

2. Anforderungen an die Implementation und Verankerung von Europafähigkeit

Europafähigkeit hat sich in den letzten Jahren zu einem häufig gebrauchten Begriff in der Praxis der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung entwickelt. Ausgangspunkt für diese Entwicklung bildet vor allem der große Einfluss des Unionsrechts auf das Verwaltungshandeln.⁹¹ Eine weite Definition von Europafähigkeit liefert *Speer*, der darunter die Gesamtheit von Eigenschaften und Fähigkeiten des Personals fasst, die notwendig sind, um europäische Angelegenheiten in einer öffentlichen Verwaltung wahrnehmen zu können.⁹² Darunter fällt einerseits die Fähigkeit der Verwaltungsbediensteten der verschiedenen Ebenen, europäische Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse umzusetzen und zu beachten und andererseits die eigenen Interessen in das europäische Institutionengefüge oder in die nationale Europapolitik einzubringen.⁹³ Man kommt dementsprechend immer wieder auf das Verständnis einer passiven und aktiven Europafähigkeit zurück, das entscheidend vom Land Baden-Württemberg geprägt wurde.⁹⁴ Dies zeigt einerseits, dass der Verwaltungspraxis bei den Diskussionen um Europafähigkeit eine zentrale Rolle zukommt. Andererseits lässt dieser Umstand aber auch vermuten, dass es bislang weder der Politik- noch der Verwaltungswissenschaft gelungen ist, ein tragfähiges Konzept von Europafähigkeit mit eigenen Kategorien der Europafähigkeit zu entwickeln,⁹⁵ weshalb diese Lücke aufgrund der hohen Betroffenheit anscheinend von der Praxis selbst geschlossen wurde.

Auch wenn die wissenschaftliche Beschäftigung mit Europafähigkeit noch wenig ausdifferenziert ist, so scheint sie doch eine wichtige Bedeutung im Implementationssystem europäischer Politik einzunehmen, da ohne bestimmte Fähigkeiten der handelnden Akteure der Implementationsebene europäisches Recht nicht unionsrechtskonform und europäische Programme nicht effektiv umgesetzt werden können. Damit wird Europafähigkeit zu einer Voraussetzung, um den Anforderungen von Europäisierungsprozessen gerecht zu werden und gleichzeitig die Legitimität europäischer Politik sicherzustellen.⁹⁶

91 *Furtak* 2014: Kompetenz für Europa, S. 59.

92 *Speer* 2007: Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes, S. 128.

93 *Furtak* 2014: Kompetenz für Europa, S. 60.

94 Siehe dazu u. a. *Große Hüttmann/Eppler* 2009: Die Landespolitik Baden-Württembergs, S. 19.

95 *Speer* 2007: Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes, S. 147.

96 Siehe *Kese/Zimmermann* 2012: Die subnationalen Verwaltungen als Legitimationsgaranten, S. 303–304.

Im Folgenden wird deshalb die **erste These** der Arbeit überprüft und nach Anhaltspunkten für das Fehlen von trennscharfen wissenschaftlichen Begriffskategorien für Europafähigkeit gesucht. Dafür werden zunächst Strukturelemente des Implementationssystems europäischer Politik anhand des politikwissenschaftlichen Schrifttums herausgearbeitet, um darauf aufbauend Europafähigkeit als Voraussetzung für eine effektive und effiziente Implementation harter und weicher Steuerungsinstrumente der EU näher zu bestimmen. Die thematische Verankerung von Europafähigkeit im Implementationssystem der EU macht eine Verbindung zur politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung offenkundig, was allerdings im bisherigen Schrifttum nur vereinzelt erkannt wird.⁹⁷ Mit der Verbindung mit Implementationsprozessen soll gezeigt werden, dass eine Ausrichtung auf personelle Europakompetenzen vermutlich zu kurz gegriffen erscheint, da die Implementation sekundärrechtlicher Bestimmungen eine Aufgabe politischer Steuerung ist.⁹⁸ Denn nur auf diese Weise kann eine effektive und effiziente Implementation sichergestellt werden.

