

## Determinanten der Konfliktgenese bei der Durchführung europäischer Politik

*Miriam Hartlapp, Michael W. Bauer*

### Determinants of conflict genesis in the realization of EU policies

**Abstract:** Annulment actions before the European Court of Justice allow national actors to call into question supranational actions and decisions. By studying all annulment cases initiated by Member States against the European Commission since 1957 we show a substantial clustering in EU agriculture and competition policy, an action cycle over time and that some Member States are more likely plaintiffs than others. We argue that the struggle between member state governments and the Commission, becoming visible in these annulment cases, can be understood as a conflict about supranational executive action. Given that the EU increasingly has to assure application of supranational policy – not only new policy formulation – we expect conflicts about supranational executive action to grow and to become a constitutive element of the integration process. Based on an empirical analysis of annulment actions the paper develops an explanatory model that allows for isolating supranational and national factors explaining these conflicts about the concrete realization of EU-policies in the multilevel system.

**Keywords:** EU Multilevel System, European Commission, Member States, Annulment Actions

**Schlagwörter:** EU-Mehrebenensystem, Europäische Kommission, Mitgliedsstaaten, Nichtigkeitsklagen

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

In einer EU, die zwischen Bundesstaat und Staatenbund verharrt, bleibt der Nexus zwischen der Entscheidungsfindung (auf EU-Ebene) und der Umsetzung dieser Entscheidung (auf Ebene der Mitgliedsstaaten) prekär. Gleichzeitig können sich Mitgliedsstaaten heute weniger denn je darauf verlassen, ihre Interessen direkt auf europäischer Ebene durchzusetzen. Dies liegt in einem Anstieg der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit bei einer steigenden Zahl von Mitglieds-

1 Wir danken Jacob Düringer für seine Unterstützung. Eine frühere Fassung dieses Papiers wurde 2009 auf der Sektionstagung „Vergleichende Politikwissenschaft“ der DVPW in Darmstadt vorgestellt, den Teilnehmern der Diskussion sowie den beiden anonymen Gutachtern der PVS sei für Anregungen und Kommentare gedankt.

staaten, dem wachsenden Einfluss des Europäischen Parlaments sowie den Kompetenzen der Europäischen Kommission begründet. Folglich gewinnt die Sicherung nationaler Freiräume bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht an Bedeutung, und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass es hier zu Auseinandersetzungen über Handlungsalternativen kommt. Mithin stellt sich überall dort, wo Kompetenzen transferiert werden, die Frage, ob die konkrete supranationale Nutzung der damit einhergehenden Handlungsspielräume bei der Durchführung auf Akzeptanz trifft. Ein besseres Verständnis von beobachtbaren, ebenenübergreifenden Alltagskonflikten erscheint daher sowohl theoretisch-konzeptionell als auch empirisch-analytisch geboten – nicht zuletzt, weil die EU angesichts des Umfangs der Politikgestaltung im supranationalen Rahmen immer stärker auch auf die Konsolidierung der erreichten Integration achten muss, will sie das Erreichte nicht durch Umsetzungsdefizite gefährden. Bislang allerdings hat die sozialwissenschaftliche Europaforschung den Auseinandersetzungen bei der Durchführung europäischer Politiken und der Nutzung supranationaler Kompetenzen, die sich im Nachhinein aus Delegationsermächtigungen ergeben, kaum systematische Aufmerksamkeit geschenkt.

Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Artikel der Untersuchung von ‚Verwaltungsstreit‘ zwischen nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission, also Auseinandersetzungen zwischen nationalstaatlicher und europäischer Verwaltung unter Beteiligung des jeweiligen Rechtssystems. Die Untersuchung versteht sich dabei als ein Beitrag zur empirischen Analyse von Prozessen, Veränderungen und Interessenkonstellationen bei der administrativen Durchführung von Politik unterhalb der Ebene von Regierungen und Parlamenten. Wir argumentieren, dass diese Prozesse Teil der mitgliedsstaatlichen Reaktion auf die differenzierte Kompetenzdichte sind, die sich mit dem Integrationsprozess auf europäischer Ebene herausgebildet hat. Während Konflikte über regulative Politiken häufig bereits in der Politikformulierung sichtbar werden und dort tendenziell zwischen europäischen Organen und nationalen Regierungen ausgetragen werden, manifestieren sich Auseinandersetzungen über die Nutzung und Ausübung direkt delegierter Kompetenzen an einer anderen Stelle im Mehrebenensystem – es sind nationale Exekutiven, die auf supranationale ‚Feinsteuerung‘ während der Umsetzung reagieren müssen. Der Konflikt zwischen den Ebenen beginnt mit Widerstand betroffener nationaler Exekutiven gegen supranationales Verwaltungshandeln – wir sprechen daher von einer ‚Exekutive-Reaktionsthese‘. Die Genese von europäischen Umsetzungskonflikten, die unsere These am Beispiel von Nichtigkeitsklagen deutlich macht, ist dabei nicht auf den Bereich der Nichtigkeitsklagen beschränkt, sondern sollte auf distributive Politiken, Regulierung durch Komitologie oder auf andere Bereiche, in denen weitreichende Kompetenzen delegiert wurden, ausgeweitet werden können. Zur Erarbeitung der Exekutive-Reaktionsthese fokussieren wir allerdings auf den Bereich der Nichtigkeitsklagen, weil dort die Konfliktkonstellationen durch die Verfahrenssystematik vor dem EuGH besonders umfassend und objektiv dokumentiert sind.

Nichtigkeitsklagen nach Artikel 230 EG-Vertrag sind das zentrale Instrument zur Anfechtung strittiger supranationaler Handlungen bei der Durchführung eu-

europäischer Politiken.<sup>2</sup> Ist ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union der Meinung, dass die Europäische Kommission in einem konkreten Fall die ihr übertragenen Ausführungskompetenzen überschritten hat, fehlerhaft oder nicht gemäß ihrer Befugnisse gehandelt hat, so kann er eine solche Nichtigkeitsklage bei den europäischen Gerichten (Europäischer Gerichtshof, EuGH, oder Gericht erster Instanz, GEI) einreichen. Ziel ist es, die fragliche Handlung der Kommission aufzuheben, also zu ‚annullieren‘.<sup>3</sup> Die Nichtigkeitsklage, die sich nur auf konkrete Handlungen und Entscheidungen beziehen kann und mithin keine abstrakte Normenkontrolle beinhaltet, ist also am besten als eine Art Verwaltungsklage darüber zu verstehen, wie delegierte Kompetenzen genutzt beziehungsweise wie supranationale Handlungsspielräume bei der Durchführung europäischer Politiken ausgestaltet werden können.

Eine Analyse aller bisherigen Nichtigkeitsklagen nationaler Regierungen gegen die Kommission ergibt, dass sich die Klagen in den Politikfeldern Landwirtschaft und Wettbewerb häufen, dass im Zeitablauf Klagekonjunkturen erkennbar sind und dass bestimmte Mitgliedsstaaten öfter klagen als andere. Wir entwickeln induktiv ein Modell, das die Determinanten dieser ebenenübergreifenden Auseinandersetzung in einen systematischen Zusammenhang bringt. Das Modell nutzt einschlägige Erkenntnisse der Europaforschung, der vergleichenden Forschung politischer Systeme und der Verwaltungsforschung. Der entscheidende Mehrwert unserer empiriegeleiteten Modellierung liegt darin, gängige Faktoren in einen systematischen Erklärungszusammenhang für einen neuen Untersuchungsgegenstand zu bringen und zu spezifizieren, in welchen Konstellationen und unter welchen Bedingungen tatsächlich Konflikte zu erwarten sind.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst befassen wir uns mit Nichtigkeitsklagen als Analysegegenstand (2), dann entwickeln wir unser Erklärungsmodell (3). Wir illustrieren dieses mit den Ergebnissen unserer empirischen Analysen, die sich auf eine deskriptive Auswertung der Nichtigkeitsklagen gegen die Kommission in den Bereichen Landwirtschaft und Wettbewerb seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, auf kleinere Fallstudien zu einzelnen Nichtigkeitsklagen sowie auf eine Reihe von Experteninterviews stützen. Wir zeigen, wie sich die Genese von Nichtigkeitskonflikten durch das Zusammenspiel supranationaler (4) und nationaler (5) Determinanten erklären lässt. Schließlich skizzieren wir vor dem Hintergrund unserer Ergebnisse die theoretischen Erwartungen, die sich aus der Analyse der Nichtigkeitsklagen generell für die Erforschung von Durchführungskonflikten in der Europäischen Union ergeben (6).

2 Diese Arbeit ist vor dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags entstanden, die rechtswissenschaftliche Referenzliteratur sowie die analysierten und zitierten Urteile beziehen sich daher noch auf die vorherige Rechtslage.

3 Nichtigkeitsklagen können gegen Handlungen supranationaler Organe angestrebt werden. Aus der hier skizzierten Perspektive des ebenenüberschreitenden politischen Konfliktaustrags ist die Untergruppe der Nichtigkeitsklagen von hervorgehobenem Interesse, in denen die Europäische Kommission von nationalen Regierungen beklagt wird.

## 2. Nichtigkeitsklagen als Fallkategorie

Nichtigkeitsklagen nach Artikel 230 EG-Vertrag können gegen alle Handlungen der Gemeinschaftsorgane erhoben werden. Kläger können die Mitgliedsstaaten, die Gemeinschaftsorgane selbst oder direkt Betroffene, also Private, sein. Die Gründe einer Nichtigkeitsklage umfassen Unzuständigkeit, Formverletzung, Vertragsverletzung, Ermessensmissbrauch oder Verletzung einer bei der Durchführung des Vertrags anzuwendenden Rechtsnorm. Die Bedeutung der Nichtigkeitsklage liegt in der Kontrollmöglichkeit, die sie im Hinblick auf die Gemeinschaftsorgane und die konkrete Wahrnehmung ihres Handlungsspielraums eröffnet. Denn die Nichtigkeitsklage ist „das einzige Instrument, mit dem das Handeln der Gemeinschaftsorgane direkt angegriffen und gegebenenfalls wegen Rechtswidrigkeit für unwirksam erklärt werden kann“ (Gesser 1995, S. 4). Nichtigkeitsklagen unterscheiden sich damit von Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren, die deutlich häufiger im Fokus der Europaforschung stehen. Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren zielen auf die Einhaltung von Gemeinschaftsrecht durch die EU-Mitgliedsstaaten – direkt im Fall von Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Mitgliedsstaaten oder indirekt über die Erhebung von Klagen durch Private, die dann als Vorabentscheidungen an den EuGH geleitet werden. Bei Nichtigkeitsklagen greift eine umgekehrte Logik: Hier klagen nationale Akteure gegen vermeintlich unrechtmäßige supranationale Handlungen und können sich auf diese Weise gegen die konkrete Ausgestaltung der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch EU-Institutionen wehren.

