



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Verspätete Umsetzung von EU-Richtlinien in Österreich“

verfasst von / submitted by

Paul Preuer, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of  
Master of Arts (MA)

Wien, 2016 / Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft UG2002

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Claudius Müller



# Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei all denjenigen bedanken, die mich ganz wesentlich bei der Anfertigung dieser Masterarbeit unterstützt haben.

Dieser Dank gilt in erster Linie Herrn Prof. Wolfgang C. Müller für die Betreuung dieser Masterarbeit. Er nahm sich stets Zeit für meine Anliegen und seine wertvollen Ratschläge und Anregungen haben einen großen Teil zur Fertigstellung dieser Arbeit beigetragen.

Ganz besonders danken möchte ich ebenfalls Herrn Dr. Marcelo Jenny. Er förderte mein Interesse am Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Gesetzgebung und hatte stets ein offenes Ohr für meine Fragen und verwendete viel Zeit darauf, frühere Versionen dieser Arbeit zu lesen und mit mir zu diskutieren.

Weiters gilt mein Dank Herrn Dr. Laurenz Ennser-Jedenastik und Herrn Alejandro Ecker. Sie ließen mich an ihrem Wissen und ihrer Erfahrung mit Ereigniszeitanalysen teilhaben und bestärkten mich in der Anwendung dieser Methode.

Ebenso möchte ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forschungsseminars am Institut für Staatswissenschaft sowie der Masterseminare von Frau Prof. Sylvia Kritzinger und Herrn Prof. Müller für ihre konstruktive Kritik und ihre hilfreichen Hinweise danken.

Besonders möchte ich Veronika danken, die mich immer zum Weitermachen motivierte, wenn mir die Motivation fehlte, und mich ablenkte, wenn ich mich in der Arbeit verrannte. Außerdem danke ich ihr dafür, dass sie jede Fassung dieser Arbeit durcharbeitete und Korrektur las. Ebenso großer Dank gilt meiner Mutter, die mich stets ermutigte, meiner Neugierde nachzugehen, und mich in meinen Entscheidungen bestärkte. Ihre Unterstützung schuf die Voraussetzung für diese Arbeit.

Zuletzt möchte ich mich bei Patricia, Matthias, Ricarda und Klaus für die gemeinsame Zeit in Vorlesungen, Seminaren, Bibliotheken und Mittagspausen bedanken. Ihre aufmunternden Worte halfen über Zweifel hinweg.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Danksagung</b>	<b>i</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>v</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>vii</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Gemeinschaftsrecht und seine Umsetzung</b>	<b>5</b>
2.1. Entstehung von Gemeinschaftsrecht . . . . .	5
2.2. Die Beteiligung Österreichs an der Entstehung von Gemeinschaftsrecht	8
2.3. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht . . . . .	10
2.4. Vertragsverletzungsverfahren als Konsequenz der Nichtumsetzung . .	12
2.5. Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung von Gemeinschaftsrichtli- nien in Österreich . . . . .	14
<b>3. Theoretischer Hintergrund und Hypothesen</b>	<b>19</b>
3.1. <i>Enforcement</i> -Ansatz . . . . .	19
3.2. <i>Management</i> -Ansatz . . . . .	21
3.3. Merkmale der Richtlinien . . . . .	23
3.4. Merkmale der Umsetzungsinstanzen . . . . .	28
<b>4. Daten und Methode</b>	<b>33</b>
4.1. Fallauswahl . . . . .	33
4.2. Datenerhebung . . . . .	35
4.2.1. Eigenrecherche in der Literatur . . . . .	35
4.2.2. EUR-Lex . . . . .	38
4.2.3. Datenerhebung mittels EUR-Lex . . . . .	38
4.3. Datenstruktur . . . . .	39
4.3.1. Ebene der Richtlinie . . . . .	40
4.3.2. Ebene der Umsetzungsmaßnahme . . . . .	41

4.3.3. Ausschlüsse von Beobachtungen . . . . .	41
4.4. <i>Survival Analysis</i> -Modell . . . . .	46
4.4.1. Ereignis und Überlebenszeit . . . . .	46
4.4.2. Erste Umsetzungsmaßnahmen . . . . .	47
4.4.3. Modellannahmen und Spezifikation . . . . .	48
4.5. Operationalisierung . . . . .	52
4.5.1. Merkmale der Richtlinie . . . . .	52
4.5.2. Merkmale der Umsetzungsinstanzen . . . . .	56
<b>5. Analyse und Ergebnisse</b>	<b>61</b>
5.1. Univariate Analyse . . . . .	62
5.1.1. Merkmale der Richtlinie . . . . .	62
5.1.2. Merkmale der österreichischen Umsetzungspraxis . . . . .	67
5.2. Multivariate Analyse . . . . .	69
5.2.1. Merkmale der Richtlinie . . . . .	69
5.2.2. Merkmale der österreichischen Umsetzungspraxis . . . . .	74
<b>6. Schluss</b>	<b>81</b>
<b>A. Anhang</b>	<b>85</b>
<b>Literatur</b>	<b>95</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>105</b>
<b>Abstract</b>	<b>107</b>

# Abbildungsverzeichnis

5.1. Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen für kategoriale Variablen . . . . .	65
5.2. Kumulierte <i>baseline hazards</i> für die Periode vor und nach der BMG- Novelle 2003 . . . . .	78
A.1. Graphische Überprüfung der <i>proportional hazard</i> -Annahme mittels der Darstellung der Schoenfeld Residuen gegen die Zeit . . . . .	91



# Tabellenverzeichnis

4.1. Richtlinien-Einträge des Sektor-3 (nach Beschlussjahr der Richtlinien)	42
4.2. Einträge zu österreichischen Umsetzungsmaßnahmen in Sektor-7 (nach Beschlussjahr der Richtlinien) . . . . .	42
4.3. Ausschluss von Einträgen . . . . .	45
5.1. Verteilung der vor Ablauf und nach Ablauf des Stichtages umgesetzten Richtlinien, 2000–2010 . . . . .	62
5.2. Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und Ebene Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, 2000–2010 . . . . .	72
A.1. Einfluss von Merkmalen der Richtlinie und Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, getrennt für die ersten drei Jahre der Analysezeit . . .	86
A.2. Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und Ebene Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, monatliche Beobachtungen zwischen 2000–2010. . . . .	92
A.3. Einfluss von Merkmalen der Richtlinie und Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, getrennt nach Spezifikation für Gruppeneffekte, wöchentliche Beobachtungen zwischen 2000–2010. . . . .	93



# 1. Einleitung

Mitte der 1980er wurde sowohl der Europäischen Kommission als auch der rechts- und politikwissenschaftlichen Forschung bewusst, dass die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts hatten. Die Einheitliche Europäische Akte weitete 1987 die Kompetenzen der Gemeinschaft aus. Die Errichtung des Binnenmarktes verlangte von den Mitgliedstaaten die rechtliche Umsetzung und Anwendung von rund 300 Rechtsakten, darunter 282 Richtlinien (Duina 1997, 155; Hix 2005, 76).

1991 waren diese 282 Richtlinien zu lediglich 65 Prozent umgesetzt und nur 24 Richtlinien davon waren von allen zwölf Mitgliedstaaten implementiert (Bursens 2002, 173–174; Knill 2006, 355–356; Mastenbroek 2005, 1104, 2007, 2–3). Das Umsetzungsdefizit wurde erstmals dringlich.

Seit 1991 sind viele neue Richtlinien hinzugekommen, die Probleme blieben jedoch gleich: Die Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten die Fristen von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften (EG) bzw. der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> einzuhalten.

Richtlinien stellen eine besondere Herausforderung dar, weil sie sowohl rechtlich umgesetzt (*legal transposition*) als auch praktisch angewandt (*practical application*) werden müssen. Im Unterschied zu Verordnungen und Beschlüssen der Gemeinschaft, können die Mitgliedstaaten Richtlinien nicht direkt anwenden, sondern müssen diese zuerst in nationales Recht übertragen bzw. umsetzen, d.h. sie müssen gesetzgeberisch aktiv werden. Zwar schreiben Richtlinien nicht vor, wie die Umsetzung aussehen soll, allerdings sind die Mitgliedstaaten zeitlich eingeschränkt, weil jede Richtlinie bestimmt, bis wann die rechtliche Umsetzung zu erfolgen hat.

Dabei dient die Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht der Verfolgung gemeinsamer Ziele und stellt keinen Wert an sich dar (Mayntz 1980a, 240–241). Die Mitgliedstaaten sind über sämtliche Vorhaben der Gemeinschaft informiert so-

---

1. Die beiden Begriffe *Europäische Gemeinschaften* (EG) und *Europäische Union* (EU) wurden in dieser Arbeit weitestgehend synonym verwendet. Soweit der EU-Begriff einen Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages am 1. Dezember 2009 betrifft, ist meist die erste Säule der Union (EG und Euratom) gemeint.

wie in den Entscheidungsfindungsprozess eingebunden und beschließen einen Großteil des Gemeinschaftsrechts im Konsens. Dennoch setzen die Mitgliedstaaten rund die Hälfte des Gemeinschaftsrechts verspätet um.

Seit seinem EU-Beitritt 1995 ist auch Österreich in allen europäischen Gremien vertreten und stimmte bisher nur in wenigen Fällen gegen einen Beschluss (Pircher 2015). Nichtsdestotrotz gehört es regelmäßig zu jener Ländergruppe mit den größten Umsetzungsschwierigkeiten und führt diese Gruppe auch gelegentlich an (zuletzt im Mai 2014, siehe Börger 2015, 146). Die vorliegende Arbeit verfolgte somit die Frage: Welche Faktoren verzögerten die Umsetzung von Richtlinien in Österreich?

Die Umsetzung oder der Vollzug von Richtlinien umfasst grundsätzlich beides: die rechtliche Transposition und die praktische Anwendung. Die vorliegende Arbeit interessiert sich nur für die rechtliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich, d.h. der Schaffung „generelle[r] staatliche[r] Rechtsvorschriften“ (Ranacher 2002, 14).

In den Internationalen Beziehungen sind *compliance*-Probleme seit langem bekannt. Zwischenstaatliche Abkommen werden feierlich beschlossen, doch die Vertragsstaaten halten sich nicht an ihre Vereinbarung. Nicht zufällig machen Studien zum europäischen Umsetzungsdefizit Anleihen bei den Theorien der Internationalen Beziehungen. Der *enforcement*-Ansatz sieht die Vertragsstaaten in der Verantwortung. Diese seien unwillig die Kosten für Veränderungen zu tragen, wenn die Beibehaltung des Status quo günstiger erscheint (Downs *et al.* 1996). *Management*-Theoretiker hingegen unterstellen den Staaten keinen fehlenden Willen. Unabhängig davon, ob die Vertragsstaaten ein Abkommen unterstützen oder ablehnen, würden sie vertragsbrüchig, wenn ihnen die nötigen Kapazitäten und Ressourcen fehlen (Chayes und Chayes 1995).

Auf dieser theoretischen Grundlage untersuchte ich, welche Faktoren auf Ebene der Richtlinie oder auf nationaler Ebene Einfluss auf die Umsetzungsdauer hatten. Zunächst testete ich, ob die Länge der Frist und die verbleibende Zeit bis zum Stichtag eine Auswirkung auf das Umsetzungsrisiko hatte (H1). Gelingt es den Mitgliedstaaten nämlich nicht, rechtzeitig Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen, droht ein Vertragsverletzungsverfahren. In einer nächsten Hypothese wurde daher angenommen, dass die Einleitung eines Verfahrens die Beibehaltung des Status quo verteuerte und das Umsetzungsrisiko erhöhte (H2).

Anschließend überprüfte ich zwei Faktoren, die Rückschlüsse auf die Entstehung der Richtlinie erlaubten, und zwei Merkmale, die ihren Inhalt und ihre Form kennzeichneten. Zunächst testete ich, ob der Urheber (H3) und auftretende Konflikte

während der Entscheidungsfindungsphase (H4) sich auf die Umsetzung auswirkten. So sollten Kommissionsrichtlinien für die Mitgliedstaaten leichter zu transponieren sein, weil Richtlinien des Rates durch die langen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten verwässert sind. Unter Konflikten während den Verhandlungen leidet die Qualität weiter, wodurch dann wiederum die Umsetzung auf nationaler Ebene schwieriger werden sollte. Andererseits kontrollierte ich die Auswirkungen der Art der Richtlinie (H5) sowie deren Länge (H6). Kurze Richtlinien, die der Anpassung von bestehendem Recht dienen, sollten meiner Erwartung entsprechend, weniger Umsetzungsprobleme bereiten.

Dieser Analyse auf Ebene der Richtlinien folgte eine Untersuchung von österreichspezifischen Faktoren. Richtlinien schreiben nicht vor, wie sie in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Obwohl es keine gemeinschaftlichen Vorschriften bezüglich der Umsetzung gibt, muss Österreich Schranken der eigenen Rechtstradition und der Verfassung beachten. Der Einfluss dieser Schranken wurde untersucht, wobei meine Erwartungen waren, dass eine hohe Anzahl von Maßnahmen (H7), der parlamentarische Gesetzgebungsprozess (H8) sowie die Einbindung der Bundesländer (H9) sich nachteilig auf das Umsetzungsrisiko auswirkten.

Zudem überprüfte ich den Wahlzyklus. Ich erwartete, dass die österreichische Regierung die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zeitlich plant. Regierungen wollen demnach die Umsetzung von Richtlinien vor Ablauf der Legislaturperiode zum Abschluss bringen, weshalb sich das Umsetzungsrisiko gegen Ende der Periode vergrößern sollte (H10).

Zuletzt erwartete ich, dass die zentrale Koordination und Kontrolle des Umsetzungsprozesses einen positiven Einfluss auf der Umsetzungsrisiko haben sollte (H11). Mit Antritt des Kabinetts Schüssel II im Jahr 2003 wurden diese Kompetenzen erstmals zentral im Bundeskanzleramt eingerichtet.

Die Untersuchung verwendete ich einen Datensatz mit allen Richtlinien, welche zwischen 1. Jänner 2000 und 31. August 2010 vom Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament oder der Europäischen Kommission erlassen worden waren. Bisherige *compliance*-Studien beschränkten sich meist auf einen kürzeren Zeitraum oder auf wenige Politikbereiche. Ausnahmen bildeten die Untersuchungen von Mastenbroek (2003, 2007), Borghetto *et al.* (2006), Toshkov (2008), Luetgert und Dannwolf (2009) sowie von König und Luetgert (2009). Die letzten drei Arbeiten verglichen zudem die Umsetzungserfolge in mehreren Länder. Erstmals konnte so die Umsetzungspraxis eines föderalen Staates über einen längeren Zeitraum untersucht werden. Einzelfallstudien erlauben zudem eingehende Untersuchungen des Falles. So

standen hier sowohl Daten von europäischen als auch von österreichischen Quellen zur Verfügung.

Die Auswertung erfolgte mittels eines *survival analysis*-Modells. *Survival analysis*-Modelle eignen sich für diese Art der Daten und sind in der Literatur etabliert. Konkret wurde ein zeitdiskretes *Cox proportional hazards* Modell geschätzt, sodass es möglich war, Veränderungen einzelner Variablen während des Beobachtungszeitraumes festzuhalten.

Die Analyse zeigte, dass nicht nur konstitutionelle Vorgaben, wie die Art des Rechtsaktes oder die Einbindung der Bundesländer, Auswirkungen auf das Umsetzungsrisiko hatten, sondern dass auch bewusste Entscheidungen Österreichs die Umsetzung beeinflussten. Österreich verzögerte seine Umsetzungsmaßnahmen bis zum Ablauf der Frist und riskierte auch Verspätungen. Bei der Androhung von Sanktionen nahm das Umsetzungsrisiko zu. Ebenso nützte die österreichische Regierung ihren Spielraum, um die Umsetzung von Richtlinien noch vor der nächsten Wahl zum Abschluss zu bringen. Wie erwartet, erhöhte auch die zentrale Koordination durch das Bundeskanzleramt ab 2003 die Umsetzungsrate.

Im folgenden Abschnitt 2 wird die Entstehung von Gemeinschaftsrecht und der rechtliche Rahmen, der für die Umsetzung in Österreich gilt, näher erläutert. Daran schließt die Debatte zwischen *enforcement*- und *management*-Ansatz an, welche den theoretischen Hintergrund dieser Arbeit gebildet hat. Auf diesem theoretischen Fundament sowie der empirischen Literatur aufbauend, generierte ich meine Hypothesen (Abschnitt 3). Vor der empirischen Überprüfung, ging ich in Abschnitt 4 auf die Datengewinnung und die Operationalisierung meiner Hypothesen ein. Zum Abschluss folgt die univariate und multivariate Analyse und die Präsentation der Ergebnisse (Abschnitt 5).

## **2. Gemeinschaftsrecht und seine Umsetzung**

In diesem Abschnitt wird darauf eingegangen, wie Gemeinschaftsrecht entsteht, wer dafür zuständig ist und für wen es gilt. Bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien spielen auch die Rechtstraditionen und -systeme der Mitgliedstaaten eine Rolle. Aus diesem Grund beschrieb ich kurz den rechtlichen Rahmen, welcher die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich umgibt.

### **2.1. Entstehung von Gemeinschaftsrecht**

Als wichtigste Gesetzgeber fungieren die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP) und die Mitgliedstaaten, welche im Rat der Europäischen Union (meist kurz Rat genannt) vertreten sind (Hix 2005; Thomson 2011). Der Kommission kommt das Initiativrecht zu, d.h. sie erstellt Vorlagen für die Rechtsakte, welche sie an den Rat und das EP weiterleitet. Dabei kann sie Anregungen von Außenstehenden aufnehmen, ist dazu allerdings nicht verpflichtet (Thomson 2011, 79). Für Kommissionsbeschlüsse reicht eine absolute Mehrheit ihrer Mitglieder aus. Im Falle von Stimmgleichheit entscheidet der Kommissionspräsident. Die Kommission ist jedoch bemüht, ihre Vorlagen einstimmig zu beschließen, da sie dem Prinzip der kollektiven Verantwortung unterliegt (Hix 2005, 41).

In vielen Nationalstaaten können die Parlamente einen Teil der Gesetzgebung an die Regierung abgeben. Materien, die ein schnelles Vorgehen benötigen, sehr technisches Detailwissen erfordern oder politisch wenig umstritten bzw. bedeutungslos sind, delegiert die Legislative an die Exekutive. Auch der Rat und das Europäische Parlament können ihre legislative Kompetenz an die Kommission abgeben. So hat die Kommission die Möglichkeit, ohne Beteiligung von Rat und Parlament, Richtlinien, Verordnungen oder Beschlüsse zu erlassen (so genanntes Tertiärrecht oder Ausführungsrecht) (Hix 2005, 49).

Im Zuge des regulären Gesetzgebungsverfahrens<sup>2</sup> kommt der Kommission lediglich das Initiativrecht zu. Sie initiiert Vorschläge, über welche Rat und EP abstimmen. Abhängig vom Gesetzgebungsverfahren entscheidet der Rat alleine (*Konsultationsverfahren*) oder gemeinsam mit dem EP (*Mitentscheidungsverfahren*). Welches Gesetzgebungsverfahren angewandt wird, hängt von der Materie ab und ist in den Gründungsverträgen geregelt.

Im *Konsultationsverfahren* entscheidet nur der Rat mit qualifizierter Mehrheit oder Einstimmigkeit über die Annahme oder Ablehnung einer Kommissionsvorlage. Nur die Abänderung einer Vorlage braucht ein Einstimmigkeitsvotum. Das EP wird vom Rat konsultiert und kann eine Stellungnahme abgeben, die allerdings nicht bindend ist (Thomson 2011, 8–13). Die Kompetenzen des Parlaments wurden mit den Vertragsreformen schrittweise ausgedehnt. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) richtete das *Verfahren der Zusammenarbeit* (auch *Kooperationsverfahren*) 1987 ein, welches dem Parlament eine zweite Lesung der Gemeinsamen Standpunkte des Rates erlaubte.

Der Vertrag von Maastricht 1993 schuf das *Mitentscheidungsverfahren* (oder *Ko-dezisionsverfahren*), welches die Zustimmung des EP zu allen Beschlüssen verlangte. Dieses Verfahren stellte das Parlament dem Rat gleich. Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens wurde in den folgenden Vertragsreformen (Amsterdam 1999 und Nizza 2003) auf immer neue Kompetenzbereiche der Gemeinschaft ausgedehnt und löste das Verfahren der Zusammenarbeit ab (siehe dazu Hix 2005, 78).

Der Vertrag von Lissabon trat am 1. Dezember 2009 in Kraft und macht das frühere Mitentscheidungsverfahren zum *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* (Artikel 289 VAEU). Das Konsultationsverfahren ist nur mehr in Bereichen gebräuchlich, bei denen die Nationalstaaten den alleinigen Gestaltungsspielraum behalten möchten, wie z.B. Steuer-, Zuwanderungs- oder Asylgesetzgebung (Thomson 2011, 13).

Obwohl das Mitentscheidungsverfahren meist nur die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit verlangt (Thomson 2011, 10–12), entscheidet der Rat beinahe immer mit Einstimmigkeit. Die Literatur kennt verschiedene Ursachen für das Abstimmungsverhalten im Rat. So werden informelle Regeln angeführt, welche historisch gewachsen sind. Heisenberg sprach von einer „culture of consensus“ (Heisenberg 2005, 68), deren Fundament der französische Präsident de Gaulle legte. De Gaulle setzte 1966 den *Luxemburger Kompromiss* gegen den Willen der anderen Mitgliedstaaten durch. Weiterhin musste in all jenen Fällen Einstimmigkeit angestrebt wer-

---

2. Das reguläre Gesetzgebungsverfahren schafft so genanntes Sekundärrecht. Als europäisches Primärrecht gelten die Gemeinschaftsverträge und ihre Reformen.

den, bei denen grundlegende Normen eines Mitgliedstaates betroffen waren – selbst wenn formal ein qualifizierter Mehrheitsbeschluss ausgereicht hätte. Diese informelle Regel, immer einstimmige Beschlüsse zu treffen, überlebte bis heute sämtliche Vertragsreformen und Erweiterungen. Zudem bietet dieses System viele Gelegenheiten für Tauschhandel. Mitgliedstaaten stimmen einer Vorlage entgegen ihren Präferenzen zu, um im Gegenzug die Zustimmung bei anderen Vorlagen zu bekommen, die für sie wichtiger ist.

In anderen Erklärungen ist die Bedeutung des informellen *Luxemburger Kompromisses* geringer. Sie behaupteten, Repräsentanten der Mitgliedstaaten würden mit der konsensualen Beschlussfassung im Rat eine „blame avoidance“-Strategie (Novak 2013) verfolgen. Die Sitzungsprotokolle der Ratssitzungen werden nicht veröffentlicht, sondern lediglich die Abstimmungsergebnisse werden publik gemacht. Bei der Abstimmung selbst fragt der Vorsitzende, wer den Vorschlag ablehnt. Alle, die sich nicht melden, geben somit der Vorlage ihre (stille) Zustimmung.

Regierungen, welche eine Vorlage eigentlich ablehnen, brauchen mit ihrer stillen Zustimmung zuhause vor Wählern und Parlamenten nicht zugeben, dass es ihnen nicht gelungen ist, ihre Interessen durchzusetzen. Gleichzeitig vermeiden sie es, sich offen als Unterstützer zu deklarieren. Ein ähnliches Argument zur Erklärung, warum die Mitgliedsländer meist einstimmig ihre Entscheidungen treffen, vermutet: Die Vertreter der Mitgliedstaaten wollen öffentliche Niederlagen vermeiden und ihre Interessen durchsetzen, was zu langen Verhandlungen führt, an deren Ende jedes Mitglied einen Teilsieg errungen hat. Smeets verglich die Verhandlungen mit dem *Caucus-Rennen* bei *Alice im Wunderland*: „[E]verybody wins and all must have prizes“ (Smeets 2015, xviii).

Mitgliedstaaten, die eine Minderheitenposition vertreten, haben zudem die Möglichkeit, eine Koalition mit gleichgesinnten Staaten zu bilden. Ist eine solche Koalition stark genug, eine qualifizierte Mehrheit zu verhindern, würde das eine Strategie darstellen, um Kompromisse zu erzwingen, welche die Zustimmung aller Verhandlungspartner fände (Häge 2013; Tsebelis 2013).

Bisher fasste der Rat die meisten Beschlüsse jedenfalls mit der (stillen) Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Warum haben die Mitgliedstaaten Probleme bei der Umsetzung von Richtlinien, deren Beschluss sie mitgetragen haben? Sind Umsetzungsschwierigkeiten tatsächlich eine Form des (ebenfalls stillen) Protests gegen Gemeinschaftsrecht, sozusagen eine „opposition through the back door“ (Falkner *et al.* 2005, 277)?

## 2.2. Die Beteiligung Österreichs an der Entstehung von Gemeinschaftsrecht

Österreich ist – wie auch alle anderen Mitgliedstaaten – in allen drei angesprochenen Gremien vertreten. Seit dem Vertrag von Nizza und der Erweiterungsrunde 2004 stellt jedes Mitgliedsland nur mehr einen Kommissar, welcher einer Generaldirektion vorsteht, ähnlich den Ministerien auf nationaler Ebene (Hix 2005, 41; Thomson 2011, 13).

Der Rat teilt sich in mehrere Gremien mit unterschiedlicher Ressortzuständigkeit, die so genannten Ministerräte. Dabei setzen sich die Ministerräte aus den jeweiligen Fachministern der Mitgliedstaaten zusammen. Spitzenbeamte aus den Mitgliedstaaten bereiten in den Ständigen Vertretungen (COREPER I und II) die Entscheidungen für die jeweiligen Ratssitzungen vor. Beamte spielen allerdings nicht nur bei der Entscheidungsfindung eine Rolle, sondern später auch bei deren Vollzug auf nationaler Ebene (Hix 2005, 38).

Das EP wird seit 1979 von den Unionsbürgern direkt gewählt. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEP) werden anhand nationaler (Partei-)Listen gewählt und es steht ihnen frei sich supranationalen Parteigruppen anzuschließen. Wie in westlichen Parlamenten üblich, werden Entscheidungen meist in Ausschüssen getroffen, wodurch den Parteigruppen große Bedeutung zukommt. Sie bestimmen – entsprechend ihrer Mandatsstärke – Vertreter für die Ausschüsse (Hix 2005, 89–96; Thomson 2011, 13–14).

Kurz vor dem Beitritt Österreichs zur EU erließ der Nationalrat das EU-Begleit-BVG (BGBl. Nr. 1013/1994). Darin verpflichtete der Nationalrat die österreichischen Ratsvertreter (*de facto* immer ein Mitglied der Bundesregierung), über alle „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ informiert zu werden. Die gleiche Informationspflicht haben die zuständigen Regierungsmitglieder gegenüber dem Bundesrat und den Bundesländern (Artikel 23d und 23e B-VG; siehe auch Bachmann 2006; Bußjäger 2005, 2006; Karl 2015; Öhlinger 2002; Ranacher 2002; Wieser 1998). Diese Informationspflicht der Fachminister gegenüber der Legislative ermöglicht sowohl dem Nationalrat als auch dem Bundesrat, eine verbindliche Stellungnahme zu Vorhaben der EU zu erlassen (Artikel 23e B-VG). Im Nationalrat ist dafür der Hauptausschuss und der ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union verantwortlich (Miklin 2015; Pollak und Slominski 2003; Wieser 1998).<sup>3</sup> Darüber

---

3. Die Auskunftspflicht an Nationalrat und Bundesrat dient aus heutiger Sicht mehr der Herstellung von Transparenz, was der „Tribünenfunktion“ (Scheffbeck 2006) des Parlament entspricht,

hinaus behandeln drei weitere Ausschüsse bestimmte europäische Angelegenheiten. Es besteht die Möglichkeit ein „*Fire-Fighting Committee*“ (Hervorhebung im Original; Miklin 2015, 393), bestehend aus dem Obmann des Unterausschusses und einem Vertreter jeder Fraktion, für politisch besonders relevante Angelegenheiten einzurichten. Als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise trat der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) 2012 in Kraft, der in die Zuständigkeit von zwei Unterausschüssen des Finanzausschusses fällt (Miklin 2015, 393).

Die neun Bundesländer können ebenfalls eine verbindliche gemeinsame Stellungnahme abgeben (Artikel 23d Absatz 2 B-VG). Dafür wurde die Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingerichtet, welche die neun Landeshauptleute sowie die Landtagspräsidenten umfasst. Die IKL gilt als „Totgeburt“ (Bußjäger 2006, 72), weil in der Regel die Landesregierungen bzw. die Landeshauptleutekonferenz Länderstellungnahmen formulieren (Bußjäger 2006, 59).

Weder die Bundesländer noch das österreichische Parlament nehmen das Stimmungs- bzw. Beteiligungsrecht häufig in Anspruch. Von 1993 bis 2015 wurden lediglich 97 Einheitliche Länderstellungnahmen abgegeben (Börger 2015, 144). Dabei ist die Anzahl der Stellungnahmen rückläufig: Zwischen 1993 und 2004 wurden 59 Einheitliche Länderstellungnahmen abgegeben und 24 davon betrafen Richtlinien (Bußjäger 2005, 7–9, 2006, 64–65; Ranacher 2002, 60), während in den folgenden zehn Jahren bis zum 1. Jänner 2015 nur mehr 38 Einheitliche Stellungnahmen verfasst wurden.

Die Vergleichszahlen für Stellungnahmen des Nationalrates sind noch geringer. Konnte sich der Hauptausschuss des Nationalrats in der 19. Gesetzgebungsperiode (das ist jene Periode, in welcher Österreich der Europäischen Union beitrug) noch auf 18 Stellungnahmen einigen, verringerte sich die Zahl in darauf folgenden beiden Perioden auf 13 bzw. auf vier Stellungnahmen. Der Unterausschuss erließ bis 2001 nur drei Stellungnahmen (Pollak und Slominski 2003, 713). Erst in der vergangenen Legislaturperiode machte der Nationalrat jedoch verstärkt Gebrauch von seinem Recht. Zwischen 2010 und 2012 wurden 19 Stellungnahmen beschlossen (Miklin 2015, 395).

Die Bundesländer haben noch eine weitere Möglichkeit, Einfluss auf die europäische Gesetzgebung zu nehmen. Artikel 23e Absatz 3 B-VG erlaubt es Mitgliedern der Landesregierungen die Anliegen der Bundesrepublik Österreich im Fachministerrat

---

denn der ursprünglich intentierten „Mitwirkungs“- oder „Kontrollfunktion“. So verzeichnete die Parlamentsdirektion in den ersten sieben Jahren der EU-Mitgliedschaft einen jährlichen Eingang zwischen 17.000 und 22.000 Dokumenten zu „Vorhaben im Rahmen der EU“, was einem „information overkill“ gleichkam (Falkner 2006, 87; Pollak und Slominski 2003, 718).

und den vorgelagerten Arbeitsgruppen zu vertreten, soweit die Gesetzgebung Landeskompetenzen berührt (Bußjäger 2005, 3–4; Ranacher 2002, 44). In den ersten zehn Jahren der EU-Mitgliedschaft Österreichs vertraten zwar 134 Landesbeamte Österreich in den Arbeitsgruppen (Bußjäger 2005, 12–13), mit Ausnahme einer informellen Ratssitzung durfte jedoch bis heute kein Mitglied einer Landesregierung Österreich im Rat der Europäischen Union vertreten (Börger 2015, 144).

Der österreichische Nationalrat sowie auch die neun Bundesländer sind über Vorhaben auf europäischer Ebene gut unterrichtet und haben starke formale Rechte, um die österreichische Position zu beeinflussen. Zugegebenermaßen spiegelt sich diese formale Stärke im Entscheidungsprozess später bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht wider, weil hier die Bundesregierung eine zentrale Rolle einnimmt (Jenny und Müller 2010, 42; Miklin 2015, 391–392; Pollak und Slominski 2003, 708). Dennoch stellt sich die Frage, warum ein hoher Teil der Richtlinien, welche in der vormals ersten Säule der EU<sup>4</sup> (Europäische Gemeinschaften und Euratom) beschlossen worden sind, dann verspätet umgesetzt wird.

### 2.3. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Organe der Europäischen Gemeinschaften haben dafür keine Kompetenzen und ihnen fehlt eine Verwaltung, welche über ihre interne Organisation hinausgeht (Hix 2005, 38). Sie müssen auf die nationalen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zurückgreifen, d.h. das Gemeinschaftsrecht ist „vollzugsbedürftig“ (Ranacher 2002, 13).

Das „Loyalitätsgebot“ (Ranacher 2002, 106) in Artikel 10 EGV (heute im Wesentlichen in Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union EUV) verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Erfüllung der gemeinschaftlichen Verpflichtungen, „alle geeigneten Maßnahmen [zu ergreifen]“ und „alle Maßnahmen [zu unterlassen], welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten“. Nach Artikel 249 EGV (heute Artikel 288 AEUV) bilden Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse – neben den primärrechtlichen Verträgen und Entscheidungen des EuGH – den verbindlichen Teil des europäischen Rechts. Gemeinsam mit Verord-

---

4. Im Unterschied zum Gemeinschaftsrecht der ersten Säule sind die Länder nicht in die völkerrechtlichen Beschlüsse der zweiten (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und dritten Säule (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit) eingebunden (Ranacher 2006, 257–259).

nungen sind Richtlinien „das wichtigste Handlungsinstrument“ der Gemeinschaft (Borchardt 2006, 179; siehe auch Duina 1997, 155–156).

Verordnungen richten sich an alle Mitgliedstaaten und können von der mitgliedstaatlichen Verwaltung unmittelbar vollzogen werden. Ranacher sprach von „*unmittelbarem indirekten Vollzug*“ (Hervorhebung im Original; Ranacher 2002, 15). Der Vollzug ist unmittelbar, weil keinerlei Umsetzung in nationales Recht nötig ist und den nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar die Verordnung als Rechtsgrundlage dient. Der Vollzug bleibt allerdings indirekt, weil nicht europäische, sondern mitgliedstaatliche Behörden mit dem Vollzug betraut sind. Beschlüsse richten sich an bestimmte Adressaten (z.B. einzelne Mitgliedstaaten) und können ebenfalls unmittelbar von den nationalen Behörden vollzogen werden. Richtlinien hingegen bilden eine Ausnahme, weil sie mittelbar und indirekt vollzogen werden müssen.

Richtlinien richten sich an bestimmte Mitgliedstaaten und die darin festgehaltenen Ziele müssen in nationales Recht umgesetzt werden, bevor eine Anwendung möglich ist (Pollak und Slominski 2012, 109–110; Ranacher 2002, 14–15). Die „Wahl der Form und der Mittel“ (Artikel 249 EGV, heute Artikel 288 AEUV) stehen frei, um diese Ziele zu erreichen. Der tatsächliche Bewegungsspielraum der nationalen Gesetzgeber kann dabei variieren. Zudem sind die Mitgliedstaaten zeitlich eingeschränkt. Die allermeisten Richtlinien setzen eine Frist, bis zu deren Ablauf die Umsetzung zu erfolgen hat. Durchschnittlich haben die Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, wobei sich die Länge der Fristen zwischen den Politikbereichen unterscheiden (Haverland *et al.* 2011).

Der indirekte Vollzug einer Richtlinie ist vielfältig und die einzelnen Teile müssen voneinander unterschieden werden. In der englischsprachigen Literatur wird von *implementation* gesprochen, wofür in der deutschsprachigen (vorwiegend rechtswissenschaftlichen) Literatur die Begriffe des Vollzugs (Frank 2000; Ranacher 2002) bzw. der Durchführung (Egger 1998) gebräuchlich sind. Diese beiden Begriffe werden mehr oder minder synonym verwendet (Ranacher 2006). Frank wies gesondert darauf hin, dass der Vollzugsbegriff in diesem Sinne nicht nur den „verwaltungsmäßigen (administrativen) Vollzug“ (Frank 2000, 15) betrifft, sondern auch die Rechtsgebung und die Anwendung beinhaltet. Sowohl der Vollzugsbegriff als auch der Durchführungsbegriff sind weit gefasst und umfassen den legislativen, administrativen und judikativen Vollzug bzw. die Durchführung (Egger 1998, 444; Ranacher 2002, 14, 2006, 257).

Der legislative Vollzug von Gemeinschaftsrecht wird als rechtliche Umsetzung oder im Englischen als *legal/formal transposition* bezeichnet. Dabei werden „gemein-

schaftsrechtliche Vorschriften in die nationale Rechtsordnung“ eingepflegt (Ranacher 2002, 14). Davon ist die praktische Anwendung (administrativer und judikativer Vollzug, engl. *practical application*) durch Behörden und Gerichte zu unterscheiden (für die politikwissenschaftliche Unterscheidung der Begrifflichkeiten siehe Bailey 2002, 792; Bursens 2002, 175; Chayes und Chayes 1995, 14; Dimitrova und Steunenberg 2014, 2–4; Duina 1997, 156; Falkner *et al.* 2005, 5–6; Knill 1998, 595; König und Luetgert 2009, 170; König und Mäder 2012, 47; Lampinen und Uusikylä 1998, 233; Linos 2007, 554; Mayntz 1980a, 236; Perkins und Neumayer 2007a, 182).

In der folgenden Untersuchung lag der Fokus auf der rechtzeitigen Umsetzung von Richtlinien, d.h. auf dem legislativen Vollzug. Das quantitative Forschungsdesign und die große Fallzahl machte die Beobachtung des administrativen und judikativen Vollzugs unmöglich (Falkner *et al.* 2008b, 12–13). Dieses Vorgehen lässt sich allerdings mit der Begründung rechtfertigen, dass die rechtliche Transposition eine notwendige, wenn auch keine hinreichende, Bedingung für den vollständigen Vollzug von Gemeinschaftsrichtlinien ist (Linos 2007, 554).

