



universität
wien

Magisterarbeit

Titel der Magisterarbeit

„Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der
österreichischen Bundesländer“

Verfasser

Mag. (FH) Stefan Waschmann

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil)

Wien, im Dezember 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer

Danksagung

Um diese Diplomarbeit abzuschließen waren – wie bei vielen anderen Arbeiten auch – weit mehr Menschen von Nöten als nur der Autor. Im vorliegenden Fall sind hier vor allem die Ansprechpartner der Bundesländer zu nennen, die alle hilfsbereit Auskunft über die Abläufe in Ihren Landesverwaltungen gegeben haben. Somit darf ich mich bei Dr. Renate Krenn-Mayer (Steiermark), Dr. Gerold Glantschnig und Dr. Peter Novak (Kärnten), Dr. Anton Gstöttner (Tirol), Dr. Matthias Germann (Vorarlberg), Mag. Dr. Thomas Uebe (Oberösterreich), Dr. Ludwig Staudigl (Niederösterreich), Dr. Heinrich Heller (Salzburg), Dr. Martina Weinhandl (Burgenland) sowie Mag. Michael Raffler (Wien) auf diesem Weg für Ihre freundliche Hilfe bedanken.

Für ihre persönliche Unterstützung möchte ich mich herzlich bei meinen Eltern, die mich auch in meinem zweiten Studium unterstützten, sowie meinen „Lektoren“ Marc und Kjell bedanken. Bei all meinen Freunden und meinem Arbeitgeber WienIT möchte ich mich für das Verständnis für meine Unabkömmlichkeiten bedanken.

Als Betreuer dieser Arbeit kommt Hrn. Univ. Doz. Dr. Stimmer der prominenteste Platz zu – ohne seinem Engagement und seiner Hilfestellung wäre es nicht möglich gewesen diese Arbeit zu erstellen.

Persönliche Erklärung

Ich erkläre, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe.

Mag. (FH) Stefan Waschmann

Inhaltsverzeichnis:

1	Einleitung	7
1.1	Begriffsdefinitionen.....	8
2	Großtheorien als Rahmenbedingungen.....	11
2.1	Rational Choice	11
2.2	Neo-Institutionalismus.....	13
2.3	Systemtheorie (Easton).....	14
3	Theorien, Ansätze und Sichtweisen zur Transposition.....	15
3.1	Veto Player.....	15
3.2	Fit / Misfit.....	20
3.3	Kapazitätszentrierte Ansätze & Sichtweisen	21
3.4	Alternative Ansätze & Sichtweisen.....	23
3.5	Nicht berücksichtigte Ansätze	26
3.6	Zentrale Aussagen der Implementationstheorien	31
4	Föderalismus und Österreich.....	31
4.1	Funktionen des Föderalismus	32
4.2	Konstitutioneller versus soziologischer Föderalismus.....	33
4.3	Kooperativer Föderalismus und Mehrebenenansatz – österreichische Föderalismusforschung;	35
4.4	Der österreichische Föderalismus im Mehrebenensystem der EU	39
5	Zusammenspiel von Ländern und Bund hinsichtlich Transposition & Gesetzgebungsprozesse	41
5.1	Interdependenzen zwischen Landes- & Bundesgesetzgebung	41
5.2	Rechtsetzungsprozesse in den österreichischen Bundesländern.....	42
5.3	Theorien, Ansätze, Sichtweisen und die Bundesländer	45
6	Forschungsfrage und Hypothesen.....	48
6.1	Forschungsfrage	48
6.2	Hypothesen	48

7	Überprüfung der Hypothesen - Analysekonzepte	49
7.1	Analysekonzept Fit / Misfit.....	49
7.2	Analysekonzept Ressourcenansatz	51
7.3	Analysekonzept Veto Player.....	58
8	Datenmaterial.....	60
8.1	Quellen	60
8.2	Datenqualität	61
8.3	Variablen	62
8.4	SPSS-Datenset	67
8.5	Korrelationsanalysen	75
9	Richtlinienanalyse	75
9.1	Bildung & Anerkennung derselben	76
9.2	Binnenmarkt, Information & Verbraucherschutz allgemein.....	80
9.3	Einwanderungspolitik (inkl. Asyl) und Reisefreiheit	84
9.4	Gleichberechtigung.....	91
9.5	Landwirtschaft	93
9.6	Sozialpolitik und Arbeitsschutz	97
9.7	Richtlinien - Umwelt.....	104
9.8	Richtlinienanalyse - Zusammenfassung	111
10	Überprüfung der Hypothesen – Erkenntnisse	112
10.1	Richtlinien werden unabhängig von Ihrem Fit/Misfit transponiert	114
10.2	Richtlinien werden unabhängig von der Anzahl der Veto Player in der umsetzenden Entität transponiert.	117
10.3	Richtlinien werden unabhängig von verfügbaren Ressourcen transponiert. .	118
11	Conclusio und Ausblick	119
11.1	Zu den Ergebnissen	119
11.2	Kritik und Ausblick	120
11.3	Handlungsempfehlungen und interdisziplinäre Erkenntnisse	121

11.4 Abschließend	124
Bibliographie	126
Abbildungsverzeichnis:	
Abbildung 1 - Schaubild Implementation mit Betrachtungsrahmen	11
Abbildung 2 - Hauptprozesse der Rechtsformulierung	53
Abbildung 3 - Erstellung von Gesetzesentwürfen	54
Abbildung 4 - Boxplot v4.1 – Verspätung (in Tagen) zu Deadline je Bundesland	68
Abbildung 5 - Verspätung zu Deadline (in Tagen), reduziertes Datenset.....	69
Abbildung 6 - Boxplot: v4.2 Verspätung (in Tagen) zu Deadline +6Monate je Bundesland	70
Abbildung 7 - Boxplot: v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate (in Tagen) je Bundesland	71
Abbildung 8 - Boxplot: v4.4 - Abweichung Transposition zu Deadline (in Tagen)	72
Abbildung 9 - Histogramm: v4.1 Verspätung zu Deadline	73
Abbildung 10 - Histogramm: v4.2 Verspätung zu Deadline +6Monate	73
Abbildung 11 - Histogramm v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate.....	74
Abbildung 12 - Histogramm v4.4 Abweichung Transposition zu Deadline	74
Abbildung 13 - Boxplot v4.1 Verspätung zu Deadline (in Tagen) je Richtlinie.....	113
Abbildung 14 - Korrelationsanalyse Misfit - Spearman	114
Abbildung 15 - Korrelationsanalyse Misfit - Pearson	115
Abbildung 16 - Korrelation Misfit (AVG) - Spearman	116
Abbildung 17 - Korrelationsanalyse Veto Player - Spearman.....	117
Abbildung 18 - Korrelationsanalyse Ressourcen - Spearman	118

Geschlechtsneutrale Formulierungen: Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit von einer geschlechterspezifischen Schreibweise abgesehen. Die in diesem Dokument verwendeten Personenbezeichnungen, personenbezogenen Begriffe & Berufsbezeichnungen beziehen sich daher auf beide Geschlechter.

1 Einleitung

Ein Interesse an der Thematik der Transposition von EU Richtlinien auf Landesebene in Österreich entstand durch die Absolvierung des Seminars „Implementation von EU-Politik“ von Dr. Lenschow (Universität Osnabrück). Auch schon die damalige Seminararbeit näherte sich der Thematik auf Landesebene in Österreich. Durch motivierendes und aufschlussreiches Feedback von Dr. Lenschow und Vertiefung meines Wissens hinsichtlich der Implementation von EU-Richtlinien verstärkte sich mein Interesse an der gegenständlichen Materie.

Die Transposition von EU-Richtlinien ist dazu eine in Österreich bemerkenswert unbeachtete Materie, sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene. Medien beschäftigen sich mit der Implementation von EU Richtlinien erst bei einer erfolgten Vertragsverletzungsklage gegen Österreich. Davor erscheint die Tatsache, dass Österreich eine Verpflichtung zur Umsetzung von EU-Recht besitzt, keinerlei Beachtung hervorzurufen. Ähnliches gilt auch für die politikwissenschaftliche Implementationsforschung in Österreich, die bis auf Veröffentlichungen des Institutes für Höhere Studien und dessen Protagonisten (im Rahmen eines entsprechenden Programms) kaum vorhanden ist. Dabei konnte kein Zugang zur Implementation von EU-Richtlinien auf Landesebene in Österreich aufgefunden werden, sieht man von einzelnen Aspekten in Schriften zum Föderalismus ab.

Insgesamt ist so die Transpositionsforschung auf Landesebene ein für mich persönlich spannendes Gebiet, welches dazu noch ein Potential aus politikwissenschaftlicher Sicht bietet. Aus meinem ersten absolvierten Studium (FH für Informationsberufe, Eisenstadt) und meiner beruflichen Erfahrung heraus ist mein Denken dazu als prozess- und controllinglastig zu bezeichnen. Gerade diese Aspekte sind für eine transparente Transposition von EU-Richtlinien als unmittelbare Rahmenbedingungen zu bezeichnen und finden ebenfalls in dieser Arbeit ihre Beachtung. Ich sehe diese Arbeit als ersten Einstieg und hoffe in nicht all zu ferner Zukunft eine zentrale Datenbank über Transpositionsakte in Österreich vorzufinden oder für diese hiermit Datenmaterial zu liefern. Die umfassende, quantitative Überprüfung von politikwissenschaftlichen Hypothesen erscheint mir ein noch wenig beachtetes Gebiet in der österreichischen Politikwissenschaft, doch gerade mit der umfangreichen Verwendung von transparenten Variablen wird die Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit politikwissenschaftlichen Arbeitens erhöht.

Persönlich ergibt sich der spannendste Aspekt der Arbeit aus den unterschiedlich schnell umgesetzten EU Richtlinien auf Landesebene und hier vor allem hinsichtlich der verspäteten Umsetzungsakte. Die Identifikation von passenden Erklärungsmodellen für diese unterschiedlichen Transpositionsgeschwindigkeiten stellt einen ersten Schritt dar. Die danach folgende Entwicklung von Hypothesen zur Überprüfung der Erklärungsmodelle anhand der zu recherchierenden Transpositionsdaten stellt für mich persönlich einen ausgesprochen reizvollen, transparenten und umfassenden wissenschaftlichen Erkenntnisprozess dar.