Der angreifbare Kreis von Handlungen beschränkt sich dabei nicht auf verbindliche Rechtsakte wie Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sondern umfasst alle supranationalen Handlungen mit verbindlicher Außenwirkung. Um verklagt werden zu können, muss die Kommission allerdings eine Handlung in eigener Verantwortung ausführen. Diese Befugnisse umfassen im EU-System, das keine klassische Gewaltenteilung kennt, ein breites Spektrum. Die Kommission verfügt über administrative, exekutive, richterähnliche und legislative Befugnisse. Sie kann aufgrund eigener Kompetenzen Normen setzen – wie etwa nach Artikel 39 d bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit – oder Entscheidungen im Rahmen der Durchführungsgesetzgebung nach Artikel 211 EG-Vertrag (Komitologie) fällen. Sie hat Ausgabenverantwortung im Agrarsektor oder im Bereich der Kohäsionsfonds und ist Schiedsrichter im Bereich der Wettbewerbspolitik und der autonomen Kontrolle staatlicher Beihilfen (Artikel 88). Nichtigkeitsklagen gegen die Kommission können dementsprechend gegen Handlungen der Kommission in all diesen Befugnisbereichen erfolgen.

Seit Inkrafttreten der Römischen Verträge bis 2008 behandelten EuGH und GEI etwa 4000 Nichtigkeitsklagen. Nicht zuletzt angesichts der Bedeutung, die einer Nichtigkeitsklage im Einzelfall zukommen kann, ist es erstaunlich, dass Nichtigkeitsklagen bislang noch nicht vergleichend und systematisch beschrieben oder gar analysiert worden sind. Wir sind das erste Mal im Kontext unserer Arbeiten über die europäischen Armutsprogramme (Bauer 2002) und über die Regulierung von Rentenfonds auf EU-Ebene (Hartlapp 2007) auf die Bedeutung von

Nichtigkeitsklagen für den Politikprozess aufmerksam geworden. In der einschlägigen policy-analytischen Literatur gibt es aber nur (einige wenige) Einzelfallstudien, in denen Nichtigkeitsklagen (am Rande) behandelt werden (US- & EU-Wettbewerbsdurchsetzung: Majone 2000, S. 278; Tabakwerbeverbot: Tridimas u. Tridimas 2002; staatliche Beihilfe: Lehmkuhl 2008, S. 145).<sup>4</sup>

Gemäß unserem integrationstheoretischen Forschungsinteresse legen wir den Fokus zunächst auf jene 317 der etwa 4000 Klagen, die von den Mitgliedsstaaten bis 2008 gegen die Europäische Kommission erhoben wurden. Für diese Fälle haben wir den Zeitpunkt der Klageerhebung, Kläger (d. h. Mitgliedsstaat), Streitgegenstand (Politikfeld und Thema) und Ausgang der Fälle (für oder gegen den Beklagten, unentschieden) gesammelt.<sup>5</sup> Eine Stärke der so gesammelten Daten besteht in der Möglichkeit, administrativen Konflikt im EU-System für eine größere Fallzahl unvoreingenommen zu erfassen. Wie jeder Indikator, legen aber auch Nichtigkeitsklagen nur einen bestimmten Ausschnitt der Konfliktwirklichkeit im europäischen Mehrebenensystem frei. So kann es Streitfälle geben, in denen Mitgliedsstaaten die Kommission nicht vor dem EuGH verklagen. Auch können wir auf der gewählten Analyseebene die hinter den Daten stehenden Fälle nicht qualitativ bewerten. Es erscheint uns aber legitim, die EuGH-Urteile als Indikator dafür zu werten, ob die Kommission rechtmäßig gehandelt hat (dann bleibt deren Entscheidung in Kraft) oder nicht (dann wird sie annulliert). Tatsächlich ergibt sich nach unseren Daten mehrheitlich eine Entscheidung ‚für‘ die Kommission.<sup>6</sup>

Wertet man alle Nichtigkeitsklagen aus, die von Mitgliedsstaaten gegen die Europäische Kommission seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angestrengt wurden, zeigt sich, dass 80 Prozent der Klagen aus den Politikfeldern Landwirtschaft und Wettbewerbspolitik stammen.<sup>7</sup> Betrachten wir zunächst die zwischen 1957 und 2008 in den beiden Politikfeldern gegen die Europäische Kommission angestrengten Nichtigkeitsklagen, so nimmt ihre Zahl im Zeitverlauf zu – dies gilt auch dann, wenn man für Erweiterungsrounds und damit für die steigende Anzahl der Mitgliedsstaaten als potenzielle Kläger kontrolliert. Gleichzeitig oszilliert die Klageintensität stark zwischen Phasen (teilweise

4 In rechtswissenschaftlichen Analysen zu Nichtigkeitsklagen stehen vornehmlich die Rechtsqualität der Maßnahmen und die Klagebefugnis des Klägers im Zentrum. Hinweise auf hinter diesen Streitigkeiten stehende Kompetenzkonflikte sind rar, Erklärungen werden nicht geboten.

5 Sieben Sammelklagen mehrerer Mitgliedsstaaten wurden dabei in einzelne Fälle disaggregiert. Gemeinsame Klagen eines Mitgliedsstaats und eines Unternehmens wurden als eine Klage des Mitgliedsstaats gezählt, da unser Fokus auf der Beziehung zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission liegt. Ähnlich zählen wir mehrere Klagen eines Mitgliedsstaats, die vom EuGH in einem Urteil zusammengefasst werden, als separate Fälle. Die Zuordnung erfolgt zum Jahr der Klageerhebung, nicht des Urteilsspruchs – dies erklärt auch, warum der jüngste Fall 2006 zugeordnet wird, obwohl unser Untersuchungszeitraum auch 2007 und 2008 umfasst.

6 Für die Kommission wurden 185 von 317 (58%) Klagen entschieden. Knapp ein Viertel der Fälle (74 Klagen) geht für die Mitgliedsstaaten aus, und in einer nennenswerten Anzahl erhalten beide Parteien in einem Teil der Klage Recht (49 Klagen).

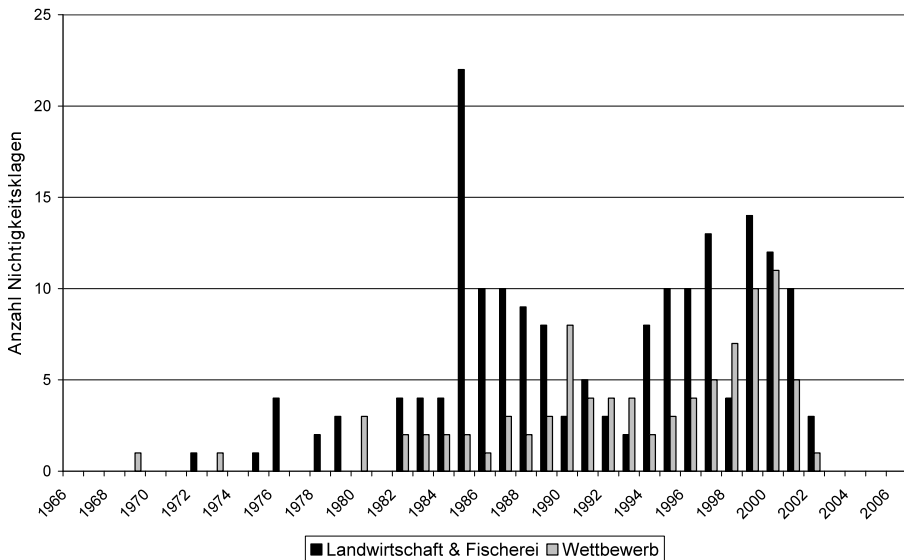
Auch wenn es plausibel scheint, dass die Entscheidungen des EuGH in relevanten Fällen über eine ‚reine‘ Rechtsexegese hinaus gehen, können wir an dieser Stelle keine Aussagen darüber treffen, ob und wenn ja, zu welchem Anteil dies die beobachtete Verteilung beeinflussen könnte.

7 Dieser Abschnitt basiert auf früheren Arbeiten. Für detaillierte Deskription aller Politikfelder sowie eine Überprüfung der gängigen politikwissenschaftlichen Erklärungsansätze siehe Bauer u. Hartlapp (2010).

auch Jahren) mit vielen und wenigen Klagen. Auffällig ist die sinkende Klageintensität im neuen Jahrtausend.<sup>8</sup>

In der ersten Dekade nach den Gründungsverträgen erhoben die Mitgliedsstaaten keine Nichtigkeitsklagen gegen die Europäische Kommission. Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau ist in den 1980er-Jahren die erste nennenswerte Steigerung mit einem Höhepunkt 1985 (22 Fälle) zu verzeichnen, um dann auf nur zwei Klagen 1993 abzusinken und schließlich Mitte der 1990er-Jahre erneut anzuwachsen (13 Fälle 1997). 1998 folgt ein temporäres Tief (vier Fälle), gefolgt von dem absolut höchsten Wert 1999 (14 Fälle).

**Abbildung 1: Nichtigkeitsklagen Landwirtschaft und Wettbewerb im Zeitverlauf**



Quelle: eigene Auswertung nach EurLex.

In der Wettbewerbspolitik verläuft die Anzahl der Nichtigkeitsklagen auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in der Landwirtschaft. Wir verzeichnen ein moderates, aber relativ stabiles Wachstum von durchschnittlich zwei Fällen in den 1980er-Jahren bis zu elf Fällen 1999 und 2000 (eine Ausnahme bildet das punktuelle Hoch 1990). Insgesamt muss ein Modell also nicht nur erklären können, welche Faktoren Veränderung über Zeit bewirken, sondern auch warum Mit-

<sup>8</sup> Es ist noch nicht abzusehen, ob dies ein temporäres Tief oder ein neuer Trend ist, der beispielsweise durch eine Reduktion supranationaler Entscheidungsaktivität erklärt werden kann. In Teilen könnte es auch auf einen Zeiteffekt zurückgeführt werden. Unsere Daten umfassen nur diejenigen Fälle, für die 2008 ein EuGH-Urteil vorlag. Verfahren, die vor 2008 eröffnet wurden und noch andauern sind nicht erfasst. Allerdings liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer bei 29 Monaten und die skizzierte Abnahme beginnt bereits 2002. Darüber hinaus gab es Ende der 1990er-Jahre eine Verfahrensänderung, mit der das Gericht erster Instanz in einigen Politikfeldern für mitgliedstaatliche Nichtigkeitsklagen gegen die Europäische Kommission zuständig wurde. Wie sich diese Faktoren auswirken, lässt sich noch nicht mit Sicherheit sagen.

gliedsstaaten in diesen Politikbereichen ungleich häufiger den EuGH anrufen als in anderen Politikfeldern.

