



Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Jenseits von Implementierung und Compliance – Die Europäisierung der Mitgliedstaaten

(Beyond Implementation and Compliance – the Europeanisation of the Member states)

Susanne K. Schmidt, Michael Blauburger, Wendelmoet van den Nouland¹

Universität Bremen

Jean Monnet Centre for European Studies (CEuS)

Enrique-Schmidt-Str. 7

28359 Bremen

Zusammenfassung

In diesem Aufsatz wird eine breite Konzeption von Europäisierungsformen entwickelt, die den Blick auf vernachlässigte Modi der Governance und dazugehörige Politikfelder richtet. Während die vorherrschende Implementierungs- und *Compliance*-Forschung zumeist die Auswirkungen positiver Integration untersucht, konzentriert sich der Beitrag auf den Bereich negativer Integration. Besonders betont werden dabei die oftmals bestehende Unklarheit darüber, wo europäisches Recht noch nationale Handlungsfreiheit gewährt und die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit auf nationaler Ebene. Anhand zweier empirischer Beispiele, der Dienstleistungsfreiheit und der Kontrolle staatlicher Beihilfen, wird der nationale Anpassungsdruck aufgrund negativer Integration und ihrer teilweise unintendierten Nebeneffekte diskutiert.

Abstract

¹ Dieser Aufsatz ist im Rahmen des „NewGov“ Projektes der Europäischen Union (Contract No CIT1-CT-2004-506392) entstanden. Auf die Unterstützung durch das 6. EU-Forschungsrahmenprogramm wird dankbar verwiesen. Außerdem danken wir Ingeborg Tömmel, Shawn Donnelly und Martin Höpner für die sehr hilfreichen Kommentare.

In this article, a broad conception of forms of Europeanisation is developed, which points towards neglected Modes of Governance and to the policy areas to which they are applied. Whereas the dominant implementation and compliance literature primarily studies the effects of positive integration, this contribution focuses on negative integration. The frequent lack of clarity concerning the remaining room for manoeuvre for national actors within the framework of EU law, and the legal uncertainty resulting from this at the national level, are emphasised. The adaptational pressure put upon the Member states as a consequence of negative integration is demonstrated by means of two empirical examples, the freedom of services and state aid control.

1 Einleitung

Die Verlagerung der Europaforschung von Fragen der Integration stärker hin zu Fragen des politischen Systems der EU und dessen Auswirkungen auf die nationale Politik (*policies, politics* und *polities*) zeigt sich besonders deutlich am Wachstum der Europäisierungsliteratur (Green Cowles/Caporaso/Risse 2001; Featherstone/Radaelli 2003). Trotz der Vielfalt europäischer Steuerungsmodi und der Breite der von europäischer Integration beeinflussten Politikfelder wurde unter dem Oberbegriff „Europäisierung“ die Entwicklung eines einheitlichen Forschungsprogramms unternommen. Verschiedene Autoren haben Typologien von Europäisierungsmechanismen aufgestellt und dabei unter anderem nach den zugrunde liegenden Formen der Integration, den vorherrschenden Steuerungsmodi und nach jeweils typischen Politikfeldern differenziert (Knill/Lehmkuhl 2002; Bulmer/Radaelli 2005).

Jedoch haben die unterschiedlichen Formen der Europäisierung bislang sehr ungleich verteilte Aufmerksamkeit in der Forschung erhalten. Vorherrschend sind Untersuchungen zur Implementierung europäischer Policies und der Bedingungen erfolgreicher *Compliance* auf nationaler Ebene. Ausgangspunkt solcher Studien ist in der Regel europäisches Sekundärrecht. Im Mittelpunkt des Interesses stehen Politikfelder mit einem hohen Bestand an positiver Integration, etwa die Bereiche Umwelt- oder Verbraucherschutz. Hinzu kommt eine relativ junge Literatur zu *New Modes of Governance* (NMG) und deren Auswirkungen auf nationaler Ebene. Ausgangspunkt sind hier keine verbindlichen europarechtlichen Vorgaben, sondern gemeinwohlorientierte Zielvereinbarungen der Mitgliedstaaten, die durch gegenseitiges Lernen und Selbststeuerung verwirklicht werden sollen (Tömmel in diesem Band). Ein möglicher Europäisierungseffekt

wird dieser Form der Governance insbesondere in solchen Politikfeldern zugeschrieben, in denen bislang kaum Schritte rechtlicher Integration unternommen wurden. Als Musterbeispiel eines NMG gilt die Offene Methode der Koordinierung (OMK) in Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik.

Europäisierungseffekte jenseits der nationalen Implementierung positiver europäischer Vorgaben wurden dagegen bislang vernachlässigt. „Weitgehend unerforscht“ (Tömmel 2007: 8) bleiben die klassischen Felder negativer Integration, die Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik, sowie deren Einfluss auf nationaler Ebene. Dabei hat die Integrationsforschung die besondere Dynamik negativer Integration hervorgehoben (← p. 275) (Scharpf 1999). Auch haben sich neue Formen der Governance nicht nur in Feldern geringer rechtlicher Integration entwickelt, sondern ebenso im Kontext europäischen Vertragsrechts. Im Mittelpunkt steht dabei nicht die Vorgabe von europäischen Policies oder von Zielvereinbarungen, sondern die oftmals unklare Bestimmung des verbleibenden nationalen Handlungsspielraums im Kontext europäischen Rechts. Die daraus resultierenden Beschränkungen und Möglichkeiten nationaler Politik sind Teil der politischen Auseinandersetzung in den Mitgliedstaaten, nicht nur als Reaktion auf europäische Implementierungsvorgaben.

Um diesen nationalen Auswirkungen europäischer Integration Rechnung zu tragen, bedarf es einer weiteren Konzeption von Europäisierung, die nach der Art und der Spezifität des europäischen Einflusses unterscheidet. Unter der Art des Einflusses wird hierbei ein Kontinuum zwischen negativer und positiver Integration verstanden; unter Spezifität der Grad an Rechts(un)sicherheit beziehungsweise an verbleibendem Interpretationsspielraum. Das Argument wird in vier Abschnitten entwickelt. (1) Zunächst wird der Beitrag der Europäisierungsliteratur zur Governance- und zur Policy-Forschung diskutiert. Vom Interesse an der *Wirkung* europäischer Integration auf nationale Politik geleitet, hat die Europäisierungsforschung bislang überwiegend eine (*top-down*) *Perspektive* eingenommen, die sich einseitig auf die Implementierung europäischer Policies konzentrierte. Vernachlässigt wurden weniger direkte Formen europäischer Governance und wichtige, insbesondere negativ integrierte, Politikfelder. (2) Um zu einer umfassenderen Konzeption möglicher Europäisierungsmechanismen zu gelangen, wird der zugrunde liegende Integrationsbestand nach zwei Dimensionen differenziert: einerseits auf dem Kontinuum zwischen positiver und negativer Integration; andererseits

nach dem Grad der Rechts(un)sicherheit und dem daraus resultierenden Interpretationsspielraum bei der Anwendung europäischer Regeln. Insbesondere zwischen den beiden Polen relativ klarer Anforderungen positiver und negativer Integration existiert ein großer Bereich rechtlicher Unsicherheit, der von Akteuren auf europäischer und nationaler Ebene genutzt werden kann, um weitere Integrationsschritte herbeizuführen oder um eigene Interessen über das europäische Mehrebenensystem zu verfolgen. (3) Anhand zweier empirischer Beispiele (Dienstleistungsfreiheit und Kontrolle nationaler Beihilfen) aus dem Feld negativer Integration wird diese Konzeption von Europäisierungsmechanismen verdeutlicht. (4) In der Schlussfolgerung verweisen wir auf die Notwendigkeit einer breiteren Konzeption von Europäisierungsmechanismen.

2 Europäisierung jenseits von Implementierung und *Compliance*

Europäisierung ist ein undeutlicher Begriff mit vielfältigen Konnotationen (Olsen 2002). Eingebürgert hat sich der Begriff mittlerweile für das Interesse, die Rückwirkungen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten zu erforschen. Eine neuere Definition von Radaelli zeigt die Bandbreite der Europäisierungsforschung. Danach bezieht sich Europäisierung auf:

“Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then (← p. 276) incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies” (Radaelli 2003: 30).

In der Definition ist eine klare *top down* Perspektive durch den Hinweis angedeutet, dass Regeln (etc.) zunächst auf europäischer Ebene definiert und dann auf nationaler Ebene inkorporiert werden.

Die Europäisierungsforschung beschäftigt sich überwiegend mit den Bedingungen der erfolgreichen Umsetzung von Richtlinien. Ähnlich wie sich im nationalen Kontext die Policyforschung nach einiger Zeit den Implementierungsproblemen zuwandte, ist angesichts des Ausmaßes des EU Policy-Making auch hier das Interesse an Implementierung gestiegen (Mayntz 2001; Dimitrakopoulos/Richardson 2001). Neben qualitativen Fallstudien (Hartlapp 2005; Treib 2003; Falkner, et al. 2004) treten zunehmend auch quantitativ orientierte Studien, die das Ausmaß von Regelbefolgung (*compliance*) in

der EU untersuchen (Börzel 2001; Mbaye 2001). Darüber hinaus interessiert, ob es zu einer Konvergenz beziehungsweise fortbestehender Divergenz nationaler Politik- und Verwaltungsstile kommt (Börzel/Risse 2003; Risse/Green Cowles/Caporaso 2001; Knill 2001). Auffällig ist, wie sich hier der auch für die Integrationsforschung feststellbare Fokus auf positive Integration (also die Marktgestaltung statt der negativen Integration, der Marktschaffung) beziehungsweise die legislativen Aktivitäten von Ministerrat und Europäischem Parlament kontinuiert.

