innerstaatlichen Normen ist, desto stärker können gesellschaftliche Akteure die Kosten der Regelverletzung erhöhen und instabile Regeleinhaltung herbeiführen.

Dementsprechend ist *fortgesetzte Regelverletzung* zu erwarten, wenn die in Hypothese 2 formulierten Bedingungen nicht erfüllt sind. Dies ist der Fall, wenn die Passfähigkeit zwischen dem Urteil und innerstaatlichen Normen gering ist und deshalb keine Reputationskosten von unten erzeugt werden können, die die Kosten der Regelverletzung so stark erhöhen, dass diese die Kosten einer *instabilen Regeleinhaltung* übersteigen.

5. Rechtsdiskurse und Urteile in der Praxis – Eine Plausibilitätsprobe

Dieser Abschnitt unterzieht die spezifizierten Hypothesen zur Effektivität von Rechtsdiskursen und Urteilen einer Plausibilitätsprobe. Hierfür werden nach der *Differenzmethode* drei Fallstudien zur inkorrekt rechtlichen Umsetzung europäischer Richtlinien in deutsches Recht ausgewählt, die an den EuGH verwiesen wurden. Die BRD eignet sich als Untersuchungsland, da sie im EU-Vergleich eine hohe wirtschaftliche Kapazität (BIP) hat und so die nötigen finanziellen Ressourcen zur Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht besitzt. Die Auswahl der Richtlinien sorgt für Varianz auf den unabhängigen Variablen: Die Passfähigkeit zwischen Interpretationsspielraum des Streitgegenstands und eingesetzter juristischer Heuristik ist in einem Fall gegeben (Trinkwasserrichtlinie), in den zwei anderen Fällen nicht (Richtlinie zum Zuzug der Familien ausländischer Arbeitnehmer; Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)). Die letzten beiden Fälle erlauben, die zweite Hypothese zu plausibilisieren, weil mit Urteilen verknüpfte Kostenerwägungen vor allem dann Einfluss nehmen können, wenn die zeitlich vorgelagerten Rechtsdiskurse ineffektiv waren. Dabei unterscheidet sich der UVP-Fall vom Aufenthaltsfall hinsichtlich der Passfähigkeit zwischen dem Urteil und bereits innerstaatlich institutionalisierten Normen.

Während die ursprünglichen *Enforcement*- und Managementtheorien die Varianz innerhalb Deutschlands nicht erklären können, weil die politische und wirtschaftliche Macht wie auch die finanziellen und politischen Kapazitäten der BRD über die

drei Fälle hinweg konstant bleiben, erwarten die spezifizierten Hypothesen für den Trinkwasserfall einen erfolgreichen Rechtsdiskurs und die Umwandlung von Regelverstoß in *stabile Regeleinhaltung*. Hingegen kann in den anderen beiden Fällen kein effektives Argumentieren erwartet werden. Im Arbeitnehmerfall sollte das Urteil erfolgreich sein, sodass Reputationskosten von unten *instabile Regeleinhaltung* herbeiführen, weil die Regierung ihre strategischen Präferenzen an neue Informationen über externe Handlungsrestriktionen anpasst. Schließlich wird für den UVP-Fall erwartet, dass es nicht zu effektiven Verhandlungsdynamiken kommt, auch Urteile erfolglos bleiben und die Regierung den Regelverstoß fortsetzt. Die Plausibilitätsproben zeigen, dass es nur unter den spezifizierten Bedingungen zu strategischen Anpassungen von Positionen an externe Kostenänderungen und *instabiler Regeleinhaltung* bzw. zur Veränderung substanzialer Politikinteressen und *stabiler Regeleinhaltung* kommt. Beide Arten des Wandels können in der Analyse von Parlamentsdebatten und anderer öffentlicher Reden empirisch voneinander abgegrenzt werden, weil die Akteure ihr Handeln bei der Rechtsanpassung unterschiedlich begründen.¹²

5.1. Der Trinkwasserfall (Rechtssache C-1990/237): Effektives Argumentieren im Rechtsdiskurs

Die Trinkwasserrichtlinie aus dem Jahr 1980 (1980/778/EWG) enthält detaillierte Qualitätsanforderungen an Wasser für den menschlichen Gebrauch und hat eine hohe Wasserqualität zum Ziel, die durch mehr als 60 Parameter definiert ist. Im Trinkwasserfall wurde die BRD wegen zwei Punkten angeklagt. Der Begriff des Notstands, an den Ausnahmeregelungen von den Qualitätszielen gekoppelt sind

-
- 12 Haben substanziale Politikinteressen Wandel erfahren, stellt die Regierung in öffentlichen Reden bzw. Parlamentsdebatten nicht auf Kosten der Regeleinhaltung bzw. -verletzung ab, sondern ändert langfristig den normativen Bezugsrahmen. Etwa begründen Regierungen die Transposition und deren Notwendigkeit sehr detailliert unter Rückgriff auf die Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit der europäischen Richtlinie. Gewandelte substanziale Interessen schlagen sich in anspruchsvoller und vollständiger rechtlicher Umsetzung und damit in *stabiler Regeleinhaltung* nieder. Ändern Regierungen lediglich ihre strategischen Positionen, so bleiben ihre substanzialen Politikinteressen über die Zeit hinweg konstant, und sie lehnen das hinter der Richtlinie stehende Regelungsziel auch mehrere Jahre nach Abschluss des Falls noch ab. Gewandelte strategische Positionen selbst lassen sich daran erkennen, dass Regierungsmitglieder Richtlinien bzw. einzelne Elemente in ein »schlechtes Licht« rücken und beispielsweise als »nicht problemamezzens« bezeichnen. Sollten Kosten »von oben« induziert werden, kann die rechtliche Transposition mit Verweisen auf Kosten des Vertragsverletzungsverfahrens begleitet bzw. beschleunigt werden. Hierdurch weist die Regierung dem EuGH bzw. der Kommission die »Schuld« für die rechtlichen Änderungen zu und rechtfertigt sich gegenüber ihrem regelaversen Klientel. Hingegen kann es bei Kostendrohungen »von unten« zur rhetorischen Anerkennung der Norm durch die Regierung kommen, die allerdings nur kurzfristig erfolgt und mehrere Inkonsistenzen im Zeitverlauf aufweist. Der Wandel von strategischen Positionen findet in *instabiler Regeleinhaltung* Ausdruck, die sich durch Überlappungen zu anderen Rechtsnormen und Ambivalenzen auszeichnet, um für die Normanwendung Spielräume zu erhalten und den Akteuren ermöglicht, die gegen die Regeleinhaltung stehenden substanzialen Interessen zur Geltung zu bringen.