### 3. Konfliktaustrag per Nichtigkeitsklage: Ein Erklärungsmodell

In diesem Abschnitt bilden wir die Bedingungen, unter denen nationale Akteure supranationale Handlungen zu revidieren suchen, in einem einfachen Modell ab. Das Modell folgt dabei unserer These, dass nationalstaatliche Exekutiven auf die differenzierte EU-Kompetenzdichte, die sich mit dem Integrationsprozess auf europäischer Ebene herausgebildet hat, reagieren. Während Konflikte über regulative Politiken häufig bereits in der Politikformulierung sichtbar werden und dort tendenziell zwischen europäischen Organen und nationalen Regierungen ausgetragen werden, manifestieren sich Auseinandersetzungen über die Nutzung und Durchführung direkt delegierter Kompetenzen, beispielsweise in der distributiven EU-Politik, an einer anderen Stelle im Mehrebenensystem. Es sind nationale Verwaltungen, die hier aufgrund ihrer typischen Interessenlagen bzw. Abhängigkeiten gegenüber der nationalen Politik Durchführungsspielraum einklagen. Das Modell verbindet daher die nationale und die europäische Ebene, denen sich spezifische erklärende Variablen zuordnen lassen. Es ist bewusst allgemein gehalten und wird in Abschnitt 4 um eine Anwendung auf die Politikfelder Landwirtschaft und Wettbewerb ergänzt.

Bei den supranationalen Faktoren sind zunächst Kompetenzen erklärungsrelevant. Einerseits beschreiben Primär- und Sekundärrecht die substanziellen Handlungsspielräume, innerhalb derer die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten oder auch autonom tätig werden kann beziehungsweise muss. Kompetenztransfer variiert zwischen Politikfeldern, ist innerhalb dieser aber – zumindest in den Zeiträumen zwischen Vertragsänderungen – konstant (Börzel 2005; Pollack 2003, S. 94). Andererseits gerät ein ursprünglich bestehendes Gleichgewicht zwischen supranationaler Ebene und Mitgliedsstaaten mit dem zunehmenden Kompetenztransfer – besonders unter den Eingangs skizzierten schwindenden Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten, ihre Interessen direkt auf europäischer Ebene durchzusetzen – aus der Balance (Weiler 1981; Cappelletti et al. 1985). Nichtigkeitsklagen sind vor diesem Hintergrund in ihrer Funktion vergleichbar mit anderen institutionellen Kontrollmöglichkeiten der unterschiedlichen Ebenen im EU-System. Mögliche Handlungsoptionen sind dabei kollektive Sanktionen über den Rat, die versteckte Nicht-Befolgung des Rechtsaktes oder eben die Einreichung einer Nichtigkeitsklage. Diese Handlungsalternativen sind mit spezifischen Kosten verbunden, welche die Handlungsentscheidungen der Akteure entsprechend beeinflussen (Pollack 1997). **Kurz, Nichtigkeitsklagen gewinnen damit als Kontrollinstrument supranationaler Politikgestaltung an Gewicht.** Wir erwarten, dass der immer umfassendere substanzielle und prozedurale Kompetenztransfer mit ebenenübergreifenden Durchführungskonflikten einhergeht.

Diese eher statische Perspektive kann mit dem Modell um policy-spezifisches Akteurshandeln dynamisch erweitert werden. Dazu nutzen wir theoretische Annahmen aus dem Prinzipal-Agent-Ansatz für das zu erwartende Handeln der Kommission. Werden dem Agenten (Kommission) durch den Prinzipal (Mitglieds-



staaten) Kompetenzen übertragen, so impliziert dies immer auch autonome Handlungsoptionen für den Agenten – ohne diese Handlungsoptionen wäre der Agent nicht in der Lage, den Auftrag des Prinzipals in einem komplexen Umfeld zu erfüllen (für eine systemische Variante des Arguments siehe Pollack 1997; policy-spezifisch Thatcher 2001). Kreative *agency* durch die Kommission ist in solchen Phasen und Politikbereichen zu erwarten, in denen neben dem vorhandenen Handlungspotenzial auch andere Faktoren die Nutzung der Macht attraktiv machen, beispielsweise erhöhter Kooperationsbedarf im Hinblick auf die Lösung einer bestimmten Problematik, Mehrheitsverhältnisse im Rat oder politisches Unternehmertum. Treten beide Faktoren auf – supranationales Handlungspotenzial durch Kompetenztransfer und intensive Politikgestaltung durch kreatives Kommissionshandeln – müsste auch die Wahrscheinlichkeit steigen, dass einige der Mitgliedsstaaten die Nutzung von Handlungsspielräumen als unrechtmäßige Kompetenzüberschreitung verstehen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Aktion auf supranationaler Ebene

		strukturelles Handlungspotenzial (Kompetenzen)	
		<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
Kreativität der Politikgestaltung (sektorspezifisch)	<i>niedrig</i>	(I) Konflikt unmöglich	(II) Konflikt unwahrscheinlich
	<i>hoch</i>	(III) Konflikt unwahrscheinlich	(IV) Konflikt möglich

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Es ist kein systematisches Konfliktpotenzial zu erwarten, wo Kompetenztransfer und autonome Politikgestaltung niedrig sind (Quadrant I). Bei niedrigem strukturellem Handlungspotenzial fehlt allerdings auch kreativen Akteuren die Grundlage für autonome Handlungen – auch hier ist daher kaum Konflikt zu erwarten (Quadrant III). Wenn bestehende Handlungsspielräume durch die Kommission ungenutzt bleiben, wenn beispielsweise trotz expliziter Rechte im Vertrag weder Sekundärrecht verabschiedet wird noch aktive Politikgestaltung erfolgt, so ist ebenfalls kaum Konflikt zu erwarten (Quadrant II). Auf der Basis dieser theoretischen Überlegungen ist ein systematisches Konfliktpotenzial dann zu erwarten, wenn Kompetenztransfer mit hoher Kreativität der Politikgestaltung zusammentrifft (IV Quadrant).

Die zweite Ebene unseres Modells setzt bei den spezifischen Bedingungen der nationalstaatlichen Ebene an, unter denen sich vorhandenes Konfliktpotenzial zwischen den Ebenen auch tatsächlich manifestiert. Die meisten Klagen erfolgen im Bereich der Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik und stammen aus einer



überschaubaren Gruppe von Mitgliedsstaaten. Es liegt also nahe zu vermuten, dass **Struktur und Wirtschaftskraft** dieser Sektoren das **Konfliktpotenzial** unterschiedlicher Länder beeinflussen. Wichtige Einsichten verspricht daher die **Euro-päisierungsforschung** mit ihren Erkenntnissen zu **Unterschieden zwischen Mit-gliedsstaaten** und der Erklärungskraft variierender nationalstaatlicher Charakteristika, wenn es um Konflikt im EU-Mehrebenensystem geht (für Über-blicke siehe z. B. Mbaye 2001; Falkner et al. 2005; Börzel et al. 2007). Hier liefert das „Misfit“-Argument theoretisch begründete Annahmen. So gilt die Passgenau-igkeit zwischen europäischer Regelung und auf nationalstaatlicher Ebene existie-renden institutionellen und regulativen Traditionen als zentraler Erklärungsfaktor für den Implementationserfolg (z. B. Knill u. Lenschow 1998; Börzel u. Risse 2000). **Das im Beharrungsvermögen bestehender nationaler Institutionen begrün-dete** Argument lässt sich in zwei Komponenten aufspalten: materielle und institu-tionelle Veränderungskosten. Zum einen ist zu vermuten, dass nur dort, wo über-haupt ein nennenswerter Sektor betroffen ist, Verwaltungshandeln gegen unliebsame EU-Politik zu erwarten ist. Beispielsweise ist zu vermuten, dass in Ländern, in denen der landwirtschaftliche Sektor eine weiterhin wichtige Rolle als Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor einnimmt, die Regierung die spezifischen Interessen von Akteuren innerhalb dieses Sektors auch aktiver über Nichtigkeits-klagen vertritt als in Staaten mit nur marginalem landwirtschaftlichem Sektor.

Nehmen wir weiter an, dass es nicht nur um Geld, sondern auch um institutio-nelle Passgenauigkeit geht, so sollte jenseits der unterschiedlichen Bedeutung ein-zelner Wirtschaftssektoren auch die institutionelle Ausgestaltung der nationalen Wirtschafts- (und Sozial-) politik eine Rolle spielen (bspw. Esping-Andersen 1990; Hall u. Soskice 2001). Gerade in stärker koordinierten Marktwirtschaften treffen europäische Bemühungen zur Durchsetzung der vier Grundfreiheiten im gemein-samen Binnenmarkt auf Widerstand (Hall u. Gingerich 2004; Hooghe u. Marks 2008). In diesen Staaten sollte auch die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, das im Kern der Durchsetzung marktorientierter Wirtschaftsräume verpflichtet ist, vermehrt Konflikte generieren. Insbesondere jene Mitgliedsstaaten sollten sich gegen Liberalisierungsversuche der Kommission zur Wehr setzen, die sich durch große staatsnahe Wirtschaftssektoren auszeichnen.<sup>9</sup>

Kritisch lässt sich – wie schon auf der ersten Ebene des Modells – der struktu-relle Bias und eine relativ statische Perspektive dieser Argumentationen anmer-ken. Daher fokussiert der zweite Teil unseres Arguments im Hinblick auf die mit-gliedsstaatliche Ebene auf die Handlungslogik nationaler Exekutiven vor dem Hintergrund struktureller Faktoren. Diese treffen in einem konkreten Fall die Entscheidung, eine Nichtigkeitsklage einzureichen. Es erscheint plausibel, dass diese Entscheidung dann jeweils vor dem Hintergrund der Bewertung politischer Kosten und Gewinne getroffen wird, die durch eine Klage oder durch deren Un-

<sup>9</sup> Staatsnahe Wirtschaftssektoren sind durch ein staatliches Engagement gekennzeichnet, das über rein ordnungs-, konjunktur-, oder strukturpolitische Maßnahmen hinausgeht, ohne diese Bereiche jedoch in den hoheitlichen Aufgabenbereich einzugliedern. Zu nennen sind hier z. B. Energie, Ge-sundheit oder (früher) auch Telekommunikation.

terlassung entstehen. Dabei wird für eine Regierung der Erhalt der eigenen Handlungsautonomie retrospektiv und prospektiv von entscheidender Bedeutung sein.