Versteht man aber unter Europäisierung die Notwendigkeit zu erforschen, welche Veränderungen auf der nationalen Ebene mit der EU-Mitgliedschaft einhergehen, wird deutlich, dass eine Umsetzungsperspektive zu kurz greift.

„Europäisierung ist nicht, wie die Forschung zur EU-Europäisierung manchmal nahe legt, die Anpassung an Vorgaben, sondern eröffnet Angebote, die eine Auswahl erlauben und deren Aufnahme davon abhängt, ob sie auf Interesse und ‚kaufkräftige‘ Nachfrage stoßen“ (Kohler-Koch 2000: 24).

Eine breitere Konzeption von Europäisierungsformen muss deshalb stärker auf den Bereich der negativen Integration sowie Mischformen zwischen den Polen negativer und positiver Integration eingehen. Dabei beeinflusst europäisches Recht oftmals nicht nur den unmittelbaren Regelungsgegenstand, sondern weitere Bereiche nationaler Politik, nicht immer auf vorhersehbare oder intendierte Weise.

2.1 Anpassungsdruck durch negative Integration

Obwohl auch die bisherige Europäisierungsforschung vielfach hervorgehoben hat, dass die Einbettung in die Europäische Union für nationale Akteure eine Opportunitätsstruktur bietet (Hix/Goetz 2000: 14; Knill/Lehmkuhl 2002: 256; Börzel/Risse 2003: 63), herrscht die Implementierungsperspektive weiter vor. Insbesondere Knill und Lehmkuhl (1999; 2002) haben sich in zwei Aufsätzen bemüht, den Blick auf die Europäisierung über die Umsetzung europäischer Politikvorgaben zu erweitern. Sie argumentieren, dass positive Integration, negative Integration und weichere Politikangebote (*framing integration*) mit spezifischen Europäisierungsmechanismen korrespondieren. Dabei sei Anpassungsdruck nur bei der Umsetzung von Maßnahmen der positiven Integration relevant. Hier gebe es feste Vorgaben. Bei der negativen Integration dagegen (← p. 277) handele es sich um eine Opportunitätsstruktur für nationale Akteure, es komme also viel mehr darauf an, was nationale Akteure aus dem europäischen Angebot

machten. Schließlich wirkten unverbindliche Vorgaben, die mit neueren Instrumenten wie der offenen Methode der Koordinierung immer wichtiger werden, als *frame* und ließen Erwartungen und Überzeugungen von Akteuren konvergieren. Somit müsse man bei der positiven Integration auf die institutionelle Passgenauigkeit abstellen, während bei den zwei anderen Integrationstypen auch Akteursinteressen eine Rolle spielten. Nachdem diese Unterschiede ursprünglich sehr eindeutig behauptet wurden (Knill/Lehmkuhl 1999), modifizierten Knill und Lehmkuhl ihre Aussagen in dem späteren Aufsatz, so dass die verschiedenen Europäisierungsmechanismen (Anpassungsdruck, Opportunitätsstruktur/ Wettbewerb, *framing*) weniger deutlich mit der Art der Integration (positive, negative oder unverbindliche Vorgaben) einhergehen (Knill/Lehmkuhl 2002). In neueren Aufsätzen verfolgen auch Knill/Lenschow (2005) und Bulmer/Radaelli (2005) eine sehr ähnliche Dreiteilung von Europäisierungswirkungen.

Wichtig ist der Hinweis von Knill und Lehmkuhl, dass sich Auswirkungen der Integration nicht auf die Umsetzung europäischen Sekundärrechts beschränken. Weniger überzeugend ist dagegen die Argumentation, der Anpassungsdruck spiele bei positiver Integration eine größere Rolle als bei negativer Integration. Die besondere Bedeutung der negativen Integration in der EU rührt bekanntlich daher, dass die vier Grundfreiheiten (von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) und das europäische Wettbewerbsrecht (das private und öffentliche Akteure bindet) den Markt sehr weitgehend gegenüber der staatlichen Regulierung verteidigen und zudem über die Europäische Kommission und die Rechtsprechung des EuGH direkt durchgesetzt werden können, da sie keiner weiteren sekundärrechtlichen Umsetzung bedürfen (Scharpf 1999). Deshalb lassen Vorgaben negativer Integration auf nationaler Ebene oft kaum Anpassungsspielraum. Anders als Knill und Lehmkuhl (1999: 2, 8) argumentieren, handelt es sich hier nicht um beschränkte institutionelle Auswirkungen, da schließlich über negative Integration nationale Monopole von öffentlichen Dienstleistungen ebenso gebrochen werden können wie Schwerpunkte nationaler Wirtschaftsförderung oder selbst die staatlich regulierten Sozialsysteme (Ehlermann 1993; Leibfried 2005).

Dagegen erscheint gerade die Anpassung an Maßnahmen positiver Integration oft insofern leichter, als hier die Regierungen im Ministerrat an der Entscheidung immerhin beteiligt sind und gegebenenfalls durch die Einfügung verschiedener Optionen darauf

hinwirken können, dass keine allzu großen nationalen Veränderungen verlangt werden. Das war beispielsweise bei der Elektrizitätsliberalisierung der Fall (vgl. Schmidt 1998; Eising 2003: 410-412). Allgemein ist anerkannt, dass trotz Mehrheitsabstimmungen Mitgliedstaaten im Ministerrat in der Regel bei vitalen nationalen Interessen nicht überstimmt werden (Westlake 1995: 111). Insofern ist die umgekehrte Argumentation, dass Anpassungsdruck bei negativer Integration eine größere Rolle spielt als bei positiver Integration, mindestens ebenso schlüssig.

Hier setzt unser Beitrag an. Wir wollen die Bedeutung negativer Integration für Europäisierungsprozesse analysieren, die die nationale Politik der Mitgliedstaaten in vielfacher Hinsicht einschränkt. Dabei handelt es sich durchaus um einen Anpassungsdruck, aber nicht um Implementierungserfordernisse im engeren Sinn. Typischerweise verhindert negative Integration bestimmte nationalstaatliche Maßnahmen; Regulierungen oder Subventionen müssen aufgegeben werden. Es geht also eher um *non-decisions* (← p. 278) als um *decisions* (Bachrach/Baratz 1962) und die Beschränkung bestimmter staatlicher Handlungsformen setzt möglicherweise einen Anreiz, nach Auswegen für die Verwirklichung politischer Ziele zu suchen, ein Prozess, den Annette Töller *evasion* nennt. „Will sie [die mitgliedstaatliche Regierung, die Verf.] beispielsweise zu einem bestimmten von ihr als prioritär eingeschätzten Umweltproblem tätig werden, obwohl europarechtliche Restriktionen möglicherweise entgegenstehen, dann wird sie nach ‚Auswegen‘, d.h. nach Handlungsmöglichkeiten suchen, die aus europarechtlicher Perspektive am wenigsten problematisch erscheinen“ (Töller 2003: 12). So erklärt Töller die Zunahme von Verbändevereinbarungen in der deutschen Umweltpolitik mit der Möglichkeit, dadurch die EU-rechtlichen Vorgaben zur Beihilfekontrolle und zum *standstill* zu umgehen.

Hinzu zeigt der Fokus auf die negative Integration eine weitere notwendige Differenzierung an. Die dichotomen Kategorien der Implementierungsforschung – entweder *compliance* oder *non-compliance* – sind zu grob, um das Spektrum möglicher Verhältnisse zwischen europäischem Recht und nationaler Politik zu beschreiben. Oftmals herrscht Unklarheit darüber, wo europäisches Recht noch nationale Handlungsfreiheit gewährt, und die bestehende Unsicherheit über die Reichweite europäischen Rechts wird national auch unterschiedlich interpretiert (Schmidt 2004). So verfügen Kommission und Europäischer Gerichtshof einerseits über erheblichen

Interpretationsspielraum, sind aber andererseits bei ihrer Auslegung, trotz vorhandener Sanktionsinstrumente, in besonderem Maße auf die Anerkennung durch die EU-Mitgliedstaaten angewiesen. Dabei können unterschiedliche Kompromisse zwischen den Erfordernissen europäischen Rechts und nationalen Interessen eingegangen werden, die eine gewisse nationale Handlungsfreiheit zulassen, ohne die Einheitlichkeit der europäischen Rechtsordnung in Frage zu stellen. Bei einer differenzierten Betrachtung lassen sich konkrete Konfliktlösungen zwischen europäischem Recht und nationaler Politik daher selten eindeutig als Fälle von *compliance* oder *non-compliance* einstufen, sondern vielmehr auf einem Kontinuum zwischen den beiden Extremen verorten.

Europäisierung erschöpft sich also nicht in der Implementierung europäischen Policy-Makings, so unser Argument. Europäisches Recht bietet gerade aufgrund seiner inhärenten Unsicherheit eine Opportunitätsstruktur, die von nationalen Akteuren in nationalen politischen Auseinandersetzungen mobilisiert werden kann. Durch die Rechtsauslegung auf europäischer Ebene kann diese Opportunitätsstruktur im Sinne europäisch definierter Interessen gestaltet werden und so zur gezielten Ermächtigung nationaler Akteure beitragen.² Neben direkten lassen sich deshalb auch indirekte Effekte der Mitgliedschaft ausmachen (Hix/Goetz 2000: 10). Die Mitgliedschaft setzt nicht nur Anreize zur Umsetzung politischer Vorgaben, sondern kann ebenso restriktiv wirken in Bezug auf Politikinstrumente, die überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen. (← p. 279)

2.2 *Rechtsunsicherheit und Interpretationsspielraum*

Im Folgenden soll die bestehende Rechtsunsicherheit über die Implikationen europäischen Rechts näher erläutert werden, bevor wir unsere zwei-dimensionale Typologie der Europäisierungsmechanismen (entlang des Kontinuums zwischen positiver und negativer Integration sowie des Grades an Rechts(un)sicherheit) vorstellen. Dabei beziehen wir den Begriff der Rechtsunsicherheit auf die Möglichkeit, Recht vorherzusagen und nicht auf andere Eigenschaften der Rechtssicherheit, wie prozedurale Garantien.

