

Knill, Christoph; Lenschow, Andrea

Working Paper

Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik

Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 1999/1

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Suggested Citation: Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (1999) : Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 1999/1, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/85116>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie

Preprints
aus der Max-Planck-Projektgruppe
Recht der Gemeinschaftsgüter
Bonn
1999/1

Governance im Mehrebenensystem:
Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation
in der europäischen Umweltpolitik

von
Christoph Knill und Andrea Lenschow



**Governance im Mehrebenensystem:
Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation
in der europäischen Umweltpolitik**

Christoph Knill und Andrea Lenschow

Januar 1999

Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik

Christoph Knill / Andrea Lenschow

1 Einleitung

Die theoretische Diskussion über die Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems hat sich bislang insbesondere auf Aspekte der *Politikformulierung* konzentriert. Im Mittelpunkt steht die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union (EU), d.h. die Grenzen und Möglichkeiten europäischer Politikgestaltung¹. Wenngleich die Fähigkeit der EU zur Entwicklung politischer Programme als zentrale Bestimmungsgröße für die Problemlösungskapazität des europäischen Mehrebenensystems gelten mag, so darf nicht übersehen werden, daß diese Programme auch einer entsprechend effektiven Umsetzung bedürfen, um ihre angestrebte Wirkung zu erzielen. Kurz: Effektive Governance in der EU hängt nicht nur von den Möglichkeiten europäischer Politikgestaltung ab, sondern auch von der effektiven *Implementation* europäischer Politik.

Man kann sicherlich argumentieren, daß ein Fokus auf den Bereich der Politikformulierung insofern gerechtfertigt ist, als Implementationsdefizite vielfach auf vorangegangene Probleme des politischen Entscheidungsprozesses zurückgeführt werden können. Ohne diesen Zusammenhang in Abrede zu stellen, soll hier an der analytischen Trennung beider Phasen festgehalten werden. Der analytische Fokus liegt auf der Frage, welche Faktoren die Implementationseffektivität einer wie auch immer gestalteten europäischen Politik auf nationaler Ebene beeinflussen. Wir werden zu diesem Zwecke

¹ Fritz W. Scharpf (1985, 1994) hat in diesem Zusammenhang nicht nur auf die Tücken verflochtener Entscheidungssysteme aufmerksam gemacht, sondern auch gezeigt daß diese Problematik in nicht in allen Bereichen europäischer Politik in gleicher Weise zum Tragen kommt.

den "Fall" europäischer Umweltpolitik betrachten.

Nun ist es kein Geheimnis, daß es mit der Implementation europäischer Politik generell nicht sehr gut bestellt ist und der Bereich der Umweltpolitik dabei im "Sündenregister" seit langem weit oben rangiert (CEC 1996; EP 1996; Collins/Earnshaw 1992). Erst in den letzten Jahren jedoch gewann dieses Problem an Bedeutung auf der politischen Agenda, nicht zuletzt, weil einige Mitgliedstaaten aufgrund der negativen Implementationsresultate die Legitimation europäischer Umweltpolitik generell in Frage gestellt und auf eine "Renationalisierung" regulatoriver Kompetenzen gedrängt haben (EP 1993; Golub 1993). Effektive Implementation europäischer Umweltpolitik ist daher nicht nur ein rein "technischer" Aspekt europäischer Problemlösung, sondern von hoher politischer Relevanz.

Angesichts der weitreichenden Implementationsdefizite und der damit einhergehenden politischen Implikationen läßt sich auf Gemeinschaftsebene seit Beginn der neunziger Jahre eine grundlegende Umorientierung in der umweltpolitischen Steuerung beobachten, welche insbesondere im Fünften Umweltpolitischen Aktionsprogramm der EU zum Ausdruck kommt (CEC 1993). An die Stelle "klassischer" Formen hierarchischer und interventionistischer Steuerung, welche als wesentliche Ursache für die beobachteten Implementationsprobleme angesehen werden, treten zunehmend Formen horizontaler Kontextsteuerung. Anstatt detaillierter substantieller Vorgaben "von oben" setzt europäische Umweltpolitik verstärkt auf prozedurale Regulierungen für die Selbststeuerung und Partizipation gesellschaftlicher Akteure sowie Rahmenvorgaben, welche einen weiten Spielraum für die kontextgerechte Umsetzung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene belassen sollen.

Betrachtet man jedoch die Effekte dieser neuen umweltpolitischen Steuerungsmuster im Hinblick auf eine verbesserte Implementation, zeigt sich ein ernüchterndes Bild. So ist die Implementation der sogenannten neuen Instrumente durch weitreichende Defizite gekennzeichnet, welche die Ausgestaltung und generelle Wirksamkeit des neuen Steuerungskonzeptes in der europäischen Umweltpolitik grundlegend in Frage stellen. Darüber hinaus zeigen sich bei der vergleichenden Analyse alter und neuer Steuerungsansätze keine signifikanten Unterschiede im Hinblick auf deren jeweilige Implementationseffektivität. Die neuen Besen kehren keineswegs immer besser als die

alten. Offenbar haben – nach dem Stand der bisherigen empirischen Erkenntnisse – neue Governance-Muster in der EU Umweltpolitik zu keinen nachhaltigen Verbesserungen der Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems geführt, zumindest nicht aus der Perspektive der Implementationseffektivität². Dieses Ergebnis ist um so erstaunlicher, als Verfechter der neuen Steuerungskonzepte sich in guter Gesellschaft mit namhaften Implementationsforschern sahen, welche die Einbeziehung von Implementeuren und Policy-Adressaten in den Prozeß der Politikformulierung sowie die Anpassung politischer Programme an spezifische sozio-ökonomische Kontextbedingungen als Grundvoraussetzung für eine effektive Implementation betonen (Lipsky 1980; Sabatier 1986).

Vor dem Hintergrund dieses überraschenden Befundes verfolgt unser Beitrag zwei Ziele. Erstens soll erklärt werden, warum der Zugriff auf neue Formen umweltpolitischer Steuerung nicht zu einer verbesserten Implementation europäischer Politik und damit zu einer verbesserten Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems beigetragen hat. Warum macht die Wahl entweder alter oder neuer Steuerungsansätze kaum einen Unterschied für die Implementationseffektivität? Zweitens, und eng damit verbunden, stellt sich die Frage, welche alternativen Ansatzpunkte denkbar sind, um die Implementationseffektivität europäischer Umweltpolitik wirksam zu erhöhen.

Der ausbleibende Erfolg neuer umweltpolitischer Steuerungskonzepte kann vor dem Hintergrund mehrerer Faktoren erklärt werden, die sich sowohl auf die theoretische Ambiguität der Implementationsforschung beziehen als auch auf die defizitäre Anwendung dieser Theorie. Wir argumentieren, daß diese Defizite zumindest teilweise vermieden werden können, wenn die Implementationsaussichten unterschiedlicher Steuerungsinstrumente von einer institutionalistischen Perspektive interpretiert werden. Ein solcher Ansatz, welcher in der Implementationsforschung bisher eine eher untergeordnete Rolle spielt, berücksichtigt potentielle Probleme institutioneller Anpassung, die mit europäischen Vorgaben für administrative Strukturen und Prozesse auf nationaler Ebene einher gehen. Unsere daraus abgeleitete These lautet, daß der

² Die Untersuchung von Héritier, Knill und Mingers (1996) belegt diesen Tatbestand allerdings auch für den Bereich der Politikformulierung. Vergleicht man den dort analysierten europäischen Entscheidungsprozeß für verschiedene alte und neue Steuerungsinstrumente, so ergeben sich keine Hinweise für eine verbesserte europäische Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit durch den Rückgriff auf neue Steuerungsmuster.

Implementationserfolg europäischer Politik weniger von der Wahl der Steuerungsmodi abhängig ist als von dem Ausmaß institutionellen Anpassungsdrucks, welcher mit der Implementation europäischer Maßnahmen verbunden ist. Aus diesem institutionalistischen Argument ergeben sich nicht nur Ansatzpunkte zur Synthese verschiedener Ansätze in der Implementationstheorie (namentlich der zeitweise polarisierten Debatte zwischen Verfechtern von "top-down" oder "bottom-up" Konzepten). Überdies lassen sich daraus verlässlichere Kriterien für die praktische Gestaltung europäischer Policies gewinnen.

Im folgenden werden die wesentlichen Innovationen in der europäischen Umweltpolitik vorgestellt und die wesentlichen Faktoren für den begrenzten Implementationserfolg dieser Maßnahmen identifiziert. Auf der Basis dieser Analyse entwickeln wir anschließend unser institutionalistisches Erklärungsmodell und präsentieren potentielle Lösungswege zur Verbesserung der Implementationseffektivität europäischer Politik. Vorab wird wir im folgenden Abschnitt jedoch die Definition von effektiver Implementation erläutert, welche der Analyse zugrunde liegt.

2 Effekte Implementation: Definition und Begriffliche Abgrenzung

Schon der Versuch, den Begriff der Implementationseffektivität näher zu bestimmen, gibt einen Vorgeschmack auf die Ambiguität der theoretischen Literatur zur Implementationsforschung. Je nach analytischem Zugang (hierbei lassen sich insbesondere "top-down" und "bottom-up" Konzepte unterscheiden) finden sich unterschiedliche Konzeptionen von effektiver Implementation. In Anbetracht einer fehlenden allgemein akzeptierten Begriffsbestimmung betrachten wir die Implementation europäischer Maßnahmen dann als effektiv, wenn deren formale Umsetzung und praktische Anwendung in Einklang ist mit den Zielvorgaben europäischer Politik. Wir beschränken uns auf die Evaluation von Policy-Ergebnissen (Outcomes) im engeren Sinne und fragen inwieweit notwendige rechtliche und administrative Voraussetzungen

geschaffen worden sind, um den Zielvorgaben europäischer Maßnahmen gerecht zu werden. Es ist somit die Art und Weise der rechtlich-administrativen Umsetzung europäischer Umweltpolitik und weniger die normative Evaluation von Policy-Wirkungen (Impacts), wie etwa die Verbesserung der Umweltqualität, welche uns als Indikator für effektive Implementation dient.