Retrospektiv kann Handlungsautonomie – gegebenenfalls durch Widerstand – erhalten bleiben, wenn das Handeln der Kommission droht bereits getroffene nationale Entscheidungen (insbesondere gegenüber wichtigen Klientelgruppen) zu revidieren. Neben den im Einzelfall inhaltlich bestimmten Interessen lässt sich hier ein direkter Zusammenhang zu strukturellen Faktoren des nationalen politischen Systems theoretisch vermuten, wie ihn die Europäisierungsforschung herausgearbeitet hat. Für unser Anliegen können wir insbesondere die Bedeutung des nationalen Interessenvermittlungssystems fruchtbar machen (Lampinen u. Uusikylä 1998; Leiber 2005). So ist zu erwarten, dass es organisierten und institutionell stärker eingebundenen Interessengruppen häufiger gelingt, die Regierung zu einer Klage zu bewegen, die ihren Interessen entspricht – umgekehrt sollten Regierungen in diesen Ländern eher auf die Anliegen organisierter Interessen eingehen. Aus dieser Perspektive sind Interessengruppen in stark korporatistischen Staaten, wie z. B. Österreich, eher in der Lage, die institutionell starke Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess zu nutzen (Siaroff 1999). Hier sind mehr Nichtigkeitsklagen zu erwarten. Und unabhängig von ökonomischen oder inhaltlichen Erwägungen kann die Verteidigung eines mit großem Aufwand hergestellten nationalen Konsenses gegenüber supranationalen Einsprüchen entscheidend sein. In diesem Sinne sollten auch Kompromisserfordernisse innerhalb eines politischen Systems eine Rolle spielen. Ein gängiger Indikator ist hier die Anzahl und ideologische Distanz relevanter Vetospieler nach Tsebelis (1995; 2002; für die Europäisierungsforschung Haverland 2000; Schimmelfennig u. Sedelmeier 2005, S. 16-17). Wir erwarten, dass in Ländern mit vielen Vetospielern und zu Zeitpunkten großer ideologischer Distanz unter ihnen relativ mehr Nichtigkeitsklagen zu beobachten sind.

Prospektiv bedeutet, dass abzuwägen ist, ob Einschränkungen, die aus supranationalen Entscheidungen für die eigene Handlungsautonomie in Zukunft abgeleitet werden könnten, toleriert werden sollen oder nicht.

**Tabelle 2:** Reaktion auf nationalstaatlicher Ebene

		politische Kosten	
		<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
ökonomisch-strukturelle Relevanz	<i>gering</i>	(I) Nichtigkeitsklage nicht zu erwarten	(II) Nichtigkeitsklage Ermessenssache
	<i>hoch</i>	(III) Nichtigkeitsklage Ermessenssache	(IV) Nichtigkeitsklage wahrscheinlich

*Quelle: eigene Zusammenstellung.*

Tabelle 2 stellt die zweite Stufe unseres Modells dar. Sind die supranationalen Bedingungen für die Konfliktgenese (Tabelle 1) erfüllt, dann ist mit einer Nichtigkeitsklage zu rechnen, wenn der betroffene Sektor in dem Land ökonomisch relativ viel Gewicht hat und politische Kosten für die Regierung anfallen (Quadrant IV). Gibt es weder politische noch ökonomische Gründe, ist mit einer Klageerhebung nicht zu rechnen (Quadrant I). Geht es vornehmlich um die Verteidigung bzw. den Erhalt politischer Handlungsspielräume (Quadrant II), oder dominiert ein ökonomisches Kalkül, ohne dass politische Handlungsspielräume tangiert sind (Quadrant III), ist das Engagement in einem offenen Konfliktaustrag vor dem EuGH ‚Ermessenssache‘. Wenn wir von Ermessenssache sprechen, so heißt dies, dass im Modell weitere Erklärungsfaktoren notwendig sind, die hier zunächst nicht abgebildet werden.<sup>10</sup>

Das Modell gibt die Konstellationsvarianten vor, in denen eher mit einer Konflikteskalation zu rechnen ist. Darüber hinaus verdeutlicht es, dass Konflikt zwischen supranationalen und nationalen Exekutiven um Verwaltungsentscheidungen systematisch begründet werden kann.

## 4. Supranationale Determinanten der Konfliktgenese

### 4.1 Formale Kompetenzen als Handlungsressource

Sowohl Landwirtschafts- als auch Wettbewerbspolitik weisen einen hohen Grad supranationaler Kompetenzen als Voraussetzung für die skizzierten Konflikte auf. Die gängigen Indikatoren für den Grad der Integration (für viele Börzel 2005; Pollack 2003, S. 94) konstatieren in beiden Politikfeldern ein von den 1960er-Jahren an gleichbleibend hohes Niveau primärrechtlicher Befugnisse. Hinzu kom-

<sup>10</sup> Diese können prinzipiell integriert werden, wenn man größere Komplexität in der empirischen Analyse erlaubt und damit die ‚Abstraktionsleiter‘ weiter herabsteigt. Das scheint sinnvoll für die Analyse einzelner Klagefälle.

men – besonders in der Landwirtschaft – umfassende sekundärrechtliche Regelungen (König u. Mäder 2008, S. 450).

Die Gemeinsame Landwirtschaftspolitik (GAP) war lange Zeit praktisch identisch mit dem EU-Budget und stellt auch aktuell noch einen Großteil der EU-Ausgaben (ca. 45 Prozent). Sie hat vielfältige (teilweise widersprüchliche) Funktionen: landwirtschaftliche Produktion fördern, Marktstabilität herstellen und die Versorgung der Bevölkerung sichern – all das zu einem für Konsumenten erschwinglichen Preis, bei gerechten Einkommen für Landwirte und unter Berücksichtigung von Umwelt- und Lebensmittelsicherheitsstandards (Art. 33 EGV). Die Gemeinschaftliche Agrarpolitik und die Fischereipolitik wurden im Zeitverlauf mehrfach reformiert. Ziel war dabei immer wieder eine Effizienzsteigerung der Politik angesichts inhärenter Probleme, neuer Herausforderungen im Welthandel und verschiedener Erweiterungsrunden. Der Großteil der Landwirtschaftsmittel fließt heute in Lagerhaltung und Exportsubvention sowie zunehmend in direkte Unterstützung für Landwirte.

In der Wettbewerbspolitik, verfasst als Korrektiv für wettbewerbsschädigendes Verhalten von privaten und öffentlichen Akteuren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wurde die Gemeinschaft schon früh mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet. Wettbewerb wurde als die erste „truly supranational policy“ der EU bezeichnet (McGowan u. Wilks 1995, S. 142). Den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt schädigende Politiken umfassen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Kartelle (Art. 81), die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Position bei Fusionen (Art. 82) und staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen (Art. 87). Die EU-Wettbewerbspolitik hat eine breite Wirkung auf nationalstaatlicher Ebene entfaltet, die neben rein wirtschaftlichen Aspekten im Kontext des Binnenmarkts weitreichende Verteilungsimplicationen auf nationalstaatlicher Ebene hat. Am deutlichsten ist dies hinsichtlich der Regulierung staatlicher Beihilfe, betrifft aber ebenso Fusionsrecht und Kartelle, wo diese mit nationaler Industriepolitik verzahnt sind.

Die analysierten Fälle betreffen besonders häufig eigenständige Handlungsbeugnisse, welche an die Kommission auf Basis des Vertragstexts (Art. 38, 86.3, 88.2 und 88.3; siehe ausführlich Schmitt von Sydow 1980, S. 56-59) oder über das Sekundärrecht delegiert wurden.<sup>11</sup> Hier kann Kommissionshandeln nicht über den Rat oder Ausschüsse im Rahmen der Komitologie kontrolliert werden und entzieht sich somit völlig dem Einfluss der Mitgliedsstaaten. Während es bei Handlungen der Kommission, die im Regelungsverfahren unter Einfluss der Komitologie oder im Rat zustande kommen, i. d. R. „keine Erfordernis für eine Klage“<sup>12</sup> gibt, muss nationaler Widerspruch bei direkten Exekutivbefugnissen andere Kanäle und Arenen nutzen.

Die wichtigsten Beispiele betreffen in der Landwirtschaft das autonome Erlassen von Verwaltungsakten und vor allen Dingen das Rechnungsabschlussverfahren, in dem die Kommission überprüft, ob die Kriterien der Mittelvergabe einge-

11 Eigenständige Kompetenzen waren bereits in den Gründungsverträgen vorgesehen, im Zeitverlauf wurden diese Handlungsmöglichkeiten der Kommission ausgedehnt.

12 Interview durchgeführt im Landwirtschaftsministerium Bonn am 15.4.2009.

halten wurden. Faktisch ist die Kommission in der Landwirtschaftspolitik „Durchführungsgesetzgeber“.<sup>13</sup> Im Rechnungsabschlussverfahren werden den Mitgliedsstaaten entstehende Kosten der öffentlichen Lagerhaltung erstattet oder finanzielle Ausgleichszahlungen vorgenommen, um Exportpreise an das Weltmarktpreisniveau anzugleichen. In beiden Fällen stellt der Landwirt einen Antrag bei den nationalen Behörden, die dann über eine (oder mehrere) nationale Zahlstelle das Geld auszahlen. Auf der anderen Seite fassen die nationalen Behörden die Ausgaben zusammen und senden diese monatlich nach Brüssel. Auf dieser Basis wird am Ende des Haushaltsjahres der Rechnungsabschluss geprüft. Die Prüfung umfasst sowohl eine buchhalterische Prüfung (das sogenannte Schreiben nach Art. 11), als auch die inhaltliche Konformität. Bei einer buchhalterischen Prüfung kann die Kommission beim Ausgleich zwischen europäischer Vorkasse und tatsächlichem nationalem Förderverbrauch Mängel feststellen. Bei der Konformitätsprüfung stehen Verstöße gegen die Förderregeln, insbesondere Quotenregelungen und Prämienzahlungen, im Vordergrund. Zur Prüfung der Konformität erfolgen in Deutschland jährlich zehn bis zwölf zuvor angekündigte Kontrollbesuche durch die Kommission. Dabei werden Besuche in Zahlstellen und in den Betrieben getätigt, um eingereichte Informationen mit der Situation vor Ort zu vergleichen (bspw., ob die Flächengröße mit den getätigten Angaben übereinstimmt). Ist aus Sicht der Kommission keine Konformität gegeben, folgt nach einem Schlichtungsverfahren, das die Vorwürfe (ggf. auch in reduzierter Form) bestätigt und in allen Fällen, in denen die Schlichtungsstelle nicht angerufen wurde, eine Anlastung. Diese Subventionskürzungen von zwei bis fünf Prozent werden im folgenden Monat von Brüssel einbehalten und reißen entsprechende Lücken in der nationalstaatlichen Förderung. Anschließende Nichtigkeitsklagen sind der Versuch, das am Ende dieses Verwaltungsprozesses einbehaltene Geld doch wieder zu erlangen.