² Verfolgt man statt der Europäisierungs- eine Integrationsperspektive, wird die mindestens ebenso wichtige Stärkung europäischer Akteure, insbesondere der Kommission und des EuGH, deutlich (siehe Schmidt 1998).

Rechtsunsicherheit, so das Argument, spielt eine erhebliche Rolle in der europäischen Integration. Das ist plausibel, bedenkt man das Ausmaß und die Geschwindigkeit institutionellen Wandels, der mit der rasch voranschreitenden europäischen Integration einhergeht und an den sich Akteure anpassen müssen (Streeck/Thelen 2005). Darüber hinaus findet dieser institutionelle Wandel in einem Mehrebenensystem statt, in dem sich nationale und europäische Regulierung vermischt. Insofern erstaunt es nicht, dass mitgliedstaatliche Akteure ihre verbliebenen Rechte zu regulieren unterschiedlich interpretieren, woraus verschiedene Antworten auf die europäische Integration resultieren. Bei der Gestaltung nationaler Politik müssen die Mitgliedstaaten nicht nur Akteursinteressen und institutionelle Regeln der nationalstaatlichen, sondern auch der europäischen Ebene einbeziehen.

Die Art der europäischen Restriktionen ist dabei nur teilweise eindeutig. Nur einige Regeln sind so klar, dass ihre Einhaltung auch leicht kontrolliert werden kann (z.B. die sekundärrechtliche Verpflichtung, eine bestimmte Anzahl von Mutterschutzwochen zu gewährleisten). Europäisches Recht entwickelt sich durch die Interpretation der Europäischen Kommission und des EuGH ständig fort. Da das Vertragsrecht nur allgemeine Bestimmungen enthält und Sekundärrecht durch vielfältige Kompromisse gekennzeichnet ist, bietet europäisches Recht in unterschiedlichen nationalstaatlichen Kontexten viele Interpretationsmöglichkeiten (vgl. Joerges 2005: 20). Als korporative Akteure, die an der Sicherung und dem Ausbau ihrer Kompetenzen orientiert sind, verfolgen die Kommission und der EuGH die Vertiefung der europäischen Integration; ein Ziel, auf das sie auch der Vertrag verpflichtet. Deshalb werden sie Kompromissformeln in Richtung der Förderung der Integration auslegen. Die Implikationen des Europarechts werden vom EuGH fallweise interpretiert. Zudem stammt seine Rechtsprechung oftmals aus den Vorabentscheidungen der Anfragen nationaler Gerichte. Deshalb ist die Rechtsprechung eng an spezifische nationale Fragen gebunden, was es erschwert, die Implikationen eines Urteils für andere Mitgliedstaaten abzuschätzen (Hatzopoulos 2002: 728)

Oft ist es deshalb unsicher, in welcher Art eine Frage auf nationaler Ebene noch reguliert werden darf. Der Umfang nationaler Regulierungskompetenzen ist umstritten und nationalstaatliche und europäische Akteure können durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen der Situation gelangen.

2.3 Eine breitere Konzeption von Europäisierungsformen

Aufbauend auf der bisherigen Diskussion differenzieren wir auf institutioneller Ebene zwei Dimensionen: die eine repräsentiert das Kontinuum zwischen negativer und positiver (**← p. 280**) Integration und deutet damit auf die Art des EU-Einflusses. Die zweite Dimension betrifft die Spezifität des Einflusses und zielt damit auf den Grad der Rechts(un)sicherheit.

Rechtsunsicherheit besteht zum einen mit Bezug auf Maßnahmen negativer Integration, da diese von der schrittweisen Interpretation des Primärrechts durch den EuGH abhängen. So wäre 1957 niemand auf die Idee gekommen, dass die Formulierung des Art. 90 (jetzt Art. 86) es der Kommission 30 Jahre später erlauben würde, mit Unterstützung des EuGH die Telekommunikationsmonopole ohne formelle Mitwirkung des Ministerrates und des Europäischen Parlaments schrittweise aufzulösen (Schmidt 1998). Aufgrund der oft kompromisshaften Ausgestaltung des europäischen Sekundärrechts ist aber auch dieses in seinen Auswirkungen häufig umstritten.

Besonders im Zwischenbereich relativ klarer positiver und negativer Anforderungen bietet die bestehende Rechtsunsicherheit und der bestehende Interpretationsbedarf europäischen Rechts den beteiligten Akteuren eine Opportunitätsstruktur zur Förderung eigener Interessen. Diese können sich direkt auf die Vertiefung der Integration beziehen oder auf die Verfolgung nationaler Politikoptionen, die erst durch ihre Referenz auf europäisches Recht Realisierungschancen haben. Dabei können sie sich entweder auf eine Verbotsnorm negativer Integration berufen oder anerkannte Ausnahmen als nationalen Handlungsspielraum nutzen. Die Auseinandersetzung darum, was aufgrund negativer Integration verboten ist und was an nationalem Handlungsspielraum verbleibt, bestimmt den Bereich besonderer Rechtsunsicherheit zwischen negativer und positiver Integration.

3 Empirische Beispiele

Nachfolgend wird an zwei Beispielen der Einfluss der negativen Integration auf die Mitgliedstaaten erörtert. Dabei zeigen die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit auf die BRD, wie es aufgrund des horizontalen Wettbewerbsdrucks zu Anreizen für einen weit reichenden Systemwechsel in den Arbeitsbeziehungen durch die Einführung eines Mindestlohnes kommt. Das zweite Beispiel zeigt anhand der Beihilfenkontrolle

der Europäischen Kommission, wie europäisches Recht mitgliedstaatlicher Politik – durchaus flexible – Grenzen setzt, woraufhin sich die Ausrichtung nationaler Politik ändert.

3.1 Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit als eine der vier Freiheiten findet ihren Anwendungsbereich zwischen der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Arbeitet jemand dauerhaft im EU-Ausland, wird er dort über die Freizügigkeit in den Arbeitsmarkt integriert und für ihn gelten dieselben Regeln wie für Inländer (abgesehen von der Anerkennung von Berufsqualifikationen). Im Verhältnis zu den acht neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten haben die meisten alten Mitgliedstaaten die Freizügigkeit für eine Übergangszeit (2+2+3 Jahre) beschränkt. Bei der Niederlassungsfreiheit resultiert eine vergleichbare Integration in die Rechtsordnung des Mitgliedstaates. Für die Niederlassungsfreiheit existiert keine Übergangsregelung. Die Dienstleistungsfreiheit schließlich erfasst die vorübergehende (**← p. 281**) Dienstleistungserbringung von einem Mitgliedstaat in einen anderen. Aufgrund dieser befristeten Dauer erfolgt die Dienstleistungserbringung in der Regel nach dem Recht des Herkunftslandes. Während Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit auf Dauer gerichtet sind, zeichnet sich die Dienstleistungsfreiheit also durch den vorübergehenden Charakter aus. Auch für die Dienstleistungsfreiheit gelten zum Teil Übergangsvorschriften für die neuen acht osteuropäischen Mitgliedstaaten. Deutschland und Österreich haben als benachbarte Staaten parallel zur Beschränkung der Freizügigkeit auch Dienstleistungssektoren mit einer Übergangsregelung belegt (Christen 2004). In Österreich gilt die Beschränkung für alle Sektoren, in Deutschland vor allem für den Bausektor³, in dem die Entsendung von Arbeitnehmern bereits seit den 1990er Jahren einen erheblichen Lohndruck ausübt.⁴

Im Folgenden geht es um die Auswirkung der Dienstleistungsfreiheit der neuen Mitgliedstaaten auf die Bundesrepublik. Dafür werden im ersten Teil die horizontalen Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit im erweiterten Binnenmarkt auf die BRD dargestellt. Im zweiten Teil geht es um die Reaktionen der Bundesrepublik auf die Folgen

³ Neben dem Bausektor hat die BRD die Innendekoration und das Reinigungsgewerbe ausgenommen.

⁴ *Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen*. KOM(2006)159 endgültig.

der Dienstleistungsfreiheit, die ein Beispiel für Europäisierung jenseits von Implementierung und *Compliance* sind. Diese Reaktionen bestehen zum einen aus der Diskussion einer unilateralen Anpassung an den erhöhten Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt und zum anderen aus Versuchen, mittels bilateraler Gespräche mit den neuen Mitgliedstaaten zu garantieren, dass die europarechtlichen Voraussetzungen für Dienstleistungserbringung erfüllt werden.

3.1.1. Die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit auf die BRD

Aufgrund der vorübergehenden Natur gilt bei der Dienstleistungsfreiheit in der Regel das Herkunftslandprinzip, da eine Ausrichtung nach den Regeln des Tätigkeitslandes den Dienstleistungserbringer unverhältnismäßig belasten würde. Hiervon gibt es aber Ausnahmen: Wenn sie ein besonderes Interesse nachweisen, dürfen Mitgliedstaaten auch auf EU-Dienstleistungserbringer das Tätigkeitslandrecht anwenden. Diese Situation von bestehendem Verbot und danach entwickelten Ausnahmen wurde im Abschnitt 2.3 dieses Aufsatzes beschrieben als der Bereich zwischen positiver und negativer Integration, in dem die Rechtsunsicherheit besonders hoch ist. Für die Dienstleistungsfreiheit gilt dies insbesondere für die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung entsandter Arbeitnehmer, wie der EuGH in seinem *Rush Portuguesa* Urteil bestätigte. Die Europäische Entsenderichtlinie⁵ führt diese Möglichkeit der Mitgliedstaaten, auf dem Recht des Tätigkeitslandes zu bestehen, weiter aus. (← p. 282)

In der BRD setzt das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG)⁶ die Entsenderichtlinie um. Während damit die deutschen Arbeitsbedingungen wirksam werden, besteht für die Entlohnung die Schwierigkeit, dass sich das AEntG aufgrund der Tariffreiheit nicht auf einen nationalen Mindestlohn beziehen kann. Allerdings sieht das AEntG vor, dass Tarifverträge ohne Zustimmung des Bundesrates für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Da das Entsendegesetz seine Entstehung dem Wettbewerbsdruck durch entsandte Arbeitnehmer im Bausektor verdankt, wurde zunächst nur hier – und dies mit einigen Schwierigkeiten – ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt. Die auf die

⁵ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

⁶ Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. 26. Februar 1996.

