

### Implementationsprobleme trotz übereinstimmender Politik: die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik

Bähr, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bähr, H. (2006). Implementationsprobleme trotz übereinstimmender Politik: die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35(4), 407-424. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-102018>

#### Nutzungsbedingungen:

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

#### Terms of use:

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

**Holger Bähr (Wien)**

# **Implementationsprobleme trotz übereinstimmender Politik: Die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik**

*In der Forschung über die Implementation europäischer Politik wird die These vertreten, dass Umsetzungsprobleme zu einem wesentlichen Teil auf eine geringe Übereinstimmung von europäischer und nationaler Politik zurückzuführen sind. Jüngere Studien haben jedoch zum einen diese These empirisch nicht bestätigt und zum anderen die vage Operationalisierung des Grads der Kompatibilität sowie die mangelnde Mikrofundierung der Erklärung von Umsetzungsproblemen kritisiert. In diesem Beitrag soll gezeigt werden, wie mit Hilfe des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes eine Operationalisierung und eine Mikrofundierung erreicht werden kann. Sowohl die theoretische Überlegung als auch eine empirische Untersuchung der rechtlichen Implementation der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung in Deutschland und Irland lassen den Schluss zu, dem Grad der Kompatibilität lediglich eine begrenzte Erklärungskraft zuzuschreiben. Ideen und Institutionen werden nicht als konkurrierende, sondern als ergänzende Faktoren für die Erklärung von Implementationsproblemen betrachtet.*

*Keywords: Europäisierung, Ideen, Implementation, Institutionen, Umweltpolitik, Misfit-These  
Environmental policy, europeanisation, ideas, implementation, institutions, misfit-thesis*

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

Bei der Implementation europäischer Politik treten Probleme auf, weil die Mitgliedstaaten den Vorgaben der Europäischen Union (EU) nicht oder nur unzureichend nachkommen. Es sind bereits zahlreiche politikwissenschaftliche Studien entstanden, die untersuchen, unter welchen Bedingungen europäische Vorgaben in den Mitgliedstaaten effektiv umgesetzt werden und welche Faktoren zu Implementationsproblemen führen (für einen Überblick siehe Mastenbroek 2005; Treib 2006). Diese Studien sind Teil der weiter gefassten Europäisierungsforschung, die sich mit den Auswirkungen der EU auf die Mitgliedstaaten befasst und fragt, inwiefern europäische Institutionen und Politiken einen Wan-

del in den Mitgliedstaaten hervorrufen und inwieweit europäische Regelungen zu einer Konvergenz zwischen den Politiken und Strukturen der Mitgliedstaaten führen. Die Adaption mitgliedstaatlicher Politik als eine Folge der Umsetzung europäischer Gesetzgebung ist dabei lediglich ein Mechanismus der Europäisierung unter weiteren (Töller 2004).

Sowohl in der Europäisierungsliteratur als auch in der Implementationsliteratur wird der Grad der Kompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik als erklärender Faktor hervorgehoben. In der Europäisierungsliteratur wird der Grad der Kompatibilität zur Erklärung von institutionellem Wandel und Policy-Wandel in den Mitgliedstaaten herangezogen (Cowles et al. 2001; Börzel 2005). In der For-

schung über die Implementation europäischer Politik wird die These vertreten, dass Implementationsprobleme zu einem wesentlichen Teil auf eine geringe Übereinstimmung von europäischer und nationaler Politik zurückzuführen sind (sog. Misfit-These) (Duina 1997; Knill/Lenschow 1998; Börzel 2000). Dabei ist in Politikfeldern, wie der Umweltpolitik und der Sozialpolitik, in denen Maßnahmen der positiven Integration dominieren, mit denen regulierend in den Markt eingegriffen wird, und konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung nationaler Regulierungsmuster gemacht werden, eine große Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität zu erwarten (Knill/Lehmkuhl 2000, 21ff.). In jüngeren Studien, die die Umsetzung europäischer Politik in den Mitgliedstaaten untersuchen, konnte die Misfit-These jedoch weder für die Umweltpolitik noch für die Sozialpolitik bestätigt werden (Haverland 2000; Treib 2003; Falkner et al. 2005). Falkner, Treib, Hartlapp und Leiber (2005; Falkner et al. 2006, 7ff.) argumentieren, dass sich der Grad der Kompatibilität in unterschiedlichen Gruppen von Ländern, sog. *worlds of compliance*, die sich jeweils durch ein kulturell geprägtes Implementationsmuster auszeichnen, auf eine unterschiedliche Art und Weise auswirkt.

Neben der empirischen Einschränkung wird das Misfit-Argument wegen konzeptioneller Mängel kritisiert. Zum einen wird kritisiert, dass unterschiedliche Ebenen der Übereinstimmung zwischen europäischer und nationaler Politik herangezogen und keine klaren Kriterien zur Operationalisierung angegeben werden (Falkner 2003). Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass die Argumentation auf die strukturelle Ebene beschränkt bleibt und keine Mikrofundierung des Zusammenhangs zwischen einem geringen Grad der Kompatibilität und Problemen bei der Implementation geleistet wird (Radaelli 2004). Aus dieser Diskussion ergibt sich die Fragestellung dieses Beitrags: Welche Erklärungskraft besitzt der Grad der Kompatibilität für die Implementation europäischer Politik?

Es soll gezeigt werden, dass mit Hilfe des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes der Grad der Kompatibilität operationalisiert und die Argu-

mentation über seine Wirkung auf die Implementation europäischer Politik mikrofundiert werden kann. Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz betont auf der einen Seite die Rolle von Ideen und Wertvorstellungen der handelnden Akteure, richtet sich aber auf der anderen Seite nicht gegen Institutionen als erklärende Faktoren, sondern integriert sie vielmehr in die Erklärung von Policy-Outputs. Auf diese Weise wird die Misfit-These, die auf einer institutionalistischen Perspektive beruht, um die Dimension von Ideen ergänzt. Es geht nicht um eine Gegenüberstellung von Ansätzen, die die Relevanz von Ideen betonen, und solchen, die Institutionen als erklärende Faktoren hervorheben. Vielmehr soll die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik mit dem Ziel beleuchtet werden, einen Beitrag zu der Diskussion über die Misfit-These zu leisten.

Die Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität wird am Beispiel der rechtlichen Implementation einer umweltpolitischen Richtlinie der EU, der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), in Deutschland und Irland untersucht. Die rechtliche Implementation bezieht sich auf die erste Stufe der Umsetzung, auf der Richtlinien der EU in nationales Recht transformiert werden. Daran schließt sich die zweite Stufe der praktischen Implementation an, auf der das übernommene Recht von der Verwaltung der Mitgliedstaaten vollzogen wird (Lübbe-Wolff 1996, 1; Haverland 2000, 84). Dieser Beitrag beschränkt sich auf die rechtliche Implementation, um die Zahl potentieller unabhängiger Variablen zu begrenzen und dadurch eine Analyse zu ermöglichen (Scharpf 2000, 57ff.). Eine umweltpolitische Richtlinie wird gewählt, weil in der Umweltpolitik, wie bereits oben dargestellt wurde, eine große Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität zu erwarten ist (Knill/Lehmkuhl 2000, 21ff.). Folglich wird die Misfit-These dann infrage gestellt, wenn trotz einer Übereinstimmung von europäischer und nationaler Politik Probleme bei der Umsetzung einer umweltpolitischen Richtlinie bestehen. Die IVU-Richtlinie ist eine der wichtigsten Umweltschutz-

Richtlinien der EU, die in der jüngeren Vergangenheit verabschiedet wurden (Sbragia 2000, 310). Deutschland und Irland werden als Untersuchungsländer gewählt, weil beide Länder zu der von Falkner, Treib, Hartlapp und Leiber beschriebenen *world of domestic politics* gehören und somit einen ähnlichen Implementationsmechanismus erwarten lassen (Falkner et al. 2005, 333ff.).