Daraus ergibt sich auch meine Forschungsfrage: „Wie lassen sich unterschiedliche Transpositionsgeschwindigkeiten & Transpositionsverspätungen von EU Richtlinien in den österreichischen Bundesländern erklären?“

Der hier zu Grunde liegende Betrachtungsrahmen in seinem Fokus auf das Transpositions- und damit auch Gesetzgebungsverhalten der Bundesländer bildet ein gewisses Paradoxon im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Einerseits betrachten wir hier einen sehr klar abgegrenzten Bereich, in welchem die Anzahl der Neuen Rechtsvorschriften von 1993-2000 bei 211 und jene der Novellierungen im gleichen Zeitraum bei 291 lagen (vgl. Bußjäger, 2001), wobei hier auch alle Anpassungen an den „acquis communautaire“ im Rahmen des EU Beitrittes Österreichs inkludiert sind. Von diesem ohnehin schon geringen Gesetzesaufkommen waren lt. Bußjäger (2001) 43 Gesetze enthalten, die nahezu ausschließlich EU-rechtliche Anpassungen oder Umsetzungen vornahmen (weitere 15 Gesetze regelten zumindest teilweise EU-rechtliche Anpassungen oder Umsetzungen). Auch wenn sich diese Zahlen ausschließlich auf ein Bundesland (Vorarlberg) beziehen und auch Novellierungen Umsetzungsakte enthalten können, so kann anhand dieser Zahlen die Dimension und Überschaubarkeit greifbar gemacht werden. Wie befinden uns somit in einem Bereich, der trotz seiner mit vielen Nationalstaaten vergleichbaren Transpositionsnotwendigkeit überschaubar ist. Neben dieser Überschaubarkeit wird das hier zu untersuchende Biotop aber erst durch die Existenz von acht weiteren Bundesländern interessant. Somit kann in diesem zumindest partiell abgeschlossenen „Lebensraum“ das Verhalten der neun Bundesländer auf verschiedenste Einflussfaktoren (externen wie auch internen) untersucht werden.

1.1 Begriffsdefinitionen

Anwendung: Der dritte Schritt der Implementationsabfolge nach Hartlapp (2005) – wie auch in Abbildung 1 ersichtlich - folgt dieser Teil im Implementationsprozess nach der

Transposition und dem Vollzug. Die Anwendung erfolgt hingegen im Gegensatz zu den ersten beiden Phasen (auch) durch die Adressaten und grenzt sich dadurch von den beiden davor liegenden Phasen ab.

Compliance: Bezeichnet in dieser Arbeit ausschließlich die fristgerechte Transposition einer europäischen Richtlinie in nationales respektive Länderrecht der österreichischen Bundesländer. Diese Definition ist spezifisch für diese Arbeit (ausgenommen etwaige Zitate in den Kapiteln 2 und 3) gültig. Andere Definitionen, wie beispielsweise jene nach Börzel, Hofmann und Sprungk (2003) gehen wesentlich weiter: „compliance is defined as: rule-consistent behaviour of those actors, to whom a rule is formally addressed and whose behaviour is targeted by the rule“.

Implementation: Dieser Begriff kann in den ersten 3 Kapiteln dieser Arbeit synonym mit Transposition verwendet, auch wenn die verbreitete Definition von Implementation weitergreifender als jene von Transposition ist. Börzel, Hofmann und Sprungk (2003, S. 13) führen hierzu aus:

„Implementation refers to the putting into practice of policies or rules. Drawing on David Easton's system theory approach, implementation studies often distinguish between three different stages of the implementation process:

- output: the legal and administrative measures to put a policy into practice (formal and practical implementation)
- outcome: the effect of the policy measures on the behaviour of the target actors
- impact: the effect of the policy on the socio-economic environment (effectiveness, problem solving capacity)“

Somit bezieht sich Implementation in dieser Arbeit auf einen Aspekt des outputs, und somit nach Börzel, Hofmann und Sprungk (2003, S. 14) auf die *“Non-transposition of Directives (‘no measures notified’): Directives are not directly applicable, as a result of which they have to be incorporated into national law. Member states are left the choice as to the form and methods of implementation (within the doctrine of the effet utile, which stipulates that the member states have to choose the most effective means). Non-compliance manifests itself in a total failure to issue the required national legislation.”*

Transposition: ist die zentrale Betrachtungseinheit dieser Arbeit. Sie bezeichnet den kurzen Abschnitt im Politikzyklus, welcher die formale Übertragung von europäischen Gesetzestexten (daher im Normalfall Richtlinien) auf die nationale Ebene bezeichnet. Die Transposition beginnt daher formal mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Richtlinie im europäischen Amtsblatt und endet mit der Veröffentlichung im jeweiligen nationalen /

subnationalen Amtsblatt respektive korrespondierenden Medium. Die Kritik der Beschränkung auf diesen kurzen Prozessabschnitt im Politikzyklus wie beispielsweise nach Hartlapp (2005) ist bekannt, im Falle dieser Arbeit soll sich die Analyse jedoch bewusst auf diesen Abschnitt beschränken. Die Abgrenzung zu Compliance und Implementation wird mit dieser Begriffserklärung vorgenommen, jedoch können vor allem die Begriffe Implementation und Transposition in dieser Arbeit begrifflich synonym verwendet werden. Weiters ist zu beachten, dass beispielsweise das Land Steiermark in ihrem Legistischen Handbuch, Abschnitt F, Seite F-5 Transposition als Umsetzung bezeichnet, indem sie dieselbe als "Mit Umsetzung sind die legislatischen Maßnahmen gemeint, die Mitgliedstaaten erlassen müssen, um Richtlinien anwendbar zu machen." Definiert (Amt der steirischen Landesregierung, 2005).

Einhergehend mit dem Begriff der Transposition ist auch die Ausprägung der Verletzung von EU Recht durch „Non-transposition of directives“ (no measures notified) zu sehen. Wie T.A. Börzel (2001, S.805) erläutert, bedeutet diese Verletzung lt. Artikel 226 EGV. In der Typologie von T.A. Börzel handelt es sich hierbei um einen von fünf Typen der Vertragsverletzung. Die Non-Transposition mündet in einer komplett fehlenden Umsetzung, da keine Anwendung von Richtlinien im europäischen Recht vorgesehen ist.

Nach Hartlapp (2005, S22) ist eine Transposition dann korrekt, „wenn die verbindlichen Standards einer EU-Richtlinie für den im Richtlinien text definierten Anwendungsbereich garantiert sind“. Die Korrektheit der Transposition ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Umsetzung: Der Begriff der „Umsetzung“ wird vielseitig angewandt und trägt somit oftmals unterschiedliche Bedeutungen – so wird er teilweise synonym für den gesamten Implementationsprozess verwendet, bei Miriam Hartlapp (2005, S.22) – und auch in dieser Arbeit – wird Umsetzung hingegen „äquivalent zu Transposition“ gesehen. Allerdings ist die von Miriam Hartlapp (2005, S.22) verwendete Definition von erfolgreicher Umsetzung (daher auch Transposition) weit gefasst: „Die Umsetzung ist dann erfolgreich, wenn die vereinbarten Standards fristgerecht und korrekt in nationales Recht überschrieben werden“ – T.A. Börzel (2001, S.805) erlaubt hingegen eine feinere Unterscheidung – eine „Nicht-Umsetzung“ entspricht in dieser Arbeit daher dem Begriff der „Non Transposition“, sprich der nicht vorgenommen Umsetzung. Über die Korrektheit der Umsetzung oder Transposition wird hingegen keine Auskunft gegeben.

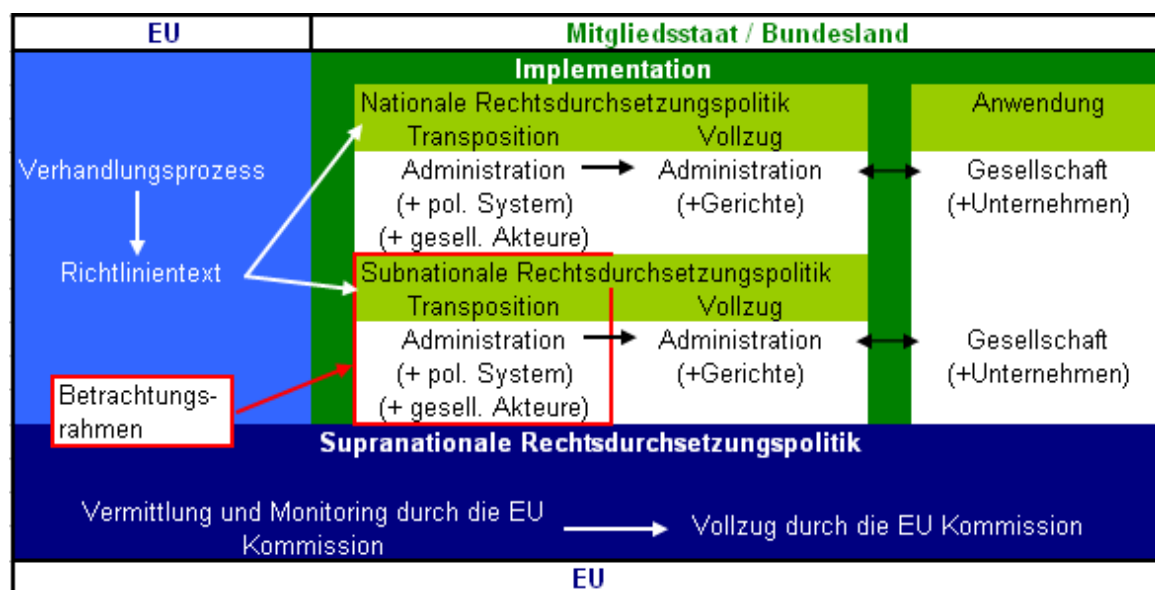
Umsetzungsfrist: Bezeichnet die für jede EU-Richtlinie festgelegte Frist, bis zu welcher die Inhalte der EU-Richtlinie in nationales Recht übertragen sein müssen. Nach Hartlapp (2005, S.22) ist hier allerdings zu beachten: „Umsetzungen, die innerhalb der sechs auf die Umsetzungsfrist folgenden Monate abgeschlossen werden, werden als weitgehend

pünktlich bezeichnet“. Diese „weitgehende Pünktlichkeit“ wird in weiterer Folge für diese Diplomarbeit respektive ihren empirischen Teil von Bedeutung sein.