Arbeitsbedingungen gerichteten Bestimmungen, die bereits in den Mitgliedstaaten existieren und für einheimische Arbeitskräfte verbindlich sind, gelten dagegen für entsandte Arbeiter in allen Sektoren (Eichhorst 2005: 9f.).

Während die Entsendung an sich bereits ihre Attraktivität meist aus der Nutzung von Lohndifferenzen zieht und insofern einen Wettbewerbsdruck auf Teile des nationalen Arbeitsmarktes ausübt, besteht ihre besondere Problematik in der schwierigen Abgrenzbarkeit zwischen legalen und illegalen Aktivitäten. Die Entsendung von Arbeitnehmern nutzt die europäische Dienstleistungsfreiheit und grenzt sich von der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit ab. Die Dienstleistungsfreiheit zielt auf einen bestimmten Bedarf – die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen – und soll laut Rechtsprechung des EuGH eben nicht ermöglichen, einzig nationale Regulierungen umgehen zu können. Deshalb weist die Entsendung einige Mindestbedingungen auf, die vorliegen müssen. Dazu zählt primär das Kriterium der vorübergehenden Dauer. Hierzu existiert auf europäischer Ebene keine klare Eingrenzung; in der BRD wird eine Frist von höchstens einem Jahr gesetzt. Normalerweise werden entsandte Arbeitnehmer also in ihrem Herkunftsland beschäftigt. Entsprechend werden sie vom dortigen Arbeitgeber eingesetzt, der auch Steuern und Sozialabgaben abführt. Dabei richtet sich die soziale Sicherung nach dem Herkunftslandprinzip, allerdings müssen Beiträge an die deutsche Urlaubskasse abgeführt werden.

Aufgrund der bestehenden Kontrollprobleme – nur das Herkunftsland kann die korrekte Entsendung kontrollieren, die Kosten von Regelverstößen fallen aber im Tätigkeitsland an – und der starken ökonomischen Anreize zur illegalen Entsendung handelt es sich bei den entsendenden Unternehmen aber oftmals um Briefkastenfirmen, deren Beschäftigte völlig in den Arbeitsablauf im Tätigkeitsland integriert werden und für die im Herkunftsland keine Sozialabgaben abgeführt werden (Int. 7).⁷ Die gegenseitige Anerkennung erleichtert hier also Sozialversicherungsbetrug in gehörigem Ausmaß.⁸

Zur systematischen Umgehung von Vorschriften gesellen sich kleinere Betrugstatbestände. So sind viele entsandte Arbeitnehmer nicht krankenversichert. Bei Unfällen

⁷ Interviewinformationen werden nur mit einer Nummer gekennzeichnet.

⁸ Dabei fehlen Statistiken, wie relevant dieser Betrug für die BRD ist (Int. 7).

wird die notwendige Behandlung dann über die Versicherungskarte von Kollegen abgerechnet. Da Ärzte und Krankenhäuser aufgrund ihrer ethischen Verpflichtung kein Interesse haben, Unregelmäßigkeiten nachzugehen, werden Betrugsfälle nur entdeckt, (**← p. 283**) wenn Krankenkassen die übermäßige Nutzung einzelner Versicherungskarten auffällt (Int. 13).

Die Umgehungsmöglichkeiten, die aus dem Auseinanderfallen von Kontrollkosten und -nutzen sowie von Kosten und Nutzen der illegalen Tätigkeiten bestehen, werden dabei systematisch genutzt. Die illegale Entsendung wurde im September 2004 zum Problem. Sowohl deutsche als auch polnische Anwaltsfirmen begannen kurz nach der Erweiterung, Unternehmen zur Umgehung der Entsendungsbestimmungen zu beraten (vgl. Woolfson/Sommers 2006: 63). Mit ihren Ratschlägen war es möglich, den Stundenlohn für entsandte Polen auf vier bis fünf Euro und für Rumänen⁹ auf ein bis zwei Euro zu drücken. Diese niedrige Entlohnung war eine Folge verschiedener rechtswidriger Geschäftsmethoden, z.B. wurden Höchstarbeitszeiten (von 39 Stunden) erheblich überschritten; es wurden hohe Abgaben von den Löhnen erhoben, beispielsweise für die Unterkunft, obwohl sich Arbeitnehmer zu viert ein Zimmer teilen; und entsandte Arbeitnehmer mussten für Schäden an Arbeitsgeräten beziehungsweise Werkzeug selbst aufkommen und wurden überhöht zur Kasse gebeten (Int. 10).

Angesichts dieser Umgehungsmöglichkeiten und der hohen Anzahl von Zentral-Europäern, die nach dem Beitritt der MOE-Länder (vor allem auf Schlachthöfen) als entsandte Arbeitskräfte in Deutschland tätig wurden, stieg der Druck für die BRD zu reagieren. Diese Maßnahmen werden im nächsten Abschnitt als Formen der Europäisierung interpretiert.

⁹ Für Rumänien gilt die Dienstleistungsfreiheit nicht (auch nicht beschränkt wie für die neuen Mitgliedstaaten), sondern es gibt jährlich neu festgestellte Beschäftigungskontingente, die auf einer bilateralen Regierungsvereinbarung beruhen. Allerdings ist in Artikel 5 dieser Vereinbarung festgelegt, dass die betreffenden Werkvertragsarbeitnehmer jene Entlohnung bekommen, die „die einschlägigen deutschen Tarifverträge für vergleichbare Tätigkeiten vorsehen“, d.h. dass, sofern sie im Baubereich tätig sind, die Bestimmungen des AEntG auch auf sie zutreffen.

3.1.2. Jenseits von Implementierung und Compliance

Durch die Dienstleistungsfreiheit und die starken Anreize zu ihrer illegalen Nutzung wird die BRD einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Hierbei handelt es sich also um einen horizontal wirksamen Europäisierungseffekt, Europäisierung durch Wettbewerb, wie ihn beispielsweise Knill und Lehmkuhl beschreiben. Darin erschöpft sich aber die Europäisierungswirkung nicht. Wie das Beispiel Deutschlands zeigt, kommt es nicht nur zu einseitigen nationalen Anpassungen an den Wettbewerbsdruck. Die wichtigste Reaktion Deutschlands auf die – unvorhergesehenen – Folgen der Dienstleistungsfreiheit war die Gründung der „Task Force Dienstleistungsmisbrauch“ im März 2005. Ihre Aufgabe gliedert sich in vier Bereiche: 1) die Evaluierung bestehender nationaler Gesetzgebung; 2) die Stärkung der Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls; 3) die Stärkung der Partnerschaft und des Dialogs, besonders mit den neuen Mitgliedstaaten; 4) die Intensivierung der Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Ländern. Im Folgenden werden die Aktivitäten der Bereiche 1 und 3 näher beschrieben, da diese am wichtigsten für das Verhältnis zwischen Deutschland und den (**← p. 284**) neuen Mitgliedstaaten sind und darüber hinaus zeigen, dass es sich nicht nur um einseitige Anpassung handelt.

Angesichts der Schwierigkeit, im Bereich der Geltung des Europarechts und der gegenseitigen Anerkennung einseitig Verbesserungen der deutschen Situation zu erzielen, bilden die Möglichkeiten der Ausdehnung des Mindestlohns des Entsendegesetzes auf weitere Sektoren einen Schwerpunkt der Diskussion. Mit einem Mindestlohn aufgrund von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen entfielen viele der Vorteile illegaler und legaler Entsendung, da die Lohnunterschiede hiermit deutlich verringert werden könnten. Gleichzeitig wäre dies ein folgenreicher Eingriff in die etablierte Tarifautonomie.

Die rot-grüne Koalition unter Schröder legte im Mai 2005 dem Parlament einen Gesetzentwurf vor, um das AEntG auf alle Sektoren auszuweiten. Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement begründete dies mit den Worten „Mit der Gesetzesänderung können in Zukunft die Tarifpartner aller Branchen – in dem sie eine bundesweit geltende tarifvertragliche Lohnuntergrenze vereinbaren – sicherstellen, dass Lohndumping in ihrer Branche verhindert wird und im Wettbewerb mit

ausländischen Unternehmen faire Arbeitsbedingungen herrschen“.¹⁰ Der Vorschlag wurde jedoch im Bundesrat sowohl im Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik als auch im Wirtschaftsausschuss abgelehnt, woraufhin der Bundesrat das Gesetz ablehnte und der Regierung riet, das AEntG nur vorübergehend auf einige Sektoren auszuweiten.¹¹ Aufgrund der nahenden Wahlen im September 2005 wurde der Gesetzesvorschlag nicht weiter verfolgt. Die neue große Koalition schrieb die Intention einer Fortschreibung des AEntG im Koalitionsvertrag fest, wodurch das Thema auf der Agenda verbleibt. Tatsächlich hat eine Ausweitung des AEntG drei Vorbedingungen; sie trifft zudem auf erhebliche Schwierigkeiten.