Es wird argumentiert, dass eine effektive und effiziente Implementation dabei nicht in das Belieben der Akteure der Implementationsebene fällt, sondern dazu eine Verpflichtung besteht, damit der Impact der europäischen Mehrebenenpolitik sichergestellt werden kann. Diese Verpflichtung wird zunächst aus politikwissenschaftlicher Perspektive begründet. Im Hinblick auf die effektive Implementation erfolgt dies anhand der Debatte um die Output-Legitimität europäischer Politik, der im europäischen Mehrebenensystem ein besonders hohes Legitimitätspotenzial zugesprochen wird.⁹⁹ Demnach wird die Effektivität zu einem zentralen Faktor, damit der erreichte Impact von den Bürgern akzeptiert wird.¹⁰⁰ Die Verpflichtung zur effizienten Implementation wird mit der Debatte um die Throughput-Legitimität begründet. Diese zielt stärker auf die Notwendigkeit ab, Implementationsprozesse transparent und effizient zu steuern, damit sie von den Bürgern akzeptiert und bewertet werden können. Verstärkt wird die politikwissenschaftliche Argumentation zusätzlich durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den mit-

97 Als Ausnahme kann hier auf *Münch* 2006: Emanzipation der lokalen Ebene, S. 31–76 verwiesen werden.

98 Um dies zu verdeutlichen, soll an dieser Stelle ein Verweis auf die Implementation von Richtlinien der EU ausreichen, deren Umsetzung zunächst eines Transformationsakts im legislativen Gesetzgebungsverfahren bedarf, der dann von den zuständigen Behörden durchgeführt und dessen Umsetzung überwacht und evaluiert werden muss; siehe dazu ausführlich unter 2.1.2.

99 Siehe u. a. *Kese/Zimmermann* 2012: Die subnationalen Verwaltungen als Legitimationsgaranten, S. 301.

100 *Heinelt* 2011: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation, S. 97.

gliedstaatlichen Behörden und den EU-Organen gem. Art. 4 Abs. 3 EUV. Dieses Loyalitätsprinzip erfordert eine Folgebereitschaft der Akteure der Implementationsebene gegenüber EU-Vorgaben.

Anschließend wird der aktuelle Diskussionsstand zur Europafähigkeit in der Politikwissenschaft daraufhin untersucht, ob Steuerungsaspekte darin bereits berücksichtigt werden. Es wird vermutet, dass dies aufgrund der Konzentration auf personelle Aspekte auf aktuelle Europafähigkeitsdebatten derzeit nicht in adäquater Weise zutrifft. Folglich muss auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem Fähigkeitsbegriff als Begriffsbestandteil erfolgen und geklärt werden, ob sich dieser tatsächlich nur auf personelle Fähigkeiten im Sinne von Kompetenzen beziehen kann. Das Ziel dieses Kapitels besteht also gerade nicht darin, aus dem Diskussionsstand zur Europafähigkeit eine geeignete Begriffsdefinition herauszufiltern, mit der im weiteren Verlauf gearbeitet werden kann. Ziel ist es vielmehr, an das gegenwärtige Verständnis von Europafähigkeit Problemfragen zu stellen, die einer Schaffung eines neuen Begriffsverständnisses von Europafähigkeit bedürfen. Die Notwendigkeit dafür wird aus der Zunahme strategischer Steuerungsprozesse in der Governance-Architektur der EU begründet.