## **2.4. Vertragsverletzungsverfahren als Konsequenz der Nichtumsetzung**

Die Einhaltung von Gemeinschaftsrecht war seit jeher für die Harmonisierungsbemühungen der Europäischen Gemeinschaft von großer Bedeutung. Aus diesem Grund wurden Sanktionsmöglichkeiten gegen säumige Mitgliedstaaten geschaffen. Die Artikel 226 bis 228 EGV (heute Artikel 258 bis 260 AEUV) regelten das Vertragsverletzungsverfahren. Die Kommission als auch die Mitgliedstaaten (sowie mittelbar auch die Bürger und Unternehmen) bekamen mit diesem Verfahren die Möglichkeit, eine Feststellungsklage beim EuGH einzuleiten. „Nach Artikel 260 AEUV (Art. 228 Abs. 1 EG[V]) besteht für den Mitgliedstaat jedoch keine Handlungspflicht. Er soll die Maßnahmen ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben“ (Frenz 2010, 739).

Zunächst einmal sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Notifikationen an die Kommission mitzuteilen. Darin geben sie getroffene Umsetzungsmaßnahmen bekannt und sind über Sektor-7 der europäischen Rechtsdatenbank EUR-Lex öffentlich einsehbar (siehe Abschnitt 4.2.3).

Die notifizierten Maßnahmen werden von der Kommission überprüft und entsprechend dieser Notifikationen kann die Kommission eine Aufsichtsklage bzw. eine Klage durch einen anderen Mitgliedstaat beim EuGH einleiten (Frenz 2010, 739).

Der Kommission kommt nach Artikel 226 EGV (heute Artikel 258 AEUV) die Rolle als „Hüterin der Verträge“ zu. Sie überprüft, ob die Notifikationen rechtzeitig eingelangt und die darin mitgeteilten Durchführungsmaßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht kompatibel sind. Ist das nicht der Fall, kann eine Klage beim EuGH eingebracht werden (Frenz 2010, 739). Die Kommission kann dabei von sich aus tätig werden, d.h. *von Amts wegen*, oder sie reagiert auf Beschwerden Dritter. Im Vorfeld einer Aufsichtsklage durch die Kommission ist jedenfalls ein mehrstufiges Vorverfahren vorgesehen.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass sich eine Klage stets gegen den gesamten Mitgliedstaat richtet – gleichgültig, welches Organ oder welche Gebietskörperschaft den Vertragsbruch verursacht hat (Dimitrakopoulos 2001a, 606; Frenz 2010, 742; Jensen 2007, 453; Prete und Smulders 2010, 25). Betrifft eine Richtlinie den Kompetenzbereich der Bundesländer, sind diese für die Umsetzung zuständig. Sie müssen sich jedoch nicht vor dem EuGH verantworten. Die Klagen der Kommission sowie auch die Beschwerden der Mitgliedstaaten richten sich immer gegen den Einheitsstaat, also die Republik Österreich, und nicht gegen ein säumiges Bundesland. Die föderale Struktur der Mitgliedstaaten wird ignoriert („Landes-Blindheit“, Ranacher 2002, 31).

Der Aufsichtsklage beim EuGH gehen in der Praxis informelle Beratungsgespräche zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat voraus. 70 Prozent der Beschwerden können bereits auf dieser Ebene geklärt werden. (Europäische Kommission 2008, 2).

Für den Fall, dass diese informellen Verhandlungen nicht ausreichen, sehen die Verträge ein mehrstufiges Vorverfahren vor (Frenz 2010, 747–748; Knill 2006, 353–354). In einem ersten Schritt stellt die Kommission dem säumigen Mitgliedstaat ein offizielles Schreiben zu. In der englischsprachigen Literatur hat sich dazu der Begriff des *letter of formal notice* etabliert. Dafür gibt es mehrere deutsche Begrifflichkeiten „wie *Aufforderungs-, Fristsetzungs- oder Mahnschreiben*“ (Hervorhebung durch PP, Frenz 2010, 749). Die Kommission teilt dem betroffenen Mitgliedstaat darin mit, worin sie den Grund für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens sieht. Zusätzlich fordert die Kommission den Mitgliedstaat auf, sich innerhalb einer (meist zweimonatigen) Frist zu den Vorwürfen zu äußern (Frenz 2010, 750–752).

Unterlässt es der Mitgliedstaat, eine Gegendarstellung zu formulieren bzw. kann diese die Kommission nicht überzeugen, wird in weiterer Folge eine *mit Gründen versehene Stellungnahme* abgegeben. Diese Stellungnahme ist ausführlicher gestaltet als das Aufforderungsschreiben, darf jedoch keine neuen Vorwürfe enthalten. Auch

in diesem Verfahrensschritt gewährt die Kommission dem Mitgliedstaat in der Regel eine zweimonatige Frist, um den Rechtsbruch zu beseitigen (Frenz 2010, 753–757).

Wird auch diese Frist vom Mitgliedstaat nicht genützt, *kann* die Kommission eine Klage beim EuGH erheben, sie *muß* dies jedoch ausdrücklich nicht tun (Frenz 2010, 755–756). Generell hat die Kommission die Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren strategisch einzusetzen, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, was sie auch tut (Mendrinou 1996; Steunenbergh 2010).

Der ordnungsmäßige Ablauf des Vorverfahrens (Mahnschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme) ist Voraussetzung für eine Klage und ein Urteil durch den EuGH. Seit dem Vertrag von Maastricht hat der EuGH die Möglichkeit, Sanktionen zu erlassen. Gemäß Artikel 228 Absatz 2 EGV mußte ein weiteres Mal ein Aufforderungsschreiben sowie eine begründeten Stellungnahme an den Mitgliedstaat ergehen, in denen diese nochmals die Möglichkeit für eine Gegendarstellung hatten. Erst danach konnte der Gerichtshof Sanktionen erlassen. Im Zuge der Lissaboner Vertragsreform wurde dieses Vorgehen gestrafft. Seither muss der Mitgliedstaat nur noch einmal angehört werden, bevor eine Klageerhebung und die Sanktionierung mittels eines Zwangsgeldes möglich ist (Artikel 260 AEUV; siehe auch Frenz 2010, 759–774).

Um ein Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden, müssen die Mitgliedstaaten Richtlinien innerhalb der vorgegebenen Zeit umsetzen. Die Art und Weise steht ihnen frei. Vielfach hängt die konkrete Umsetzung mit nationalen Traditionen und Gepflogenheiten zusammen, weshalb im nächsten Abschnitt die österreichische Situation erläutert wird.

## **2.5. Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien in Österreich**

Richtlinien müssen durch die Mitgliedstaaten implementiert werden, um Rechtsgültigkeit zu erlangen. Der Vollzug umfasst, wie schon erwähnt, mehrere Stufen, wobei der Fokus der vorliegenden Arbeit auf dem ersten Schritt, der rechtlichen Umsetzung, liegt. Ob die Umsetzung inhaltlich vollständig und die Anwendung korrekt verlief, konnte diese Untersuchung aufgrund der hohen Fallzahl nicht überprüfen, was in der Literatur als Nachteil quantitativer Studien kritisiert wurde (Falkner *et al.* 2008b, 13; König und Luetgert 2009, 171; König und Mäder 2012, 47; Lampinen und Uusikylä 1998, 233; Mastenbroek 2005, 1113).

Wie die rechtliche Umsetzung von Richtlinien konkret gestaltet wird, hängt von den einzelnen Mitgliedstaaten ab (Ranacher 2006, 261). Ein Kriterium, welches die Gemeinschaft vorsieht, ist die Rechtsförmigkeit der Umsetzung. Analog zur übrigen nationalen Gesetzgebung, müssen einzelstaatliche Umsetzungsmaßnahmen „*rechtlich verbindliche innerstaatliche Vorschriften mit Außenwirkung*“ (Hervorhebung im Original; Ranacher 2002, 123) sein.

In Österreich stehen für die rechtliche Transposition von Gemeinschaftsrecht Verfassungsgesetze, Gesetze und Regierungsverordnungen zur Verfügung (Dossi 2006, 201; Jenny und Müller 2010, 42). Bei den ersten beiden Rechtsformen handelt es sich um Primärrecht, während Verordnungen Sekundärrecht darstellen.

Das Legalitätsprinzip und der darin vorgesehene Stufenbau der Rechtsordnung besagen, dass jeder Rechtsakt nur im Rahmen von übergeordnetem Recht möglich ist (Ranacher 2002, 177). Mit dem EU-Beitritt Österreichs veränderte sich zwar der Stufenbau, blieb aber grundsätzlich erhalten (Griller 2000). Gesetze können nur im Rahmen der Verfassung beschlossen werden und der Erlass von Verordnungen ist nur auf Basis von Gesetzen möglich (Artikel 18 Absatz 1 und 2 B-VG). Österreich steht damit in der Tradition des deutschen Rechtskreises bzw. des Rechtspositivismus.

Der Verordnungsweg steht nur dann offen, wenn bestehende Gesetze dies ermöglichen. Der Gesetzgeber gibt dabei in seinen Gesetzen konkret an, welche Fachministerien oder sonstigen Verwaltungsbehörden für etwaige Durchführungsverordnungen zuständig sind. Verordnungen werden in aller Regel durch einzelne Ministerien erlassen, können jedoch auch die Zustimmung anderer Fachminister bzw. der gesamten Regierung benötigen. Der wesentliche Unterschied zu Gesetzen ist, dass Verordnungen – zeitschonend – ohne Zustimmung des Parlaments erlassen werden können (Jenny und Müller 2010, 41–42).

Wenn eine Richtlinie einen Bereich behandelt, den Österreich bisher nicht reguliert hat, ist zwingend ein neues Gesetz notwendig. Eine Regierungsverordnung ist in diesem Fall nicht ausreichend. Anders verhält es sich, wenn bereits eine gesetzliche Regelung besteht. Abhängig von der inhaltlichen Übereinstimmung des österreichischen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht, hat der österreichische Gesetzgeber drei Möglichkeiten: Wenn die bestehenden österreichischen Regelungen vollständig konform mit den Vorstellungen der Richtlinie gehen, ist eine Mitteilung an die Kommission ausreichend, dass die betreffende Richtlinie bereits umgesetzt ist. Stehen die österreichischen Regelungen in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht, müssen sie abgeändert werden. Sofern bestehende österreichische Gesetze Gemeinschaftsrecht zwar nicht widersprechen, jedoch noch näher ausgeführt werden müssen, kann

eine Richtlinie mittels Verordnungen umgesetzt werden (Jenny und Müller 2010, 42).

Da die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht analog zur sonstigen österreichischen Gesetzgebung erfolgt, teilen sich nicht nur Legislative und Exekutive Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch die Landes- und Bundesebene. In den Artikeln 10, 11, 12 und 15 B-VG werden die Kompetenzen zwischen Bundesgesetzgebung und Landesgesetzgebung aufgeteilt (Adamovich *et al.* 2011, 298).

Bezüglich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht werden die Bundesländer mit dem EU-Begleit-BVG konkret angesprochen. Die Bundesverfassung verpflichtet die Länder zur Umsetzung europäischer Materien in ihrem Kompetenzbereich (Artikel 23d Abs. 5 B-VG; siehe dazu auch Budischowsky 1998; Bußjäger 2005, 2006; Egger 1998; Ranacher 2002, 2006). Der Bund hat keine Kompetenzen in diesen Rechtsbereichen, außer ein europäisches Gericht stellt die Säumigkeit der Länder fest. Dann kommt ihm eine Ersatzkompetenz zu. Diese ist genau bis zu jenem Zeitpunkt gültig, bis die Länder das Versäumnis nachholen (Ranacher 2002, 2006).

Theoretisch sind die Kompetenzbereiche zwischen Bund und Ländern klar getrennt und es gibt keine Kongruenzen (Funk 1996, 113).<sup>5</sup> Dennoch scheint es in der Praxis Unklarheiten zu geben, ob der Bund oder die Länder für die Umsetzung verantwortlich sind. So erwiesen sich insbesondere Materien, bei welchen nach Artikel 12 B-VG der Bund für die Grundsatzgesetzgebung sorgt und die Länder für die Ausführungsgesetzgebung zuständig sind, als Herausforderung (Ranacher 2002, 209–221, 2003, 2006, 283–285). Dabei wird dem Bund vorgeworfen, er nütze Unklarheiten aus, um Landeskompetenzen bei sich zu bündeln (Ranacher 2006, 269–272).

Tatsächlich übernimmt der Bund eine koordinative Funktion im Umsetzungsprozess. Die Bundesministerien-Gesetz-Novelle 2003 (BMG-Novelle 2003) beauftragte das Bundeskanzleramt mit dem „Hinwirken auf die rechtzeitige und vollständige Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft“ (BGBl. I Nr. 17/2003; siehe auch Dossi 2006, 204; Jenny und Müller 2010, 43–44; Müller 2006, 174). Zugleich wurden in den Bundesministerien und den Ämtern der Landesregierungen Umsetzungskoordinatoren eingesetzt, welche in einer Umsetzungskommission die Zuständigkeiten klären und ihr geplantes Vorgehen abstimmen sollen. Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt erstellt monatlich Listen mit neuen Richtlinien, die umgesetzt werden müssen, und sendet diese an die Bundesministerien und Bundes-

---

5. Ranacher sprach von einer „doppelten Inkongruenz“ (Ranacher 2002, 209) und meinte, dass es gemäß der Verfassung weder vertikale Überschneidungen zwischen Bundes- und Länderkompetenzen geben sollte noch horizontale Überschneidungen zwischen Bundesministerien oder innerhalb der Ämter der Landesregierungen.

ländern. Die Ministerien und die Länder wiederum melden zurück, ob sie zuständig sind und wie sie das weitere Vorgehen planen. Seit Mitte 2005 haben alle Umsetzungskoordinatoren auf eine ebenfalls vom Bundeskanzleramt verwaltete, elektronische Datenbank Zugriff (Dossi 2006, 204–205).

Diese Kompetenzkonflikte sowie auch die zentrale Koordination der Umsetzung stellen die Sinnhaftigkeit der Länderbeteiligung immer wieder infrage. In diesem Zusammenhang kritisierte beispielsweise die Österreichische Wirtschaftskammer den „Faktor 10“, also die Umsetzung einer Richtlinie durch den Bund und neun Bundesländer (Bußjäger 2005, 17), als hinderlich und redundant. Die Abschaffung des Faktors 10 widerspräche allerdings dem föderalen Prinzip und käme einer Verfassungsänderung gleich (Bußjäger 2005, 30).



# 3. Theoretischer Hintergrund und Hypothesen

In den letzten Jahren dominierten zwei Forschungsansätze die politikwissenschaftliche Literatur zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Diese Ansätze wurden unter den Schlagworten *enforcement* und *management* zusammengefasst (Börzel *et al.* 2010; Carruba 2005; Falkner *et al.* 2008b; Jensen 2007; König und Luetgert 2009; Linos 2007; Luetgert und Dannwolf 2009, 311; Mastenbroek 2007; Perkins und Neumayer 2007a,b; Tallberg 2002; Zhelyazkova und Torenvlied 2009). Beide stammen aus der *compliance*-Literatur, einem Teilbereich der Internationalen Beziehungen, welcher sich mit der Einhaltung von zwischenstaatlichen Abkommen beschäftigt. Die Unterscheidung von *enforcement*- und *management*-Ansatz entwickelte sich in der Auseinandersetzung zwischen Chayes und Chayes (1995) und Downs *et al.* (1996). Die beiden Ansätze unterscheiden sich grundsätzlich in ihren Annahmen, welche Intentionen die Staaten haben, ein Abkommen einzuhalten oder zu brechen: „While the enforcement perspective emphasizes aspects of willingness, or strategic behaviour, the management approach focuses on the domestic administrative capacity to comply“ (König und Luetgert 2009, 168).

## 3.1. *Enforcement*-Ansatz

Der *enforcement*-Ansatz hat seinen Ursprung in der Politischen Ökonomie. Ihm liegt die Annahme zugrunde (Haverland *et al.* 2011, 275; Tallberg 2002, 611), dass Staaten einheitliche rationale Akteure sind, die ihren Nutzen maximieren möchten (Mastenbroek 2007, 69). Die Kosten, welche für die Umsetzung eines zwischenstaatlichen Abkommens anfallen, werden mit den Kosten für die Beibehaltung des Status quo verglichen. In der vorliegenden Arbeit geht es um die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Die Mitgliedstaaten kalkulieren die Kosten und den Nutzen und entscheiden anhand dieser Rechnung, ob sie eine Richtlinie umsetzen oder nicht (König und Mäder 2012, 49–50; Linos 2007, 548–549; Tallberg 2002, 611).

Die Kosten der Umsetzung werden insbesondere von zwei Faktoren beeinflusst. Die „depth of coordination“ (Downs *et al.* 1996, 383) und die „goodness of fit“ (Börzel 2002; Börzel und Risse 2000; Bailey 2002; Dimitrakopoulos 2001b; Duina 1997; Knill 1998, 2006; Knill und Lenschow 1998) beeinflussen die Höhe des Umsetzungsdefizits. Die *depth of coordination* bestimmt den Grad wie sehr ein Staat sein bisheriges Verhalten ändern muss, um die Anforderungen des Vertrages zu erfüllen. Je tiefer die Koordination reicht, desto kostspieliger ist die Umsetzung und desto weniger sind die Vertragspartner gewillt, sich daran zu halten. Die Kehrseite dieses Konzepts ist das *goodness of fit*-Konzept. Je besser ein internationaler Vertrag mit den bisherigen Gesetzen der Vertragsstaaten übereinstimmt, desto geringer sind Anpassungsdruck sowie Umsetzungskosten und desto eher treiben die Vertragsstaaten die Umsetzung voran.

Da sich die Vertragsstaaten in ihrer bisherigen Rechtstradition unterscheiden, müssen sie unterschiedlich hohe Umsetzungskosten in Kauf nehmen. Diese Kosten beeinflussen ihre Präferenzen und Interessen. „Depending on these interests, the outcome range from pure conflict to no conflict at all and, depending on actor’s preference orderings, may or may not provide a stable equilibrium“ (Stein 1982, 300). In solchen Situationen besteht die Gefahr, dass Trittbrettfahrer die Vorteile eines Abkommens genießen, ohne sich selbst an den Kosten zu beteiligen (*free riding*) (Tallberg 2002, 612).

Verträge können so aufgesetzt sein, dass sich die Vertragspartner an die Vereinbarungen halten: Entweder verändert der Vertrag den Status quo kaum oder er macht die Beibehaltung des Status quo zu einer wenig attraktiven Option. Bei ersterem bleibt die *depth of coordination* gering bzw. die *goodness of fit* ist hoch. Bei letzterem enthält das Abkommen Sanktionsmechanismen. Für den Fall eines Vertragsbruches sieht der Vertrag Strafen vor (Downs *et al.* 1996; Falkner *et al.* 2008b, 2). Wirksame Sanktionen erhöhen die Kosten für die Beibehaltung des Status quo so stark, dass sie den Nutzen der Nichtumsetzung übertreffen (siehe auch Gelderman *et al.* 2010, 250–253).

Der *enforcement*-Ansatz eignet sich für die Analyse der Umsetzung von europäischem Gemeinschaftsrecht. Die Europäische Union hat mittlerweile 28 Mitgliedstaaten mit eigenen Rechtssystemen und -traditionen. Die Harmonisierungsbestrebungen verlangen von den Mitgliedern Änderungen an ihren bestehenden Rechtsnormen in unterschiedlichem Ausmaß. Die Anforderungen variieren nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch von Richtlinie zu Richtlinie. Bei manchen Richtlinien

haben die Länder mehr Anreize, den Status quo beizubehalten, als bei anderen, weil die Umsetzungskosten unterschiedlich hoch sind.

Verglichen mit anderen zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen, ist sich die Literatur einig, dass mit dem Vertrag von Maastricht die *depth of coordination* und der Anpassungsdruck auf die Mitgliedstaaten zugenommen hat (Downs *et al.* 1996, 392; Carruba 2005).

Gleichzeitig wurden die Kompetenzen der Kommission als „Hüterin der Verträge“ sowie des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ausgebaut. Diese beiden Organe bekamen wirksame Sanktionsmechanismen in die Hand. Ihnen obliegt es nach Artikel 211 EGV (heute Artikel 17 Absatz 1 EUV), die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu kontrollieren und bei Fehlverhalten ein mehrstufiges Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, welches auf der letzten Stufe Strafzahlungen vorsieht (Artikel 226 bis 228 EGV, heute Artikel 258 bis 260 AEUV; siehe auch Prete und Smulders 2010).

Sanktionen verteuern die Beibehaltung des Status quo und überzeugen die Mitgliedstaaten dadurch, eine Richtlinie umzusetzen. Diese Annahme ist namensgebend für den *enforcement*-Ansatz: Die Erfüllung von internationalen Abkommen bzw. von Richtlinien wird von säumigen Staaten erzwungen. Strafmeechanismen verhindern das Trittbrettfahrerproblem, indem Sanktionen das Nichteinhalten von Vereinbarungen verteuern (Downs *et al.* 1996; Tallberg 2002).

## 3.2. *Management-Ansatz*

Die Ursache mangelhafter Umsetzung ist für den *management*-Ansatz nicht eine rationale Entscheidung, um Kosten zu sparen. Umsetzungsschwierigkeiten sind das unbeabsichtigte Resultat überforderter Staaten (Börzel *et al.* 2010, 1369; Chayes und Chayes 1995; Downs *et al.* 1996, 380; Falkner *et al.* 2008b, 10–11; Jensen 2007, 452; König und Luetgert 2009, 167; Linos 2007, 549; Luetgert und Dannwolf 2009, 311; Tallberg 2002). Dieser Ansatz stammt ebenfalls aus der *compliance*-Literatur der Internationalen Beziehungen und dient der Erklärung von Erfolg und Misserfolg internationaler Abkommen.

Internationale Abkommen scheitern wegen unklarer Formulierungen, die großen Interpretationsspielraum lassen. Zeitliche Vorgaben sind oft zu kurz gefasst. Die Vertragsstaaten wissen nicht, was sie wann und wie umsetzen müssen und können keine autoritative Interpretation einholen, weil eine zentrale Rechtsauslegung fehlt. Die ungenaue Formulierung der Ziele ist ihrerseits dem Bemühen geschuldet, Zu-

stimmung möglichst vieler Vertragspartner zu erhalten (Chayes und Chayes 1995, 10–13).

Wirtschaftlich schwachen Vertragsstaaten fehlen zudem die Kapazitäten, um internationale Abkommen einzuhalten. Entwicklungsländer haben oft nicht die notwendigen finanziellen Ressourcen oder das technische Wissen, um internationale Abkommen entsprechend umzusetzen (Chayes und Chayes 1995, 14).

Neben wirtschaftlichen Kapazitäten fehlt es den zuständigen Organen oft an politischer Macht. Wenn Regierungen zu schwach sind, um sich gegen oppositionelle, subnationale oder private Akteure durchzusetzen, ist es schwierig zwischenstaatliche Abkommen einzuhalten (Tallberg 2002, 613). Eine ineffiziente Verwaltung verstärkt Umsetzungsschwierigkeiten zusätzlich (Gelderman *et al.* 2010, 253). Sehen die zwischenstaatlichen Abkommen dann auch noch zu wenig Zeit vor, werden Staaten vertragsbrüchig.

Da die Ursache für Vertragsbrüche demnach nicht der fehlende Wille, sondern schlicht eine Überforderung des *managements* ist, zeigen Sanktionen keine Wirkung: „By consequence, non-compliance is best addressed through a problem-solving strategy of capacity building, rule interpretation, and transparency, rather than through coercive enforcement“ (Tallberg 2002, 613).

Strafen und Sanktionen verzögern die Umsetzung zusätzlich, weil sie noch mehr der ohnehin knappen Ressourcen binden (Panke 2007). Die Treffsicherheit von Sanktionen ist ebenfalls umstritten, weil sie oft auch Rückwirkungen auf vertragstreue Staaten haben. Darunter leidet wiederum die Legitimität des gesamten Abkommens (Chayes und Chayes 1995). Sanktionen sind deshalb kein probates Mittel, um Umsetzungsschwierigkeiten zu beseitigen. Stattdessen können finanzielle Unterstützung oder das Bereitstellen von technischem *know-how* ökonomisch schwachen Vertragsstaaten das Einhalten von Abkommen erleichtern. Bei Unklarheiten in der Auslegung des Vertrages, kann eine zentrale Instanz mit Interpretationshoheit helfen. Dadurch lassen sich Missverständnisse frühzeitig ausräumen und erleichtern die Umsetzung (Chayes und Chayes 1995, 22–26; Tallberg 2002, 613–614).

Die europäische Integration ist neben *enforcement*-Strategien auch durch *management*-Strategien gekennzeichnet (Tallberg 2002). Die Gemeinschaft stellt beispielsweise über Strukturfonds Geld zur Verfügung, um ökonomische Kapazitätsprobleme auszugleichen (Tallberg 2002, 615). Die Kommission und der EuGH haben die Interpretationshoheit über das Gemeinschaftsrecht. Lange bevor der EuGH ein Zwangsgeld vollstreckt, haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich an die Kommission

zu wenden. In solchen Nachverhandlungen können Missverständnisse ausgeräumt und Fristen verlängert werden (Tallberg 2002, 616–617).

Diese Arbeit untersuchte sowohl Annahmen des *enforcement*- als auch des *management*-Ansatzes. Als Datengrundlage dienten sämtliche Richtlinien der Jahre 2000 bis 2010 sowie deren österreichische Umsetzungsmaßnahmen. Die *management*-Literatur hat verschiedene Faktoren identifiziert, welche es erlauben, Rückschlüsse auf die Kapazität und die Ressourcenausstattung der Mitgliedstaaten zu überprüfen. Im Gegensatz dazu nimmt der *enforcement*-Ansatz die Präferenzen der mit der Umsetzung betrauten Akteure in den Blick. Beide Ansätze lieferten die theoretische Motivation für die Hypothesen.

Ich unterschied zwei Arten von Erklärungen: Ein Teil der Varianz in der Umsetzungsgeschwindigkeit konnte durch Eigenschaften der Richtlinie erklärt werden (Kaeding 2008b; Steunenberg und Kaeding 2009). Solche Eigenschaften oder „Merkmale der durchzuführenden Programme“ (Mayntz 1980a, 242) waren beispielsweise Form und Inhalt, aber auch der Urheber einer Richtlinie.

Die zweite Gruppe von Hypothesen richtete ihren Blick auf die österreichische Umsetzungsebene (Kaeding 2008b; Steunenberg und Kaeding 2009). „Merkmale der Durchführungsinstanzen“ (Mayntz 1980a, 242) waren die Art des Rechtsaktes, die beteiligten Akteure oder institutionelle Vorgaben.

Die Unterscheidung dieser beiden Arten wurde in der gesamten Untersuchung beibehalten. Manche Erklärungen waren eindeutig vom *enforcement*- oder vom *management*-Ansatz beeinflusst, während andere Erklärungen durch beide Ansätze motiviert werden konnten.

### 3.3. Merkmale der Richtlinien

Die erste Gruppe von Hypothesen legt den Fokus auf Form und Inhalt der Richtlinie. Eine häufig vorgebrachte Erklärung des *management*-Ansatzes ist, dass die Mitgliedstaaten zu wenig Zeit für die Umsetzung haben. Richtlinien setzen immer eine Frist, bis zu deren Ablauf sie in nationales Recht übertragen werden müssen. Die Länge der Frist variiert zwischen den Politikbereichen. So ließen Telekommunikations- und Energierichtlinien den Mitgliedstaaten durchschnittlich nur ein Jahr Zeit, während die Frist für sozialpolitische Richtlinien im Durchschnitt drei Jahre betrug (Haverland *et al.* 2011, 271–272).

Unabhängig von ihrem Willen und Bemühen – so die *management*-Hypothese – hatten die Mitgliedstaaten für manche Richtlinien einfach zu wenig Zeit (Borghetto *et al.* 2006, 14–15; Chayes und Chayes 1995, 15; Kaeding 2006, 236, 2008a, 592–593, 2008b, 116; Luetgert und Dannwolf 2009, 311; Mastenbroek 2003, 385, 2007, 47; Steunenberg und Kaeding 2009, 435; Steunenberg und Toshkov 2009, 956). So zeigte Kaeding (2006, 236), dass die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Verpackungsrichtlinien, welche die Kennzeichnung von Produkten regulierten, viel Zeit brauchten, um bestehende Vorräte aufzubrechen.

Der *enforcement*-Ansatz hat ebenfalls eine Erwartung bezüglich der Zeit, welche die Mitgliedstaaten für die Umsetzung haben. Je näher der Stichtag rückt, desto größer wird der Umsetzungsdruck. Die Mitgliedstaaten nutzen ganz bewusst die gesamte Frist und versuchen, die Umsetzung möglichst nahe an den Stichtag zu verschieben. Das hat den Grund, dass ein zu frühes Umsetzen von Gemeinschaftsrecht („gold-plating“, Kaeding 2008b, 132) Wettbewerbsnachteile erzeugt. Die eigenen Bürger und Unternehmen müssen sich dann an Regulierungen halten, bevor sie auch in anderen EU-Staaten gelten.

**Hypothese 1.** *Die Umsetzung von Richtlinien, deren Umsetzungsfrist kurz ist, erfolgt eher verspätet als jene von Richtlinien mit längerer Umsetzungsfrist. (Und: Je näher der Stichtag liegt, desto höher ist das Umsetzungsrisiko).*

Nach Ablauf der Frist kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Es liegt alleine in ihrem Ermessen, ob sie ein Verfahren initiiert oder nicht, was der EuGH mehrmals bestätigt hat (Prete und Smulders 2010, 14–15). Falls die Mitgliedstaaten tatsächlich rationale Akteure sind und bewusst die Umsetzung von missliebigen Richtlinien verzögern, sollten Sanktionen die Kosten für die Nichtumsetzung empfindlich verteuern. Das Vertragsverletzungsverfahren ist mehrstufig. Bevor es zu einer Anklage beim EuGH kommt, schickt die Kommission ein Mahnschreiben und eine begründete Stellungnahme an den Mitgliedstaat (Frenz 2010, 747; Prete und Smulders 2010). In dieser ersten Phase steht das *naming and shaming*, also das öffentliche Bekanntmachen und Anprangern im Vordergrund (Tallberg 2002, 616–617). Dadurch erhöht die Kommission den Druck, weil nationale Akteure und die anderen Mitgliedstaaten auf das Versagen aufmerksam werden. Ist dieser Druck nicht ausreichend, folgt eine Anklage des Mitgliedstaates beim Gerichtshof, der ein Zwangsgeld verhängen kann. Der EuGH verurteilte im Jahr 2000 erstmals einen Mitgliedstaat zu Strafzahlungen. Griechenland musste ein Bußgeld von 20.000 Euro

pro weiteren Tag im Verzug bezahlen (Rechtssache C-387/97, siehe auch Ranacher 2002, 141).

Gemäß dem *enforcement*-Ansatz ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsbemühungen erhöhen, nachdem die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat (Zhelyazkova und Torenvlied 2009, 40). Wenn – entgegen dieser Erwartung – *management*-Schwächen für Umsetzungsschwierigkeiten verantwortlichen sein, dann würden die Vertragsverletzungsverfahren keine Auswirkungen zeigen.

**Hypothese 2.** *Die Umsetzung von Richtlinien beschleunigt sich, sobald ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden ist.*

Neben der zeitlichen Länge der Frist und dem Beginn eines Vertragsverletzungsverfahrens kann auch der Urheber der Richtlinie für Umsetzungsschwierigkeiten verantwortlich sein (Borghetto *et al.* 2006, 12; Haverland *et al.* 2011, 275–276; Kaeding 2006, 236–237, 2008a, 597; König *et al.* 2005, 24; Luetgert und Dannwolf 2009, 313; Mastenbroek 2003, 375–376, 2007, 46; Steunenbergh und Kaeding 2009, 434; Toshkov 2008, 387). Grundsätzlich sind der Rat und das Europäische Parlament (EP) für das Erlassen von Richtlinien zuständig. Der Kommission kommt lediglich das Initiativrecht zu. Der Rat delegiert allerdings regelmäßig seine Richtlinienkompetenz an die Kommission. Dies geschieht, erstens, bei sehr technischen Materien, bei denen sich der Rat auf die Expertise der Kommission verlässt, und, zweitens, bei nicht kontroversiellen und politisch nicht relevanten Themen, mit denen sich der Rat nicht aufhalten will (Hix 2005, 49; Thomson 2011, 253).

Die *management*-Literatur nennt als Grund für die mangelhafte Umsetzung oder Einhaltung von Verträgen die geringe Qualität und die vage Formulierung von Abkommen (Chayes und Chayes 1995, 10–13). Ist die Formulierung der Kommissionsvorlage meist noch deutlich, wird der Inhalt durch viele Verhandlungsrunden im Rat verwässert. Das Ergebnis ist oft der kleinste gemeinsame Nenner (Hix 2005, 49; Thomson 2011, 254) oder ein Flickwerk, das verschiedene Interessen zu vereinen sucht. „A consensus is typically reached by accomodating different concerns and viewpoints in one and the same common position“ (Smeets 2015, 38). Richtlinien der Kommission hingegen sind nicht das Resultat von konfligierenden Interessen, sondern sind aus einem Guss.<sup>6</sup> Der Interpretationsspielraum für die Mitgliedstaaten ist geringer.

---

6. Die kollektive Verantwortung der Kommission rechtfertigt die Annahme, sie trete als einheitlicher Akteur auf (Hix 2005; Thomson 2011).

Der *enforcement*-Ansatz hat hinsichtlich des Urhebers eine ähnliche Erwartung. Der technische und regulative Charakter von Kommissionsrichtlinien gibt den Mitgliedstaaten keinen Anlass zu verspäteter Umsetzung, weil die *depth of coordination* gering ist. Die Umsetzungskosten von Ausführungsrichtlinien der Kommission dürften daher geringer sein als von Richtlinien des Rates (gemeinsam mit dem EP) (Kaeding 2006, 236–237; König *et al.* 2005, 2; Mastenbroek 2003, 375–376).

**Hypothese 3.** *Die Umsetzung von Richtlinien des Rates (und des EP) dauert länger als von Ausführungsrichtlinien der Kommission.*

Vertragsparteien halten sich an Abkommen, wenn die Vorteile, die sie daraus ziehen, überwiegen. Das gleiche gilt für die Umsetzung von EU-Richtlinien. Die Mitgliedstaaten kalkulieren den Nutzen einer Richtlinie und vergleichen ihn mit den anfallenden Umsetzungskosten (Börzel *et al.* 2010; Tallberg 2002; Perkins und Neumayer 2007a).

Wenn der Vollzug einer Richtlinie zu hohe Kosten verursacht und zu wenig Nutzen bringt, werden die Mitgliedstaaten diese Richtlinie zunächst nicht unterstützen, sondern versuchen ihre Position in den Ratsverhandlungen durchzusetzen. Je größer die Differenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Positionen und je stärker der Interessenskonflikt, desto schwieriger fällt die Formulierung eines gemeinsamen Richtlinien textes. Das Ergebnis sind dann verwässerte Richtlinien, welche bewusst unklar formuliert sind und breiten Interpretationsspielraum lassen, um die Interessen so vieler Mitgliedstaaten wie möglich zu bedienen (Kaeding 2008a, 597; König und Luetgert 2009, 180; Luetgert und Dannwolf 2009, 314; Steunenber g und Kaeding 2009, 434–435; Zhelyazkova 2013, 706–707). Die vage Formulierung sollte sich wiederum nachteilig auf die Umsetzungsgeschwindigkeit auswirken, weil die Mitgliedstaaten mehr Zeit für die Interpretation verwenden müssen.

**Hypothese 4.** *Die Umsetzung von Richtlinien, welche konfliktreich beschlossen worden sind, erfolgt langsamer als von Richtlinien, deren Gesetzgebungsprozess weniger Interessenskonflikte aufweist.*

Neben dem Urheber und deren Interessenskonflikte kann sich auch der Inhalt einer Richtlinie auf die Umsetzungsdauer auswirken. Der Inhalt von Richtlinien ist ebenfalls schwer systematisch fassbar. Eine Möglichkeit besteht in der Unterscheidung von „neuen“ Richtlinien und Anpassungsrichtlinien.

Manche Richtlinien betreffen Materien, welche gar nicht oder völlig anders reguliert sind. In diesem Fall nimmt die Richtlinie keinen Bezug auf einen gültigen

Rechtsbestand, sondern stellt eine völlig neue, eigenständige Rechtsnorm dar. Im Gegensatz dazu gibt es andere Richtlinien, die bestehendes Gemeinschaftsrecht ergänzen, novellieren oder anpassen. Sie führen bestehende Richtlinien näher aus oder tragen Punkte zur Ergänzung nach.

Die Umsetzungskosten sollten demnach unterschiedlich hoch sein. Neue Richtlinien verursachen höhere Kosten, weil sie mehr Aufwand verlangen als eine Anpassung an bereits existierendes Recht, ihre *depth of coordination* ist höher (Borghetto *et al.* 2006, 21; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Haverland und Romeijn 2007, 769–770; Kaeding 2006, 236, 2008a, 598; König und Mäder 2012, 53; Luetgert und Dannwolf 2009, 312–313; Mastenbroek 2003, 376, 2007, 48; Steunenberg und Kaeding 2009, 434).