Im folgenden Abschnitt 2 wird die Diskussion über den Grad der Kompatibilität zur Erklärung von Implementationsproblemen europäischer Politik dargestellt. In Abschnitt 3 wird der Advocacy-Koalitionen-Ansatz beschrieben, um in Abschnitt 4 zeigen zu können, wie dieser Kriterien für die Operationalisierung des Grads der Kompatibilität bereitstellt und zur Mikrofundierung der Erklärung von Implementationsproblemen beiträgt. In den Abschnitten 5 und 6 wird die anhand des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes modifizierte und spezifizierte Misfit-These auf die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland angewandt. In Abschnitt 7 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung miteinander verglichen. Der Vergleich lässt den Schluss zu, dem Grad der Kompatibilität eine begrenzte Erklärungskraft zuzuschreiben und Gründe für Implementationsprobleme im Wesentlichen in Merkmalen des politischen Prozesses zu suchen, in dem europäische Politikinhalte in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

## **2. Erklärung von Implementationsproblemen europäischer Politik**

Die Untersuchung von Implementationsproblemen ist kein neuer Untersuchungsgegenstand, der von der Europaforschung erstmals aufgegriffen wurde. In den 1980er Jahren entstanden zahlreiche Studien, die im nationalstaatlichen Kontext die Bedingungen und Faktoren analysierten, die zu einer effektiven Umsetzung von Politikinhalt beitragen oder diese erschweren und verhindern. Allerdings sind die Ergebnisse dieses Forschungszweigs, so Knill und Lenschow (2000), durch eine lange Aufzählung von widersprüch-

lichen und mehrdeutigen Schlussfolgerungen charakterisiert. Um diese Mehrdeutigkeit aufzuheben, argumentieren sie für die Verwendung eines institutionalistischen Ansatzes. Danach ist die Effektivität der Implementation europäischer Politik im Wesentlichen abhängig von dem Grad der Kompatibilität zwischen den institutionellen Vorgaben, die in europäischen Policy-Outputs enthalten sind, und den bestehenden Institutionen in den Mitgliedstaaten. Dieses Argument bleibt jedoch nicht beschränkt auf die Polity-Dimension von Politik, sondern wird auch auf die Übereinstimmung zwischen europäischen und nationalen Arrangements in den Bereichen Politics und Policy angewandt (Börzel/Risse 2003).

Die These, dass ein geringer Grad der Kompatibilität zwischen europäischer und nationaler Politik zu Implementationsproblemen europäischer Politik führt, geht davon aus, dass die Umsetzung von Richtlinien der EU und weiterer europäischer Policy-Outputs Anpassungsleistungen innerhalb der Mitgliedstaaten erforderlich macht. Diese Anpassungsleistungen erzeugen einen Anpassungsdruck auf nationale Regulierungsstile und Regulierungsstrukturen. Wenn lediglich geringe Übereinstimmungen von europäischer und nationaler Politik vorhanden sind, werden zahlreiche Veränderungen der nationalen Politik notwendig und folglich ist der Anpassungsdruck hoch. Wegen ihrer Beharrungskraft werden sich jedoch nationale Institutionen einem hohen Anpassungsdruck widersetzen und dadurch eine effektive Implementation verhindern. Umgekehrt ist eine problemlose Implementation zu erwarten, wenn die Übereinstimmung von europäischer und nationaler Politik groß ist, da dann nationale Institutionen nicht in Frage gestellt werden (Knill/Lenschow 1998; Börzel 2000; Knill/Lenschow 2000).

In einem ersten Schritt wird dem Grad der Kompatibilität durchaus alleinige Erklärungskraft zugesprochen (Knill/Lenschow 1998, 596) und erst in einem zweiten Schritt werden Akteure, die bei der Implementation beteiligt sind, die Interaktionen zwischen diesen Akteuren sowie weitere Faktoren, die das Handeln der Akteure beeinflussen, berücksichtigt, wenn der

Grad der Kompatibilität nicht als alleiniger Faktor die Effektivität der Implementation erklären kann (Knill/Lenschow 1998, 602–603). In den Mitgliedstaaten können sich Regierungen einer effektiven Umsetzung verweigern, um hohe Anpassungskosten zu umgehen. Umgekehrt können sich auch nationale Akteure, wie Umweltorganisationen und Interessengruppen, für eine effektive Implementation stark machen und Parteien können die Umsetzung europäischer Politikinhalte zum Thema des Parteienwettbewerbs machen (Börzel 2000, 147ff.). Bugdahn (2005) argumentiert, dass für die Erklärung der Umsetzung europäischer Politik grundsätzlich sowohl der Inhalt und die Intention europäischer Policy-Outputs als auch die Akteure und der politische Prozess in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen.

Als weitere Faktoren, die neben dem Grad der Kompatibilität als intervenierende Variablen die Implementation europäischer Umweltpolitik beeinflussen, werden die Zahl der Veto-Punkte (Knill/Lenschow 1998, 603) und die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens (Börzel 2000, 148f.) genannt. Veto-Punkte beruhen auf der Möglichkeit, die das politische System aufgrund von Institutionen und Eigenschaften des Parteiensystems bietet, politische Entscheidungen zu verhindern. Veto-Punkte bieten Akteuren nur die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu verhindern, sie verhindern sie nicht direkt (Immergut 1992, 26ff.).<sup>2</sup> Deshalb muss ein Zusammenhang zwischen Veto-Punkten und Implementationsproblemen vorsichtig formuliert werden: Je größer die Zahl der Veto-Punkte ist, desto eher sind Probleme bei der Implementation zu erwarten. Umgekehrt kann die Implementation nachträglich begünstigt werden, wenn die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, das es nationalen Akteuren ermöglicht, verstärkt für die Umsetzung europäischer Politik zu argumentieren. Indem ein Vertragsverletzungsverfahren jedoch erst eingeleitet wird, wenn ein Mitgliedstaat bereits säumig ist, kann es nicht zu einer fristgerechten Implementation beitragen, sondern lediglich eine Verschleppung der Umsetzung verkürzen. Die Auswirkung eines Vertragsverletzungsverfahrens wird deshalb im

Folgenden nicht berücksichtigt, weil es per definitionem nicht zu einer effektiven Implementation, die eine fristgerechte Umsetzung einschließt, beitragen kann.

Für die Erklärung von Implementationsproblemen in der europäischen Umweltpolitik sind aus der hier vorgestellten Perspektive der Misfit-These folgende Faktoren relevant: Der Grad der Übereinstimmung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Politik wird als wesentliche unabhängige Variable betrachtet. Veto-Punkte können den Handlungsspielraum einzelner Akteure einschränken und anderen Akteuren Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Schließlich ist die Effektivität der Umsetzung von den politischen Akteuren und der Akteurenkonstellation in den Mitgliedstaaten abhängig. Diese Argumentation wurde durch eine groß angelegte Studie über die Umsetzung sozialpolitischer Richtlinien in Frage gestellt (Falkner et al. 2005). Insbesondere widersprechen die AutorInnen der These, dass dem Grad der Kompatibilität eine wesentliche Erklärungskraft zukommt.<sup>3</sup>

Falkner, Treib, Hartlapp und Leiber (2005; Falkner et al. 2006) identifizieren drei Ländergruppen, *worlds of compliance*, die jeweils durch ein spezifisches Muster des Implementationsprozesses charakterisiert sind. Die Länder derselben *world of compliance* zeichnen sich durch eine spezifische Kultur aus, die die Art und Weise bestimmt, wie die Akteure in den Mitgliedstaaten mit Umsetzungspflichten umgehen. Darüber hinaus wird die Effektivität der Umsetzung in der jeweiligen *world of compliance* von unterschiedlichen erklärenden Faktoren bestimmt. Der Grad der Kompatibilität spielt jedoch in jeder der drei Ländergruppen nur eine untergeordnete Bedeutung. Deutschland und Irland gehören bei der rechtlichen Implementation zu der *world of domestic politics*. In der *world of domestic politics* führt ein geringer Grad der Kompatibilität lediglich dazu, dass diejenigen Akteure, die von den europäischen Vorgaben in Relation zu den nationalen Regelungen benachteiligt werden, sich im politischen Prozess gegen jene Politikinhalte wenden. Erklärende Faktoren sind Veto-Punkte und Merkmale des politischen Kampfes um

Macht und Problemlösungen in den Mitgliedstaaten und der daran beteiligten Akteure, wie die Präferenzen von politischen Akteuren, insbesondere von nationalen Parteien, dem Wechsel von Regierungskoalitionen und die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen.

Zusammenfassend ergibt sich aus der hier dargestellten Diskussion, dass Veto-Punkte, Akteure und Akteurkonstellationen in den Mitgliedstaaten als relevante Faktoren betrachtet werden, um die Effektivität der Implementation in Deutschland und Irland zu erklären. Hingegen bestehen große Differenzen hinsichtlich der Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität. Insgesamt unterscheiden sich politikwissenschaftliche Studien, die Implementationsprobleme in der EU untersuchen, zum einen darin welche Erklärungskraft sie dem Grad der Kompatibilität beimessen und zum anderen auf welcher Aggregationsebene sie Übereinstimmungsmerkmale zwischen europäischer und nationaler Politik betrachten. Risse, Cowles und Caporaso (2001, 2ff.) sehen in einem geringen Grad der Kompatibilität eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine ineffektive Implementation. Für Héritier et al. (2001, 288f.) sowie für Claes (2002, 304) stellt der Grad der Kompatibilität indes nur einen unter weiteren Faktoren dar, um die Art und das Ausmaß von Implementationsproblemen zu erklären. Treib (2003) sowie Haverland (2000) schränken die Wirkung des Grads der Kompatibilität weiter ein, indem sie ihm lediglich einen Einfluss auf die Intensität der Ablehnung europäischer Politikinhalte durch nationale Akteure zuschreiben. Allerdings argumentiert Bailey (2002) anhand derselben Richtlinie, die auch von Haverland untersucht wurde, dass der Grad der Kompatibilität sehr wohl ein entscheidender Faktor für die Effektivität der Implementation umweltpolitischer Ziele der EU sei. Hinsichtlich der Aggregationsebene betrachten Schmidt (2002) sowie Giuliani (2003) Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem politischen System der EU und dem politischen System des jeweiligen Mitgliedstaates. Kohler-Koch (1999) bezieht den Grad der Kompatibilität auf die Politik in einzelnen Politikfeldern und Börzel (2000) verweist auf die Differenz

von einzelnen europäischen Richtlinien und den entsprechenden Regelungen in dem Politikfeld des Mitgliedstaates. In diesem Beitrag soll gezeigt werden, dass sowohl die Erklärungskraft als auch die Aggregationsebene des Grads der Kompatibilität mit Hilfe des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes theoretisch erfasst werden können. Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