(Artikel 10), wurde als nicht essenziell betrachtet und weit ausgelegt, sodass er Naturereignisse wie z. B. Gewitter umfasste. Außerdem schränkten deutsche Regelungen die Transparenz gewährter Ausnahmen ein (Artikel 9 (1)), weil nach deutschem Recht Ausnahmen nur bei Ursachen gemeldet werden mussten, die in der Beschaffenheit und Struktur des Geländes liegen. Die Bundesregierung hatte den ersten Punkt bereits vor dem Urteil 1992 geändert. So stellte der EuGH lediglich fest, dass die deutsche Gesetzgebung hinsichtlich Artikel 9 (1) nicht der europäischen Richtlinie entspricht (Europäischer Gerichtshof 1992: 31).

Vor dem Verweis an den EuGH lehnte die Bundesregierung die Trinkwasserrichtlinie unter anderem ab, weil diese nicht nur gesundheitsbezogene, sondern auch umweltbezogene Qualitätsparameter enthielt (Bundestag 1989c: 12201-11; Bundesgesundheitsministerium 1985: 1). Dies fand in der deutschen rechtlichen Umsetzung Niederschlag, denn es gab großzügige Ausnahmeregelungen für die Einhaltung und Meldepflicht umweltbezogener Parameter (vgl. Bundesregierung 1985: 6). Im Zentrum des Rechtsdiskurses stand neben der Meldepflicht vor allem die Frage, unter welchen Bedingungen Ausnahmen von den Qualitätsanforderungen der Trinkwasserrichtlinie zulässig sind.¹³ Vor Beginn des Rechtsdiskurses vertrat Deutschland den Standpunkt, dass Ausnahmen wie sie in der deutschen Trinkwasserverordnung (TrinkwV) von 1986 und der Verordnung von 1990 vorgesehen waren, auch ohne Notsituationen erlaubt seien, während die Kommission der Meinung war, dass Ausnahmen und Abweichungen von den in der europäischen Richtlinie spezifizierten Qualitätsanforderungen für Wasser eine Notfallsituation voraussetzen. Recht früh im Rechtsdiskurs teilten sowohl der europäische als auch der deutsche Anwalt die Wortlautheristik. Das Interpretationsproblem war nicht komplex angelegt, denn es gab nur einen für den Streitgegenstand einschlägigen Artikel. Folglich konnte nicht passieren, dass die Anwälte zwar dieselbe juristische Interpretationsmethode anwandten, aber zu unterschiedlichen Schlüssen gelangten, weil sie jeweils verschiedene Artikel zugrunde legten. Die Wortlautheristik passte sehr gut zum Streitgegenstand, denn Artikel 10 (1) der europäischen Richtlinie war alleine einschlägig und adressierte den Streitgegenstand explizit. Ohne komplexe, neue Konzepte einzuführen oder Ambivalenzen durch Querverweise und komplexe Ausnahmen zu erzeugen, stellt der Wortlaut des Artikels 10 (1) klar, dass Notsituationen die notwendigen Voraussetzungen für temporäre Ausnahmeregelungen darstellen. Nach Einsatz der Wortlautheristik entwickelte sich im Rechtsdiskurs ein Konsens darüber, dass die frühere deutsche Leseart des Begriffs »Notsituation« der Trinkwasserrichtlinie und daher auch die breite Ausnahmeerteilung im Anhang der deutschen TrinkwV inkompatibel mit der europäischen Richtlinie war (Europäischer Gerichtshof 1992: 28; Europäischer Generalanwalt 1992). Die deutsche Delegation hörte auf, den Begriff der »Notsituation« als unwesentlich zu charakterisieren. Stattdessen wurden die ursprünglich so wichtige Differenzierung zwischen Umwelt- und Gesundheitsaspekten und die großzügigen Ausnahmebestimmungen hinsichtlich ersterer aufgegeben. Bereits im laufenden Rechtsdiskurs betonte die Regierung die Bedeutung der Trinkwasserrichtlinie

13 Aus Platzgründen wird hier nur der zweite Streitgegenstand betrachtet.

für die öffentliche Gesundheit *und* für die Umwelt (Bundestag 1991: 5465-7). Der normative Bezugsrahmen der Regierung, welcher die Vorzüge der Richtlinie und Umweltaspekte hervorhob, wandelte sich auch langfristig. Beispielsweise wurden Qualitätsabweichungen mit negativen Umweltschutzimplikationen nicht mehr dadurch gerechtfertigt, dass sie die öffentliche Gesundheit nicht gefährdeten (vgl. z. B. Äußerungen im Bundestag 1989c mit Bundestag 1994: 17792). Zugleich spielten Kostenerwägungen für die Bereitstellung von qualitativ hochwertigem Trinkwasser ohne großzügig Ausnahmeregelungen bei den Umweltaspekten bereits gegen Ende des Rechtsdiskurses keine Rolle mehr (Bundestag 1994).