Eine auf diese Weise eingeschränkte Begriffsbestimmung bietet mehrere analytische Vorteile im Kontext unserer Analyse. Erstens vermeidet man auf diese Weise konzeptionelle Probleme, mit denen alternative Definitionen konfrontiert sind. Die der "top-down" Perspektive unterliegende Variante beurteilt den Implementationserfolg auf der Basis eines Soll/Ist-Vergleichs von intendierten und tatsächlich eingetretenen Policy-Wirkungen. Eine solche Sichtweise basiert auf der Annahme eines direkten kausalen Zusammenhangs zwischen Policy und eingetretenen Wirkungen und ignoriert damit das Problem, daß solche Attributionen angesichts der aus einer Vielzahl von anderen politischen, ökonomischen und sozialen Einflußfaktoren erwachsenden Komplexität faktisch kaum möglich sind (Baier/March/Sætren 1990; Lane 1995, 110). Im Gegensatz dazu ist die Konzeption von effektiver Implementation, wie sie generell im Rahmen einer "bottom-up" Perspektive verwendet wird, primär prozeß-orientiert. Erfolgreiche Umsetzung wird nicht am Erreichen bestimmter zentraler Zielvorgaben gemessen, sondern danach beurteilt, inwieweit eine Policy durch Anpassungs- und Interpretationsprozesse an dezentrale Kontextbedingungen angepaßt worden ist (Windhoff-Héritier 1987, 91). Zwar umgeht man auf diese Weise die problematische Annahme einfacher Kausalzusammenhänge zwischen Policy und Wirkung. Andererseits macht der Verzicht auf konkrete Performance-Indikatoren die Meßbarkeit von Implementationserfolg nahezu unmöglich (Lane 1995, 110).

Ein zweiter analytischer Vorteil einer auf rechtlich-administrative Policy-Ergebnisse reduzierten Konzeption von effektiver Implementation ergibt sich daraus, daß sich auf dieser Basis eine enge Verbindung zur Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems herstellen läßt. So entspricht effektive Implementation in diesem engeren Sinne der grundlegenden Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedstaaten, europäische Policy-Vorgaben zu akzeptieren und umzusetzen. Wenngleich diese Akzeptanz und Kapazität zu rechtlich-administrativer Anpassung nicht zwangsläufig bedeuten muß, daß sich die angestrebten Policy-Wirkungen auch tatsächlich einstellen

(was in der oben erwähnten Komplexität begründet sein mag), so ist sie doch ein notwendiger Schritt im Hinblick auf diese angestrebten Wirkung und damit ein deutlicher Indikator für die generelle Steuerungskapazität des europäischen Mehrebenensystems.

Drittens ermöglicht erst der Fokus auf rechtliche und administrative Outcomes die Vergleichbarkeit von verschiedenen Policies im Hinblick auf deren Implementationseffektivität. So brächte die Konzentration auf normative Policy-Wirkungen große konzeptionelle Probleme mit sich, um den Beitrag unterschiedlicher Maßnahmentypen (etwa der Großfeuerungsanlagenrichtlinie und der Richtlinie über freien Zugang zu Umweltinformationen) im Hinblick auf normative Zielvorgaben (z.B. Verbesserung der Luftqualität) zu vergleichen. Kurz: Ein Vergleich alter und neuer Steuerungsformen in der europäischen Umweltpolitik ist nur möglich, solange er sich auf den engen Bereich der rechtlichen und administrative Policy-Ergebnisse beschränkt.

3 Die Implementationseffektivität neuer Steuerungskonzepte

Seit ihrer Herausbildung als eigenständiges Politikfeld der Gemeinschaft während der siebziger Jahre orientierte sich die europäische Umweltpolitik an Steuerungsmustern, die weitgehend dem klassischen Typus hierarchischer ordnungsrechtlicher Intervention entsprachen. Entsprechende Policies waren durch detaillierte, zumeist substantielle Regelungsvorgaben gekennzeichnet, welche den Mitgliedstaaten einen vergleichsweise geringen Spielraum für die Umsetzung beließen. Typische Beispiele für diesen Ansatz sind vor allem die europäischen Richtlinien, die im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes verabschiedet wurden (vgl. Haigh 1996). Diese Maßnahmen definierten konkrete Emissions- oder Qualitätsstandards, die sich an bestverfügbaren Kontrolltechnologien orientierten. Auf diese Weise beschränkte sich umweltpolitische Regulierung der EU nicht nur auf die Definition von Zielen (d.h. Standards), sondern implizierte gleichzeitig Vorgaben für die Mittel (bestverfügbare Technologien), mit denen diese Ziele erreicht werden sollten. Damit reduzierten sich nationale

Handlungsspielräume im Implementationsprozeß in beträchtlichem Maße³.

In der Folgezeit zeigte sich jedoch mehr und mehr, daß eine solche Regulierungsstrategie – abgesehen von der problematischen Konsensfindung im Ministerrat im Hinblick auf diese detaillierten Regelungsgegenstände – zu beträchtlichen Problemen im Implementationsprozeß führte. Als schwierig erwies sich nicht nur die flächendeckende Überwachung und Kontrolle der europäischen Vorgaben, sondern vor allem die Tatsache, daß die detaillierten Regelungen angesichts variierender geographischer, politischer, sozialer und ökonomischer Bedingungen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene nicht immer den effektivsten Weg bedeuteten, um die angestrebten Policy-Wirkungen zu erzielen. Überdies erschwerte die substantielle, an technischen Faktoren orientierte Regulierungsstrategie eine schnelle und flexible Anpassung von Regelungsinhalten an technische und ökonomische Veränderungen (Haigh 1996).

Die neuen Regulierungsinstrumente, welche sich in der europäischen Umweltpolitik seit Anfang der neunziger Jahre beobachten lassen, stellen eine konkrete Reaktion auf diese Implementationsdefizite dar. So ist den neuen Policy-Instrumenten zunächst gemeinsam, daß sie sich auf prozedurale Vorgaben beschränken. Sie legen bestimmte Verfahrensregeln fest, definieren jedoch keine substantiellen Ziele im Hinblick auf die Ergebnisse bestimmter Verfahren. Dies, so die Hoffnung der Kommission, soll eine größere Anpassungsflexibilität an künftige Entwicklungen und nationale Kontextbedingungen ermöglichen. Zweitens zielen diese Maßnahmen auf eine explizite Veränderung nationaler Kontextbedingungen ab, um auf diese Weise eine effektivere formale und praktische Umsetzung der Regelungsziele zu erreichen. Hierbei lassen sich zwei verschiedene Strategien unterscheiden: die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch regulative Transparenz und Verfahrensbeteiligung sowie ökonomische Anreize für die Selbstregulierung der Industrie.

Das Streben der Kommission nach einer größeren Transparenz umweltpolitischer Regulierung und einer breiteren Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit fand insbesondere in der Richtlinie über freien Zugang zu Informationen über die Umwelt

³ Dieser Tatbestand zeigt sich insbesondere im Falle der Großfeuerungsanlagenrichtlinie. Hier beließen die strengen Emissionsgrenzwerte den Mitgliedstaaten letztlich nur die Wahl zwischen zwei Optionen: der Schließung des betreffenden Kraftwerkes oder der Installation von Rauchgasentschwefelungsanlagen.

seinen Niederschlag. Diese Direktive beinhaltet ein passives Informationsrecht, d.h. jeder Person muß auf Antrag ohne Nachweis eines besonderen Interesses freier Zugang zu allen bei den nationalen Behörden vorhandenen umweltrelevanten Informationen gewährt werden. Eine ähnliche Zielsetzung unterliegt auch der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die neben einem medienübergreifenden Genehmigungsansatz zur Beurteilung von Umweltbeeinträchtigungen weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit im UVP-Verfahren definiert. Das Setzen ökonomischer Anreize für die Selbststeuerung der Industrie steht dagegen bei den Verordnungen zum Öko-Audit und Öko-Label im Vordergrund. Im Rahmen der Öko-Audit Verordnung wird der Industrie die Möglichkeit eingeräumt, auf freiwilliger Basis ein betriebliches Umweltschutz-Managementsystem einzurichten und dessen Qualität durch externe Gutachter validieren zu lassen. Während das Öko-Audit als betriebsbezogenes Konzept charakterisiert werden kann, setzt das Öko-Label an einzelnen Produkten an und signalisiert – ähnlich dem deutschen Umweltengel – dessen umweltfreundliche Produktion und Beschaffenheit.

Wie aus verschiedenen empirischen Untersuchungen hervorgeht, haben diese umfassenden Veränderungen umweltpolitischer Steuerung die an sie geknüpften Hoffnungen im Hinblick auf eine effektivere Implementation kaum erfüllt. So zeigen verschiedene ländervergleichende Studien, daß bezüglich des Implementationserfolges keine signifikanten Unterschiede zwischen alten und neuen Steuerungsinstrumenten bestehen (Knill 1998; Knill/Lenschow 1998). Implementationsresultate lassen sich weder auf der Basis von Instrumententypen noch in Abhängigkeit von länderspezifischen Faktoren hinreichend erklären. Ähnliche Befunde ergeben sich auch aus dem Vergleich weiterer Untersuchungen, die sich auf einzelne Policies oder die Implementation von EU Umweltpolitik in einzelnen Ländern beschränken (Börzel 1997; Caddy/Favoino 1997; Bouma, Kimber, Wright, alle im Erscheinen).

Diese auf den ersten Blick erstaunlichen Ergebnisse können auf der Basis mehrerer Faktoren erklärt werden. Erstens zeigt die genauere Betrachtung der theoretischen Literatur zur Implementationforschung, daß neue Steuerungsinstrumente keineswegs unter allen Umständen als superiore Steuerungsform zu betrachten sind. Die Implementationstheorie liefert jedoch keine verlässlichen und widerspruchsfreien Aussagen darüber, wann denn nun welches Steuerungskonzept zu besseren Resultaten

führt. Zum zweiten offenbart die konkrete Anwendung der neuen Instrumente in der EU Umweltpolitik, daß sich der idealtypische Charakter dieser Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Anpassungsflexibilität, in der Praxis nur schwerlich realisieren läßt. Neue Instrumente kommen nicht in Reinform zur Anwendung, sondern stellen letztlich Mischformen dar, welche sowohl Elemente klassischer als auch neuer Steuerungskonzepte vereinen. Drittens wird sowohl in der Theorie als auch in der Praxis oft übersehen, daß neue Steuerungskonzepte typische Schwächen aufweisen. So ist die Kontextorientierung neuer Instrumente, die gewöhnlich als grundlegender Vorzug gepriesen wird, ein theoretisches diffuses Konzept, was in der Praxis zu zusätzlichen Implementationsproblemen führen kann.