### 3. Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz

Um den Policy-Prozess zu erklären, beschränkt sich der Advocacy-Koalitionen-Ansatz auf die Betrachtung eines Policy-Subsystems, das aus denjenigen Akteuren besteht, die sich mit einem bestimmten Policy-Problem befassen. Innerhalb dieses Subsystems werden diejenigen Akteure zu sog. Advocacy-Koalitionen zusammengefasst, die ein bestimmtes *belief system* teilen und ihre Handlungen über einen längeren Zeitraum hinweg koordinieren (Sabatier 1993, 120f.). Die Politikinhalte, die aus den Entscheidungen der Akteure resultieren, werden in gleicher Weise wie *belief systems* begriffen. Ein *belief system* ist „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen“ (Sabatier 1993, 127), das eine hierarchische, dreiteilige Struktur aufweist. Die höchste und umfassendste Ebene des *belief systems* bildet den Hauptkern, der grundlegende normative und ontologische Überzeugungen umfasst, die sich auf sämtliche Policy-Subsysteme erstrecken. Auf der mittleren Ebene ist der Policy-Kern angesiedelt, der aus zentralen Policy-Positionen und Strategien besteht, mit denen wesentliche Wertvorstellungen innerhalb des Policy-Subsystems umgesetzt werden können. Schließlich besteht die unterste Ebene aus sekundären Aspekten, die sich in der Regel nur auf einzelne Teile des Policy-Subsystems beziehen und instrumentelle Entscheidungen und Informationssuchen beinhalten, die notwendig sind, um Inhalte des Policy-Kerns durchzusetzen (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 121f., 133).

Eine ähnliche Konzeption entwirft Hall (1993, 278ff.), um die Rolle von Ideen im poli-

tischen Prozess zu erfassen. Ähnlich zu Sabatiers *belief system* definiert Hall ein *policy paradigm* als eine Grundstruktur von Ideen und Standards, die das Handeln von politischen Akteuren leitet, indem sie angibt, welche Sachverhalte als politische Probleme wahrgenommen werden und welche Beschaffenheit diese Probleme aufweisen, welche politischen Ziele erreicht werden sollen und welche Instrumente eingesetzt werden sollen, um diese Ziele zu erreichen. *Policy paradigms* weisen ebenso wie *belief systems* eine dreiteilige Struktur auf. Die oberste Ebene eines *policy paradigms* bilden grundsätzliche politische Überzeugungen wie Keynesianismus und Monetarismus in der Wirtschaftspolitik. Die mittlere Ebene besteht aus Policy-Instrumenten, d.h. aus Techniken, die verwandt werden, um politische Ziele umzusetzen. Die konkrete Zusammensetzung und Ausgestaltung von Instrumenten (*instrument setting*) stellt schließlich die unterste Ebene eines *policy paradigms* dar.

Die Akteurkonstellation beschreibt Sabatier anhand von Advocacy-Koalitionen. Entscheidend für die Zusammensetzung einer Advocacy-Koalition ist ein gemeinsamer Policy-Kern des *belief systems* und bereits eine schwache Koordination unter den Akteuren. Im Gegensatz zu einer starken Koordination, die die Entwicklung, Kommunikation, Akzeptanz und Durchführung eines gemeinsamen Handlungsplans beinhaltet, besteht eine schwache Koordination, wenn die Akteure ihr politisches Verhalten gegenseitig beobachten und ihre Handlungen so anpassen, dass sich ihre politischen Strategien hinsichtlich des gemeinsamen Ziels ergänzen (Zafonte/Sabatier 1998, 480; Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 130f.). Handlungsleitend für die Akteure ist der Policy-Kern ihres *belief systems*. Die Akteure versuchen, den Inhalt ihres Policy-Kerns in öffentliche Policies zu übertragen, indem sie Einfluss auf politische Institutionen ausüben. Während das *belief system* die Richtung der Einflussnahme angibt, ist die Fähigkeit der Akteure, tatsächlich Einfluss auszuüben, abhängig von den Ressourcen der Advocacy-Koalition, wie Geld, Expertise, Zahl der Unterstützer und rechtliche Autorität (Sabatier 1993, 131).

Die Ressourcenausstattung eine Advocacy Koalition sowie die Handlungsmöglichkeiten der Akteure im Allgemeinen werden von strukturellen Faktoren, einschließlich Institutionen, beeinflusst. Insbesondere der Zahl der Veto-Punkten wird eine wesentliche Rolle bei der Erklärung von Policy-Outputs zugeschrieben (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, 149). Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz steht nicht im Widerspruch zu institutionalistischen Ansätzen. Vielmehr ergänzen sich die Konzeption von Advocacy-Koalitionen anhand von *belief systems* und die Argumentation, dass eine geringe Übereinstimmung von nationaler und europäischer Politik zu Implementationsproblemen führt, insofern, als eine Kombination beider Ansätze eine systematische Verbindung von Strukturen und Akteuren leistet. Dies wird dadurch erreicht, dass Politikinhalt auf struktureller Ebene in gleicher Weise wie Ideen auf individueller Ebenen als *belief systems* konzipiert werden. Dadurch kann der Grad der Kompatibilität bestimmt und die Akteure identifiziert werden, die sich für die Umsetzung von europäischen Politikinhalt einsetzen. Die Effektivität der Implementation ist dann davon abhängig, welche Akteure sich im politischen Prozess durchsetzen und ihre Ideen und Wertvorstellungen in Policy-Outputs verankern können. Im folgenden Absatz wird aufgezeigt, dass der Advocacy-Koalitionen-Ansatz einen Beitrag zur Operationalisierung des Grads der Kompatibilität und zur Mikrofundierung der Erklärung von Implementationsproblemen leistet.

#### 4. Operationalisierung und Mikrofundierung des Grads der Kompatibilität

Indem sowohl öffentliche Policies als auch Wertvorstellungen der Akteure in gleicher Weise als *belief system* begriffen werden, können beide zu der Variablen „Grad der Kompatibilität“ zusammengefasst werden. Dadurch ergibt sich der Grad der Kompatibilität aus einer strukturellen Komponente, dem Politikinhalt der europäischen Richtlinie, und einer kognitiven Komponente, den Wertvorstellungen der Akteure, und verbindet somit systematisch den europäischen

Politikinhalt mit den handlungsleitenden Wertvorstellungen der Akteure. Für die Operationalisierung des Grads der Kompatibilität ist es erforderlich, den Policy-Kern des europäischen Policy-Outputs und des *belief systems* der an der rechtlichen Implementation beteiligten Advocacy-Koalitionen zu identifizieren. Der Policy-Kern besteht aus grundlegenden Positionen darüber, wie Wertvorstellungen in einem Subsystem verwirklicht werden sollen. Dabei umfasst der Policy-Kern eine instrumentelle Dimension, die sich in der Art von Policy-Instrumenten zeigt, und eine inhaltliche Dimension, die mit dem Problemlösungsansatz in einem Politikbereich beschrieben werden kann (Sabatier 1993, 132). Policy-Instrumente umfassen Techniken zur Erreichung von Policy-Zielen und ein umweltpolitischer Problemlösungsansatz beinhaltet das Grundverständnis darüber, wie Umweltverschmutzungen verhindert werden können. Der Policy-Kern kann mit den beiden Dimensionen „Policy-Instrumente“ und „Problemlösungsansatz“ beschrieben werden. Der Grad der Kompatibilität ist hoch, wenn in beiden Dimensionen der Policy-Kern des *belief systems* der Advocacy-Koalition mit dem Inhalt des europäischen Policy-Outputs übereinstimmt. Dagegen ist der Grad der Kompatibilität gering, wenn in mindestens einer Dimension Inkompatibilitäten auftreten.