Vollzug: Der Vollzug wird nach Miriam Hartlapp (2005, S. 23) als „alle Maßnahmen zur Sicherung der Befolgung von Rechtsvorschriften, zum Beispiel Kontrollaktivitäten durch Arbeitsinspektorate, Sanktionierung von Regelverstößen, Informationspolitik nationaler und subnationaler Akteure“ gesehen. Dieser Teilprozess des Hauptprozesses „Implementation“ wird daher in dieser Arbeit nicht als relevant gesehen.

Schematische Darstellung: Im Folgenden sollen die eben getätigten Abgrenzungen und Interdependenzen zur besseren Übersicht grafisch dargestellt werden:

Abbildung 1 - Schaubild Implementation mit Betrachtungsrahmen



adaptiert aus Abbildung 1-1 „EU Richtlinien im Mehrebenensystem“ in Hartlapp (2005, S.23).

2 Großtheorien als Rahmenbedingungen

Um die nachfolgenden Ansätze und Partialtheorien in Kapitel 3 verständlicher respektive bezüglich ihrer Einordnung in Großtheorien transparenter zu gestalten, sollen im Folgenden die für diese Arbeit am wichtigsten betrachteten Theorien kurz beschrieben und in Bezug mit den nachfolgenden Ansätzen gesetzt werden. Dieser Teil erhebt naturgemäß keinen Anspruch auf Vollständigkeit und kann nicht die volle Komplexität der Theorien wiedergeben.

2.1 Rational Choice

Von den nachfolgend näher beschriebenen und verwendeten Ansätzen sind zumindest jene der Veto Player (zu einem großen Teil) und des Fit-/Misfit Ansatzes (Aspekte

davon) in die grundsätzlichen Erklärungskonzepte und Rahmenbedingungen der Rational Choice Theorie einordenbar. Sie tragen daher auch zum grundlegenden Verständnis der Ansätze bei. Die Rational Choice Theorie besagt nach Joachim Behnke (2006), dass als Rahmenbedingungen von Akteuren ausgegangen wird, die einerseits verschiedene Handlungsalternativen erkennen und diese auch gleichzeitig in eine Reihenfolge ihrer Präferenz bringen können. Eine immer gleichartige Entscheidung ist jedoch nur zu erwarten, wenn der Akteur eine absolute Sicherheit bezüglich des zu erwartenden Ergebnisses hätte und somit kein Risiko das Ergebnis beeinflussen kann. In einer Situation des Risikos hingegen sind gewisse Wahrscheinlichkeiten des Eintretens bekannt und werden unter dem Aspekt einer subjektiven Nutzenfunktion des Akteurs und eines damit einhergehenden bestimmten Nutzenwertes des Akteurs zugeordnet. Es wird im Zusammenhang hiermit auch von einer „Lotterie“ gesprochen, wobei der Akteur die Wahrscheinlichkeit des Eintretens mit der Wertigkeit des Ergebnisses abwägt und zur Nutzenfunktion kombiniert. Als dritte Variante wird jene der „Unsicherheit“ beschrieben, in welcher die Eintrittswahrscheinlichkeiten der Alternativen gänzlich unbekannt sind.

Für den Ansatz des Veto Player Argumentes ist hauptsächlich die mittlere Variante, jene des Risikos relevant. Hier ist davon auszugehen, dass ein Veto Player oder ein Akteur, der mit Veto Playern gemeinsam eine Entscheidung hinsichtlich einer gewünschten Art und Weise der Umsetzung einer europäischen Richtlinie treffen muss, subjektive Nutzenfunktion berücksichtigt. Aufgrund der eingeschränkten Handlungsoptionen im Legislativprozess auf Bundesländerebene wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Alternative gut abgeschätzt werden kann. Auch wenn beispielsweise die Handlung einer Verzögerung oder versuchten Falschumsetzung eine sehr geringe Eintrittswahrscheinlichkeit haben, so wäre ihr Nutzen für einen Akteur der mit einer solchen erfolgten Entscheidung sein Wählerklientel nachhaltig zufriedenstellen kann ausgesprochen hoch und somit eine Motivation für die Auswahl dieser Alternative.

Die Relevanz von Rational Choice für den Fit-/Misfit Ansatz ergibt sich aus einem ähnlichen Handlungsgedanken. Als vorhergehende Rahmenbedingung ist ebenfalls die bereits bestehende Richtlinie auf europäischer Ebene zu betrachten, welche auf bundesstaatlicher Ebene umzusetzen ist. Eine Richtlinie, welche für die umsetzende Entität respektive den dort handelnden Akteur einen Misfit erzeugt, könnte über eine unwahrscheinliche aber bevorzugte Handlungsalternative beispielsweise verzögert oder in weiterer Folge auch falsch oder unzureichend umgesetzt werden. Sollte letztere Variante eine Handlungsalternative sein, welche im Verlauf des Umsetzungsprozesses verworfen wird, so kann auch hieraus eine Verzögerung entstehen.

Die Erläuterung des Rational Choice Ansatzes in diesem Zusammenhang dient damit einer Einordnung des Handelns von Akteuren hinsichtlich der zwei Erklärungsmodelle Veto Player und Fit-/Misfit Ansatz. Eine Interpretation der Rational Choice Theorie liefert hier nachvollziehbare Denkansätze zur Handlungsweise von beteiligten Akteuren. Paradoxerweise werden somit mitunter irrational betrachtete Entscheidungen mit Rational Choice erklärbar gemacht. Dennoch wird diese Verbindung mit der Analyse von Entscheidungsprozessen in dieser Arbeit ausschließlich zum Verständnis dienen, kann aber nicht als Analysegegenstand dienen.

2.2 Neo-Institutionalismus

Rational Choice und Neo-Institutionalismus sind nicht als disjunkte Theorien zu sehen, da der Neo-Institutionalismus als ein breiter Begriff gilt, der ein breites Feld an Ansätzen beschreibt, welche mitunter wenig miteinander zu tun haben. Dieser Problematik widmet sich auch André Kaiser (2006, S.314) in seinem Beitrag zum Neo-Institutionalismus im Sammelband „Politische Theorien der Gegenwart II“, indem er eine Ausprägung des Neo-Institutionalismus als „institutional rational choice“ identifiziert. Dieser beschreibt Institutionen „in ihrer handlungstheoretisch ausgerichteten Modellbildung im Sinne von Beschränkungen rationaler Wahlhandlungen“. Somit strukturieren nach Kaiser (2006) Institutionen das Handeln von Individuen und Gruppen. Diese Sichtweise gilt weiters als mit dem ökonomischen Neo-Institutionalismus verwoben (North, 1990a sowie North 1990b und Williamson, 1985, zitiert in: Kaiser, 2006, S.322), welcher sich auch darauf bezieht, dass Akteure respektive Institutionen dabei nur begrenzte Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten zur Verfügung haben und somit auf gewisse „Routinen“ und „Faustregeln“, die in der Gesellschaft akzeptiert und verwurzelt sind, Rücksicht nehmen, um Transaktionskosten zu vermeiden (vgl. Kaiser, 2006). Dieser Ansatz geht im gegenständlichen Fall, sprich hinsichtlich der untersuchten Umsetzungsentitäten (vornehmlich den Landtagen der österreichischen Bundesländer) Hand in Hand mit dem oben genannten fiktiven Beispiel zum Rational Choice Prinzip der Akteure auf Bundesländerebene. Die Prozesse, Methoden und Traditionen der Institution des Landtages haben erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung respektive auf die Bewertung von Risiken im Sinne von Rational Choice. Als direkt ausschlaggebende Rahmenbedingung ist in beiden Fällen der immer begrenzte Zugang zu Informationen und auch Informationsverarbeitungskapazitäten zu sehen.

Neben der Relevanz des Neo-Institutionalismus in seiner Ausprägung als ökonomischer Neo-Institutionalismus für die Handlungen von Veto Playern, respektive um Vorgänge anhand des Fit-/ Misfit Ansatzes zu erklären, gibt der Neo-Institutionalismus somit auch

dem behandelten Ressourcenansatz einen Handlungsrahmen. Die von Kaiser (2006) genannten Informationsverarbeitungskapazitäten als institutioneller Handlungsrahmen werden im Ressourcenansatz mit alternierenden Definitionen und Sichtweisen aufgegriffen. Die Informationsverarbeitungskapazitäten werden als „Ressourcen“, welche die Möglichkeit von Transposition und Implementation limitieren oder ermöglichen, somit im Ressourcenansatz berücksichtigt.

Auch George Tsebelis (2002) selbst bezieht sich in den grundsätzlichen Rahmenbedingungen seiner Veto Player Theorie auf deren Fokussierung des Betrachtungsobjektes der Institutionen, was er folgendermaßen ausdrückt: „In this part I provide the rules according to which all political institutions (...) are translated into a series of veto players – actors whose agreement is required for a change of the status quo“ (Tsebelis, 2002, S.17).

2.3 Systemtheorie (Easton)

Die Systemtheorie unterscheidet sich durch den Fokus der Analyse (die Wahl des politischen Systems anstatt von Institutionen oder Handlungen), wobei ein Bezug zu Handlungen insofern auch von David Easton vorgenommen wurde, indem er (Easton zitiert in Fuchs, 2006, S. 344) davon ausging, dass „Handlungen in einer systematischen Weise vernetzt sind und somit ein soziales System konstituieren“. Somit sind die Interaktionen die kleinsten Betrachtungseinheiten, welche die Gesellschaft (als Sozialsystem) ausmachen. Aus dieser Definition ist ableitbar, dass politische Interaktionen unter der Gesamtmenge von Interaktionen erkannt werden müssen. Nach Easton (zitiert in Fuchs, 2006, S. 345) unterscheidet sich das politische System der Interaktionen von allen anderen durch ihren Inhalt daher: „.... Binding or authoritative allocations are made and implemented“. Schon in dieser grundlegenden Definition in der Systemtheorie nach Easton wird daher auf die Implementation im Politikzyklus verwiesen, wobei die Funktion des politischen Systems mit „Herstellung und Durchsetzung von allgemein verbindlicher Entscheidungen“ von Fuchs (2006, S.345) heute geläufig formuliert wird. Das politische System nach Easton ist jedoch ein adaptives und offenes System, welches in Interaktion mit verbundenen Systemen ist (wie z.B. dem ökonomischen System oder auch dem internationalen politischen System).