Auch in der Wettbewerbspolitik sind die autonomen Befugnisse der Kommission in den Beihilfeverfahren hervorzuheben. Nichtigkeitsklagen in der Wettbewerbspolitik betreffen meist Beihilfeverfahren, in seltenen Fällen auch Fusionskontrollen. Während Fusionskontrolle und Entscheidungen über Kartelle im Wesentlichen in der Interaktion zwischen privaten Akteuren eine Rolle spielen, ergeben Beihilfeverfahren häufig Konflikte, die zu Nichtigkeitsklagen von Mitgliedsstaaten führen. Beim Beihilfeverfahren sind Mitgliedsstaaten verpflichtet, staatliche Unterstützung an private Unternehmen ab einer bestimmten Höhe durch die Kommission genehmigen zu lassen. Ziel dieser Prüfverfahren ist es, faire Wettbewerbschancen im gemeinsamen Binnenmarkt zu gewährleisten. In diesem Prozess treten drei typische Konfliktsituationen auf: 1) wenn ein Mitgliedsstaat eine Beihilfe nicht gemeldet hat, die aus Sicht der Kommission notifizierungspflichtig ist, 2) wenn ein Staat die Genehmigung einer Beihilfe beantragt, diese aber negativ bescheinigt wird und 3) wenn die Kommission argumentiert, dass ein Staat eine positiv bewilligte Beihilfe in der Umsetzung missbräuchlich vergeben hat. Im ersten Fall kommt es zu einem negativen Haupt-

13 Interview durchgeführt im Juristischen Dienst der Kommission am 1.4.2009.

prüfungsverfahren (Art. 87) und die Kommission erlässt einen Rückforderungsentscheid – das Unternehmen muss die geflossenen Gelder an die nationale Regierung zurückzahlen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Kläger meist private (konkurrierende) Unternehmen sind. Die zweite Konfliktsituation ist für den im Papier gewählten Fokus auf Konflikte zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission relevanter. Wie bei der Landwirtschaftspolitik sind der Entscheidung i. d. R. informelle Kontakte vorhergegangen. Kommt es trotzdem zu einer Nichtigkeitsklage, so handelt es sich meist um Kommissionsentscheidungen mit grundsätzlichen Implikationen für nationalstaatliche Förderregime. Nichtigkeitsklagen, die der dritten Kategorie zuzuordnen sind, sind eher selten und resultieren aus einer konkreten Prüfung der Kommission und einer entsprechenden Aufforderung, das Geld an die nationale Regierung zurückzuzahlen. Allerdings können Klagen auch hier den Charakter von Grundsatzentscheidungen über Beihilferegime haben, die die Kommission zwar gebilligt hatte, die dann aber so zur Staatbeihilfe genutzt wurden, dass es zu einem Konflikt zwischen den Ebenen kommt.

Kurz, geklagt wird dort, wo sich aufgrund substanzieller supranationaler Kompetenzen für die Kommission Exekutivbefugnisse bei der Durchführung europäischer Politiken eröffnen.<sup>14</sup> Allerdings umfasst die Liste der Politikfelder, in denen die Europäische Kommission über derartig weitgehende Handlungsspielräume verfügt, neben den Bereichen Landwirtschaft und Wettbewerb auch eine Reihe anderer Politikfelder, in denen aber kaum geklagt wird (z. B. Umweltpolitik, Energiepolitik oder Außenbeziehungen).

#### 4.2 Kreatives Kommissionshandeln: Dynamik über Zeit und Sektoren

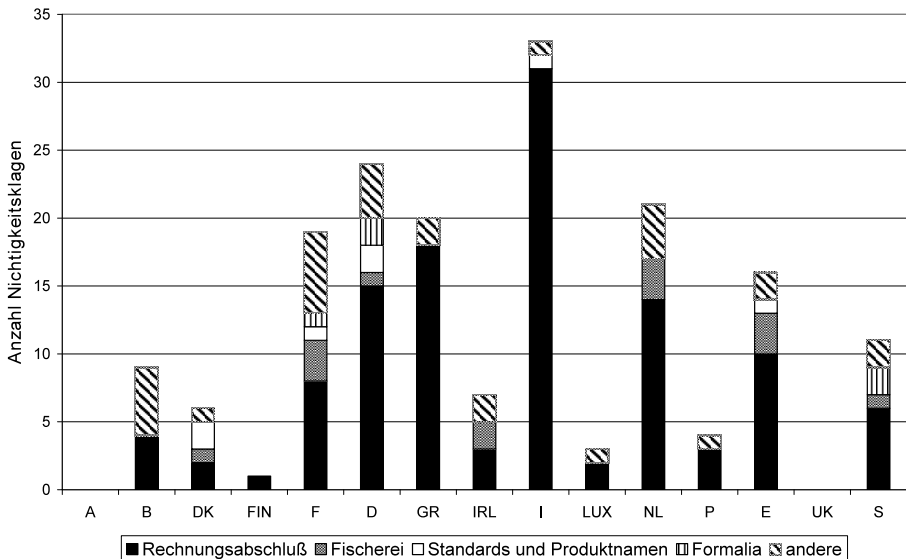
Dass es im Hinblick auf die formalen Exekutivbefugnisse der Kommission Varianz zwischen den Politikbereichen gibt, stimmt mit den Annahmen unseres theoretischen Modells überein. Denn ein Automatismus zwischen formalen Kompetenz(zuwächsen) einerseits und Umfang wie zeitlicher Entwicklung der Nichtigkeitsklagen andererseits besteht gerade nicht. Vielmehr ist dieses strukturelle Argument ergänzungsbedürftig. Vor dem Hintergrund vergleichbarer Exekutivkompetenzen lautet daher die Frage, ob es Hinweise auf unterschiedliche Intensität der Politikgestaltung durch die Europäische Kommission gibt und ob diese in Verbindung mit vermehrtem Auftreten von Nichtigkeitsklagen gebracht werden kann. Die Implikation, die wir aus diesem Argument ableiten, ist, dass in den betreffenden Politikbereichen bei gleichbleibender formaler Kompetenzlage im Zeitablauf unterschiedliche Klageintensitäten zu beobachten sein müssen.

Tatsächlich können wir zeigen, dass in der Landwirtschafts- und Fischereipolitik der Wandel der Kommissionspolitik angesichts spezifischer Probleme mit Klagehöhepunkten Mitte/Ende der 80er-Jahre und Mitte/Ende der 90er einhergeht.

<sup>14</sup> Diese Konflikte sind nicht mit einer grundsätzlichen Kritik der Mitgliedsstaaten an dieser Form des Kompetenztransfers gleichzusetzen – nicht zuletzt sind diese Regeln auch von den Mitgliedsstaaten gestaltet worden. Mitgliedsstaaten wehren sich vielmehr gegen die Subsumierung bestimmter konkreter Sachverhalte unter diese Regelung.

In der Landwirtschaftspolitik wurden Mitte der 80er-Jahre – Stichworte Überproduktion und Kostenexplosion – erste Konsequenzen aus der Dauerkrise dieser Politik gezogen, die sich in der Quantität der Nichtigkeitsklagen spiegelt. Es wurden immer mehr Agrarprodukte in die Marktorganisation der GAP eingegliedert. So fällt der Ausschlag 1984/85 mit einer Mengenregulierung bei der Einführung der Milchgarantie zusammen und 1988/89 wurden „Stabilisatoren“ (im weitesten Sinne Maßnahmen zur Kostendämpfung) eingeführt. Nach 1992 war es dann die MacSharry-Reform, die Ausgleichszahlungen und Preissenkungen formulierte, Stilllegungsprämien und direkte Einkommensunterstützung für Kleinbauern, aber eben auch die Konversion (größere Betätigung der Landwirte für den Umweltschutz) einführt und damit neue Akzente in der GAP setzte. Diese neuen Akzente wurden von umfassenderen Kontrollen begleitet, welche die Einhaltung der europäischen Abmachungen national verifizieren sollten – insbesondere Vorortkontrollen durch die Kommission (Grant 1997; Rieger 2005). Kurz, eine veränderte Nutzung von Handlungskompetenzen durch die Europäische Kommission scheint tatsächlich mit dem Muster der Nichtigkeitsklagen in diesem Politikbereich zu korrespondieren.

**Abbildung 2: Nichtigkeitsklagen in der Landwirtschaft nach Klagegründen**



Quelle: eigene Auswertung nach EurLex.

Anlässe für Nichtigkeitsklagen stellen insbesondere Quotenregeln und Stilllegungsprämien dar. Das GAP-Preisregime – und damit die individuelle Förderung – ist von der Einhaltung der Maximalproduktionsvorgaben von bestimmten Agrargütern abhängig. Dies wird über Quoten oder die Stilllegung von (qualitativ minderwertigen) Flächen gesteuert. Beispielsweise wurde 1992 mit Geldern aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

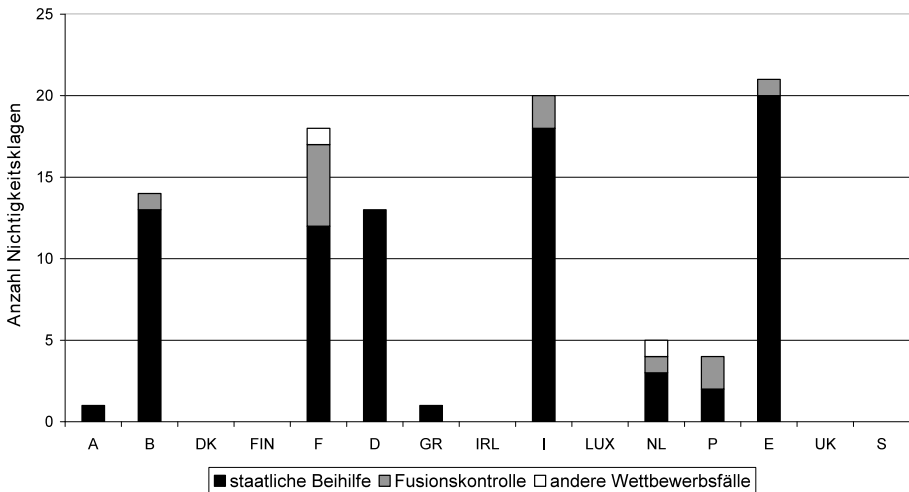


(EAGFL) in Spanien Butter aufgekauft, um diese in Drittländer auszuführen (hier: Russland und Nordafrika). Über derartige Maßnahmen soll verhindert werden, dass die Preise auf dem europäischen Markt unter ein festgelegtes Niveau fallen. Da die Butter in diesem Fall aber nicht die zuvor festgelegte Qualität aufwies, war der Aufkauf ungerechtfertigt und die Kommission forderte von Spanien das Geld zurück (C-240/97). Für unser Argument ist entscheidend, dass die Kommission ihr Geld zurückverlangt, bzw. eine Refinanzierung dieser Transaktionen über den Rechnungsabschluss des folgenden Jahres erwirkt. Die allermeisten Fälle im Landwirtschafts- und Fischereibereich betreffen derartige Finanzierungsstreitigkeiten, bei denen Mitgliedsstaaten gegen ähnlich gelagerte Kommissionsentscheidungen vor den EuGH ziehen (117 Fälle).<sup>15</sup>