In der Diskussion um die Umsetzung der IVU-Richtlinie können jeweils zwei gegensätzliche Positionen hinsichtlich des Problemlösungsansatzes sowie hinsichtlich der Policy-Instrumente identifiziert werden. Das wesentliche Merkmal des Problemlösungsansatzes der IVU-Richtlinie ist der integrierte Umweltschutz (Bader 2002, 76). Das Ziel des integrierten Umweltschutzes besteht darin, Verlagerungseffekte zwischen den Umweltmedien Boden, Luft und Wasser zu unterbinden. Indem die Umwelt als ein ganzheitliches System betrachtet wird, soll beispielsweise verhindert werden, dass Klärschlamm, der bei der Abwasserreinigung in Kläranlagen anfällt, im Fall der Deposition Boden und Grundwasser verschmutzt oder im Fall einer Verbrennung die Luft belastet. Der integrierte Umweltschutz bildet einen Gegensatz zu sektoralen Ansätzen, die Umwelt-

schutz als ein Nebeneinander von Maßnahmen begreifen, die jeweils einzelne Umweltmedien betreffen. Der Schutz eines Umweltmediums ungeachtet der Folgen für ein anderes Medium steht in engem Zusammenhang mit der Verwendung sog. End-of-pipe-Technologien, die auf die Beseitigung der während des Produktionsprozesses entstandenen Schadstoffe abzielen. Ziel von integrativen Umweltschutztechniken ist dagegen, Schadstoffe erst gar nicht entstehen zu lassen, indem umweltschädliche Einsatzstoffe und Produktionsprozesse durch weniger umweltbelastende ersetzt sowie Produktionsmaterial und Energie effizient ausgenutzt werden (Weale 1992, 93ff.; Bader 2002, 5ff.).

Um einen integrierten Umweltschutz zu erreichen, sieht die IVU-Richtlinie eine Genehmigung von Industrieanlagen nur dann vor, wenn anlagenbezogene Emissionsgrenzwerte nach der besten verfügbaren Technik (BVT) eingehalten werden. Dieses Vorgehen repräsentiert ein ordnungsrechtliches Policy-Instrument (Karl/Orwat 1997, 347, 361). Ordnungsrechtliche Policy-Instrumente, die auf Geboten und Verboten gegenüber den Steuerungsadressaten beruhen, können als alte Policy-Instrumente aufgefasst werden. Dagegen umfassen neue Policy-Instrumente zum einen marktwirtschaftliche Policy-Instrumente wie die Erhebung von Umweltsteuern und den Handel mit Emissionszertifikaten und zum anderen Überzeugungsinstrumente wie Öko-Audits und freiwillige Selbstvereinbarungen (Golub 1998, 5). Auch wenn die Mittel zur Überzeugung der Steuerungsadressaten von der Bereitstellung von Informationen bis zur Androhung von Zwang reichen, beruhen Überzeugungsinstrumente immer darauf, dass die Steuerungsadressaten die gewünschten Handlungen freiwillig durchführen (Windhoff-Héritier 1987, 32f.). Demnach können ordnungsrechtlichen Policy-Instrumenten marktwirtschaftliche und freiwillige Policy-Instrumente gegenübergestellt werden.

Der Policy-Kern der IVU-Richtlinie besteht aus dem Problemlösungsansatz des integrierten Umweltschutzes einerseits und ordnungsrechtlichen Policy-Instrumenten andererseits (Abbildung 1). Auf dieselbe Weise können auch



Abbildung 1: Policy-Kern der IVU-Richtlinie

		Policy-Instrumente	
		marktwirtschaftlich/ freiwillig	ordnungsrechtlich
Problemlösungsansatz	sektoraler Umweltschutz		
	integrierter Umweltschutz		IVU-Richtlinie

die einzelnen Policies in den Mitgliedstaaten sowie die *belief systems* der Advocacy-Koalitionen klassifiziert werden. Der Grad der Kompatibilität zwischen IVU-Richtlinie und nationaler Umweltpolitik ist hoch, wenn nationale Policies im selben Feld der Vierfeldertafel anzusiedeln sind wie die IVU-Richtlinie. Inkompatibilitäten bestehen dagegen, wenn europäische und nationale Policies in verschiedenen Feldern liegen. Ebenso ist der Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie und dem *belief system* der Akteure hoch, wenn sich beide im selben Feld befinden und Inkompatibilitäten treten auf, wenn die IVU-Richtlinie und das *belief system* der Akteure unterschiedlichen Feldern zugeordnet werden.

In der Grundstruktur einer soziologischen Erklärung (Coleman 1990, 1ff.; Esser 1999, 83ff.) kann die Erklärung von Implementationsproblemen auf eine Weise dargestellt werden, die die Mikrofundierung der Erklärung zeigt (Abbildung 2). Gemäß dem Advocacy-Koalitionen-Ansatz bezieht sich der Grad der Kompatibilität auf den Politikinhalt der Richtlinie einerseits und den Policy-Kern des *belief systems* der Advocacy-Koalitionen andererseits. Indem der Policy-Kern des *belief systems* die Richtung des Handelns der Akteure lenkt, werden diejenigen Akteure, die den Inhalt der Richtlinie teilen, sich für deren Implementation einsetzen, weil er ihren politischen Wertvorstellungen entspricht. Umgekehrt werden diejenigen Akteure, die mit dem Inhalt der Richtlinie nicht übereinstimmen, versuchen, die Umsetzung zu erschweren, weil sie ihren politischen

Wertvorstellungen zuwiderläuft. Auf diese Weise bezieht sich der Grad der Kompatibilität direkt auf die handelnden Akteure in einem Politikbereich und nicht auf institutionelle Merkmale des politischen Systems.

Die Akteurkonstellation ergibt sich aus der Anordnung der Advocacy-Koalitionen in einem Subsystem, das hier aus denjenigen Akteuren besteht, die an der Implementation der Richtlinie beteiligt sind. Diejenigen Advocacy-Koalitionen, die den Politikinhalt der IVU-Richtlinie teilen, versuchen eine hohe Anpassungsbereitschaft innerhalb des Policy-Subsystems aufzubauen, um die IVU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Umgekehrt versuchen diejenigen Advocacy-Koalitionen, die den Politikinhalt der IVU-Richtlinie ablehnen, die Anpassungsbereitschaft gering zu halten und die Implementation zu verwässern. Ob sich eine Koalition durchsetzen kann ist nicht zuletzt davon abhängig, ob das politische System Veto-Punkte bereitstellt, an denen Entscheidungen verhindert werden können.

Damit Veto-Punkte effektiv sind, müssen sie zum einen vorhanden sein und zum anderen genutzt oder ihre Nutzung glaubhaft angedroht werden. Ersteres ist abhängig von Merkmalen des politischen Systems und letzteres von den Akteuren, die über Veto-Punkte verfügen. Veto-Punkte innerhalb eines politischen Systems entstehen z.B. durch einen föderalistischen Staatsaufbau mit symmetrischem Bikameralismus oder durch eine Mehrparteienregierung. Um das politische System zu charakterisieren, kann auf die Typologie von Lijphart (1999, 9ff.) zurück-

Abbildung. 2: Erklärung der rechtlichen Implementation



gegriffen werden, die die Westminster- bzw. Mehrheitsdemokratie von der Konsensusdemokratie unterscheidet. Dabei ist die Zahl der Veto-Punkte in der Mehrheitsdemokratie gering, während die Konsensusdemokratie über zahlreiche Veto-Punkte verfügt. Für die intervenierende Variable „Veto-Punkte“ ergibt sich daraus, dass der Gebrauch von Veto-Punkten in Konsensusdemokratien wahrscheinlicher ist als in Mehrheitsdemokratien. Die Variable bezieht sich auf effektive Veto-Punkte und kann die Ausprägungen „vorhanden“ und „nicht vorhanden“ annehmen.

Die abhängige Variable ist die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie, die die Ausprägungen „effektiv“ und „ineffektiv“ annehmen kann. Effektiv ist die rechtliche Implementation, wenn die Ziele der europäischen Policy umgesetzt werden (Knill/Lenschow 1998, 595). Dies bedeutet insbesondere, dass die von dem Mitgliedstaat gewählte Rechtsform für die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht geeignet sein muss. Verwaltungsvorschriften erfüllen z.B. diese Anforderung nicht. Ferner muss die Richtlinie sowohl inhaltlich vollständig und korrekt als auch fristgerecht in nationales Recht transformiert werden (Gellermann 1994, 117ff.). Die Frist für die Umsetzung der IVU-Richtlinie endete im Oktober 1999. Wenn eines der drei Kriterien nicht erfüllt ist, ist die rechtliche Implementation ineffektiv und es besteht ein Umsetzungsproblem. Kein Problem besteht dagegen, wenn alle drei Kriterien erfüllt sind und die rechtliche Implementation effektiv ist.

Vor dem Hintergrund des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes wird die Misfit-These wie folgt modifiziert und spezifiziert: Die rechtliche Implementation einer Richtlinie ist dann ineffektiv, wenn ein geringer Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der Richtlinie und dem Policy-Kern des *belief systems* derjenigen Advocacy-Koalition besteht, die über die Fähigkeit verfügt, sich gegen andere Advocacy-Koalitionen innerhalb desselben Policy-Subsystems durchzusetzen. Die Handlungsfähigkeit der Advocacy-Koalitionen wird geprägt durch die Möglichkeit, Veto-Punkte zu nutzen. Das Vorhandensein von Veto-Punkten begünstigt die Fähigkeit derjenigen Advocacy-Koalitionen, auf die ein hoher Anpassungsdruck wirkt, eine effektive rechtliche Implementation zu verhindern. Die Folge ist eine geringe Anpassungsbereitschaft innerhalb des Policy-Subsystems, die nicht ausreicht, um die Richtlinie effektiv in nationales Recht umzusetzen. Diese These wird im Folgenden am Beispiel der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland geprüft.