Nach Easton sind politische Systeme relativ (aber nicht ausschließlich) statisch (in ihrem grundlegenden Bestehen), beinhalten jedoch bereits systemimmanent die Notwendigkeit des Wandels („persistence through change“). Durch diese grundlegende Inklusion von Wandel innerhalb des Systems bestehenden Subfelder wird die Integration von allen

relevanten Partialtheorien und Ansätzen innerhalb der Systemtheorie ermöglicht. Der Wandel findet demnach auf Ebene der integrierten Subtheorien, wie beispielsweise Theorien zum Wahlverhalten, der Interessensgruppen, Herstellung und Implementation, etc. statt.

Die Verbindung der Systemtheorie mit den im Folgenden genannten Implementationstheorien ist daher ein hierarchisches, welches eine Anordnung jeglicher Implementationstheorie unterhalb der Systemtheorie ermöglicht. Wie in Kapitel 1 (Begriffsdefinition von Implementation) ersichtlich, können jedoch gewisse Definitionen (in diesem Fall zu „output“) als Basis für spezifische Implementationstheorien verwendet werden.

3 Theorien, Ansätze und Sichtweisen zur Transposition

Im Folgenden werden jene Theorien und Ansätze näher beschrieben, welche als Basis für spätere Hypothesenformulierungen dienen sollen. Dabei handelt es sich nicht um disjunkte Ansätze, sondern beinhalten durchaus Berührungspunkte, was auch schon aus Kapitel 2 hervorgeht, in welchem die Relevanz von unterschiedlichen Großtheorien für die folgenden drei Theorien und Ansätze beschrieben werden. Vorab ist festzuhalten, dass allen drei Theorien einer grundsätzlichen Einschränkung unterliegen. So können Einordnungen und Interpretationen von Richtlinien und deren Umsetzung respektive Formulierung nur anhand der dem Autor zugänglichen Informationen gemacht werden. Schon Siedentopf und Ziller (1988) bezogen sich auf die unzulänglichen Möglichkeiten, Politikprozesse- und Entscheidungen komplett zu verstehen und zu analysieren. Dies bezieht sich vor allem auf oft nicht öffentliche Entscheidungen, Prozesse und Vorgänge.

3.1 Veto Player

Der Veto Player Ansatz grenzt sich grundsätzlich in seinen Kausalmechanismen und Argumenten vom Misfit Ansatz ab, auch wenn es Ansätze zur Verbindung der beiden Strömungen gibt, in welchen die Anzahl der Veto Player transitiv über eine damit einhergehende konsensuale Politik mit einem Überwinden von hohen Transpositionskosten (welche als Ursache für Misfit in jener Schule herangezogen werden) in Verbindung gesetzt wird.

Einleitend möchte ich die Ausarbeitung und Spezifizierung des Veto Player Argumentes nach Tsebelis, 2002 ausführen und näher darauf eingehen, da in dieser Arbeit von seinem Ansatz in „Veto Players – How Political Institutions Work“ ausgegangen wird.

Veto Player sind individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung nötig ist um einen Status Quo zu ändern. Daraus ergibt sich, dass eine Änderung des Status eine einheitliche Entscheidung von allen Veto Playern benötigt. Die Abgrenzung wird von Tsebelis (2002) einerseits zwischen realen und institutionellen sowie zwischen individuellen und kollektiven Veto Playern folgendermaßen vorgenommen:

Institutionelle vs. Reale Veto Player:

- Institutionelle Veto Player sind jene Einrichtungen im Gesetzgebungsprozess, deren Entscheidung im Prozess unumgänglich ist. Im österreichischen Fall wäre dies auf Bundesebene das Parlament und auf Länderebene die Landtage.
- Reale (bzw. „Partisan-“) Veto Player sind jene Gruppen oder Individuen, die innerhalb eines institutionellen Veto Players die Vetomacht inne haben, z.B. eine politische Partei.

Individuelle vs. Kollektive Veto Player:

- Individuelle Veto Player: Als Beispiel hierfür wird der US-amerikanische Präsident genannt. Es handelt sich also tatsächlich um ein Individuum. In Österreich könnte als Beispiel der Bundespräsident im Kurationsprozess der Bundesregierung genannt werden. Auf Länderebene ist kein individueller Veto Player im eigentlichen Sinne bekannt (wohl aber solche, die hinsichtlich Agenda Setting relevant sein könnten). Laut der Beschreibung von Tsebelis (der selbst in nicht demokratisch, präsidentiell und parlamentarisch unterscheidet) besitzt der individuelle Veto Player im parlamentarischen System lediglich eine marginale Rolle.
- Kollektive Veto Player: Setzen sich aus mehreren physischen Personen zusammen, können also institutionelle wie auch reale Veto Player darstellen.

In seinem Buch „Veto Players – How Political Institutions work“ (2002) beschreibt Tsebelis – hier nun stark abstrahiert beschrieben – jegliche Gesetzgebung, welche den momentanen Zustand (daher den Status Quo) verändert, als eine Kompromissfindung zwischen Veto Playern. Allgemein gesehen ist diese Beschreibung einer Entscheidungsfindung für alle Institutionen und individuellen Veto Player zu verwenden, auch für einstimmige Entscheidungsfindung genauso wie für einfache Mehrheiten.

Grob zusammengefasst ergibt sich aus den Idealpositionen der verschiedenen Akteure und dem bisherigen Status Quo eine Schnittmenge, in welcher alle Akteure eine Verbesserung der bisherigen Situation erlangen können. Genau in dieser gemeinsamen Schnittmenge würde sich daher (dem Veto Player Argument folgend) ein von allen Veto Playern mitgetragenes verabschiedetes Gesetz befinden. Ist jedoch für einen Veto

Player keine Verbesserung möglich, daher sein spezifische Position unvereinbar mit den Wünschen der anderen Veto Player, so wird sein Veto wirksam und der Status Quo nicht verändert. Prinzipiell kann man auf diese Art einen Großteil von Veto Points erklären, auch wenn eine gewisse Kritik angemerkt werden kann. Diese betrifft Trade Offs, daher Paketlösungen, in welchen für ein Nachgeben eines Veto Players in einem Gebiet im Gegenzug bei einem anderen Gesetz oder Politikfeld Zugeständnisse gemacht werden. Dieses Vorgehen könnte vor allem nach außen hin für scheinbar unerklärbare Situationen sorgen.

Für die europäische Politik (sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene) sind vor allem die oben erwähnten Dimension der kollektiven Vetoplayer relevant (in beiden Ausprägungen - institutionell und auch real). Dies entspricht auch den parlamentarischen Systemen auf nationaler sowie subnationaler Ebene, welche die tragende Rolle beim Umsetzen von EU-Richtlinien einnehmen. Auch für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene (auf Ebene der Räte der europäischen Union) mit qualifizierter Mehrheit treffen diese Ausprägungen zu. Einzig bei Entscheidungen, welche Einstimmigkeit benötigen (Räte der europäischen Union), werden individuelle Veto Player relevant.

Als problematisch hinsichtlich der Anwendung der Veto Player These (vor allem hinsichtlich der kollektiven Veto Player) ist die Bestimmung von Entfernungen und Konstellationen zwischen Veto Playern. Diese wäre für eine Anwendung des Veto Player Argumentes im vollen Umfang notwendig, doch selbst Tsebelis (2002) verweist darauf, dass ein entsprechendes Datenmaterial nicht im vollen Umfang und voller Tiefe zur Verfügung steht. Ein Blick auf die von George Tsebelis (2006) zur Verfügung gestellten Datensets zeigt auch, dass zwar Ranges und Positionen inkludiert sind, jedoch keine vollständigen detaillierten Angaben / Werte zu allen Policy Feldern vorhanden sind.

Nach Haverland (2000) wiederum tauchen institutionelle Veto Points überall dort im Entscheidungsprozess auf, wo ein Übereinkommen rechtlich nötig ist, um eine Veränderung in einem Politikfeld durchzuführen. Er selbst bezieht sich in seinen Ausführungen wiederum auf Immergut (1992), Kitschelt (1986) und Tsebelis (1995). Zentral für das Existieren von institutionellen Veto Playern ist nach Haverland (2000) das institutionelle Rahmenwerk, daher die verfassungstechnische Ausgestaltung der gesetzgebenden Instanzen. Besonders in föderalen Staaten (wie auch in Österreich, in der Fallstudie von Haverland zur Verpackungsrichtlinie wird allerdings nur auf Deutschland als föderaler Staat Rücksicht genommen) kann die zweite Kammer des Parlamentes einen Veto Player darstellen. Weitere institutionelle Veto Player sind nach

Haverland (2000) sind dagegen schwieriger festzumachen, auch deshalb, weil es sich zwar um gewichtige Institutionen (wie zum Beispiel Gewerkschaften) handelt, diese aber rein formal, daher verfassungstechnisch, keine Möglichkeit haben die Umsetzung (oder eine gewisse Art der Umsetzung) einer Richtlinie auf nationaler Ebene zu verhindern. Dennoch haben diese Institutionen ein reales Gewicht, was teilweise auf traditionelle Konsultationsmechanismen oder die Übertragung gewisser Teilprozesse im Gesetzgebungsprozess auf sie zusammenhängt, beispielsweise im Fall der österreichischen Sozialpartnerschaft. Dieser Ansatz spielt jedoch bei entsprechenden Fallstudien bisher eine untergeordnete Rolle.

In den nächsten Absätzen soll die Betrachtung der Veto Player und ihrer Eigenschaften durch George Tsebelis anhand seines Werkes „Veto Players – How Political Institutions Work“ genauer betrachtet werden, da es sich hierbei um jene Definitionen und Abgrenzungen handelt, welche auch Einfluss auf andere Implementationstheorien haben können. Nachdem Tsebelis sein Buch „Veto Players – How political institutions work“ 2002 als eine Art Grundlagenwerk aufgebaut hat und in diesem Sinne auch zahlreiche umfangreiche Definitionen darbietet, scheint es von Relevanz zu sein, wie von ihm explizit und grundlegend Akteure betrachtet werden, auch unter dem Aspekt, dass in späteren Werken anderer Autoren meist auf seine Definitionen referenziert wird.