3.1 Theoretische Ambiguität

Die Tatsache, daß die neuen Steuerungsmuster im Bereich der europäischen Umweltpolitik in Einklang sind mit verschiedenen Empfehlungen der Implementationsforschung, darf nicht mit der universellen Gültigkeit dieser theoretischen Erkenntnisse verwechselt werden. Vielmehr zeigt eine genauere Betrachtung die Vielfalt und Ambiguität theoretischer Erkenntnisse und korrigiert den derzeit vorherrschenden Eindruck, daß sich ein grundsätzlicher Konsens bezüglich der Überlegenheit von "bottom-up" Instrumenten herausgebildet hätte. So können Studien, welche auf die Vorzüge kontextorientierter Steuerung durch "bottom-up" Konzepte verweisen (Lipsky 1980; Berman 1980) keineswegs als stellvertretend für den gesamten Bereich der Implementationsforschung angesehen werden. Es gibt durchaus Analysen vorwiegend juristischer Provenienz, welche für klassische Formen hierarchisch-interventionistischer Regulierung plädieren, insbesondere aufgrund der klaren Handlungs- und Vollzugsvorgaben, welche solche Maßnahmen für Implementeure und Adressaten beinhalten (Krämer 1992; Lübke-Wolff 1996). Zwischen diesen beiden Extrempolen gibt es wiederum Studien, welche eine Mischung von "top-down" und "bottom-up" Komponenten als ideale Form der Regulierung vorschlagen (Sabatier 1986, 23-25). Kurz: Die Implementationsforschung in ihrer Gesamtheit favorisiert keinen konsistenten und einheitlichen Ansatz, der eindeutige Rückschlüsse über den Zusammenhang von Instrumentenwahl und Implementationserfolg erlaubt.

Angesichts der Singularität von einzelnen Implementationsprozessen, die in einer Vielzahl von Fallstudien zum Ausdruck kam, war die Implementationsforschung schon Anfang der achtziger Jahre von ihrem ursprünglichen Ziel theoretischer Modellbildung abgerückt (Mayntz 1983, 8; Windhoff-Héritier 1987, 88). Anstatt universal gültige Konzepte zu erarbeiten, konzentrierte sich die Implementationsforschung in der Folgezeit auf Erklärungen mittlerer Reichweite. So wurden generelle Kontingenzmodelle entwickelt und spezifische Kontextkonstellationen identifiziert, in denen entweder "top-down" oder "bottom-up" Modelle zu besseren Implementationsergebnissen führen (Linder/Peters 1989; Ingram/Schneider 1990; Peters 1993).

Selbst auf dieser weniger abstrakten theoretischen Ebene wartete die Implementationsforschung mit widersprüchlichen Erkenntnissen und Empfehlungen auf. In Fällen etwa, in denen nur mit einer geringen Unterstützung einer Policy durch Adressaten und Implementeure gerechnet werden kann, erwarten Ingram und Schneider (1990) bessere Implementationsergebnisse bei der Verwendung von "bottom-up" Konzepten, da diese explizit darauf abzielen, den Policy-Kontext durch die Motivation von Lernprozessen in einem für die Umsetzung günstigen Sinne zu verändern. Diese Sichtweise wird jedoch von Cerych und Sabatier (1986) in Frage gestellt. Sie argumentieren, daß in solchen Situationen klassische "top-down" Regulierung zu effektiverer Implementation führt, da die klaren Performance-Indikatoren solcher Maßnahmen in besonderer Weise geeignet sind, Lernprozesse zu stimulieren. Ein weiteres Beispiel für widersprüchliche Empfehlungen bezieht sich auf Konstellationen, die durch hohe Unsicherheit und Komplexität gekennzeichnet sind. Ingram und Schneider (1990) sehen in solchen Fällen "bottom-up" Konzepte als vielversprechend an, weil diese genügend Spielraum für eine flexible Anpassung an künftige Entwicklungen belassen. Aber auch in diesem Fall gibt es gute Argumente, mit denen sich in gleicher Weise die Anwendung detaillierter hierarchischer Instrumente begründen läßt. So besteht erstens das Problem, daß Implementeure den weiten Anpassungsspielraum von "bottom-up" Konzepten in negativer Weise ausschöpfen, d.h. zu viel Spielraum kann dazu führen, daß letztlich überhaupt nichts passiert (Lane 1995, 112; Lübbe-Wolff 1996). Zweitens kann auch eine "top-down" Policy, die der gegebenen Komplexität nicht in vollem Umfang Rechnung trägt, Anpassungs- und Lernprozesse auf der Basis von Versuch und Irrtum stimulieren.

Wenngleich diese Aufzählung widersprüchlicher Erkenntnisse und Empfehlungen der Implementationsforschung keineswegs abschließend ist, so mag sie doch genügen, um unser grundlegendes Anliegen in diesem Zusammenhang zu illustrieren: die generelle Ambiguität der Implementationstheorie. Selbst Versuche, verschiedene Fall- und Problemkonstellationen zu identifizieren und hieraus kausale Beziehungen zwischen Instrumentenwahl und Implementationseffektivität herzuleiten, sind offenkundig fehlgeschlagen. Wenngleich diese Einsicht keineswegs gänzlich neu ist, so scheint sie doch vergessen worden zu sein, zumindest wenn man die teilweise euphorische Rezeption neuer Instrumente seitens vieler öffentlicher und privater Akteure in Betracht zieht, welche die Entwicklung neuer Instrumente im Rahmen der europäischen Umweltpolitik vorangetrieben haben.

Nun sollte dieses "Vergessen" nicht als Indiz für die implementationstheoretische Ignoranz dieser Akteure gewertet werden. Vielmehr weist es darauf hin, daß die Entwicklung neuer Steuerungskonzepte nicht als isolierte Theorieanwendung betrachtet werden kann, sondern durch andere Faktoren beeinflusst wurde. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der politische und ideologische Kontext hervorzuheben, in dessen Rahmen die steuerungspolitische Umorientierung der europäischen Umweltpolitik stattgefunden hat. Die Betonung von "bottom-up" Instrumenten, welchen nationalen Akteuren größeren Spielraum für die Implementation belassen, entsprach nicht nur den Forderungen, die nationale und subnationale Akteuren im Kontext der Diskussionen um das Subsidiaritätsprinzip und die Stärkung der Regionen immer wieder vorgetragen haben. Sie ist auch im Einklang mit dem generellen politischen Tendenzen der Deregulierung und der "Verschlankung" des öffentlichen Sektors.

Zusammengefaßt bedeutet dies: Unabhängig von den Gründen, die letztlich für die steuerungspolitischen Umschwung in der europäischen Umweltpolitik verantwortlich sind, bietet die Implementationsforschung keine ausreichende theoretische Basis, um einen solchen Schritt mit Blick auf eine effektivere Implementation zweifelsfrei zu rechtfertigen. Dies gilt um so mehr, wenn man die spezifischen Probleme betrachtet, die sich bei der praktischen Anwendung und Umsetzung solcher Konzepte ergeben.

3.2 Sind neue Instrumente wirklich neu?

Grundlegend für die Diskussion über das Potential neuer Steuerungsinstrumente ist die Annahme, daß diese sich in ihren Regelungsinhalten und –vorgaben tatsächlich entscheidend von klassischen Formen hierarchisch-interventionistischer Regulierung abheben. Betrachtet man jedoch die verschiedenen neuen Instrumente, wie sie in der europäischen Umweltpolitik in den letzten Jahren zur Anwendung kommen, so fällt auf, daß diese Annahme in dieser Form nicht zutrifft. Ein entscheidender Punkt, in dem sich alte und neue Instrumente in der Praxis ähnlicher sind als theoretisch angenommen, bezieht sich auf die vielgerühmten Spielräume, welche neue Instrumente für die Anpassung supranationaler Vorgaben an nationale und subnationale Kontextbedingungen belassen sollen. Zumindest die von uns hier betrachteten Maßnahmen – und diese decken den Großteil der bisher verabschiedeten neuen Instrumente in der europäischen Umweltpolitik ab – erfüllen dieses Kriterium nicht oder in nur unzureichender Weise. Dies läßt sich anhand von zwei Aspekten verdeutlichen.

Erstens sind die meisten Richtlinien Mischformen. Neben "neuen" Komponenten weisen sie auch typische Merkmale traditioneller "top-down" Konzepte auf; neue Instrumente sind nicht so neu, wie sie gemeinhin angepriesen werden, zumindest was ihre praktische Anwendung betrifft. Folglich zeigen sich Implementationsprobleme, die im Zusammenhang mit klassischen Instrumenten beobachtet wurden, zum Teil auch im Hinblick auf neue Instrumente. Der Verzicht auf substantielle Regelungsinhalte zugunsten rein prozeduraler Vorgaben trägt letztlich kaum dazu bei, nationale Interpretationsspielräume bei der Implementation zu vergrößern. Der explizite Fokus auf die Beeinflussung nationaler Kontextbedingungen im Hinblick auf eine effektivere Umsetzung impliziert vielfach detaillierte Verfahrensvorgaben, welche nationale Interpretationsspielräume beträchtlich einschränken und umfassende Anpassungen bestehender Regeln verlangen. Das Problem ineffektiver Implementation aufgrund der schwierigen Anpassung an inflexible europäische Vorgaben stellt sich somit bei alten wie neuen Instrumenten in gleicher Weise.

Besonders deutlich trat dieses Problem bei der Implementation der Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen in Erscheinung. Wenngleich diese Richtlinie generell sehr offen formuliert ist, so enthält sie doch einige konkrete

Verfahrensregelungen, welche in vielen Mitgliedstaaten umfassende Änderungen in der Verwaltungspraxis verlangen. Konkret manifestiert sich dies an dem in der Richtlinie definierten Jedermann-Recht auf freien Zugang zu umweltrelevanten Informationen bei grundsätzlich allen Verwaltungsstellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dieses Informationsrecht steht in krassem Widerspruch zu der gängigen Verwaltungspraxis in vielen Mitgliedstaaten, mit der Folge einer vielfach äußerst restriktiven und ineffektiven Implementation der Richtlinie (Kimber, im Erscheinen). Besonders "zurückhaltend" vollzieht sich die Implementation in der Bundesrepublik, wo ein allgemeines Zugangsrecht nur schwerlich mit dem deutschen Verwaltungsverfahren in Einklang zu bringen ist, welches Informationsrechte an eine konkrete Verfahrensbeteiligung knüpft (Winter 1996).