**Hypothese 5.** *Die Umsetzung von Richtlinien, die einen Rechtsbereich gänzlich neu regulieren, nimmt mehr Zeit in Anspruch als von Richtlinien, die bestehendes Gemeinschaftsrecht novellieren oder ergänzen.*

Nicht zuletzt werden die nationalen Umsetzungskosten vom Umfang einer Richtlinie bestimmt. Um komplexe und vielschichtige Materien klar darzustellen, brauchen Gesetzgeber mehr Text (Steunenberg und Kaeding 2009, 434–435). Die Anzahl der Artikel einer Richtlinie war der Indikator für deren Umfang – und indirekt für deren Komplexität.

Mit dem Umfang einer Richtlinie nehmen wiederum auch die Umsetzungskosten zu. Mehr Text muss interpretiert werden, mehr Kompetenzen werden angesprochen und mehr Punkte müssen bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Sowohl der *enforcement*-Ansatz als auch der *management*-Ansatz erwarten, dass längere Richtlinien mehr Zeit für die Umsetzung benötigen, weil entweder die Umsetzungskosten steigen oder mehr Kapazitäten benötigt werden. Die vermuteten Intentionen, welche die Mitgliedstaaten antreibt, unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Ansätzen. *Enforcement*-Theoretiker nehmen an, dass die Mitgliedstaaten versuchen, die hohen Umsetzungskosten zu vermeiden. Der *management*-Ansatz hingegen argumentiert, dass lange Richtlinien schlichtweg die finanziellen, zeitlichen oder technischen Ressourcen von Mitgliedstaaten aufbrauchen. Die Länder seien nicht imstande, die Richtlinie rechtzeitig umzusetzen.

**Hypothese 6.** *Die Umsetzung von Richtlinien, welche einen hohen Umsetzungsbedarf haben, erfolgt eher verspätet als von Richtlinien, bei denen der Umsetzungsbedarf geringer ist.*

### 3.4. Merkmale der Umsetzungsinstanzen

Oben habe ich Eigenschaften einer Richtlinie, wie Urheber, Form und Inhalt, angesprochen und welche Auswirkungen sie auf die Durchführung in Österreich haben. Neben Richtlinienmerkmalen untersuchte die vorliegende Arbeit auch „Merkmale der Umsetzungsinstanzen“ (Mayntz 1980a, 242). Rechtstraditionen und institutionelle Vorgaben sollten den Erfolg und Misserfolg der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich beeinflussen.

So hat die bestehende Rechtslage darauf Einfluss, wie hoch die Umsetzungskosten für eine Richtlinie ausfallen. Die Umsetzungskosten sind hoch, wenn die nationale und gemeinschaftsrechtliche Vorschriften sehr weit auseinander liegen. Entsprechen die österreichischen Vorschriften hingegen den europäischen, sind die Kosten sehr gering. Die Übereinstimmung von nationalen und europäischen Regeln variiert dabei zwischen den Richtlinien.

Die *goodness of fit*-Hypothese ist vom *enforcement*-Ansatz inspiriert. Eine geringe Übereinstimmung zwischen europäischen und nationalen Regeln führt zu hohen Umsetzungskosten. Die Umsetzungskosten wirken sich wiederum auf die Umsetzung aus. Der Wille und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten nimmt mit steigenden Kosten ab (Bailey 2002; Börzel 2002; Börzel und Risse 2000, 5–6; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Duina 1997, 157–158; Haverland 2000, 83–84; Knill 1998, 4–5, 2006, 364–365; Knill und Lenschow 1998, 602; König und Luetgert 2009, 166; Laffan und O'mahony 2008, 175–177; Mastenbroek 2003, 378; Steunenbergh und Toshkov 2009, 955–956; Thomson 2007, 994, 2009, 5; Toshkov 2008, 384). Ich erwarte, dass die Umsetzung von Richtlinien länger dauert, wenn die *goodness of fit* gering und gleichzeitig die Umsetzungskosten hoch sind.

**Hypothese 7.** *Ist die Übereinstimmung zwischen Richtlinien und nationalen Rechtsordnungen gering, dauert die Umsetzung länger.*

Ob der Vollzug einer Richtlinie pünktlich oder verspätet erfolgt, hängt wesentlich von der Anzahl der Vetospieler auf nationaler Ebene ab. Vetospieler sind Akteure, welche an der Umsetzung beteiligt sind und deren Zustimmung notwendig ist. Tsebelis (2002, 19) unterscheidet zwischen institutionellen Vetospielern (Regierung, Parlamentskammern, subnationale Körperschaften, etc.) und „partisan veto players“, die innerhalb dieser Institutionen Vetomacht besitzen (Parteien, Regierungsmitglieder, Abgeordnete, etc.). In der vorliegenden Arbeit lag der Fokus auf institutionellen Vetospielern in Österreich. Der Grund, weshalb ich mich auf institutionelle Vetospieler

beschränkte, ist praktischer Natur. Die große Zahl an Richtlinien und die dazugehörigen österreichischen Umsetzungsmaßnahmen machten es unmöglich, die Position der einzelnen *partisan veto players* zu bestimmen.

„The general hypothesis derived from this work is that transposition becomes more time-consuming, the more institutional veto players are involved“ (Mastenbroek 2007, 72). Haverland (2000) zeigte, wie die Umsetzung der Richtlinie 94/62/EC über Verpackungen und Verpackungsabfälle in Deutschland zu spät erfolgte, weil die Länderkammer opponierte. Obwohl lediglich geringe Anpassungen notwendig waren, verhinderte der Bundesrat eine rechtzeitige Umsetzung. Andere Mitgliedstaaten, welche höhere Umsetzungskosten tragen mussten, gelang es hingegen die Richtlinie innerhalb der vorgesehenen Frist umzusetzen. So lehnte die britische Industrie die Richtlinie zwar ab, war aber nicht stark genug organisiert und hatte keine Vetomacht, um eine Transposition zu verhindern (Haverland 2000, 95).

Selbst wenn alle Vetospieler mit der Umsetzung einverstanden sind, wirkt sich eine höhere Anzahl von Beteiligten negativ auf die Dauer aus. Entsprechend des *management*-Ansatzes ist es nicht der Wille von rationalen Akteuren, welcher das Gelingen einer Richtlinie bestimmt, sondern das institutionelle Gefüge.

Pressman und Wildavsky (1979) zeigten in ihrer Rekonstruktion des EDA-Projekts, dass die Wahrscheinlichkeit zeitgerechter Umsetzung abnahm, je mehr Akteure involviert waren. Die *Economic Development Administration* (EDA) sollte lokalen Behörden und Unternehmen für die Arbeitsmarktintegration von Minderheiten US-Bundesmittel zur Verfügung stellen. Die Projektleiter wählten 1966 Oakland zur Erprobung aus. Nationale und lokale Behörden sowie die Unternehmen vor Ort stimmten dem Projekt zu – wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. Obwohl alle Beteiligten damit einverstanden waren, scheiterte das Projekt und wurde exemplarisch für das Missglücken von Regelungen, deren Beschlussfassung auf einer anderen Ebene erfolgt als deren Anwendung.

Zwar werden auch EU-Richtlinien auf einer höheren Ebene beschlossen und müssen auf (sub-)nationaler Ebene umgesetzt werden, trotzdem ist nicht jede Richtlinie von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Zahl der Vetospieler auf nationaler Ebene beeinflusst die Umsetzungsdauer vermutlich dennoch (Berglund *et al.* 2006, 700–703; Borghetto *et al.* 2006, 22; Haverland und Romeijn 2007, 775; Haverland *et al.* 2011, 276–277; Kaeding 2006, 237, 2008b, 121; König *et al.* 2005, 24; König und Luetgert 2009, 183; Linos 2007, 552; Mastenbroek 2003, 376–377, 2007, 36; Steunenber und Kaeding 2009, 438–439; Toshkov 2007, 938).

Meine Erwartung ist daher:

**Hypothese 8.** *Die Umsetzung von Richtlinien, die viele Vetospieler einbindet, nimmt mehr Zeit in Anspruch als von Richtlinien, welche die Zustimmung weniger Spieler benötigt.*

Weiters nehme ich an, dass sich die bundesstaatliche Organisation Österreichs auf die Umsetzungsgeschwindigkeit auswirkt (Bursens 2002, 181–182; Jensen 2007, 465; König und Luetgert 2009, 183; Linos 2007, 552; Mbaye 2001, 264; Perkins und Neumayer 2007b, 26; Thomson 2007, 996, 2009, 9–10). Die Umsetzung von Richtlinien ist in den seltensten Fällen alleinige Ländersache. Häufig braucht eine Richtlinie jedoch Maßnahmen des Bundes und der Länder, weil sie in den geteilten Kompetenzbereich fällt (Ranacher 2002, 1–2).

Die Erwartungen von *enforcement*- und *management*-Ansatz bezüglich des Richtlinienvollzugs durch die Bundesländer sind die gleichen: Die Beteiligung der Länder verzögert den Umsetzungsprozess. Die dahinterstehenden Annahmen unterscheiden sich jedoch. Der *management*-Ansatz würde die institutionellen Vorgaben, Kompetenzstreitigkeiten und die schlechtere Ressourcenausstattung der Ämter der Landesregierung verantwortlich machen.

Für den *enforcement*-Ansatz stehen die Umsetzungskosten im Vordergrund, welche die Bundesländer vielleicht nicht zu tragen bereit sind. Vertragsverletzungsverfahren sind kein direktes Druckmittel, dass die Länder zur Umsetzung bewegen könnte, weil die Kommission ein Verfahren lediglich gegen die Republik, nicht jedoch gegen ein säumiges Bundesland anstreben kann.

**Hypothese 9.** *Die Umsetzung von Richtlinien durch Rechtsakte der Länder benötigt mehr Zeit als durch Bundesrecht.*

Wahlen stellen ebenfalls eine institutionelle Schranke dar, welche ich hier untersuchen möchte. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Demokratien und ein notwendiges (wenn auch kein hinreichendes) Merkmal von Demokratien ist das Abhalten regelmäßiger Wahlen. Wahlen schaffen neue Mehrheiten und im parlamentarischen System Österreichs auch neue Regierungen. Das Diskontinuitätsprinzip verhindert, dass Vorlagen der vorherigen Periode in der neuen Legislaturperiode fortgesetzt werden. Altlasten sollen die neue parlamentarische Mehrheit nicht behindern (König 2007).

Dieses „Diskontinuitätsprinzip“ ist im Falle von Österreich in Artikel 28 Absatz 4 B-VG festgeschrieben – wenn auch nur implizit. Dort ist festgehalten, dass offe-

ne Verhandlungsgegenstände nur in der gleichen Gesetzgebungsperiode fortgesetzt werden können.<sup>7</sup>

Dieses Prinzip ist ein Grund, dass bestehende Regierungen Richtlinien umsetzen wollen bevor ihre Amtszeit ausläuft. Nachfolgeregierungen sollen keine Möglichkeit haben, diese inhaltlich anders zu interpretieren (Kaeding 2008b, 124)[314]Luetgert2009.

Hinzu kommt noch, dass im letzten Jahr vor einer Wahl keine politisch relevanten Themen mehr initiiert werden. Das Regierungsprogramm sollte zu diesem Zeitpunkt bereits verwirklicht sein und die Parteien sowie Abgeordneten bereiten sich auf den Wahlkampf vor. Die parlamentarische Tagesordnung wird von laufenden Gesetzesvorhaben dominiert, welche zu Ende zu bringen sind.

Es ist zu erwarten: je länger der zeitliche Abstand zur letzten Wahl ist (d.h. je näher das Ende der Gesetzgebungsperiode rückt), desto eher werden Richtlinien umgesetzt. Im Gegensatz dazu sollte während eines Interregnums, also dem Zeitraum zwischen der Demission der alten und dem Antritt der neuen Regierung, die Umsetzungsrate eher schlecht sein (Steunenberg und Toshkov 2009, 956).

**Hypothese 10.** *Die Umsetzungsgeschwindigkeit nimmt vor nationalen Wahlen zu und während eines Interregnums ab.*

Schließlich möchte ich untersuchen, ob organisatorische Veränderungen Auswirkungen auf die Umsetzungsgeschwindigkeit haben. Bei jeder Form der Gesetzgebung und Umsetzung von Gemeinschaftsrecht wird der öffentliche Verwaltungsapparat gebraucht. Die Effizienz, mit der Behörden arbeiten, wurde von der bisherigen Forschung schon vielfach untersucht. Sie kann sich innerstaatlich (zwischen Ministerien oder zwischen nationaler und regionaler Ebene; Mastenbroek 2003, 378, 2007, 49), zwischenstaatlich (Börzel *et al.* 2012, 462–463; Duina 1997, 161; Haverland und Romeijn 2007, 772–773; Hille und Knill 2006, 539; König und Mäder 2012, 53; Linos 2007, 552; Mbaye 2001, 261; Steunenberg und Toshkov 2009, 956; Thomson 2007, 997, 2009, 11–12; Toshkov 2008, 386) als auch im Zeitverlauf (Zubek 2005, 2011; Zubek und Staroňová 2012) unterscheiden und in unterschiedlichem Ausmaß Einfluss auf die Umsetzungsgeschwindigkeit nehmen.

Zubek (2011) wies nach, dass mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine zentrale Stelle schufen, welche für die Koordination und Kon-

---

7. Seit der Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes und der Geschäftsordnung des Nationalrates (BGBl. I Nr. 31/2009) sind Volksbegehren und Bürgerinitiativen vom Diskontinuitätsprinzips ausgenommen. Ebenso kann der Nationalrat für andere Verhandlungsgegenstände bestimmen, sie in der nächsten Periode fortzusetzen.

trolle der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zuständig war. Gleiches lässt sich für Österreich nachweisen. Hier hatten die Bundesministerien bzw. die Bundesländer in den ersten Jahren nach dem Beitritt großen Spielraum, was und vor allem wann sie eine Notifikation an die Kommission schickten (Jenny und Müller 2010, 43–44; Ranacher 2002, 236–239). Die zentrale Organisation und Koordination des Umsetzungsprozesses sollte sich somit positiv auf die Umsetzungsrate auswirken (Dossi 2006, 204–205).

**Hypothese 11.** *Die Geschwindigkeit nimmt zu, wenn die Umsetzung zentral koordiniert und kontrolliert wird.*

## 4. Daten und Methode

Im vorigen Abschnitt wurde die theoretische Grundlage dieser Arbeit erläutert und Hypothesen formuliert. Auf die empirischen Grundlagen dieser Untersuchung wird im folgenden Abschnitt eingegangen. Zunächst möchte ich begründen, warum die Wahl auf den österreichischen Fall gefallen ist und welche Überlegungen die Einschränkung des Untersuchungszeitraumes geleitet haben. Danach folgt die Dokumentation der Datenerhebung und eine Präsentation, was der Datensatz enthält. Zum Abschluss dieses Abschnitts stelle ich das Analysemodell und seine Spezifikation sowie die Operationalisierung meiner Hypothesen vor.

### 4.1. Fallauswahl

Diese Arbeit interessierte sich dafür, welche Faktoren die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich verzögern. Auf der einen Seite stehen bestimmte Merkmale der Richtlinien in Verdacht, Einfluss auf die Dauer des Vollzugs zu haben. Andererseits steht es den Mitgliedstaaten frei, wie sie Gemeinschaftsrecht umsetzen. Weil die Umsetzungsdauer zwischen den einzelnen Richtlinien variiert, ist die Annahme naheliegend, dass bestimmte Vorgehensweisen mehr Zeit benötigen als andere.

Österreich ist ein wenig studierter Fall. Zwei Studien untersuchten die rechtliche Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien in den österreichischen Bundesländern (Waschmann 2009) sowie die Umsetzung von Richtlinien, gegen deren Beschluss Österreich im Rat opponierte (Pircher 2015). Ansonsten ziehen überwiegend vergleichende Studien Österreich in ihre Untersuchung mit ein (Börzel 2002; Falkner *et al.* 2004, 2005, 2007; Jensen 2007; König und Luetgert 2009; Perkins und Neumayer 2007a; Sprungk 2013; Steunenberg und Toshkov 2009; Thomson 2007, 2009; Thomson *et al.* 2007; Toshkov 2008). Die meisten Arbeiten zur *compliance* bei Gemeinschaftsrecht beschäftigten sich hingegen mit der Umsetzungspraxis von Deutschland, den Niederlanden, Spanien und vom Vereinigten Königreich (Bailey 2002; Berglund *et al.* 2006; Börzel 2000; Duina 1997; Haverland 2000; Haverland und Romeijn 2007;

Haverland *et al.* 2011; Knill und Lenschow 1998). Dabei Österreich stellt einen durchaus interessanten Fall dar:

Österreich rangiert in den Kommissionsstatistiken regelmäßig auf den hinteren Plätzen (das Schlusslicht bildete es zuletzt im Mai 2014, siehe Börger 2015, 146). Österreich befindet sich in einer Gruppe mit Ländern wie Portugal, Italien oder Griechenland, denen oft – wenn auch fälschlicherweise (Börzel 2000) – unterstellt wird, an einem „mediterranean syndrome“ zu leiden.

Außerdem wurden in der Literatur vielfach föderale Strukturen für die Umsetzungsschwierigkeiten verantwortlich gemacht (Bursens 2002; Haverland und Romeijn 2007; Jensen 2007; König und Luetgert 2009; Linos 2007; Mbaye 2001; Thomson 2007, 2009). Die Untersuchung Österreichs prüfte, ob die Beteiligung subnationaler Vetospieler vorteilhaft oder nachteilig für die Umsetzung von Richtlinien ist. Im Unterschied zu bisherigen Studien verwendete ich keinen Föderalismusindex, sondern die hier verwendeten Daten erlaubten eine Unterscheidung zwischen Richtlinien, welche durch die Länder umgesetzt wurden, und solchen ohne Länderbeteiligung.

Den wichtigsten Beitrag zur bestehenden Forschung leisten die hier verwendeten Daten. In einer Vollerhebung wurden alle Gemeinschaftsrichtlinien, die Österreich mit einer oder mehreren Maßnahmen vollzog, für einen Zeitraum von zehn Jahren erfasst. Auch die Umsetzungsmaßnahmen wurden systematisch erhoben. Für die quantitative Überprüfung der Hypothesen standen somit mehr Beobachtungen und Informationen zur Verfügung als bei bisherigen Untersuchungen des österreichischen Falles.

Der Untersuchungszeitraum reichte von 1. Jänner 2000 bis 31. August 2010. Dieser Zeitraum wurde gewählt, weil Österreich erst 1995 der Europäischen Union beigetreten war. Mit dem Beitritt verpflichtete es sich, das *acquis communautaire* umzusetzen (Hummer 2006, 595). Im Zusammenhang mit der Übernahme großer Mengen fremden Rechts sind Verspätungen oder Umsetzungsschwierigkeiten verständlich. Deshalb wählte ich als Beginn des Untersuchungszeitraumes das Jahr 2000 und beobachtete die Umsetzungspraxis für zehn Jahre. Fünf Jahre nach dem Beitritt sollte nicht nur das *acquis* umgesetzt sein, sondern Österreich sollte Routine im Umgang mit Gemeinschaftsrecht haben.

## 4.2. Datenerhebung

### 4.2.1. Eigenrecherche in der Literatur

Die Europäische Kommission ist an rechtzeitiger und vollständiger Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts interessiert. Als supranationale „Hüterin der Verträge“ trägt sie für die korrekte und rechtzeitige Anwendung durch die Mitgliedstaaten Sorge (Artikel 211 EGV, heute Artikel 17 EUV; siehe auch Europäische Kommission 2010, 2). Gemäß Artikel 226 EGV (heute Artikel 258 AEUV) kommt ihr das Recht zu, Vertragsverletzungsverfahren gegen säumige Mitgliedstaaten einzuleiten. Zur Dokumentation ihrer Aufsichtspflicht veröffentlicht sie seit 1984 *Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts*.

Die rechts- und politikwissenschaftliche Forschung nahm diese Informationen zunächst dankbar an (siehe u.a. Börzel 2002; Bursens 2002; Jensen 2007; Lampinen und Uusikylä 1998; Mbaye 2001; Perkins und Neumayer 2007a,b; Tallberg 2002; mit detaillierteren Kommissionsdaten Börzel *et al.* 2007, 2010, 2012). In den vergangenen Jahren wuchs jedoch die Skepsis an deren Nützlichkeit (Börzel 2001; Knill 2006, 356–358; Mastenbroek 2005).

So sind die Kommissionsdaten notwendigerweise verzerrt. Es werden nur jene Verletzungen erfasst, welche der Kommission bekannt sind und gegen die sie ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat. Ob sie ein Verfahren einleitet oder nicht, steht der Kommission frei<sup>8</sup> und dieser Spielraum wird von ihr durchaus strategisch genutzt (Börzel 2001, 811–812; Hartlapp und Falkner 2009; Jensen 2007, 457–458; Mendrinou 1996). So nahm im Laufe der Zeit die Zahl der Verfahren schrittweise zu, weil die Kommission ihr Vorgehen verschärfte (Börzel 2001, 816; Knill 2006, 356–358). Die Zweifel an der Verlässlichkeit stiegen zusätzlich, als sich herausstellte, dass die Rohdaten nicht mit den Aggregatdaten in den Berichten übereinstimmten (Börzel 2001, 811).

Diese Gründe veranlassten die Forschung, eigene Daten zu erheben. Die Spanne reichte dabei von qualitativen Fallstudien zu quantitativen Vollerhebungen. So überprüfte ein Teil der Forschung seine Erwartungen an einzelnen Richtlinien (Börzel 2000; Dimitrakopoulos 2001b; Dimitrova und Steunenberg 2013, 2014; Duina 1997; Gelderman *et al.* 2010; Haverland 2000; Knill 1998; Knill und Lenschow 1998;

---

8. So entschied der Gerichtshof in der Rechtssache 416/85 *Kommission gegen UK* (1988, 3127), der Rechtssache C-200/88 *Kommission gegen Griechenland* (1990, I-4299) sowie der Rechtssache C-255/05 *Kommission gegen Italien* (2007, I-5786), dass er keinesfalls beabsichtige, der Entscheidung der Kommission über das Einleiten eines Verfahrens vorzugreifen (Prete und Smulders 2010, 14–15).

Laffan und O'mahony 2008; Steunenberg 2006; Toshkov 2007; Treib 2003). Die kleinere Fallzahl ermöglichte ein qualitatives Vorgehen. Diese Studien beschränkten sich nicht auf die rechtliche Umsetzung der Richtlinie, sondern konnten auch die konkrete Anwendung in der Praxis untersuchen. Der Nachteil solcher Studien ist, dass die Ergebnisse nicht generalisiert werden können und nicht repräsentativ sind. Die Generalisierbarkeit leidet unter der (nicht randomisierten) Fallauswahl. Sehr oft wurden Richtlinien des Sozial- und Umweltbereiches deren Umsetzung in einigen wenigen Ländern untersucht (Mastenbroek 2005, 1112; siehe auch die Metastudie von Angelova *et al.* 2012). Die umfassendste Studie dieser Gruppe stammt von Falkner *et al.* Sie untersuchten die Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen Richtlinien in den EU-15-Staaten (Falkner *et al.* 2004, 2005, 2007) und dehnten die Untersuchung um vier Beitrittsstaaten von 2004 aus (Falkner *et al.* 2008a).

Neben der qualitativen Forschung entwickelten sich zunehmend quantitative Ansätze. Manche dieser Studien zogen größere Stichproben heran, um statistische Messungen vornehmen zu können (König und Mäder 2012; Linos 2007; Steunenberg und Kaeding 2009; Steunenberg und Toshkov 2009; Thomson 2011; Thomson *et al.* 2007; Toshkov 2008; Waschmann 2009; Zhelyazkova und Torenvlied 2009). Andere beschränkten ihre Auswahl ebenfalls auf einen oder mehrere Politikbereiche, nahmen jedoch sämtliche Richtlinien aus diesem Bereich in ihre Untersuchung auf (Berglund *et al.* 2006; Haverland und Romeijn 2007; Haverland *et al.* 2011; Jensen 2007; Kaeding 2006, 2008a,b). Eine dritte Gruppe von quantitativen Studien nahm eine Totalerhebung für einen bestimmten Zeitraum und/oder ein bestimmtes Land vor (Borghetto *et al.* 2006; Borghetto und Franchino 2010; Jensen 2007; König *et al.* 2005; König und Luetgert 2009; Luetgert und Dannwolf 2009; Mastenbroek 2003, 2007; Pircher 2015; Sprungk 2013).

Ein Vorteil eines quantitativen Untersuchungsdesigns ist die große Fallzahl. So haben Ergebnisse über die untersuchten Fälle hinaus Gültigkeit. Richtlinien aus verschiedenen Bereichen oder Mitgliedstaaten können so miteinander verglichen werden. Bei einer Vollerhebung stellen sich Fragen der Generalisierbarkeit und Repräsentativität nicht. Ein häufig vorgebrachter Nachteil quantitativer Forschung (Falkner *et al.* 2008b, 13; Hartlapp und Falkner 2009, 284; König und Luetgert 2009, 171), ist die notwendige Beschränkung auf den rechtlichen Vollzug bzw. meist auf den *rechtzeitigen* rechtlichen Vollzug von Richtlinien in den Mitgliedstaaten. Die große Fallzahl macht eine detaillierte Betrachtung des gesamten Umsetzungsprozesses unmöglich. Der Vollzug von Richtlinien ist jedoch nicht mit dem fristgerechten Beschluss einer nationalen Maßnahme erledigt. Wird Recht von den nationalen Be-

hörden und Gerichten nicht exekutiert und judiziert, bleibt es „totes Recht“, wie Falkner *et al.* (2008a) in den neuen Mitgliedstaaten festgestellt haben.

Zudem zwingt die Fallzahl quantitative Forscher oft, auf wenig valide Indikatoren zurückzugreifen. Die Messung vieler sozialwissenschaftlicher Phänomene ist zu zeitaufwendig oder gänzlich unmöglich. Aus diesem Grund wird häufig auf „easy-to-measure variables“ (Mastenbroek 2005, 1113) zurückgegriffen. Sie sind zwar leicht erhebbar, stellen allerdings nicht immer die beste Operationalisierung dar.

Die Vorwürfe sind nicht unberechtigt, können jedoch teilweise entkräftet werden. So ist die rechtliche Umsetzung zwar kein hinreichender, allerdings ein notwendiger Schritt, um eine Richtlinie in den Mitgliedstaaten durchzuführen. Ohne rechtliche Grundlage ist eine Anwendung durch nationale Behörden und Gerichte ausgeschlossen. Wenn demnach eine Richtlinie zu spät umgesetzt wird, kann sie auch nicht zeitgerecht angewandt werden (Linos 2007, 554). Insofern ist der Fokus auf die rechtzeitige Transposition vertretbar.

Der Vorwurf, quantitative Untersuchungen tendieren zu einfach messbaren Variablen, ist schwer zu entkräften. Die Generalisierbarkeit der Ergebnisse über die tatsächlich beobachteten Fälle hinaus macht diesen Missstand jedoch wett.

Aufgrund der systematischen Verzerrungen in den Kommissionsdaten zog die vorliegende Arbeit einen am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien erstellten Datensatz heran (Jenny und Müller 2010). Für den Zeitraum 2000 bis 2010 wurden sämtliche Richtlinien des Rats der Europäischen Union, des Rates und des Europäischen Parlaments gemeinsam oder der Europäischen Kommission gesammelt.

Dieser Datensatz ist der erste seiner Art für ein föderal strukturiertes Land wie Österreich. Daten von vergleichbarem Umfang und Qualität liegen nur für die Niederlande (Mastenbroek 2003, 2007) und Italien (Borghetto *et al.* 2006) vor.

Untersuchungen, welche die Umsetzung von Richtlinien in allen EU-Staaten erhoben hatten, operationalisierten den Einfluss subnationaler Akteure mit Föderalismusindizes auf Ebene der Mitgliedstaaten (Borghetto und Franchino 2010; König *et al.* 2005; König und Luetgert 2009; Sprungk 2013). Föderale Strukturen wirken jedoch nicht bei jeder Richtlinie gleich. Aus diesem Grund ermöglichte der hier verwendete Datensatz die Messung des Einflusses auf Ebene der einzelnen Richtlinien.

## 4.2.2. EUR-Lex

Als Quelle des Datensatzes diente die Rechtsinformationsdatenbank der Europäischen Gemeinschaft, EUR-Lex<sup>9</sup>. Das ist eine etablierte Quelle für die Forschung zur Umsetzung von Europäischem Gemeinschaftsrecht (König *et al.* 2006).

EUR-Lex vereinte Ende 2004 die beiden Vorgängerdatenbanken PreLex und CELEX. PreLex dokumentierte den Verfahrensablauf vom ersten Entwurf bis zur Annahme im Rat. Dabei wurden das Datum der einzelnen Verfahrensschritte, die Rechtsgrundlage, das Abstimmungsverfahren, die zuständigen Abteilungen sowie die Links zu den einzelnen Dokumenten bereitgestellt (König *et al.* 2006, 556–557).

CELEX (*Communitatis Europae Lex*; Kaeding 2006, 232–233; König *et al.* 2005, 11–12) veröffentlichte seit 1980 sämtliche Dokumente der Gemeinschaft. Die CELEX-Datenbank hatte 12 Sektoren (König *et al.* 2006, 556). Bei der Umstellung auf EUR-Lex wurde diese Trennung beibehalten (EUR-Lex 2015). *Sektor-3* und *Sektor-7* waren für die Datenerhebung relevant. Sektor-3 enthält Informationen aller sekundären Rechtsakte der EG.<sup>10</sup> Sektor-7 sammelt die dazugehörigen Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese Bereiche sind nochmals in Untergruppen unterteilt. Sektor-3 enthält die Gruppen „L“ für Richtlinien, „R“ für Verordnungen und „D“ für Beschlüsse.

Jedes Dokument ist mit einer eindeutigen Identifikationsnummer versehen, der so genannten „CELEX-Nummer“. Die Zugehörigkeit zu einem Sektor ist in der CELEX-Dokumentnummer<sup>11</sup> ersichtlich. Die CELEX-Nummer **32000L0001** verweist auf die in Sektor-3 erfasste erste EG-Richtlinie des Jahres 2000.<sup>12</sup> Hinter der CELEX-Nummer **72000L0001AUT** verstecken sich die in Sektor-7 erfassten österreichischen Umsetzungsmaßnahmen zu jener Richtlinie.

## 4.2.3. Datenerhebung mittels EUR-Lex

Inhalte aus Sektor-3 und Sektor-7 erlaubten die Erstellung eines Datensatzes, der einerseits sämtliche Richtlinien sowie alle österreichischen Notifikationen umfasste.

---

9. Siehe online unter <http://eur-lex.europa.eu/>.

10. Das umfasst verbindliches und nicht verbindliches Gemeinschafts- sowie Unionsrecht, jedoch nicht die Gründungsverträge und ihre Änderungen, welche in *Sektor-1* enthalten sind.

11. Die Bezeichnung „CELEX-Nummer“ blieb trotz der Umbenennung der Rechtsinformationsdatenbank in EUR-Lex bestehen.

12. Die gängige Kurzschreibweise von Rechtsakten der EG folgt der Systematik: Richtlinie 2000/1/EG. Der vollständige Titel dieser ersten Richtlinie des Jahres 2000 ist *Richtlinie 2000/1/EG der Kommission vom 14. Januar 2000 zur Anpassung der Richtlinie 89/173/EWG des Rates betreffend bestimmte Bauteile und Merkmale land- und forstwirtschaftlicher Zugmaschinen auf Rädern an den technischen Fortschritt (Text von Bedeutung für den EWR)*.

Am 31. August 2010 wurden die beiden Sektoren automationsgestützt für den Untersuchungszeitraum 2000 bis 2010 abgefragt. Dieser Tag stellte somit das Ende des Beobachtungszeitraumes dar.

Auf Ebene der Richtlinie (Sektor-3) konnten Merkmale wie die CELEX-Nummer, der Titel, der Urheber, das Beschlussdatum, das Datum, an dem die Umsetzungsfrist verstreicht, und die Länge der Richtlinie ermittelt werden.

Zu jeder dieser Richtlinien wurden die nationalen Umsetzungsmaßnahmen des Sektor-7 erfasst. Die Mitgliedstaaten können eine Richtlinie mit einer *oder* mit mehreren Maßnahmen transponieren. Je nachdem enthält der Sektor-7 einen oder mehrere Einträge. Wenn die Mitgliedstaaten es versäumen, eine Notifikation an die Kommission zu senden, enthält der Sektor-7 den Eintrag: „Keine Fundstelle verfügbar“. In den meisten Fällen konnte der Titel der österreichischen Maßnahme, das Amtsblatt, eine Identifikationsnummer, die Art des Rechtsaktes sowie ein Datum (entweder das Beschlussdatum, das Kundmachungsdatum oder das Inkrafttretensdatum) gewonnen werden.

Die Einträge des Sektor-7 zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen waren nicht einheitlich, deshalb wurden ergänzend österreichische Quellen herangezogen. Diese wurden systematisch durchsucht, ob sich in den österreichischen Rechtsvorschriften Hinweise auf einen Bezug zu Gemeinschaftsrecht finden ließen. Manche Gesetze und Verordnungen erwähnen in ihren einleitenden oder schließenden Abschnitten, dass mit diesem Rechtsakt der Umsetzungsverpflichtung nachgekommen werde. Zudem liegen jeder Regierungsvorlage *erläuternde Bemerkungen* bei. Darin begründet die Regierung ihre Vorlage gegenüber dem Parlament. Dient eine Vorlage dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht, wird das in den Bemerkungen erwähnt. Im Zuge des parlamentarischen Prozesses werden die erläuternden Bemerkungen veröffentlicht. Als sehr verlässlich erwiesen sich die Verweise auf eine CELEX-Nummer im Kopf der österreichischen Rechtsakte. Die Rechtsakte wurden elektronisch über das österreichische Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)<sup>13</sup> abgefragt (Jenny und Müller 2010, 43).

### 4.3. Datenstruktur

In ihrer ursprünglichen Form waren die Daten hierarchisch strukturiert und gliederten sich in zwei Ebenen. Die höhere Ebene umfasste alle Richtlinien, welche

---

13. Siehe online unter <https://www.ris.bka.gv.at/>.

im Zeitraum 2000 bis 2010 beschlossen wurden. Diese Daten stammten aus dem Sektor-3.

Im nächsten Schritt ergänzten die *einzelstaatlichen Durchführungsmaßnahmen* (EDM) des Sektor-7 diese Informationen. Die Umsetzungsmaßnahmen stellten die niedrigere Ebene dar. Wurde eine Richtlinie von lediglich einer Maßnahme umgesetzt, wurde nur eine Beobachtung festgehalten. Waren mehrere Maßnahmen für die Transposition notwendig, wurden entsprechend mehrere Beobachtungen von einer Richtlinie gemacht.

### 4.3.1. Ebene der Richtlinie

Insgesamt wurden 1.173 Richtlinien im Untersuchungszeitraum von 1. Jänner 2000 bis 31. August 2010 beschlossen (siehe Tabelle 4.1). Zum 31. August 2010 enthielt der Sektor-7 zu diesen 1.173 Richtlinien 3.060 Einträge von österreichischen Umsetzungsmaßnahmen.

Für 21 Prozent (247 Richtlinien) notifizierte Österreich aus unterschiedlichen Gründen keine Maßnahmen: Bei einem Großteil dieser Fälle (insgesamt 213) erging von österreichischer Seite keine Mitteilung an die Kommission, d.h. der Sektor-7 vermerkte bei den Richtlinien, dass „keine Fundstelle verfügbar“ sei. Am Ende des Untersuchungszeitraumes war die Richtlinie noch nicht vollzogen und eine österreichische Maßnahmen noch ausständig.

Obwohl sich die meisten Richtlinien an alle Mitgliedstaaten richten, haben einige nur für bestimmte Mitgliedsländer Gültigkeit. Fünf Richtlinien musste Österreich dezidiert nicht umsetzen. Bei zwei davon notifizierte Österreich dennoch eine Maßnahme.<sup>14</sup>

Neben Richtlinien, welche nicht an Österreich gerichtet waren, enthielt der Sektor-7 auch Einträge, bei denen Österreich der Ansicht war, eine Umsetzung sei nicht notwendig. Das war bei 17 Richtlinien der Fall. Es handelt sich um Richtlinien, welche einerseits Ausnahmeregelungen für Mehrwertsteuersätze regulieren und andererseits Zoll- und Wahlrechtsbestimmungen anpassen, welche im Zusammenhang mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien stehen. Zwar leitete die Kommission ein Ver-

---

14. So betrifft die Richtlinie 2002/6/EG die „Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“ und wurde von Österreich mit der *Informations- und Meldeverordnung – Seeschifffahrt* (BGBl. II Nr. 439/2004) verspätet umgesetzt. Die Richtlinie 2003/38/EG behandelt „den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich der in Euro ausgedrückten Beträge“ und wurde mittels des *Rechnungslegungsänderungsgesetzes 2004* (BGBl. I Nr. 161/2004) umgesetzt.

tragsverletzungsverfahren ein, stellte diese jedoch wieder ein, ohne dass Österreich EDMs notifizierte.

Die verbleibenden 14 Richtlinien waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch von keinem Mitgliedstaat umgesetzt. Aus diesem Grund waren im EUR-Lex-System noch keine Sektor-7-Einträge angelegt. Dabei handelte es sich ausschließlich um Richtlinien der Jahre 2009 und 2010. Der geringe zeitliche Abstand zwischen Beschluss dieser Richtlinien und dem Ende des Beobachtungszeitraumes dürfte dafür verantwortlich sein, dass keiner der damals 27 Mitgliedstaaten der Kommission eine nationale Maßnahme mitgeteilt hatte.

Daher verblieben 926 Richtlinien, bei denen zumindest eine notifizierte Umsetzungsmaßnahme vorlag.