Er grenzt seinen Fokus von einem Partei-zentrierten Betrachtungsbild ab und stellt stattdessen eine Regierungs-zentrierte Betrachtung vor, welche dem Fokus auf Agenda-Setting eher gerecht werden soll. Diese Aussage ist vor allem interessant, als dass sich somit eine Kritik seiner Veto Player These im Hinblick auf Vernachlässigung von Interessen von Parteien in ihrer Eigenschaft als Interessensvertreter aufdrängt. Dies verstärkt sich durch die Annahme, dass nur bestimmte Regierungsmitglieder Agenda Setting betreiben können. Somit wird in der Analyse von Tsebelis das Parlament in seinem Abstimmungsverhalten als abhängig von wenigen Regierungsmitgliedern dargestellt.

Rein statistisch gesehen werden nach Tsebelis 90% aller Gesetzesentwürfe in 50% aller Länder (parlamentarische Systeme) von Regierungsmitgliedern auf die Agenda gebracht. An Ausprägungen von Regierungsformationen wird zwischen „minimum-winning“ Koalitionen (die typische österreichische Variante), „Großkoalitionen“ (sprich Koalitionen, in welchen mindestens eine Partei mehr als für die Mehrheit notwendig dabei sind) und Minderheitsregierungen unterschieden.

Angenommen wird, dass selbst in Großkoalitionen jeder Regierungspartner einen Veto Player darstellt, da im Gesetzgebungsprozess (implizit meint Tsebelis hier

Regierungsvorlagen im vorparlamentarischen Bereich) alle Partner ein Veto Gewicht haben, wenn man die Koalition nicht aufs Spiel setzen will. Diese Einstellung impliziert nochmals deutlich den Analysefokus der Veto Player Theorie nach Tsebelis – die Beteiligten einer Regierung werden als Veto Player betrachtet, das Parlament nur als nachgeschaltete Formalität.

Beachtenswert bei der Definition von Veto Playern nach Tsebelis (2002) über ihre Möglichkeiten des Agenda Settings ist die Inkludierung von Minderheitsregierungen, was anhand von diversen Möglichkeiten von Regierungen, ihre Macht im Agenda Setting aber auch Abstimmungsverhalten von Parlamenten illustriert wird. Beispielfhaft wird hier die in fast allen parlamentarischen Systemen der Welt vorhandene Möglichkeit der Verknüpfung von Gesetzesentwürfen mit Misstrauensabstimmungen angeführt, da Neuwahlen meist von mehreren Parteien wenig wünschenswert sind. Weitere Indikatoren für die Dominanz der Exekutive (Tsebelis, 2002) sind beispielsweise die Möglichkeiten von Ausschüssen, Regierungsvorlagen abzuändern oder die Sitzungspläne des Parlamentes zu bestimmen. Diese Varianzen von Exekutivrechten können auch in Kennzahlen ausgedrückt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass legislative Macht mit Agenda-Setting Möglichkeiten korreliert. In Minimum-Winning Koalitionen (Tsebelis, 2002) gilt jede teilnehmende Partei als Veto Player in mathematischer (daher theoretischer) Hinsicht wie auch in realpolitischer Hinsicht. Minderheitsregierungen und Großkoalitionen dagegen beinhalten rein politische Veto Player, die jedoch mathematisch / theoretisch umgangen bzw. überstimmt werden können.

Einen indirekten Bezug zur Betrachtung von Veto Playern in Koalitionen lieferten die in der Bundesregierungskoalition 2007 und 2008 in Österreich öffentlich und recht nachvollziehbar geführten Diskussion und Streitigkeiten um diverse grundlegende Gesetzgebungen in Österreich. In diesem Zusammenhang präsentierte sich der breiteren Öffentlichkeit vor allem die ÖVP als „Veto Player“. Hierbei handelt es sich zwar im weiteren Sinne um Agenda Setting, jedoch werden auch grundlegende Entscheidungslinien im Vorfeld diskutiert, ohne sie in Gremien auf die Tagesordnung zu setzen. Die ÖVP betreibt damit die invertierte Form von Agenda Setting – ein gewisses Non Agenda Setting, daher das Verhindern oder die Vorwegnahme von Diskussionen im Ministerrat. Stattdessen werden Entscheidungen schon im Vorfeld durch verschiedenste Personen getroffen und in den Medien diskutiert.

Es bleibt zu kritisieren, dass die vollen Anwendbarkeit der Veto Player Theorie strittig zu sehen ist. So hat George Tsebelis (2002) in seinem Werk „How political institutions work“

eine sehr umfassende Theorie präsentiert, welche sich auch die Nähe in Politikinhalt von Veto Playern befasst. Vereinfacht gesagt werden Veto Player eher zu einer raschen Entscheidung kommen, wenn sie im jeweiligen Politikfeld durch einen umzusetzenden Rechtsakt eine Verbesserung erkennen – was wiederum einer Kombination mit dem folgenden Fit/Misfit Argument entspricht. Wie bereits zuvor erwähnt, werden in den von George Tsebelis (2006) zur Verfügung gestellten Datensets auch Ranges und Positionen inkludiert, jedoch sind keine vollständigen detaillierten Angaben / Werte zu allen zu differenzierenden Policy Feldern vorhanden.

Berührungspunkte zum Artikel „Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These.“ von Oliver Treib (2003) sind hinsichtlich des Aspektes der parteipolitischen Position zwischen Veto Playern ebenfalls vorhanden.

3.2 *Fit / Misfit*

Unter Fit/Misfit werden in dieser Arbeit zwei ähnliche Ansätze summiert, da sie größtenteils idente Betrachtungsobjekte und Kausalmechanismen verwenden. Einerseits wird Fit / Misfit in der klassischen Ausprägung des Policy Misfit nach Duina (1997) behandelt, wobei dieser Ansatz einen institutionellen Charakter trägt, der mit dem ökonomischen Neo-Institutionalismus einhergehend den kulturellen Gepflogenheiten und Traditionen Rechnung trägt. Auch wenn Duina ebenfalls einen Kostenfaktor berücksichtigt, so spricht Börzel (2000) von einer Art materiellen Anpassungsbedarf, wobei Hartlapp (2005) auch eine eigene Kategorisierung hinsichtlich der Berücksichtigung von Organisationen und nationalen Interessensgruppen vornimmt, was auch eine von Duina (1997) berücksichtigte Ausprägung darstellt. .

Der Fit/Misfit Ansatz geht davon aus (stark vereinfacht ausgedrückt) dass eine umsetzende Entität (normalerweise also jene in dieser Arbeit relevanten Stufe der Transposition – hier die Verwaltung & Legislative des Bundeslandes) aufgrund hoher Umsetzungskosten eine Richtlinie gar nicht, verzögert oder unzureichend umsetzt. Der Grund dafür kann sowohl eine Ausrichtung der Richtlinie sein, die den bisherigen Gepflogenheiten zuwider läuft (z.B. ein Policy Gebiet, welches traditionell von Sozialpartnern geregelt wurde, müsste nach Umsetzen der Richtlinie vom Staat geregelt werden – in diesem Falle würden der Verwaltung zusätzlicher Aufwand entstehen und die Sozialpartner als Interessensgruppen hätten einen Bedeutungsverlust zu verkraften). Dies wäre nach Duina (1997) eine ausgesprochen hinderliche Ausgangslage für eine rasche und adäquate Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationales Recht. Der Gegensatz

ist demnach eine Richtlinie, die der vorhandenen nationalen Kultur in dem betroffenen Politikfeld entgegenkommt und geringe Kosten mit sich bringt. Als Kosten sind vor allem damit verbundene nötige Verwaltungseinheiten oder Überwachungskosten gemeint, aber auch für die nationale Wirtschaft Kosten verursachende Rahmenbedingungen (Emissionsregelungen, etc.), was gleichfalls einflussreiche Interessensgruppierungen auf den Plan ruft.

Die Reichweite dieses Erklärungsansatzes bei der intrastaatlichen Betrachtung von Implementation ist vorab schwierig abschätzbar, da die Differenzen hinsichtlich unterschiedlicher Misfits zwischen den einzelnen Bundesländern als geringfügig betrachtet werden könnten. So sind die Legislativapparate sehr ähnlich ausgestaltet und auch die existente Gesetzgebung auf Landesebene ist aufgrund des vorhandenen Korsetts einer Bundesgesetzgebung mitunter ähnlich formuliert. Dahingegen kann dieser Ansatz bei einer Gesamtbetrachtung der Transposition von Richtlinien (sprich solche in geteilter Materie zwischen Bund und Ländern) sinnvoll sein, da Länder über einen limitierten Haushalt in Abstimmung mit dem Bund verfügen. Kritisch führen Falkner, Hartlapp und Treib (2006) auch an, dass die Fit/Misfit Hypothese nicht eine alleinige Erklärungsvariable sein kann, da es gegenteilige empirische Erkenntnisse gibt (wohlgemerkt in jener Studie von Falkner / Hartlapp / Treib) und Legislativen, welche weder ohne noch mit starken Adaptionen umzusetzen sind, daher eine mittlere Umsetzungsintensität aufweisen, nicht erklärt werden können.

3.3 Kapazitätszentrierte Ansätze & Sichtweisen

Jenes Feld von Partialtheorien, die hier als „kapazitätszentrierte Ansätze“ bezeichnet werden, ist schwierig einem besonders prägenden Autor auf diesem Gebiet zuzuordnen, so wie es beispielsweise bei Fit/Misfit Duina oder bei Veto Playern Haverland und Tsebelis sind.

Da es sich bei dieser Arbeit um einen Fokus auf die kurze Phase der Transposition und nicht der Implementation im Sinne der inhaltlichen Umsetzung oder gar Durchsetzung handelt, werden klarer abgegrenzte Ansätze verwendet, die sich deutlicher auf die Rolle der nationalen umsetzenden Entitäten als transponierende respektive „rechtsformulierende“ Institutionen eingehen.