Nationale Anpassungsprobleme an weitreichende europäische Verfahrensvorgaben sind vielfach auch für die ineffektive Umsetzung der UVP-Richtlinie verantwortlich. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere die – neben prozeduralen Vorgaben im Hinblick auf transparentere Verfahren – geregelte medienübergreifende Beurteilung von Umweltauswirkungen, welche einigen Mitgliedstaaten sichtlich zu schaffen macht. Wenngleich die Richtlinie dies nicht explizit vorschreibt, so verlangt die konkrete Umsetzung eines solchen integrierten Ansatzes die Bündelung oder zumindest intensive Koordinierung administrativer Kompetenzen im Hinblick auf verschiedene Umweltmedien (CEC 1993a). Sind umweltpolitische Kompetenzen über eine Vielzahl von nationalen und subnationalen Behörden gestreut, wirft eine ordnungsgemäße Umsetzung signifikante Anpassungsprobleme auf. Besondere Schwierigkeiten stellen sich hierbei für die Bundesrepublik und Spanien, wo eine solche Zuständigkeitsfragmentierung eine unmittelbare Konsequenz des föderalistischen Staatsaufbaus ist. Ähnliche Probleme zeigen sich auch im Falle Italiens mit seiner stark fragmentierten und vielfach durch eine Duplizierung von Zuständigkeiten gekennzeichneten Verwaltungsorganisation (Caddy/Favoino 1997).

Die Anreicherung der auf freiwillige Selbststeuerung ausgerichteten Öko-Label Verordnung mit hierarchischen Verfahrenselementen war ebenfalls ein entscheidender Grund dafür, daß sich die Implementation dieses Instrumentes bisher als Flop erwies. In der Verordnung werden detaillierte prozedurale Vorgaben für die Entwicklung von Beurteilungsmaßstäben und die Zertifizierung von umweltfreundlichen Produkten

definiert. Wenngleich hierbei auf die weitreichende Beteiligung betroffener Industriesektoren und nationaler Behörden gesetzt wird, so hat die Sache doch einen "hierarchischen Haken": die letztliche Entscheidung darüber, welche Kriterien und Maßstäbe letztlich EU-weit angewandt werden sollen, bleibt der Kommission vorbehalten. Im Unterschied zur Öko-Audit Verordnung, wo der nationalen Ebene relativ großer Spielraum für die Ausgestaltung des Verfahrens belassen wird, finden wir im Fall des Öko-Label klassische Elemente hierarchischer und zentralistischer Steuerung, welche in krassem Gegensatz zu dem ursprünglichen Gedanken industrieller Selbstregulierung steht. Infolge dieser widersprüchlichen Ausrichtung kam die Umsetzung der Verordnung bisher nur schleppend voran; die Entscheidungen über Beurteilungs- und Zertifizierungsmaßstäbe auf Kommissionsebene gestalten sich aufgrund stark divergierender Vorstellungen unterschiedlicher nationaler Behörden und Industriesektoren als äußerst problematisch (Wright, im Erscheinen).

Ein zweiter Aspekt, welcher den Mythos der Flexibilität neuer Instrumente entzaubert, bezieht sich weniger auf formal-institutionelle als auf normative und ideologische Anpassungsprobleme. In diesem Fall resultieren Implementationsprobleme weniger aus dem Hybrid-Charakter neuer Instrumente. Vielmehr ergeben sie sich aus der Tatsache, daß die Wahl bestimmter Steuerungsformen – unabhängig davon, ob es sich hierbei um traditionelle oder innovative handelt – keineswegs in einem technokratischen Vakuum stattfindet, sondern gleichzeitig von grundlegenden regulativen Ideen und Normen geprägt ist. Solche "belief systems" (Sabatier 1993) haben sich auf nationaler Ebene in der Form von Regulierungsphilosophien oder administrativen Traditionen institutionalisiert. Die Frage, ob bestimmte Probleme im Rahmen alter oder neuer Steuerungsansätze bewältigt werden sollen, ergibt sich auf nationaler Ebene daher nicht allein aus der Natur des Problems, sondern aus einem institutionalisierten Grundverständnis darüber, welcher Form und Mittel sich administratives Handeln generell zu bedienen hat. Nationale Unterschiede im Hinblick auf solche grundlegenden Orientierungen zeigen sich nicht nur auf einer generellen Ebene eher staats- oder gesellschaftszentrierter Steuerungsmuster (Dyson 1980; Damaska 1986; van Waarden 1995), sondern auch im Hinblick auf sektorale Problemlösungsphilosophien im Bereich der Umweltpolitik (Héritier/Knill/Mingers 1996). Die Implementation sowohl traditioneller als auch neuer Steuerungsmuster kann daher in gleicher Weise darunter

leiden, daß diese Instrumente nicht in etablierte Verwaltungs- und Regulierungsmuster auf nationaler Ebene "passen". Selbst ein neues Instrument in Reinform, das hohen Spielraum für nationale Interpretation beläßt, kann signifikante Anpassungszwänge mit sich bringen, wenn es im Widerspruch zu administrativen Traditionen steht.

So sind die Widerstände, die in vielen Mitgliedstaaten bei der Implementation der Informationsrichtlinie beobachtet werden können, nicht allein auf deren hierarchische Elemente zurückzuführen. Vielmehr steht diese Maßnahme im Widerspruch zu tradierten administrativen Praktiken in vielen Mitgliedstaaten (Kimber, im Erscheinen). In der Bundesrepublik ergeben sich diese aus dem Rechtsstaatsprinzip, welches den Schutz subjektiver Rechte des Einzelnen betont und damit Zugang zu administrativen Informationen nur vorsieht, wenn diese Rechte gefährdet sind (Burmeister/Winter 1990). Ähnlich restriktive Prinzipien des Informationszuganges ergeben sich aus den obrigkeitsstaatlichen Traditionen Spaniens und Italiens (Börzel 1997; Caddy/Favoio 1997). Diese Tradition zeigt sich auch im Falle Frankreichs, wo dem Einzelnen zwar formal weitgehende Zugangsrechte eingeräumt werden, welche in der praktischen Anwendung jedoch durch vielerlei Hindernisse beträchtlich beschnitten werden (Bailey 1997). Auch in Großbritannien kollidierte die Richtlinie zunächst mit der traditionellen "secrecy" britischer Regulierungspraxis. Eine effektive Umsetzung wurde erst möglich als fundamentale administrative Reformen im Rahmen der neoliberalen Politik der konservativen Regierung eine transparentere und offenere administrative Praxis implizierten (Knill 1998).

Umgekehrt paßte die Öko-Audit Verordnung sehr gut in die britische Tradition prozeduraler Steuerung und industrieller Selbstregulierung. Gleiches gilt in gewisser Weise auch für den deutschen Fall, wo industrielle Selbststeuerung im Rahmen korporatistischer Arrangements ein fundamentales Merkmal nationaler administrativer Traditionen darstellt (Benz/Götz 1996). Weniger reibungslos gestaltet sich dagegen die Umsetzung der Verordnung in Frankreich. Wenngleich in der französischen Umweltpolitik durchaus marktorientierte Steuerungsinstrumente zur Anwendung kommen, zeichnet sich deren praktische Anwendung dennoch durch eine relative einflußreiche Rolle der französischen Administration aus, der im französischen Staatsgefüge ohnehin eine dominante Position zukommt (Mény 1993; de Montricher 1996). Vor diesem Hintergrund hat sich die Industrie bisher nur sehr zögerlich zur

freiwilligen Teilnahme am Öko-Audit entschlossen. Konkret wird befürchtet, daß umweltrelevante Daten, welche im Rahmen des Öko-Audit der Verwaltung freiwillig zur Verfügung gestellt werden, bei umweltschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gegen die Industrie verwendet werden (Bailey 1997).

Insgesamt verdeutlicht die praktische Anwendung neuer Instrumente in der EU Umweltpolitik somit, daß diese Instrumente letztlich ähnliche Implementationsprobleme aufweisen, wie sie im Zusammenhang mit traditionellen Formen hierarchischer Steuerung aufgetreten sind. Zunächst treten neue Instrumente in der Praxis selten in idealtypischer Form auf, sondern sind teilweise durch Elemente traditioneller Regulierung charakterisiert. Die Tatsache, daß die Implementation vieler neuer Instrumente mit alten Problemen konfrontiert ist, ergibt sich außerdem aus deren potentiellen Unvereinbarkeit mit nationalen administrativen Traditionen und Regulierungsphilosophien. Der Glanz des Neuen verblaßt somit beträchtlich, wenn man die wahre "Gestalt" neuer Instrumente im Detail untersucht und auf dieser Grundlage ihr Potential zur Lösung klassischer Implementationsprobleme bewertet.

3.3 Sind neue Instrumente wirklich besser?

Das obige Fazit soll keineswegs implizieren, daß sich neue und alte Steuerungsansätze faktisch nicht unterscheiden. Vielmehr wollten wir zeigen, daß diese Unterschiede nicht so groß sind, wie gemeinhin angenommen. Sowohl klassische als auch neue Formen umweltpolitischer Steuerung weisen einige gemeinsame Merkmale auf, was ähnliche Probleme im Implementationsprozeß nach sich zieht. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß sich beide Steuerungsformen bezogen auf andere Merkmale fundamental unterscheiden. Dies gilt insbesondere für zwei Aspekte neuer Instrumente: den Verzicht auf substanzielle Regelungsvorgaben und die explizite Kontextorientierung. Wie die Implementation der hier untersuchten Maßnahmen verdeutlicht, bringt jedoch gerade diese Offenheit im Hinblick auf substanzielle Regelungsziele und spezifische Kontextkonstellationen typische Implementationsprobleme mit sich, welche zu der Frage berechtigen, ob neue Instrumente tatsächlich besser sind als traditionelle Steuerungskonzepte.

Diese spezifischen Implementationsprobleme, die sich aus dem Charakter neuer Instrumente ergeben, beziehen sich im wesentlichen darauf, daß die von den Maßnahmen explizit angestrebte positive Stimulierung bzw. Modifikation des nationalen Policy-Kontext nicht erreicht wird. Die Verfechter neuer Steuerungskonzepte setzen offenkundig eine Modifizierbarkeit nationaler Kontextbedingungen voraus, welche in dieser Form oft faktisch nicht gegeben ist. Diese Fehleinschätzung spiegelt sich wider in einer relativ diffusen Konzeption von Kontextorientierung innerhalb der Implementationstheorie. In der theoretischen Literatur finden sich weder konkrete Aussagen darüber, welche Aspekte denn genau den Policy-Kontext definieren, noch werden die Bedingungen spezifiziert, unter denen dieser – wie auch immer geartete – Kontext veränderbar ist oder nicht. Im Hinblick auf diese sowohl theoretischen als auch praktischen Defizite verweisen die unserer Analyse zugrundeliegenden Beispiele auf drei zentrale Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit der Kontextorientierung neuer Instrumente.