2.1 Das Implementationssystem europäischer Politik

Wenn Europafähigkeit in dieser Arbeit als Steuerungsaufgabe aufgefasst werden soll, um eine effektive und effiziente Implementation europäischer Vorgaben zu gewährleisten, müssen zunächst die Strukturelemente des Implementationssystems europäischer Politik näher beschrieben werden. Die Implementationphase wird deshalb anhand des Schrifttums der europawissenschaftlich ausgerichteten Policyforschung als Schnittstelle einer wirkungsorientierten Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem dargestellt. Gleichzeitig lassen sich aufgrund der Ebenenverflechtung in der Politikformulierung und -implementation Informations-, Reibungs- und Effektivitätsverluste erkennen.¹⁰¹ Insbesondere die weitgehende Handlungsautonomie der Akteure der zuständigen Implementationsebene in den Mitgliedstaaten bei der Implementation trägt dazu bei, dass die Steuerungsin-tention von dezentralen Akteuren verändert und beeinträchtigt werden kann.¹⁰² Dies steht dem Erfordernis der Wirkungsorientierung grundsätzlich entgegen, dass die Implementation in hohem Maße zielorientiert ausgerichtet sein muss, damit sich die Ziele ex post auch tatsächlich einstellen. Für eine zielorientierte Politik ist es notwendig, dass die beteiligten Akteure politisch steuern.¹⁰³ Deshalb soll die Implementation im europäischen Mehrebenensystem als Steuerungsaufgabe beschrieben werden.

101 *Weiß* 2010: Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 15.

102 *Tömmel* 2014: Das politische System der EU, S. 261.

103 *Hoffmann-Riem* 2000: Innovationssteuerung durch die Verwaltung, S. 156.

2.1.1 Implementation als Steuerungsaufgabe

Implementation bezeichnet die Phase der Durchführung und Umsetzung eines politischen Programms durch die Institutionen und Organisationen, die Teile des politisch-administrativen Apparats sind.¹⁰⁴ In dieser Phase werden politische Programme in konkrete Handlungen und Aktivitäten durch die mit der Umsetzung und Durchführung dieser Programme betrauten Verwaltungsebenen und -einheiten umgewandelt.¹⁰⁵ Der Erfolg eines politischen Programms hängt folglich in hohem Maße von den Handlungen der politikimplementierenden Institutionen und Akteure ab.¹⁰⁶ *Beyme* deutet darauf hin, dass die parlamentarische Entscheidung nur der Beginn eines mühsamen Implementationsprozesses ist.¹⁰⁷ Die Implementationsforschung untersucht dabei die Voraussetzungen, die geschaffen werden müssen, damit sich der politische Wille auch in einem Implementationsergebnis wiederfindet.¹⁰⁸ Bei funktionalen Definitionen des Implementationsbegriffs stehen harte Steuerungsinstrumente in Form von rechtlichen Normen im Vordergrund.¹⁰⁹ Der politikwissenschaftliche Implementationsbegriff kann sich zudem auf die Umsetzung von Programmen, Strategien oder sonstigen Zielvorstellungen beziehen.

Das Phasenergebnis des Implementationsprozesses wird im politikwissenschaftlichen Schrifttum als Output bezeichnet.¹¹⁰ Dabei handelt es sich *„also um die staatlichen Interventionen und Leistungen, mit denen versucht wird, das Verhalten von Akteuren zu verändern.“*¹¹¹ Das bedeutet, dass ein Output nicht zwangsweise zur gewünschten Problemlösung beiträgt. Dazu bedarf es zusätzlich der Institutionalisierung von Regeln und der Bereitstellung von administrativen Maßnahmen, Instrumenten oder Services.¹¹² Aussagen über die Effektivität eines Implementationsprozesses können erst

104 *Jann/Wegrich* 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse, S. 94.

105 *Knill/Tosun* 2010: Politikgestaltung in der Europäischen Union, S. 116.

106 *Kevenhörster* 2006: Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen von Politik, S. 23.

107 *Beyme* 2008: Implementation, S. 8.

108 *Ebinger* 2013: Wege zur guten Bürokratie, S. 34.

109 *Szukala* 2012: Das Implementationssystem europäischer Politik, S. 31.

110 *Jann/Wegrich* 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse, S. 83.