Zunächst müssen kollektivvertragliche Institutionen auf Bundesebene existieren. Zweitens muss ein Tarifvertrag vereinbart sein, der die Arbeitsbedingungen umreißt und die Mehrzahl der Betriebe bindet. Drittens muss der Vertrag vom Arbeitsminister auf Antrag einer der Parteien im öffentlichen Interesse für allgemeinverbindlich erklärt werden. Die hohen institutionellen Anforderungen des AEntG wurden kürzlich im Bereich der Zeitarbeit deutlich, wo man sich zwar auf einen Tarifvertrag geeinigt hatte und beide Tarifparteien sich für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung aussprachen; von Seiten des Christlichen Gewerkschaftsbundes wurde aber bezweifelt, ob das Quorum von 50% aller Beschäftigten als Voraussetzung erfüllt sei (FAZ 1.6.2006, S. 14). Anderen stark von der (il)legalen Entsendung betroffenen Branchen wie der Fleischwirtschaft fehlt es noch mehr an den Vorbedingungen, weil die Arbeitgeber einheitliche Tarifverträge ablehnen (Czommer/Worthmann 2005: 8f.)

Aufgrund dieser faktischen Unmöglichkeit, das AEntG auf die betroffenen Branchen auszudehnen, existiert auch eine Diskussion zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes. Angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung und der hier bereits sehr negativ wirkenden hohen Lohnnebenkosten (← p. 285) ist dieser Ausweg äußerst umstritten (Int. 12). Dieses Thema

¹⁰ *Für Fairness am Arbeitsmarkt – Kabinett beschließt Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes*. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 11-05-2005.

http://doku.iab.de/chronik/31/2005_05_11_31_endsendegesetz.pdf

¹¹ *Pauschale Erstreckung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen wird abgelehnt*. Bundesrat, 17-06-2005 (Drucksache 362/05).

wurde auf verschiedenen Konferenzen und auch auf dem DGB-Bundeskongress im Mai 2006 diskutiert. Vor allem die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di) sprechen sich für einen Mindestlohn von EUR 7,50 aus. Die Widerstände sind besonders in der CDU stark. Auch der Gewerkschaftsrat der SPD verfolgte in der Frage keine einheitliche Linie, da die IG Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE)¹² und die Bahngewerkschaft Transnet¹³ sich gegen einen Mindestlohn wandten. Im Herbst 2006 einigten sich Bundesarbeitsminister Müntefering und die Gewerkschaften darauf, dass eine Einführung des Mindestlohns in drei Stufen erfolgen soll. In einem ersten Schritt wären die Tarifparteien gefragt, für ihre jeweiligen Branchen einen Mindestlohn zu beschließen. Ginge dies nicht, würde das AEntG auf diese Branchen ausgeweitet werden. Könnten sich die Tarifparteien wiederum nicht einigen, sollte der Bund einen „einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn“ festsetzen.¹⁴ Kanzlerin Merkel, die schon mehrmals eine Präferenz für die Bearbeitung der Probleme im Kontext der etablierten Tarifautonomie geäußert hatte¹⁵, betonte kurz darauf gegenüber den Arbeitgeberverbänden ihre Ablehnung eines flächendeckenden einheitlichen Mindestlohns und erklärte die Diskussion in der derzeitige Legislaturperiode für beendet.¹⁶ Ob und welche Art von Lösung man finden wird, kann nicht vorhergesagt werden. Die Diskussion um einen Mindestlohn ist aber ein gutes Beispiel für die bestehende Vielfalt an Europäisierungseffekten.

Die Reaktion auf die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit beschränkt sich aber nicht auf die Möglichkeit einseitiger Anpassung. Die „Task Force Dienstleistungs-

¹² IG BCE. *Die Tarifautonomie wahren*. 11-05-2006.

<http://www.igbce.de/portal/site/igbce/menuitem.107e77b68e0cab229d37a210c5bf21ca/>

¹³ Transnet. *Debatte um Mindestlohn: Entsendegesetz ausweiten*. 12-04-2005.

http://www.transnet.org/Presse/Archiv_2005/05-04-12-Mindestlohn

¹⁴ *Union lehnt Konzept zu Mindestlöhnen ab*

http://www.mindestlohn.de/aktuell/presseschau/presseschau_september_2006/

¹⁵ 18. *Ordentlicher Bundeskongress*, Berlin 22.-26. Mai 2006. Reden

¹⁶ Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim Arbeitgebertag der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände am 7-11-2006 in Berlin.

missbrauch“ bemüht sich vielmehr, durch bilaterale Gespräche mit alten¹⁷ und neuen Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Verständnis der Dienstleistungsfreiheit und ihrer Anwendung zu kommen (Int. 11). Diese Gespräche werden regelmäßig geführt, zum Beispiel mit Polen und Ungarn alle drei Monate, und seit der Gründung der „Task Force“ ist es zu etwa 30 Treffen gekommen. Von deutscher Seite sind das Bundesarbeitsministerium, das Bundesfinanzministerium, die Sozialversicherungsträger, die Deutsche Verbindungsstelle für Krankenversicherung Ausland (DVKA) und die Bundesländer beteiligt. Auf Seiten der neuen Mitgliedstaaten handelt es sich entsprechend um Vertreter der Arbeits- und Wirtschaftsministerien. Die Zielsetzung dieser Treffen besteht darin, ein gemeinsames Verständnis der Dienstleistungsfreiheit und ihrer Voraussetzungen zu erlangen. So bemüht man sich z.B. in den Gesprächen mit (← p. 286) Polen und Ungarn darum, einen Konsens zu finden, unter welchen Bedingungen ein entsendendes Unternehmen als Briefkastenfirma gilt, die unrechtmäßig die Dienstleistungsfreiheit nutzt (Int. 11). Auf der Grundlage der Erfahrungen mit illegaler Entsendung in den Schlachthäusern, die die Diskussion des Themas in der Bundesrepublik geprägt haben, hat die „Task Force“ eine Reihe von Fragen bestimmt, die nach deutscher Meinung der bilateralen Klärung mit Polen und Ungarn bedürfen (Int. 12). Neben der Definition einer Briefkastenfirma, auf die man sich geeinigt hat, betrifft dies auch die Frage, unter welchen Bedingungen und auf welcher rechtlichen Grundlage das Formular E 101¹⁸ ausgestellt werden darf. Dabei sind die deutschen Behörden daran interessiert, trotz der geltenden Herkunftslandkontrolle, unter der Deutschland sich auf die Tätigkeit der Behörden in Polen und Ungarn und anderen Mitgliedstaaten verlassen muss, in Zweifelsfällen selbst die Dokumentation sehen zu dürfen (Int. 11), obwohl dieses Recht in Artikel 4 der Entsenderichtlinie schon festgelegt ist.

¹⁷ So mit Dänemark über die guten Erfahrungen dieses Staates mit einem Leitfaden zur Kontrolle der Niederlassungs- und Entsendevoraussetzungen und mit den Niederlanden über weitere Intensivierung der Zusammenarbeit. Siehe: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *Übersicht der bilateralen Gespräche zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Niederlassungsfreiheit*. 08-03-2006.

¹⁸ Das Formular E 101 („Antrag auf Bescheinigung für Arbeitnehmer“) muss vor der Entsendung von dem entsandten Arbeitnehmer oder seinem Arbeitgeber beantragt werden. Die Bescheinigung beweist, dass der Arbeitnehmer dem Sozialversicherungsrecht seines Heimatlandes unterliegt, wo für ihn Sozialabgaben gezahlt werden.

Durch die Gespräche konnten verschiedene strittige Punkte über die Auslegung der Dienstleistungsfreiheit geklärt werden, so beispielsweise unter welchen Vorbedingungen man von einer eigenständigen ökonomischen Aktivität der entsendenden Unternehmen im Herkunftsland ausgehen kann. Die Gespräche, die von der „Task Force“ zumindest bis zum Ende der Übergangszeit der Beschränkungen von Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit weitergeführt werden sollen (Int. 11), sind ein weiteres interessantes Beispiel für Europäisierungseffekte jenseits der Implementierung europäischen Sekundärrechts. Mit diesen Gesprächen bemüht sich die Bundesrepublik, die bestehende Rechtsunsicherheit über Reichweite und Grenzen der Dienstleistungsfreiheit zu kompensieren; dies erfolgt jedoch durch rein bilaterale Gespräche, ohne die für die Auslegung des Europarechts eigentlich entscheidenden Akteure Europäische Kommission und EuGH hinzuzuziehen.

3.2 Die Kontrolle nationaler Beihilfen

Ein weiteres Beispiel für den zumeist handlungsbeschränkenden Einfluss negativer Integration und die Bedeutung von Rechtsunsicherheit ist die europäische Kontrolle nationaler Beihilfen. Wie sich am Fall der neuen Mitgliedstaaten zeigen lässt, erzeugt die europäische Beihilfekontrolle einen erheblichen Anpassungsdruck auf nationaler Ebene – nicht horizontal wie im Fall der Dienstleistungsfreiheit, aber auch nicht direkt vertikal aufgrund von Implementierungserfordernissen, sondern indirekt über die Kontrolle einzelner Beihilfemaßnahmen durch die Kommission.

Die Vergabe von Subventionen oder anderen Beihilfen gehört zum klassischen Instrumentarium nationaler Wirtschaftspolitik. Gerechtfertigt werden Beihilfen in der Regel einerseits mit Effizienzzielen, insbesondere der Behebung von Marktversagen, und andererseits mit Gerechtigkeitsabwägungen, etwa der Förderung weniger entwickelter (← p. 287) Regionen oder der Unterstützung von Sektoren in Schwierigkeiten (Röller 2005: 11f.). Darüber hinaus haben Beihilfen aber oftmals wettbewerbsverzerrende Effekte.