Erstens zeigt sich, daß die Anreize und die substantielle Offenheit neuer Instrumente vielfach nicht ausreichen, um bei Policy-Adressaten und Implementeuren eine verhaltensändernde Wirkung im Hinblick auf eine effektive Implementation zu entfalten. Die fehlende Unterstützung einer Policy seitens administrativer und gesellschaftlicher Akteure kann auf mehrere Ursachen zurückgeführt werden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Policy-Design stehen.

Ein Problem liegt zunächst in der inhaltlichen Offenheit und daher Unbestimmtheit neuer Instrumente. Zu vage und unklare Vorgaben bewirken, daß die Maßnahme nicht genügend Signalwirkung im nationalen Kontext entfaltet und Anreizstrukturen für geändertes Verhalten nicht in der notwendigen Deutlichkeit zu setzen vermag. Auf diese Weise wird es nationalen Verwaltungen ermöglicht, europäische Vorgaben zu umgehen bzw. zu bestreiten, daß solche Vorgaben überhaupt bestehen. Im Falle der Informationsrichtlinie etwa haben vage Formulierungen im Hinblick auf Behörden und Daten, die von der Verpflichtung zur Informationsfreigabe ausgenommen sind, zu einer überaus extensiven und großzügigen Auslegung dieser Vorschriften auf nationaler Ebene eingeladen. Dies hat zur Folge, daß die weitreichenden Ziele der Richtlinie letztlich so zurückgestutzt wurden, daß sie nahezu vollständig in bestehende nationale Vorschriften paßten (Scherzberg 1994; Kimber, im Erscheinen).

Auch die Implementation der UVP-Richtlinie hat durch großzügige Interpretationen ihrer vagen Formulierungen gelitten. Dies betrifft insbesondere die Frage, inwieweit die UVP als Genehmigungsvoraussetzung für bestimmte Projekte zu berücksichtigen ist. In Frankreich werden europäische Vorgaben beispielsweise so interpretiert, daß die Frage, ob eine UVP durchgeführt wurde oder nicht, faktisch für die Genehmigung einer Anlage keinen Unterschied macht (Bailey 1997). Ähnlich weite Ermessensspielräume für die Einbeziehung der UVP in umweltrechtliche Genehmigungsverfahren genießen englische Umweltbehörden (Alder 1993). Auch in Deutschland wurde der Einfluß der Richtlinie minimiert: Die UVP wurde im Wege verschiedener Verordnungen so weit wie möglich in bestehende anlagenrechtlichen Genehmigungsverfahren integriert, mit der Konsequenz, daß vielfach die Erfüllung der bestehenden Genehmigungsvoraussetzungen automatisch als Erfüllung der UVP-Vorgaben gewertet wird (Héritier/Knill/Mingers 1996, 298). Unklare Vorgaben der europäischen Richtlinie wurden also in vielen Mitgliedstaaten so interpretiert, daß bestehende Verfahren nur marginalen Veränderungen unterworfen werden mußten.

Die kontextstimulierende Wirkung neuer Instrumente kann überdies durch zu komplexe und mehrdeutige Vorgaben beeinträchtigt werden. Auch in solchen Fällen gehen für die Maßnahme unklare Anreizsignale für das Verhalten der involvierten Akteure aus. Dieser Umstand erklärt das relativ geringe Interesse der Industrie, sich am europäischen Öko-Label System zu beteiligen. Neben dem oben bereits erwähnten Hybrid-Charakter der Maßnahme ist dies insbesondere auf komplexe und mehrdeutige Vorschriften im Hinblick auf die von der Verordnung erfaßten Produkte und Industriesektoren sowie die zu verwendenden Beurteilungskriterien zurückzuführen. Aufgrund dieser unklaren und unsicheren Anreizstrukturen waren nur wenige Industriebetriebe bereit, ihre Produkte einem aufwendigen Zertifizierungsverfahren zu unterwerfen (Wright, im Erscheinen).

Die Implementation der Öko-Audit Verordnung schließlich verdeutlicht, daß die unklare Signal- und Anreizwirkung neuer Instrumente auch die Folge einer mangelnden Abstimmung selbstregulativer Konzepte mit bestehenden regulativen Arrangements sein kann. So sieht die Verordnung keine Regelungen darüber vor, ob und inwieweit sich mit einer freiwilligen Teilnahme am Öko-Audit eventuelle Verfahrenserleichterungen bei der Genehmigung und Überwachung industrieller Anlagen für den einzelnen Betrieb verbinden. Aufgrund dieser durch die Verordnung nicht hinreichend geklärten Situation

haben sich bisher erst vergleichsweise wenig Betriebe für eine Teilnahme am Öko-Audit entschlossen. Gleichzeitig verschimmt das durch die Verordnung stimulierte Kostenbewußtsein auf Seiten der Industrie und damit ihre Responsivität durch die Vernachlässigung des "polluter-pays" Prinzips in der regulativen Umweltpolitik. Eine Ausnahme bildet die Bundesrepublik, wo aufgrund konkreter politischer Bemühungen im Hinblick auf eine bessere regulative Abstimmung eine weit überdurchschnittliche industrielle Beteiligung zu verzeichnen ist (Bouma, im Erscheinen; Knill/Lenschow 1998). Ein weiterer Grund für das schleppende Anlaufen des Öko-Audit liegt überdies in der lange Zeit unklaren Abstimmung der Verordnung mit alternativen Umwelt-Managementsystemen, wie etwa den Standards der British Standards Institution oder der internationalen Standardisierungsorganisation (ISO) (Zito/Egan 1997).

Ein zweiter Faktor, der erklärt, daß neue Instrumente vielfach nicht die erwünschten kontextstimulierenden Wirkungen erzielen, liegt weniger in deren unklaren Handlungsanreizen, sondern an der Tatsache, daß diese Anreize sich nicht immer in einem positiven – effektive Implementation begünstigenden - Sinne auswirken. Mit anderen Worten: Die explizite Kontextorientierung und substanzielle Offenheit neuer Instrumente bedeutet nicht, daß man es allen recht machen kann. Neue Instrumente mobilisieren nicht nur Unterstützung, sondern provozieren gleichzeitig auch den Widerstand solcher Akteure, die ihre Interessen durch die europäischen Politikvorgaben nicht hinreichend berücksichtigt sehen.

So hat die Informationsrichtlinie nicht nur freudige Aufnahme bei Umweltverbänden gefunden, denen sich dadurch neue Handlungsressourcen im politischen Prozeß eröffnen. In gleicher Weise stieß die Maßnahme auf starke Ablehnung seitens Verwaltung und Industrie, die der Richtlinie aus verschiedenen Gründen (Komplizierung und damit Verlängerung des Genehmigungsverfahrens, zusätzlicher Arbeitsaufwand, Furcht vor Industriespionage) ablehnend gegenüberstanden. Das Resultat dieses Interessenkonfliktes manifestiert sich – wie bereits ausgeführt – in einer tendenziell defizitären Umsetzung der Maßnahme in den meisten Mitgliedstaaten. Ein ähnliches Szenario gilt für den Fall der UVP, wo der Einfluß der Befürworter der Richtlinie nicht in jedem Mitgliedstaat ausreichend war, um Widerstände aus Industrie und Verwaltung gegen eine effektive Umsetzung im Sinne der Ziele der Richtlinie durchzusetzen (Cupei 1994).

Drittens, und ganz unabhängig von unklaren Anreizstrukturen oder einer sich möglicherweise gleichzeitig entwickelnden Opposition, gehen neue Instrumente von der grundlegenden Mobilisierbarkeit der Adressaten aus. In der Realität beschränkt sich die Gruppe der positiv reagierenden Akteure allerdings auf schon (zum Teil) mobilisierte und ressourcenstarke Akteure. Die Effektivität neuer Instrumente stößt damit in Ländern, deren Umweltbewegung wenig intensiv und ressourcenschwach ausgeprägt ist, leicht an natürliche Grenzen, obwohl gerade hier die "bottom-up" Mobilisierung für eine effektive Umweltpolitik wichtig wäre (Börzel 1997; Caddy/Favoio 1997).

Sind neue Instrumente wirklich besser als die alten? Betrachtet man die obigen Ausführungen, so muß diese Frage mit einem klaren Nein beantwortet werden. So bewirken zu offen formulierte, komplexe oder unkoordinierte regulative Vorgaben vielfach zusätzliche Implementationsprobleme, welche durch die vergleichsweise klaren inhaltlichen Vorgaben traditioneller Konzepte vermieden werden. Die offene und oft indirekte Mobilisierungsstrategie, die von neuen Instrumenten zumeist verfolgt wird, erweist sich als besonders unzureichend, wenn nicht schon eine "Grundmobilisierung" samt Ressourcenausstattung vorhanden ist. Hinzu kommt, daß neue Instrumente trotz ihrer expliziten Kontextorientierung nicht zwangsläufig das Auftreten von Interessenkonflikten bei der Implementation verhindern. Sie sind in gleicher Weise wie traditionelle Konzepte anfällig für Widerstände einflußreicher Akteure, deren Interessen nicht im Einklang sind mit den jeweiligen Policy-Zielen. Neue Instrumente sind insofern lediglich als gleichwertig und keinesfalls als besser als alte Instrumente zu beurteilen.