## 5. Die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland

Im Jahre 1992, ein Jahr bevor die Europäische Kommission einen Entwurf für die IVU-Richtlinie vorlegte, hatte der damalige Bundesumweltminister Klaus Töpfer eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die ein Umweltschutzbuch (UGB) erarbeiten sollte, in dem

das zersplitterte und komplexe deutsche Umweltrecht zusammengefasst und vereinfacht wird. Anfang September 1997 legte die Sachverständigenkommission einen Entwurf für ein zweiteiliges UGB vor. Mit dem ersten Teil sollte neben der IVU-Richtlinie auch die UVP-Änderungsrichtlinie<sup>4</sup> in deutsches Recht umgesetzt werden. Im August 1999 erklärte jedoch die ein Jahr zuvor neu gewählte rot-grüne Bundesregierung das UGB für gescheitert. Als Grund hierfür wurden verfassungsrechtliche Bedenken angeführt, da der Bund in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt lediglich über eine Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, die nicht ausreichte, um den Regelungsbereich des UGB auszugestalten. Daraufhin legte die Bundesregierung im November 2000 einen Entwurf für das „Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz“ vor, das die Änderung einzelner Normen in bestehenden Gesetzen vorsieht, um den Anforderungen mehrerer europäischer Richtlinien, darunter der IVU-Richtlinie, nachzukommen (Wasielewski 2000).

Da das Umsetzungsgesetz den Kompetenzbereich der Länder betraf, bedurfte es der Zustimmung des Bundesrates. Nach einem Vermittlungsverfahren zwischen den beiden Parlamentskammern trat das Umsetzungsgesetz schließlich am dritten August 2001 in Kraft, wodurch die IVU-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde (Deutscher Bundestag 2001b). Hauptstreitpunkt während des Gesetzgebungsprozesses war, ob die IVU-Richtlinie 1:1 in deutsches Recht umgesetzt wird. Da die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien der EU über einen gewissen Spielraum verfügen (Gellermann 1994, 11), bewegt sich die Frage der 1:1 Umsetzung innerhalb eines bestimmten Spektrums. Neben der Auslegung der Gesetzestexte ging es darum, ob die Unter- oder die Obergrenze dessen, was von der IVU-Richtlinie verlangt wird, maßgebend für den Politikinhalt des Umsetzungsgesetzes sein soll. Während die Gegner einer Umsetzung, die über die Mindestanforderungen hinaus geht, argumentierten, dass eine Mehrumsetzung zusätzliche Kosten für die deutsche Industrie verursache

und somit zu Nachteilen im europäischen und internationalen Wettbewerb führe, wendeten die Befürworter strengerer Umweltschutzmaßnahmen ein, dass neben der Umwelt auch die Wirtschaft von strengeren Umweltstandards profitiere, da dadurch neue Technologien entwickelt würden, die Wettbewerbsvorteile begründen. Weitere strittige Punkte des Umsetzungsgesetzes betrafen im Einzelnen insbesondere die sparsame und effiziente Rohstoff- und Energieverwendung, die Grundpflicht der Betreiber, nur nicht-vermeidbare Abfälle zu verwerten, sowie die Privilegierung von Unternehmen, die am Öko-Audit teilnehmen (Deutscher Bundesrat 2000, 2001; Deutscher Bundestag 2001a, 2001c).

Es können zwei Advocacy-Koalitionen identifiziert werden, die sich während des Gesetzgebungsprozesses gegenüberstanden. Auf der einen Seite bildeten die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die Länder mit einer rot-grünen oder SPD-Regierung, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), die Umweltverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) eine Advocacy-Koalition. Diese Koalition kann als ordnungsrechtlich-integrierte Koalition bezeichnet werden, da sie das Ziel verfolgte, mit Hilfe ordnungsrechtlicher Policy-Instrumente einen integrierten Umweltschutz umzusetzen. Auf der anderen Seite bestand eine Advocacy-Koalition, die für den Problemlösungsansatz eines sektoralen Umweltschutzes eintrat und Policy-Instrumente bevorzugte, die auf Marktmechanismen und auf Freiwilligkeit beruhen. Sie trat somit für Policy-Instrumente ein, die als kontextorientiert beschrieben werden können, weil sie im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Policy-Instrumenten weniger unmittelbar auf die Steuerungsadressaten zielen, sondern vielmehr versuchen, den Handlungskontext der Steuerungsadressaten zu verändern (Knill 2003, 181ff.). Diese Koalition, die als kontextorientiert-sektorale Koalition bezeichnet werden kann, setzte sich zusammen aus den Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP sowie den Län-

dern, in denen diese Parteien die Regierung stellen, dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) sowie dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH). Beiden Koalitionen gehörten jeweils auch noch einige Sachverständige an. Daneben gab es Akteure wie die PDS und Länder mit einer großen, rot-roten oder sozial-liberalen Regierung, die keiner der beiden Koalitionen angehörten.<sup>5</sup>

Der Löwenanteil der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht entfiel auf die Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) (Bader 2002, 80). Das BImSchG ist ebenso wie die deutsche Umweltpolitik insgesamt durch einen sektoralen Umweltschutz und die Verwendung ordnungsrechtlicher Policy-Instrumente charakterisiert (Steinberg 1995, 212). Werden die einzelnen Politikinhalt zusammengeführt, dann ergibt sich der Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie einerseits und den Advocacy-Koalitionen sowie der deutschen Umweltpolitik andererseits (Abbildung 3). Während zwischen der IVU-Richtlinie und der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition ein hoher Grad der Kompatibilität besteht, ist der Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie und der kontextorientiert-sektoralen Koalition sowie der deutschen Um-

weltpolitik gering. Die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition versuchte, die deutsche Umweltpolitik zugunsten eines integrierten Umweltschutzes zu verändern und somit die IVU-Richtlinie umzusetzen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen stellten nach der Bundestagswahl im Jahre 1998 die Mehrheit im Bundestag sowie die Bundesregierung, besaßen jedoch nach den Landtagswahlen im Saarland, in Hessen und in Brandenburg im Jahre 1999 keine eigenständige Mehrheit im Bundesrat. Dadurch verfügte die kontextorientiert-sektorale Koalition über einen effektiven Veto-Punkt, um der Regierungskoalition im Vermittlungsverfahren Zugeständnisse abzurufen.

Es gelang jedoch keiner der beiden Advocacy-Koalitionen, ihre Vorstellung von der Umsetzung der IVU-Richtlinie bei der Formulierung des Umsetzungsgesetzes durchzusetzen. Vielmehr entstand ein Kompromiss, bei dem die Akteure auf die Umsetzung von Politikinhalt verzichteten, die über eine 1:1 Umsetzung der IVU-Richtlinie hinaus gingen. Der Bundesrat war bereits ein effektiver Veto-Punkt als die Umsetzung der IVU-Richtlinie mittels eines UGB an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes scheiterte und war dies erneut als die rot-grüne Bundesregierung keine eigenständige Mehrheit in der Länderkammer

Abbildung 3: *Kompatibilität von europäischer und deutscher Umweltpolitik*

		Policy-Instrumente	
		marktwirtschaftlich/ freiwillig	ordnungsrechtlich
Problemlösungsansatz	sektoraler Umweltschutz	kontextorientiert-sektorale Koalition	deutsche Umweltpolitik BImSchG
	integrierter Umweltschutz		IVU-Richtlinie ordnungsrechtlich-integrierte Koalition

besaß, um das „Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz“ in der von ihr geplanten Form zu verabschieden. Die Implementation war ineffektiv, da die IVU-Richtlinie erst fast zwei Jahre nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist in deutsches Recht transformiert wurde.

## 6. Die rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie in Irland

Im Jahre 1992 wurde in Irland mit dem *Environmental Protection Agency Act* das Genehmigungssystem *Integrated Pollution Control* (IPC) eingeführt, das dem späteren Politikinhalt der IVU-Richtlinie bereits sehr nahe kam. Dennoch blieben Anpassungen des irischen Umweltrechts notwendig, um eine effektive rechtliche Implementation der IVU-Richtlinie zu gewährleisten (Environmental Protection Agency 1997, 4; IMPEL 1998, 58f.). Seit Ablauf der Umsetzungsfrist im Oktober des Jahres 1999 berücksichtigte die *Environmental Protection Agency* (EPA), die irische Behörde, in der die Zuständigkeit für das IPC-Genehmigungsverfahren gebündelt ist, den Politikinhalt der IVU-Richtlinie aufgrund der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien der EU. Die unmittelbare Wirkung europäischer Richtlinien entbindet jedoch säumige Mitgliedstaaten nicht von ihrer Pflicht der rechtlichen Implementation (Beutler et al. 1993, 197). Um die IVU-Richtlinie in irisches Recht umzusetzen, brachte Umweltminister Martin Cullen im Januar 2003 die *Protection of the Environment Bill* im *Seanad Éireann*, dem Oberhaus des irischen Parlaments (*Oireachtas*), ein. Im Anschluss an die Diskussion des Gesetzesentwurfs im *Seanad* wurde die *Protection of the Environment Bill* Anfang April 2003 an den *Dáil Éireann*, das Unterhaus, weitergeleitet. Nach weiterer Debatte wurde der *Protection of the Environment Act* im *Dáil* verabschiedet und trat am 14. Juli 2003 in Kraft, wodurch die IVU-Richtlinie umgesetzt wurde (Dáil Éireann 2003; Seanad Éireann 2003).