Der von Hypothese 1 erwartete Wandel substanzialer Politikinteressen fand auch Ausdruck im deutschen Wasserrecht. Noch vor dem Urteil begann die Regierung mit der Novellierung der TrinkwV von 1992, die auf einer anspruchsvoller Interpreta-tion der Richtlinie basierte und Notsituationen als notwendige Bedingung für das Erteilen von kurzfristigen Ausnahmen einschloss (Bundesgesundheitsministerium 1992: 1, 6). Auch hatte die TrinkwV einen minimal gehaltenen Überlappungsbereich mit anderen Rechtsakten, sodass die Trinkwasserrichtlinie vollständig und korrekt rechtlich umgesetzt war. Dementsprechend gab es nach dem Urteil keine weiteren Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 226 EGV) oder Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV), die Ausnahmeregelungen hinsichtlich Notsituationen behandelten.

Nach dem Urteil konnte die Kommission weder mit Reputationskosten der deutschen Regierung noch mit Zwangsgeldern drohen, weil Deutschland bereits mit der rechtlichen Transposition begonnen hatte, die eine anspruchsvolle Interpretation der Trinkwasserrichtlinie zugrunde legte. Auch von unten wurden keine Kosten für die Bundesregierung erzeugt. Zwar war die Passfähigkeit zwischen dem EuGH-Urteil und dem deutschen Wasserrecht bis auf die Umweltaspekte hoch (Börzel 2003: 77; Knill 2001: 153), doch hatten Normbefürworter nach dem EuGH-Urteil keine Angriffsfläche, um unangemessenes Handeln der Regierung bloßzustellen und Reputationsverluste zu erzeugen. Erstens rief die Regierung ein »Soforthilfeprogramm Trinkwasser« ins Leben, das die Trinkwasserqualität in den neuen Bundesländern erhöhen sollte. Damit bekannte sie sich medienwirksam zur neuen Wasserpolitik.¹⁴ Zweitens hatte das Innenministerium bereits vor der Urteilsverkündung des EuGHs mit rechtlichen Änderungen (auf Basis einer anspruchsvollen Interpretation der Trinkwasserrichtlinie) begonnen und handelte damit nicht mehr unangemessen. Dementsprechend erwartet Hypothese 2 bei der rechtlichen Anpassung keine strategischen Konzessionen der Regierung, um Kostendrohungen zu entgehen. Auch deutet die Empirie nicht auf einen Wandel strategischer Positionen. Nach dem Urteil verwies die Regierung nicht auf den EuGH als für den Anpassungsbedarf »Schuldigen«, um gegenüber dem eigenen, regelaversen Klientel (z. B. Wasserversorger) den Wandel im Wasserrecht zu rechtfertigen (z. B. Bundestag 1994). Auch finden sich ab 1991 keinerlei Äußerungen der Regierung mehr, die Umweltaspekte Relevanz absprechen oder auf Kosten für Wasserversorger hinweisen – im Gegen-

14 Süddeutsche Zeitung: Gas- und Wasserwirtschaft wirft Bundesregierung Untätigkeit vor, 30.11.1992; Süddeutsche Zeitung: Rückzug ist ein Schlag ins Wasser, 30.11.1992.

teil: 1992 hat die Regierung dem Bundesgesundheitsamt sogar mit Entlassungen gedroht, sollte selbiges versuchen, die Richtlinie zu unterminieren.¹⁵

5.2. Der Aufenthaltsrechtsfall (*Rechtssache C-1995/096*): Effektives Drohen nach Urteilen

Die Richtlinie Nummer 364 des Rates vom 28. Juni 1990 (1990/364/EWG) regelt die Voraussetzungen für den Zuzug von Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer und deren Bleiberecht (Aufenthaltsrichtlinie 1990). Sie hat zum Ziel, den Nachzug von Familienangehörigen auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen, um die Erwartungssicherheit zu erhöhen.

Die BRD hatte die Richtlinie nicht explizit in Rechtsakte gefasst, sondern die Generalklausel § 2 II des deutschen Ausländergesetzes (AuslG 1990) zusammen mit einer Verordnungsermächtigung für die Exekutive gemäß dem deutschen Aufenthaltsgesetz (1993: nach § 15a III) als ausreichende rechtliche Umsetzung deklariert. Der Fall kam vor den EuGH. Hier argumentierte der deutsche Anwalt, ohne auf eine juristische Heuristik zurückzugreifen, dass die europäische Richtlinie sehr präzise sei und deshalb ein Verweis auf die europäische Norm für deren korrekte Anwendung ausreichen würde (Europäischer Gerichtshof 1997: 16, 33). Der europäische Anwalt ließ sich darauf nicht ein, weil sich Betroffene entgegen dem Ziel der Richtlinie nur schwer über ihre Rechte informieren könnten und die Rechts- und Planungssicherheit der Betroffenen in der deutschen rechtlichen Umsetzung nicht erhöht würde. Schließlich verwies der EuGH u. a. mittels der Wortlautheuristik auf Artikel 5 der Aufenthaltsrechtsrichtlinie, welche explizit die Verpflichtung zur rechtlichen Transposition nennt (Europäischer Gerichtshof 1997).

Hypothese H1 zu den Erfolgsbedingungen des Rechtsdiskurses erwartet keine konsensuale Dynamik und keine Transformation der Regelverletzung in *stabile Regeleinhaltung*, weil die Akteure keine juristische Heuristik teilten und somit während des Rechtsdiskurses aneinander vorbeiredeten. Nach dem Urteil des EuGHs 1997 haben sich die substanzielles Politikinteressen der Mitglieder der CDU/FDP Regierung nicht geändert. Sie vertraten in den Debatten um Novellen des Ausländergesetzes 1998-2000 ähnliche Ansichten gegen eine weitere Interpretation der Richtlinie wie vor dem Rechtsdiskurs (vgl. Bundestag 1988: 81799 mit Bundesrat 1998; Bundestag 1999).¹⁶

15 Dies ist der Autorin aus einem persönlichen Interview mit einer MitarbeiterIn des Bundesgesundheitsamts bekannt, das im Februar 2005 stattfand.