### **4.3.2. Ebene der Umsetzungsmaßnahme**

Diese 926 Richtlinien wurden mittels 2.813 Maßnahmen in Österreich umgesetzt. Von diesen 2.813 notifizierten Maßnahmen konnten jedoch nur 2.758 Maßnahmen tatsächlich einem Gesetz oder einer Regierungsverordnung zugeordnet werden. Bei den anderen 55 Maßnahmen war eine Zuordnung zu einem österreichischen Rechtsakt nicht möglich. Dafür gibt es zwei Ursachen: Entweder enthielten die Sektor-7-Einträge zu wenig Informationen oder es handelte sich um eine Verwaltungsmaßnahme einer nachgeordneten Behörde, eines Selbstverwaltungskörpers oder einer sonstigen ministeriellen Anordnungen. Diese Rechtsakte erfüllten nicht das Kriterium der generellen Gültigkeit, welches zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nötig ist. In Österreich stehen dafür lediglich Gesetze und Regierungsverordnungen auf Bundes- und Landesebene zur Verfügung (Dossi 2006, 202; Ranacher 2002, 123; Jenny und Müller 2010, 42).

Die Informationen der Umsetzungsebene wurden aggregiert. In weiterer Folge war die Beobachtungseinheit die einzelne Richtlinie und nicht die Umsetzungsmaßnahme. Merkmale der Umsetzungsmaßnahmen wurden nur in aggregierter Form verwendet.

### **4.3.3. Ausschlüsse von Beobachtungen**

Mehrere Einträge schloss ich von der Analyse aus, weil sie für die weitere Untersuchung keine Informationen bereitstellten. In Tabelle 4.3 sind die ausgeschlossenen Einträge zusammengefasst.

Zunächst wurden unbrauchbare Beobachtungen auf Ebene der Umsetzungsmaßnahmen ausgeschlossen. 55 Einträge im Sektor-7 enthielten so wenig Information,

Tabelle 4.1.: Richtlinien-Einträge des Sektor-3 (nach Beschlussjahr der Richtlinien)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
EDM vorhanden	76	97	88	124	105	86	111	70	72	72	25	926
keine Fundstelle verfügbar	6	3	8	2	6	4	24	4	44	86	26	213
keine Umsetzung benötigt	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Österreich hält Umsetzung für nicht nötig	0	0	0	0	1	0	6	2	8	0	0	17
(noch) keine Sektor-7-Daten online	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	14
Gesamt	82	102	96	126	112	90	142	76	124	166	57	1.173

Quelle: EUR-Lex (Sektor-3). Der Untersuchungszeitraum reicht von 1. Jänner 2009 bis 31. August 2010.

Tabelle 4.2.: Einträge zu österreichischen Umsetzungsmaßnahmen in Sektor-7 (nach Beschlussjahr der Richtlinien)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt
EDM vorhanden	308	352	297	542	352	253	352	92	90	93	27	2.758
unklarer Rechtsakt	9	3	7	8	5	2	8	8	4	1	0	55
keine Fundstelle verfügbar	6	3	8	2	6	4	24	4	44	86	26	213
keine Umsetzung benötigt	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Österreich hält Umsetzung für nicht nötig	0	0	0	0	1	0	6	2	8	0	0	17
(noch) keine Sektor-7-Daten online	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	6	14
Gesamt	323	360	312	552	364	259	391	106	146	188	59	3.060

Quelle: EUR-Lex (Sektor-7) ergänzt durch nationale Quellen. Der Untersuchungszeitraum reicht von 1. Jänner 2000 bis zum 31. August 2010.

dass keine Zuordnung zu einem österreichischen Rechtsakt möglich war. Bei den meisten dieser Beobachtungen handelte es sich um *eine* Umsetzungsmaßnahme in einem Bündel von *mehreren Maßnahmen*, welche gemeinsam eine Richtlinie vollzogen. 19 Richtlinien wurden hingegen lediglich von einer einzigen Maßnahme umgesetzt, welche nicht identifiziert werden konnte. Diese 19 Beobachtungen hatten somit den gleichen Informationsgehalt wie Richtlinien, bei denen keine Maßnahme mitgeteilt wurde.

Zweitens, die EUR-Lex-Datenbank enthielt einige Doubletten, d.h. manche Maßnahmen wurden mehrfach für die Umsetzung derselben Richtlinie notifiziert. 54 dieser doppelten Einträge wurden entdeckt und aus der weiteren Analyse ausgeschlossen.

Drittens, wurden jene 237 Richtlinien ausgeschlossen, bei denen das Kundmachungsdatum der ersten Umsetzungsmaßnahme vor dem Beschlussstag der Richtlinie lag (Borghetto *et al.* 2006, 19; Luetgert und Dannwolf 2009, 316; Mastenbroek 2003, 380, 2007, 44). Jenny und Müller (2010, 51–52) stießen bei ihrer Untersuchung der Europäisierung nationaler Gesetzgebung auf ein ähnliches Problem. In den 1990er Jahren notifizierte Österreich Gesetze, welche bereits in der österreichisch-ungarischen Monarchie beschlossen wurden.

Die Notifikation alter Gesetze und Verordnungen kann mehrere Gründe haben: So sind alle Mitgliedstaaten an den Entscheidungen beteiligt. Die nationalen Gesetzgeber können also den Inhalt der Richtlinie antizipieren und voreilig tätig werden (Mastenbroek 2007, 44).

In vielen Bereichen gelingt es den Mitgliedstaaten hingegen, ihre bisherigen nationalen Regelungen erfolgreich auf die europäische Ebene „hochzuladen“ (Börzel 2002). Im Anschluss können sie ihre hochgeladenen Regelungen als Umsetzungsmaßnahmen verwenden – ohne diese antizipieren zu müssen.

Eine ganz andere Erklärung für die Notifikation von bestehenden Gesetzen lieferten Zhelyazkova und Yordanova (2015). Sie wiesen nach, dass die Notifikation bestehender Rechtsakte auf Umsetzungsschwierigkeiten hindeuten. Die Mitgliedstaaten verschafften sich auf diese Weise mehr Zeit. Die Kommission prüft am Ende der Umsetzungsfrist, welche Staaten bereits Maßnahmen notifiziert haben. Eine Prüfung, ob die notifizierten Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinien inhaltlich voll entsprechen, erfolgt zunächst nicht. Die Mitgliedstaaten sind somit nicht mit einem Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert, sondern haben mehr Zeit für die Umsetzung.

Aufgrund der unterschiedlichen Erklärungen war eine zweifelsfreie theoretische Einbindung dieser Fälle nicht möglich. Auch handelte es sich bei bereits bestehenden Rechtsakten nicht um Umsetzungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen wurden vor dem Beschlussstag der Richtlinie veröffentlicht und hatten zu diesem Zeitpunkt nicht den Zweck einer Umsetzungsmaßnahme. Ein inhaltliches Argument für den Ausschluss ist, dass diese Beobachtung eher mit Fällen vergleichbar sind, die keiner Umsetzung bedürfen. Österreich hat am Beschlussstag einer Richtlinie bereits bestehende Regelungen, welche die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erfüllen (Mastenbroek 2003, 380, 2007, 44).

Zu den inhaltlichen kommen methodische Bedenken, welche einen Ausschluss rechtfertigten: Das Interesse dieser Untersuchung lag auf der Umsetzungsdauer, welche den Zeitraum zwischen Beschlussstag einer Richtlinie und Veröffentlichungstag einer Umsetzungsmaßnahme umfasste. Wenn nun eine Maßnahme vor dem Beschluss einer Richtlinie veröffentlicht wurde, hatte die Dauer einen negativen Wert. Das machte weder inhaltlich Sinn noch konnte das hier geschätzte Modell damit umgehen (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 16).

Viertens, fünf Richtlinien mussten von Österreich nicht umgesetzt werden. Zwei vollzog Österreich dennoch. Die restlichen drei Richtlinien wurden ausgeschlossen, weil sie für die vorliegende Untersuchung irrelevant sind. Ebenso schloss ich die 17 Richtlinien aus, deren Umsetzung Österreich für nicht notwendig gehalten hatte und die Kommission keinen Widerspruch einlegte.

Fünftens, mussten teilweise die 227 Richtlinien ausgeschlossen werden, für welche Österreich bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes keine Maßnahmen erlassen hatte. Zwei Drittel dieser rechts zensierten Richtlinien hatten eine Umsetzungsfrist nach dem 31. August 2010. Österreich hatte in diesen Fällen noch Zeit bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes. Ob eine Richtlinie verspätet umgesetzt wurde, spielte bei der Berechnung des Modelles keine Rolle. Einige erklärende Variablen konnten allerdings nur *ex post*, d.h. nach der Umsetzung mindestens einer Maßnahme, erhoben werden. Waren bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes noch keine Maßnahmen notifiziert, enthielten diese Fälle fehlende Werte. Fehlende Werte werden jedoch automatisch von *survival analysis*-Modellen ausgeschlossen. Rechts zensierte Daten können jedoch Informationen für die Dauer zur Verfügung stellen, auch wenn das interessierende Ereignis noch nicht eingetreten ist. Aus diesem Grund wurden zwei Modelle gerechnet. Das erste Modell überprüfte keine Kovariaten, welche *ex post* erhoben wurden, und konnte deshalb recht zensierte Beobachtungen berücksichtigen. Das zweite Modell musste ohne diese Daten geschätzt werden.

Sechstens, wurden jene Richtlinien ausgeschlossen, bei denen das Ende der Umsetzungsfrist nicht bekannt war. Bei diesen Beobachtungen ließ sich nicht entscheiden, ob Österreich im zeitlichen Rahmen lag oder bereits verspätet aktiv wurde. In 69 dieser Fällen, bei denen die Frist unbekannt war, lagen noch keine Umsetzungsnotifikationen vor. Bei lediglich 18 Richtlinien war der fehlende Stichtag der Ausschlussgrund, obwohl eine Umsetzungsmaßnahme bekannt war.

Schließlich zeigten sich bei den ersten Analysen zwei Ausreißer.<sup>15</sup> Die Umsetzung dieser beiden Richtlinien nahm beinahe sechs Jahre in Anspruch, sodass ihre Residuen bei allen Kovariaten vergleichsweise hoch waren. Das Modell war nicht in der Lage ihre Umsetzungsdauer korrekt zu schätzen und ihre Ausprägungen verzerrten die Ergebnisse überproportional (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 130–131).

Letztlich standen somit für das erste Modell 808 bzw. für das zweite Modell 650 Richtlinien für die Untersuchung zur Verfügung.

Tabelle 4.3.: Ausschluss von Einträgen

	Ausschluss	Sektor-3 (Richtlinie)	Sektor-7 (EDM)
EDM vorhanden	nein	650	2.307
EDM vorhanden, nicht identifizierbar	ja	19	55
EDM vorhanden, Doublette	ja		54
EDM vorhanden, Kundmachung vor RL-Beschluss	ja	237	317
EDM vorhanden, Frist unbekannt	ja	18	78
EDM vorhanden, Ausreißer	ja	2	2
Keine Umsetzung erforderlich	ja	3	3
Österreich hält Umsetzung für nicht notwendig	ja	17	17
keine EDM notifiziert	nein/ja <sup>a</sup>	158	158
keine EDM notifiziert, Frist unbekannt	ja	69	69
Gesamt		1.173	3.060

*a.* Zwei Modelle wurden gerechnet, wobei ich diese Beobachtungen einmal einbezog und einmal ausschloss.

15. Beide Ausreißer stammten aus dem Jahr 2000. Die Richtlinie 2000/13/EG betraf die Etikettierung und Werbung für Lebensmittel und die Richtlinie 2000/27/EG diente der Bekämpfung von Fischseuchen.

## 4.4. *Survival Analysis*-Modell

Die Beobachtungseinheit stellten die einzelnen Richtlinien aus Sektor-3 in der EUR-Lex-Datenbank dar. Der endgültige Datensatz enthielt Informationen über die Richtlinien und – in aggregierter Form – über die österreichischen Durchführungsmaßnahmen.

Die vorliegende Untersuchung interessierte sich für die Faktoren, welche die Umsetzung von gemeinschaftlichen Richtlinien in Österreich beschleunigten bzw. verzögerten. Für derartige Fragestellungen bieten sich *survival analysis*-Modelle an. *Survival analysis*-Modelle sind in der Literatur auch unter den Begriffen *event history*-Modelle, Verweildauer-, Verlaufsdaten- oder Ereignisdatenanalyse bekannt. Die Anwendung dieser Verfahren in der Politikwissenschaft und speziell der *compliance*-Forschung ist noch vergleichsweise jung (Mastenbroek 2007, 41). Diese Methode hat ihren Ursprung in der Medizin. Sie testete damit statistisch, welche Faktoren das Überleben (die *survival*-Dauer) bis zum Tod des Patienten (das Ereignis) beeinflussten (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 7).

### 4.4.1. Ereignis und Überlebenszeit

Die rechtliche Umsetzung von Richtlinien in Österreich war das Ereignis, welches im Mittelpunkt dieser Arbeit stand. Ebenso war die Dauer, bis dieses Ereignis eintrat, von Relevanz – die so genannte „Überlebenszeit“. „The premise of event history analysis is to model *both* the duration of time spent in the initial state *and* the transition to a subsequent state, that is, the event“ (Hervorhebung im Original; Box-Steffensmeier und Jones 2004, 8).

Die Überlebenszeit berechnet sich als zeitlicher Abstand zwischen dem Zeitpunkt, ab dem eine Richtlinie „at risk“ (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 7) ist und dem Tag, an dem das Ereignis (Umsetzung) eintritt. *At risk* war eine Richtlinie nach ihrem Beschluss. Ab diesem Zeitpunkt konnte sie umgesetzt werden und die Analysezeit begann zu laufen. Gezählt wurden die Tage bis zur *Kundmachung* der *ersten* Umsetzungsmaßnahme.

Die Wahl, das *Kundmachungsdatum* als Endzeitpunkt der Analyse zu nehmen, hatte pragmatische Gründe. Rechtlich gilt eine Richtlinie nicht mit der Kundmachung einer Maßnahme, sondern mit ihrem Inkrafttreten als umgesetzt. Der Tag des Inkrafttretens ließ sich nicht immer bestimmen. Teilweise wurde kein konkreter Termin im Gesetzestext genannt oder einzelne Teile eines Rechtsaktes traten an unterschiedlichen Tagen in Kraft. Der Kundmachungstag hingegen ist für jede

Maßnahme verfügbar (Hartlapp und Falkner 2009, 284). Das ist der Tag, an dem eine EDM im offiziellen Amtsblatt veröffentlicht wird.

König *et al.* (2005) verwendeten das Beschlussdatum, um den Zeitpunkt des Ereignisses zu bestimmen. Der Nachteil des Beschlussdatums ist der zeitliche Abstand zwischen Beschluss und Inkrafttreten. Bei Bundesgesetzen liegen zwischen dem Beschlusstag im Nationalrat und der Kundmachung drei institutionelle Akteure, welche das Inkrafttreten theoretisch verzögern können. So ist die Zustimmung des Bundesrates, die Unterschrift des Bundespräsidenten sowie die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler am Beschlusstag noch ausständig. Das Inkrafttreten hingegen folgt auf die Kundmachung zumeist in unmittelbarer Nähe.

#### 4.4.2. Erste Umsetzungmaßnahmen

Mit der Wahl der *ersten Umsetzungsmaßnahme* folgte ich dem etablierten Vorgehen in der empirischen Literatur (Berglund *et al.* 2006; Haverland *et al.* 2011; Kaeding 2006, 2008b; Mastenbroek 2003, 2007). Viele Richtlinien wurden durch mehrere Umsetzungsmaßnahmen vollzogen. Dabei war es schwierig zu bestimmen, mit welcher Maßnahme eine Richtlinie „essentially correct“ und „completely correct“ (Falkner *et al.* 2005, 266) umgesetzt worden war. Die erste EDM setzt eine Richtlinie vermutlich nicht ausreichen um, ansonsten wären keine weiteren Maßnahmen erforderlich. Die letzte Maßnahme wiederum lässt sich nicht bestimmen. Die Mitgliedstaaten können zu jedem Zeitpunkt neue Regeln erlassen, welche Gemeinschaftsrecht vollziehen.

Dennoch stellte die erste Maßnahme ein „good proxy“ (Haverland *et al.* 2011, 268) dar. Die erste notifizierte Maßnahme setzt den gesamten Umsetzungsprozess in Gang (Berglund *et al.* 2006, 697). Zudem vermeidet die Wahl der ersten EDM, dass ein zu großes Umsetzungsdefizit konstruiert wird (Berglund *et al.* 2006, 698). Wenn Österreich die erste Maßnahme zu spät kundmacht, erfolgt die Umsetzung jedenfalls verspätet.

Um auch die Informationen der späteren Umsetzungsmaßnahmen zu nutzen, wurden sie auf Ebene der einzelnen Richtlinien aggregiert (siehe dazu Abschnitt 4.5.2 und König *et al.* 2005; König und Luetgert 2009).

Der zeitliche Abstand zwischen dem Beschlusstag (der Richtlinie) und dem Kundmachungstag (der *ersten* österreichischen Maßnahme) bildete die Überlebenszeit. Im Sektor-7 fanden sich Maßnahmen, welche älter als die Richtlinien waren, die sie umsetzen sollten. Insgesamt notifizierte Österreich 317 solcher Maßnahmen (siehe Tabelle 4.3). Diese Fälle mussten ausgeschlossen werden.

### 4.4.3. Modellannahmen und Spezifikation

*Survival analysis*-Modelle lassen sich unterschiedlich spezifizieren. In den Sozialwissenschaften (Box-Steffensmeier und Jones 2004) und insbesondere in der *compliance*-Literatur (Borghetto *et al.* 2006; Haverland *et al.* 2011; Linos 2007; Luetgert und Dannwolf 2009; Steunenberg und Kaeding 2009; Steunenberg und Toshkov 2009) etablierte sich die Verwendung des *Cox proportional hazards*-Modells (benannt nach Cox 1972).

Das Cox-Modell hat mehrere Vorzüge. Ein großer Vorteil gegenüber anderen (linearen) Regressionsmodellen liegt darin, dass dieses Modell die Überlebenszeit von Fällen in seine Berechnung miteinbeziehen kann, bei denen das Ereignis erst nach Ende der Beobachtungszeit eintritt (rechts zensierte Daten)<sup>16</sup>. Zusätzlich können Überlebenszeitmodelle zeitabhängige Kovariaten spezifizieren (Box-Steffensmeier und Jones 1997, 1415) lösen kann. Im Gegensatz zu parametrischen *survival analysis*-Modellen trifft das Cox-Modell *a priori* keine Annahmen über die Verteilung und den Verlauf der Überlebensdauer (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 47), weshalb es für sozialwissenschaftliche Daten geeignet ist.

Üblicherweise schätzen Überlebenszeitmodelle die Höhe der *hazard ratios* (HR)<sup>17</sup>, mit denen die *hazard rate* vergrößert oder verkleinert wird, wenn sich die Kovariaten um eine Einheit verändern. Die *hazard rate* wiederum lässt sich als das momentane Risiko zu jedem Zeitpunkt interpretieren, dass das interessierende Ereignis eintritt, wenn es bisher nicht eingetreten ist (Box-Steffensmeier und Jones 1997, 1419).

*Hazard ratios* können einen Wert zwischen 0 und unendlich einnehmen. Werte zwischen 0 und 1 bedeuten, dass, wenn ein Faktor um eine Einheit verändert wird, das Ereignisrisiko zu jedem Zeitpunkt abnimmt und somit die Überlebenszeit zunimmt. *Hazard ratios* zwischen 1 und unendlich hingegen vergrößern das Risiko und verkürzen die Überlebensdauer.

---

16. Rechts zensierte Daten (oder *right-censored data*) haben ihren Namen, weil Illustrationen von Zeitachsen von links nach rechts verlaufen, d.h. spätere Zeitpunkte werden rechts von früheren gezeichnet. Wenn nun das interessierende Ereignis erst nach dem Beobachtungszeitraum eintritt, wird die Überlebenszeit, welche rechts vom letzten Beobachtungspunkt liegt und bis zum Eintritt des Ereignisses reicht, zensiert (Box-Steffensmeier und Jones 1997, 1415–1416).

17. Die Resultate werden hier als *hazard ratios* dargestellt, also der natürlichen Exponentialfunktion der Koeffizienten. Die unterschiedliche Darstellung als Koeffizienten oder als *hazard ratios* „is a difference only in how results are reported, not in the results themselves“ (Cleves *et al.* 2008, 132), wobei letztere Form die Interpretation erleichtert.

## ***Cox proportional hazards-Modell***

Zunächst wurde ein *Cox proportional hazards*-Modell mit 650 Richtlinien spezifiziert (siehe Tabelle A.1 im Anhang). Die Zeitabhängigkeit der Kovariaten blieb zunächst unkontrolliert und die Gleichzeitigkeit von Ereignissen wurde mit der Breslow-Annäherung gelöst (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 54–56; Cleves *et al.* 2008, 150–151).

Bei der Überprüfung verletzte das Modell die *proportional hazards*-Annahme. Diese grundlegende Annahme verlangt gleichbleibende Koeffizienten während der gesamten Analysezeit. Modelle, welche diese Annahme missachteten, überschätzen wachsende Effekte und abnehmende Effekte tendieren gegen null (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 132; Cleves *et al.* 2008, 200–201; Kalbfleisch und Prentice 1980; Park und Hendry 2015).

Als Standardinstrument zur Überprüfung der *proportional hazards*-Annahme dienen die Schoenfeld-Residuen. Die Schoenfeld-Residuen sind die Differenz zwischen den beobachteten und den geschätzten Werten zu jedem Zeitpunkt eines Ereignisses. Wenn die Residuen im Zeitverlauf konstant bleiben, wird die Annahme nicht verletzt (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 121; Park und Hendry 2015, 1074). Die Annahme lässt sich graphisch und mathematisch berechnen.

Die Residuen wurden gegen die Zeit gezeichnet und durften keine Steigung aufweisen (Cleves *et al.* 2008, 201). Diese Anforderung hielt der graphischen Überprüfung stand. Keine der Kovariaten verletzte die *proportional hazards*-Annahme in größerem Maße und die Residuen waren gleich über die Zeit verteilt (siehe Abbildung A.1 in Anhang A).

Die rechnerische Überprüfung hingegen kam zu einem gegenteiligen Ergebnis. Das gesamte Modell widerlegte die Nullhypothese, wonach die Koeffizienten proportional verteilt seien ( $\chi^2 = 127,15$ ;  $df = 17$ ;  $p = 0,0000$ ). In der Detailanalyse zeigte sich, welche Variablen gegen die *proportional hazards*-Annahme verstoßen hatten. Unter anderem waren es die Länge der Frist, welche eine Richtlinie bietet, sowie der zeitliche Abstand zur letzten Wahl. Beide Variablen waren zeitabhängige Variablen (so genannte TVCs oder *time varying covariates*). TVCs verändern nicht nur ihre Koeffizienten im Zeitverlauf, sondern sie verändern auch ihre Werte.

Dass die Koeffizienten im Zeitverlauf variieren, geht ebenfalls aus Tabelle A.1 (Anhang A) hervor. Nicht nur die statistische Signifikanz und die Stärke der *hazard ratios* veränderte sich, teilweise wechselte auch ihre Wirkrichtung, d.h. die Koeffizienten waren einmal kleiner und einmal größer als 1 und in einem Jahr war das

Risiko einer Umsetzung kleiner und im darauffolgenden Jahr größer. Bei einem Koeffizienten von exakt 1 hätte die Variable keinen Einfluss auf die Umsetzungsdauer gehabt.

In den letzten Jahren nahm in der Politikwissenschaft das Bewusstsein für die Problematik von zeitabhängigen Koeffizient und Variablen zu. Davor führten TVCs zu „biased coefficient estimates and suboptimal significance tests“ (Park und Hendry 2015, 1072). Üblicherweise wurden die betroffenen Variablen mit einer Funktion der Zeit interagiert (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 137), in der Regel mit ihrem natürlichen Logarithmus (Golub 2007, 2008; Golub und Steunenberg 2007).

Diese Vorgehensweise wurde für das vorliegende Modell übernommen. Die neuerliche Überprüfung der Modellannahmen zeigte allerdings keine Verbesserung gegenüber dem ersten Modell. Gemäß des Residuen-Tests musste die Nullhypothese der *proportional hazards*-Annahme weiterhin verworfen werden.

### **Zeitdiskretes Cox-Modell**

Aus oben genannten Gründen musste das Modell gänzlich neu spezifiziert werden und die Literatur (Mastenbroek 2003, 2007; Steunenberg und Toshkov 2009) empfahl die Berechnung eines zeitdiskreten Modells. Diese Spezifikation löste zwei weitere Probleme, welche bisher nicht berücksichtigt wurden. Zeitdiskrete Modelle vereinfachen den Umgang mit zeitgleich eintretenden Ereignissen (so genannte *ties*; Yamaguchi 1991, 16) und zeitabhängigen Variablen (Jenkins 1995, 129). Um die Informationen von rechts zensierten Beobachtungen nicht gänzlich zu verlieren, wurden zwei Modelle geschätzt. In Modell 1 wurden sie berücksichtigt, aus dem zweiten Modell musste ich sie ausschließen.

Cox-Modelle nehmen in der Regel an, dass Ereignisse kontinuierlich und niemals zeitgleich eintreten. In dieser Arbeit war das interessierende Ereignis die Umsetzung von Richtlinien, gemessen als Tag der Kundmachung der ersten Umsetzungsmaßnahme. Die Information, wann ein Ereignis eingetreten war, lag in Tagesintervallen vor. Mehrere Umsetzungsmaßnahmen wurden am selben Tag veröffentlicht. Der exakte Zeitpunkt, wie die Stunde, Minute, Sekunde etc., war nicht bekannt. Solche zeitgleichen Beobachtungen von Ereignissen werden *ties* genannt.

Meist werden Cox-Modelle spezifiziert, indem den Ereignissen mathematisch eine Reihenfolge zugewiesen wird – die tatsächliche Anordnung ist nicht bekannt. Im Beispiel oben verwendete ich die Breslow-Annäherung. Alternative Verfahren sind die Efron-Annäherung oder die *averaged likelihood*-Methode. Alle drei Methoden un-

terscheiden sich darin, wie viele mögliche Anordnungen der Ereignisse sie beachten, weshalb ihre Berechnung unterschiedlich aufwendig ist (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 54–56). Sie haben jedenfalls die gemeinsame Annahme, dass die Analysezeit kontinuierlich verläuft und Ereignisse niemals zeitgleich auftreten.

Die vierte Möglichkeit, mit *ties* umzugehen, ist ein diskretes Modell. Im Gegensatz zu den anderen Methoden wird beim „exact discrete‘ approach“ nicht angenommen, dass sich die Ereignisse kontinuierlich ereignen, sondern in diskreten Zeitintervallen. „The only difference between the two forms of dependent variable is that in the case of the discrete-time formulation, the history is ‚disaggregated‘ into discrete intervals“ (Box-Steffensmeier und Jones 2004, 70). Ob das Ereignis im jeweiligen Zeitintervall eintritt oder nicht, wird mittels einer binären Variable kodiert. Diese Spezifizierung des zeitdiskreten Cox-Modells ist „equivalent to a conditional logit model“ (Hervorhebung im Original; Box-Steffensmeier und Jones 2004, 58).

Konkret disaggregierte ich die bestehenden Daten in Zeitintervalle von sieben Tagen und erzeugte für jede Woche im Zeitraum zwischen Beschluss und Umsetzung einer Richtlinie eine eigene Beobachtung. Für das erste Modell hatte ich insgesamt 62.956 Beobachtungen für die Analyse zur Verfügung, für das zweite Modell immer noch 44.321 Beobachtungen. Das wochenweise Aufsplitten machte inhaltlich Sinn. Zwar waren sowohl der Beschlusstag einer Richtlinie als auch das Umsetzungsdatum der Richtlinien bekannt und ein tageweises Teilen wäre naheliegend gewesen, allerdings war – wie Mastenbroek (2003, 379, 2007, 42–43) hinwies – die Umsetzung nicht an jedem Wochentag gleich wahrscheinlich. Abhängig von den Arbeitsabläufen in den Fachministerien kamen manche Wochentage eher in Frage als andere und die Kundmachung von Maßnahmen an Wochenenden war gänzlich unwahrscheinlich.

Zudem half die wochenweise Disaggregation, die *proportional hazards*-Annahme zu erfüllen und Schwierigkeiten mit der Zeitabhängigkeit von Kovariaten und Koeffizienten zu beseitigen (Jenkins 1995, 16). Da ich für jede Richtlinie alle sieben Tage (bis zu ihrer Umsetzung) eine neue Beobachtung generierte, konnten die Werte der zeitabhängigen Variablen und die Koeffizienten wochenweise variieren, ohne die Annahmen des Modells zu verletzen. Diese zeitdiskrete Vorgehensweise war der vorherigen Spezifizierung des Cox-Modells vorzuziehen.

Der restliche Teil dieses Abschnitts ist der Operationalisierung der Kovariaten gewidmet.

## 4.5. Operationalisierung

Wie in Abschnitt 3 beschrieben, fand die Literatur viele Faktoren, welche Umsetzungsschwierigkeiten verursachen können. Diese Faktoren lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen. Die eine Gruppe versuchte Umsetzungsschwierigkeiten mit „Merkmale[n] der durchzuführenden Programme“ (Mayntz 1980a, 242) zu erklären. Diese Erklärungen machten inhärente Eigenschaften einer Richtlinie für deren rasche oder verzögerte Umsetzung verantwortlich. Merkmale einer Richtlinie ließen sich bei der Datenerhebung *ex ante* bestimmen. Es war nicht notwendig, dass Ereignis der Umsetzung abzuwarten, das bedeutet, diese Merkmale konnten auch für rechts zensierte Beobachtungen ermittelt werden. In Modell 1 werden nur diese Erklärungen berücksichtigt. Die andere Gruppe bezog sich auf Merkmale der „Durchführungsinstanzen“ (Mayntz 1980a, 242), d.h. österreichische Eigenheiten. Sie konnten nur *ex post* erhoben werden und standen somit für Richtlinien, die nicht umgesetzt wurden, nicht zur Verfügung. Den Einfluss dieser Kovariaten habe ich nur in Modell 2 geschätzt und auf sie wird im nächsten Unterabschnitt 4.5.2 eingegangen.

### 4.5.1. Merkmale der Richtlinie

Ein gängiges Argument des *management*-Ansatzes lautet, die *Umsetzungsfrist* sei zu kurz und die Mitgliedstaaten hätten zu wenig Zeit, um eine Richtlinie rechtzeitig umzusetzen. Diese Hypothese ließ sich einfach operationalisieren, indem die Tage zwischen Beschluss einer Richtlinie und ihrem Stichtag gezählt wurden (Borghetto *et al.* 2006, 14–15; Kaeding 2006, 236, 2008a, 592–593, 2008b, 116; Luetgert und Dannwolf 2009, 311; Mastenbroek 2003, 381, 2007, 47; Steunenberg und Kaeding 2009, 435; Steunenberg und Toshkov 2009, 960). Diese kontinuierliche Variable teilte ich in Klassen. Die erste Klasse umfasste Richtlinien, welche bis zu einem Jahr (exakt 365 Tage) für die Umsetzung Zeit ließen. Diese Klasse erhielt den Wert 1. Wert 2 und 3 erhielten jene Richtlinien, deren Stichtag ein bis zwei Jahre bzw. zwei bis drei Jahre nach ihrem Beschluss lag. Alle Richtlinien, die mehr als drei Jahre Zeit für die Umsetzung zur Verfügung stellten, fielen in die Klasse mit dem Wert 4.

Manche Richtlinien waren rückwirkend gültig. Sie bezogen sich auf ältere Richtlinien, deren Fristen bestehen blieben. So konnte es passieren, dass der anzuwendende Stichtag zeitlich vor dem Beschluss einer Richtlinie lag. Wenn nun der Beschluss tag zeitlich nach dem Stichtag der Umsetzungsfrist lag, ergab das rechnerisch einen

negativen Wert.<sup>18</sup> Der Minimalwert betrug  $-12.362$  Tage, welchen zwei Richtlinien erreichten. In beiden Fällen war die Umsetzungsfrist der Richtlinien<sup>19</sup> bereits 1975 abgelaufen, 34 Jahre bevor sie beschlossen wurden. Insgesamt wiesen 32 Beobachtung negative Werte auf. Diese negativen Werte hatten allerdings keine inhaltliche Bedeutung. Mitgliedstaaten können erst ab dem Tag aktiv an der Umsetzung arbeiten, an dem eine Richtlinie beschlossen wird. Ich rekodierte diese 32 Richtlinien so, dass sie null Tage für die Umsetzung Zeit hatten. Inhaltlich bedeutete das, dass die Mitgliedstaaten keine Zeit für die Umsetzung hatten, da sie zum Zeitpunkt des Beschlusses bereits umgesetzt sein mussten.

Gleichzeitig erstellte ich eine Variable, welche die verbleibenden Tage bis zum Ende der Frist zählte. Anders als die Variable, welche die Länge der Frist bestimmte, veränderte sich diese Variable bei jeder der wöchentlichen Beobachtung. Die verbleibende Zeit kategorisierte ich ebenfalls in vier Klassen, wobei die Klasse 1 alle Beobachtungen umfasste, welche noch mehr als ein halbes Jahr (exakt 180 Tage) bis zum Auslaufen der Frist hatten. Den Wert 2 und 3 erhielten jene Beobachtungen, welche ein halbes Jahr vor bzw. nach dem Stichtag gemacht wurden. In einer dieser beiden Klassen sollten die *hazards* – gemäß meiner Erwartung – am höchsten sein. Den Wert 4 erhielten all jene Beobachtungen, die mehr als ein halbes Jahr nach dem Stichtag verzeichnet wurden.

Die nächste Hypothese beschäftigte sich mit den Vertragsverletzungsverfahren. Gemäß dem *enforcement*-Ansatz überzeugen Sanktionen einen säumigen Mitgliedstaat, dass die Umsetzung einer Richtlinie günstiger ist als die Beibehaltung des Status quo (Downs *et al.* 1996, 392; Tallberg 2002, 611). Als Sanktionsmittel hat die Kommission (unterstützt vom Europäischen Gerichtshof) ein mehrstufiges Vertragsverletzungsverfahren in der Hand, dem informelle Beratungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vorausgehen (Frenz 2010, 747–748; Prete und Smulders 2010, 27–28). Der Beginn des informellen Verfahrens ist nicht bekannt. Das offizielle Ver-

---

18. Um mit Datumsangaben rechnen zu können, muss ihnen ein Zahlenwert zugewiesen werden. Deshalb wird (willkürlich) ein Tag 0 definiert und die Tage, welche zwischen Tag 0 und dem Datum liegen, gezählt. Die Statistiksoftware Stata nimmt den 1. Jänner 1960 als Tag 0 (Kohler und Kreuter 2006, 101–102). Der 2. Jänner 1960 ist demnach Tag 1 und der 1. Jänner 2000 ist der Tag 14610. Die Zeitspanne zwischen zwei Daten entspricht der Differenz der beiden Zahlenwerte. Die Spanne zwischen Beschluss einer Richtlinie und ihrem Stichtag wurde berechnet, indem der Beschlusstag vom Stichtag abgezogen wurde. Meistens hat der Beschlusstag einen *niedrigeren* Wert als der Stichtag, weil er früher stattfindet. Liegt der Beschlusstag nun nach dem Stichtag, hat der Beschlusstag allerdings einen *höheren* Wert und es resultiert ein *negatives* Ergebnis.

19. Es handelte sich um die beiden Richtlinien 2009/60/EG und 2009/63/EG, welche die Höchstgeschwindigkeiten und Merkmale land- und forstwirtschaftlicher Zugmaschinen regulierten.

fahren beginnt mit der Zustellung eines Mahnschreibens. Mahnschreiben informieren den Mitgliedstaat darüber, dass die Kommission eine Vertragsverletzung vermutet und eine Stellungnahme wünscht.

Zwangsgelder sind auf dieser Stufe nicht vorgesehen, allerdings beginnt das *naming and shaming* und der Druck erhöht sich (Ranacher 2002, 140). Kommen die Mitgliedstaaten daraufhin ihrer Pflicht nach, wird das Verfahren beendet. Das Verfahren wird auch dann eingestellt, wenn der Mitgliedstaat die Kommission davon überzeugen kann, dass keine Vertragsverletzung vorliegt. Reagiert das Mitgliedsland nicht, wird das Verfahren schrittweise verschärft. Obwohl manche Autoren (Zhelyazkova und Yordanova 2015, 415) den Beginn des Verfahrens mit der mit Gründen versehenen Stellungnahme operationalisieren, nehme ich das Mahnschreiben (Zhelyazkova und Torenvlied 2009, 40).

In den *Jahresberichten über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts* erfasste die Kommission alle Verfahren des vorausgegangenen Jahres. Die wochenweise Disaggregation der Richtlinien machte es möglich, mittels einer *dummy*-Variable festzuhalten, ab welchem Zeitpunkt ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich initiiert wurde.

Die nächste Erklärung war von Überlegungen des *management*-Ansatzes getragen und bezog sich auf den Urheber einer Richtlinie. Richtlinien werden grundsätzlich vom *Rat* bzw. vom *Rat gemeinsam mit dem Parlament* erlassen. Der Kommission kommt nur das Initiativrecht zu. Technische Richtlinien, die politisch nicht umstritten sind, werden von der *Kommission* erlassen. Der Urheber war aus dem Titel einer Richtlinie entnehmbar (Kaeding 2008a, 597; Luetgert und Dannwolf 2009, 313; Toshkov 2008, 393). Weil ich keine Unterschiede zwischen Richtlinien des Rates und solchen, die von Rat und Europäischem Parlament gemeinsam stammten, erwartete, erzeugte ich eine binäre Variable. Diese hielt fest, ob eine Richtlinie von der Kommission stammte (Wert 1) oder nicht (0).