Während des Gesetzgebungsprozesses bestanden keine wesentlichen Meinungsverschie-

denheiten hinsichtlich der Umsetzung der IVU-Richtlinie. Vielmehr begrüßten auch die Oppositionsparteien *Fine Gael*, *Labour Party* und *Sinn Féin* eine Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht und mahnten darüber hinaus eine zügigere Umsetzung europäischen Rechts an. Der Hauptkonflikt während des Gesetzgebungsprozesses bezog sich indes auf Regelungen, die nicht unmittelbar den Politikinhalt der IVU-Richtlinie betrafen. Um das seit Mitte der achtziger Jahre stark zunehmende Abfallproblem zu bekämpfen (Kirby 2002, 66f.), sah die *Protection of the Environment Bill* neben der Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht auch Änderungen im *Waste Management Act* aus dem Jahre 1996 vor, die die seitdem gesammelten Erfahrungen berücksichtigen und eine wirksamere Durchsetzung der Vorschriften erreichen sollten. Insbesondere wurde die Aufgabe der Überprüfung, Veränderung und Ersetzung von Programmen zur Abfallbehandlung, einschließlich der Gebührenregelungen, der Exekutive übertragen. Zuvor waren hierfür die lokalen Parlamente, *City Councils* und *County Councils*, verantwortlich. Diese Neuregelung stieß bei den Oppositionsparteien auf heftige Kritik. Sie werteten die Verschiebung der Zuständigkeit hin zur Exekutive als einen Angriff auf die lokale Demokratie und kritisierten, dass dadurch die demokratische Legitimation von Entscheidungen geschwächt und eine notwendige politische Dezentralisierung verhindert werde. Ferner würden die Regelungen zur Abfallbehandlung einseitig die Haushalte zugunsten der Industrie belasten (Dáil Éireann 2003; Seanad Éireann 2003).

Da die umstrittenen Neuregelungen im Abfallrecht nicht erforderlich waren, um Anforderungen der IVU-Richtlinie zu entsprechen, begründen diese Meinungsverschiedenheiten nicht das Bestehen unterschiedlicher Advocacy-Koalitionen. Vielmehr bildeten die Akteure, die mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht befasst waren, ein ruhiges Policy-Subsystem, in dem nur eine Advocacy-Koalition besteht und das Konfliktniveau gering ist (Sabatier 1993, 128). Meinungsverschiedenheiten, die den Politikinhalt der IVU-Richtlinie betrafen, bezogen sich lediglich auf sekundäre Aspekte.

Es wurden Grenzwerte diskutiert, definitorische Klarstellungen angemahnt und einzelne Aspekte unterschiedlich gewichtet. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, den Schwellenwert für die Genehmigungspflicht von Schweinezuchtbetrieben anzuheben oder den Hinweis auf die Kosten, die bei der Verwendung der BVT entstehen, zu streichen, um eine zu starke Betonung ökonomischer Aspekte zu verhindern. Allerdings sieht die BVT ohnehin vor, die Umstände des ökonomisch und technisch Machbaren zu berücksichtigen (Seanad Éireann 2003). Sämtliche Akteure, die an der Formulierung und Verabschiedung des *Protection of the Environment Acts* beteiligt waren, können demnach zu einer Advocacy-Koalition zusammengefasst werden. Da diese Akteure im Policy-Kern ihres *belief systems* mit dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie übereinstimmten, wird diese Advocacy-Koalition, nach dem englischen Ausdruck für IVU, als IPPC-Koalition (*Integrated Pollution Prevention and Control*) bezeichnet. Die IPPC-Koalition bestand aus dem *Department of the Environment and Local Government* (seit Juni 2003 *Department of the Environment, Heritage and Local Government*), der EPA, den im *Oireachtas* vertretenen Parteien *Green Party*, *Fianna Fáil*, *Fine Gael*, *Labour Party*, *Progressive Democrats* und *Sinn Féin* sowie den

Interessenorganisationen, insbesondere aus der Industrie und der Landwirtschaft.

Der Hauptanteil der Umsetzung der IVU-Richtlinie in irisches Recht entfiel auf den *Environment Protection Agency Act* (Oireachtas 2003, 1), der die irische Umweltpolitik grundlegend verändert hatte. Zuvor beruhte das irische Umweltrecht auf Planungsgesetzen, die gemäß ihrer Zielsetzung Umweltschutz lediglich als eine Aufgabe unter anderen begriffen, einzelne Umweltschutzmaßnahmen nur mangelhaft integrierten und die Verwendung sog. End-of-pipe-Technologien begünstigten. Dieser sektorale Umweltschutz wurde durch das IPC-System, das mit dem *Environmental Protection Agency Act* eingeführt wurde, abgelöst. Das IPC-System verfolgt einen integrierten Umweltschutz mittels der ordnungsrechtlichen Genehmigung und Überwachung von Industrieanlagen und Emissionen, die im Produktionsprozess entstehen (Scannell 1995, 126f., 524; Taylor/Horan 2001, 377ff.). Zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie einerseits und sowohl der irischen Umweltpolitik im Allgemeinen und dem *Environmental Protection Agency Act* im Besonderen als auch dem *belief system* der IPPC-Koalition andererseits besteht demnach ein hoher Grad der Kompatibilität (Abbildung 4).

Abbildung 4: Kompatibilität von europäischer und irischer Umweltpolitik

		Policy-Instrumente	
		marktwirtschaftlich/ freiwillig	ordnungsrechtlich
Problemlösungsansatz	sektoraler Umweltschutz		
	integrierter Umweltschutz		IVU-Richtlinie irische Umweltpolitik <i>Environmental Protection Agency Act</i> IPPC-Koalition

Effektive Veto-Punkte waren im irischen Politikformulierungsprozess nicht vorhanden. Zum einen besitzt das politische System Irlands weniger Veto-Punkte als das politische System Deutschlands, was auf den zentralisierten Staatsaufbau Irlands mit einem asymmetrischen Bikameralismus zurückzuführen ist (Lijphart 1999, 189, 212, 255). Zum anderen wurden vorhandene Veto-Punkte, wie das Bestehen einer Koalitionsregierung aus *Fianna Fáil* und *Progressive Democrats*, nicht genutzt. Dies wäre bei dem hohen Grad der Kompatibilität zwischen der IVU-Richtlinie und dem *belief system* sämtlicher beteiligter Akteure auch nicht zu erwarten gewesen. Dennoch wurden die relativ geringfügigen Änderungen des irischen Umweltrechts, die für die Umsetzung der IVU-Richtlinie notwendig waren, erst mehr als dreieinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorgenommen.

## 7. Begrenzte Erklärungskraft des Grads der Kompatibilität

Sowohl in Deutschland als auch in Irland traten Implementationsprobleme auf und die IVU-Richtlinie wurde nicht effektiv umgesetzt. Allerdings unterscheiden sich die beiden Länder in der Ausprägung des Grads der Kompatibilität. Während in Deutschland der Grad der Kompatibilität zwischen dem Politikinhalt der IVU-Richtlinie und dem davon betroffenen Regelungsbereich auf nationaler Ebene, namentlich dem Bundesimmissionsschutzgesetz, gering war, bestand in Irland eine hohe Übereinstimmung von europäischer und nationaler Politik, weil der *Environmental Protection Agency Act* bereits wesentliche Politikinhalte der IVU-Richtlinie vorweg genommen hatte.

Bezogen auf die Ebene der Akteure und die Akteurkonstellation bestanden in Deutschland zwei Advocacy-Koalitionen, die sich durch unterschiedliche politische Ideen und Wertvorstellungen auszeichneten. Die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition teilte sowohl die Wahl der Policy-Instrumente als auch den umweltpolitischen Problemlösungsansatz der IVU-Richtlinie und versuchte, zusätzlich zu den An-

forderungen der IVU-Richtlinie, weitere umweltpolitische Maßnahmen durchzusetzen. Der ordnungsrechtlich-integrierten Koalition stand die kontextorientiert-sektorale Koalition gegenüber, die nicht mit dem Inhalt der IVU-Richtlinie übereinstimmte. Allerdings erkannte auch die kontextorientiert-sektorale Koalition die Notwendigkeit der Umsetzung der IVU-Richtlinie an. Der politische Konflikt entzündete sich an der Frage, welche Regelungen im bestehenden Gesetz für eine effektive Implementation tatsächlich geändert werden müssen und welche Maßnahmen über eine 1:1 Umsetzung hinaus gehen. Um zu verhindern, dass die ordnungsrechtlich-integrierte Koalition mehr von ihren Wertvorstellungen durchsetzen konnte als im Einklang mit der IVU-Richtlinie stand, nutzte sie den Bundesrat als Veto-Punkt, auch wenn sie damit eine fristgerechte Implementation verhinderte.