Die Grundlagen einer Kontrolle nationaler Beihilfen als Teil der europäischen Wettbewerbspolitik wurden daher bereits in den Römischen Verträgen gelegt und blieben seither weitgehend unverändert. In Artikel 87 des EG-Vertrages werden Beihilfen grundsätzlich verboten und unterschiedliche Ausnahmen von diesem Verbot aufgelistet.

Artikel 88 des EG-Vertrages weist der Kommission die zentrale Rolle im Verfahren der europäischen Beihilfekontrolle zu. Nachdem der Ministerrat eine Beihilfeverordnung ursprünglich abgelehnt hatte, entwickelte die Kommission, unterstützt vom EuGH, das Beihilferecht bis 1998 ausschließlich durch ihre Kontrollpraxis und deren Kodifizierung in *soft law* fort (Cini 2001). Insbesondere als Reaktion auf Umgehungsversuche der Mitgliedstaaten wurde der Beihilfebegriff dabei zunehmend weit ausgelegt (Gross 2003: 90f.). Während der Umfang der Beihilfekontrolle durch die langjährige Praxis der Kommission und die Rechtsprechung des EuGH nunmehr relativ klar eingegrenzt ist, verfügt die Kommission bei der Bewertung von Ausnahmen weiterhin über erheblichen Ermessensspielraum.

3.2.1. Die Auswirkungen europäischer Beihilfekontrolle in den Mitgliedstaaten

Auftrag der Kommission ist es, nationale Beihilfemaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zu kontrollieren – nicht jedoch, ihrerseits positive Vorgaben hinsichtlich erwünschter Maßnahmen im Sinne einer europäischen Beihilfepolitik zu machen. Dennoch erzeugt die Kommission mithilfe ihrer Kontrollkompetenzen einen Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten, der über den Einzelfall hinausgeht und so indirekt die Ausrichtung nationaler Beihilfepolitik mitbestimmt.

Im Aktionsplan staatliche Beihilfen nennt die Kommission unter Berufung auf den Europäischen Rat als Ziele ihrer Beihilfekontrolle „weniger und besser ausgerichtete Beihilfen“ (European Commission 2005).¹⁹ Das Ziel einer Reduzierung staatlicher Beihilfen soll in erster Linie der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen dienen, der Hauptbegründung negativer Integration im Beihilfebereich. Mit besser ausgerichteten Beihilfen sind solche Maßnahmen gemeint, die anderen Gemeinschaftszielen dienen und daher vom Beihilfeverbot ausgenommen werden können. Die Ausnahmen, die Kommission nennt etwa Forschung und Entwicklung, Förderung von Humankapital oder Umweltschutz, werden vorwiegend aufgrund ihres marktkorrigierenden Charakters gerechtfertigt und reichen somit von ihrer Zielsetzung in den Bereich positiver Integration hinein.

¹⁹ Für die deutsche Version des Aktionsplans, siehe Online: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_de.pdf [Stand: 06.06.2006].

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, das Ziel „weniger und besser ausgerichtete Beihilfen“ im Sinne einer direkten Vorgabe zu verstehen, also als eine europäische Beihilfepolitik, die von den Mitgliedstaaten implementiert werden muss:

„Bei diesen Aussagen in dem Konsultationspapier handelt es sich jedoch ausschließlich um generelle Appelle an die Mitgliedstaaten. Die Kommission hat einzig über die allgemeinen Grundsätze (← p. 288) und im Einzelfall darüber zu befinden, ob eine bestimmte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Binnenmarkt vereinbar ist bzw. unter Berücksichtigung anderweitiger wirtschaftspolitischer Zielstellungen („gemeinsames Interesse“) als vereinbar angesehen wird. Sie besitzt demgegenüber keine Kompetenz bezüglich des Volumens und der konkreten Struktur der von den Mitgliedstaaten dabei einzeln und insgesamt gewährten Beihilfen.“²⁰

Tatsächlich lassen sich sowohl in den alten als auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten Belege für eine Reduzierung und Neuausrichtung von Beihilfen finden. Zwei Indikatoren verwendet die Kommission zur Bestimmung der Höhe und Ausrichtung nationaler Beihilfen: der Anteil der gesamten Beihilfen am BIP wird als Beihilfeniveau bezeichnet, der Anteil horizontaler Beihilfen an den gesamten Beihilfen charakterisiert die Beihilfestruktur. Als horizontal gelten solche Beihilfen, die nicht einzelne Sektoren beziehungsweise einzelne Unternehmen begünstigen, sondern die Unternehmen aus verschiedenen Sektoren zugute kommen und deshalb als weniger wettbewerbsverzerrend und besser mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden. Als Hauptquelle zum Vergleich der Beihilfepolitik verschiedener Mitgliedstaaten dient das *Beihilfen-Scoreboard* das seit Juli 2001 zweimal jährlich von der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission (DG Comp) veröffentlicht wird.²¹

In Bezug auf die alten EU-Mitgliedstaaten kommt Wolf zu dem Schluss, die Kommission habe durch ihre Beihilfekontrolle insbesondere seit den 1990er-Jahren zu einer klaren Reduzierung nationaler Beihilfen beigetragen; das Beihilfeniveau habe sich zwischen 1995 und 2001 halbiert (Wolf 2005: 87). Die beiden Ausgaben des *Scoreboards*

²⁰ Aus dem Kommentar des Zentralverbands des deutschen Handwerks (ZdH) zum Aktionsplan staatliche Beihilfen, S. 5, Online: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/consult/37193.pdf [Stand: 28.04.2006].

²¹ Online: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/ [Stand: 21.04.2006].

im Jahr 2005 bestätigen dies, sehen den Abwärtstrend aber als gestoppt an.²² Der Anteil horizontaler Beihilfen an den gesamten Beihilfen ist seit Mitte der 1990er-Jahre von ca. 50% auf mittlerweile 76% gewachsen, unterliegt dabei aber erheblichen Schwankungen in einzelnen Jahren und unterscheidet sich stark zwischen einzelnen Mitgliedstaaten.²³

Besonders interessant ist der Blick auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, da diese zumeist eine deutlich von den alten Mitgliedstaaten abweichende Tradition der Beihilfepolitik aufweisen und es durch einen Vergleich ihrer Beihilfepolitik vor und nach dem EU-Beitritt besser möglich ist, den spezifischen Einfluss der Kommissionskontrolle zu isolieren. Im frühen Stadium der wirtschaftlichen Transformation wurden Beihilfen in den mittel- und osteuropäischen Ländern größtenteils *ad hoc* (Hashi/Balcerowicz 2004: 10) und wenig transparent (Atanasiu 2001; Atanasiu 2005) eingesetzt – eine systematische Beihilfepolitik hat sich erst schrittweise nach 1990 entwickelt; eine Beihilfekontrolle nach europäischem Vorbild existierte vor Beginn der Beitrittsvorbereitungen nicht. Mit dem Beitritt zur EU wurden sämtliche Kontrollkompetenzen nationaler Beihilfen auf die Kommission übertragen. (← p. 289)

3.2.2. *Jenseits von Implementierung und Compliance*

Bereits im ersten Jahr der Mitgliedschaft hat in den neuen Mitgliedstaaten eine Annäherung der vormals stark abweichenden Beihilfepolitik in Richtung der alten Mitgliedstaaten stattgefunden, sowohl hinsichtlich des Beihilfeniveaus als auch der Beihilfestruktur. So ist das Beihilfeniveau in den neuen Mitgliedstaaten 2004 auf 0,7% des BIP gesunken (im Vergleich zu 1,2% im Jahr 2002 und 2,1% im Jahr 2003) und der Anteil horizontaler Beihilfen ist 2004 auf 35,4% gestiegen (im Vergleich zu 23,4% im Jahr 2002 und 17,7% im Jahr 2003).²⁴

Erklärt werden kann dieser Einfluss der Kommission auf die Ausrichtung nationaler Beihilfepolitiken aber nicht mit einer Implementationslogik, sondern nur durch ein genaueres Verständnis der Interaktion von Kommissionskontrolle und nationaler

²² State Aid Scoreboard, Spring Update 2005, S. 15 und Autumn Update 2005, S. 11.

²³ State Aid Scoreboard, Autumn Update 2005, S. 21.

²⁴ State Aid Scoreboard, Statistical Tables, Online: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/stat_tables.html [06.06.2006].

Beihilfepraxis. Von zentraler Bedeutung ist dabei die unterschiedliche Rechts(un)sicherheit, die sich aus der Anwendung der Beihilferegeln in der Praxis ergibt und dadurch für unterschiedliche Beihilfeakteure beschränkend oder begünstigend wirkt.

Zunächst werden europäische Beihilferegeln nicht ein für allemal in nationales Recht *übertragen*, sondern mehr oder weniger stark fallbezogen *angewandt*. Am deutlichsten ist dies bei der Kontrolle individueller Beihilfemaßnahmen. Sogenannte Beihilfeprogramme müssen ebenfalls von der Kommission genehmigt werden, bilden dann aber die Grundlage für eine Mehrzahl von Maßnahmen, die nicht alle einzeln von der Kommission kontrolliert werden. Schließlich erlauben es die Gruppenfreistellungsverordnungen der Kommission, bestimmte Beihilfemaßnahmen gänzlich ohne vorherige Prüfung der Kommission durchzuführen und sie gegebenenfalls nachträglich einer Kontrolle zu unterziehen.