3.4 Zwischenergebnis

Als Ergebnis der bisherigen Analyse läßt sich festhalten, daß neue Instrumente offenbar weit weniger geeignet sind, bessere Implementationsresultate europäischer Umweltpolitik herbeizuführen, als dies ursprünglich erwartet worden war. Betrachtet man die theoretischen Erkenntnisse der Implementationsforschung etwas näher, so ist dieses Ergebnis allerdings nicht wirklich überraschend. Entgegen der Argumentation der Verfechter neuer Steuerungsinstrumente sind diese theoretischen Befunde weniger eindeutig im Hinblick auf den Zusammenhang von Instrumentenwahl und

Implementationseffektivität. In der Implementationsforschung ist man sich schlicht und ergreifend nicht einig darüber, wo, wann und unter welchen Umständen neue Instrumente bessere Resultate erbringen als traditionelle Konzepte. Neben dieser theoretischen Ambiguität im Hinblick auf die Instrumentenwahl verweist unsere Analyse auf zwei zusätzliche Aspekte, welche den – theoretisch unklaren – Nutzen neuer Instrumente in bezug auf deren praktische Anwendung weiter schmälern. So zeigen erstens die von uns untersuchten Beispielsfälle, dass neue Instrumente kaum in ihrer idealtypischen Form anzutreffen sind, sondern Hybride aus traditionellen und neuen Steuerungskomponenten darstellen. Folglich weisen sie teilweise ähnliche Implementationsprobleme wie traditionelle Ansätze auf. Zweitens führen diejenigen Elemente neuer Instrumente, welche trotz deren Hybrid-Charakter wirklich als neu zu charakterisieren sind, keineswegs zu unmittelbar effektiverer Implementation. Vielmehr sorgen fehlende Performance-Vorgaben für ein zusätzliches Defizitpotential gegenüber traditionellen Mustern hierarchischer Intervention. Zusammen genommen lassen sich diese Erkenntnisse auf folgenden Nenner bringen: Zwischen der Wahl des Steuerungstyps und Implementationseffektivität besteht offensichtlich keine einfache kausale Beziehung.

Nun sollte dieses Ergebnis nicht dahingehend interpretiert werden, die Anwendung neuer Steuerungskonzepte als kompletten Fehlschlag abzuhaken und ganz schnell wieder zu alten Methoden zurückzukehren. Ziel der Analyse war es lediglich, zu zeigen, daß neue Instrumente keine Allheilmittel für die Implementationsprobleme europäischer Umweltpolitik darstellen, sondern teilweise neue, teilweise ähnliche Defizite wie bisherige Instrumente aufweisen.

Dies schließt selbstverständlich nicht aus, daß die Implementation neuer Instrumente durchaus mit einigen "Erfolgsstories" aufwarten kann, wie etwa die effektive Umsetzung der Öko-Audit Verordnung in der Bundesrepublik oder der Informationsrichtlinie in Großbritannien. Doch dieses gemischte Bild aus etwas Licht und viel Schatten findet sich – wie ausgeführt – in gleicher Weise für die Umsetzung alter Instrumente. Dieser Befund unterstreicht, daß weder die Form der Steuerung noch das jeweilige Untersuchungsland hinreichend Rückschlüsse erlauben, um die Implementationseffektivität europäischer Umweltpolitik zu erklären.

4 Institutionelle Anpassung als Problem effektiver Implementation

Wenn der Implementationserfolg europäischer Maßnahmen also weder länder- noch policy-bezogen beurteilt werden kann, so stellt sich die Frage, welche anderen Aspekte hierfür in Betracht kommen. Im folgenden schlagen wir hierfür die Anwendung einer institutionalistischen Perspektive vor. Wir argumentieren, daß nicht die Wahl des Steuerungsinstrumentes *per se* den Implementationserfolg europäischer Politik beeinflußt, sondern das Ausmaß institutionellen Anpassungsdrucks, welcher von diesen Policies auf nationale Strukturen und Prozesse ausgeht. Je mehr europäische Maßnahmen institutionelle Anpassungen auf nationaler Ebene verlangen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß institutionelle Beharrungskräfte sich negativ auf den Implementationserfolg dieser Maßnahmen auswirken. Damit ist – um dies vorweg zu betonen - keineswegs gemeint, daß wir nationale Institutionen allesamt als statische, durch nichts und niemand verrückbare Pflöcke betrachten, an denen europäische Policies hoffnungslos "zerbröseln". Vielmehr soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß die Anpassungsfähigkeit nationaler Arrangements gewissen institutionellen Grenzen unterliegt, innerhalb derer durchaus ein gewisses Potential dynamischer Entwicklung gegeben ist.

Unsere institutionelle Argumentation basiert auf zwei Grundannahmen: (1) Effektive Implementation ist grundsätzlich eine Frage effektiver institutioneller Anpassung und (2) das Ausmaß institutionellen Wandels wird begrenzt durch existierende institutionelle Arrangements.

(1) Wenngleich europäische Umweltpolitik primär auf die Definition von Instrumenten und weniger auf direkte institutionelle Vorgaben ausgerichtet ist, so darf nicht übersehen werden, daß vielfach eine enge Kopplung zwischen Steuerungsinstrument und notwendigen institutionellen Voraussetzungen für dessen effektive formelle und praktische Umsetzung besteht. Entscheidungen über Instrumente implizieren daher in gewisser Weise immer auch Entscheidungen über entsprechende institutionelle Arrangements für deren Implementation. Wenngleich das Ausmaß der Kopplung von Instrumenten und Institutionen von Fall zu Fall variieren mag, darf dieses grundlegende

Charakteristikum nicht ignoriert werden.

Der Zusammenhang zwischen Instrumenten und notwendigen institutionellen Voraussetzungen für ihre effektive Implementation wurde schon früh von der Implementationsforschung erkannt. Im Mittelpunkt stand hierbei allerdings die Frage nach einem optimalen Implementations-Design, d.h. es wurde untersucht, welche strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen die bestmögliche Umsetzung einer bestimmten Policy gewährleisten (Pressman/Wildavsky 1973; Scharpf 1978). Im Rahmen einer solchen Design-Perspektive wurde jedoch ein zentraler und in unserem Zusammenhang bedeutsamer Aspekt ausgeblendet: die Tatsache, daß bereits existierende Arrangements an dieses Optimaldesign angepaßt werden mußten. Wie jedoch aus unserer bisherigen Analyse deutlich wird, ist es weniger das Wissen um das richtige institutionelle Design als die Notwendigkeit der institutionellen *Anpassung* bestehender Arrangements an dieses implizite Modell, die die Implementation problematisch macht. *Implementationsprobleme können somit in erster Linie als Probleme institutionellen Wandels begriffen werden.*

(2) Dies führt zu uns zu unserer zweiten Grundannahme: *Effektive institutionelle Anpassung an externe Vorgaben kann generell nur im Rahmen gewisser institutioneller Grenzen erwartet werden.* Es ist eine der wenigen generell akzeptierten Erkenntnisse innerhalb der ansonsten stark divergierenden neo-institutionalistischen Ansätze (Hall/Taylor 1996; Aspinwall/Schneider 1997), daß institutionelle Anpassung an externe Vorgaben – egal, ob diese nun explizit oder implizit wirken – nur selten reibungslos vonstatten geht. Bestehende Institutionen beeinflussen das strategische Handeln von Akteuren, indem sie bestimmte Handlungskorridore eröffnen und gleichzeitig andere Optionen ausschließen. Auf diese Weise strukturieren sie Pfade für die künftige institutionelle Entwicklung.

Nun ist zu betonen, daß – entgegen der hier meist etwas undifferenzierten und damit statischen neo-institutionalistischen Literatur – nicht allem, was gemeinhin als Institution bezeichnet wird⁴, automatisch eine derart stabilisierende und strukturierende Wirkung

⁴ Nicht zuletzt aufgrund dieser Tatsache stoßen unscharfe Definitionskriterien des Institutionenbegriffs, wie sie im Rahmen neo-institutionalistischer Ansätze verwendet werden, immer wieder auf heftige Kritik.

zukommen muß. Um die Grenzen institutioneller Anpassung an europäische Vorgaben auszuloten, bedarf es schon einer etwas differenzierteren Perspektive, um "die Spreu vom Weizen zu trennen". So gehen wir davon aus, daß die Implementation europäischer Politik insbesondere dann problematisch wird, wenn europäische Vorgaben auf ganz besonders stabile, fest verankerte nationale Arrangements "prallen".

Wenngleich wir hier keine "Positivliste" solcher Institutionen präsentieren können, so gibt es doch bestimmte Kriterien und Indikatoren, mit denen im Einzelfall eine entsprechende Einstufung erfolgen kann. In Anlehnung an Krasner (1988) gehen wir davon aus, daß Institutionen ihre handlungsstrukturierende Wirkung und damit Stabilität aus dem Grad ihrer Einbettung in das institutionelle Umfeld beziehen. In bezug auf die "Tiefe" dieser Einbettung stellt sich etwa die Frage, inwieweit Institutionen als kognitive und normative Bezugsrahmen Interessen und Annahmen von Akteuren beeinflussen (Powell/DiMaggio 1991). So strukturieren nationale Verwaltungs- und Rechtstraditionen administratives Handeln nicht nur, indem sie bestimmte Handlungsoptionen mehr oder wenig sinnvoll oder zulässig erscheinen lassen, sondern auch, indem sie das Selbstverständnis der Verwaltung prägen (van Waarden 1995). So erklärt sich etwa der Widerstand der deutschen Verwaltung bezüglich der Informationsrichtlinie nicht allein aus dem Ausmaß der mit der Implementation verbundenen formellen Änderungen. Die Richtlinie stellt auch das obrigkeitsstaatliche Rollenverständnis der deutschen Verwaltung in Frage, welche sich primär als Diener des Staates weniger als rechenschaftspflichtig gegenüber der Gesellschaft verstanden hat (König 1996). Institutionelle Stabilität ergibt sich daneben aus der "Breite" der institutionellen Verankerung. Dies umfaßt nicht nur das Ausmaß der Kopplung mit dem institutionellen Umfeld, sondern auch den institutionellen Einfluß auf die Verteilung von Macht und Ressourcen zwischen verschiedenen Akteuren (Thelen/Steinmo 1992). Als Beispiel für einen hohen Grad institutioneller Breite können die fragmentierten administrativen Strukturen in Deutschland und Spanien angesehen werden, welche in weiten Teilen durch den föderalistischen Staatsaufbau "zementiert" werden (Benz/Götz 1996; Aguilar 1995).

Die Betonung institutioneller Stabilität und Kontinuität ist allerdings nicht gleichbedeutend mit einem statischen Verständnis institutioneller Entwicklung. Vielmehr befinden sich Institutionen gewissermaßen in einem ständigen Prozeß der Anpassung an

ihr Umfeld. Entscheidend ist hierbei jedoch, daß das Ausmaß dieser Anpassungen durch den strukturierenden Einfluß existierender institutioneller Arrangements beschränkt wird: "The process of institutional adaptation to exogenous factors is therefore crucially influenced by endogenous institutional dynamics determined by the institutions' 'roots and routes' - the origins and the paths by which they have arrived where they are" (Olsen 1995, 4). Institutioneller Wandel beschränkt sich daher zumeist auf Aspekte, welche die grundlegende Identität einer Institution nicht in Frage stellen; d.h. "second order changes" (Hall) oder "secondary aspects" (Sabatier 1993). Institutionelle Anpassung basiert auf kontinuierlichen und inkrementellen Anpassungen entlang bestimmter Pfade; fundamentale "Pfadssprünge" geschehen primär in krisenhaften Umbruchsituationen.