Auch für die Wettbewerbspolitik lässt sich nachzeichnen, dass die Europäische Kommission die Ausgestaltung ihrer formalen Handlungsspielräume in bestimmten Phasen restriktiver handhabt als in anderen. Beispielsweise wurde die Problematik staatlicher Beihilfen (im Sinne einer Gefahr staatlicher Subventionswettläufe) für die EU-Wettbewerbskontrolle besonders dann dringlich, als man ab 1986 zur tatsächlichen Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes schritt. Vorher gab es denn auch kaum Klagen gegen Kommissionsentscheidungen. Grundsätzlich ist der Ermessensspielraum, den die Europäische Kommission bei der Beurteilung staatlicher Beihilfe genießt, schon immer mit „rechtsgestaltenden Eingriffen in die nationale Beihilfe und Regionalförderung gleichzusetzen“ (Genschel 1998, S. 62). Neu war ab Mitte der 1980er-Jahre, so die Interpretation in der Literatur, dass die Europäische Kommission nun eine „neo-liberal competition only“-Vision verfolgte, die anders als zuvor keine faktische Ausnahme des Bereichs der Daseinsvorsorge und strukturell krisengeschüttelter Sektoren mehr vorsah (Wigger u. Nölke 2007). Auch könnte die Aufhebung anderer Handelsbarrieren im Zuge des Binnenmarkts auf nationalstaatlicher Ebene der Auslöser für vermehrt protektionistische Praktiken in Form von Beihilfe, öffentlicher Auftragsvergabe und Steuererleichterungen gewesen sein (Cini u. McGowan 1998, S. 32). Einschlägige Arbeiten über Wettbewerbspolitik betonen die angesichts dieser Entwicklungen immer weitreichendere Auslegung der eigenen Handlungsspielräume durch die Europäische Kommission (Lehmkuhl 2008, S. 143-144; Lavdas u. Mendrinou 1999, S. 37). Diese Veränderung ist inhärent mit den Führungsqualitäten der ‚starken‘ Wettbewerbskommissare Peter Sutherland (1985-1989) und Sir Leon Brittan (1989-1993) verbunden. Im Portfolio der Wettbewerbspolitiken förderten sie besonders die Gemeinschaftspolitik im Bereich staatlicher Beihilfen, beispielsweise durch die systematische Veröffentlichung umfassender Listen über Beihilfeakte (Cini u. McGowan 1998, S. 34 und 145) und das Forcieren richtungsweisender EuGH-Urteile, wie die Auseinandersetzung zwischen der Europäischen Kommission und Philip Morris (C-240/82; Lehmkuhl 2008, S. 144).

15 Deutlich seltener geht es um regulative Probleme (sieben Fälle), wie in dem berühmten FETA-Fall, wo die Kommission auf Betreiben Griechenlands dänischen Firmen untersagte, Schafskäse unter dem FETA-Label zu vertreiben (C-289/96, C-293/96 und C-299/96).

Abbildung 3: Nichtigkeitsklagen in der Wettbewerbspolitik nach Klagegründen



Quelle: eigene Auswertung nach EurLex.

Die Dynamik in der tatsächlichen Nutzung bestehender Handlungsspielräume fällt besonders ins Gewicht, weil zwei Drittel der Nichtigkeitsklagen die Beihilfepolitik betreffen (88 Fälle). Hier klagen die Mitgliedsstaaten gegen Entscheidungen der Kommission, die staatliche Beihilfen verbieten oder begrenzen will – insbesondere in notleidenden Industrien wie Schiffbau, Stahl und Textil oder in aufstrebenden Industriezweigen. Häufig geht es hier um die konkrete Interpretation der Ausnahmemöglichkeiten zum generellen Verbot von Staatsbeihilfen unter Artikel 87 Paragraph 2 und 3 EG-Vertrag (Blauberger 2009). In solchen Streitfällen gilt es z. B. zu bestimmen, ob der wettbewerbsbehindernde Effekt durch andere gewünschte Effekte einer Staatsbeihilfe, wie die Förderung von Umweltschutzziele oder Regionalentwicklung, kompensiert wird und eine Staatsbeihilfe daher erlaubt ist.<sup>16</sup> Einige dieser Fälle sind dabei prozeduraler Natur, beispielsweise weil die Mitgliedsstaaten Auskunftsanforderungen oder Informationsrechte der Kommission zu Staatsbeihilfen nicht in dem geforderten Maß geleistet haben. Nach Einschätzung der Kommission ist es typisch, dass Mitgliedsstaaten dann Klagen anstreben, „wenn sie eine Chance sehen, um unseren Ermessensspielraum einzuengen“.<sup>17</sup>

Nur wenige Klagen im Bereich der Wettbewerbspolitik zielen auf die Fusionskontrolle (zwölf) und lediglich zwei auf das Kartellverbot. Die Wettbewerbsverzerrung durch vormals staatliche Unternehmen geriet besonders in den 1990er-Jahren in den Blick der Europäischen Kommission. Allerdings bietet die policy-analytische Literatur auch hier Evidenz für eine veränderte Nutzung ver-

16 Beispielsweise Steuererleichterungen für Unternehmen in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung (C-156/98) oder abgesenkte Sozialversicherungsbeiträge in Italien (C-310/99).

17 Interview durchgeführt im Juristischen Dienst der Kommission am 1.4.2009.

traglicher Kompetenzen durch die Europäische Kommission. Bis in die 1980er erfolgte faktisch kaum Fusionskontrolle. Vermehrte Nichtigkeitsklagen gegen die Europäische Kommission in den 1980er- und 1990er-Jahren fallen mit der Liberalisierung von Telekommunikation, Post und Transport zusammen. Im Gleichklang mit dem EuGH suchte die Europäische Kommission schrittweise den Konflikt mit Widerstand leistenden Mitgliedsstaaten (Schmidt 2001, S. 180-184). Sie nutzte die supranationalen Kompetenzen „increasingly and very visibly“ (Büthe 2007, S. 184), eine Tatsache, die Wilks (2005) als Disziplinierung der Regierungen durch die Kommission beschreibt. In diesem Kontext werden die Nichtigkeitsklagen der Mitgliedsstaaten als Aufbau von Verhandlungskapital für die Zukunft beschrieben, dass eingesetzt werden kann, „um die Kommission in die Schranken zu weisen“, oder weil man die Kompetenzauslegung der Kommission „zähmen“ will.<sup>18</sup>

Zusammenfassend bestätigt sich für beide Politikfelder die Erklärungskraft der über Zeit veränderten Nutzung von Handlungskompetenzen durch die Europäische Kommission, die sich mit höherer Zahl von Nichtigkeitsklagen in diesen Politikbereichen verbinden lässt. Die faktische Nutzung der Kompetenzen durch die Europäische Kommission scheint also durchaus Einfluss auf das tatsächliche Konfliktmaß zu haben. Damit können wir illustrieren, dass die supranationale Seite der Konfliktgenese zwei Faktoren verbindet: Die betreffenden Politikfelder weisen einen hohen Grad an Vergemeinschaftung auf und beinhalten damit strukturell supranationales Handlungspotenzial; zudem muss aber auch der konkrete Gebrauch dieses Handlungspotenzials durch die Kommission mit einer bestimmten Intensität gestaltet werden. Denn ohne substanzielle Entscheidungen können sich vertikale Konflikte kaum entzünden. Angesichts des deutlichen Rückgangs der Klagen im letzten Jahrzehnt ist eine erneute Veränderung im Handeln der Kommission oder in der Reaktion nationalstaatlicher Exekutiven nicht auszuschließen. Vermutlich bewirkte diesen Rückgang der Klagen jedoch eine Verfahrensänderung. Denn in einigen Politikfeldern wurde das Gericht erster Instanz für mitgliedstaatliche Nichtigkeitsklagen gegen die Europäische Kommission zuständig – und damit generieren diese Klagen Fälle, die nicht in unserem Datensatz erfasst sind. Schließlich traten in den Abbildungen 2 und 3 aber auch deutlich Unterschiede im Klageverhalten zwischen den Mitgliedsstaaten hervor. Wir wenden uns daher nun der zweiten Ebene unseres Erklärungsmodells zu.

#### 4.3 Nationale Determinanten der Konfliktgenese: Ökonomie und politische Kosten

Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, die Niederlande und Spanien brachten die Europäische Kommission besonders häufig mit der Begründung vor den EuGH, dass sie ihre Handlungskompetenzen überschritten habe.<sup>19</sup> In den

<sup>18</sup> Interview durchgeführt im Juristischen Dienst der Kommission am 1.4.2009.

<sup>19</sup> Diese Befunde spiegeln in Teilen unterschiedliche Beitrittsdaten wieder. Zum Beispiel fällt der Beitritt der Skandinavier in eine Zeit, als die Anzahl der Nichtigkeitsklagen insgesamt stark abfällt. Aber nur ein kleiner Teil der Varianz lässt sich so zufriedenstellend erklären.

vorhergehenden Abschnitten haben wir betont, dass formalen Kompetenzen und faktischem Handeln der Kommission große Erklärungskraft zukommt. Welche Unterschiede in den Charakteristika der Mitgliedsstaaten könnten nun die differenzierte Nutzung von Nichtigkeitsklagen bei Durchführungskonflikten erklären?<sup>20</sup> Wir argumentieren, dass hier zwei Faktoren – in unterschiedlicher Gewichtung – eine Rolle spielen: ökonomische Relevanz und die politischen Kosten von EU-Handeln.

Betrachten wir zunächst den Sektor Landwirtschaft. Es ist offensichtlich, dass sich die Relevanz der Landwirtschaft für die Volkswirtschaften und deren Arbeitsmärkte sehr unterschiedlich darstellt (Grant 1997). Dies könnte besonders für Länder mit großen Agrarsektoren, wie Griechenland, aber auch Frankreich, die Niederlande und Italien einen Einfluss auf die Manifestation von Durchführungskonflikten in diesem Bereich haben. In Griechenland werden auch heute noch über fünf Prozent der Wertschöpfung in der Landwirtschaft erbracht; bei den anderen ‚Vielklägern‘ sind es über zwei Prozent und damit immer noch mehr als im EU-15-Durchschnitt.<sup>21</sup> Darüber hinaus wissen wir aus der Analyse der Daten der Europäischen Kommission zum Rechnungsabschlussverfahren, dass Rückforderungen aufgrund von Konformitätsdefiziten in den Bereichen Flächenprämien, Viehbestand und Olivenöl dominieren (European Communities 2007, S. 14). Das würde ebenfalls zu der Auswahl der Vielkläger passen, deren Landwirtschaften in diesen Strukturbereichen besonders engagiert sind.