Darüber hinaus sind viele Beihilferegeln, insbesondere im Bereich des *soft law* der Kommission, so allgemein formuliert, dass ihre konkrete Bedeutung erst in einem vorliegenden Fall bestimmt werden muss. Die Beweislast dafür, dass eine bestimmte Maßnahme keine beziehungsweise eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe darstellt, tragen zumeist die Mitgliedstaaten. Insbesondere Vertreter aus den neuen Mitgliedstaaten berichten von den Schwierigkeiten, sich die konkrete Bedeutung vieler Kommissionsregeln ohne Kenntnis ihres langjährigen Entstehungsprozesses zu erschließen. Sowohl der Einzelfallcharakter der Kontrolle als auch die allgemeine Formulierung bestimmter Beihilferegeln tragen zur Rechtsunsicherheit auf Seiten möglicher Beihilfempfänger bei, die es deshalb mitunter vorziehen, auf sicherere Maßnahmen auszuweichen oder sogar gänzlich auf Beihilfen zu verzichten.

Die oben festgestellte Reduzierung der Beihilfeniveaus lässt sich auch als eine Antwort auf die Rechtsunsicherheit in den Kontrollverfahren der Kommission beziehungsweise als deren Antizipation verstehen. Eine Erklärung, die ausschließlich auf Beihilfeverboten durch die Kommission beruhte, wäre ungenügend: nur 7% der Kommissionsentscheidungen über Beihilfemaßnahmen fallen negativ aus; ein einziger Fall aus den neuen Mitgliedstaaten wurde bislang negativ entschieden.²⁵ Stattdessen ist die

²⁵ Im Fall „Measures in favour of Frucona Kosice“ erläßt die Kommission die bislang einzige negative Entscheidung hinsichtlich der neuen Mitgliedstaaten (Official Journal C/233/2005). Im Fall „Huta Czystochowa“

(← p. 290) Erklärung für die Beihilfepraxis der Mitgliedstaaten schon *im Vorfeld* möglicher Kommissionsentscheidungen zu suchen. Zunächst können die Mitgliedstaaten die Unsicherheit über den Ausgang einer Kommissionsprüfung selbst dazu nutzen, um Forderungen von Unternehmen nach Beihilfen abzuwehren. Möchte ein Mitgliedstaat eine Beihilfe sicher und zügig gewähren, kann er die Maßnahme auch frühzeitig derart anpassen, etwa durch Senkung der Beihilfesumme, dass eine positive Entscheidung wahrscheinlicher wird. Schließlich ist auch die Nichtanmeldung von Beihilfemaßnahmen eine riskante, aber mögliche Option, die eine schnelle Durchführung der Maßnahmen erlaubt (vgl. UK Department of Trade and Industry 2004) und zu niedrigeren offiziellen Beihilfeniveaus führt.

Umgekehrt lässt sich die teilweise Umlenkung nationaler Beihilfen auf horizontale Ziele durch deren Vorzüge höherer Rechtssicherheit und einer weniger aufwendigen Kommissionsprüfung erklären. Besonders stark kontrolliert und von Rechtsunsicherheit betroffen sind individuelle Beihilfen zur Rettung und Restrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten. Schon allein die Reduzierung dieser sektoralen Beihilfen führt zu einer anteilmäßigen Steigerung horizontaler Beihilfen. Darüber hinaus werden in den neuen Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße horizontale Beihilfeprogramme beschlossen. Auch werden Maßnahmen, die sich in einer Grauzone zwischen horizontalem und sektoralen Charakter bewegen, im Zweifelsfall als horizontale Beihilfen deklariert, um die Wahrscheinlichkeit einer wohlwollenden Kommissionsprüfung zu erhöhen. Schließlich kann erhöhte Rechtssicherheit in von der Kommission bestimmten Bereichen auch dazu führen, dass nationale Akteure bei ihren Regierungen verstärkt darauf drängen, diese Möglichkeiten horizontaler Beihilfen wahrzunehmen.

Jenseits dieser einseitigen Anpassung der Mitgliedstaaten, um die Kommissionskontrolle zu umgehen oder deren Ausgang berechenbarer zu machen, kommt es aber auch zu Konflikten über die Auslegung bestimmter Beihilferegeln. In solchen Konflikten ist nicht von Anfang an klar, welches staatliche Verhalten als regelkonform zu gelten hat, sondern es muss erst ein Kompromiss zwischen Mitgliedstaat und Kommission beziehungsweise innerhalb der Kommission gefunden werden.

war zuvor in weiten Teilen positiv, in einem Aspekt negativ entschieden worden (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, siehe Presseerklärung IP/05/842 der Kommission) [Stand: November 2006].

In Konflikten mit einzelnen Mitgliedstaaten besteht die Herausforderung für die Kommission darin, eine möglichst einheitliche Anwendung europäischen Beihilferechts zu gewährleisten und gleichzeitig dem Einzelfall gerecht zu werden. In der Vergangenheit haben Versuche der Mitgliedstaaten, Grauzonen im Beihilferecht auszunutzen, häufig eher zu einer Weiterentwicklung und Straffung der Kontrolle durch die Kommission geführt (Gross 2003: 101). Um die Zahl der Konflikte und potenziellen Druck im Vorfeld von Kommissionsentscheidungen zu minimieren, versucht die Kommission, die Mitgliedstaaten intensiv in die Kodifizierung und Überarbeitung ihres *soft laws* mit einzubeziehen. Dennoch lassen sich in beschränktem Umfang auch in Einzelfällen Zugeständnisse der Kommission gegenüber Mitgliedstaaten nachweisen – im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten vorwiegend dann, wenn es sich um Fälle mit klarem Übergangscharakter und ohne zu erwartende Präzedenzwirkung handelt. Die erste Entscheidung in einem Fall aus den neuen Mitgliedstaaten fiel wohl auch deshalb (**← p. 291**) positiv aus, weil es sich um eine sehr spezielle Maßnahme ohne Wiederholungsgefahr handelte.²⁶ Auch dass sich die Kommission in mehreren tschechischen Fällen unzuständig erklärte, da die Beihilfemaßnahmen bereits vor der Erweiterung vereinbart worden waren, kann als Zugeständnis gewertet werden (Rapp 2005: 414).

Aber auch innerhalb der Kommission ist die Auslegung und Anwendung der Beihilferegeln nicht immer unumstritten. Teilweise konkurrieren unterschiedliche juristische und ökonomische Betrachtungsweisen. Hinzu kommen aber auch politische Zielkonflikte – umso ausgeprägter, je stärker die Beihilfekontrolle aktiv als Instrument europäischer Politik eingesetzt wird. Das prominenteste Beispiel eines politischen Zielkonflikts ist die Kontrolle nationaler Regionalbeihilfen (vgl. Cini/McGowan 1998: 148; Wislade 2003; Gross 2003: 59). So wurde nach der Erweiterung eine Neuformulierung der regionalen Beihilfeleitlinien zu den Artikeln 87(3)(a) und 87(3)(c) des EG-Vertrages notwendig (vgl. Battista 2005: 411f.). Aus einer streng wettbewerbsorientierten

²⁶ In der ersten abschließenden Entscheidung eines Hauptprüfverfahrens wurde die Rettung des Stahlproduzenten Huta Czesochowa nicht als Beihilfemaßnahme gewertet und somit ganz im Sinne Polens entschieden. Abweichend von einem Protokoll zum Beitrittsvertrag mit Polen, in dem die Liquidierung des Unternehmens vorgesehen war, konnte der zweitgrößte Stahlproduzent Polens somit gerettet und an einen ukrainischen Investor verkauft werden. Siehe: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/842> [31.05.2006].

Perspektive war vor allem eine Verringerung der Regionalbeihilfen anzustreben – aus einer Kohäsionsperspektive hingegen eine Konzentration der Beihilfen auf besonders bedürftige Regionen. Dabei sollte Bedürftigkeit aus Sicht der ärmeren Mitgliedstaaten ausschließlich im europäischen Vergleich bestimmt werden – aus Sicht der reicheren Mitgliedstaaten hingegen auch nach nationalem Maßstab, um sich somit zumindest teilweise die Möglichkeit einer regionalen Beihilfepolitik zu bewahren. Die neuen regionalen Beihilfeleitlinien²⁷ stellen einen Kompromiss zwischen diesen verschiedenen Positionen dar.

4 Schlussfolgerungen

Bislang, so das Argument, hat sich die Europäisierungsliteratur überwiegend mit der Implementierung von Sekundärrecht beschäftigt. Dementsprechend standen nur bestimmte Formen der Governance und bestimmte Policies im Mittelpunkt des Interesses. Zahlreiche Europäisierungsstudien befassen sich damit, wie von europäischer Ebene auf die Politik der Mitgliedstaaten steuernd durch direkte, sekundärrechtliche Vorgaben – Richtlinien und Verordnungen – eingewirkt wird. Die dabei untersuchten Politikfelder entstammen typischerweise dem Bereich positiver Integration (Knill/Lehmkuhl 2002: 258). Auch die Literatur zu neuen Formen der Governance befasst sich mit der nationalen Umsetzung von Zielvorgaben, die auf europäischer Ebene vereinbart wurden. Allerdings sind diese Zielvorgaben nicht bindend und werden vorwiegend in Politikfeldern vereinbart, in denen bislang wenig rechtliche Integration erfolgt ist.

Dagegen haben wir in diesem Aufsatz die Vielfalt von Europäisierungseffekten aufgrund negativer Integration betont. Damit wurde der Blick auf Bereiche gelenkt, in denen Policy-Making klassischerweise auf nationaler Ebene stattfindet und die deshalb (← p. 292) nur unterdurchschnittliche Aufmerksamkeit in der Europaforschung erhalten. Dennoch, so haben die Beispiele gezeigt, unterliegt nationale Politik auch in diesen Bereich erheblichem auf europäischer Ebene erzeugtem Anpassungsdruck. Der Einfluss und die Formenvielfalt europäischer Steuerung geht dabei deutlich über die in der Literatur beschriebene Möglichkeit eines horizontalen Regulierungswettbewerbs (Bulmer/Radaelli 2005: 348) hinaus.