Vorauszuschicken ist, dass hier grundsätzlich zwei vergleichsweise junge Ansätze behandelt werden, deren Ausarbeitung noch nicht sehr tiefgreifend im vorliegenden Feld der Implementationsforschung behandelt wurde. Der emittentenseitige Ressourcenansatz von Andrew Jordan (1999) ist einerseits noch relativ jung und stellt

weitere eine bereits sehr spezifische Ausführung (oder Handlungsanweisung) für eine konkret auftretende Problematik dar. Differenzierter ist jener Ansatz zu verstehen, der als „capacity hypothesis“ bezeichnet wird und seine hauptsächliche Anwendung in der internationalen Politik findet. Weiters sind hiervon wirtschaftswissenschaftliche finanzorientierte Ansätze zu unterscheiden, welche keine Betrachtung in der vorliegenden Arbeit finden. Andrew Guzman und Beth A. Simmons geben in ihrem Artikel „Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes“ von 2005 einen klaren Überblick über ihre Vorstellung von Kapazität (daher Capacity): „By capacity we mean the resources available to identify, analyze, pursue, and litigate a dispute.“ Diese Definition bezieht sich auf den Betrachtungsgegenstand der Studie, dem Führen von Schlichtungs- und Entscheidungsverfahren nach dem DSU (Dispute Settlement Understanding) der WTO. Die vorliegende Operationalisierung von Kapazität als Ressourcen zur Identifikation, Analyse, dem Verfolgen und dem eigentlichen Prozessieren hinsichtlich eines Disputes geht mit der Annahme des Neo-Institutionalismus, dass Akteure respektive Institutionen nur begrenzte Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten zur Verfügung haben (vgl. Kaiser, 2006), einher.

Die Basis für die Betrachtung des Ressourcenaspektes in dieser Arbeit soll jedoch hauptsächlich ein Konferenz Paper von Tanja A. Börzel, Tobias Hofmann, Carina Sprungk aus dem Jahr 2003 sein, welches im Rahmen der Projektgruppe „Compliance“ an der Humboldt Universität zu Berlin entstand. In dieser „Why Do States not Obey the Law? Lessons from the European Union“ benannten Konferenzschrift wird vom Fokus der Compliance her, daher dem Nichteinhalten internationaler oder übergeordneter Regeln, argumentiert. Limitierte Ressourcen können demnach innerhalb einer umsetzenden Entität einerseits auf die Umsetzung selbst Einfluss nehmen aber auch eine schwächer ausgeprägte nationale Überwachung und Kontrolle implizieren.

Als klassische Protagonisten des ressourcenorientierten Ansatzes können Siedentopf und Ziller (1988) genannt werden. Allerdings bezieht sich deren Arbeit „Making European Policies Work“ hauptsächlich auf die Umsetzung im Sinne von Anwendung und Durchsetzung, was eine im Politikzyklus unterschiedliche Analyseebene im Vergleich zur hier zu erstellenden Arbeit darstellt.

Eine Abgrenzung in der Verwendung von ressourcenbasierten Ansätzen muss hinsichtlich der Untersuchung von Veränderungen oder Anpassungen in den administrativen Strukturen (Institutionen) einerseits und Vorgehensweisen und Verhalten andererseits vorgenommen werden. Die vorhandenen und beschriebenen Strukturen

und etwaige kulturelle Beschreibungen beziehen sich auf eine Momentaufnahme und können keinerlei Entwicklung seit dem EU Beitritts Österreichs aufzeigen (was eine Einschränkung darstellt). Diese Ungenauigkeit bezüglich nicht verwendeter Zeitscheiben bei der Betrachtung von administrativen Einflussfaktoren ist dem Autor bewusst, kann aber in dieser Arbeit nicht beachtet werden.

Eine spezialisierte Arbeit zur Veränderung von Verhaltensweisen und Strukturen von administrativen Institutionen hingegen wurde 2001 von Christoph Knill erstellt und unter dem Namen „The Europeanisation of National Administrations“ veröffentlicht. Christoph Knill erwähnt jedoch im selbigen Werk auf Seite 15, dass systematische komparative Studien zum Einfluss von Europäischen Strukturen auf nationale und subnationale Administrationen aus seiner Sicht kaum vorhanden sind. Der von Christoph Knill (2001) verwendete Fokus auf die Arbeitsweisen der nationalen Administrationen, welche mit zunehmender „Gewöhnung“ und „Anpassung“ an europäische Anforderungen der Politikformulierung und -umsetzung eine schnellere und effektivere Implementation aufweisen, kann auch für die gegenständliche Arbeit von Belang sein.

Die Qualität und Quantität der Verwaltungen der österreichischen Bundesländer könnte aufgrund von vorhandenen formalen Beschreibungen und Anleitungen hinsichtlich anzuwendender Umsetzungsprozesse bestimmt und mittels darauf abgestimmter Interviews oder Fragebögen als noch zu beschreibende unabhängige Variable verwendet werden.

Nicht berücksichtigt wird der „Worlds of Compliance“ Ansatz von Falkner, Hartlapp und Treib (2006). Die in jenem Ansatz erarbeitete Gruppierung von umsetzenden Staaten in „Worlds of Compliance“ verwendet kapazitätstechnische und kulturellen Faktoren der nationalen Administrationen als beschreibende Variablen für die Einordnung in die jeweilige „World“. Dieser Ansatz wird unter „nicht verwendete Ansätze“ weiter beschrieben. Grund für die für den Ausschluss des „World of Compliance“ Ansatzes ist die dafür notwendige Einordnung aller neun österreichischen Bundesländer in Worlds of Compliance. Hierzu müsste eine Reihe von determinierenden Faktoren / Variablen der Einordnung in die jeweilige „Welt“ adaptiert (oder entwickelt) und in weiterer Folge neun mal beurteilt werden, was auch aufgrund der engen Literaturlage im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist.

3.4 Alternative Ansätze & Sichtweisen

Die bisher vorhandene Literatur richtet sich hauptsächlich auf die Umsetzung von EU Legislative durch Mitgliedsstaaten der EU, die Umsetzungen auf subnationalem Level

sind bisher nur von einer geringeren Zahl von Publikationen beleuchtet worden. Jedoch finden sich in jener Literatur, die generell Mängel und mögliche Erklärungsansätze für jene Unzulänglichkeiten - respektive Verschleppungen - bei der Umsetzung von EU Legislative aufzeigt, Modelle und Ausführungen, die teilweise explizit auf die Wichtigkeit subnationaler Akteure eingehen oder implizit auch für Bundesländer im österreichischen Sinn gelten können. Andrew Jordan (1999) gibt im Politikfeld „Umwelt“ konkrete Ratschläge, mit welchen Maßnahmen die Implementationslücke geschlossen werden könnte. Die von Jordan angeführte „Verbesserung der rechtlichen und inhaltlichen Qualität der Erstellung der Richtlinien“ erhält auf Landesebene noch eine deutlich größere Bedeutung. Wie im folgenden Kapitel über die Funktionsweise und Organisation der österreichische Verwaltung und Landtage ersichtlich, handelt es sich um ressourcentechnisch nicht unbegrenzt ausgestattete Organisationseinheiten. Damit kann ein etwaiger erhöhter Aufwand hinsichtlich der Analyse einer Richtlinie (verursacht durch mangelhafte Erstellungsqualitäten der Richtlinie) ins Gewicht fallen. Weiters führt Andrew Jordan (1999) die „Verbesserung des geringen Reportings bezüglich Umsetzungen von Mitgliedsstaaten und der Kommission an“, wobei hierzu eingewandt werden muss, dass die Kommission seit 1999 eine Reihe an Maßnahmen bezüglich Umsetzungsinformationen und dem Status einzelner Gesetzgebungen eingeführt hat. Während dieses Rahmenwerk auf europäischer Ebene vorhanden ist, so ist das Reporting seitens der umsetzungspflichtigen nationalen und besonders subnationalen Akteure nicht als vollständig zu bezeichnen.

Duina (1997) wiederum gibt drei weitere einzelne Variablen zur Erklärung von unterschiedlichen Implementationsgeschwindigkeiten an, welche lt. Duina allesamt aus älterer Literatur diesbezüglich stammen. Diese Variablen besitzen Erklärungspotential für regionale Differenzen bei der Umsetzung von Richtlinien haben (vor allem über mehrere Materien hinweg). Die drei Variablen bilden jeweils Zusammenhänge mit den zuvor beschriebenen Fit/Misfit, Veto Player und Ressourcenansätzen.

Diese Variablen und weitere Ansätze werden im Folgenden den drei oben genannten verwendeten Theorien zugeordnet.

3.4.1 Ansätze korrespondierend zum Fit / Misfit Ansatz

Nach Duina (1997) korrespondiert die Geschwindigkeit und Qualität der Implementation mit der Einstellung eines Landes zur europäischen Idee. Die Zustimmung der Bevölkerung zur EU beeinflusst demnach die Bereitschaft Richtlinien zu transponieren

und anzuwenden. Duina (1997) bezieht sich dabei auf Putnam (1984) und führt aus, dass sich der umsetzende Apparat dem legitimierenden Wahlvolk verpflichtet fühlt.

Dieser einfache Ansatz könnte im Hinblick auf Österreich Relevanz besitzen, da die Bundesländer in Österreich beispielsweise im Eurobarometer 2005 (Ringler, 2005, S.22) Zustimmungswerte zur EU („Vertrauen in die Europäische Union“) in einer Bandbreite von 26% bis 56% an den Tag gelegt haben.

Auch nach Börzel, Hofmann und Sprungk (2003) könnte der Faktor der EU Skepsis einen Einfluss auf die Anzahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren haben. Sie argumentieren, dass die Kommission ein Interesse daran haben könnte, das EU Klima in ohnehin euroskeptischen Länder nicht durch ein öffentliches Anprangern weiter zu verschlechtern. Auch Jordan (1999) wird in diesem Werk zitiert und liefert ähnliche Argumente in seinem zuvor ansatzweise behandelten Artikel.

3.4.2 Ansätze korrespondierend zur Veto Player Theorie:

Ebenfalls nach Duina (1997) werden Richtlinien korrespondierend zu den Interessen der führenden politischen Akteure implementiert. Richtlinien, die deren Interessen widersprechen, werden verspätet transponiert und nur teilweise oder verspätet angewendet.

Der Ansatz bezüglich interessensgetriebener Umsetzung korrespondiert mit der weiterentwickelten Theorie der Rolle der Parteipolitik im Implementierungsprozess. Oliver Treib (2003) identifiziert in diesem verschiedene Möglichkeiten parteipolitischen Widerstandes. Zum einen das bewusste „Vergessen“ der Umsetzung einer Richtlinie durch eine regierende Partei, welches bei alleinregierenden Parteien oder ressortzuständige Parteien in einer Koalitionsregierungen (sollte kein Widerstand durch den Koalitionspartner vorliegen) auftreten kann. Eine zweite Möglichkeit parteipolitischen Widerstands wird in der verzögerten Umsetzung durch Vetoplayer gesehen (Treib, 2003). In jenem Fall opponiert ein Koalitionspartner die Umsetzung einer Richtlinie. Da ein Koalitionspartner in jedem Fall eine Vetomacht hat, kann die Umsetzung verzögert werden und benötigt mitunter einen entsprechenden Kompromiss der Koalitionsparteien.