Wenden wir uns der zweiten Dimension zu, nämlich den politischen Kosten, die eine nationale Exekutive zur Klageerhebung motivieren. Hier zeigen unsere Analysen, dass Geld bzw. die Autonomie mitgliedstaatlicher Regierungen, dieses an die gewünschten nationalen Nutznießer entsprechend eigener Prioritäten zu verteilen, erheblich ins Gewicht fällt. Eine besonders brisante Situation mit direkten Konsequenzen für eigene Wähler ergibt sich, wenn bereits geflossene Gelder aufgrund von Entscheidungen der Kommission zurückgefordert werden müssen. Eine Nichtigkeitsklage kann hier als letzter Versuch verstanden werden, die im Zuge einer solchen Rückforderung entstehenden politischen Kosten doch noch zu vermeiden – oder zumindest der nationalen Klientel zu signalisieren, alle Optionen zur Verhinderung der Rückzahlung ausgereizt zu haben.

Daten der Europäischen Kommission zum Rechnungsabschlussverfahren zeigen deutlich, dass mehr als drei Viertel des zurückgeforderten Finanzvolumens auf die südeuropäischen Mitgliedsstaaten (Spanien, Griechenland, Italien) sowie Frankreich entfallen (European Communities 2007, S. 13). Anders formuliert: Griechenland gewinnt zwar höchstens fünf Prozent seiner Fälle, aber es geht meist um große Summen. Für Deutschland hingegen lohnt sich eine Klage im Kontext

20 Auf mitgliedstaatlicher Ebene scheint zunächst die Landesgröße eine mögliche Erklärung für die Verteilung der Klagen über Mitgliedsstaaten. Allerdings kann auch dieser Faktor keine Dynamik im Auftreten von Nichtigkeitsklagen erklären. Zudem können sich analytisch eine Reihe von Mechanismen hinter dieser Variable verbergen, die je nach Akteurshandeln unterschiedliche Auswirkungen haben können. Beispielsweise mögen größere Länder eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, dass eine spezifische Regelung für dieses Land relevant ist. Ob die Regierung aber sensibel auf die damit verbundenen Kosten reagiert, ist so nicht zu begründen.

21 Daten aus OECD (2010).

von Meinungsverschiedenheiten zum Rechnungsabschlussverfahren zumeist nicht: „Es muss um mehr als eine Million Euro gehen und selbst das ist, wenn man mal Fälle von übergeordneter Bedeutung ausnimmt, noch kein Betrag, wo das BMELV den Stift in die Hand nimmt“.<sup>22</sup>

Die analytische Unterscheidung ökonomischer Relevanz und politischer Kosten verschwimmt in der Praxis. Besonders deutlich wird dies, wenn im Bereich der Agrarpolitik der Konflikt zwischen Mitgliedsstaaten und der Kommission durch „Extrapolationen“ verschärft wird. Hier überträgt die Kommission als Strafe Kürzungen auch auf Regionen des betreffenden Staates, in denen gar keine Kontrollmängel festgestellt wurden (14 Fälle). Solange nicht das Gegenteil bewiesen wird, wird angenommen, dass in allen Regionen eines Mitgliedsstaates entsprechende Defizite vorliegen. Exemplarisch ist ein Fall aus dem Bereich Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), den Deutschland im September 2001 einreichte (Fall C-344/01). Konkret ging es um die Zahlung von Mutterkuhprämien<sup>23</sup> in den Jahren 1995 und 1996. 1998 stellte die Kommission bei Kontrollen in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bayern einen „unzulänglichen“ zentralen Abgleich der Prämienanträge fest. In der Konsequenz kündigte sie eine finanzielle Berichtigung in Höhe von fünf Prozent für Schleswig-Holstein und von zwei Prozent für *alle* anderen Bundesländer an. Von den anderen Bundesländern konnte nur Mecklenburg-Vorpommern nachweisen, dass es konform kontrolliert hatte. Die Bundesregierung musste den rückwirkend aus der gemeinschaftlichen Finanzierung ausgeschlossenen Betrag von 3.870.600,88 DM dann ausgleichen. Innerstaatlich manifestierte sich dies in Konflikten zwischen Bund und Ländern. In der Konsequenz gab es sowohl eine BVerfG-Grundsatzentscheidung als auch eine Grundgesetzänderung, um derartige innenpolitische Kosten für die Regierung in Zukunft zu vermeiden.

Im Bereich Wettbewerbspolitik kommen die meisten Nichtigkeitsklagen gegen das Handeln der Kommission aus Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien. Diese Verteilung unterscheidet sich von den mitgliedsstaatlichen Klagemustern im Bereich der Landwirtschaftspolitik. Die Südeuropäer sind insgesamt weniger prominent vertreten. Ähnlich wie in der Landwirtschaft fallen die niedrigen Klagezahlen aus den angelsächsischen und skandinavischen Mitgliedsstaaten auf. Allerdings ist im Bereich Wettbewerbspolitik die potenzielle ökonomische Relevanz des EU-Handels weniger leicht zu erfassen – das Modell lässt sich nur auf einer sehr aggregierten Ebene mit empirischen Befunden abgleichen. Gleichzeitig wissen wir, dass die Marktliberalisierung durch die europäische Ebene besonders in jenen Mitgliedsstaaten auf Widerstand trifft, die die Rolle des Staates in der Wirtschaft betonen (Hooghe u. Marks 1999; Hall u. Gingerich 2004; Höpner

22 Interview durchgeführt im Landwirtschaftsministerium in Bonn am 15.4.2009.

23 Die Prämie wird Erzeugern gewährt, die während zwölf Monaten vom Tag des Prämienantrags an weder Milch noch Milcherzeugnisse aus ihrem Betrieb abliefern und in diesem Zeitraum mindestens die in dem Antrag angemeldete Zahl von Mutterkühen halten.

2008). Zu diesen Staaten gehören Italien, Frankreich, Belgien und Deutschland sowie Spanien – die hohen Klagezahlen passen gut ins Bild.<sup>24</sup>

Auch im Bereich Wettbewerbspolitik verschwimmt die analytische Trennung ökonomischer Relevanz und politischer Kosten. Dass die dabei entstehenden Kosten in einzelnen Fällen auch ‚positiv‘ wirken können, verdeutlicht der folgende Fall. Deutschland klagt derzeit gegen eine seit ca. 20 Jahren bestehende Verordnung zur Bedürftigenhilfe aus Interventionsbeständen, bei der aufgekaufte Überschüsse an karitative Einrichtungen abgegeben werden dürfen. Als Grund wird „mangelnde Rechtsgrundlage“ angeführt. Denn weil die vorhandenen Interventionsbestände („Butterberge“ und „Weinseen“) stark abgenommen haben, kauft die Kommission zur Bedürftigenunterstützung direkt auf dem Markt Güter. Das ursprüngliche Interesse, den Markt zu entlasten, sei, so die Kritik aus Deutschland, daher gar nicht mehr von Belang und die Kommission würde ihre Kompetenzen mit dieser neuen Politik überschreiten. Nicht weiter thematisiert wird, dass Deutschland als Nettozahler eine Quersubventionierung nationalstaatlicher Sozialpolitik (insbesondere in Südeuropa), wie sie mit diesem Instrument faktisch vollzogen wird, ablehnt und leicht politischen Gewinn aus einer anderen Nutzung der Gelder schlagen könnte.<sup>25</sup>

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Gegenstand dieser Analyse war die vertikale Konfliktgenese zwischen der europäischen und den nationalen Exekutiven bei der administrativen Ausgestaltung von EU-Politiken, wie sie sich in mitgliedsstaatlichen Nichtigkeitsklagen gegen die Europäische Kommission manifestiert. Ausgehend vom Befund, dass es ein im Zeitverlauf, im Hinblick auf Politiksektoren sowie unter den Mitgliedsstaaten variierendes Klageverhalten gibt, wurde induktiv ein Erklärungsmodell entwickelt, das als zentrale Determinanten die unterschiedlichen Strukturbedingungen und Handlungslogiken der Akteure auf der europäischen wie auf den nationalen Ebenen dynamisch verbindet. Der entscheidende Mehrwert dieser empiriegeleiteten Theoretisierung besteht darin, die einschlägigen aus der Literatur bekannten Erklärungsfaktoren in einen plausiblen Erklärungszusammenhang für einen neuen Untersuchungsgegenstand zu bringen sowie in der systematischen Kontextualisierung von Konflikt im administrativen Mehrebenensystem der EU.

Damit Durchführungskonflikte entstehen können, müssen auf europäischer Ebene strukturelle Handlungspotenziale – besonders in Form autonomer Exekutivbefugnisse – bestehen, und gleichzeitig müssen diese supranationalen Handlungspotenziale auch kreativ durch die Europäische Kommission genutzt werden. In der Landwirtschaft war dies der Fall, als die Kommission in den 1980er-Jahren auf Überproduktion und Kostenexplosion reagierte und als sie Anfang der

24 Die niedrigen Klagezahlen im hoch koordinierten Österreich passen jedoch nicht zu dieser These. So zeigt auch eine quantitative Analyse mit dem ‚Koordinationsindex‘ von Hall und Gingerich (2004) nur einen sehr schwachen Gesamtzusammenhang.

25 Interviews im Juristischen Dienst der Kommission 1.4. und im Landwirtschaftsministerium in Bonn 15.4.2009.



1990er-Jahre Ausgleichszahlungen und Preissenkungen formulierte. In der Wettbewerbspolitik suchte die Kommission ab Ende der 1980er-Jahre vermehrt den Konflikt mit Mitgliedsstaaten, wenn es um Liberalisierung staatlicher Sektoren und Fusionskontrolle ging. National sind es vor allen Dingen die ökonomische Relevanz des landwirtschaftlichen Sektors und die Charakterisierung eines Landes als koordinierte Marktwirtschaft, die häufiger Konflikte mit der EU-Politik entstehen lassen – nicht zuletzt deswegen, weil die zugrundeliegende EU-Politik im Kern der Durchsetzung marktorientierter Wirtschaftsräume verpflichtet ist. Diese strukturellen Faktoren kommen besonders in den Fällen und zu den Phasen in Form einer Nichtigkeitsklage zum Tragen, in denen die potenziellen Einbußen politischer Handlungsautonomie mit erheblichen nationalen politischen Kosten einhergehen.