16 Beispielsweise hatten CDU- und FDP-Mitglieder bereits in den 1990er Jahren auf wirtschaftliche Kosten verwiesen und gegen die Ausweitung von Aufenthaltsserlaubnissen der Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer argumentiert (Bundestag 1990a: 16281). Etwa 10 Jahre später waren CDU- und FDP-Mitglieder des Bundestages noch immer gegen ein großzügigeres Aufenthaltsrecht, weil sie hohe Kosten und Missbrauch fürchteten (Bundestag 2000: 8568f, 8572). Siehe auch Süddeutsche Zeitung: Kritik an Ausländerpolitik der neuen Bundesregierung, 23.10.1998; Frankfurter Allgemeine Zeitung: CSU macht die »Eindämmung der Zuwanderung« zum WahlkampftHEMA, 10.7.1998; Die Welt: EU: Familiennachzug, 27.9.2000.

Drohungen der Kommission mit Kosten von oben führten nicht zur Anpassung strategischer Positionen. Weder in den Äußerungen der Akteure in Bundestag und -rat noch in den Medien spielten potenzielle Reputationsverluste gegenüber der Kommission oder anderen Mitgliedstaaten oder wirtschaftliche Sanktionen eine Rolle.¹⁷ Solche Verweise hätten der Regierung die Möglichkeit geboten, dem EuGH die »Schuld« für die Änderung von Rechtsakten zu geben und die rechtliche Anpassung gegenüber dem eigenen Klientel zu rechtfertigen. Da der deutschen Position für die Begrenzung des Ausländerzuzugs Befürchtungen über hohe innerstaatliche Kosten (wirtschaftlicher Art und hinsichtlich der Teilhabe am Sozialversicherungssystem) zugrunde lagen (Bundestag 1988: 8204; Bundestag 1990b: 16892-5), war die Kostensensibilität der Regierung gegenüber der Kommission gering und deren Verhandlungsmacht dementsprechend schwach. Allerdings änderte sich das Kostenkalkül der Bundesregierung, als der Druck von unten erhöht wurde. Noch während des laufenden Verfahrens versuchten Kirchen und Gewerkschaften, die Regierung zu einer Reform des Ausländer- und des Aufenthaltsrechts zu bewegen.¹⁸ Die hohe Passfähigkeit zwischen Aufenthaltsrecht ausländischer Arbeitnehmer und deren Familien im EuGH Urteil und christlichen Werten,¹⁹ sowie die Kopplung »christlicher Demokratie« an die Parteidennität der CDU (Pombeni 2000) und die Tatsache, dass praktizierende Christen zu den Stammwählern der CDU zählen (Jung/Roth 2002: 16), schuf die Möglichkeit, die Regelverletzung der Regierung öffentlich als unangemessen zu brandmarken. Die Regierung hatte Reputationsverluste zu fürchten, sollte sie an der Regelverletzung festhalten und sollten die Kirchen noch offensiver werden. Die Unmöglichkeit, mittels einer beliebigen juristischen Argumentation oder mit angemessenheitsbezogenen Argumenten, die gewählte Position nach außen hin verteidigen zu können, schwächte die Regierung zusätzlich. Im Einklang mit der zweiten Hypothese passte die Regierung ihre kurzfristigen strategischen Positionen an und bekannte sich zu einer liberaleren Ausländerpolitik (in Grenzen, siehe z. B. konstante Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft), während die substanzielten Interessen auch zwei Jahre später noch gegen eine Ausweitung der Aufenthaltsrechte waren (Bundestag 2000: 8572).²⁰ Auch kam es nach dem Urteil im Herbst 1997 zur rechtlichen Änderung durch eine Freizügigkeitsverordnung des Bundesinnenministers. Diese ist sprachlich nahe am Text der Richtlinie und stellt – wie bei *instabiler Regeleinhaltung* zu erwarten – lediglich eine Minimalumsetzung dar, die der hinter der Richtlinie stehenden Philosophie, Erwartungssicherheit bei den Betroffenen zu

-
- 17 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Lohnfortzahlung auch bei Auslands-Attest, 3.5.1996; Frankfurter Rundschau: Bundesinnenminister Kanther alarmiert durch Ausländerkriminalität, 12.12.1996.
- 18 Süddeutsche Zeitung: Kirchen und DGB fordern Reform des Ausländerrechts, 23.4.1996.
- 19 Die Welt: Katholische Kirche fordert Hilfe für Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, 22.11.1997; Engelhardt/Lehmann/Augoustinos (1997).
- 20 Siehe auch Süddeutsche Zeitung: Kritik an Ausländerpolitik der neuen Bundesregierung, 23.10.1998; Frankfurter Allgemeine Zeitung: CSU macht die »Eindämmung der Zuwanderung« zum Wahlkampfthema, 10.7.1998; Die Welt: EU: Familiennachzug, 27.9.2000.

schaffen, kaum genügen kann. Beide einschlägigen Gesetze (AuslG 1990; Aufenthaltsgesetz 1993) wurden nicht geändert. Somit wurde die Transparenz für Betroffene kaum erhöht, und es blieb ein recht großer Spielraum bei der praktischen Anwendung erhalten: Solange die betroffenen Ausländer ihre Rechte nicht kennen, erhöht sich deren Rechtssicherheitsgefühl nicht.

5.3. Der Umweltverträglichkeitsprüfungsfall (Rechtssache C-1995/301) – Fortgesetzte Regelverletzung

Die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; 1985/337/EWG) erfordert, dass Projekte (z. B. Bauvorhaben) nur genehmigt werden dürfen, wenn die erwarteten Auswirkungen auf alle Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) einer Prüfung über deren Umweltverträglichkeit standgehalten haben. Das Problem der deutschen rechtlichen Umsetzung durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz von 1990 (UVPG 1990) war, dass es faktisch den Anwendungsbereich der Richtlinie einschränkte und deren Zielsetzung durch großzügige Ausnahmeregelungen verwässerte.