Als weitere Ausprägungen parteipolitischen Widerstandes/Willens analysiert Treib (2003) die absichtliche inhaltliche Falschumsetzung sowie die Überimplementation. Auch dies wird als Beispiel für den Push Faktor von Parteipolitik identifiziert. Eine Erkenntnis von Oliver Treib ist demnach die „explizite Ablehnung arbeitsrechtlicher Richtlinien tendenziell eher bei Mitte-Rechts Regierungen, während eine aktive Unterstützung

arbeitsrechtlicher Reformen vor allem bei Mitte-Links Regierungen zu beobachten war“ (Treib, 2003, S.521).

Insgesamt wird der Ansatz bezüglich Präferenzen der Parteipolitik nicht näher in dieser Arbeit beleuchtet, sprich die Hintergründe von Ablehnungen oder Verzögerungen von Umsetzungen durch Veto Points wird nicht grundlegend einer Ursachenanalyse unterzogen. Weiters kann die dritte oben genannte Ausprägung (intentionale inhaltliche Falschumsetzung) nicht im Analysefokus dieser Arbeit liegen.

3.4.3 Sichtweisen korrespondierend zum Ressourcenansatz

„Mitgliedsstaaten, die einen langen legislativen Prozess haben, um Richtlinien in nationales Recht zu überführen, transponieren mit Verspätungen oder inkomplett.“ (Duina, 1997).

Diese These erscheint auf den ersten Blick nicht relevant für neun eigentlich gleichwertige Bundesländer, die als Rahmenbedingung in eine gemeinsame Bundesverfassung eingepasst sind. Auf den zweiten Blick jedoch scheinen Details im legislativen Prozess weder in der Bundes- noch in der jeweiligen Landesverfassung geregelt. Dazu teilweise auf die entsprechenden Geschäftsordnungen der Landtage verwiesen, die jedoch höchstens einen kleinen Teil des Prozesses abdecken können. Die wesentlich zeitintensiveren Erstellungsprozesse der Identifikation, Analyse, Vorbereitung und Formulierung der entsprechenden Gesetzestexte finden jedoch für gewöhnlich in rechtlich unverbindlichen Rahmenwerken ihren Ausdruck, beispielsweise in legislativen Handbüchern.

Dieser Ansatz nach Duina (1997) wird bei der Formulierung eines entsprechenden Analyseansatzes entsprechend berücksichtigt, näheres findet sich in Kapitel 7.2 – Analysekonzept zum Ressourcenansatz.

3.5 Nicht berücksichtigte Ansätze

Die im Folgenden beschriebenen Ansätze und Theorien wurden wegen ihrer Komplexität (was sie zur Betrachtung im Rahmen dieser Diplomarbeit ausschließt) oder aufgrund ihrer zu erwartenden wenig adäquaten Anwendbarkeit nicht berücksichtigt. Der Autor sieht es als legitim an, sich im Rahmen einer Diplomarbeit auf die am adäquatesten erscheinenden Theorien als Basis seiner Hypothesenbildung zu beschränken.

Die im Folgenden beschriebenen Ansätze ergeben mit den oben verwendeten Partialtheorien zur Thematik der Transposition keinen kompletten Überblick über den

momentanen Theoriestand zu Transpositionstheorien. Andere Ansätze können auch von vornherein ausgeschlossen worden sein, da sie beispielsweise einen Schwerpunkt auf die Anwendung von EU-Richtlinien oder den Vollzug legen, was für eine Arbeit zum Schwerpunkt Transposition nicht relevant ist.

3.5.1 Worlds of Compliance

Der Analyseansatz „Worlds of compliance“ von Falkner, Hartlapp, Treib und Leiber (2005) und Falkner, Hartlapp und Treib (2006) beschreibt eine Einordnung von Ländern in Gruppierungen aufgrund ihres kulturellen und administrativen Verhaltens und nimmt damit in der Nomenklatur der Autoren eine Einordnung in „Worlds“ vor. Diese drei (später vier) Gruppen lauten:

- **World of Law Observance:** Diese Gruppe setzt rasch und zielorientiert EU-Legislative in nationales Recht um, die Transposition ist normalerweise korrekt und zeitgerecht. Non-Compliance kommt in erster Linie vor, weil die Notwendigkeit einer nationalen Gesetzesanpassung nicht erkannt wurde.
- **World of Domestic Politics:** Hier wird nur rasch umgesetzt, wenn kein Konflikt mit nationalen Interessen besteht, besteht jedoch ein Konflikt besteht keine federführende politische initiative oder Motivation, dieses Problem durch einen Kompromiss zielführend und schnell aus dem Weg zu räumen. Falls Non-Compliance eintritt, ist diese daher oft langwierig.
- **Worlds of Neglect:** Setzt spät oder nur „pro forma“ um. Multiple Problemstellungen wie administratives Ineffizienz oder mangelnde politische Entscheidungsfindung verhindern eine korrekte Umsetzung. Non-Compliance ist in diesem Fall eher die Regel als die Ausnahme.

Ob eine Einordnung der österreichischen Bundesländer in „Worlds“ möglich ist respektive wie diese in verschiedene „Welten“ zu ordnen wären, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Dies wäre jedenfalls nur mit umfangreicher qualitativ-empirischer Vorarbeit möglich, es müsste daher der theoretische „Worlds of Compliance“ Ansatz angepasst werden. Kulturelle, politische und administrative Faktoren waren die gewichteten Hauptfaktoren für die Einordnung waren in beiden Werken zu „Worlds of Compliance“. Culture wird in diesem Zusammenhang von Falkner et al. (2005) sinngemäß als Regeln / Rahmenbedingungen, nach welchen Akteure, Institutionen und Strukturen handeln oder zusammengesetzt sind, angenommen. Die Beurteilung der einzelnen Länder stammt dabei aus Experteninterviews.

Österreich wird auf Bundesebene in die World of domestic politics geordnet (Falkner et al., 2005), was anhand von mehreren Fallbeispielen und der detaillierten Vorgehensweise der österreichischen Innenpolitik illustriert wird. Interessant hierbei sind Beispiele über das Aushandeln von Paketlösungen gegenüber Veto Playern. So haben die Gewerkschaften ihren spürbaren Widerstand gegen die Arbeitsrechtrichtlinie (Young Workers Directive) vor allem wegen einer angebotenen Gesamtlegislativlösung aufgegeben, die im Gegenzug Vorteile für ihre Mitglieder in dieser Paketlösung sahen.

Dieser Ansatz kann aufgrund der nicht vorhandenen (respektive für den Autor nicht vornehmbaren) Einordnung der neun österreichischen Bundesländer nicht verwendet werden. Es kann im Bereich des Möglichen liegen, dass einige Abfragen in der Operationalisierung des Ressourcenansatzes (Kapitel 7.2) Berührungspunkte mit dem haben, was Falkner et al. (2005) sinngemäß als kulturelle Faktoren bezeichnen.

Weiters bleibt zu bedenken, dass eine Kombination verschiedener operationalisierter Variablen und deren Abstraktion zu einer Einordnung in eine bestimmte „Welt“ (welche sich durch zuvor definierte Eigenschaften auszeichnet), auch anlassbezogen und flexibel vorgenommen werden kann. Gerade durch noten- oder skalenhafte Bewertungen können unterschiedlichste erfassbare Ausprägungen einer Kultur (oder auch von Prozessen, Institutionen, etc.) miteinander kombiniert und schlussendlich zu Kategorien verdichtet werden. Es scheint daher im speziellen Fall der österreichischen Bundesländer angebracht, diese verdichteten Kategorien gegebenenfalls selbst zu erstellen (aus der Kombination geeignet wirkender Faktoren).

3.5.2 Top Down / Bottom Up

Die beiden Sichtweisen der Top Down und Bottom Up Schulen scheinen generisch für die Frage der Implementation auf regionaler Ebene (daher im gegenständlichen Fall auf Landesebene) relevant, vor allem da die Bottom Up Perspektive eine gewisse Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess der Legislativsetzung auch auf EU Ebene durch regionale Entitäten impliziert (Sabatier, 1986).

Der Top Down Ansatz geht von einer zentral gefällten Entscheidung (meist Regierungsebene) aus, die von den ausführenden Ebenen auf regionaler Ebene höchstens einer Überarbeitung der Politik im Falle einer Nichtwirksamkeit derselben unterzogen werden. Eine Einbeziehung der regionalen Ebenen in die Politikformulierung findet im Top-Down Ansatz für gewöhnlich nicht statt. Folgende zentrale Fragen werden nach Sabatier (1986) bei der Top Down Analyse eines umgesetzten Legislativaktes behandelt:

- Inwiefern waren die Handlungen der Akteure (Entscheidungsträger und Zielgruppen) konsistent mit der betroffenen politischen Entscheidung?
- Zu welchem Grad wurden die Ziele erreicht, daher in welchem Umfang waren die Auswirkungen mit den Zielsetzungen deckungsgleich?
- Welche Faktoren haben die Ergebnisse und Auswirkungen der Politik beeinflusst?
- Wie wurde die Politik im Laufe der Zeit unter der Berücksichtigung von Erfahrungen abgeändert?

Das Top Down Rahmenwerk wurde sowohl von Sabatier und Mazmanian (1980) als auch von anderen Wissenschaftlern als theoretisches Gerüst für Studien verwendet, welche allerdings hauptsächlich auf Case Studies angewendet wurden.

Der Bottom Up Ansatz dagegen setzt besonders an der expliziten Schwäche des Top Down Ansatzes an, indem er die Phalanx an öffentlichen und privaten Interessensgruppen berücksichtigt. Diese können auch „Street Level Bürokraten“ beinhalten, welche vom Bottom Up Ansatz als gewichtige Initiativgruppierung gesehen werden. Der Fokus der Bottom Up Perspektive richtet sich daher auf die lokale (regionale) (Umsetzungs-)struktur in einem Politikfeld, welche folgerichtig Einfluss auf die tatsächliche Durchführung von bereits transponiertem Recht hat. Auch ein Regelkreis zu den verschiedenen Ebenen von Gesetzgebern wird dieser Basis zugesprochen. Das beim Top Down verwendete Fragengerüst nach Sabatier (1986) könnte folgendermaßen auf die Bottom Up Perspektive umgewandelt werden:

- Inwiefern waren die Handlungen der Akteure (Entscheidungsträger und Zielgruppen) ausschlaggebend für die betroffene politische Entscheidung der zentralen Gesetzgeber?
- Zu welchem Grad wurden die Ziele der Initiativträger (dh. Street Level bureaucrats) erreicht, daher in welchem Umfang waren die Auswirkungen mit den Zielsetzungen deckungsgleich?
- Welche Faktoren haben die Ergebnisse und Auswirkungen der Politik beeinflusst?
- Wie wurde die Politik im Laufe der Zeit unter der Berücksichtigung von Erfahrungen der Street Level Bureaucrates und des zentralen Gesetzgebers abgeändert?