Aus diesen Ausgangsüberlegungen ergeben sich verschiedene theoretische Folgerungen im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Instrumentenwahl und Implementationseffektivität sowie die Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems. Beide Aspekte werden in den folgenden Abschnitten näher betrachtet.

4.1 Institutionelle Kompatibilität als Bestimmungsfaktor effektiver Implementation

Die Anwendung einer institutionalistischen Perspektive auf die Implementation europäischer Umweltpolitik macht auf zweifache Weise verständlich, warum die Entwicklung neuer Steuerungskonzepte nicht zu effektiveren Resultaten geführt hat als traditionelle Instrumente.

Erstens folgt aus der oben skizzierten neo-institutionalistischen Sichtweise, daß effektive Implementation nicht von der Instrumentenwahl *per se* beeinflußt wird. Vielmehr hängt sie davon ab, inwieweit die institutionellen Implikationen dieser Instrumente mit den auf nationaler Ebene existierenden Arrangements kompatibel sind. Entsprechend der obigen Ausführungen läßt sich vor diesem Hintergrund effektive Implementation nur so lange erwarten, wie europäische Vorgaben die Anpassungsfähigkeit nationaler Institutionen nicht überstrapazieren. Letzteres ist etwa der Fall, sobald europäische Policies im Widerspruch stehen mit fest in nationalen Traditionen oder Strukturen verwurzelten

administrativen Arrangements.

Wie wir gesehen haben, sind neue Instrumente keineswegs besser geeignet, ein Übersteigen des Anpassungspotentials nationaler Institutionen zu vermeiden. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß neue Instrumente vielfach durch traditionelle Merkmale charakterisiert sind. Daneben bergen sie – ebenso wie klassische Instrumente – die Gefahr institutioneller Gegensätze auf einer grundlegenden Ebene regulatoriver Philosophien oder administrativer Traditionen.

Eine institutionalistische Sichtweise verdeutlicht nicht nur, daß neue Instrumente in gleicher Weise das Potential haben, nationale Institutionen mit zu hohem Anpassungsdruck zu konfrontieren. Sie erklärt - zweitens - auch, warum die hochgelobte Kontextorientierung neuer Instrumente – also das Merkmal, wo sich alt und neu am deutlichsten unterscheiden – in der Praxis nicht zu den gewünschten positiven Effekten im Sinne einer effektiven Implementation geführt hat.

Unterschiedliche Kontextkonstellationen auf nationaler Ebene lassen nicht beliebig im Sinne europäischer Policies modifizieren. Vielmehr ist das Ausmaß solcher Kontextveränderungen durch institutionelle Faktoren begrenzt. Bestehende regulative Arrangements auf nationaler Ebene sind letztlich das Ergebnis eines strategischen Spiels zwischen verschiedenen politischen, administrativen und gesellschaftlichen Akteuren, welches einerseits von den Interessen dieser Akteure und den bestehenden institutionellen *Opportunity Structures* bestimmt wird (Moe 1990). Damit europäische Policies das Ergebnis dieser strategischen Interaktion wirksam modifizieren und damit einen besseren Kontext für ihre Umsetzung stimulieren können, sind demzufolge gewisse Voraussetzungen zu erfüllen: Europäische Policies müssen entweder institutionelle Handlungsressourcen und –grenzen für nationale Akteure oder deren Interessen in ausreichender Weise verändern, damit sie ihre gewünschte Wirkung in der Form eines neuen strategischen Gleichgewichts erzielen. Das heißt, europäische Policies müssen Machtpositionen bzw. Interessenkonstellationen zwischen nationalen Akteuren dergestalt verändern, daß die Befürworter europäischer Politikziele ihre Belange gegenüber potentiellen Gegnern wirksam durchsetzen können. In den von uns betrachteten Fällen waren hierfür vage und diffuse Anreizstrukturen nur in wenigen Konstellationen ausreichend.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen könnte ein stärkerer Fokus auf Probleme institutioneller Anpassung sehr wohl als Bindeglied in der zeitweise polarisierten Debatte zwischen Verfechtern von "top-down" und "bottom-up" Konzepten in der Implementationsforschung fungieren. In beiden Ansätzen werden diese Probleme nicht thematisiert; Institutionen sind eine "black box". "Top-down" Analysten beschäftigen sich primär mit Fragen des problemoptimalen Policy-Designs, ohne zu hinterfragen, daß dessen Umsetzung eventuell durch institutionelle Eigendynamiken beeinträchtigt wird. "Bottom-up" Spezialisten beschäftigen sich mit einer – wie auch immer gearteten – Kategorie von Policy-Kontext, in der Interessen, Annahmen und prozeß-orientiertes Lernen zumeist eine zentrale Rolle spielen, ignorieren jedoch die Tatsache, daß dieser Kontext letztlich durch institutionelle Aspekte strukturiert und damit in seiner Modifizierbarkeit begrenzt wird. Eine stärkere Fokussierung auf Probleme institutioneller Anpassung, welche im Rahmen beider Konzepte bisher nur rudimentär erfolgt, löst letztlich die Differenzen zwischen beiden Ansätzen in einer neuen gemeinsamen Orientierung auf: Wie wir gesehen haben, hängt effektive Implementation eben nicht von einem bestimmten "Steuerungsdogma" ab, sondern von den mit einer konkreten Maßnahme verbundenen Anforderungen zur Anpassung bestehender institutioneller Arrangements.

4.2 "Bounded Problem-Solving": Das Implementationsdilemma europäischer Politik

Welche Rückschlüsse ergeben sich aus den obigen Betrachtungen für die Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems? Unter welchen Bedingungen läßt sich die Implementationseffektivität europäischer Politik und damit die Steuerungskapazität des europäischen Mehrebenensystems optimieren oder zumindest verbessern?

Die Beantwortung dieser Fragen im Lichte unserer bisherigen Überlegungen verweist auf ein Dilemma der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem. Effektive Steuerung verlangt einen Balanceakt bei der Dosierung der institutionellen Anforderungen europäischer Politik. Die institutionellen Kapazitäten der Mitgliedstaaten müssen gefordert, dürfen jedoch nicht überfordert werden. Anders formuliert:

Steuerungsanspruch und Steuerungswirklichkeit müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen (Timmermans et al. 1998).

Sind die institutionellen Anforderungen europäischer Politik zu gering, mag zwar deren Umsetzung effektiv sein, gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, welche Probleme mit derart "zurechtgestutzten" Programmen überhaupt noch gelöst werden können. Was kann eine Policy bewegen, die eigentlich gar nichts mehr bewegen soll? Ein umgekehrtes Problem liegt vor, wenn institutionelle Anpassungskapazitäten auf nationaler Ebene überfordert werden. Die lobenswertesten und rationalsten Steuerungsabsichten nützen nichts, wenn europäische Politik die institutionellen Hürden ihrer praktischen Umsetzung nicht nehmen kann. Was kann eine Policy bewegen, die zuviel bewegen will?

Die Lösung dieses Dilemmas von entweder zuviel oder zu wenig europäischen Vorgaben verlangt letzten Endes die Gestaltung von europäischer Politik in Abhängigkeit von bestehenden institutionellen Voraussetzungen auf nationaler Ebene. Europäische Vorgaben müssen so gestaltet sein, daß ihre Implikationen einerseits nicht in Widerspruch stehen zu grundlegenden institutionellen Arrangements auf nationaler Ebene, andererseits aber – um überhaupt einen Unterschied zu machen – dennoch eine gewisse institutionelle Dynamik implizieren (vgl. Cerych/Sabatier 1986). Effekte Governance im europäischen Mehrebenensystem verlangt eine optimale Ausschöpfung der Anpassungskapazität nationaler Institutionen.

Nun kann man sicherlich argumentieren, daß – zumindest aus theoretischer Sicht – neue Instrumente grundsätzlich besser geeignet sein müßten, solche dynamischen Prozesse in Gang zu setzen. Im Gegensatz zu klassischen Steuerungskonzepten böten neue Instrumente zumindest den Vorteil, daß sie durch ihre explizite Kontextorientierung in stärkerem Maße bewirken, daß es überhaupt zu institutionellen Veränderungen auf nationaler Ebene kommt. Wie wir gesehen haben, ist dieses theoretische Potential jedoch durch vielerlei Defizite in der praktischen Anwendung beschränkt: Entweder verlangen neue Instrumente zuviel (und haben damit das gleiche Problem wie alte Instrumente) oder zu wenig, um dynamische Anpassungsprozesse wirksam in Gang zu setzen.

5 Schlußbetrachtung

Die Bedingungen für effektive Steuerung im europäischen Mehrebenensystem ergeben sich nicht nur aus der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU, sondern auch aus der Frage, ob und inwieweit diese Entscheidungen tatsächlich umgesetzt werden. Effektive Implementation europäischer Politik ist daher ein wichtiger Indikator für die Steuerungskapazität der EU. Den negativen Auswirkungen defizitärer Implementation ist jedoch erst in den letzten Jahren verstärkte politische Aufmerksamkeit zuteil geworden. Speziell in der europäischen Umweltpolitik, dem Paradebeispiel für ineffektive Implementation, ist es in diesem Zusammenhang zu einer grundlegenden Umorientierung in der Instrumentenwahl gekommen. An die Stelle klassischer hierarchischer Intervention treten zunehmend neue Steuerungskonzepte, welche durch eine "bottom-up" Philosophie gekennzeichnet sind. Anpassungsflexibilität und Kontextorientierung heißen die neuen Zauberworte, um die primär auf die zu detaillierten und rigiden hierarchischen Instrumente zurückgeführten Implementationsdefizite zu beheben. Kontrastiert man die hochgesteckten Erwartungen jedoch mit der empirischen Realität, so bleibt von dem ursprünglichen Zauber nicht mehr viel übrig: Empirische Analysen belegen, daß neue Instrumente bisher keineswegs zu besseren Implementationsergebnissen führten als traditionelle Konzepte.