Im Vertragsverletzungsverfahren hatte die Kommission unter anderem bemängelt, dass das deutsche UVPG den kompletten Anhang II der Richtlinie, in dem Klassen von Projekten aufgelistet sind, für die eine Verträglichkeitsprüfung vorgesehen ist, als fakultativ und nicht als obligatorisch betrachtet (Europäischer Gerichtshof 1998). Dies schränkte den Anwendungsbereich der UVP Richtlinie erheblich ein. Vor dem EuGH gab es mit der Wortlaut-basierten Auslegung eine von allen Akteuren geteilte Heuristik (Europäischer Gerichtshof 1998; Europäischer Generalanwalt 1995). Nach der Hypothese über die Erfolgsbedingungen von »Rechtsdiskursen« ist keine konsensuale Interaktionsdynamik und damit auch keine Transformation in *stabile Regeleinhaltung* zu erwarten, weil die Wortlaut-basierte Auslegung nicht passfähig zum Streitgegenstand ist. Je nach dem, mit welchem Artikel bei der Wortlautauslegung begonnen wird (Artikel 2 oder 4), kommen die Akteure zu unterschiedlichen Ergebnissen über die Geltungsreichweite des UVP-Verfahrens (und dem Status von Anhang II). Welche der konkurrierenden Wortlaut-Interpretationen besser und eher gültig ist, konnte mittels der Wortlaut-Lesart nicht geklärt werden. Schließlich hat der EuGH 1998 auf Basis einer (nicht von allen Akteuren geteilten) systematischen Interpretation entschieden, dass Anhang II der Richtlinie nicht fakultativ, sondern obligatorisch ist (Europäischer Gerichtshof 1998: 38, 44). Die Kohl-Regierung hatte ihre substantiellen Politikinteressen während des Gerichtsverfahrens nicht gewandelt und dem Umweltschutz ökonomische Interessen entgegengehalten (vgl. Bundestag 1989b: 13404; Bundesregierung 1997; Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2001). Auch hatten CDU und FDP keine strategischen Positionen geändert, sondern weiterhin auf die hohen Kosten der UVP für die Wirtschaft verwiesen (vgl. Bundestag 1989a: 9231; Bundestag 1989b: 13399f mit Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2001: 120-126; Bundestag 1998: 20322-6). Entsprechend der Erwartung von Hypothese 1 wurde hinsichtlich des

Streitgegenstands keine Rechtsanpassung in die Wege geleitet, bevor es kurz nach dem EuGH Urteil 1998 in der BRD zu einem Regierungswechsel kam.

Die neue SPD/Grünen-Regierung war für eine anspruchsvolle Interpretation der UVP-Richtlinie (Fürst 2004: 160f). Bereits in den Koalitionsvereinbarungen war geplant, die UVP zu einem zentralen Bestandteil eines zu schaffenden Umweltgesetzbuches (UGBs) zu machen, mit dem das deutsche Umweltrecht neu strukturiert werden sollte (Fürst 2004).²¹ Allerdings scheiterte die anspruchsvolle Umsetzung des EUGH-Urtells mit dem UBG-Projekt 2000, weil es an föderalen Kompetenzen mangelte (Bundesrat 2000: 624; Trittin 2000). Obwohl es mehr als zwei Jahre nach dem Urteil weitere Verzögerungen bei der rechtlichen Transposition gab, kam es in dieser Zeitspanne nicht zur Kostenerhöhung von unten durch Reputationsdrohungen gesellschaftlicher Akteure. Dies erwartet auch Hypothese 2, da das EuGH-Urteil nicht dem sektoralen Umweltpolitikansatz der BRD entsprach (Liefferink/Jordan 2004: 37) und so die Passfähigkeit zwischen dem Urteil und innerstaatlichen verankerten Umweltnormen gering war. Auch waren gesellschaftliche Akteure gegen die Alternative zu einem UBG, die in einer schnellen, aber weniger umfassenden rechtlichen Umsetzung des Urteils mittels eines Artikelgesetzes bestanden hätte. Wirtschaftsverbände lehnten die UVP und eine schnelle rechtliche Umsetzung mit einem Artikelgesetz ab, weil sie durch *fortgesetzte Regelverletzung* Gelder einsparen konnten.²² Auch Umweltverbände hatten keine Anreize für *shaming*-Strategien, weil sie ein Artikelgesetz als Alternative zum UBG für unzureichend erachteten.²³ Schließlich war die rot-grüne Regierung bereits für *stabile Regeleinhaltung*. Somit gab es in den ersten zwei Jahren nach dem EuGH-Urteil keine effektiven Drohungen von unten.

Die Kosten für die amtierende rot-grüne Regierung wurden nicht ausreichend erhöht, um Abstriche bei der Umsetzung substanzialer Interessen zu machen, und um schnell zu handeln und dafür ein weniger anspruchsvolles Gesetz als das UGB zu erlassen. Als mehr als zwei Jahre nach dem Urteil noch immer *fortgesetzte Regelverletzung* bestand, quittierte dies die Europäische Kommission mit einer begründeten Stellungnahme nach Artikel 228 EGV als ersten Schritt zum Einsatz des Sanktionsinstrumentariums.²⁴

-
- 21 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Im Umweltrecht muss der deutsche Gesetzgeber umdenken, 28.10.2000.
 - 22 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Die Wirtschaft fürchtet Trittins Anforderungen an neue Anlagen, 28.8.2000; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Bundestag beschließt Umweltprüfung, 7.4.2001.
 - 23 TAZ: Trittin legt Gesetzentwurf zu mehr Umweltschutz vor und stößt auf heftige Kritik bei Wirtschafts- und Umweltverbänden. Regierung muss EU-Richtlinien umsetzen, 1.3.2000; Greenpeace (1999).
 - 24 Nach dem Versenden einer zweiten begründeten Stellungnahme spielten bei der rechtlichen Anpassung Kosten von oben eine Rolle. So gewann das Artikelgesetz (2001) als schnellere, aber verglichen mit dem UGB weniger umfassende Umsetzung des Urteils an Befürwortern. Selbst die Grünen passten ihre strategischen Positionen an externe Kosten an und stellten substanziale Interessen zurück (Bundestag 2001). Auch nutzte Umweltminister Trittin die Tatsache, dass die Kommission die tägliche Strafe der BRD mit 237.600 € veranschlagte, um das Artikelgesetz (2001) schneller durch Bundestag und -rat zu bringen (Bundestag 2001: 16076).