111 Ebd.

112 *Draude/Schmelzle/Risse* 2012: Grundbegriffe der Governanceforschung, S. 17.

anhand der Wirkungsindikatoren des Outcomes und Impacts getroffen werden.¹¹³ Outcome beschreibt in der Policyforschung die Durchsetzung einer Maßnahme gegenüber den Steuerungsadressaten mit dem Ziel, ihre tatsächliche Umsetzung sicherzustellen.¹¹⁴ Stellt sich die Regelanwendung („Compliance“) durch die Steuerungsadressaten ein, für die oftmals Verhaltensänderungen erforderlich sind, so wird dies als Impact bezeichnet.¹¹⁵ Ziel ist die tatsächliche Umsetzung und Beachtung der Maßnahmen, was in einer Ex-post-Perspektive bewertet werden kann.¹¹⁶ Erst wenn der intendierte Impact eintritt, kann überhaupt von einer effektiven Implementation gesprochen werden. Ohne einen effektiven Vollzug kann folglich weder die einheitliche Wirkung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten noch die Durchführung seines Anwendungsvorrangs vor nationalem Recht gewährleistet werden.¹¹⁷ Eine effektive Implementation setzt dabei in der Regel eine Verhaltensänderung der Akteure, die für die Implementation zuständig sind, voraus.¹¹⁸ Impact bezeichnet folglich die Erreichung eines langfristigen, strategischen Ziels.¹¹⁹ Der Impact kann also an der Erreichung der intendierten Ziele bewertet werden.¹²⁰ Eine Steuerungsintervention kann vom Output bis zum tatsächlichen Impact in Form einer Wirkungskette nachvollzogen werden,¹²¹ was in nachfolgender Abbildung grafisch dargestellt wird.

113 Siehe zu dieser Terminologie in der Politikwissenschaft u. a. *Dose* 2008 *Steuerung*, S. 125 und *Ebinger* 2013: *Wege zur guten Bürokratie*, S. 47. In der verwaltungsbezogenen Managementtheorie verwenden *Pollitt* und *Bouckaert* für Outcome den Begriff „intermediate outcome“ und für Impact den Begriff „final outcome“; siehe *Pollitt/Bouckaert* 2011: *Public Management Reform*, S. 16. Inhaltlich weicht diese Begriffsbezeichnung allerdings nicht von der politikwissenschaftlichen Begriffsdefinition ab. Auch herrscht in der Politikwissenschaft keine Einigkeit darüber, in welcher Rangfolge sich die Wirkungskette zusammensetzt. So stellt beispielsweise *Beck* die Wirkungskette vom Output über den Outcome bis hin zum Impact auf; siehe dazu *Beck* 2015: *Evidenzbasierte Politikentwicklung*, S. 13. Für die Verwendung der Reihenfolge Output, Outcome und Impact spricht, dass die Europäische Kommission, insbesondere im Falle der Kohäsionspolitik, Output-, Result- und Impact-Indikatoren verwendet, um die Wirkung von Interventionen durch die ESI-Fonds zu messen; siehe *European Commission* 2015: *Guidance Document on Monitoring and Evaluation*, S. 5.

114 *Szukala* 2012: *Das Implementationssystem europäischer Politik*, S. 32.

115 *Ebd.*

116 *Beck* 2015: *Evidenzbasierte Politikentwicklung*, S. 13.

117 *Bieber/Epiney/Haag* 2013: *Die Europäische Union*, S. 225.

118 *Sandfort/Moulton* 2015: *Effective Implementation in Practice*, S. 12.

119 *Beyme* 2008: *Implementation*, S. 9.

120 *Ebinger* 2013: *Wege zur guten Bürokratie*, S. 47.

121 *Dose* 2008: *Problemorientierte staatliche Steuerung*, S. 125.