Ein *konfliktreicher Entscheidungsprozess* sollte die Umsetzung ebenfalls verzögern. Weder die mittwöchlichen Kommissionssitzungen (Hix 2005, 41) noch die Ratstreffen der Fachminister finden öffentlich statt, d.h. es werden keine Sitzungsprotokolle veröffentlicht. Seit 1994 stellt der Rat zwar die Tagesordnungspunkte sowie die Abstimmungsergebnisse online zur Verfügung (Novak 2013), diese Quellen eignen sich allerdings nicht für die Bestimmung der Verhandlungsposition, weil sie ein „element of self-censorship“ (Heisenberg 2005, 71) enthalten. Sowohl die Kommission als auch der Rat zögern, über Vorlagen abzustimmen, welche nicht die (stille) Zustimmung aller Länder haben.

Dieses Abstimmungsverhalten machte es mir unmöglich, Differenzen oder Konflikte zwischen den Mitgliedsländern zu erheben oder die Verhandlungsposition Österreichs zu bestimmen. Interessenskonflikte spiegelten sich nur in den seltensten Fällen in den Abstimmungsergebnissen wider. Üblicherweise dauern die Verhandlungen so lange, bis alle Mitgliedstaaten ihre Zustimmung geben können – entweder, weil sie wichtige Reklamationen durchsetzen (Smeets 2015, 18), oder, weil sie ihre Zustimmung zu einer Vorlage gegen die erhoffte Unterstützung bei einer anderen Vorlage tauschen (Heisenberg 2005, 69). Von 2000 bis 2008 enthielt sich Österreich lediglich siebenmal seiner Stimme und stimmte überhaupt nur fünfmal gegen die Annahme von Richtlinien (Pircher 2015, 92). Allen anderen Beschlüssen gab Österreich seine (stille) Zustimmung.

Um dennoch festzustellen, wie konfliktreich die Entscheidungsfindung verlief, entwickelte die Forschung verschiedene Strategien. Einige Untersuchungen zogen Interviews heran (Thomson 2011, 29). Wegen der hohen Fallzahl war das in der vorliegenden Arbeit nicht realisierbar.

Kaeding (2006, 236) bestimmte das Ausmaß von Konflikt während der Entscheidungsfindung, indem er die Anzahl von Artikeln in der *Präambel* zählte. Am Beginn jeder Richtlinie steht – vor dem eigentlichen Richtlinienentext – die Präambel. Obwohl sie keinen eigenen Rechtsstatus hat, benutzen sie sowohl die Mitgliedstaaten als auch das Europäische Parlament, „to insert provisions which they have failed to get into the text and by the Commission to insert normative provisions which have not attracted agreement“ (Kaeding 2006, 236). Diese Methode wurde in mehreren Studien getestet (Kaeding 2008a, 597; Steunenberg und Kaeding 2009, 435) und lieferte auch signifikante Ergebnisse. Zugegebenermaßen erlaubt die Länge der Präambel keine Aussage darüber, ob Österreich eine Richtlinie befürwortet oder abgelehnt hat. Die Anzahl der Artikel in der Präambel gibt lediglich Auskunft darüber, wie konfliktträchtig die Entscheidungsfindung verlief.

Die Anzahl variierte zwischen einem einzigen Artikel und 118 Artikeln<sup>20</sup> in der Präambel, der Medianwert betrug zehn Artikel und das arithmetische Mittel lag bei rund 14 Artikeln.

Die breit gestreuten Werte wurden in vier annähernd gleichgroße Klassen entlang der Quartile geteilt. Der Wert 1 entsprach einer Richtlinie mit weniger oder genau sechs Artikeln. Der Wert 2 kennzeichnete Richtlinien mit sieben bis zehn Artikeln

---

20. Die Richtlinie 2006/121/EG diente der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe und enthielt lediglich einen Artikel in der Präambel, während die sechs Tage zuvor erlassene Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt beachtliche 118 Artikel verwendete.

(zehn Artikel entsprach dem Medianwert), der Wert 3 solche mit 11 bis 17 Artikel und der Wert 4 Richtlinien mit mehr als 17 Artikeln.

Richtlinien können einen Rechtsbereich gänzlich neu regulieren oder sie nehmen Bezug auf bestehendes Gemeinschaftsrecht und passen dieses lediglich an. Der Charakter *anpassender* oder *ergänzender Richtlinien* ist meist technischer Natur, sodass erwartet wird, dass diese Richtlinien von den Mitgliedstaaten einfacher zu transponieren sind (Borghetto *et al.* 2006, 21; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Haverland und Romeijn 2007, 769–770; Kaeding 2006, 236, 2008a, 598; König und Mäder 2012, 53; Luetgert und Dannwolf 2009, 312–313; Mastenbroek 2003, 381, 2007, 48; Steuernberg und Kaeding 2009, 434). Im Titel jeder Richtlinie war vermerkt, ob diese der Anpassung dient oder nicht. Die betreffende Variable im Datensatz wurde binär kodiert, wobei anpassende Richtlinien den Wert 1 erhielten und „neue“ Richtlinien den Wert 0.

Die letzte erklärende Variable auf Ebene von Form und Inhalt einer Richtlinie lieferte die *Höhe des Umsetzungsbedarfs*. Einige Richtlinien erforderten – verglichen mit anderen – hohen regulativen Aufwand. Eine direkte Messung des regulativen Aufwandes war hier nicht möglich. Als *proxy* nahm ich die Länge des Richtlinien textes, gemessen an der Anzahl der *Artikel* (Steuernberg und Kaeding 2009, 434–435).

Die Anzahl der Artikel reichte von einem Minimum mit drei Artikeln bis zum Maximum mit 414 Artikeln in der Richtlinie 2006/112/EG. Die zweitlängste Richtlinie lag weit abgeschlagen mit 160 Artikeln. Sehr lange Richtlinien waren eher die Ausnahme. Der Medianwert lag bei fünf Artikeln, während das arithmetische Mittel mehr als doppelt so hoch war und rund 11 Artikel umfasste.

Wie bei der Anzahl an Artikeln in der Präambel wurde auch diese Variable in vier Klassen geteilt, wobei die Klassenbreite in etwa einem Viertel der Richtlinien entsprach – die Klassengrenzen bildeten wiederum die Quartile. Wobei der Wert 1 für einen bis einschließlich vier Artikel stand. Der Wert 2 umfasste die große Klasse der Richtlinien, welche exakt einen Medianwert von fünf Artikeln hatte. Der Wert 3 entsprach Richtlinien mit sechs bis elf Artikeln und alle Richtlinien mit mehr als elf Artikeln wurden unter dem Wert 4 zusammengefasst.

#### **4.5.2. Merkmale der Umsetzungsinstanzen**

Die Merkmale der Richtlinien konnten allesamt *ex ante* erhoben werden, d.h. diese Merkmale konnten bestimmt werden, ohne dass die Richtlinie bereits in österreichisches Recht umgesetzt war. Im Gegensatz dazu konnten die folgenden Faktoren

nur *ex post* operationalisiert werden. Richtlinien enthalten lediglich Zielvorgaben und keine Vorschriften, wie sie umzusetzen sind. Die Wahl der Mittel obliegt den Mitgliedstaaten. Von europäischer Seite ist nicht festgelegt, durch wie viele Maßnahmen eine Richtlinie umzusetzen ist, ob eine Verordnung ausreichend ist oder ob die Bundesländer einbezogen werden. Bei der Datenerhebung musste daher abgewartet werden, wie Österreich den rechtlichen Vollzug gestaltet.

Die jeweiligen Informationen wurden auf Ebene der einzelnen Umsetzungsmaßnahmen erhoben. Weil die Analyse auf Ebene der Richtlinien durchgeführt wurde, aggregierte ich diese Informationen.

Ein erstes Merkmal auf Ebene der Umsetzungsinstanz war das Ausmaß, in dem sich eine Richtlinie in das österreichische Rechtssystem einfügen ließ (*goodness of fit*; Bailey 2002; Börzel 2002; Börzel und Risse 2000, 5–6; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Duina 1997, 157–158; Falkner *et al.* 2004, 2005, 2007, 2008a; Haverland 2000, 83–84; Knill 1998, 4–5, 2006, 364–365; Knill und Lenschow 1998, 602; König und Luetgert 2009, 166; Laffan und O'mahony 2008, 175–177; Mastenbroek 2003, 378; Steunenberg und Toshkov 2009, 955–956; Thomson 2007, 994, 2009, 5; Toshkov 2008, 384). Einigen Autoren gelang eine direkte Messung der *goodness of fit* bei einer kleinen Auswahl von Richtlinien (Börzel 2002; Falkner *et al.* 2004, 2005, 2007, 2008a; Knill 1998; Knill und Lenschow 1998; Waschmann 2009). Wegen der großen Fallzahl ließ sich hier allerdings nicht qualitativ feststellen, wie sehr eine Richtlinie mit den österreichischen Vorschriften übereinstimmte. In der Literatur wurde häufig die Anzahl der Umsetzungsmaßnahmen als *proxy*-Variable verwendet (König und Luetgert 2009, 182; Steunenberg und Kaeding 2009, 440; Steunenberg und Toshkov 2009, 960).

Der Nachteil dieser Variable ist, dass diese nur eine vage Annäherung an das *goodness of fit*-Konzept darstellt. Die Anzahl der Maßnahmen ist eine Momentaufnahme und kann sich jederzeit ändern. Mastenbroek (2003, 381) zeigte jedoch, dass dies kaum der Fall ist und die Zahl der Notifikationen über die Zeit konstant bleibt. Der Vorteil dieser Operationalisierung besteht darin, dass sie einfach zu erheben ist.

Österreich setzte mehr als 75 Prozent der Richtlinien mit lediglich einer Durchführungsmaßnahme um. So lag auch der Medianwert bei *einer* Umsetzungsmaßnahme, während der Mittelwert von einigen Ausreißern mit bis zu 122 notifizierten Maßnahmen<sup>21</sup> nach oben verzerrt wurde. Aufgrund dieser hohen Konzentration von Richtlinien mit lediglich einer Umsetzungsmaßnahme generierte ich eine binäre Variable,

---

21. Dabei handelte es sich um die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

wobei der Wert 0 einer Richtlinie mit einer österreichischen EDM entsprach und der Wert 1 Richtlinien kennzeichnete, die Österreich mit zwei oder mehr Maßnahmen vollzog.

Ein weiteres Merkmal war die Anzahl der Vetospieler (Tsebelis 2002) im Umsetzungsprozess. Die *Art des Rechtsaktes* bestimmt, wie viele institutionelle Vetospieler beteiligt sind (Berglund *et al.* 2006, 700–703; Borghetto *et al.* 2006, 22; Haverland und Romeijn 2007, 775; Haverland *et al.* 2011, 276–277; Kaeding 2006, 237, 2008b, 121; König *et al.* 2005, 24; König und Luetgert 2009, 183; Mastenbroek 2003, 381, 2007, 47–48). Für die Umsetzung kommen nur Gesetze und Verordnungen infrage (Dossi 2006, 201–202; Jenny und Müller 2010, 42). „Jede Verwaltungsbehörde kann auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches *Verordnungen* erlassen“ (Hervorhebung PP; Artikel 18 Abs. 2 B-VG). Um Gemeinschaftsrecht zu vollziehen, können entweder die Mitglieder der Landesregierungen oder der Bundesregierung Verordnungen erlassen. Die Landtage oder der Nationalrat (und Bundesrat) haben dabei kein Mitspracherecht. Bei Gesetzen hingegen ist die Zahl der Vetospieler größer, weil das jeweilige Parlamente zustimmen muss.

Je mehr institutionelle Vetospieler beteiligt sind, desto länger sollte die Umsetzung dauern – selbst wenn alle Spieler die Umsetzung einer Richtlinie befürworten (Pressman und Wildavsky 1979). Die Art der Umsetzungsmaßnahme war entweder in den Informationen des Sektor-7 enthalte oder konnte durch österreichische Quellen ergänzt werden. Zunächst kodierte ich Verordnungen mit dem Wert 1 und Gesetze mit 0 (Mastenbroek 2003, 381, 2007, 47–48). Danach wurden die Werte auf Ebene der jeweiligen Richtlinien aggregiert, indem ich den Anteil berechnete, zu welchem eine Richtlinie mit Gesetzen vollzogen wurde. Ein Wert von 0,00 bedeutete, dass Österreich für diese Richtlinie nur Verordnungen notifiziert hatte. Der Wert 1,00 kennzeichnete Richtlinien, welche nur von Gesetzen umgesetzt wurden. Je niedriger der Wert dieser Variable war, desto höher sollten *hazard ratios* sein und desto rascher sollte die Umsetzung erfolgen.

Gesetze und Verordnungen sind nicht die einzigen Hinweise auf beteiligte institutionelle Akteure. Die föderale Struktur Österreichs gesteht den *Bundesländern* in einigen Bereichen gesetzgeberische Kompetenzen zu. Der Bund behält zwar eine Koordinierungsfunktion, die Umsetzung muss allerdings durch die Länder erfolgen. Dabei sollte es zu Kompetenzstreitigkeiten und Koordinierungsprobleme zwischen Bund und Bundesländern kommen, was wiederum zu Verzögerungen führen sollte (Börger 2015; Fallend 2002; Ranacher 2002, 2003, 2006).

Die Einträge des Sektor-7 erlaubten die Operationalisierung mit einer weiteren binären Variable. Rechtsakte des Bundes wurden mit 1 kodiert und solche der Länder mit 0. Wie auch bei der vorherigen Variable wurde auf Ebene der Richtlinie der Anteil der Landesgesetzgebung erhoben. Ein Wert von 0 bedeutete, dass keine Maßnahmen der Bundesländer zur Umsetzung einer Richtlinie beitrugen, während hingegen ein Wert von 1 bedeutete, dass der Vollzug nur durch die Länder erfolgte.

Die nächste Hypothese überprüfte, ob der Zeitpunkt der Umsetzung vom *Wahlzyklus* abhing. Zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode haben Regierungen genügend Zeit, Gesetze zu erlassen. Am Ende müssen lange vorbereitete Gesetzesvorhaben zum Abschluss gebracht werden, andernfalls müssen sie in der folgenden Periode von Neuem beginnen (Diskontinuitätsprinzip). Wahlen verzögern laufende Gesetzgebungsverfahren und Regierungen sind demnach bemüht, Richtlinien noch vor dem Wahltag umzusetzen, um keine Verspätung zu riskieren bzw. um einer nachfolgenden Regierung nicht die Möglichkeit zu geben, die Richtlinie anders zu transponieren (Luetgert und Dannwolf 2009, 314).

Gemessen wurde der zeitliche Abstand (in Jahren) zwischen der Beobachtung und der letzten Nationalratswahl in Österreich. Die Zunahme an Jahren sollte sich positiv auf die *hazard rate* der Umsetzung auswirken, d.h. je länger die letzte Wahl zurückliegt (und je näher der Wahltag rückt), desto höher sollte das Umsetzungsrisiko sein. Hingegen sollte sich ein Interregnum negativ auswirken (Steunenberg und Toshkov 2009, 960).

Das Interregnum kodierte ich mit einer binären Variable. Jede Beobachtung, welche zwischen Rücktritt der alten und Antritt der neuen Regierung lag, bekam den Wert 1. Als Tag des Rücktritts der alten Regierung wurde der Wahltag genommen. Während meines Untersuchungszeitraumes verlangte die ÖVP als Regierungspartei zweimal vorzeitige Neuwahlen. In diesen beiden Fällen begann das Interregnum an jenem Tag, an welchem der Neuwahlantrag im Nationalrat beschlossen wurde (Steunenberg und Toshkov 2009, 961).

Meine letzte Vermutung war, dass eine bessere Koordinierung und Kontrolle der zuständigen Bundes- und Landesstellen die Umsetzung schneller gestaltet. In Studien, welche die Umsetzung in mehreren Ländern verglichen, wurde die Effizienz der Verwaltung oft mit dem *government effectiveness*-Index der Weltbank operationalisiert (Kaufmann *et al.* 2016; zur Verwendung der Daten siehe Hille und Knill 2006, 544; König und Mäder 2012, 53; Steunenberg und Toshkov 2009, 960; Thomson 2007, 997, 2009, 11–12; Toshkov 2008, 392) oder anderen Länderindizes (Börzel *et al.* 2012, 463; Duina 1997, 161; Haverland und Romeijn 2007, 772–773; Linos 2007,

552; Mbaye 2001, 270–271) gemessen. Solche Indizes eigneten sich für die vorliegende Arbeit nicht, weil sie ganz allgemein die Effizienz der Verwaltung messen und nicht im besonderen die Effizienz bezüglich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Zudem untersuchte ich nur den Fall Österreich, sodass die Indizes kaum eine Varianz aufwiesen.<sup>22</sup>

Zubek (2011) untersuchte, welche Faktoren eine zentrale Kontrolle des Umsetzungsprozesses bedingen. Österreich richtete im Jahr 2003 eine solche zentrale Kontrollinstanz ein. Im Zuge der Kabinettsbildung Schüssel II wurde die Bundesministerengesetz-Novelle 2003 (BMG-Novelle 2003; BGBl. I Nr. 17/2003) erlassen, womit das Bundeskanzleramt die zentrale Koordination übernahm und „auf die rechtzeitige und vollständige Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft [hinwirkte]“ (BGBl. I Nr. 17/2003; siehe auch Dossi 2006, 204–205; Jenny und Müller 2010, 42–43). Dieses Gesetz wurde am 25. April 2003 kundgemacht. Dieser Tag stellt die Zäsur dar, anhand welcher die Daten in zwei Perioden geteilt wurden. Beobachtungen, welche vor dem 25. April 2003 lagen, kodierte ich mit dem Wert 0, Beobachtungen danach kodierte ich mit dem Wert 1.

Diese Periodisierung stellte keine perfekte Operationalisierung dar, um eine effizientere Gestaltung des Umsetzungsprozesse zu messen. Sie erlaubte keine Rückschlüsse, ob alleine die BMG-Novelle ausschlaggebend für veränderte Umsetzungsgeschwindigkeiten war oder ob in diesem Zeitraum noch andere Faktoren wirkten. Die BMG-Novelle 2003 sollte als österreichischer Beitrag zu einem gesamteuropäischen Bemühen verstanden werden, die Umsetzungsbilanz des Gemeinschaftsrechts zu verbessern. Der BMG-Novelle gingen die Gipfeltreffen in Stockholm im März 2001 und in Barcelona im Jahr darauf voraus, wo sich die Staats- und Regierungschefs einigten, ihre Umsetzungsdefizite zu reduzieren und Verspätungen von mehr als zwei Jahren gänzlich zu vermeiden (Europäischer Rat 2001, 17, 2002, 6; siehe auch Dossi 2006, 198; Haverland und Romeijn 2007, 764). Das Einrichten dieser Koordinationsstelle im Bundeskanzleramt wurde mehrfach als wichtig für den Umsetzungsprozess in Österreich beurteilt (Dossi 2006, 204–205; Jenny und Müller 2010, 44; Ranacher 2006, 280–281), weshalb ich es hier als Marker wählte.

---

22. Der *government effectiveness*-Index der Weltbank (Kaufmann *et al.* 2016) kann Werte zwischen –2,50 und 2,50 erreichen. Österreich hatte für den Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2010 einen durchschnittlichen Wert von 1,85, wobei das Minimum bei 1,67 (im Jahr 2009) und das Maximum bei 2,02 (im Jahr 2003) lag. Die 95 %-Konfidenzintervalle überschritten sich in jedem Jahr. Probeweise schätzte ich ein univariates Cox-Modell, welches aufgrund der fehlenden Varianz keinen signifikanten Befund lieferte.

## 5. Analyse und Ergebnisse

Ziel dieser Untersuchung war es, Erklärungen für die verspätete Umsetzung von Richtlinien zu liefern. Im Zeitraum von 1. Jänner 2000 bis 31. August 2010 wurden 1.173 Richtlinien erlassen. Davon setzte Österreich 588 Richtlinien entweder fristgerecht um oder hatte am Ende des Untersuchungszeitraumes noch Zeit, weil der Stichtag noch nicht erreicht war (siehe Tabelle 5.1). Von diesen 588 Richtlinien setzte Österreich knapp 40 Prozent (231 Richtlinien) mit älteren, bereits bestehenden Gesetzen oder Verordnungen um. Diese Richtlinien schloss ich aus den in Abschnitt 4.3.3 genannten Gründen von der weiteren Analyse aus.

Bei 484 Richtlinien<sup>23</sup> hingegen machte Österreich Umsetzungsmaßnahmen zu spät kund bzw. notifizierte bis 31. August 2010 (dem Ende des Beobachtungszeitraumes) keine Umsetzungsmaßnahmen, obwohl die Frist bereits abgelaufen war. Für die verbleibenden 101 Richtlinien konnte kein Stichtag ermittelt werden.

Für die folgende Analyse schätzte ich zwei Modelle. Im ersten Modell verwendete ich jene 810 Richtlinien, für welche Österreich entweder eine Maßnahme erlassen hat oder noch keine Notifikation an die Kommission gesendet hat. Ins zweite Modell wurden nur jene 652 Richtlinien, für welche Österreich tatsächlich einzelstaatliche Durchführungsmaßnahmen (EDM) erlassen hatte, aufgenommen. Richtlinien, bei denen kein Fristende bestimmt werden konnte, mussten ebenso ausgeschieden werden wie jene Richtlinien, bei denen keine Umsetzung erforderlich war bzw. die Umsetzung mit einem bestehendem bzw. unklarem Rechtsakt erfolgte. Zusätzlich mussten zwei Ausreißer ausgeschlossen werden, sodass für die Analyse 808 bzw. 650 Richtlinien zur Verfügung standen. Bei deutlich mehr als der Hälfte dieser Richtlinien wurde die erste Umsetzungsmaßnahme verspätet kundgemacht.

Diese Arbeit versuchte eine Erklärung zu finden, warum die Umsetzung mancher Richtlinien länger dauerte als bei anderen. Zunächst testete ich die Hypothesen univariat. Zum Abschluss folgte ein multivariates Modell, in welchem der Einfluss der verschiedenen Faktoren auf die Umsetzungsdauer gemeinsam untersucht wurde.

---

23. Zwölf dieser 484 Richtlinien musste Österreich nicht umsetzen. Insgesamt musste Österreich 20 Richtlinien nicht umsetzen, bei acht davon konnte allerdings keine Frist gefunden werden.

Tabelle 5.1.: Verteilung der vor Ablauf und nach Ablauf des Stichtages umgesetzten Richtlinien, 2000–2010

	vor Ablauf	nach Ablauf	k.A. <sup>a</sup>	Gesamt
Umsetzung mit Gesetz, Verordnung	267	385	18	670
Umsetzung mit bestehendem Rechtsakt	231	0	6	237
Umsetzung mit unklarem Rechtsakt	7	12	0	19
keine Notifikation vorhanden	83	75	69	227
keine Umsetzung erforderlich	0	12	8	20
Gesamt	588	484	101	1.173

a. Keine Information über das Ende der Umsetzungsfrist verfügbar.

## 5.1. Univariate Analyse

Vor der Berechnung des Modells bot sich eine univariate Analyse der Kovariaten an, um einen ersten Eindruck des Modells zu erhalten. Kategoriale Variablen konnte ich auch graphisch überprüfen. So wurden für jede Klasse dieser Variablen die Kaplan-Meier-Überlebensraten geschätzt und gegen die Analysezeit gezeichnet. Der *log-rank*-Test untersuchte, ob die Überlebenskurven zweier oder mehrerer Klassen gleich waren. Wären die Überlebensfunktionen der Klassen tatsächlich gleich, hätten sie keine Vorhersagekraft für das gesamte Modell gehabt (Cleves *et al.* 2008, 122–124). Kontinuierliche Variablen testete ich mit einem univariaten Cox-Modell, um zu sehen, ob sie genügend Erklärungskraft für das abschließende Modell besaßen.

### 5.1.1. Merkmale der Richtlinie

Die erste Hypothese ließ erwarten, dass die Länge der Frist eine Rolle für die Pünktlichkeit spielt. Richtlinien, welche den Mitgliedstaaten weniger Zeit für die Umsetzung ließen, sollten eher Probleme bereiten als Richtlinien mit längeren Fristen.

Die Länge der Frist wurde in eine kategoriale Variable verwandelt und der *log-rank*-Test zeigte, dass die Überlebenskurven der vier Klassen signifikante Unterschiede aufwiesen ( $\chi^2 = 42,17$ ;  $df = 3$ ;  $p = 0,0000$ ). Das graphische Ergebnis (siehe Abbildung 5.1a) entsprach allerdings nicht meiner Erwartung. Richtlinien, die eine lange Frist gewährten, wurden von Österreich nicht schneller umgesetzt als Richtlinien mit kurzer Frist.

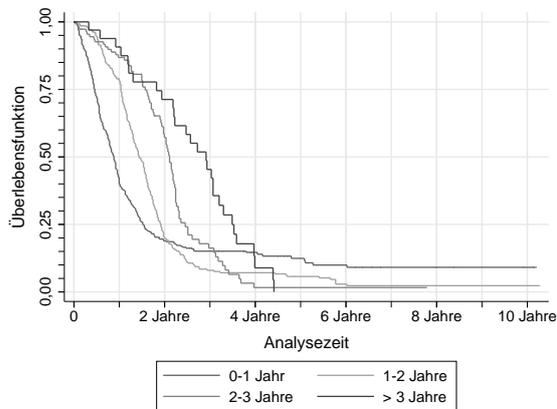
Eine genauere Betrachtung lässt jedoch andere Schlüsse zu. Mehr Richtlinien mit kurzen Fristen „überlebten“ den Stichtag und wurden nicht rechtzeitig umgesetzt.

Die erste Klasse umfasste Richtlinien, deren Frist nach einem Jahr auslief. Deren Kaplan-Meier-Überlebensrate lag nach einem Jahr bei 0,3993, d.h. geschätzte 39,93 Prozent der Richtlinien waren nach Ablauf der Frist noch nicht umgesetzt. Je mehr Zeit Österreich für die Umsetzung hatte, desto geringer wurden die Überlebensraten. Die Zweijahresfrist „überlebten“ lediglich 20,01 Prozent der dazugehörigen zweijährigen Richtlinien, und nach 1095 Tagen (3 Jahre) waren nur 16,23 Prozent der dreijährigen Richtlinien noch nicht vollzogen. Insofern erwies sich die Hypothese als richtig, dass ein größerer zeitlicher Spielraum Österreich bei der rechtzeitigen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht entgegenkam.

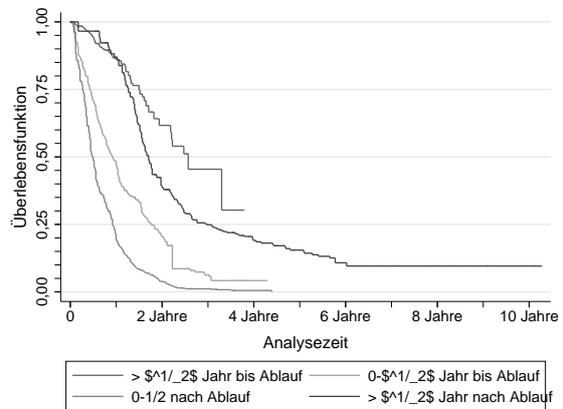
Das Argument, die Mitgliedstaaten hätten zu wenig Zeit für die Umsetzung, war vom *management*-Ansatz motiviert. Die folgenden beiden Hypothesen hingegen wurden vom *enforcement*-Ansatz begründet. So sollte das Umsetzungsrisiko zunehmen, wenn der Stichtag der Umsetzungsfrist näher kommt. Ebenso sollte sich das Einleiten eines Vertragsverletzungsverfahrens beschleunigend auswirken. Demnach würden die Mitgliedstaaten die Umsetzung ganz bewusst nahe an den Stichtag legen, um Wettbewerbsnachteilen so spät wie möglich ausgesetzt zu sein. Die Androhung von Vertragsverletzungsverfahren sollte das Hinauszögern von Umsetzungsmaßnahmen verhindern.

Wie erwartet, bewirkte das Näherrücken des Fristendes eine Zunahme des Umsetzungsrisikos. Solange Österreich noch mehr als ein halbes Jahr für die Umsetzung Zeit hatte, verlief die Überlebenskurve langsamer nach unten als jene der anderen drei Klassen. Der Grund für den eigenartigen Verlauf und das plötzliche Ende (siehe Abbildung 5.1b) der ersten Überlebensfunktion lag in der niedrigen Anzahl der Beobachtungen, die nach etwa zweieinhalb Jahren nach Richtlinienbeschluss noch mehr als ein halbes Jahr bis zum Stichtag hatten. Der *log rank*-Test bestätigte, dass die vier Überlebensfunktionen sich voneinander unterschieden ( $\chi^2 = 371,50$ ;  $df = 3$ ;  $p < 0,0001$ ).

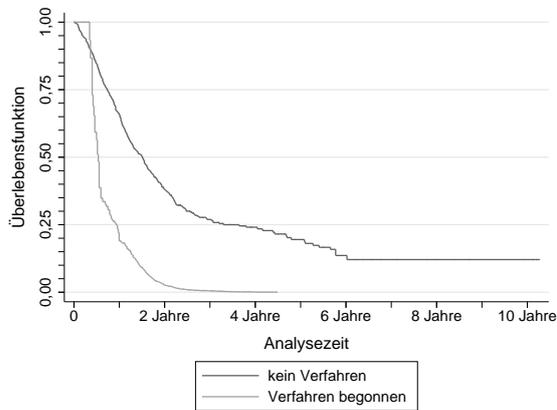
Österreich beschleunigte seine Umsetzung auch, nachdem die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte. Die Überlebensfunktion von Richtlinien, bei denen ein Verfahren initiiert wurde, ging rascher nach unten als bei den Vergleichsfällen ohne anhängiges Verfahren (siehe Abbildung 5.1c). Die beiden Kurven waren signifikant unterschiedlich voneinander ( $\chi^2 = 264,80$ ;  $df = 1$ ;  $p < 0,0001$ ). Vertragsverletzungsverfahren boten Österreich einen Anreiz, die Umsetzung von Richtlinien voranzutreiben. Anscheinend hat Österreich ausreichend Ressourcen und Kapazitäten, um die Umsetzung nach der Einleitung von Vertrags-



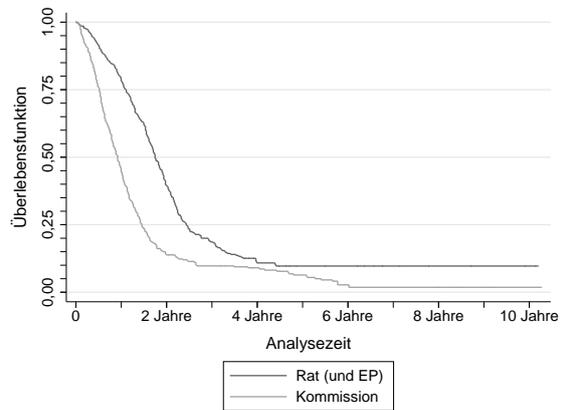
(a) Länge der Frist



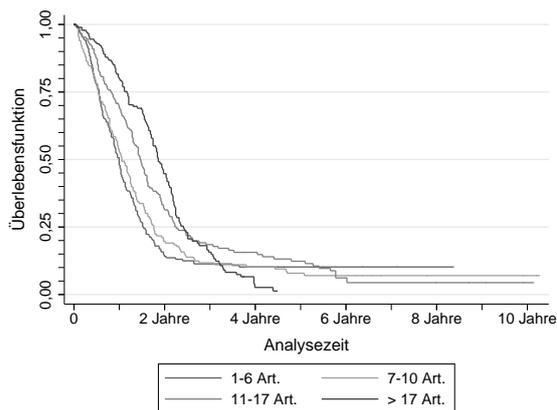
(b) Verbleibende Zeit bis zum Stichtag



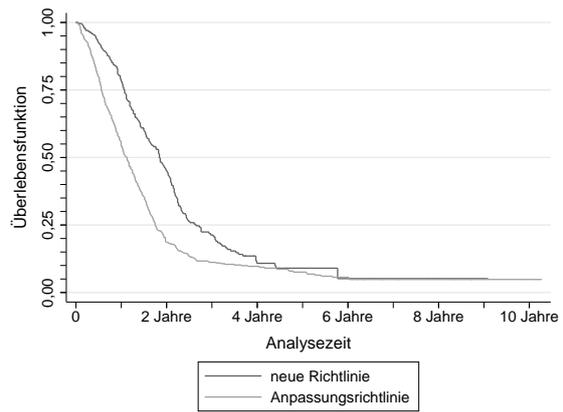
(c) Vertragsverletzungsverfahren



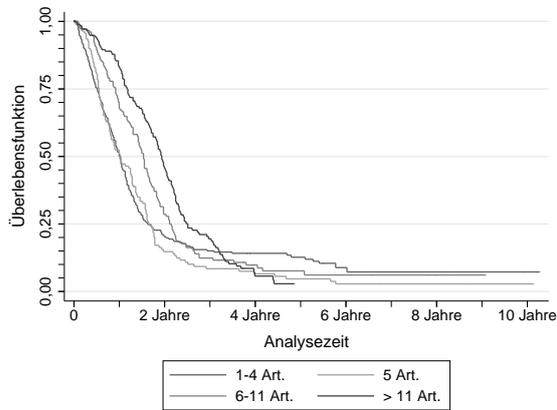
(d) Urheber einer Richtlinie



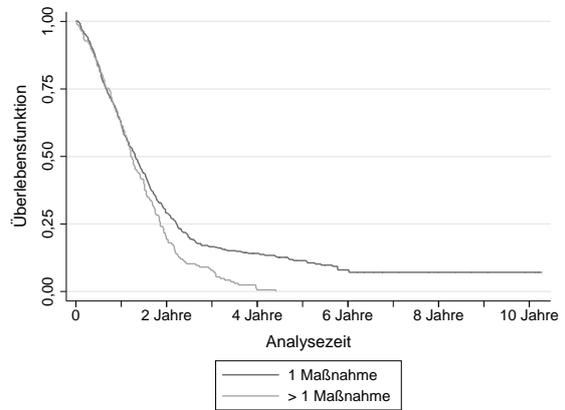
(e) Anzahl der Artikel in der Präambel



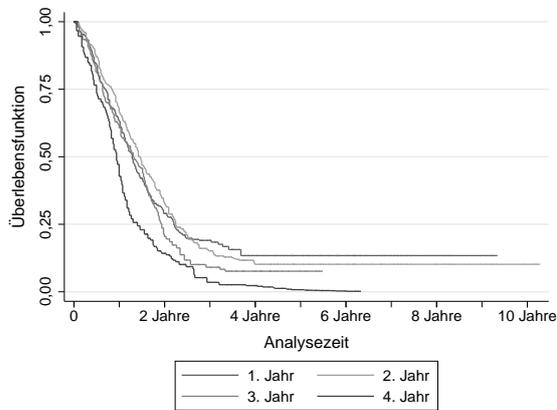
(f) „neue“ Richtlinien und Anpassungsrichtlinien



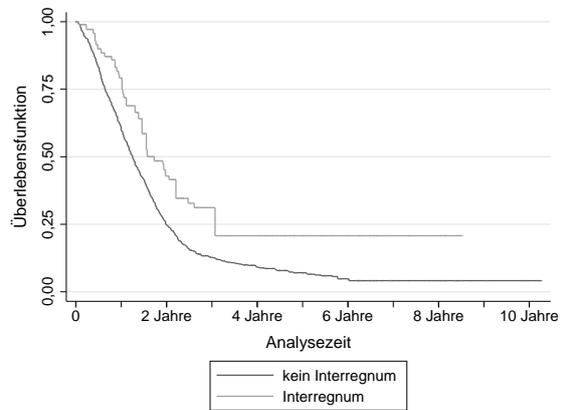
(g) Artikeln im Richtlinientext



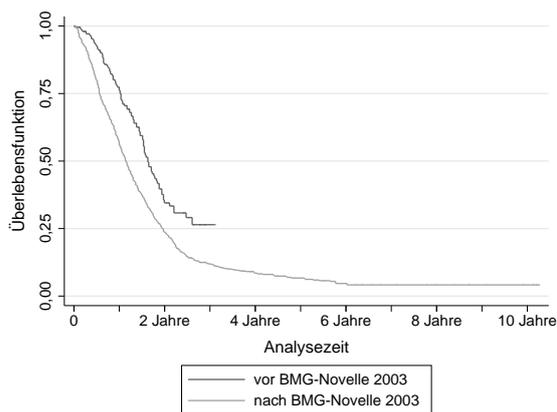
(h) Anzahl der Umsetzungsmaßnahmen



(i) Jahre seit der letzten Wahl



(j) Jahre seit der letzten Wahl



(k) BMG-Novelle 2003

Abbildung 5.1.: Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen für kategoriale Variablen

verletzungsverfahren zu beschleunigen. Hätte es diese Ressourcen nicht, dürften sich die beiden Kurven nicht voneinander unterscheiden.

Gemäß meiner Hypothese zeigte die univariate Analyse, dass Österreich Kommissionsrichtlinien schneller vollzog als Richtlinien, welche die Zustimmung des Rates benötigen. Grundsätzlich werden Richtlinien von Rat bzw. im Mitentscheidungsverfahren gemeinsam von Rat und Europäischem Parlament beschlossen (Artikel 250–251 EGV, heute Artikel 293–294 EUV). In politisch nicht umstrittenen, sehr technischen Angelegenheiten, kann die Gesetzgebung an die Kommission delegiert werden. Der technische Charakter sollte sich positiv auf die Umsetzungsgeschwindigkeit auswirken, weil den Mitgliedstaaten wenig Interpretationsspielraum bleibt.