6. Verrechtlichung auf dem Prüfstand

Europäische Richtlinien sind ein essenzielles Instrument der EU-Gesetzgebung. Sie entfalten ihre volle Wirkung, wenn die Mitgliedstaaten sie in nationales Recht umsetzen. Eine empirische Analyse zeigt, dass dies aber nicht immer geschieht. Deshalb ist es wichtig zu untersuchen, wie inkorrekte rechtliche Umsetzungen in Regelinhaltung transformiert werden können, obwohl die Staaten rigide Politikinteressen und strategische Positionen gegen eine Umwandlung haben. Der Fokus dieses Beitrags liegt deshalb auf den Fällen, die im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren an den EuGH verwiesen wurden. Betrachtet werden hierbei die unmittelbaren Reaktionen der Staaten auf Rechtsdiskurse und Urteile. Die empirische Analyse zeigt, dass der Erfolg von Rechtsdiskursen und Urteilen vor allem innerhalb von Staaten variiert. Auch zeigt sich, dass die Umwandlung staatlicher Regelverletzung *instabile Regeleininhaltung*, *stabile Regeleininhaltung* oder *fortgesetzte Regelverletzung* hervorbringen kann. Existierende Theorien können nicht erklären, warum selbst innerhalb eines Staates Rechtsdiskurse und Urteile manchmal erfolgreich sind, aber sogar im selben Politikfeld und gegenüber derselben Regierung in anderen Fällen scheitern.

Theoretisch wie empirisch zeigt sich, dass beide Instrumente in allen Fällen zum Einsatz kommen, ihr Erfolg aber variiert. Der Schlüssel zu ihrer Effektivität liegt in den *policy*-bezogenen Kontextbedingungen. So begünstigen die auf Argumentationsdynamiken beruhenden Rechtsdiskurse den substanziellem Wandel von Politikinteressen nur, wenn eine hohe Passfähigkeit zwischen einer *geteilten juristischen Heuristik* und der Komplexität des Streitgegenstands besteht. Wie der Trinkwasserfall illustriert, führen konsensuale Norminterpretationen zu *stabiler Regeleininhaltung*. EuGH-Urteile bieten der Kommission Drophpotenzial, schaffen Öffentlichkeit und stärken indirekt gesellschaftliche Normbefürworter. Nur wenn es der Kommission oder gesellschaftlichen Akteuren gelingt, mittels Drohungen die Kosten der Regelverletzung im Rahmen von Verhandlungsdynamiken zu erhöhen und die Regierung zur strategischen Anpassung von Positionen zu bewegen, kommt es zu *instabiler Regeleininhaltung*, wie die Fallstudie über das Aufenthaltsrecht zeigt. Hierzu muss es eine hohe Passfähigkeit zwischen dem Urteil und innerstaatlich verankerten Normen geben, damit gesellschaftliche Regelbefürworter von unten durch Drohungen mit Reputationsverlusten die Kosten der Regelverletzung erhöhen können. Wenn weder Rechtsdiskurse noch Kostendrohungen nach Urteilen erfolgreich sind, bleiben rechtliche Anpassungen auch einige Jahre nach dem Urteil aus. Wie der UVP-Fall zeigt, versendet die Kommission bei *fortgesetzter Regelverletzung* eine begründete Stellungnahme nach Artikel 228 EGV und leitet mit dem Sanktionsinstrument die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens ein.

Tabelle 2: Compliance-Mechanismen in der Praxis

	Rechtsdiskurs erfolgreich (H1)	Urteile erfolgreich (H2)	Transformationsergebnis
Trinkwasserrichtlinie	+	-	Stabile Regeleinhaltung
Aufenthaltsrichtlinie	-	+	Instabile Regeleinhaltung
UVP-Richtlinie	-	-	Fortgesetzte Regelverletzung

Der Trend zur Verrechtlichung in den internationalen Beziehungen hat nicht nur zunehmend kodifizierte Normen, sondern zugleich auch eine große Anzahl zumeist sektoraler Gerichtshöfe und Streitschlichtungsarenen hervorgebracht (Keohane et al. 2000: 416). Damit ging die Hoffnung einher, den Regelbefolgungsgrad und die Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaats zu stärken. Allerdings erzeugen Vertragsverletzungsverfahren und die damit in Verbindung stehenden Rechtsdiskurse und Urteile nicht automatisch Regelbefolgung. Institutionalisierte Verrechtlichung alleine führt nicht zu höherer Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaats. Dieser Beitrag ist die Abstraktionsleiter eine Stufe herabgestiegen (Sartori 1970: 1040) und hat Randbedingungen identifiziert, unter denen Rechtsdiskurse und Urteile wirksam sind. Anders als von prominenten Theorien prognostiziert, sind *policy*-Faktoren essenziell für den Erfolg von Rechtsdiskursen und Urteilen, während staatsbezogene Variablen wie wirtschaftliche oder politische Macht bzw. finanzielle oder administrative Kapazitäten für schwere Fälle von Rechtsverletzungen, die früher oder später vor dem EuGH landen, keine wesentliche Rolle spielen. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass Rechtsdiskurse über Prozesse des Argumentierens nur dann *stabile Regeleinhaltung* hervorbringen können, wenn die Passfähigkeit zwischen geteilter, eingesetzter juristischer Heuristik und dem Streitgegenstand groß ist. Damit Urteile über Verhandlungsdynamiken *instabile Regelbefolgung* erzeugen, muss die Kostensensibilität der Regierung erhöht werden, was vor allem dann gelingt, wenn es eine hohe Passfähigkeit zwischen dem Urteil und innerstaatlich verankerten Normen gibt.