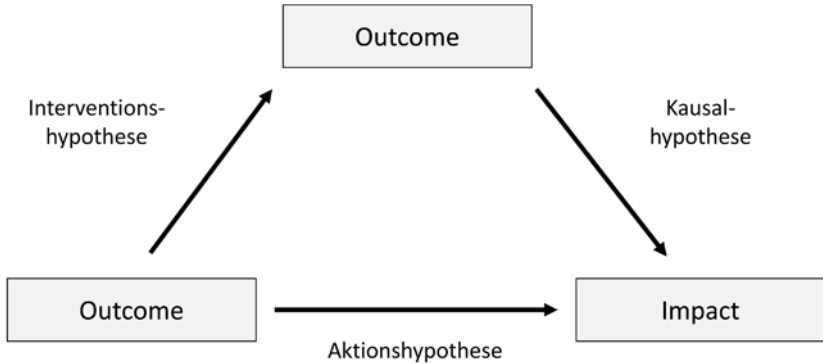


Abbildung 1: Wirkungskette der Implementationsphase¹²²

Daraus folgt erstens, dass eine politische Maßnahme erst dann als erfolgreich bewertet werden kann, wenn sich der intendierte Impact ex post eingestellt hat. Um dies sicherzustellen, muss zweitens die Durchführung und Umsetzung eines regulativen Outputs während der Implementierung überwacht werden, um bei tendenzieller Zielabweichung gegebenenfalls frühzeitig gegensteuern zu können.¹²³ Dazu müssen in öffentlichen Verwaltungen Messsysteme für verschiedene Zielsetzungen eingerichtet werden, die Teil eines Managementkonzepts sein müssen.¹²⁴ Drittens muss eine effektive Implementation laufend und ex post evaluiert werden, um Aussagen über den Zielerreichungsgrad treffen zu können.¹²⁵

Aus der Notwendigkeit der Erfolgsmessung von Implementationsvorhaben folgt, dass die Handlungen der Akteure der Implementationsebene, an die die supranationale Ebene ganz bestimmte Ziele und Erwartungen richtet, gesteuert werden müssen, um die intendierten Ziele im Implementationsprozess effektiv zu erreichen. Implementation wird deshalb im Wesentlichen zu einer Steuerungsaufgabe, da Steuerung die Erzeugung gewünschter Wirkungen bei gleichzeitiger Vermeidung unerwünschter Ergebnisse zum Ziel hat.¹²⁶ Im Falle des Implementationssystems der EU werden diese Wirkungen in Form von Zielformulierungen von der europäischen Ebene vorgegeben.

122 Eigene Darstellung in Anlehnung an ebd. S. 129.

123 Döhler 2007: Politische Steuerung der Verwaltung, S. 27.

124 Siehe Bouckaert 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung, S. 362–364.

125 Wollmann 2009: Kontrolle in Politik und Verwaltung, S. 382; siehe auch Windhoff-Héritier 1980: Politikimplementation, S. 5–6.

126 Siehe zu diesem Steuerungsverständnis Hoffmann-Riem 2000: Innovationssteuerung durch die Verwaltung, S. 156.

Nach einer gängigen Definition in der Politikwissenschaft handelt es sich bei politischer Steuerung um eine konzeptionell orientierte Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch staatliche Instanzen.¹²⁷ Politische Steuerung ist demnach die intentionale Handlungskoordination eines Akteurs durch einen anderen Akteur, die einen Beitrag zur Gemeinwohlorientierung leisten soll.¹²⁸ Durch Steuerung soll also auf ein anderes System Einfluss genommen werden mit dem Ziel der Verhaltens- und Zustandsveränderung, weshalb die Steuerungsabsicht in den Mittelpunkt rückt.¹²⁹ Die Einflussnahme auf die Akteure soll mittels konkreter Zielvorgaben erfolgen.¹³⁰ Dabei rückt der Prozess vom Zustandekommen bis hin zur Wirkung politischer Interventionen in den Fokus.¹³¹ In der Politikwissenschaft werden diesbezüglich immer stärker die administrativen Kapazitäten und Ressourcen als zentrale Faktoren zur effektiven Erreichung des Impacts betrachtet.¹³²