²⁷ Online: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional/rag_en.pdf [31.05.2006].

Zunächst hat negative Integration direkt den Wegfall nationaler Handlungsoptionen zur Folge. So dürfen die Mitgliedstaaten im Bereich der Dienstleistungsfreiheit nicht gegenseitig ihre Märkte abschotten, indem sie z. B. von Dienstleistungserbringern aus dem EU-Ausland zusätzliche Papiere verlangen. Zudem dürfen sie auch ihre eigenen Bürger nicht daran hindern, Dienstleistungen zu erbringen, wenn eine Grenzüberschreitung gegeben ist (Barnard 2004: 331f.). Negative Beihilfeentscheidungen der Kommission untersagen den Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen beziehungsweise fordern die Rückzahlung bereits erfolgter Beihilfen. Darüber hinaus wirkt negative Integration aber auch indirekt als Opportunitätsstruktur. Einerseits können darüber bewusst europäische Ziele gefördert werden. Da die Beihilfekontrolle der Kommission nicht in allen Bereichen gleichermaßen streng und mit ähnlicher Rechtssicherheit operiert, werden die Mitgliedstaaten nicht nur in Richtung einer Absenkung, sondern auch einer Umlenkung nationaler Beihilfen beeinflusst. Schließlich entstehen aus der Opportunitätsstruktur negativer Integration aber auch Anreize, die nicht unbedingt von europäischer Seite intendiert sein müssen. Die deutsche Debatte um die Einführung eines Mindestlohns hat dabei gezeigt, dass nicht zwangsläufig ein horizontaler *race to the bottom* zwischen den Mitgliedstaaten die Folge sein muss. Im Bereich nationaler Beihilfen haben die Mitgliedstaaten immer wieder mit Umgehungsversuchen auf die Kommissionskontrolle zu reagieren versucht, was wiederum zu deren Ausweitung beigetragen hat.

Betont wurde auch die Rolle von Rechtsunsicherheit im europäischen Kontext. Besonders ausgeprägt ist diese Unsicherheit dort, wo es um die verbleibenden nationalen Handlungsoptionen angesichts negativer Integration geht. Dabei lassen sich Konflikte über die Auslegung europäischen Vertragsrechts und deren Auswirkungen auf die nationale Politik in den von der Implementierungsforschung geprägten Begriffen *Compliance* beziehungsweise *Non-Compliance* meist nur unzureichend beschreiben. So sind Entscheidungen der Kommission oder Urteile des EuGH nicht nur Aussagen über die Politik der Mitgliedstaaten und deren Regelkonformität, sondern zugleich Auslegung und oftmals Fortentwicklung des Integrationsbestandes. Gerade im Umgang mit der Rechtsunsicherheit an der Grenze zwischen negativer Integration und dem verbleibendem nationalen Handlungsspielraum haben sich in der Vergangenheit neue Formen der Integration und der europäischen Governance – etwa das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung oder das *soft law* im Beihilfebereich – entwickelt. Nur mit einer breiteren Konzeption von Europäisierungsmechanismen kann das ganze Spektrum europäischer

Governance und die Wechselwirkung zwischen unterschiedlichen Formen der Governance erfasst werden. (← p. 293)

Literatur

- Atanasiu, Isabela*, 2001: State Aid in Central and Eastern Europe, in: *World Competition* 24, 257-283.
- Atanasiu, Isabela*, 2005: EC State Aid Policy with Respect to Soft Budgetary Constraints: Tax and Social Security Contribution Payment Arrears, in: *European State Aid Law Quarterly* 4, 597-608.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.*, 1962: Two Faces of Power, in: *American Political Science Review* 56, 947-952.
- Barnard, Catherine*, 2004: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford/New York.
- Battista, Jasmin*, 2005: Latest Developments in Regional and Horizontal State Aid, in: *European State Aid Law Quarterly* 4, 407-413.
- Börzel, Tanja A.*, 2001: Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?, in: *Journal of European Public Policy* 8, 803-824.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford / New York, 57-82.
- Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M.*, 2005: The Europeanization of National Policy, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian* (Hrsg.), *The Member States of the European Union*. Oxford / New York, 338-359.
- Christen, Torsten G.*, 2004: Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung, in: *Bundesarbeitsblatt* 3, 4-16.
- Cini, Michelle*, 2001: The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime, in: *Journal of European Public Policy* 8, 192-207.
- Cini, Michelle/McGowan, Francis*, 1998: *Competition Policy in the European Union*. Houndmills/ London.
- Czommer, Lars/Worthmann, Georg*, 2005: Von der Baustelle auf den Schlachthof. Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche. IAT- Report 2005-03.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi/Richardson, Jeremy*, 2001: Implementing EU public policy, in: *Richardson, Jeremy* (Hrsg.) *European Union*. London, New York, 335-356.
- Ehlermann, Claus-Dieter*, 1993: Wettbewerbspolitik im Binnenmarkt, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 39, 793-797.
- Eichhorst, Werner*, 2005: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38, 197-217.
- Eising, Rainer*, 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 387-416.
- European Commission*, 2005: *State Aid Action Plan: Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-2009*. Brüssel.

- Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver*, 2004: Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?, in: *West European Politics* 27, 452-473.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio* (Hrsg.), 2003: *The Politics of Europeanization*. Oxford / New York.
- Green Cowles, Maria/Caporaso, James A./Risse, Thomas* (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. London.
- Gross, Ivo*, 2003: *Das europäische Beihilfenrecht im Wandel. Probleme, Reformen und Perspektiven*. Bamberg.
- Hartlapp, Miriam*, 2005: Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, Politik-Verbände-Recht: Die Umsetzung europäische Sozialpolitik, Band 3. Frankfurt/Main. (← p. 294)
- Hashi, Iraj/Balcerowicz, Ewa*, 2004: The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic, Conference Paper: Third Annual EEFS Conference. Gdansk.
- Hatzopoulos, Vassilis*, 2002: Killing National Health and Insurance Systems but Healing Patients? The European Market for Health Care Services after the Judgments of the ECJ in Vanbraekel and Peerbooms, in: *Common Market Law Review* 39, 683-729.
- Hix, Simon/Goetz, Klaus H.*, 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems, in: *West European Politics* 23, 1-26.
- Joerges, Christian*, 2005: Rethinking European Law's Supremacy with Comments by Damian Chalmers, Rainer Nickel, Florian Rodl, Robert Wai, EUI Working Paper Law No. 2005/12.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk*, 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: *European Integration online Papers* 3.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk*, 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: *European Journal of Political Research* 41, 255-280.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 2005: Compliance, Competition and Communication: Different Approaches to European Governance and their Impact on National Institutions, in: *Journal of Common Market Studies* 43, 583-606.
- Kohler-Koch, Beate*, 2000: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: *Knodt, Michèle /Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt/Main, 11-31.
- Leibfried, Stephan*, 2005: Social Policy. Left to Courts and Markets?, in: *Wallace, Helen/Wallace; William/Pollack, Mark A.* (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, 5th edition. Oxford, 243-278.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, MPIfG Working Paper 01/2 Mai 2001. Köln: Max -Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mbaye, Heather A.D.*, 2001: Why national States comply with Supranational Law, in: *European Union Politics* 2, 259-281.
- Olsen, Johan P.*, 2002: The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 921-952.
- Radaelli, Claudio M.*, 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford / New York, 27-56.

- Rapp, Julia*, 2005: State Aid in the Accession Countries - Sorting Through the Confusion, in: *European Competition Law Review* 26, 410-415.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caporaso, James A.*, 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: *Green Cowles, Maria/Caporaso, James A./Risse, Thomas* (Hrsg.), *Transforming Europe*. Ithaca / London, 1-20.
- Röller, Lars-Hendrik*, 2005: Der ökonomische Ansatz in der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Monopolkommission* (Hrsg.) *Zukunftsperspektiven der Wettbewerbspolitik*. Colloquium anlässlich des 30-jährigen Bestehens der Monopolkommission am 5. November 2004 in der Humboldt-Universität zu Berlin. Baden-Baden, 37-46.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford / New York.
- Schmidt, Susanne K.*, 1998: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung* Köln, Bd. 33. Frankfurt/Main.
- Schmidt, Susanne K.*, 2004: Rechtsunsicherheit statt Regulierungswettbewerb: Die nationalen Folgen des europäischen Binnenmarkts für Dienstleistungen. Habilitationsschrift. Hagen: FernUniversität Hagen.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen*, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, 1-39.
- Temming, Felipe* 2005: EU-Osterweiterung: Wie beschränkt ist die Dienstleistungsfreiheit?, in: *RdA*, Heft 3, S. 186-192.
- Töller, Annette*, 2004: The Europeanization of Public Policies - Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results, in: *European Integration online Papers* 8. (← p. 295)
- Töller, Annette E.*, 2003: Die Europäisierung der deutschen Umweltpolitik. Manuskript, Hamburg.
- Treib, Oliver*, 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 506-528.
- UK Department of Trade and Industry*, 2004: *Taking Account of State Aid Issues in Policy Making. A Risk-Based Approach*. London.
- Westlake, Martin*, 1995: *The Council of the European Union*. London.
- Wishlade, Fiona G.*, 2003: *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*. The Hague, London, New York.
- Wolf, Dieter*, 2005: State Aid Control at the National, European, and International Level, in: *Zürn, Michael/Joerges, Christian* (Hrsg.), *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*. Cambridge, 65-117.
- Woolfson, Charles/Jeff Sommers*, 2006: Labour Mobility in Construction: European Implications of the Laval un Partneri Dispute with Swedish Labour, in: *European Journal of Industrial Relations* 12, 49-68. (← p. 296)