Die Europäische Union wird nicht zuletzt wegen ihres supranationalen Charakters oft als System eigener Art bezeichnet (Jachtenfuchs 1998). Dennoch lassen sich die aus dem Vertragsverletzungsverfahren der EU gewonnenen Einsichten auch auf andere internationale Institutionen übertragen. Rechtsdiskurse und Urteile sind nicht EU-spezifisch, sondern weit verbreitete Instrumente, die beispielsweise auch in der Europäischen Freihandelsvereinbarung (EFTA), dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR), den Vereinten Nationen (UN), oder auch der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) zu finden sind (vgl. Smith 2000). Für all diese Institutionen gilt, dass die Verrechtlichung und die Bereitstellung von *compliance*-Instrumenten lediglich eine notwendige Bedingung für die Wiederherstellung der Effektivität von Recht jenseits des Nationalstaates ist, wäh-

rend ihr Erfolg maßgeblich durch *policy*-spezifische Faktoren bedingt ist. Sind diese gegeben, können internationale Institutionen durch Rechtsdiskurse und Urteile dem Recht zur Stärke verhelfen und selbst gegen den anfänglich starken Widerstand der betroffenen Staaten Regelverletzungen in Regeleinhaltungen umwandeln.

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.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization 54: 3, 421-456.
- Alexy, Robert 1983: Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt a. M.
- Artikelgesetz 2001: Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, 27.7.2001, in: BGBI. I, 1950.
- Aufenthaltsgesetz 1993: EWR-Ausführungsgesetz, 27.4.1993, in: BGBI. I, 512.
- Aufenthaltsrichtlinie 1990: Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht (90/364/EWG), 28.6.1990, in: Amtsblatt EG L 180, 26.
- Ausländergesetz 1990: Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, 9.7.1990, in: BGBI. I, 1354.
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2001: Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, 3.4.2001 (Drucksache 14/5750), 1-180.
- Bischof Dr. Engelhardt, Klaus/Bischof Dr. Dr. Lehmann, Karl/Metropolit, Augoustinos 1997: »Offen für Europa – offen für andere«. Gemeinsames Wort der Kirchen zur Woche der ausländischen Mitbürger, in: http://www.ekd.de/EKD-Texte/woche_auslaendische_mitbuerger_1997.html; 12.8.2007.
- 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. 2003: Environmental Leaders and Laggards in the European Union: Why There is (Not) a Southern Problem, London.
- Bundesgesundheitsministerium 1985: Trinkwasserverordnung. Zustimmungsbedürftige Rechtsverordnung, 9.12.1985, o. A.
- Bundesgesundheitsministerium 1992: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu Trinkwasser, 9.7.1992, o. A.
- Bundesrat 1998: Plenarprotokoll des deutschen Bundesrates, 18.12.1998 (Drucksache 620), o. A.
- Bundesrat 2000: Plenarprotokoll des deutschen Bundesrates, 21.12.2000 (Drucksache 758), 624-627.
- Bundesregierung 1985: Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Grünen Partei, 8.7.1985, o. A.
- Bundesregierung 1997: Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der SPD, 2.7.1997, o. A.
- Bundestag 1988: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 1.12.1988 (Drucksache 11/113), 8197-8205.
- Bundestag 1989a: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 16.2.1989 (Drucksache 11/125), 9230-9241.
- Bundestag 1989b: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 16.11.1989 (Drucksache 11/176), 13396-13409.
- Bundestag 1989c: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 28.9.1989, o. A.

- Bundestag* 1990a: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 26.4.1990 (Drucksache 11/207), 16203-16206.
- Bundestag* 1990b: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 1.5.1990 (Drucksache 11/214), 16891-16898.
- Bundestag* 1991: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 5.12.1991 (Drucksache 12/64), 5455-5468.
- Bundestag* 1994: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 20.1.1994 (Drucksache 12/205), 17766-17796.
- Bundestag* 1998: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 5.3.1998 (Drucksache 13/222), 20303-30326.
- Bundestag* 1999: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 14.12.1999 (Drucksache 14/2368), 2-4.
- Bundestag* 2000: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 16.4.2000 (Drucksache 14/2368), 8555-8575.
- Bundestag* 2001: Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 5.4.2001 (Drucksache 14/164), 16065-16080.
- Chayes, Abram/Handler-Chayes, Antonia* 1993: On Compliance, in: International Organization 47: 2, 175-205.
- Cini, Michelle* 2000: From Soft Law to Hard Law? Discretion and Rule-Making in the Commission's State Aid Regime (EUI Working Papers, RSC No. 35/2000), in: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_35.pdf; 21.9.2007.
- Dai, Xinyuan* 2005: Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism, in: International Organization 59: 2, 363-398.
- Downs, George W.* 1998: Enforcement and the Evolution of Cooperation, in: Michigan Journal of International Law 19: 2, 319-344.
- 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.
- Elster, John* 1992: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituanté, in: Malnes, Raino/Underdal, Arild (Hrsg.): Rationality and Institutions: Essays in Honour of Knut Midgaard, Oslo, 13-51.
- Europäischer Generalanwalt* 1992: Meinung des Europäischen Generalanwalts Jacobs vom 12.2.1992 (Rechtssache C-237/90), in: Sammlung der Rechtssprechung I-05973.
- Europäischer Generalanwalt* 1995: Meinung des Europäischen Generalanwalts Elmer vom 21.2.1995 (Rechtssache C-431/92), in: Sammlung der Rechtsprechung I-02189.
- Europäischer Gerichtshof* 1992: Urteil vom 24.11.1992. Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache C-237/90), in: Sammlung der Rechtsprechung I-05973.
- Europäischer Gerichtshof* 1997: Urteil vom 20.3.1997. Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache C-96/95), in: Sammlung der Rechtsprechung I-01653.
- Europäischer Gerichtshof* 1998: Urteil vom 22.10.1998. Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache C-301/95), in: Sammlung der Rechtsprechung I-06135.
- Fearon, James* 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: International Organization 52: 2, 269-305.
- Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.
- Fiss, Owen M.* 1982: Objectivity and Interpretation, in: Stanford Law Review 34: 4, 739-763.
- Freizügigkeitsverordnung* 1997: Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 17.7.1997, in: BGBl. I, 1810.
- Fürst, Volker* 2004: Umweltpolitisches Regieren im Wandel, in: <http://www.diss.fu-berlin.de/2004/192; 12.08.2007>.
- Garrett, Geoffrey* 1995: The Politics of Legal Integration in the European Union, in: International Organization 49: 1, 171-181.