Da in den Steuerungskonzepten der siebziger Jahre der Staat als die zentrale Planungs- und Lenkungsinstanz emporgehoben wird,¹³³ hat sich ein akteurszentrierter Steuerungs-begriff herausgebildet. Zentral ist bei Konzepten der politischen Steuerung die Unterscheidung in einen Steuerungsakteur und einen Steuerungsadressaten. Der Steuerungsakteur versucht mittels eines planvollen Instrumenteneinsatzes, die Handlungsoptionen der Steuerungsadressaten in seinem Sinne zu beeinflussen und zu strukturieren,¹³⁴ um ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen.¹³⁵ Folglich besteht eine Wirkungsbeziehung zwischen den Steuerungsinterventionen und den Ergebnissen.¹³⁶ Politische Steuerung bleibt demnach auf einen hierarchischen Modus beschränkt, der auf einem eindeutig erkennbaren Über- und Unterordnungsverhältnis basiert¹³⁷ und die Handlungsautonomie der untergeordneten Ebenen erheblich einschränkt.¹³⁸

127 *Mayntz* 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, S. 92.

128 *Wegrich* 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, S. 34; siehe auch *Mayntz* 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, S. 92. Eine Auseinandersetzung mit dem politischen Steuerungs-begriff aus historischer Perspektive ist bereits an mehreren Stellen erfolgt und soll hier nicht wiederholt werden. Es wird auf die folgenden Beiträge verwiesen: *Schuppert* 2008: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel, S. 79–106; *Schwickert* 2011: Strategieberatung im Zentrum der Macht, S. 28–47; *Peucker* 2011: Bürokratie und Demokratie in Europa, S. 41–46.

129 *Voigt* 1993: Staatliche Steuerung aus interdisziplinärer Perspektive, S. 291.

130 *Faust/Lauth* 2006: Politikfeldanalyse, S. 302.

131 *Roth* 2005: Politische Steuerung, S. 86.

132 *Matthews* 2012: Governance and State Capacity, S. 281.

133 *Mayntz* 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, S. 12.

134 *Göhler* 2010: Neue Perspektiven politischer Steuerung, S. 37.

135 *Peucker* 2011: Bürokratie und Demokratie in Europa, S. 43.

136 *Mayntz* 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, S. 95.

137 *Wegrich* 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, S. 33.

138 *Börzel* 2008: European Governance, S. 63.

Hierarchische Steuerungsinstrumente werden auch als harte Steuerungsinstrumente bezeichnet, die sich dadurch auszeichnen, dass sie in vertikalen Akteursbeziehungen zwischen Steuerungsakteur und -adressat vorkommen.¹³⁹ Der harte Steuerungsmechanismus ist hoch formalisiert und verlangt nach festen Regeln und Strukturen.¹⁴⁰ Er erzeugt die gewünschten Verhaltensweisen nach dem Muster „Befehl und Gehorsam“ und findet daher üblicherweise in rein hierarchisch strukturierten Beziehungen Anwendung.¹⁴¹ Hierarchie gilt als wichtigstes Organisationsprinzip einer staatlichen Exekutive, da es die notwendige vertikale Gliederung arbeitsteiliger und formalisierter Leistungssysteme schafft, wobei die Verantwortlichkeit stets bei der zentralen Ebene verbleibt.¹⁴² Typisches Steuerungsinstrument ist deshalb das Recht, das gegebenenfalls mit Sanktionen durchgesetzt werden kann. Die Steuerungsadressaten müssen sich an die gesetzten Normen halten, ansonsten drohen Sanktionen.¹⁴³ Die unteren Hierarchieebenen werden mittels Weisungen zu konformem Handeln bewogen.¹⁴⁴ Materiell-rechtliche Gebote und Verbote kommen typischerweise im Strafrecht und vor allem im vollzugsbedürftigen Verwaltungsrecht zum Einsatz.¹⁴⁵

Weiche Steuerungsmechanismen hingegen kommen ohne die Differenzierung zwischen „oben“ und „unten“ aus und laufen informell ohne festgelegte Verfahren horizontal ab.¹⁴⁶ Im Gegensatz zu harten Steuerungsmechanismen ist aufgrund des Fehlens von Sanktionsmitteln nicht gesichert, dass auf eine Aktion als Ursache auch eine bestimmte Wirkung bei den Steuerungsadressaten folgt.¹⁴⁷ In diesen Fällen sollen die Steuerungsadressaten vielmehr durch Informationen, politische Werbung oder Appelle überzeugt werden.¹⁴⁸