Im Gegensatz zu Deutschland unterstützten in Irland sämtliche Akteure des Policy-Subsystems den Inhalt der IVU-Richtlinie. Hinsichtlich des Regelungsbereichs der IVU-Richtlinie bestand deshalb nur eine Koalition, die IPPC-Koalition, die die Umsetzung befürwortete. Trotzdem war auch hier der politische Prozess, in dem die Richtlinie umgesetzt wurde, von Konflikt begleitet. Das Problem der Abfallbeseitigung rief großen politischen Konflikt hervor, sowohl in der Frage, auf welche Art und Weise das Problem gelöst werden soll, als auch in der Frage, welche politischen Institutionen für die Problemlösung zuständig sein sollen. Obgleich die umstrittenen Neuregelungen im Abfallrecht nicht erforderlich waren, um Anforderungen der IVU-Richtlinie zu entsprechen, trugen sie zu politischem Konflikt bei und erschwerten und verzögerten somit eine Einigung und verhinderten schließlich eine effektive Implementation.

Während die These, dass ein geringer Grad der Kompatibilität zwischen dem europäischen Politikinhalt und der Advocacy-Koalition, die die Fähigkeit besitzt, sich im politischen Prozess gegen andere Akteure durchzusetzen, die ineffektive Implementation in Deutschland erklären kann, wird sie im Fall der Umsetzung in Irland nicht bestätigt. In Irland bestand ein hoher

Grad der Übereinstimmung zwischen dem europäischen Politikinhalt und der IPPC-Koalition. Es ist wahrscheinlich, dass bei einem so hohen Grad der Übereinstimmung vorhandene Veto-Punkte die Umsetzung nicht verzögert hätten, weil die Akteure keine Notwendigkeit gesehen hätten, von der Möglichkeit, eine Entscheidung zu verhindern, Gebrauch zu machen.

Die Misfit-These kann die ineffektive Implementation in Deutschland erklären, jedoch nicht die Umsetzungsprobleme in Irland. Im Gegensatz dazu kann die These, dass Eigenschaften des politischen Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten die Effektivität der Implementation erklären (Treib 2003; Falkner et al. 2005; siehe Abschnitt 2), beide Fälle erklären. Sowohl in Deutschland als auch in Irland ging die Umsetzung der IVU-Richtlinie mit politischen Konflikten einher, die nicht mit der reinen 1:1 Umsetzung der Richtlinie verbunden waren. Vielmehr verfolgten die Akteure ihre Ideen und Wertvorstellungen von einer Politik, die dafür geeignet ist, politische Ziele, die von ihnen als vorrangig betrachtet werden, zu lösen. In beiden Fällen der rechtlichen Umsetzung der IVU-Richtlinie verfolgten die Akteure nicht das Ziel, bestehende nationale Arrangements zu bewahren, wie es die Misfit-These nahe legt. In Deutschland setzte sich die rot-grüne Regierung für eine Veränderung des umweltpolitischen Problemlösungsansatzes ein. Die Akteure verfolgten ihre Ideen und Wertvorstellungen, die auch ihr Handeln im nationalstaatlichen Kontext leiten. Der Grad der Kompatibilität ist nur insofern für die Erklärung von Implementationsproblemen relevant, als er angibt, welche Akteure sich in den Mitgliedstaaten für eine effektive Umsetzung einsetzen werden und welche Akteure diese zu verhindern versuchen. Ob jedoch europäische Policy-Outputs tatsächlich effektiv umgesetzt werden oder nicht, ist im Wesentlichen abhängig von Eigenschaften des politischen Prozesses in den Mitgliedstaaten: den Ideen und Wertvorstellungen der AkteurInnen, dem Ausmaß des politischen Konflikts innerhalb der Akteurkonstellation und den Institutionen, die dem Handeln der AkteurInnen Möglichkeiten eröffnen und Restriktionen auferlegen.

## 8. Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Diskussion in der gegenwärtigen Forschung über die Implementation europäischer Politik und die in diesem Forschungszweig vorgebrachte These, dass eine geringe Übereinstimmung von europäischer und mitgliedstaatlicher Politik zu Implementationsproblemen führe. Während es nicht sehr umstritten ist, Akteure und die Akteurkonstellation sowie Veto-Punkte als erklärende Faktoren zu berücksichtigen, wurde der Grad der Kompatibilität als unabhängige Variable sowohl konzeptionell als auch empirisch kritisiert. Es wurde gezeigt, dass der konzeptionellen Kritik begegnet werden kann, indem anhand des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes der Grad der Kompatibilität operationalisiert und die Erklärung von Umsetzungsproblemen mikrofundiert wird. Wesentlich hierfür ist, dass der europäische Politikinhalt und die handlungsleitenden Wertvorstellungen der Akteure in gleicher Weise als *belief system* begriffen werden. Hieraus folgt, dass der Grad der Kompatibilität auf die Übereinstimmung von europäischen Politikgehalten einerseits und Ideen und Wertvorstellungen der nationalen Akteure andererseits zu beziehen ist. Der Grad der Kompatibilität gibt dann die Handlungsrichtung von Akteuren an.

Die empirische Kritik richtete sich dagegen, dem Grad der Kompatibilität einen großen Erklärungswert bei der Implementation europäischer Politik zuzuschreiben. Vielmehr seien Eigenschaften des politischen Prozesses, in dem die europäischen Policy-Outputs in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden für die Effektivität der Implementation entscheidend. In der empirischen Analyse der rechtlichen Implementation der IVU-Richtlinie in Deutschland und Irland konnte dem Grad der Kompatibilität keine zentrale Erklärungskraft zugesprochen werden, jedoch wurde die Relevanz des politischen Prozesses in den Mitgliedstaaten bestätigt. Politische Konflikte in den Mitgliedstaaten, die nicht direkt mit dem Inhalt der Richtlinie verbunden waren, verschleppten ihre Implementation. Die Akteure versuchten innerhalb des nationalen institutionellen Kontextes ihre Ideen in



öffentliche Policies zu übertragen. Ideen, die die Handlungen der Akteure leiten, Institutionen, die ihre Fähigkeit beeinflussen, diese Handlungen durchzuführen, und die Position in der Interaktion mit anderen an der Umsetzung beteiligten Akteure können Implementationsprobleme erklären, im Fall der IVU-Richtlinie in Irland trotz übereinstimmender Politik.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Für hilfreiche Kommentare danke ich Gerda Falkner, Frank Janning, Sylvia Kritzinger, Irina Michalowitz, Patrick Scherhauser, Volker Schneider, Oliver Treib, Clemens Wiedermann und der/dem anonymen GutachterIn.
- 2 Eine ähnliche Vorstellung über die Wirkung von Institutionen auf politische Entscheidungen drückt die Konzeption von Veto-Spielern aus. Veto-Spieler sind individuelle oder kollektive Akteure, ohne deren Zustimmung keine politischen Entscheidungen getroffen werden können (Tsebelis 1995).
- 3 Eine Gegenüberstellung der Schlussfolgerungen, die aus zwei verschiedenen Politikfeldern gezogen wurden, ist hier möglich, ohne politikfeldspezifische Unterschiede zu negieren. Zum einen sind die europäische Umweltpolitik und die europäische Sozialpolitik von positiver Integration geprägt und ähnlich genug, um gleiche Implementationsmechanismen erwarten zu können (Kniill/Lehmkuhl 2000, 22). Zum anderen ziehen Falkner, Hartlapp und Treib (2006, 6f., 11f.) in einer Spezifizierung der Implikationen ihrer Studie ausdrücklich politikfeldübergreifende Schlussfolgerungen. Danach wird die Effektivität der Implementation nicht auf politikfeldspezifische Eigenschaften, sondern auf die Kultur eines Landes zurückgeführt.
- 4 Die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinien) beinhaltet ebenso wie die IVU-Richtlinie den Ansatz des integrierten Umweltschutzes. Während sich die IVU-Richtlinie jedoch auf den Betrieb von Anlagen bezieht, regelt die UVP-Richtlinie die Errichtung von Anlagen (Bader 2002, 34f.). Die UVP-Richtlinie war bis Juni 1988 in nationales Recht umzusetzen. Ein Bericht der Europäischen Kommission, der im Jahre 1993 veröffentlicht wurde, hatte die Umsetzung der UVP-Richtlinie in den Mitgliedstaaten untersucht und die Erfahrungen sowie die Probleme und Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Implementation der UVP-Richtlinie herausgestellt. Auf der Grundlage dieses Berichts entstand die Richtlinie 97/11/EG zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten

Projekten (UVP-Änderungsrichtlinie), deren Ziel eine effektivere und effizientere Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Mitgliedstaaten ist. Die Umsetzungsfrist für die UVP-Änderungsrichtlinie lief im März 1999 ab (Feldmann 1999).