- Greenpeace* 1999: Umweltminister Trittin macht es seinen Gegnern in Industrie und Politik zu leicht, in: *Greenpeace Magazin* 99: 4, 1-3.
- Gulmann, Claus* 1980: Methods of Interpretation of the Court of Justice, in: *Scandinavian Studies in Law* 24: 2, 198-204.
- Habermas, Jürgen* 1995: Theorie des Kommunikativen Handelns, Band 1, Handlungsrationali-tät und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt a. M.
- Holzinger, Katharina* 2001: Kommunikationsmodi und Handlungstypen in den Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu einigen irreführenden Dichotomien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8: 2, 243-286.
- Horne, Christine/Cutlip, Anna* 2002: Sanctioning Costs and Norm Enforcement, in: *Rationality and Society* 14: 3, 285-307.
- Jachtenfuchs, Markus* 1998: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden 15-35.
- Jung, Matthias/Roth, Dieter* 2002: Ablösung der Regierung vertagt. Eine Analyse der Bundes-tagswahl 2002, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52: 49-50, 3-17.
- Keck, Otto* 1995: Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice-Theorie und Habermas' Theorie des kommunika-tiven Handelns möglich?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 1, 5-48.
- Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne Marie* 2000: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: *International Organization* 54: 3, 457-88.
- Knill, Christoph* 2001: The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institu-tional Change and Persistence, Cambridge.
- Liefferink, Duncan/Jordan, Andrew* 2004: Measuring Europeanization of Policy Convergence: National Baseline Conditions, in: Jordan, Andrew/Liefferink, Duncan (Hrsg.): *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, Lon-don, 32-46.
- Martin, Lisa L.* 1992: Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions, Princeton, NJ.
- Martin, Lisa L./Simmons, Beth A.* 1998: Theories and Empirical Studies of International Insti-tutions, in: *International Organization* 52: 4, 729-757.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als Kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 1, 15-44.
- Neyer, Jürgen* 2005: Domestic Limits of Supranational Law: Comparing Compliance with European and International Foodstuffs Regulations, in: Zürn, Michael/Joerges, Christian (Hrsg.): *Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge, 118-148.
- Panke, Diana* 2006: The Differential Impact of Communicated Ideas: Bridging the Gap Bet-wen Rationalism and Constructivism, in: *Hamburg Review of Social Sciences* 1: 3, 312-342.
- Pombeni, Paolo* 2000: The Ideology of Christian Democracy, in: *Journal of Political Ideolo-gies* 5: 3, 289-300.
- Putnam, Robert O.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Rasmussen, Hjalte* 1986: On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking, Dordrecht.
- Ringquist, Evan J./Worsham, Jeff /Eisner, Marc Allen* 2003: Salience, Complexity, and the Legislative Direction of Regulatory Bureaucracies, in: *Journal of Public Administration and Research Theory* 13: 2, 141-164.
- Risse, Thomas* 2000: »Let's Argue!« Communicative Action in World Politics, in: *Internatio-nal Organization* 54: 1, 1-39.
- Risse, Thomas* 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und die Theorie Internationaler Bezie-hungen – Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen*

- internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 99-132.
- Sartori, Giovanni 1970: Concept Misformation in Comparative Politics, in: The American Political Science Review 64: 4, 1033-1053.
- Schimmelfenning, Frank 1997: Rhetorisches Handeln in der Internationalen Politik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 2, 219-254.
- Smith, James McCall 2000: The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts, in: International Organization 54: 1, 137-180.
- Tallberg, Jonas 1999: Making States Comply: The European Commission, the Europäischer Gerichtshof and the Enforcement of the Internal Market, Lund.
- Tallberg, Jonas 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, in: International Organization 56: 3, 609-643.
- Trinkwasserrichtlinie 1980: Richtlinie des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (80/778/EWG), 15.7.1980, in: Amtsblatt EG L 229, 11.
- Trinkwasserverordnung 1986: Verordnung über Trinkwasser und über Wasser für Lebensmittelbetriebe, 22.5.1986, in: BGBI. I, 760.
- Trinkwasserverordnung 1990: Verordnung über Trinkwasser und über Wasser für Lebensmittelbetriebe, 15.10.1990, in: BGBI. I, 2613.
- Trinkwasserverordnung 1992: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Trinkwasserverordnung vom 17.12.1992, in: Bundesanzeiger 44: 244, 9704.
- Trittin, Jürgen 2000: Die ökologische Erneuerung der Bundesrepublik (Transkript einer Rede bei der Heinrich Böll Stiftung in Berlin am 1.11.2000), in: http://www.bmu.de/reden/archiv/bundesumweltminister_juergen_trittin/doc/324.php; 12.8.2007.
- Ulbert, Cornelia 1997: Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluss von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-)nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) 1990: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), 12.2.1990, in: BGBI. I, 205.
- Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie 1985: Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), 27.6.1985, in: Amtsblatt EG Nr. L 175, 40.
- Wilson, James Q. 1980: The Politics of Regulation, New York, NY.
- Zangl, Bernhard 2001: Bringing Courts Back In. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7: 2, 49-79.
- Zukin, Cliff/Snyder, Robin 1984: Passive Learning: When the Media Environment is the Message, in: Public Opinion Quarterly 48: 3, 629-638.
- Zürn, Michael 2005: Introduction: Law and Compliance at Different Levels, in: Zürn, Michael/Joerges, Christian (Hrsg.): Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State, Cambridge 1-39.