Nun lässt sich freilich nicht leugnen, dass die Steuerungsleistungen des Staates angesichts komplexer Herrschaftsbeziehungen auf nationaler, inter- und supranationaler Ebene nachgelassen haben¹⁴⁹ und der hierarchische Steuerungsmechanismus gerade in verflochtenen Mehrebenensystemen anderen Steuerungsmechanismen gewichen ist, die stärker koordinierend wirken. Der klassische Nationalstaat ist in Zeiten von Globalisierung und

139 Göhler 2010: Neue Perspektiven politischer Steuerung, S. 37.

140 Ebd.

141 Göhler/Höppner/De La Rosa 2009: Einleitung, S. 15.

142 Loschelder 2007, § 107 Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, S. 411.

143 Braun/Giraud 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, S. 165.

144 Loschelder 2007, § 107 Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, S. 410.

145 Dose 2008: Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 247.

146 Göhler/Höppner/De La Rosa 2009: Einleitung, S. 16.

147 Göhler 2010: Neue Perspektiven politischer Steuerung, S. 37.

148 Braun/Giraud 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, S. 165. 149 Ebd.

europäischer Integration nicht mehr der einzige Steuerungsakteur, sondern selbst abhängig von politischen Entscheidungen übergeordneter Ebenen.

Diese Debatte findet ihren Höhepunkt im Governance-Begriff, der zum Ausdruck bringt, dass ein Steuerungsakteur gerade auch im Mehrebenensystem der EU nur in generalisierter und zugleich fragmentierter Form existieren kann.¹⁵⁰ Durch das Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Akteure unterschiedlicher Ebenen, das mit unterschiedlichen Formen und Instrumenten stattfindet, kann Steuerung keinem zentralen Steuerungsakteur mehr zugeschrieben werden.¹⁵¹ Trotzdem basiert die EU durch die Schaffung des europäischen Binnenmarkts und die damit verbundene Durchsetzung supranationalen Rechts in den Mitgliedstaaten auch in hohem Maße auf einer hierarchischen Ordnung.¹⁵² Indizien dafür finden sich auf europäischer Ebene z. B. in der Beihilfenkontrolle, der Programmplanung der Kohäsionspolitik sowie der grundsätzlichen Kontrollfunktion der Europäischen Kommission hinsichtlich der Implementation und Befolgung des Sekundärrechts in den Mitgliedstaaten.¹⁵³ Ziel des Einsatzes harter Steuerungsinstrumente ist es folglich auch, die Durchführung und Kontrolle europäischer Sekundärrechtsakte durch einen hierarchischen Steuerungsmechanismus sicherzustellen.

Die europawissenschaftliche Policyforschung neigt deshalb dazu, Governance als Verfeinerung politischer Steuerung durch eine Erweiterung der Akteurskonstellationen zu betrachten, wobei neben staatlichen auch nichtstaatliche Akteure in den Fokus rücken. Das komplette Fehlen der intervenierenden, hierarchischen Steuerung wird allerdings auch in Governance-Ansätzen ausgeschlossen.¹⁵⁴ *Schuppert* konstatiert deshalb lediglich eine Perspektivenerweiterung politischer Steuerung. Daraus folgt, dass die Akteurszentriertheit auch bei Governance nicht völlig aufgegeben werden sollte, aber verschiedene Steuerungsakteure – nicht mehr nur der Staat – in institutionelle Regelungsstrukturen eingebettet sind.¹⁵⁵ Gerade in Bereichen der Regierungsforschung wird deshalb weiterhin der Steuerungsbegriff verwendet.¹⁵⁶ Für *Tils* ist die Verdrängung des Steuerungsbegriffs durch Governance deshalb nur eine semantische Verdrängung.¹⁵⁷ Unter dem Schlagwort „Schatten der Hierarchie“ erkennen Politikwissenschaftler vielmehr an, dass selbst bei einer Relativierung des Steuerungsmonopols eines Akteurs

150 *Mayntz* 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie, S. 16.