Der *log-rank*-Test zeigte zunächst einen signifikanten Unterschied zwischen Kommissionsrichtlinien und Richtlinien des Rates (gemeinsam mit dem EP) ( $\chi^2 = 79,92$ ;  $df = 1$ ;  $p < 0,0001$ ). In Abbildung 5.1d wurde auch bestätigt, dass die Umsetzung von Kommissionsrichtlinien schneller erfolgte. Erst nach Ablauf von drei Jahren näherten sich die Kurven der beiden Klassen an und waren statistisch nicht mehr unterscheidbar.

Die nächste Hypothese erwartete, dass sich Konflikte während des Entscheidungsfindungsprozesses auf europäischer Ebene negativ auf die Umsetzungsdauer in den Mitgliedstaaten auswirken sollten. Wie konfliktträchtig die Verhandlungen verliefen, wurde in einer kategorialen Variable erfasst (gemessen an der Zahl der Artikel in der Präambel) und der *log-rank*-Test zeigte signifikante Unterschiede zwischen den Klassen ( $\chi^2 = 31,90$ ;  $df = 3$ ;  $p < 0,0001$ ).

Der graphische Befund in Abbildung 5.1e war weniger deutlich. Die Überlebenskurven der Richtlinien mit weniger Artikeln in der Präambel fielen rascher nach unten als derjenigen mit mehr Artikeln. Gerade im ersten halben Jahr und nach etwa zweieinhalb Jahren näherten sich die Kurven stark aneinander an und überkreuzten sich. Die Hypothese konnte daher nur für den Zeitraum zwischen einem halben Jahr und zweieinhalb Jahren nach Richtlinienbeschluss bestätigt werden.

Richtlinien unterscheiden sich nicht nur in ihrem Ursprung und ihrer Entstehung, sondern auch in ihrem Inhalt. Manche Richtlinien regeln einen Bereich gänzlich neu, während andere lediglich Anpassungen an bestehendem Gemeinschaftsrecht vornehmen. Meine Erwartung wurde bestätigt, dass Österreich Anpassungen schneller umsetzen können als „neue“ Richtlinien, weil die *depth of coordination* geringer sei.

Die beiden Kurven unterschieden sich signifikant voneinander ( $\chi^2 = 31,62$ ;  $df = 1$ ;  $p < 0,0001$ ) und – wie Abbildung 5.1f zeigt – wurden Anpassungen tatsächlich schneller umgesetzt als Richtlinien in der anderen Klasse.

Mit zunehmender Komplexität einer Richtlinie dürfte sich auch die Umsetzungsdauer in den Mitgliedstaaten verlängern. Die Anzahl der Artikel in einer Richtlinie erlaubt Rückschlüsse, wie hoch die Anforderungen für deren Umsetzung sind (Steuenberg und Kaeding 2009, 434). Ist eine Richtlinie sehr umfangreich, steigen die Kosten, welche die Mitgliedstaaten für die Umsetzung aufwenden müssen.

Ähnlich wie die Länge der Präambel wurde auch die Länge des Richtlinien textes in vier Klassen geteilt. Der *log-rank*-Test bestätigte, dass die Kurven dieser Klassen verschieden waren ( $\chi^2 = 31,29$ ;  $df = 3$ ;  $p < 0,0001$ ).

Auch hier war der graphische Befund nicht eindeutig. Zwar verliefen die Kurven entsprechend meiner Erwartung nach unten, d.h. kürzere Richtlinien erreichten eher hohe Umsetzungsrate als längere Richtlinien. Die Kurven näherten sich jedoch mehrmals aneinander an und überkreuzten sich spätestens nach einer Beobachtungszeit von drei Jahren.

### 5.1.2. Merkmale der österreichischen Umsetzungspraxis

Neben Faktoren, welche Charakteristika der Richtlinien betrafen, untersuchte ich auch nationale Faktoren. Diese konnten nur *ex post* erhoben werden, weil es von europäischer Seite keine Vorschriften gibt, wie die Umsetzung einer Richtlinie zu erfolgen hat.

Für Österreich ist der Aufwand, den es für die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht betreiben muss, nicht für jede Richtlinie gleich. Manche Richtlinien lassen sich leicht vollziehen, weil die bisherige Rechtslage ähnliche Regulierungen vorsah, d.h. die *goodness of fit* war hoch. Die Messung, wie sehr Gemeinschaftsrecht mit österreichischem Recht übereinstimmte, war nur näherungsweise möglich. Die Anzahl der Umsetzungsmaßnahmen diente als *proxy* (Steuenberg und Kaeding 2009, 440).

Es konnte ein signifikanter Unterschied zwischen Richtlinien, die mit einer Maßnahme transponiert wurden, und solchen, die mehrere Umsetzungsmaßnahmen hatten, nachgewiesen werden. Das Ergebnis des *log-rank*-Test ( $\chi^2 = 10,89$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,0010$ ) legte nahe, dass die beiden Kurven nicht gleich waren. Die zwei Überlebensfunktionen in Abbildung 5.1h waren zwar unterschiedlich, sie überkreuzten sich jedoch zu Beginn der Analysezeit. Erst nach zwei Jahren trennen sich die Kurven voneinander, wobei – wider meine Erwartung – die Kurve der Richtlinien, die mit mehr als einer Maßnahme umgesetzt wurden, schneller nach unten verlief.

Die nächsten beiden Hypothesen erwarteten, dass sich die Zahl der Vetospieler auf die Umsetzungsgeschwindigkeit von Richtlinien auswirke. Zwar gibt es bei

Richtlinien keine europäischen Vorgaben, wie die Umsetzung zu erfolgen hat und welche Vetospieler eingebunden werden müssen, auf nationaler Ebene gibt es solche institutionellen Vorgaben hingegen sehr wohl. Insbesondere zwei Verfassungsprinzipien schränken Österreich ein. Einerseits erfordert das Legalitätsprinzip, dass jeder Rechtsakt auf Gesetzen beruhen muss (Dossi 2006, 202; Jenny und Müller 2010, 40–42; Ranacher 2002, 178). Verordnungen dürfen Gesetze lediglich näher bestimmen und ausführen, diese jedoch keinesfalls ändern. Andererseits gesteht das föderale Prinzip den Bundesländern legislative Kompetenzen zu (Artikel 10 bis 15 B-VG; siehe auch Adamovich *et al.* 2011, 297–298; Funk 1996, 113).

Tatsächlich zeigte sich in der univariaten Schätzung des Cox *proportional hazards*-Modells, dass sowohl eine Beteiligung des Parlaments als auch der Bundesländer sich nachteilig auf die Umsetzungsgeschwindigkeit der Richtlinien auswirkten. Je höher der Anteil war, mit welchem Parlamente bzw. die Bundesländer in die Richtlinienumsetzung einbezogen waren, desto länger dauerte die Umsetzung. Die *hazard ratio* für die Einbindung des Parlaments betrug 0,7486 ( $SE = 0,0677$ ;  $p = 0,0010$ ). Wenn sämtliche Umsetzungsmaßnahmen das Parlament miteinbezogen, lag die *hazard rate* um 25,14 Prozent ( $= (1 - 0,7486) * 100$ ) unter dem Vergleichswert von Richtlinien, bei denen keine Umsetzungsmaßnahme den Nationalrat oder einen Landtag involvierte.

Das Ergebnis der Länderbeteiligung fiel noch deutlicher aus. Wurde eine Richtlinie gänzlich auf Landesebene umgesetzt, lag der dazugehörige *hazard* um 70,37 Prozent niedriger als von Richtlinien, die alleine in den Bereich der Bundeskompetenz fielen ( $HR = 0,2963$ ;  $SE = 0,0479$ ;  $p < 0,000 <$ ).

Als nächstes überprüfte ich den Einfluss von Wahlen auf die Umsetzungsgeschwindigkeit. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur letzten Wahl sollten die *hazard rates* höher liegen. Abhängig davon, in welchem Jahr eine Richtlinie umgesetzt wurde, erhielt sie einen Wert zwischen 1 (erstes Jahr nach der Wahl) und 4 (viertes Jahr nach der letzten Wahl). Diese vier Kurven unterschieden sich im *log-rank*-Test voneinander ( $\chi^2 = 33,47$ ;  $df = 3$ ;  $p < 0,0001$ ). In Abbildung 5.1i kreuzten sich die Überlebensfunktionen der Beobachtungen im ersten bis dritten Jahr nach einer Wahl mehrmals. Lediglich Beobachtungen aus dem Wahljahr (bzw. vierten Jahr nach einer Wahl) sind unterscheidbar von den anderen Kurven. Das entsprach meiner Erwartung: im letzten Jahr vor einer Wahl nimmt die Überlebensrate ab und Richtlinien werden rascher umgesetzt.

Wie erwartet, reduzierte ein Interregnum, d.h. die Zeit, in der die alte Regierung nach ihrer Demission übergangsweise die Amtsgeschäfte bis zur Angelobung der

neuen Regierung führte, das Umsetzungsrisiko. In Abbildung 5.1j sind die beiden Kurven zu sehen, welche sich signifikant voneinander unterscheiden ( $\chi^2 = 14,03$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,0002$ ). Die Überlebensfunktion von Richtlinien, welche nicht in einer Phase des Interregnums umgesetzt worden ist, verläuft ruhiger als die Vergleichskurve, was an der höheren Zahl an Beobachtungen liegt. Von den 650 untersuchten Richtlinien wurden lediglich 42 während eines Interregnums umgesetzt, nahmen jedoch vergleichsweise mehr Zeit in Anspruch.

Zuletzt untersuchte ich den Einfluss, welchen die Zentralisierung des Umsetzungsprozesses durch die Bundesministeriengesetz-Novelle 2003 (BMG-Novelle 2003) auf das Umsetzungsrisiko hatte. Wie erwartet, unterschieden sich die Überlebenskurven für Beobachtungen vor dieser Novelle und danach signifikant ( $\chi^2 = 27,10$ ;  $df = 1$ ;  $p < 0,0001$ ) und die Überlebenskurve von Beobachtungen, welche zeitlich nach der Kundmachung dieser Novelle lagen, verlief rascher nach unten. Die Überlebenschance einer solchen Beobachtung war geringer als vor 2003. Die Kurve der Beobachtungen, welche vor der Kundmachung der BMG-Novelle 2003 lagen, riss klarerweise nach etwa dreieinhalb Jahren ab, weil sie nur Beobachtungen für den Zeitraum zwischen 1. Jänner 2000 (Beginn des Untersuchungszeitraumes) und 25. April 2003 (Kundmachung der BMG-Novelle 2003) umfasste.

## 5.2. Multivariate Analyse

Im Anschluss an die univariate Überprüfung wurden zwei zeitdiskrete Cox-Modelle gerechnet. Modell 2 schätzte sämtliche Kovariaten gemeinsam, während Modell 1 nur Merkmale auf Ebene der Richtlinie kontrollierte. Die Ergebnisse wurden in Tabelle 5.2 zusammengefasst und im Folgenden diskutiert.

### 5.2.1. Merkmale der Richtlinie

Die erste Hypothese betraf die Länge der Umsetzungsfrist. Die Länge der Frist schien tatsächlich eine Rolle zu spielen – wenn auch eine andere als zunächst angenommen. Ursprünglich hatte ich erwartet, dass die gesamte Länge der Frist ausschlaggebend sei (Borghetto *et al.* 2006, 14–15; Chayes und Chayes 1995, 15; Kaeding 2006, 236, 2008a, 592–593, 2008b, 116; Luetgert und Dannwolf 2009, 311; Mastenbroek 2003, 385, 2007, 47; Steunenberg und Kaeding 2009, 435; Steunenberg und Toshkov 2009, 956). Die Mitgliedstaaten hatten zu wenig Zeit, weshalb ihnen die rechtzeitige Umsetzung nicht gelang. Diese Hypothese wurde durch die Ergebnisse des ersten Modells

unterstützt, nicht jedoch durch das zweite Modell. Das erste Modell berücksichtigte rechts zensierte Beobachtungen, also Richtlinien, die bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes nicht umgesetzt worden waren. Die Referenzkategorie umfasste Richtlinien, für welche Österreich ein Jahr Zeit hatte, um sie umzusetzen. Verglichen mit dieser Referenzkategorie hatten alle anderen Kategorien ein signifikant höheres Umsetzungsrisiko (die *hazard ratios* waren größer als 1). Tatsächlich hatte ungefähr die Hälfte der Richtlinien, welche bisher nicht umgesetzt worden waren, lediglich eine Frist von bis zu einem Jahr. Wenn diese Fälle ausgeschlossen wurden (Modell 2), zeigten sich keine signifikanten Unterschiede.

Gänzlich unerheblich war die Zeit, die bis zum Ablauf der Frist blieb, jedoch auch in diesem Modell nicht. Die Spezifizierung als zeitdiskretes Modell und das wochenweise *splitting*<sup>24</sup> der Beobachtungen erlaubten die Berücksichtigung des zunehmenden Zeitdrucks je näher das Ende der Frist rückte. So nahm das Umsetzungsrisiko über die Zeit hinweg zu.

Die Referenzkategorie bildeten jene Beobachtungen, bei denen der Stichtag noch mehr als eine halbes Jahr (exakt waren es 180 Tage) in der Zukunft lag. Das Risiko, dass eine Richtlinie im letzten halben Jahr *vor* Auslaufen der Frist umgesetzt wurde, war in beiden Modellen signifikant höher als in der Referenzkategorie. Beim Versuch, den Zeitpunkt der Umsetzung möglichst nahe an den Stichtag zu legen, nahm Österreich anscheinend Verspätungen in Kauf. Im ersten halben Jahr *nach* Auslaufen der Frist lagen die *hazards* am höchsten und waren – ebenfalls in beiden Modellen – rund 6,5 Mal so hoch wie in der Referenzkategorie. Nach dem ersten halben Jahr gingen sie zurück, blieben jedoch signifikant höher. Zu einem ähnlichen Befund gelangte Mastebroek (2003, 285): Auch in den Niederlanden war das Umsetzungsrisiko höher, wenn der Stichtag in zeitlicher Nähe lag.

Wenig überraschend nahm das Umsetzungsrisiko über die Zeit hinweg zu. Unmittelbar nach Beschluss einer Richtlinie brauchen die Mitgliedstaaten Zeit für die Interpretation und Überprüfung, inwieweit das Gemeinschaftsrecht mit der nationalen Rechtslage übereinstimmt. Dann müssen Vorlagen verfasst und Vetospieler einbezogen werden, um schließlich einen Beschluss fassen zu können (Mastebroek 2003, 378–379, 2007, 49). Das alles benötigt Zeit. Überraschend war hingegen, dass

---

24. Obwohl das wochenweise *splitting* der Beobachtungen inhaltlich Sinn machte (siehe Abschnitt 4.4.3), war die Wahl von Wochenintervallen doch eine arbiträre Entscheidung. Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, spezifizierte ich dasselbe Modell mit monatlichen Beobachtungen (die Disaggregation erfolgte alle 30 anstatt aller sieben Tage), wodurch sich allerdings keine nennenswerten Unterschiede ergaben (siehe zum Vergleich Tabelle A.2 im Anhang).

das Umsetzungsrisiko im ersten halben Jahr nach Auslaufen der Frist derartig zunahm. Anscheinend bemühte sich Österreich, pünktlich Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen und nahe an den Stichtag zu legen. Dabei wurden auch Verspätungen bis zu einem halben Jahr in Kauf genommen.

Es macht Sinn, das Ende der Frist abzuwarten oder die Umsetzung darüber hinaus zu verzögern. Durch „gold-plating“ (Kaeding 2008b, 132), also die vorzeitige Transposition von Gemeinschaftsrecht, würden die Mitgliedstaaten ihre Unternehmen frühzeitig einem Wettbewerbsnachteil aussetzen, weil diese schon Standards einhalten müssten, welche noch nicht für ihre europäischen Mitbewerber gelten (Kaeding 2008b, 132; Mastenbroek 2007, 34). Verlegt ein Mitgliedstaat seine Umsetzung dagegen ans Ende der Frist oder kurz danach, vermeidet er diese Wettbewerbsnachteile. Zudem ist die Gefahr, dass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, bei geringen Verspätungen gering.

Wenn die Kommission allerdings ein Verfahren eingeleitet hatte, intensivierte Österreich seine Umsetzungsbemühungen (Zhelyazkova und Torenvlied 2009, 40). Dieses Ergebnis entsprach den Erwartungen des *enforcement*-Ansatzes. Wie sein Name nahelegt, erhöhen Zwangsmittel den Druck auf die Vertragspartner, sich an Vereinbarungen zu halten (Downs *et al.* 1996; Tallberg 2002). Im Falle der Europäischen Union überwacht die Kommission die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten und hat zur Sanktionierung ein mehrstufiges Vertragsverletzungsverfahren in der Hand.

Das Anwachsen der *hazard ratios* über 1,00 ist ein Indikator, dass Österreich mit der Umsetzung bis zur Einleitung eines Verfahrens zugewartet hat. Wäre diese Annahme falsch, z.B. weil die Mitgliedstaaten zu wenig Kapazitäten für die Umsetzung hatten, dann dürfte sich das Verhalten vor und nach Einleiten des Vertragsverletzungsverfahrens nicht unterscheiden und die *hazard ratios* dürften von 1 nicht unterscheidbar sein. Der Effekt war in beiden Modellen signifikant und wirkte sich positiv auf das Umsetzungsrisiko aus. In Modell 1 war das *hazard ratio* jedoch höher als in Modell 2.

Gemäß der dritten Hypothese sollten Kommissionsrichtlinien für die Mitgliedstaaten leichter umsetzbar sein. Der technische Charakter von Kommissionsrichtlinien lässt den Mitgliedstaaten wenig Spielraum für zeitintensiven Tauschhandel zwischen den nationalen Vetospielern, sondern es ist klar, wie eine Richtlinie umzusetzen ist (Borghetto *et al.* 2006, 12; Haverland *et al.* 2011, 275–276; Kaeding 2006, 236–237, 2008a, 597; König *et al.* 2005, 24; Luetgert und Dannwolf 2009, 313; Mastenbroek 2003, 375–376, 2007, 46; Steunenberg und Kaeding 2009, 434; Toshkov 2008, 387).

Tabelle 5.2.: Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und Ebene Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, 2000–2010

Kovariaten	Modell 1		Modell 2		
	HR	SE	HR	SE	
<i>Merkmale der Richtlinie:</i>					
H1	Fristlänge: 1 Jahr (Ref.)				
	2 Jahre	1,3004*	0,1618	0,8334	0,1100
	3 Jahre	1,5626*	0,3357	0,8466	0,1925
	> 3 Jahre	2,4009**	0,6999	1,0622	0,3317
	Abstand zum Stichtag: > 1/2 Jahr vor Ablauf (Ref.)				
	1/2 Jahr vor Ablauf	4,8526***	0,7915	3,4643***	0,5658
	1/2 Jahr nach Ablauf	6,2986***	1,2456	6,8078***	1,3150
	> 1/2 Jahr nach Ablauf	2,5536***	0,6636	4,8021***	1,2956
H2	Vertragsverletzungsverfahren				
		2,8542***	0,3198	1,3058*	0,1604
H3	Kommissionsrichtlinie				
		1,5058***	0,1588	1,1235	0,1341
H4	Länge der Präambel: 1–6 Art. (Ref.)				
	7-10 Präambel	0,9472	0,1074	1,0194	0,1212
	11-17 Präambel	1,0485	0,1250	0,9153	0,1170
	> 17 Präambel	1,1341	0,1894	0,8563	0,1434
H5	Anpassungsrichtlinie				
		1,2987*	0,1515	1,2307 <sup>+</sup>	0,1466
H6	Länge der Richtlinie: 1–4 Art. (Ref.)				
	5 Artikel	1,0100	0,1154	0,8621	0,0988
	6-11 Artikel	0,9265	0,1113	0,7832*	0,0959
	> 11 Artikel	1,0175	0,1780	0,8677	0,1516
<i>Merkmale der österreichischen Umsetzungsinstanz:</i>					
H7	Anzahl der EDM		1,4233***	0,1448	
H8	Parlament		1,4750***	0,1725	
H9	Länder		0,3464***	0,0653	
H10	Abstand zur letzten Wahl: 1 Jahr (Ref.)				
	2. Jahr			1,2725*	0,1362
	3. Jahr			1,1846	0,1466
	4. Jahr			1,8470***	0,2415
	Interregnum			0,7346 <sup>+</sup>	0,1293
N		62.956	44.321		

Anmerkung: *Hazard ratios* (HR) und Standardfehler (SE) zweier zeitdiskreter Cox *proportional hazards* Modelle. Die Modelle sind in Perioden vor und nach der BMG-Novelle 2003 stratifiziert. Die Untersuchungseinheit sind wöchentliche Beobachtungen der Richtlinien von ihrem Beschluss bis zu ihrer Umsetzung/Zensur. Modell 1 schätzt den Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und enthält rechts zensierte Daten. Modell 2 schätzt zusätzlich den Einfluss von *ex post* erhobenen Merkmalen auf österreichischer Ebene und zensierte Beobachtungen sind ausgeschlossen. <sup>+</sup> $p < 0,10$ ; \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Wie erwartet, vergrößerten Kommissionsrichtlinien das Umsetzungsrisiko (und verkürzten die Umsetzungsdauer), der Effekt war jedoch nur im ersten Modell signifikant. Wenn alle rechts zensierten Beobachtungen ausgeschlossen und die Kovariaten auf österreichischer Ebene kontrolliert wurden, nahm der Effekt ab und verlor seine statistische Signifikanz (Modell 2).

Der Entstehungshintergrund von Richtlinien schien wenig Einfluss zu haben. Konflikte während des Formulierungs- und Entscheidungsprozesses sollten die Umsetzung einer Richtlinie verzögern (Kaeding 2008a, 597; König und Luetgert 2009, 180; Luetgert und Dannwolf 2009, 314; Steunenberg und Kaeding 2009, 434–435; Zhe-lyazkova 2013, 706–707). Diese Hypothese konnte allerdings nicht bestätigt werden.

Zwar zeigte die univariate Analyse (siehe Abbildung 5.1e), dass konfliktreich beschlossene Richtlinien die Umsetzungsdauer erhöhen. Diese Effekte verloren jedoch im vollständigen Modell ihre Signifikanz, sodass die Hypothese verworfen werden musste. Wie konfliktträchtig der Entscheidungsprozess war, wurde an der Länge der Präambel gemessen. Richtlinien mit den vielen Absätzen in der Präambel (und mehr Konflikten während der Entscheidungsfindung) hatten meist tatsächlich kleinere *hazard ratios* als Richtlinien mit kurzer Präambel. Allerdings wechselten die Koeffizienten zwischen den beiden Modellen ihre Richtung und waren auch nicht signifikant.

Neben Form und Entstehung einer Richtlinie nahm ich in der fünften Hypothese an, dass ihr Inhalt Einfluss auf die Umsetzungsgeschwindigkeit hätte. Richtlinien, welche einen Bereich neu regeln, sollten mehr Zeit für die Umsetzung in Anspruch nehmen als Richtlinien, welche Anpassungen oder Novellierungen bestehender Rechtsakte vornehmen (Borghetto *et al.* 2006, 21; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Haverland und Romeijn 2007, 769–770; Kaeding 2006, 236, 2008a, 598; König und Mäder 2012, 53; Luetgert und Dannwolf 2009, 312–313; Mastenbroek 2003, 376, 2007, 48; Steunenberg und Kaeding 2009, 434). Wie erwartet, lagen die *hazards* von Anpassungsrichtlinien in beiden Modellen um rund ein Viertel höher als bei Richtlinien, welche einen Bereich neu regulierten. Die „depth of coordination“ (Downs *et al.* 1996, 383) dürfte bei „neuen“ Richtlinien höher sein und Österreich benötigte in diesen Fällen mehr Zeit, um eine erste Maßnahme zu erlassen.

Das letzte Merkmal der Richtlinie, dessen Einfluss auf die Umsetzungsdauer ich getestet habe, ist der Aufwand, den eine Richtlinie für die Umsetzung verlangt (gemessen an der Länge einer Richtlinie) (Steunenberg und Kaeding 2009, 434–435).

Je aufwendiger die Anforderungen einer Richtlinie sind, desto länger sollte die Umsetzungsdauer sein, d.h. die *hazard ratios* sollten kleiner als 1 sein. Das war auch

der Fall. Je mehr Aufwand Österreich mit der Umsetzung einer Richtlinie hatte (je mehr Artikel die Richtlinie hatte), desto geringer war ihr Umsetzungsrisiko und desto länger dauerte der Umsetzungsprozess. Ein signifikantes Ergebnis erreichte allerdings nur die Klasse mit sechs bis elf Artikeln im zweiten Modell. Diese Richtlinien hatten ein um rund 23 Prozent niedrigeres Umsetzungsrisiko als kurze Richtlinien.

Da die Koeffizienten aller drei Vergleichskategorien in die erwartete Richtung wiesen, wirkte sich die zunehmende Länge anscheinend negativ auf die Umsetzungsgeschwindigkeit aus. Sowohl der *enforcement*- als auch der *management*-Ansatz hatten diese Erwartung – wenn auch durch unterschiedliche Intentionen der Mitgliedstaaten motiviert. So erlaubte das Ergebnis, keine Entscheidung darüber, ob die Mitgliedstaaten schlichtweg die höheren Umsetzungskosten von aufwendigen Richtlinien scheuten oder ihnen die Kapazitäten fehlten, um die Umsetzungsgeschwindigkeit zu erhöhen.

### 5.2.2. Merkmale der österreichischen Umsetzungspraxis

Zusätzlich zu Merkmalen der Richtlinie wurden auch Faktoren auf nationaler Ebene getestet. Der Umsetzungsbedarf ist nicht für jeden Mitgliedstaat gleich. Manche Staaten müssen mehr für die Umsetzung leisten, weil sie einen Rechtsbereich bisher nicht oder anders geregelt haben (die *goodness of fit* ist niedrig), während andere Länder nur kleine Anpassungen vornehmen müssen, weil die Übereinstimmung zwischen Richtlinie und nationaler Rechtsordnung hoch ist (Bailey 2002; Börzel 2002; Börzel und Risse 2000, 5–6; Dimitrakopoulos 2001b, 452; Duina 1997, 157–158; Falkner *et al.* 2004, 2005, 2007, 2008a; Haverland 2000, 83–84; Knill 1998, 4–5, 2006, 364–365; Knill und Lenschow 1998, 602; König und Luetgert 2009, 166; Laffan und O'mahony 2008, 175–177; Mastenbroek 2003, 378; Steunenberg und Toshkov 2009, 955–956; Thomson 2007, 994, 2009, 5; Toshkov 2008, 384).

Gemessen wurde die Übereinstimmung mittels der Zahl österreichischer Umsetzungsmaßnahmen (König und Luetgert 2009, 182; Mastenbroek 2003, 381, 2007, 48; Steunenberg und Kaeding 2009, 440; Steunenberg und Toshkov 2009, 959) und die Erwartung war, dass mehr als eine Maßnahmen die Umsetzung verzögern sollte .

Das Ergebnis entsprach nicht meiner Erwartung, da der Effekt in die entgegengesetzte Richtung wirkte. Wenn eine Richtlinie mehr als eine Umsetzungsmaßnahme brauchte, lagen die *hazards* um mehr als 40 Prozent höher ( $HR = 1,42$ ). Eine Erklärung dafür könnte sein, dass Österreich den Umsetzungsbedarf sehr früh einschätzen konnte und rechtzeitig mit der Umsetzung begann. Österreich war also imstande,

die Umsetzungsgeschwindigkeit – wenn nötig – zu erhöhen, um zumindest eine erste Maßnahme innerhalb der Frist zu erlassen.

Wie schnell die Transposition erfolgt, sollte auch mit der Anzahl der institutionellen Vetospieler zusammenhängen (Berglund *et al.* 2006, 700–703; Borghetto *et al.* 2006, 22; Haverland und Romeijn 2007, 775; Haverland *et al.* 2011, 276–277; Kaeding 2006, 237, 2008b, 121; König *et al.* 2005, 24; König und Luetgert 2009, 183; Linos 2007, 552; Mastenbroek 2003, 376–377, 2007, 36; Pressman und Wildavsky 1979; Steunenber und Kaeding 2009, 438–439; Toshkov 2007, 938).

Die Hypothese erwartete, dass Richtlinien mit einem hohen Anteil an Gesetzen (und somit parlamentarischer Beteiligung) später umgesetzt wurden als Richtlinien, welche die Zustimmung des Parlaments nicht brauchten (König und Luetgert 2009, 182).

Interessanterweise wirkte auch dieser Effekt nicht in die erwartete Richtung. Wenn alle anderen Kovariaten gleich blieben, wirkte sich ein höherer Anteil an Gesetzen positiv auf eine schnellere Richtlinienumsetzung aus. Konkret waren die *hazards* von Richtlinien, welche nur mit Gesetzen umgesetzt worden sind, um rund 50 Prozent höher als von Richtlinien, die alleine auf dem Verordnungsweg transponiert wurden.

Um eine Vertragsverletzung zu vermeiden, begann Österreich anscheinend rechtzeitig mit der Umsetzung, wenn die Zustimmung des Parlaments benötigt wurde. Grund dafür könnte der hohe Anteil an primärrechtlichen Umsetzungsmaßnahmen Österreichs sein. In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht mittels sekundärrechtlicher Maßnahmen (Dimitrakopoulos 2001b, 454). Österreich gehört hingegen zu einer Ländergruppe mit starken (wenn auch in erster Linie formalen) parlamentarischen Rechten in europäischen Angelegenheiten (Miklin 2015, 403; Pollak und Slominski 2003, 708). Es setzt daher die meisten Richtlinien mit Gesetzen um (Sprungk 2013, 306).

Sprungk (2013) mutmaßte, dass Verspätungen im Umsetzungsprozess meist ohnedies nicht den Parlamenten angelastet werden könnten. Schuld sei die Exekutive, welche aus strategischen Gründen zuwartet. Die Regierung hält in Österreich generell ein Initiativ-„Monopol“ (Müller 2006, 183; Welan und Neisser 1971, 78) für Gesetzesvorlagen – auch wenn der Anteil von Regierungsvorlagen in den letzten Jahrzehnten rückläufig ist (Scheffbeck 2006, 151–152) – und besonders in europäischen Angelegenheiten kommt der Bundesregierung die dominante Rolle zu – sie vertritt Österreich im Ministerrat, nominiert das Kommissionsmitglied und ist erster Ansprechpartner für sämtliche europäischen Gremien (Duina und Blithe 1999, 500; Moravcsik 1994, 6–7). Dabei berücksichtigte die österreichische Regierung an-

scheinend, dass Gesetze mehr Zeit in Anspruch nehmen und beginnt rechtzeitig mit der Transposition.

Abhängig von der Materie, haben auch die Bundesländer Kompetenzen für die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Föderale Strukturen wurden in der Literatur des Öfteren verdächtigt, für schlechtere Umsetzungsdaten verantwortlich zu sein (Bursens 2002, 181–182; Jensen 2007, 465; König und Luetgert 2009, 183; Linos 2007, 552; Mbaye 2001, 264; Perkins und Neumayer 2007b, 26; Thomson 2007, 996, 2009, 9–10). Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Länder grundsätzlich langsamer arbeiten als Bundesorgane (Bußjäger 2005, 19–20). Wie in anderen föderalen Systemen kann es jedoch sein, dass auf den unteren Ebenen die Erfahrung und das Expertenwissen für die Anwendung von Regeln fehlt, die auf höherer Ebene beschlossen worden sind (Müller 1980, 76–80), oder dass schlicht Interessensunterschiede zwischen gesetzgebenden und ausführenden Organen vorliegen (Lipsky 1980). Dies mag auch bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht der Fall sein, obwohl die österreichischen Bundesländer mit der Einrichtung von Abteilungen reagiert haben, welche für europäische Angelegenheiten zuständig sind (Ranacher 2006, 266–267).

Die Hypothese wurde durch die österreichischen Daten bestätigt. Richtlinien, welche in den Kompetenzbereich der Länder fielen, nahmen mehr Zeit in Anspruch. Das Umsetzungsrisiko war für Richtlinien, welche vollständig auf Landesebene umgesetzt wurden, um rund 65 Prozent niedriger als für Richtlinien, die alleine Kompetenzen des Bundes benötigten. Die Beteiligung der Bundesländer wirkte sich demnach negativ auf die Umsetzungsgeschwindigkeit aus. Ob institutionelle Vorgaben sowie eine geringe Ressourcenausstattung für die schlechteren Umsetzungsdaten verantwortlich waren oder die Länder bewusst Verzögerungen in Kauf nahmen, ging aus den Ergebnissen nicht hervor.

Dass die Länder bewusst die Umsetzung verweigert haben, erscheint allerdings wenig plausibel. Zwar haben die Bundesländer keine Sanktionen zu befürchten – Vertragsverletzungsverfahren richten sich immer gegen den Gesamtstaat Österreich und nicht gegen säumige Bundesländer, d.h. sie werden an die Bundesregierung gerichtet – aber Haftungsansprüche gegen die Republik können durchaus der verursachenden Körperschaft in Rechnung gestellt werden (Ranacher 2003, 85). Zusätzlich kommt dem Bund nach Artikel 23d Absatz 5 B-VG eine „Ersatzkompetenz“ (Ranacher 2002, 344–345) zu, falls die Länder säumig bleiben. Stellt der EuGH eine Vertragsverletzung seitens Österreichs fest, kann der Bund Maßnahmen erlassen, selbst wenn diese im Kompetenzbereich der Länder liegen. Für die Länder sollte

daher der Versuch, den Status quo beizubehalten nicht sehr attraktiv sein. Die Argumente des *enforcement*-Ansatzes sind bezüglich der Länderbeteiligung sicher den folgenden *management*-Erklärungen unterlegen:

Oft werden Koordinationsprobleme und Kompetenzstreitigkeit zwischen Bund und Ländern für den langsamen Vollzug von Gemeinschaftsrecht auf subnationaler Ebene verantwortlich gemacht (Bußjäger 2005; Fallend 2002, 207; Ranacher 2002, 2006, 267). Bei so genannten „Querschnittsmaterien“, welche eine Umsetzung auf beiden Ebenen erfordern, warten die Länder oft auf die notwendige Bundesgesetzgebung, was wiederholt als besonders zeitraubend beurteilt wurde (Börger 2015, 150–151; Ranacher 2002, 95, 2003, 85, 2006). Zudem sind die Zuständigkeiten in der Praxis nicht immer so klar verteilt, wie es die Kompetenzartikel 10 bis 15 in der Bundesverfassung vorgeben (Ranacher 2002, 2003, 2006). Diese Unklarheiten in den Zuständigkeiten zwischen nationalen und föderalen Akteuren wirken sich nachteilig auf die Umsetzungsgeschwindigkeit aus. Ein Problem, welches nicht nur die Umsetzung durch die Bundesländer betrifft, hier jedoch besonders offensichtlich wird, ist, dass „bei der Erarbeitung von Richtlinien in den Ratsarbeitsgruppen der EU andere Personen bzw. Organisationseinheiten beteiligt [sind] als diejenigen, die dann in der Folge die geltenden Richtlinien in innerstaatliches Recht umzusetzen haben“ (Dossi 2006, 199).

Aufgrund des *Diskontinuitätsprinzips* sollten Regierungen gegen Ende der Legislaturperiode die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht forcieren und das Umsetzungsrisiko sollte steigen (Kaeding 2008b, 124; König 2007, 412–414; Luetgert und Dannwolf 2009, 314). Ein Interregnum sollte sich hingegen negativ auf das Umsetzungsrisiko auswirken (Steunenberg und Toshkov 2009, 956).

Wie erwartet, wuchsen die *hazards ratios* bereits im zweiten Jahr ( $HR = 1,27$ ) im Vergleich zum ersten Jahr nach einer Wahl. Im dritten Jahr ging das Umsetzungsrisiko leicht zurück, war aber immer noch höher als im ersten Jahr nach einer Wahl. Das Ergebnis war allerdings nicht signifikant. Im vierten Jahr nach der Wahl nahm das Risiko jedoch deutlich (und hoch signifikant) zu und entsprach wiederum voll meiner Erwartung, dass sich Österreich bemühte, offene Gesetzesvorlagen noch vor dem Ende der Legislaturperiode zum Abschluss zu bringen. Das Risiko einer Umsetzung war im vierten Jahr um 89 Prozent höher als im ersten Jahr nach einer Wahl und hatte somit das höchste Umsetzungsrisiko während einer Legislaturperiode.

Ebenfalls entsprechend meiner Erwartung, wirkte sich die Zeit eines Interregnums nachteilig auf die Umsetzungsaktivität aus. Das Risiko, dass eine Richtlinie von einer Regierung umgesetzt wurde, welche nur mehr geschäftsführend tätig war und

keine politischen Ambitionen mehr verfolgte, lag bei rund 77 Prozent. Die Zunahme der *hazard ratios* im Wahljahr (bzw. im vierten Jahr nach einer Wahl) bestätigte die Annahme der *enforcement*-Theorie. Auch wenn Österreich zweifellos nur begrenzte Kapazitäten hatte, um Gemeinschaftsrecht zu vollziehen, so blieb offensichtlich genug Spielraum, um den Umsetzungsprozess vor einer Wahl zu beschleunigen.