- 5 Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz geht davon aus, dass nicht alle Akteure eines Policy-Subsystems einer Advocacy-Koalition angehören (Sabatier 1993, 121).

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Bader*, Bernadette (2002). Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht – Probleme und Chancen, Dissertation, Köln. Internet: kubs.ub.uni-koeln.de/volltexte/2003/345
- Bailey*, Ian (2002). National Adaptation to European Integration: Institutional Vetoes and Goodness-of-Fit, in: *Journal of European Public Policy*, 9 (5), 791–811.
- Beutler*, Bengt/Roland *Bieber*/Jörn *Pipkorn*/Jochen *Streil* (1993). Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Börzel*, Tanja A. (2000). Why There Is No ‘Southern Problem’: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 7 (1), 141–162.
- Börzel*, Tanja A. (2005). Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Simon *Bulmer*/Christian *Lequesne* (Hg.): *The Member States of the European Union*, Oxford, 45–76.
- Börzel*, Tanja A./Thomas *Risse* (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Kevin *Featherstone*/Claudio M. *Radaelli* (Hg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford, 57–80.
- Bugdahn*, Sonja (2005). Of Europeanization and Domestication: The Implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germany, in: *Journal of European Public Policy*, 12 (1), 177–199.
- Claes*, Dag Harald (2002). The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market, in: *Journal of Public Policy*, 22 (2), 299–323.
- Coleman*, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge.
- Cowles*, Maria Green/James *Caporaso*/Thomas *Risse* (Hg.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca.
- Dáil Eireann* (2003). Protection of the Environment Bill 2003, *Dáil Debates* 29/05/2003 – 01/07/2003. Internet: irlgov.ie/bills28/bills/2003/0103/default.htm
- Deutscher Bundesrat* (2000). Plenarprotokoll 748.
- Deutscher Bundesrat* (2001). Plenarprotokoll 763.
- Deutscher Bundestag* (2001a). Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Um-

- setzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Protokoll 14/50.
- Deutscher Bundestag* (2001b). Parlamentarische Vorgänge: Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz.
- Deutscher Bundestag* (2001c). Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Plenarprotokoll 14/164.
- Duina, Francesco G.* (1997). Explaining Legal Implementation in the European Union, in: *International Journal of the Sociology of Law*, 25 (2), 155–179.
- Environmental Protection Agency* (1997). Integrated Pollution Control Licensing: Guidance Note for: Annual Environmental Report.
- Esser, Hartmut* (1999). *Soziologie: Allgemeine Grundlagen*, 3. Auflage, Frankfurt.
- Falkner, Gerda* (2003). Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation, in: *European Integration Online Papers*, 7. Internet: [eiop.or.at/eiop/texte/2003-013a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-013a.htm)
- Falkner, Gerda/Miriam Hartlapp/Oliver Treib* (2006). Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to the Implementation of EU Legislation Are Only 'Sometimes-True Theories', *EUI Working Papers*, RSCAS No. 2006/22. Internet: [www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/06\\_22.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/06_22.pdf)
- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber* (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge.
- Feldmann, Lieselotte* (1999). Die Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG, in: *Hans-Werner Rengeling* (Hg.): *Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I: Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie*, Köln, 7–15.
- Gellermann, Martin* (1994). Beeinflussung des deutschen Rechts durch Richtlinien der EG: dargestellt am Beispiel des europäischen Umweltrechts, Köln.
- Giuliani, Marco* (2003). Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation, in: *Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli* (Hg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford, 134–155.
- Golub, Jonathan* (1998). New Instruments for Environmental Policy in the EU: Introduction and Overview, in: *Jonathan Golub* (Hg.): *New Instruments for Environmental Policy in the EU*, London, 1–29.
- Hall, Peter A.* (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25 (3), 275–296.
- Haverland, Markus* (2000). National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20 (1), 83–103.
- Héritier, Adrienne/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet* (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham.
- Immergut, Ellen M.* (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge.
- IMPEL* (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, (1998). *Interrelationship between IPPC, EIA, Seveso Directives and EMAS Regulation*, Final Report.
- Karl, Helmut/Carsten Orwat* (1997). Ökonomische Analyse der EU-Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 20 (3), 343–372.
- Kirby, Peadar* (2002). The Celtic Tiger in Distress: Growth with Inequality in Ireland, Basingstoke.
- Knill, Christoph* (2003). *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl* (2000). Mechanismen der Europäisierung: nationale Regulierungsmuster und europäische Integration, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6 (4), 19–50.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow* (1998). Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy, in: *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 595–614.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow* (2000). On Deficient Implementation and Deficient Theories: The Need for an Institutional Perspective in Implementation Research, in: *Christoph Knill/Andrea Lenschow* (Hg.): *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*, Manchester, 9–35.
- Kohler-Koch, Beate* (1999). The Evolution and Transformation of European Governance, in: *Beate Kohler-Koch/Rainer Eising* (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 14–35.
- Lijphart, Arend* (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Lübbe-Wolff, Gertrude* (1996). Einleitung: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts und seine Bedeutung für die Umweltpolitik der EU, in: *Gertrude Lübbe-Wolff* (Hg.): *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin, 1–5.
- Mastenbroek, Ellen* (2005). EU Compliance: Still a 'Black Hole'?, in: *Journal of European Public Policy*, 12 (6), 1103–1120.
- Oireachtas* (2003). *Protection of the Environment Bill 2003: Explanatory and Financial Memorandum*.
- Radaelli, Claudio M.* (2004). Europeanisation: Solution or Problem?, in: *European Integration Online Papers*, 8. Internet: [eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm)
- Risse, Thomas/Maria Green Cowles/James Caporaso* (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: *Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse* (Hg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, 1–20.
- Sabatier, Paul A.* (1993). *Advocacy-Koalitionen, Policy Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur*

- Phasenheuristik, in: Adrienne *Héritier* (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 116–148.
- Sabatier*, Paul A./Hank C. *Jenkins-Smith* (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Paul A. *Sabatier* (Hg.): Theories of the Policy Process, Boulder, 117–166.
- Sbragia*, Alberta (2000). Environmental Policy, in: Helen *Wallace/William Wallace* (Hg.): Policy-Making in the European Union, 4. Auflage, Oxford, 293–316.
- Scannell*, Yvonne (1995). Environmental and Planning Law in Ireland, Dublin.
- Scharpf*, Fritz W. (2000). Interaktionsformen: Akteur-zentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schmidt*, Vivien A. (2002). The Effects of European Integration on National Forms of Governance: Reconstructing Practices and Reconceptualizing Democracy, in: Jürgen R. *Grote/Bernard Gbikpi* (Hg.): Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen, 141–176.
- Seanad Éireann* (2003). Protection of the Environment Bill 2003, Seanad Debates 05/02/2003 – 01/04/2003. Internet: [irlgov.ie/bills28/bills/2003/0103/default.htm](http://irlgov.ie/bills28/bills/2003/0103/default.htm)
- Steinberg*, Rudolf (1995). Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 14(3), 209–219.
- Taylor*, George/Avril *Horan* (2001). From Cats, Dogs, Parks and Playgrounds to IPC Licensing: Policy Learning and the Evolution on Environmental Policy in Ireland, in: British Journal of Politics and International Relations, 3(3), 369–392.
- Töller*, Annette E. (2004). The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results, in: European Integration Online Papers, 8. Internet: <http://eiop.net/texte/2004-009a.htm>.
- Treib*, Oliver (2003). Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These, in: Politische Vierteljahresschrift, 44(4), 506–528.
- Treib*, Oliver (2006). Implementing and Complying with EU Governance Outputs, in: Living Reviews in European Governance (LREG). Internet: <http://livingreviews.org/lreg-2006-1>.
- Tsebelis*, George (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25(3), 289–325.
- Wasielewski*, Andreas (2000). Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie, in: *Gesellschaft für Umweltrecht* (Hg.): Die Vorhabenzulassung nach der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie, Berlin, 8–34.
- Weale*, Albert (1992). The New Politics of Pollution, Manchester.
- Windhoff-Héritier*, Adrienne (1987). Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt.
- Zafonte*, Matthew/Paul A. *Sabatier* (1998). Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems, in: Journal of Theoretical Politics, 10(4), 473–505.

#### AUTOR

Holger BÄHR studierte Verwaltungswissenschaft und ist derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des Projekts „New Modes of Governance“ (NEWGOV) am Institut für Höhere Studien (IHS) Wien, Abteilung Politikwissenschaft. Seine Forschungsschwerpunkte sind Europäisierung, Governance, Policy-Analyse, Sozialpolitik und Umweltpolitik.

Kontakt: Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, A-1060 Wien.

E-mail: [holger.baehr@ihs.ac.at](mailto:holger.baehr@ihs.ac.at)