151 *Trute/Kühlers/Pilniok* 2008: Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, S. 173–174.

152 *Benz* 2008: Governance im Mehrebenensystem der EU, S. 41.

153 *Benz* 2015: European Public Administration as a Multilevel Administration, S. 38.

154 *Sturm/Bauer* 2010: Governance und Regionen, S. 19.

155 *Schuppert* 2011: Alles Governance oder was, S. 19.

156 Siehe *Tils* 2013: Strategisches Regieren, S. 235.

157 *Tils* 2011: Strategisches Zentrum und Regierungszentrale, S. 105.

eine Interventionsdrohung des Staates aufrechterhalten bleibt, falls ein weicher Koordinationsmodus nicht zum gewünschten Ergebnis führt.¹⁵⁸ Auch im Governance-Konzept wird Hierarchie folglich weder aufgelöst noch ersetzt, sondern setzt sie zumeist voraus.¹⁵⁹

Allerdings kann der hierarchische Steuerungsmechanismus durchaus weiterhin Geltung für sich beanspruchen, wenn er auf ein politisch-administratives System bezogen wird, in dem die Steuerungsadressaten selbst Teil dieses Systems sind. Im Hinblick auf die Implementation liegt die Stärke politischer Steuerungskonzepte nämlich darin, dass verstärkt auch Probleme bei der Politikimplementierung in den Untersuchungsfokus rücken, insbesondere im Hinblick auf die Instrumente staatlicher Interventionen.¹⁶⁰ Im Implementationssystem europäischer Politik ist Steuerung folglich der Versuch der supranationalen Ebene, auf die mitgliedstaatlichen Systeme Einfluss zu nehmen mit dem Ziel der Verhaltens- und Zustandsveränderung der Steuerungsadressaten. Ob dies immer problem- und reibungslos möglich ist, wird im Folgenden behandelt, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf die Charakteristika des europäischen Mehrebenensystems gelenkt wird, die eine Impact-Generierung beeinträchtigen können.

2.1.2 Implementation im europäischen Mehrebenensystem

In Mehrebenensystemen wie der EU stellen sich aufgrund der vertikalen Verteilung von Zuständigkeiten besondere Herausforderungen für die Implementation europäischer Politikvorgaben. Das Problem hinsichtlich politischer Steuerung besteht hier in einer Lücke zwischen der politikformulierenden supranationalen Ebene und der politikimplementierenden nationalen und subnationalen Ebene.¹⁶¹ Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kompetenzen und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte Organisationsebenen verteilt sind, die sich ihrerseits zu einem eigenen territorialen Gebilde formieren und über ein hohes Maß an Autonomie bei der Aufgabenausübung verfügen.¹⁶² Eine Ebene zeichnet sich durch die Unabhängigkeit ihrer Institutionen, ihres Personals und ihrer Ressourcen aus.¹⁶³ Das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 EUV verpflichtet die EU-Organe sogar dazu, autonomieschonende und gemeinschaftsverträgliche Steuerungsinstrumente zu entwickeln.¹⁶⁴ Gleichzeitig behalten die nationalen und subnationalen Ebenen in Föderalstaaten Gesetzgebungskompetenzen bei der Trans-

158 Zürn 2009: Governance in einer sich wandelnden Welt, S. 64.

159 Grande 2012: Governance-Forschung in der Governance-Falle, S. 568.

160 Roth 2005: Politische Steuerung, S. 86.

161 Heidbreder 2015: Horizontal Capacity Pooling, S. 369.

162 Benz 2009: Politik in Mehrebenensystemen, S. 17.

163 Bauer/Trondal 2015: The Administrative System of the European Union, S. 17.

164 Knill/Tosun 2010: Steuerung und Regulierung in der neuen EU, S. 124.