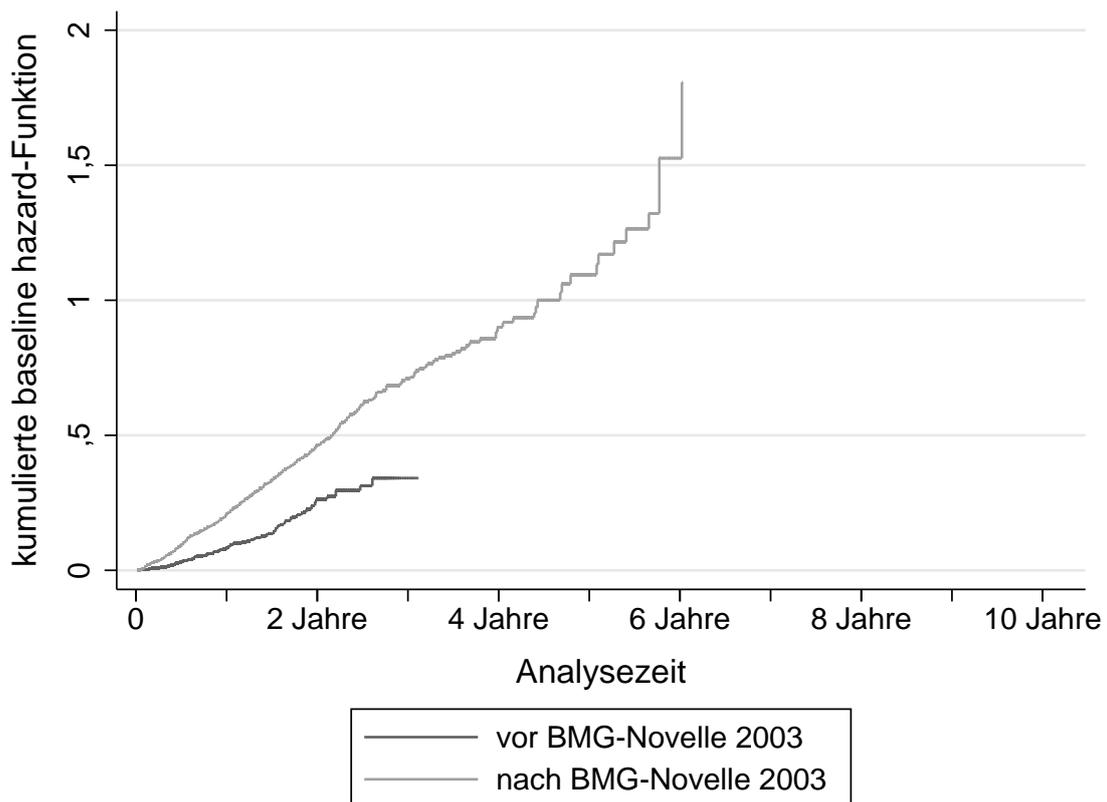


Abbildung 5.2.: Kumulierte *baseline hazards* für die Periode vor und nach der BMG-Novelle 2003

Zuletzt wurde getestet, ob eine zentrale Koordination und Kontrolle des Umsetzungsprozesses durch die Regierung, das Umsetzungsrisiko erhöhte. Eine effiziente Organisation des Verwaltungsapparats, der hinter der Umsetzung jeder Richtlinie steckt, wurde in der Literatur vielfach als entscheidender Faktor für die Dauer angeführt (Börzel *et al.* 2012, 462–463; Duina 1997, 161; Haverland und Romeijn 2007, 772–773; Hille und Knill 2006, 539; König und Mäder 2012, 53; Linos 2007, 552; Mastenbroek 2003, 378, 2007, 49; Mbaye 2001, 261; Steunenberg und Toshkov 2009, 956; Thomson 2007, 997, 2009, 11–12; Toshkov 2008, 386; Zubek 2005, 2011; Zubek und Staroňová 2012). Die Bundesministeriengesetz-Novelle vom April 2003 gestand

dem Bundeskanzleramt diese zentrale Rolle zu (Dossi 2006, 204–205; Jenny und Müller 2010, 42–43). Abbildung 5.2 zeigte, dass sich das Umsetzungsrisiko mit der BMG-Novelle von 2003 erhöhte.<sup>25</sup> Das darf als Hinweis gelten, dass eine effizientere Bürokratie durch eine zentrale Koordinations- und Kontrollinstanz die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht beschleunigen kann. Wie bereits in Abschnitt 4.5.2 erwähnt, war die Operationalisierung schwierig und es konnte nicht ausgeschlossen, dass damit auch (latente) Faktoren gemessen werden und die Zentralisierung im Kanzleramt nur ein starker Faktor unter anderen ist. Der Grund, dass die Kurve mit den Beobachtungen vor der Kundmachung der BMG-Novelle nach etwa dreieinhalb Jahren abreißt, liegt wiederum darin, dass diese Periode längstens Beobachtungen zwischen 1. Jänner 2000 und 23. April 2003 umfasste.

---

25. Die Daten sind hier in zwei Perioden gruppiert, d.h. in Beobachtungen vor der Kundmachung der BMG-Novelle 2003 und Beobachtungen danach. Cox-Modelle können Gruppeneffekte unterschiedlich spezifizieren. Das in Tabelle 5.2 präsentierte Modell nahm an, dass die *hazard*-Funktionen dieser beiden Gruppen nicht gleich sind, sondern frei variieren. Zur Überprüfung wurden getrennte Modelle berechnet, wobei das eine die Beobachtungen vor 2003 und das andere jene nach 2003 umfasste (siehe M5 bis M8 in Tabelle A.3 im Anhang). Diese Trennung der Modelle erlaubte einen unterschiedlichen Verlauf der *hazard*-Funktionen und zeigte, dass es systematische Unterschiede zwischen diesen beiden Perioden gibt. Da das Interesse hier v.a. darauf lag, ob zwischen diesen beiden Perioden Unterschiede bestanden und wie groß die Effekte der anderen Kovariaten waren, musste ich ein Modell schätzen, welches beide Kurven variieren lässt, jedoch nur einen Koeffizienten für die anderen Kovariaten ausgibt. Für solche Fälle empfehlen Cleves *et al.* (2008, 153–156 und 193–194) die Schätzung eines nach Perioden stratifizierten Modells. Dabei konnten die *hazard*-Funktionen ebenfalls variieren, allerdings brauchte ich die Daten nicht auf mehrere Modelle aufteilen und verlor keine Beobachtungen. Zur Kontrolle schätzte ich noch ein *fixed effects*-Modell, bei dem eine *dummy*-Variable für die beiden Perioden eingefügt wurde (siehe die *fixed effects*-Modelle M3 und M4 in Tabelle A.3 im Anhang). Die *hazard ratios* der anderen Kovariaten in diesem Modell unterschieden sich nur sehr geringfügig von den Ergebnissen des stratifizierten Modells und zeigte, dass sich das Umsetzungsrisiko für die Zeit nach der BMG-Novelle verdoppelte.



## 6. Schluss

Die vorangegangene Untersuchung zeigte, dass Österreich bei der rechtlichen Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, Schwierigkeiten hatte. Im Untersuchungszeitraum von 1. Jänner 2000 bis 31. August 2010 setzte Österreich mehr als 40 Prozent der 1.173 Richtlinien verspätet um. Verspätungen wurden gemessen, wenn die erste Umsetzungsmaßnahme nach dem Stichtag kundgemacht wurde. Viele Richtlinien erforderten jedoch mehrere Umsetzungsmaßnahmen für die vollständige Implementation. Die tatsächliche Zahl der Verspätungen dürfte höher liegen.

Dieses Umsetzungsdefizit verwundert, denn Österreich war über alle Vorhaben der Gemeinschaft informiert und die meisten Beschlüsse fanden seine Zustimmung. Die vorliegende Arbeit untersuchte, welche Faktoren die Dauer des Umsetzungsprozesses in Österreich beeinflussten.

Zunächst stellte diese Arbeit den rechtlichen Rahmen vor, in dem die Entstehung und Umsetzung von Gemeinschaftsrecht erfolgte. Danach leitete ich aus der Auseinandersetzung der *compliance*-Literatur mit der empirischen Forschung Hypothesen sowohl auf der Ebene der Richtlinien als auch auf der österreichischen Ebene ab. Die Analyse mittels eines zeitdiskreten Cox *proportional hazard*-Modells zeigte, dass Faktoren auf beiden Ebenen das Umsetzungsrisiko beeinflussten. Ebenso konnte gezeigt werden, dass sowohl *enforcement*- (Downs *et al.* 1996) als auch *management*-Faktoren (Chayes und Chayes 1995) Auswirkungen auf die Umsetzung von Richtlinien hatten.

Anders als der *management*-Ansatz vermutete, hatte nicht die gesamte Länge der Frist Einfluss auf das Umsetzungsrisiko. In der univariaten Analyse zeigte sich zwar, dass Richtlinien, die wenig Zeit für die Umsetzung ließen, eher nach dem Stichtag umgesetzt wurden als Richtlinien mit langen Fristen. Kurze Fristen führten also eher zu Verspätungen. Insgesamt brauchten Richtlinien mit kurzen Fristen dennoch weniger Zeit für die Umsetzung. Österreich schien ganz bewusst, den gesamten Zeitraum der Frist für die Umsetzung zu nutzen. Das Umsetzungsrisiko nahm zu, je näher der Stichtag lag. Dabei nahm Österreich sogar Verspätungen in Kauf, denn das Umsetzungsrisiko war im ersten halben Jahr nach dem Stichtag am höchsten.

Dieses Ergebnis unterstützte die *enforcement*-Theorie, wonach Umsetzungsschwierigkeiten auf bewusste Entscheidungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Sobald hingegen ein Vertragsverletzungsverfahren die Attraktivität der Beibehaltung des Status quo minderte, nahm das Umsetzungsrisiko zu.

Der Urheber einer Richtlinie wirkte in die erwartete Richtung. Wenn Richtlinien von der Kommission stammten, konnte Österreich sie schneller umsetzen. Das Ergebnis war allerdings nur in einem der beiden Modelle signifikant. Entgegen den Erwartungen des *management*-Ansatzes hatten Konflikte während der Entscheidungsfindung von Richtlinien keinen signifikanten Einfluss auf die Umsetzung. Konflikte sollten sich negativ auf die Qualität der Richtlinie auswirken, was wiederum die Interpretation auf nationaler Ebene zeitaufwendiger gestalten sollte. Diese Hypothese konnte jedoch nicht bestätigt werden.

Sehr wohl bestätigt wurde eine weitere Hypothese des *enforcement*-Ansatzes, wonach sich die *depth of coordination* negativ auf das Umsetzungsrisiko auswirkt. Richtlinien können lediglich eine Anpassung an bestehendes Gemeinschaftsrecht darstellen oder einen Bereich gänzlich neu regulieren. Anpassungen hatten höhere *hazards* als „neue“ Richtlinien. Auch die Länge der Richtlinie zeigte den negativen Einfluss auf das Umsetzungsrisiko, allerdings waren die Ergebnisse nicht signifikant.

Wider Erwarten wirkte sich eine hohe Zahl österreichischer Maßnahmen sowie eine hohe Beteiligung des Parlaments positiv auf die Umsetzung aus. Anscheinend begann Österreich frühzeitig mit der Umsetzung von aufwendigen Richtlinien, die viele Vetospieler einbanden. Eine Ausnahme bildeten Richtlinien, die zu einem hohen Anteil die Bundesländer involvierten. Hier schienen Koordinationsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten die Umsetzung – wie vom *management*-Ansatz erwartet – zu verzögern.

Das nächste Ergebnis zeigte nochmal, dass Österreich – trotz aller *management*-Probleme – sehr wohl zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hatte. So konnte die Transposition von Richtlinien beschleunigt werden, wenn dies für nötig gehalten wurde. Im letzten Jahr einer Legislaturperiode nahmen die *hazards* deutlich zu. Bestehende Regierungen wollten die Umsetzung nicht einer zukünftigen Regierung überlassen, welche die Richtlinien anders interpretieren könnten. Generell bietet das letzte Jahr vor einer Wahl Gelegenheit, offene Vorlagen abzuschließen, weil keine großen, politisch relevanten Vorlagen mehr behandelt werden. Das Zeitfenster, in dem es einer Regierung möglich war, Richtlinien nach den eigenen Vorstellungen zu vollziehen, endete mit der Wahl. Im Zeitraum bis zur Angelobung einer neuen Regierung (Interregnum) ist das Umsetzungsrisiko gering.

Zuletzt konnte noch gezeigt werden, dass sich das zentrale *monitoring* des Umsetzungsprozesses als Erfolg erwies. Seit 2003 koordiniert das Bundeskanzleramt die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zwischen den Bundesministerien und den Bundesländern, was die Umsetzungsrate im Zeitraum zwischen 2003 und 2010 vergrößerte.

Diese Untersuchung bestätigte den Einfluss vieler Faktoren, welche in der empirischen Literatur verdächtigt wurden, Auswirkungen auf die Umsetzungsdauer zu haben. Erstmals konnten Daten zum österreichischen Vollzug von Gemeinschaftsrecht ausgewertet werden und erlaubten, europäische und nationale Datenquellen heranzuziehen. Dadurch konnte der Einfluss von subnationalen Akteuren auf Ebene der einzelnen Richtlinie gemessen werden, anstatt wie üblicherweise auf Ebene der Mitgliedstaaten. So konnte statistisch bestätigt werden, was andere Studien in Experteninterviews mit Beamten in den Fachministerien und Landesämtern vermutet haben: Mangelnde Kommunikation und Koordination erschweren eine rechtzeitige Umsetzung.

Einzelfallstudien erzeugen immer Zweifel an der Robustheit der Ergebnisse. So hatte der Urheber der Richtlinie nur in einem der beiden geschätzten Modelle einen signifikanten Einfluss auf die Umsetzungsgeschwindigkeit, obwohl das in anderen Studien der Fall war. Zudem hatte die Anzahl der österreichischen Maßnahmen und die Einbindung des Parlaments nicht den erwarteten Effekt. Der legislative Mehraufwand sowie die formale Stärke des Parlaments bezüglich Vorhaben der EU zwangen die österreichische Regierung anscheinend, frühzeitig mit der Umsetzung der betreffenden Richtlinien zu beginnen, um kein Vertragsverletzungsverfahren zu riskieren. Die Ergebnisse der restlichen Kovariaten deckten sich jedoch mit denen in anderen Studien.

Zusammengefasst, waren die wichtigsten Befunde der univariaten und multivariaten Analyse (Abschnitt 5), dass nicht nur konstitutionelle Vorgaben, wie die Art des Rechtsaktes oder die Einbindung der Bundesländer, das Umsetzungsrisiko beeinflussten, sondern dass Österreich innerhalb dieser Schranken Spielraum hatte, um die Transposition zu beschleunigen bzw. zu verzögern. So war Österreich bemüht, den gesamten Zeitraum für die Umsetzung auszunutzen und Umsetzungsmaßnahmen möglichst nahe an den Stichtag zu legen. Dabei wurden Verspätungen in Kauf genommen. Die Androhung von Sanktionen erwies sich jedoch als wirksames Mittel, den rechtlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht zu erzwingen. Als erfolgreich kann auch die zentrale Koordination von Gemeinschaftsrecht durch das Bundeskanzleramt angesehen werden. Ebenso nützte die österreichische Regierung ihren Spielraum,

um die Umsetzung von Richtlinien vor Wahlen zum Abschluss zu bringen. Kurze Richtlinien und solche, die der Anpassung von bestehendem Recht dienen sowie von der Kommission stammten, erhöhten das Umsetzungsrisiko. Konflikte während des Entscheidungsprozesses hingegen hatten keinen signifikanten Einfluss.

Es ist schwer, Empfehlungen abzugeben, wie Österreich in Zukunft Verspätungen vermeiden kann. Manche Faktoren, welche hier die Umsetzungsdauer beeinflusst haben, können von Österreich schlichtweg nicht verändert werden. So wird es immer Materien geben, welche bisher nicht geregelt waren und deshalb eine „neue“ Richtlinie beschlossen werden muss. Ebenso wird auch in Zukunft die alte Regierung bereits demissioniert haben, während die neue noch nicht angetreten ist.

Andere Faktoren haben sich zwar als wirksam erwiesen, ihre generelle Anwendung ist jedoch nicht wünschenswert. So scheint es nicht gerechtfertigt, alleine aus Gründen der effizienteren Politikgestaltung auf jegliche demokratische Legitimation zu verzichten. In politisch hochsensiblen Bereichen müssen die Mitgliedstaaten über das Gremium des Ministerrates Mitsprachemöglichkeiten haben – ob wie bisher nahezu alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, sei hier dahingestellt – und auch, dass die österreichische Verfassung durch das Legalitätsprinzip, die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich dem Parlament zugesteht, ist demokratierechtlich wichtig.

Andere Erklärungen der vorliegenden Arbeit bieten hingegen die Möglichkeit, Änderungen in Betracht zu ziehen. So könnte überlegt werden, den Mitgliedstaaten eine rechtzeitige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu erleichtern, indem längere Übergangsfristen gewährt werden.

Die Mitgliedstaaten können jedoch nicht gänzlich aus der Pflicht genommen werden. Es scheint durchaus einen Spielraum zu geben, in dem Österreich kapazitätsmäßig in der Lage ist, die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu beschleunigen bzw. zu verzögern. So zeigte sich, dass das Umsetzungsrisiko in den ersten Monaten nach dem Stichtag am höchsten ist und hier anscheinend versucht wird, die Umsetzung so lange wie möglich zu verzögern. Leitet hingegen die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein, kann Österreich sehr schnell reagieren. So ist es verständlich, dass mit der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht gewartet wird, bis keine anderen Vorhaben mehr anstehen (z.B. in einem Wahljahr). Es kann jedoch angenommen werden, dass hier Möglichkeiten zur Beschleunigung bestehen. Als hilfreich hat sich auch die Verbesserung der Koordination und Kontrolle zwischen den Bundesministerien und zwischen der Bundes- und Landesebene erwiesen. So dürften weitere Verbesserungen in diesem Bereich vorteilhaft sein.

# A. Anhang

Ereigniszeitanalysen erlauben eine Vielzahl von Spezifikationen. In diesem Abschnitt zeige ich alternative Schätzungen zum präsentierten Modell in Tabelle 5.2.

Zunächst schätzte ich ein Cox-Modell (siehe Tabelle A.1), bei dem die Beobachtungsebene die einzelne Richtlinie war. Als Kovariaten berücksichtigte ich Merkmale der Richtlinien als auch österreichspezifische Faktoren. Zeitgleich eintretende Ereignisse (*ties*) wurden mit der Breslow-Annäherung behandelt. Das Modell enthielt mehrere zeitabhängige Variablen, d.h. Variablen, die ihre Werte im Laufe der Zeit veränderten. So war die Zeit bis die Frist ausläuft, abnehmend. Die Zeit seit der letzten Wahl nahm hingegen zu. Vertragsverletzungsverfahren liefen nicht zu jedem Zeitpunkt, sondern wurden erst nach Auslaufen der Frist initiiert. Diese Zeitabhängigkeit wurde in diesem Modell noch nicht berücksichtigt.

Durch die Berechnung von Modellen für mehrere Zeitintervalle (1. bis 3. Jahr in Tabelle A.1), den Schoenfeld-Residentest ( $\chi^2$ -Spalte in Tabelle A.1) sowie graphisch durch die Darstellung der Residuen gegen die Analysezeit (Abbildung A.1) zeigte ich, dass das Modell die *proportional hazards*-Annahme verletzte. Diese Verletzung der zentralen Annahme sowie die zeitabhängigen Variablen legten die Berechnung eines zeitdiskreten Modells nahe.

Für diesen Zweck generierte ich wöchentliche Beobachtungen für jede Richtlinie zwischen Beschlusstag und Umsetzungstag (bzw. dem Tag ihrer Zensur). Tageweise Beobachtungen hätten wenig Sinn gemacht, weil die Umsetzung nicht an jedem Wochentag gleich wahrscheinlich ist. Die Wahl für Wochenintervalle war jedoch im Grunde beliebig. Um die Robustheit zu überprüfen, schätzte ich in Tabelle A.2 ein Modell mit monatlichen Beobachtungen. Die Ergebnisse änderten sich kaum.

Überlebenszeitmodelle können auf verschiedene Weise Gruppeneffekte kontrollieren. Abhängig vom Interesse eignen sich andere Modellspezifikationen. Um zu dokumentieren, wie sehr sich die Ergebnisse bestimmter Modelle ähneln bzw. in manchen Fällen unterscheiden, stellte ich in Tabelle A.3 deren *hazard ratios* nebeneinander.

Tabelle A.1.: Einfluss von Merkmalen der Richtlinie und Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, getrennt für die ersten drei Jahre der Analysezeit

Kovariaten	Gesamt			1. Jahr		2. Jahr		3. Jahr	
	HR	SE	$\chi^{2a}$	HR	SE	HR	SE	HR	SE
<i>Merkmale der Richtlinie:</i>									
Frist: 1 Jahr (Ref.)									
2 Jahre <sup>b</sup>	0,4398***	0,0459	18,81***	0,7573 <sup>+</sup>	0,1155	0,5998*	0,1209	0,4049 <sup>+</sup>	0,2203
3 Jahre <sup>b</sup>	0,2771***	0,0461	1,07	1,0381	0,4169	0,3318***	0,1096	0,3301	0,2279
> 3 Jahre <sup>b</sup>	0,2170***	0,0550	4,87*	1,6353 <sup>+</sup>	0,4833	1,4646	0,7703	0,1258**	0,0946
Vertragsverletzungsverf. <sup>b</sup>	0,4489***	0,0407	6,65**	0,6140***	0,0872	0,4599***	0,0760	1,0012	0,3899
Kommission	1,1209	0,1383	0,17	1,0521	0,1836	1,4317 <sup>+</sup>	0,2841	0,5134	0,2521
Länge der Präambel: 1-6 Art. (Ref.)									
7-10 Präambel	1,2005	0,1498	3,73	1,4505*	0,2232	1,2157	0,2758	1,2564	0,5659
11-17 Präambel	0,8729	0,1097	5,26*	1,1871	0,2017	1,0718	0,1951	1,7131	0,9458
> 17 Präambel	1,0492	0,1719	1,45	1,1957	0,2863	1,2021	0,3103	1,8526	1,2477
Anpassung	1,1408	0,1256	0,18	1,0776	0,1894	0,7713	0,1401	0,9723	0,3546
Länge der Richtlinie: 1-4 Artikel (Ref.)									
5 Artikel	1,1234	0,1246	0,49	1,1500	0,1651	0,7302 <sup>+</sup>	0,1371	1,2483	0,6999
6-11 Artikel	0,9098	0,1132	15,56***	0,7071 <sup>+</sup>	0,1364	0,5826**	0,1196	2,0618	1,0234
> 11 Artikel	1,0475	0,1730	2,15	0,8816	0,2669	0,6136 <sup>+</sup>	0,1732	0,9504	0,6035
<i>Merkmale der österreichischen Umsetzungsinstanz:</i>									
Anzahl der EDM	1,4684***	0,1520	0,79	1,2030	0,2331	0,8125	0,1453	1,4240	0,4522

Fortsetzung auf der nächsten Seite

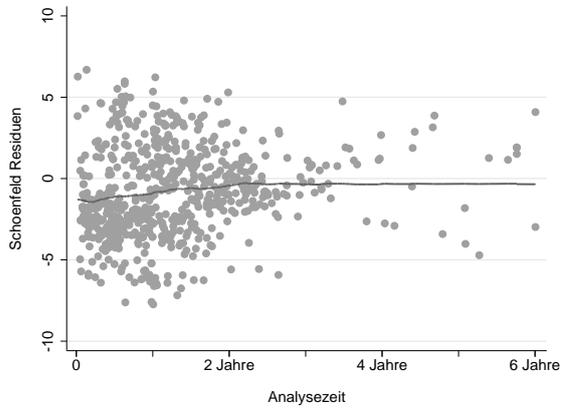
Fortsetzung

Kovariaten	Gesamt			1. Jahr		2. Jahr		3. Jahr	
	HR	SE	$\chi^{2a}$	HR	SE	HR	SE	HR	SE
Parlament	1,1178	0,1189	4,49*	0,9589	0,1488	1,0900	0,2291	1,9699 <sup>+</sup>	0,6957
Länder	0,2591***	0,0664	21,21***	0,8675	0,3162	1,0974	0,4354	0,3955	0,3068
Abstand zur Wahl: 1 Jahr (Ref.)									
2. Jahr <sup>b</sup>	0,4644***	0,0505	0,04	0,3797***	0,0646	0,7390	0,1498	0,3066**	0,1273
3. Jahr <sup>b</sup>	0,2192***	0,0342	0,52	0,4225***	0,0904	0,2511***	0,0806	0,4070	0,3369
4. Jahr <sup>b</sup>	0,1706***	0,0332	22,77***	0,4549***	0,0995	0,2552***	0,0997	0,3685	0,2862
Interregnum <sup>b</sup>	0,1513***	0,0190	2,37	0,3260***	0,0526	0,2593***	0,0743	0,5565	0,4075
<i>N</i>	650			300		235		75	
Schoenfeld-Resdiuentest (Gesamt)			139,51***						

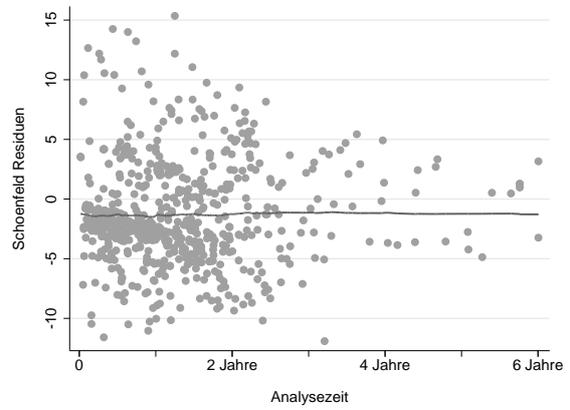
Robuste Schätzung der *hazard ratios* (HR) und der Standardfehler (SE) eines Cox *proportional hazards*-Modell stratifiziert nach Perioden vor und nach der BMG-Novelle 2003. Ties werden mit der Breslow-Näherung geordnet. <sup>+</sup> $p < 0, 1$ ; \* $p < 0, 05$ ; \*\* $p < 0, 01$ ; \*\*\* $p < 0, 001$ .

<sup>a</sup> Schoenfeld Residuentest.

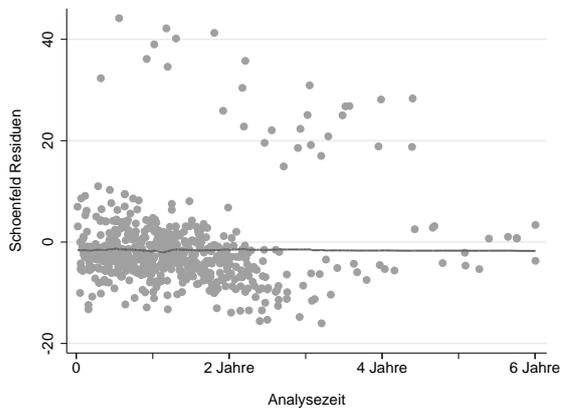
<sup>b</sup> Zeitabhängige Variable (TVC).



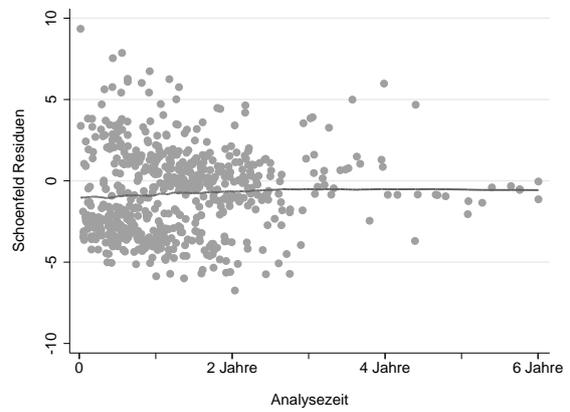
(a) Frist: 2 Jahre



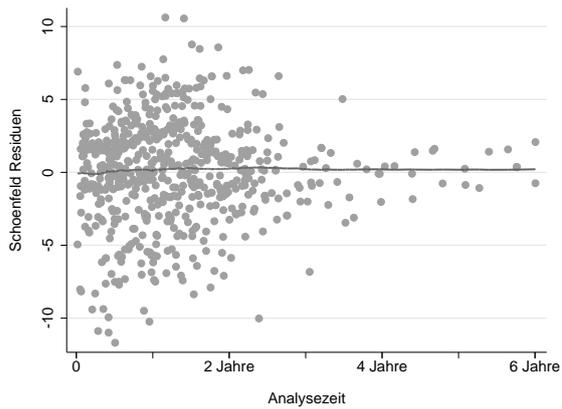
(b) Frist: 3 Jahre



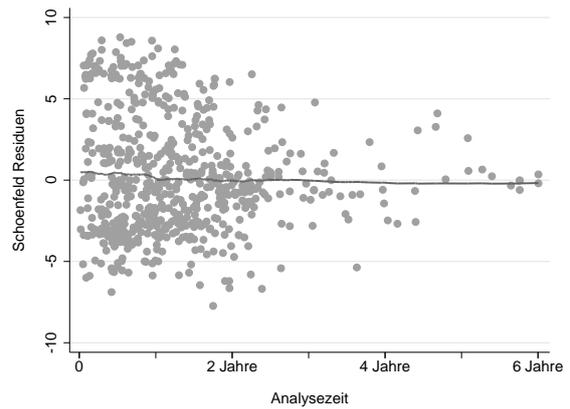
(c) Frist: > 3 Jahre



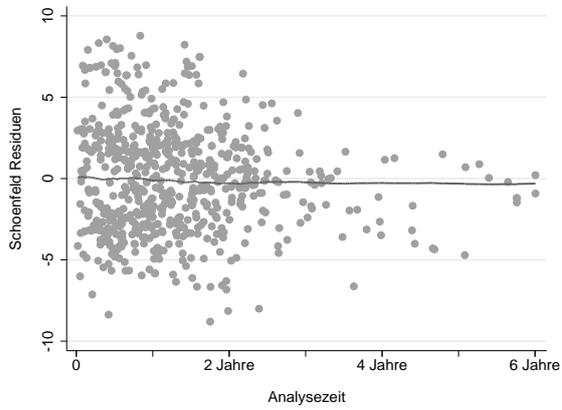
(d) Vertragsverletzungsverf.



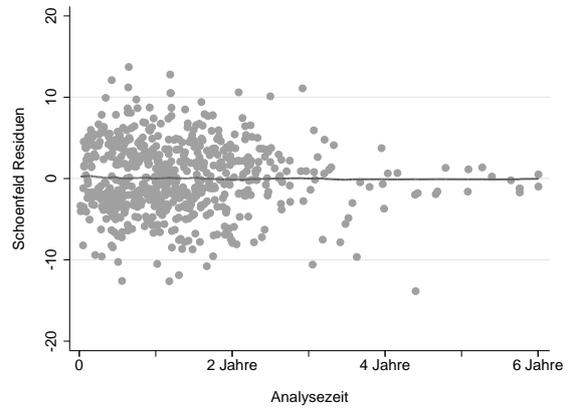
(e) Kommission



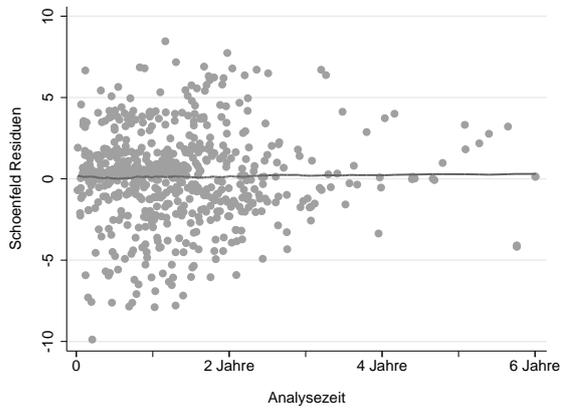
(f) Präambel: 7-10 Art.



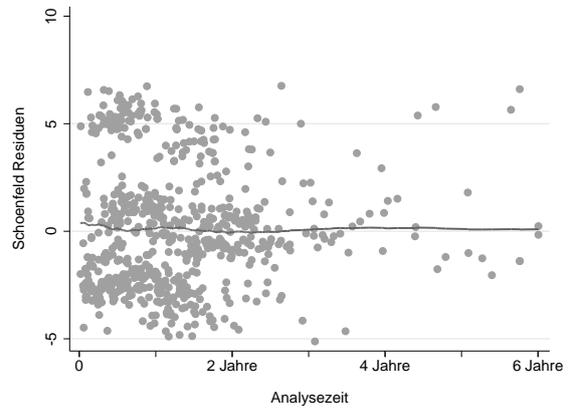
(g) Präambel: 11–17 Art.



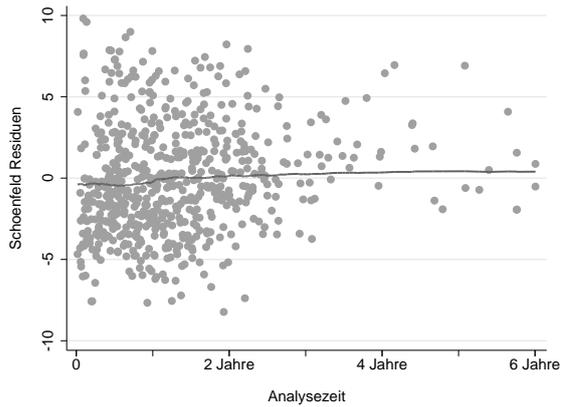
(h) Präambel: > 17 Art.



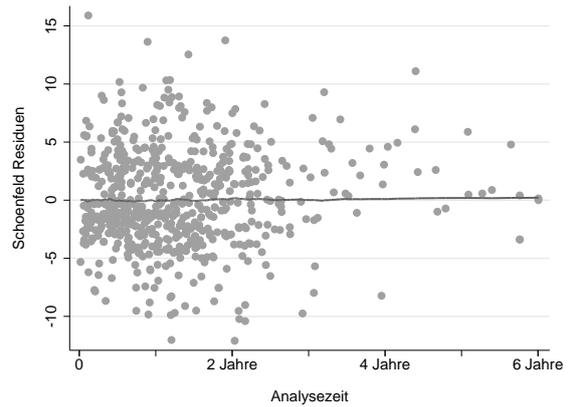
(i) Anpassung



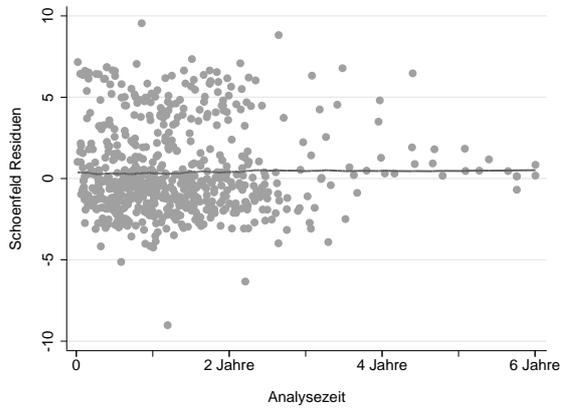
(j) Länge: 5 Art.



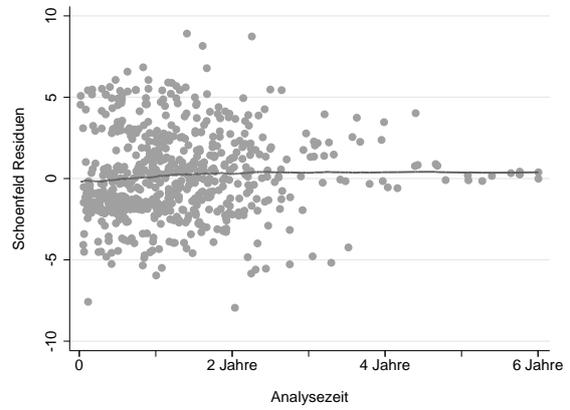
(k) Länge: 6–11 Art.



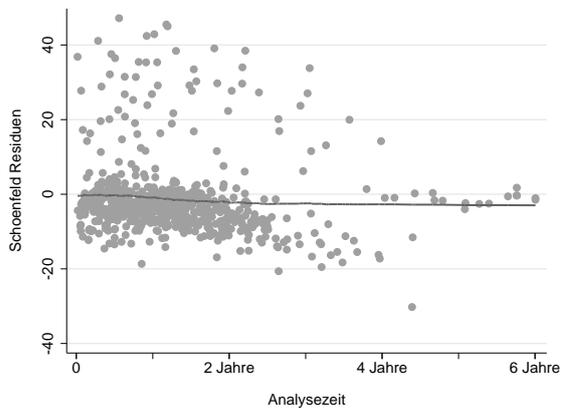
(l) Länge: > 11 Art.