Nationalstaatlicher Widerstand gegen supranationale Durchführungsakte manifestiert sich dabei insbesondere in zwei Fällen: erstens, wenn national bereits getroffene Subventionsentscheidungen zur Steuerung von Wirtschaftshandeln durch die Kommission revidiert werden; zweitens, wenn das Risiko besteht, dass aus einer Kommissionsentscheidung Einschränkungen für die zukünftige Handlungsautonomie abgeleitet werden könnten. Es gibt also innerhalb der identifizierten Konstellationen im Wesentlichen zwei Handlungslogiken, die nationale Regierungen zur Klage schreiten lassen: eine defensive, mit der bereits erfolgte nationale Handlungen, die aufgrund von Entscheidungen der Kommission revidiert werden müssten, verteidigt werden, und eine offensive, bei der supranationalen Präjudizierungen vorgebeugt werden soll, die die nationale Handlungsautonomie künftig einschränken könnten. Dabei wird deutlich, dass es die objektiven Charakteristika der politischen und wirtschaftlichen Systeme der Mitgliedsstaaten sowie die subjektiven und temporär variablen Sensibilitäten ihrer politisch-administrativen Führungen sind, die letztendlich die Klageerhebung erklären und die unserem Modell Dynamik verleihen. Somit verweist die Analyse der Nichtigkeitsklagen auf die Bedeutung nationalstaatlicher Besonderheiten und damit auch auf eine klassische Erkenntnis der modernen Politikwissenschaft, dass nämlich das Ringen um die Gestaltung von Politik auch und wesentlich die Phase ihrer Durchführung betrifft (Pressman u. Wildavsky 1973). **Speziell für den europäischen Verwaltungsraum** kommt hinzu, dass die nationalen Exekutiven ihre Fähigkeit zur autonomen Ausgestaltung des Durchführungsprozesses gegen Beschränkungen durch die europäische Exekutive zu verteidigen suchen. Mit anderen Worten: Die nationalen Gründe für Nichtigkeitsklagen spiegeln ein mitgliedsstaatliches Gestaltungsinteresse in jenen Bereichen wider, in denen die Kommission mittlerweile über ein großes Maß an autonomen Entscheidungsbefugnissen verfügt und diese auch anwendet.

Ein zentraler Mehrwert unserer Analyse von Nichtigkeitsklagen als Manifestation politischen Konflikts zwischen der Europäischen Kommission und mitgliedsstaatlichen Regierungen besteht also darin, die supranationale und mitgliedsstaatliche Ebene dynamisch zu verbinden. Während die Determinanten auf der supranationalen Ebene verdeutlichen, warum sektorspezifisch unterschiedliches Konfliktpotenzial entsteht und Nichtigkeitsklagen sektoral selektiv zu erwarten sind, geben die Determinanten der nationalen Ebene Aufschluss über die zwischen



Sektoren und Mitgliedsstaaten zu erwartenden Unterschiede, welche Klagen wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen.

Unsere Analyse deutet damit auch auf die zunehmende Politisierung des EU-Systems, die nach Politikfeldern und Inhalten divergiert und für deren variierende Intensität im politischen Alltagsgeschäft besondere Interessen und Sensibilitäten in den Mitgliedsstaaten die zentrale Rolle spielen. Nichtigkeitsklagen sind daher als ein Indikator für unterschiedliche Vorstellungen der nationalen und der europäischen Exekutiven über nationale Handlungsspielräume und deren Anwendung für eine angemessene politische Steuerung von Marktgeschehen zu verstehen. Supranationale Durchführungsentscheidungen werden insbesondere dann nationale Aufhebungsklagen zur Folge haben, wenn diese supranationalen Entscheidungen die nationale Exekutive spezifisch im Hinblick auf deren wirtschaftspolitische Prioritäten und die Erhaltung ihrer exekutiven Gestaltungsautonomie einschränken. Das jedenfalls ist der Kern unserer Exekutive-Reaktionsthese. Die ebenenübergreifende Konfliktgenese erklärt sich durch die – natürlich von politischen Faktoren abhängige – Reaktion der nationalen Exekutive. Die EU – über ihren „Implementationsmanager Kommission“ (Bauer 2006) – interveniert bei der Durchführung europäischer Politiken durch die nationalen Exekutiven. Letztere wehren sich, um gegebenenfalls doch noch ihr Interesse durchzusetzen und ihren Handlungsspielraum zu sichern. Damit kommt es zu Konflikt. Im Bereich der Nichtigkeitsklagen sind diese Konflikte (die mit großer Wahrscheinlichkeit die EU künftig stärker prägen werden, da mittelfristig Politikkonsolidierung gegenüber Politikinnovation an Gewicht gewinnen dürfte) nur besser dokumentiert und damit einer empirischen Analyse zugänglicher als andere Konfliktphänomene. Exekutive-Konfliktreaktionen dürften aber auch distributives Politikgeschehen und Regulierungen über die Komitologie prägen. Vergleichende Analysen zur Überprüfung der These sollten daher dort ansetzen.

## Literatur

- Bauer, Michael W. 2002. Limitations to Agency Control in EU Policy-Making – the Commission and the Poverty Programmes. *Journal of Common Market Studies* 40:381-400.
- Bauer, Michael W. 2006. Co-Managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission's Role in Policy Execution. *Journal of European Public Policy*, 13:717-735.
- Bauer, Michael W., und Miriam Hartlapp. 2010. Much Ado About Money and How to Spend it! Analysing 40 Years of Annulment Cases Against the EU Commission. *European Journal of Political Research* 49:202-222.
- Blauberger, Michael. 2009: Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law. *West European Politics* 32:719-737.
- Börzel, Tanja A. 2005. Mind the Gap! European Integration Between Level and Scope. *Journal of European Public Policy* 12:217-236.
- Börzel, Tanja A., Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke, und Carina Spungk. 2007. Recalcitrance, Inefficiency and Support for the European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law. *CES Working Paper 148*. Cambridge: Center for European Studies.

- Börzel, Tanja A., und Thomas Risse. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers* 4/15. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Büthe, Tim. 2007. The Politics of Competition and Institutional Change in European Union: The First Fifty Years. In *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Hrsg. Sophie Meunier und Kathleen McNamara, 175-194. Oxford: Oxford University Press.
- Cappelletti, Mauro, Monica Seconbe, und Joseph Weiler (Hrsg.). 1985. *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Cini, Michelle, und Francis McGowan. 1998. *Competition Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Communities. 2007. *Fact Sheet. Managing the Agriculture Budget Wisely*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, und Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe. EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp. 1998. Markt und Staat in Europa. *Politische Vierteljahresschrift* 39:55-79.
- Gesser, Ulrich. 1995. *Die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EG-Vertrag. Weiterentwicklung des Klagesystems durch richterliche Rechtsfortschreibung*. München: Verlag V. Florentz.
- Grant, Wyn. 1997. *The Common Agricultural Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, Peter A., und David Soskice (Hrsg.). 2001. *Varieties of capitalism the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A., und Daniel W. Gingerich. 2004. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy. An Empirical Analysis. *MPIfG Discussion Paper* 04/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hartlapp, Miriam. 2007. Intra-Kommissionsdynamik im Policy-Making: EU-Politiken angesichts des demographischen Wandels. *Politische Vierteljahresschrift* 40:139-160.
- Haverland, Markus. 2000. National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy* 20:83-103.
- Hooghe, Liesbet, und Garry Marks. 1999. The Making of a Polity: The Struggle over European Integration. In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Hrsg. Herbert Kitschelt, Peter Lange, Garry Marks und John D. Stephens, 70-97. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet, und Garry Marks. 2008. Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration. In *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*, Hrsg. Martin Höpner und Armin Schäfer, 159-195. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Höpner, Martin. 2008. Koordination und Organisation: Die zwei Dimensionen des nichtliberalen Kapitalismus. In *Die Gesellschaft der Unternehmen – Die Unternehmen der Gesellschaft. Gesellschaftstheoretische Zugänge zum Wirtschaftsgeschehen*, Hrsg. Andrea Maurer und Uwe Schimank, 124-143. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Knill, Christoph, und Andrea Lenschow. 1998. Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. *Journal of European Public Policy* 5:595-614.
- König, Thomas, und Lars Mäder. 2008. Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 49:438-463.
- Lampinen, Risto, und Petri Uusikylä. 1998. Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? *Scandinavian Political Studies* 21:231-251.
- Lavdas, Kostas A., und Maria Mendrinou. 1999. *Politics, Subsidies and Competition. The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lehmkuhl, Dirk. 2008. On Government, Governance and Judicial Review. The Case of European Competition Policy. *Journal of Public Policy* 28:139-159.
- Leiber, Simone. 2005. *Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Majone, Giandomenico. 2000. The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies* 38:273-302.
- Mbaye, Heather A. D. 2001. Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972-1993. *European Union Politics* 2:259-281.
- McGowan, Lee, und Stephen Wilks. 1995. The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy. *European Journal of Political Research* 28:141-169.
- OECD. 2010. *Country Statistical Profiles 2010*. <http://www.stats.oecd.org>. 8.1.2010.
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization* 51:99-134.
- Pollack, Mark A. 2003. *The Engines of Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., und Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Rieger, Elmar. 2005. The Common Agricultural Policy: Constrained Reforms. In *Policy-Making in the European Union*, Hrsg. Helen Wallace und William Wallace, 161-190. Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, Frank, und Ulrich Sedelmeier (Hrsg.). 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmidt, Susanne K. 2001. Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. *Politische Vierteljahresschrift* 42:173-192.
- Schmitt von Sydow, Helmut. 1980. *Organe der Europäischen Gemeinschaften: Die Kommission*. Baden-Baden: Nomos.
- Siaroff, Alan. 1999. Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research* 36:175-205.
- Thatcher, Mark. 2001. The Commission and National Governments as Partners: EC Regulatory Expansion in Telecommunications 1979-2000. *Journal of European Public Policy* 8:558-584.

- Tridimas, George, und Takis Tridimas. 2002. The European Court of Justice and the Annulment of the Tobacco Advertisement Directive: Friend of National Sovereignty or Foe of Public Health? *European Journal of Law and Economics* 14:171-183.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. *British Journal of Political Science* 25:289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage.
- Weiler, Joseph H. H. 1981. The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law* 1:257-306.
- Wigger, Angela, und Andreas Nölke. 2007. Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: the Case of Antitrust Enforcement. *Journal of Common Market Studies* 45:487-513.
- Wilks, Stephan. 2005. Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy? *Governance* 18:431-452.

### Autorenangaben

Dr. Miriam Hartlapp,  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin,  
hartlapp@wzb.eu  
[Korrespondenzautorin]

Prof. Dr. Michael W. Bauer,  
Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin,  
mw.bauer@sowi.hu-berlin.de