Wie unsere Analyse zeigt, läßt sich dieser zunächst überraschende Befund anhand mehrerer Probleme erklären. So deutet zunächst die Ambiguität und Widersprüchlichkeit implementationstheoretischer Erkenntnisse darauf hin, daß zwischen Instrumentenwahl und Implementationseffektivität kein einfacher kausaler Zusammenhang besteht. Generelle Aussagen, wann und ob entweder alte oder neue Instrumente bessere Ergebnisse bringen, lassen sich nach dem gegenwärtigen Stand der Implementationsforschung nicht treffen. Neben dieser theoretischen Ambivalenz verweisen unsere näher betrachteten Beispielfälle darauf, daß die idealtypische Anwendung neuer Instrumente mit praktischen Problemen konfrontiert ist, welche ihre Überlegenheit gegenüber traditionellen Konzepten zusätzlich in Frage stellen. Einerseits treten neue Konzepte selten in reiner Form auf, sondern sind Hybride aus alten und neuen Steuerungselementen. Folglich teilen sie viele Implementationsprobleme der

traditionellen Konzepte. Auf der anderen Seite birgt die Offenheit und explizite Kontextorientierung zusätzliches Potential für potentielle Implementationsdefizite, was zu der Frage berechtigt, ob neue Instrumente wirklich besser sind als alte.

Wir haben zu zeigen versucht, daß die obigen Probleme letztlich eine gemeinsame Wurzel haben: die begrenzte Anpassungskapazität nationaler Institutionen an entsprechende Vorgaben europäischer Programme, welcher sowohl in der Theorie als auch in der politischen Praxis eine zu geringe Beachtung geschenkt wird. So verweist eine institutionalistische Perspektive darauf, daß die Implementationseffektivität europäischer Policies weniger durch die Wahl des Steuerungsmodus *per se* beeinflusst wird, sondern durch das Ausmaß der von diesen Policies implizierten Anpassungszwänge für administrative Strukturen und Prozesse auf nationaler Ebene.

Effektive Steuerung im europäischen Mehrebenensystem steht damit vor einem schwierigen Problem. Um Steuerungsanspruch und –wirklichkeit in Einklang zu bringen helfen keine einfachen Faustregeln, die sich an Idealtypen von "top-down" oder "bottom-up" Steuerung orientieren. Vielmehr setzt dieses Ziel die Anwendung eines weitaus feineren Rasters voraus: Die Anforderungen europäischer Politik dürfen die Anpassungskapazität nationaler Institutionen weder über- noch unterfordern. Wie dieser Balanceakt angesichts der divergierenden institutionellen Voraussetzungen in 15 Mitgliedstaaten und den hier nicht thematisierten Problemen des europäischen Entscheidungsprozesses am besten bewältigt werden kann, dürfte ein wichtiges Feld künftiger Forschungsaktivitäten zum europäischen Mehrebenensystem sein.

Literatur

Aguilar, Susana (1995): *Subsidiarity, Shared Responsibility and the Spanish Autonomous Regions*, paper presented at the Conference on "Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy", Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence, 4-5 May 1995.

Alder, John (1993). Environmental Impact Assessment - The Inadequacy of English Law. *Journal of Environmental Law* 5 (2), 203-20.

- Aspinwall, Mark und Gerald Schneider (1997). Same Menu, Separate Tables. The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. Paper presented at the 1997 research session of the European Consortium of Political Research, Bergen, 18-21 September.
- Baier, Vicki E., James G. March, und Harald Sætren (1990). *Implementierung und Ungewißheit*. In: James G. March, (Hrsg.), *Entwicklung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler, 170-184.
- Bailey, Patricia (1997). The Implementation of EU Environmental Policy in France. In: Christoph Knill (Hrsg.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*. Florence: European University Institute.
- Benz, Arthur und Klaus H. Goetz (1996). The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda. In: Arthur Benz und Klaus H. Goetz, (Hrsg.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot: Dartmouth, 1-26.
- Berman, Paul (1980). *Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations*. In: Helen Ingram und Dean Mann, (Hrsg.). *Why Policies Succeed or Fail*. London: Sage, 205-27.
- Börzel, Tanja A. (1997). The Implementation of EU Environmental Policy in Spain. In: Christoph Knill (Hrsg.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*. Florence: European University Institute.
- Bouma, Jan Jaap (im Erscheinen). Environmental Management Systems and Audits as Alternative Environmental Policy Instruments. In: Christoph Knill und Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy: New Approaches to an Old Problem*. Manchester: Manchester University Press.
- Burmeister, Joachim H. und Gerd Winter (1990). Akteneinsicht in der Bundesrepublik. In: Gerd Winter, (Hrsg.), *Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen*. Baden-Baden: Nomos, 87-128.
- Caddy, Joanne und Marieava Favoino (1997). The Implementation of EU Environmental Policy in Italy. In: Christoph Knill (Hrsg.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*. Florence: European University Institute.
- CEC (Commission of the European Communities) (1993). *Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (Commission of the European Communities) (1993a). Commission (1993). *Report*

from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Brussels: Commission of the European Communities

CEC (Commission of the European Communities) (1996). Thirteenth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (1995). Luxembourg: Office for Official Publications of the EC

Cerych, Ladislav und Paul Sabatier (1986). *Great Expectations and Mixed Preferences: The Implementation of European Higher Education Reforms.* Stoke on Trent, UK: Trentham Books.

Collins, Ken und David Earnshaw (1992). *The Implementation and Enforcement of European Community Environment Legislation.* Environmental Politics, 1 (4), 213-249.

Cupei, Jürgen (1994). *Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG durch UVP? Eine vergleichende Analyse der Umsetzung der UVP-Richtlinie in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden.* Baden-Baden: Nomos.

Damaska, Mirian R. (1986). *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process.* New Haven: Yale University Press.

Dyson, Kenneth (1980). *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution.* Oxford: Martin Robertson.

European Parliament (EP) (1993). *Application of Principle of Subsidiarity to Environment and Consumer Policy.* Europe Environment 402 (January 1993).

European Parliament (EP) (1996), Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection. Working document on implementation of Community environmental law (Rapporteur: Ken Collins), PE 219.420, Brussels.

Golub, Jonathan (1993). *Recasting EU Environmental Policy: Subsidiarity and National Sovereignty.* In Ute Collier, Jon Golub, und Alexander Kreher, (Hrsg.). *Subsidiarity and Shared Responsibility New Challenges for EU Environmental Policy.* Nomos.

Haigh, Nigel (1996). *The Manual of Environmental Policy: the EC and Britain.* London: Catermill Publishing.

Hall, Peter A. und Rosemary C. R. Taylor (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms.* MPIFG Discussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Héritier, Adrienne, Christoph Knill und Susanne Mingers (1996). *Ringling the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State.* Berlin: de Gruyter.

- Ingram, Helen und Anne Schneider (1990). *Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes*. *Journal of Public Policy* 10 (1), 67-88.
- Kimber, Clíona (im Erscheinen). Implementing European Environmental Policy and the Directive on Access to Environmental Information. In: Christoph Knill und Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy: New Approaches to an Old Problem*. Manchester: Manchester University Press.
- Knill, Christoph (1998). *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions on European Policy-Making*. *Journal of Public Policy* 18 (1), 1-28.
- Knill, Christoph und Andrea Lenschow (1998). *Coping with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany*. *Journal of European Public Policy* 5(4).
- König, Klaus (1996). Unternehmerisches oder exekutives Management—die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung. *Verwaltungs-Archiv* 87 (1), 19-37.
- Krämer, Ludwig (1992). *Focus on European Environmental Law*. London, Sweet & Maxwell.
- Krasner, Stephen D. (1988). *Sovereignty: An Institutional Perspective*. *Comparative Political Studies* 21 (1), 66-94.
- Lane, Jan-Erik (1995). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Linder Stephen und B. Guy Peters (1989). *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*. *Journal of Public Policy* 9 (1), 35-58.
- Lipsky M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (1996). *Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland*. In: Gertrude Lübbe-Wolff, Hrsg., *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 77-106.
- Mayntz, Renate (1983). *Implementation von regulativer Politik*. In: Renate Mayntz, Hrsg. *Implementation politischer Programme II*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 50-74.
- Mény, Yves (1993). *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, Terry M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization* 6 (Special Issue), 213-53.
- Montricher, Nicole de (1996). France: In Search of Relevant Changes. In: Johan P. Olsen und B. Guy Peters, (Hrsg.), *Lessons from Experience. Experimental Learning and Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, 243-77.

- Olsen, Johan P. (1995). *Europeanization and Nation State Dynamics*. Working Paper 9/95. Oslo: ARENA.
- Peters, B. Guy (1993). *Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht "von unten" und die Sicht "von oben"*. In: Adrienne Héritier, Hrsg., *Policy-Analyse. Kritik und Neuroorientierung*, PVS Sonderheft 24/1993, 289-306
- Powell, Walter W. und Paul J. DiMaggio (Hrsg.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press
- Pressman, J. und A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkely: University of California Press.
- Sabatier, Paul A. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research*. *Journal of Public Policy* 6, 21-48.
- Sabatier, Paul A. (1993). *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*. In: Adrienne Héritier, Hrsg., *Policy-Analyse. Kritik und Neuroorientierung*, PVS Sonderheft 24/1993, 116-148.
- Scharpf, Fritz W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives*. In: Kenneth Hanf und Fritz W. Scharpf, Hrsg. *Interorganizational Policy-Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage, 345-70.
- Scharpf, Fritz W. (1985). *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*. *Politische Vierteljahresschrift* (4), 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1994). *Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt*. MPIFG Discussion Paper 94/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scherzberg, Arno (1994). *Freedom of Information - deutsch gewendet: Das neue Umweltinformationsgesetz*. *Deutsches Verwaltungsblatt* 109, 733-745.
- Thelen, Kathleen und Sven Steinmo (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. In: Kathleen Thelen, Sven Steinmo, und Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Timmerman, Arco et al. (1998). *The Design of Policy Instruments: Perspectives and Concepts*. Paper presented at the 56th Annual Meeting of the Midwest Political Science association, Chicago, 23-25 April.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt: Campus.
- Winter, Gerd (1996). *Freedom of Environmental Information*. In: Gerd Winter, (Hrsg.), *European Environmental Law. A Comparative Perspective*. Aldershot: Dartmouth, 81-94.

- Wright, Robert (im Erscheinen). Implementing Voluntary Policy Instruments: the experience of the EU Ecolabel Award Scheme. In: In: Christoph Knill und Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy: New Approaches to an Old Problem*. Manchester: Manchester University Press.
- Zito, Anthony R. und Michelle Egan (1997). Environmental Management Standards, Corporate Strategies and Policy Networks. Manuscript. Florence: European University Institute.