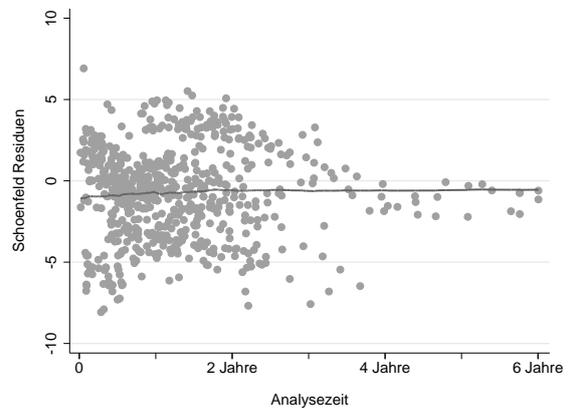
(m) > 1 Maßnahme



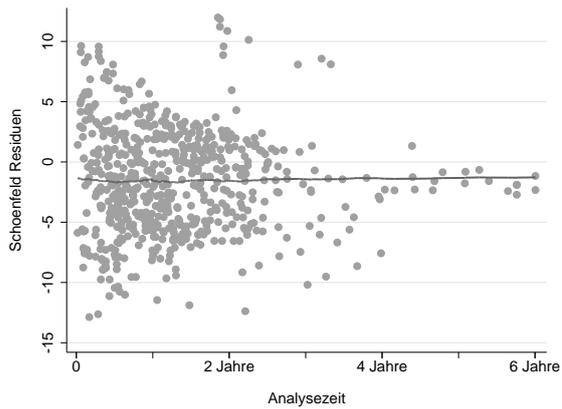
(n) Parlamentsbeteiligung



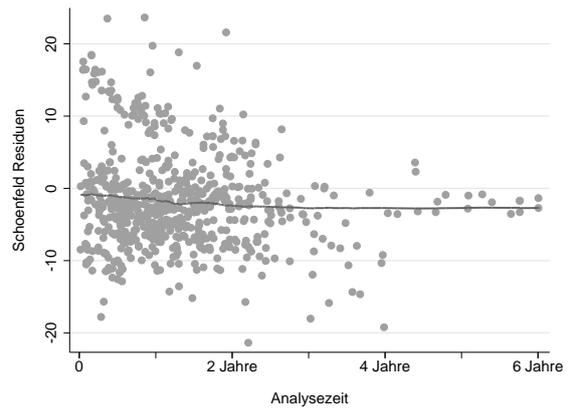
(o) Länderbeteiligung



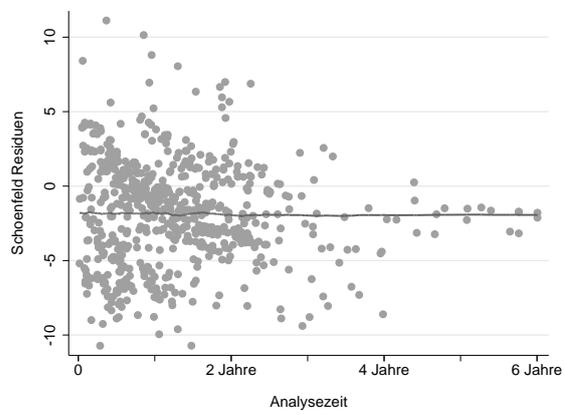
(p) 2. Jahr nach Wahl



(q) 3. Jahr nach Wahl



(r) 4. Jahr nach Wahl



(s) Interregnum

Abbildung A.1.: Graphische Überprüfung der *proportional hazard*-Annahme mittels der Darstellung der Schoenfeld Residuen gegen die Zeit

Tabelle A.2.: Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und Ebene Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, monatliche Beobachtungen zwischen 2000–2010.

Kovariaten	Modell 1		Modell 2	
	HR	SE	HR	SE
<i>Merkmale der Richtlinie:</i>				
Länge der Frist: 1 Jahr (Ref.)				
2 Jahre	1,2703 <sup>+</sup>	0,1648	0,8134	0,1127
3 Jahre	1,4899 <sup>+</sup>	0,3290	0,8151	0,1919
> 3 Jahre	2,1654 <sup>**</sup>	0,6451	0,9766	0,3145
Abstand zum Stichtag: > 1/2 Jahr vor Ablauf (Ref.)				
1/2 Jahr vor Ablauf	5,2044 <sup>***</sup>	0,8417	3,8202 <sup>***</sup>	0,6210
1/2 Jahr nach Ablauf	5,5342 <sup>***</sup>	1,1195	6,4017 <sup>***</sup>	1,2830
> 1/2 Jahr nach Ablauf	2,1539 <sup>**</sup>	0,5742	4,3790 <sup>***</sup>	1,2292
Vertragsverletzungsverfahren	3,3753 <sup>***</sup>	0,4100	1,4446 <sup>**</sup>	0,1948
Kommissionsrichtlinie	1,5106 <sup>***</sup>	0,1656	1,1249	0,1425
Länge der Präambel: 1–6 Art. (Ref.)				
7-10 Präambel	0,9472	0,1121	1,0272	0,1287
11-17 Präambel	1,0565	0,1313	0,9136	0,1223
> 17 Präambel	1,1201	0,1945	0,8430	0,1487
Anpassungsrichtlinie	1,3029 <sup>*</sup>	0,1580	1,2427 <sup>+</sup>	0,1544
Länge der Richtlinie: 1–4 Art. (Ref.)				
5 Artikel	1,0064	0,1200	0,8580	0,1034
6-11 Artikel	0,9135	0,1142	0,7685 <sup>*</sup>	0,0986
> 11 Artikel	1,0221	0,1852	0,8679	0,1586
<i>Merkmale der österreichischen Umsetzungsinstanz:</i>				
Anzahl der EDM			1,4518 <sup>***</sup>	0,1563
Parlament			1,4943 <sup>**</sup>	0,1851
Länder			0,3479 <sup>***</sup>	0,0672
Abstand zur letzten Wahl: 1 Jahr (Ref.)				
2. Jahr			1,1969	0,1357
3. Jahr			1,1287	0,1468
4. Jahr			1,7608 <sup>***</sup>	0,2457
Interregnum			0,6258 <sup>*</sup>	0,1197
N	15.000		10.599	

*Hazard ratios* (HR) und Standardfehler (SE) zweier zeitdiskreter Cox *proportional hazards* Modelle. Die Modelle sind in Perioden vor und nach der BMG-Novelle 2003 stratifiziert. Die Untersuchungseinheit sind monatliche Beobachtungen (alle 30 Tage) der Richtlinien von ihrem Beschluss bis zu ihrer Umsetzung/Zensur. Modell 1 schätzt den Einfluss von Merkmalen auf Ebene der Richtlinie und enthält rechts zensierte Daten. Modell 2 schätzt zusätzlich den Einfluss von *ex post* erhobenen Merkmalen auf österreichischer Ebene und zensierte Beobachtungen sind ausgeschlossen. <sup>+</sup> $p < 0, 10$ ; <sup>\*</sup> $p < 0, 05$ ; <sup>\*\*</sup> $p < 0, 01$ ; <sup>\*\*\*</sup> $p < 0, 001$ .

Tabelle A.3.: Einfluss von Merkmalen der Richtlinie und Österreichs auf das Umsetzungsrisiko, getrennt nach Spezifikation für Gruppeneffekte, wöchentliche Beobachtungen zwischen 2000–2010.

Kovariaten	stratifiziert <sup>a</sup>		<i>fixed effects</i>		vor BMG-Nov.		nach BMG-Nov.	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
<i>Merkmale der Richtlinie:</i>								
Frist: 1 Jahr (Ref.)								
2 Jahre	1,3004*	0,8334	1,3008*	0,8267	0,8384	0,6393	1,3796*	0,8469
3 Jahre	1,5626*	0,8466	1,5647*	0,8457	0,5008	0,2003*	1,8105*	1,0031
> 3 Jahre	2,4009**	1,0622	2,4372**	1,0834	0,2249	0,0940*	3,2177***	1,5123
Abstand zum Stichtag: > 1/2 Jahr vor Ablauf (Ref.)								
1/2 Jahr vor Ablauf	4,8526***	3,4643***	4,7942***	3,4181***	1,9693 <sup>+</sup>	1,8222 <sup>+</sup>	5,6536***	3,9209***
1/2 Jahr nach Ablauf	6,2986***	6,8078***	6,3180***	6,7591***	1,7161	2,4523 <sup>+</sup>	8,2612***	8,4064***
> 1/2 Jahr nach Ablauf	2,5536***	4,8021***	2,5741***	4,8019***	0,9727	1,6450	3,1196***	6,0889***
Vertragsverletzungsverf	2,8542***	1,3058*	2,8860***	1,3313*	1,7283 <sup>+</sup>	0,7545	2,9234***	1,4131**
Kommission	1,5058***	1,1235	1,5428***	1,1567	0,6555 <sup>+</sup>	0,9541	1,8387***	1,2269
Länge der Präambel: 1-6 Art. (Ref.)								
7-10 Präambel	0,9472	1,0194	0,9440	1,0153	0,5575*	0,8245	0,9977	1,0391
11-17 Präambel	1,0485	0,9153	1,0521	0,9181	0,4649**	0,5610*	1,2387	1,0221
> 17 Präambel	1,1341	0,8563	1,1416	0,8649	0,6896	0,4850	1,2981	0,9250
Anpassung	1,2987*	1,2307 <sup>+</sup>	1,3053*	1,2398 <sup>+</sup>	1,0964	1,0280	1,3334*	1,2913 <sup>+</sup>
Länge der Richtlinie: 1-4 Artikel (Ref.)								
5 Artikel	1,0100	0,8621	1,0020	0,8581	0,8574	1,0725	1,0240	0,8500
6-11 Artikel	0,9265	0,7832*	0,9121	0,7725*	0,9744	0,9790	0,8960	0,7635 <sup>+</sup>
> 11 Artikel	1,0175	0,8677	1,0121	0,8616	0,4202	0,5105	1,1060	0,9821

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Fortsetzung

Kovariaten	stratifiziert <sup>a</sup>		<i>fixed effects</i>		vor BMG-Nov.		nach BMG-Nov.	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
<i>Merkmale der österreichischen Umsetzungsinstanz:</i>								
Anzahl der EDM		1,4233***		1,4208***		2,5110***		1,2660*
Parlament		1,4750***		1,4718***		2,3345*		1,3768*
Länder		0,3464***		0,3501***		0,3085**		0,3733***
Abstand zur Wahl: 1 Jahr (Ref.)								
2. Jahr		1,2725*		1,2696*		1,1327		1,3825**
3. Jahr		1,1846		1,2095		2,2533*		1,0319
4. Jahr		1,8470***		1,8902***		0,8622		2,1572***
Interregnum		0,7346 <sup>+</sup>		0,7653		1,8518		0,5626*
BMG-Novelle 2003			2,0331***	2,1583***				
<i>N</i>	62.956	44.321	62.956	44.321	15.148	14.170	47.808	30.151

*Hazard ratios* (HR) der unterschiedlichen Spezifikationen des zeitdiskreten Cox-Modells. Die Untersuchungseinheit sind wöchentliche Beobachtungen der Richtlinien von ihrem Beschluss bis zu ihrer Umsetzung/Zensur. M1 und M2 sind stratifiziert nach Perioden vor und nach der BMG-Novelle 2003. M3 und M4 kontrollieren die Perioden im Modell als *fixed effects*. M5 und M6 ist eine Schätzung für Beobachtungen bis zum 25. April 2003 und M7 und M8 für Beobachtungen danach. <sup>+</sup> $p < 0, 1$ ; \* $p < 0, 05$ ; \*\* $p < 0, 01$ ; \*\*\* $p < 0, 001$ .

<sup>a</sup> Die *hazard ratios* von M1 und M2 sind identisch mit dem Modell 1 und 2 in Tabelle 5.2.

# Literatur

- Adamovich, Ludwig, Bernd-Christian Funk, Gerhart Holzinger und Stefan Leo Frank (2011). *Österreichisches Staatsrecht: Grundlagen*. 2. aktualisierte Auflage. Bd. 1. Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft. Wien et al.: Springer.
- Angelova, Mariyana, Tanja Dannwolf und Thomas König (2012). „How Robust are Compliance Findings? A Research Synthesis“. In: *Journal of European Public Policy* 19(8), 1269–1291.
- Bachmann, Susanne (2006). „Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an Vorhaben im Rahmen der EU“. In: *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*. Hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer. Wien und New York: Springer, 38–53.
- Bailey, Ian (2002). „National adaptation to European integration: Institutional vetoes and goodness-of-fit“. In: *Journal of European Public Policy* 9(5), 791–811.
- Berglund, Sara, Ieva Gange und Frans van Waarden (2006). „Mass production of law: Routinization in the transposition of European directives: a sociological-institutionalist account“. In: *Journal of European Public Policy* 13(5), 692–716.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2006). *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union: Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis*. Heidelberg et al.: Müller.
- Börger, Stefan (2015). „Die Durchführung von Unionsrecht durch die Verwaltung eines föderal organisierten Mitgliedstaats“. In: *Austrian Law Journal* 2(1), 143–156.
- Borghetto, Enrico und Fabio Franchino (2010). „The role of subnational authorities in the implementation of EU directives“. In: *Journal of European Public Policy* 17(6), 759–780.
- Borghetto, Enrico, Fabio Franchino und Daniela Giannetti (2006). „Complying with the transposition deadlines of EU directives: Evidence from Italy“. In: *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 1(1), 7–38.
- 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.
- (2001). „Non-compliance in the European Union: Pathology or statistical artefact?“ In: *Journal of European Public Policy* 8(5), 803–824.
- (2002). „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“. In: *Journal of Common Market Studies* 40(2), 193–214.
- Börzel, Tanja A., Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk (2007). „Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law“. In: *Center for*

- European Studies Working Paper Series No. 151*. URL: [aei.pitt.edu/9013/1/Borzel\\_CES\\_151.pdf](http://aei.pitt.edu/9013/1/Borzel_CES_151.pdf) (besucht am 08.12.2014).
- Börzel, Tanja A., Tobias Hofmann und Diana Panke (2012). „Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union“. In: *Journal of European Public Policy* 19(4), 454–471.
- Börzel, Tanja A., Tobias Hofmann, Diana Panke und Carina Sprungk (2010). „Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law“. In: *Comparative Political Studies* 43(11), 1363–1390.
- Börzel, Tanja A. und Thomas Risse (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“. In: *European Integration online Papers* 4(15). URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (besucht am 06.12.2014).
- Box-Steffensmeier, Janet M. und Bradford S. Jones (1997). „Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science“. In: *American Journal of Political Science* 41(4), 1414–1461.
- (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge und New York: Cambridge University Press.
- Budischowsky, Jens (1998). „Die Umsetzung von EU-Normen in den Ländern: Ein Beitrag zur Auslegung des Art 23d Abs 5 B-VG“. In: *Österreichische Juristen-Zeitung* 53(23/24), 881–892.
- Bursens, Peter (2002). „Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU“. In: *Scandinavian Political Studies* 25(2), 173–195.
- Bußjäger, Peter (2005). „Die österreichischen Länder und die EU: Eine Bilanz“. In: *Mitwirken und Mitgestalten: Europa und die österreichischen Länder*. Hrsg. von Peter Bußjäger und Andreas Rosner. Bd. 5. Schriftenreihe Politische Bildung. Wien: Braumüller, 1–39.
- (2006). „Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU“. In: *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*. Hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer. Wien und New York: Springer, 55–73.
- Carruba, Clifford J. (2005). „Courts and Compliance in International Regulatory Regimes“. In: *The Journal of Politics* 67(3), 669–689.
- Chayes, Abram und Antonia Handler Chayes (1995). *The new sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*. Cambridge/MA und London: Harvard University Press.
- Cleves, Mario Alberto, William W. Gould, Roberto G. Gutierrez und Yulia U. Marchenko (2008). *An introduction to survival analysis using Stata*. 2nd ed. College Station/TX: Stata Press.
- Cox, D. R. (1972). „Regression Models and Life-Tables“. In: *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* 34(2), 187–220.
- Dachs, Herbert, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, Hrsg. (2006). *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz.

- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (2001a). „Learning and steering: Changing implementation patterns and the Greek central government“. In: *Journal of European Public Policy* 8(4), 604–622.
- (2001b). „The Transposition of EU Law: ‚Post-Decisional Politics‘ and Institutional Autonomy“. In: *European Law Journal* 7(4), 442–458.
- Dimitrova, Antoaneta L. und Bernard Steunenbergh (2013). „Living in Parallel Universes? Implementing European Movable Cultural Heritage Policy in Bulgaria“. In: *Journal of Common Market Studies* 51(2), 246–263.
- (2014). „Too difficult to handle? Compliance with EU policy in a multi-level context“. In: *Presentation at the 2014 Annual APSA Conference, August 24, 2014*.
- Dossi, Harald (2006). „Der Vollzug in Bundesstaaten (Zentralstaat) – am Beispiel Österreichs“. In: *Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union: Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU*. Hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer. Bd. 5. Europapolitische Reihe des Herbert-Batliner-Europainstitutes. Wien: Böhlau, 197–211.
- Downs, George W., David M. Rocke und Peter N. Barsoom (1996). „Is the good news about compliance good news about cooperation?“ In: *International Organization* 50(3), 379–406.
- Duina, Francesco (1997). „Explaining Legal Implementation in the European Union“. In: *International Journal of the Sociology of Law* 25(2), 155–180.
- Duina, Francesco und Frank Blithe (1999). „Nation-states and common markets: The institutional conditions for acceptance“. In: *Review of International Political Economy* 6(4), 494–530.
- Egger, Alexander (1998). „Die Durchführung von EU-Recht durch die Bundesländer in Österreich“. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 53(4), 443–504.
- EUR-Lex (2015). *Arten von Dokumenten in EUR-Lex*. URL: [http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types\\_of\\_documents\\_in\\_eurlex.html](http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html) (besucht am 06.05.2015).
- Europäische Kommission (2008). *25. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2007): KOM(2008) 777 endgültig*. Brüssel.
- (2010). *27. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2009): Bericht der Kommission: KOM(2010) 538 endgültig*. Brüssel.
- Europäischer Rat (2001). *Presidency Conclusions: Stockholm European Council 23 and 24 March 2001: PE 303.105*.
- (2002). *Presidency Conclusions: Barcelona European Council 15 and 16 March 2002: SN 100/1/02 REV 1*.
- Falkner, Gerda (2006). „Zur ‚Europäisierung‘ des österreichischen politischen Systems“. In: *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien: Manz, 82–94.

- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber und Oliver Treib (2004). „Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?“. In: *West European Politics* 27(3), 452–473.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp und Oliver Treib (2007). „Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only ‚sometimes-true theories‘“. In: *European Journal of Political Research* 46(3), 395–416.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp und Simone Leiber (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge/UK: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib und Elisabeth Holzleithner, Hrsg. (2008a). *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters*. Hampshire und Burlington/USA: Ashgate.
- (2008b). „Introduction: The Challenge of Implementation Research in the New Member States“. In: *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters*. Hrsg. von Gerda Falkner, Oliver Treib und Elisabeth Holzleithner. Hampshire und Burlington/USA: Ashgate, 1–25.
- Fallend, Franz (2002). „Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich“. In: *Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*. Hrsg. von Heinrich Neisser und Sonja Puntcher Riekman. Bd. Bd. 26. Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung. Wien: WUV Universitätsverlag, 201–229.
- Frank, Stefan Leo (2000). *Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung: Eine Untersuchung zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das österreichische öffentliche Recht, illustriert anhand des Verwaltungsorganisations- und des Verwaltungsverfahrenrechts*. Bd. Bd. 161. Juristische Schriftenreihe. Wien: Verlag Österreich.
- Frenz, Walter (2010). *Handbuch Europarecht: Wirkungen und Rechtsschutz*. Bd. 5. Berlin und Heidelberg: Springer.
- Funk, Bernd-Christian (1996). *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*. 9. erg. Aufl. Leykam Kurzlehrbücher. Graz: Leykam.
- Gelderman, Kees, Paul Ghijsen und Jordie Schoonen (2010). „Explaining Non-Compliance with European Union Procurement Directives: A Multidisciplinary Perspective“. In: *Journal of Common Market Studies* 48(2), 243–264.
- Golub, Jonathan (2007). „Survival Analysis and European Union Decision-making“. In: *European Union Politics* 8(2), 155–179.
- (2008). „The Study of Decision-Making Speed in the European Union: Methods, Data and Theory“. In: *European Union Politics* 9(1), 167–179.
- Golub, Jonathan und Bernard Steunenberg (2007). „How Time Affects EU Decision-Making“. In: *European Union Politics* 8(4), 555–566.
- Griller, Stefan (2000). „Der Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung nach dem EU-Beitritt“. In: *Journal für Rechtspolitik* 8(4), 273–288.
- Häge, Frank M. (2013). „Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union“. In: *British Journal of Political Science* 43(3), 481–504.

- Hartlapp, Miriam und Gerda Falkner (2009). „Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research“. In: *European Union Politics* 10(2), 281–304.
- Haverland, Markus (2000). „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points“. In: *Journal of Public Policy* 20(1), 83–103.
- Haverland, Markus und Marleen Romeijn (2007). „Do Member State Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit“. In: *Public Administration* 85(3), 757–778.
- Haverland, Markus, Bernard Steunenberg und Frans van Waarden (2011). „Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union“. In: *Journal of Common Market Studies* 49(2), 265–291.
- Heisenberg, Dorothee (2005). „The institution of ‚consensus‘ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council“. In: *European Journal of Political Research* 44(1), 65–90.
- Hille, Peter und Christoph Knill (2006). „It’s the Bureaucracy, Stupid!: The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003“. In: *European Union Politics* 7(4), 531–552.
- Hix, Simon (2005). *The Political System of the European Union*. 2nd ed. The European Union series. Houndmills et al.: Palgrave Macmillan.
- Hummer, Waldemar (2006). „Österreich in der EU (1995–2005): Bilanz einer zehnjährigen Mitgliedschaft“. In: *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*. Hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer. Wien und New York: Springer, 553–646.
- Hummer, Waldemar und Walter Obwexer, Hrsg. (2006). *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*. Wien und New York: Springer.
- Jenkins, Stephen P. (1995). „Easy Estimation Methods for Discrete-Time Duration Models“. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57(1), 129–136.
- Jenny, Marcelo und Wolfgang C. Müller (2010). „From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria“. In: *Public Administration* 88(1), 36–56.
- Jensen, Christian B. (2007). „Implementing Europe: A Question of Oversight“. In: *European Union Politics* 8(4), 451–477.
- Kaeding, Michael (2006). „Determinants of Transposition Delay in the European Union“. In: *Journal of Public Policy* 26(3), 229–253.
- (2008a). „In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective“. In: *European Law Journal* 14(5), 583–603.
- (2008b). „Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives across Member States“. In: *European Union Politics* 9(1), 115–143.
- Kalbfleisch, John D. und Ross L. Prentice (1980). *The Statistical Analysis of Failure Time Data*. Wiley series in probability and mathematical statistics. New York: Wiley.

- Karl, Beatrix (2015). „Das österreichische Parlament als Akteur der Europäischen Integration: Rechtliche Möglichkeiten und praktische Umsetzung“. In: *Austrian Law Journal* 2(1), 157–165.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2016). „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues“. In: *World Bank Policy Research Working Paper 5430*. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130) (besucht am 15.03.2016).
- Knill, Christoph (1998). „European Policies: The Impact of National Administrative Tradition“. In: *Journal of Public Policy* 18(1), 1–28.
- (2006). „Implementation“. In: *European Union: Power and policy-making*. Hrsg. von Jeremy J. Richardson. Routledge research in European public policy. Abingdon/UK und New York: Routledge, 351–375.
- Knill, Christoph und 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.
- Kohler, Ulrich und Frauke Kreuter (2006). *Datenanalyse mit Stata: Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung*. 2., vollst. überarb. und erg. Aufl. München und Wien: Oldenbourg.
- König, Thomas (2007). „Discontinuity: Another Source of the EU’s Democratic Deficit?“ In: *European Union Politics* 8(3), 411–432.
- König, Thomas und Brooke Luetgert (2009). „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“. In: *British Journal of Political Science* 39(1), 163–194.
- König, Thomas, Brooke Luetgert und Tanja Dannwolf (2006). „Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies“. In: *European Union Politics* 7(4), 553–574.
- König, Thomas, Brooke Luetgert und Lars Mäder (2005). *Troubles with Timeliness: Explaining Trends in Transposition Delay*. Bonn. URL: [http://www.zei.de/download/Foederalismus/conf2005/14\\_KonigLuetgertMaderECPR.pdf](http://www.zei.de/download/Foederalismus/conf2005/14_KonigLuetgertMaderECPR.pdf) (besucht am 12.04.2011).
- König, Thomas und Lars Mäder (2012). „Non-conformable, partial and conformable transposition: A competing risk analysis of the transposition process of directives in the EU15“. In: *European Union Politics* 14(1), 46–69.
- Laffan, Brigid und Jane O’mahony (2008). „Bringing Politics Back In’: Domestic Conflict and the Negotiated Implementation of EU Nature Conservation Legislation in Ireland“. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 10(2), 175–197.
- Lampinen, Risto und Petri Uusikylä (1998). „Implementation Deficit: Why Member States do not Comply with EU directives?“ In: *Scandinavian Political Studies* 21(3), 231–251.
- Linos, Katerina (2007). „How Can International Organizations Shape National Welfare States? Evidence From Compliance With European Union Directives“. In: *Comparative Political Studies* 40(5), 547–570.

- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Publications of Russell Sage Publication. New York: Russell Sage Foundation.
- Luetgert, Brooke und Tanja Dannwolf (2009). „Mixing Methods: A Nested Analysis of EU Member State Transposition Patterns“. In: *European Union Politics* 10(3), 307–334.
- Mastenbroek, Ellen (2003). „Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands“. In: *European Union Politics* 4(4), 371–395.
- (2005). „EU compliance: Still a ‘black hole’?“. In: *Journal of European Public Policy* 12(6), 1103–1120.
- (2007). „The politics of compliance: Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands“. Diss. Leiden: University of Leiden.
- Mayntz, Renate (1980a). „Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet“. In: *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Hrsg. von Renate Mayntz. Bd. 97. Neue Wissenschaftliche Bibliothek. Königstein/Ts: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 236–249.
- Hrsg. (1980b). *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Bd. 97. Neue Wissenschaftliche Bibliothek. Königstein/Ts: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mbaye, Heather A. D. (2001). „Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972–1993“. In: *European Union Politics* 2(3), 259–281.
- Mendrinou, Maria (1996). „Non-compliance and the European commission’s role in integration“. In: *Journal of European Public Policy* 3(1), 1–22.
- Miklin, Eric (2015). „The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential“. In: *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Hrsg. von Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg und Julie Smith. Palgrave Handbooks. Houndmills et al.: Palgrave Macmillan, 389–405.
- Moravcsik, Andrew (1994). „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation“. In: *Center for European Studies Working Paper Series No. 52. Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1–4, 1994*.
- Müller, Axel (1980). „Handlungsrationalitäten bei der Politikimplementierung auf kommunaler Ebene“. In: *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Hrsg. von Renate Mayntz. Bd. 97. Neue Wissenschaftliche Bibliothek. Königstein/Ts: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 59–81.
- Müller, Wolfgang C. (2006). „Regierung und Kabinettsystem“. In: *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien: Manz, 168–187.

- Neisser, Heinrich und Sonja Puntischer Riekmann, Hrsg. (2002). *Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*. Bd. Bd. 26. Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung. Wien: WUV Universitätsverlag.
- Novak, Stéphanie (2013). „The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union“. In: *Journal of Common Market Studies* 51(6), 1091–1107.
- Öhlinger, Theo (2002). „Die Europäisierung der österreichischen Verfassung“. In: *Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*. Hrsg. von Heinrich Neisser und Sonja Puntischer Riekmann. Bd. Bd. 26. Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung. Wien: WUV Universitätsverlag, 81–99.
- Panke, Diana (2007). „The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law“. In: *Journal of European Public Policy* 14(6), 847–866.
- Park, Sunhee und David J. Hendry (2015). „Reassessing Schoenfeld Residual Tests of Proportional Hazards in Political Science Event History Analyses“. In: *American Journal of Political Science* 59(4), 1072–1087.
- Perkins, Richard und Eric Neumayer (2007a). „Do Membership Benefits Buy Regulatory Compliance? An Empirical Analysis of EU Directives 1978-99“. In: *European Union Politics* 8(2), 180–206.
- (2007b). „Implementing Multilateral Environmental Agreements: An Analysis of EU Directives“. In: *Global Environmental Politics* 7(3), 13–41.
- Pircher, Brigitte (2015). „Österreichs Opposition im Rat der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Richtlinienumsetzung“. Diss. Wien: Universität Wien.
- Pollak, Johannes und Peter Slominski (2003). „Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament“. In: *Journal of Common Market Studies* 41(4), 707–729.
- (2012). *Das politische System der EU*. 2., völlig überarb. und erw. Aufl. Bd. Bd.-Nr. 2852. Reihe Europa kompakt. Wien: facultas.wuv.
- Pressman, Jeffrey L. und Aaron B. Wildavsky (1979). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. 2nd edition. The Oakland Project series. Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press.
- Prete, Luca und Ben Smulders (2010). „The Coming of Age of Infringement Proceedings“. In: *Common Market Law Review* 47(1), 9–61.
- Ranacher, Christian (2002). *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*. Bd. Bd. 86. Schriftenreihe / Institut für Föderalismusforschung. Wien: Braumüller.
- (2003). „Grundsatzgesetzgebung und Gemeinschaftsrecht: Rechtliche Rahmenbedingungen und Probleme, Erfahrungen und Perspektiven der Richtlinienumsetzung“.

- zung in „Art 12 B-VG-Materien““. In: *Österreichische Juristen-Zeitung* 58(3), 81–97.
- (2006). „Durchführung von EU-Recht (insbesondere Gemeinschaftsrecht) durch die Länder und Ersatzvornahme des Bundes“. In: *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Bilanz und Ausblick*. Hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer. Wien und New York: Springer, 257–295.
- Schefbeck, Günther (2006). „Das Parlament“. In: *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien: Manz, 139–167.
- Smeets, Sandrino (2015). *Negotiations in the EU Council of Ministers: „And All Must Have Prizes“*. Colchester: ECPR Press.
- Sprungk, Carina (2013). „Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union“. In: *Journal of Common Market Studies* 51(2), 298–315.
- Stein, Arthur A. (1982). „Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world“. In: *International Organization* 36(2), 299–324.
- Steunenberg, Bernard (2006). „Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives“. In: *European Union Politics* 7(3), 293–319.
- (2010). „Is big brother watching? Commission oversight of the national implementation of EU directives“. In: *European Union Politics* 11(3), 359–380.
- Steunenberg, Bernard und Michael Kaeding (2009). „„As time goes by“: Explaining the transposition of maritime directives“. In: *European Journal of Political Research* 48(3), 432–454.
- Steunenberg, Bernard und Dimiter Toshkov (2009). „Comparing transposition in the 27 member states of the EU: The impact of discretion and legal fit“. In: *Journal of European Public Policy* 16(7), 951–970.
- Tallberg, Jonas (2002). „Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union“. In: *International Organization* 56(3), 609–643.
- Thomson, Robert (2007). „Time to Comply: National Responses to Six EU Labour Market Directives Revisited“. In: *West European Politics* 30(5), 987–1008.
- (2009). „Same effects in different worlds: the transposition of EU directives“. In: *Journal of European Public Policy* 16(1), 1–18.
  - (2011). *Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*. Cambridge/UK und New York: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert, René Torenvlied und Javier Arregui (2007). „The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives“. In: *British Journal of Political Science* 37(4), 685–709.
- Toshkov, Dimiter (2007). „In search of the worlds of compliance: Culture and transposition performance in the European Union“. In: *Journal of European Public Policy* 14(6), 933–954.
- (2008). „Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe“. In: *European Union Politics* 9(3), 379–402.

- Treib, Oliver (2003). „EU Governance, Misfit, and the Partisan Logic of Domestic Adaptation: An Actor-Centered Perspective on the Transposition of EU Directives“. In: *Presentation at the EUSA 8th International Biennial Conference, March 27-29, 2003*. URL: <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/TreibPartisanLogic2003.pdf> (besucht am 12.04.2011).
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton/NJ: Princeton University Press.
- (2013). „Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU“. In: *Journal of European Public Policy* 20(8), 1083–1103.
- Waschmann, Stefan (2009). *Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer*. Bd. Bd. 31. Föderalismusdokumente. Innsbruck: IFÖ.
- Welan, Manfred und Heinrich Neisser (1971). *Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge*. Wien: Hollinek.
- Wieser, Bernd (1998). „Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten: Das Komitee gem § 31 e Abs 3 GPGNR“. In: *Österreichische Juristen-Zeitung* 53(3), 81–93.
- Yamaguchi, Kazuo (1991). *Event history analysis*. Bd. v. 28. Applied social research methods series. Newbury Park/CA: Sage Publications.
- Zhelyazkova, Asya (2013). „Complying with EU directives’ requirements: the link between EU decision-making and the correct transposition of EU provisions“. In: *Journal of European Public Policy* 20(5), 702–721.
- Zhelyazkova, Asya und René Torenvlied (2009). „The Time-Dependent Effect of Conflict in the Council on Delays in the Transposition of EU Directives“. In: *European Union Politics* 10(1), 35–62.
- Zhelyazkova, Asya und Nikoleta Yordanova (2015). „Signalling ‚compliance‘: The link between notified EU directive implementation and infringement cases“. In: *European Union Politics* 16(3), 408–428.
- Zubek, Radoslaw (2005). „Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes“. In: *West European Politics* 28(3), 592–619.
- (2011). „Core Executives and Coordination of EU Law Transposition: Evidence from New Member States“. In: *Public Administration* 89(2), 433–450.
- Zubek, Radoslaw und Katariña Staroňová (2012). „Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia“. In: *Public Administration* 90(4), 937–956.

# Zusammenfassung

Österreich hat Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Ein neuer Datensatz enthält alle EU-Richtlinien der Jahre 2000 bis 2010 und zeigt, dass Österreich bei mehr als 40 Prozent keine rechtzeitige Umsetzung gelingt. Die vorliegende Arbeit möchte erklären, welche Faktoren die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Österreich verzögern.

Zwei theoretische Erklärungen lassen sich in der Literatur finden: Der *enforcement*-Ansatz nimmt an, dass die Ziele einer Richtlinie nicht immer mit den Präferenzen eines jeden Mitgliedstaates übereinstimmen. Mitgliedstaaten weichen daher von den Zielen einer Richtlinie ab oder verspäten die Umsetzung. Sanktionen sind ein Mittel um ein solches abweichendes Verhalten zu vermeiden. Der *management*-Ansatz hingegen sieht die Ursache für Umsetzungsprobleme nicht in der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten. Zu kurze zeitliche Fristen, fehlende Ressourcen und technisches Wissen verhindern die Umsetzung vor Ablauf des Stichtages. Als Lösung des Umsetzungsdefizits bieten sich demnach längere Fristen, finanzielle und technische Unterstützung an.

Sowohl auf Ebene der EU-Richtlinien als auch auf österreichischer Ebene werden Hypothesen formuliert, deren Haltbarkeit in einem zeitdiskreten *Cox proportional hazards*-Modell überprüft wird. Der *enforcement* oder der *management*-Ansatz bieten die theoretische Grundlage von erklärenden Variablen auf beiden Ebenen.

Wie die Ergebnisse bestätigen, nimmt die Umsetzung von umfangreichen Richtlinien sowie von Richtlinien, die einen Politikbereich neu regulieren, mehr Zeit in Anspruch als kurze Richtlinien oder Anpassungsrichtlinien. Kommissionsrichtlinien lassen sich hingegen schneller umsetzen. Entgegen der Erwartung spielen Konflikte während der Entscheidungsfindung keine signifikante Rolle.

Die Art der österreichischen Umsetzungsmaßnahme sowie die Beteiligung der Bundesländer haben Einfluss auf die Umsetzungsdauer. Beides ist von der Verfassung bestimmt und schränkt den Umsetzungsprozess ein. Innerhalb dieser institutionellen Schranken hat Österreich jedoch Spielraum zu entscheiden, wann und wie es europäisches Recht implementiert. So verschiebt Österreich die Umsetzung oft bis ans Ende

der Frist und riskiert dabei auch Verspätungen, was sich daran zeigt, dass die *hazard*-Rate in den ersten sechs Monaten nach dem Stichtag *hazard*-Rate am höchsten ist. Auch nachdem die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, beschleunigt Österreich die Umsetzung – genauso wie am Ende von Gesetzgebungsperioden. Im Jahr 2003 zentralisierte Österreich die Kontrolle und Koordination der Umsetzung im Bundeskanzleramt. Im Vergleich der Periode vor und nach 2003 zeigt sich, dass diese Maßnahme die Umsetzungsgeschwindigkeit erhöht hat.

**Schlagwörter:** Europäische Union, EU-Richtlinien, Umsetzungsdefizit, Umsetzung, Österreich

# Abstract

Austria is suffering from a compliance deficit. A new dataset containing all EU directives adopted between 2000 and 2010 shows that Austria transposes more than 40 per cent of all directives not in time. For the first time, this thesis wants to explain what factors are delaying the transposition of community law in Austria.

The literature brings forward two theoretical explanations. On the one hand, the enforcement approach argues that the actual outcome of a directive might diverge from the preferences of a single member state. As a result, the member state then might have an incentives to deviate or to postpone the transposition. Sanctions may resolve national reluctance to comply. On the other hand, the management approach argues that compliance does not depend on the member states' willingness but on their capacity. They lack the time, the resources, and the know how to transpose EU directives before the deadline expires. Consequently, more generous time limits, improved resource allocation, and technical support should diminish the compliance deficit.

Derived from these considerations, hypotheses on the level of the EU directives as well as on the Austrian level are formulated and tested in a time-discrete Cox proportional hazards model. On both levels explanatory covariates are theoretically motivated by the enforcement or the management approach.

The findings confirm that the transposition of EU directives which are demanding and extensive as well as of directives that are regulating a new policy area for the first time is taking longer than the transposition of shorter directives and amendments. In contrast, directives adopted by the Commission are less time consuming as far as transposition is concerned. The level of conflict in the decision-making phase does not have significant influence.

The type of Austrian legislation and the involvement of the *Länder* are affecting the time needed for transposition. These factors are constitutionally determined and are constraining the transposition process. But within these institutional constraints Austria has some leeway when and how to transpose community law. Thus, Austria postpones transposition until the end of the deadline and also accepts short-term

delays. In the first six months after the deadline the hazard rate is highest. After the Commission initiates an infringement procedure, Austria hurries up, as well as at the end of an electoral term. Austria centralised the transposition process in 2003. Since then the Federal Chancellery has been in charge of coordinating and monitoring the transposition of EU directives in the ministries and the *Länder*. Comparing the period before and after this reform, the hazards have been higher since 2003, indicating that the transposition process has been accelerated.

**keywords:** European Union, EU directives, compliance deficit, transposition, Austria