Sabatier (1986) selbst führt punktuell einige Stärken des Konzeptes ins Felde, wobei zu betonen ist, dass die Methodologie betreffend einer vorausgehenden Netzwerkanalyse, wie sie von Hjern und Porter (1981) als erster Schritt gedacht war, nicht von allen

anderen Autoren von empirischen Studien unter Verwendung des Bottom Up Approaches angewandt wurde.

- Die Verwendung einer expliziten Methodologie um Politiknetzwerke – Implementationsstrukturen zu identifizieren.
- Die Verwendung des Ausgangspunktes der Problemstellung und der damit einhergehenden Problemlösungsstrategien von Akteuren und die Miteinbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren.
- Die Berücksichtigung von allen Arten von Folgen von Legislativ- und Umsetzungsprogrammen (kein Fokus auf formale Umsetzung).
- Der Ansatz kann eine große Anzahl an verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen (horizontal wie vertikal) Ebenen berücksichtigen, eine klare Schwäche dagegen ist hier beim Top-Down Ansatz gegeben.

Der zentrale Kritikpunkt des Bottom Up Ansatzes ist eine Stärke des Top Down Ansatzes – die in diesem Falle geringe Berücksichtigung des zentralen Machtorganes, welches direkt oder indirekt Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben kann (Sabatier, 1986). Des Weiteren wird angeführt, dass die Strukturierung der beeinflussenden Organisationen und Street Level Bureaucrates als gegeben angenommen wird und kein Hinterfragen der Entstehung jener Konstellationen stattfindet. Sabatier (1986) sieht hier dagegen Einflussmöglichkeiten von anderen, vor allem zentralen Stellen, mit Hilfe einer Strukturierung von Organisationen und Ausführenden Entscheidungen und Initiativen zu steuern.

Wie aus der kurzen Beschreibung des Ansatzes ersichtlich, handelt es sich dabei um einen generischen Analyseansatz, der zwei grundlegende Sichtweisen gegenüber stellt. Die Überleitung zu einer Frage der Transposition würde adaptiert eine Forschungsfrage implizieren, welche vor allem dem Bottom Up Ansatz gerecht werdende Einheiten mit einer raschen respektive fristgerechten Transposition in Zusammenhang setzt.

Dieser grundlegende Ansatz kann für die Analyse der Transposition von Richtlinien auf Länderebene nicht relevant sein, da das einzelne Bundesland höchstens ein Verbindungsbüro (mit einem Hauptaufgabengebiet von Lobbying Agenden) in Brüssel unterhält. Die offiziellen Mitgestaltungsmöglichkeiten hingegen können höchstens von allen Bundesländern gemeinsam (und dann nicht von den „Street Level Bureaucrats“) aufgrund des Artikels 23(e) B-VG wahrgenommen werden.

Die Anwendbarkeit beider Konzepte (auch des in anderen Ansätzen implizit vorhandenen Top-Down Konzeptes) liegt daher in Analysestrukturen zur Anwendung

von Gemeinschaftsrecht und nicht in der Erklärbarkeit von Transposition (zur Abgrenzung der Begriffe siehe auch Kapitel 1).

3.5.3 Nicht ausschließliche Umsetzung von Richtlinien

Ein pragmatischer Ansatz, der vor allem in den Bundesländern punktuell beobachtet werden kann, wird von Harald Dossi (2006, S. 201) aufgeworfen. So wurde festgehalten, dass „eine wichtige Ursache für die nicht zeitgerechte Umsetzung von Richtlinien in der Praxis darin liegt, dass innerstaatliche Gesetzgebungsprozesse nur in relativ seltenen Fällen ausschließlich der Umsetzung von Richtlinien dienen.“. Dieser Ansatz kann vor allem aufgrund mangelnder weiterführender Theoriebildung und einer zur Untersuchung notwendigen Textanalyse aller mit der Umsetzung in Verbindung stehenden Gesetzestexte nicht weiter verfolgt werden.

3.6 Zentrale Aussagen der Implementationstheorien

Anhand der angeführten Theorien und Ansätze zur Erklärung von Implementationsunterschieden und Varianzen in Transpositionsverspätungen können folgende Aussagen zusammengefasst werden, welche

- Die Umsetzungsgeschwindigkeiten von EU Richtlinien variieren hinsichtlich Geschwindigkeit und umsetzender Entität.
- Die Anzahl von Veto Playern in einer umsetzenden Entität besitzt Einfluss auf die Transpositionsgeschwindigkeit von EU Richtlinien - Umsetzende Entitäten mit einer höheren Anzahl an Veto Playern transponieren Richtlinien langsamer.
- Richtlinien, die einen Misfit in Bezug auf die umsetzende Entität (Gesetzeslage, Wirtschaft, etc.) erzeugen, besitzen eine geringere Transpositionsgeschwindigkeit / größere Verspätung als Richtlinien mit einem erwarteten Fit.
- Zur Verfügung stehende Ressourcen besitzen einen Einfluss auf die Transpositionsgeschwindigkeit einer Entität – Entitäten mit einer Mehrzahl an zur Verfügung stehenden Ressourcen setzen Richtlinien rascher um.

4 Föderalismus und Österreich

Die Anzahl von Theorien zum Föderalismus ist als umfangreich zu bezeichnen, weiters sind normative Komponenten in den vorhandenen Theorien, Ansätzen und Abhandlungen verschiedener Denkschulen deutlich erkennbar. Daneben scheinen vor allem neuere Konzepte nicht alle Aspekte des Föderalismus in ihren Erklärungsmodellen

oder normativen Konzepten zu berücksichtigen. Am umfassendsten in Österreich dürften wohl die umfangreichen Ausführungen von Dr. Bußjäger respektive dem von ihm geleiteten Institut für Föderalismus in Innsbruck gelten, welche in ihren Ausführungen die folgenden Ansätze berücksichtigt, respektive auch eigene Ansätze weiterentwickelt.

Grundsätzlich würde die Frage interessieren, welche Theorie des Föderalismus die momentane Position der österreichischen Bundesländer oder ihrer Verwaltungen erklären kann und somit auch zur Erklärung auf der Meta Ebene beitragen könnte. Vereinfacht gesagt: Eine Einordnung des österreichischen Föderalismus und dessen Beurteilung könnte die Verwendung von einzelnen Implementationstheorien fundieren respektive ihnen eine erweiterte Erklärungskraft geben.

In dieser Aussage liegt allerdings auch schon ihr Dilemma: Eine Beurteilung des Zustandes des österreichischen Föderalismus ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Zusätzlich ist eine Einordnung eines Zustandes und damit eine Identifizierung eines Sollzustands nahe an einer Ideologiefindung anzusiedeln, was keinesfalls ein Inhalt dieser Arbeit sein soll.

Die hier gewählte Alternative ist eine Beschreibung vorherrschender Denkschulen in Form von Gegensatzpaaren im europäischen Raum und deren (angenommene) Sichtweise der Funktion und des Selbstverständnisses der österreichischen Bundesländer. Gerade hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz und der Ausgestaltung und der Rechtfertigung des Verwaltungssystems können hier verschiedene Positionen ausgearbeitet werden. Diese wiederum könnten zumindest teilweise „Standpunkte“ zur Passgenauigkeit der Implementationstheorien abgeben können.

4.1 Funktionen des Föderalismus

Eine universale, allgemeingültige Begriffsbestimmung des Terminus Föderalismus ist vor allem für den Gebrauch im österreichischen föderalen System aus Sicht dieser Arbeit nicht möglich, da zahlreiche Konzepte nebeneinander existieren.

Am Anschaulichsten bringt Kopp (1977), zitiert nach Esterbauer und Thöni (1981, S.19) die Unnahbarkeit und das damit verbundene Dilemma des Föderalismus sehr treffend auf den Punkt: „Föderalismus (im besonderen seine bundesstaatliche Ausgestaltung) ist ein Organisationsprinzip für Staat und Gesellschaft, das seine Vor- und Nachteile hat, wobei allerdings die Vorteile bei weitem überwiegen, ohne dass sich diese aus politikwissenschaftlicher Sicht quantifizieren lassen.“

Funktionen des Föderalismus sind nach Esterbauer und Thöni (1981, S.3):

- Regionale Gewaltenteilung und Selbstbestimmung
- Arbeitsteilung (Ausdifferenzierung staatlicher Aktivitäten)
- Demokratie und Integration (bzw. auch demokratische Integration – Identifikation mit kleinräumigeren demokratischen Institutionen)
- Stabilität und Konfliktregelung
- Föderalistische Machtbalance

Weitere Funktionen vor allem hinsichtlich des fiskalischen und kooperativen Föderalismus finden sich in den folgenden Kapiteln.

4.2 Konstitutioneller versus soziologischer Föderalismus

Zum grundsätzlichen Verständnis für Föderalismus werden von Lori Thorlakson (2003) zwei generelle Betrachtungsweisen, welche als theoretische Grundlagen dienen, herangezogen. Der neuere Ansatz hierbei ist der soziologische Ansatz, welcher die Gesellschaft in das Zentrum der Analyse setzt und den Föderalismus als eine Ausprägung einer Gesellschaft sieht. Dieser Ansatz beinhaltet alle Verbindungen in der Gesellschaft, daher nicht nur institutionelle oder politische Verbindungen.

Für die Betrachtung der österreichischen Bundesländer dagegen ist der konstitutionelle Ansatz relevanter, auch wenn er keine so weite Definition zulässt. Der Föderalismus wird als rechtliches Instrument gesehen, das zwischen zwei Regierungsebenen eine Machtverteilung ermöglicht. Untersuchungsschwerpunkte sind folgerichtig die Art und das Ausmaß der Kräfteverteilung sowie die Institutionen, welche jene Machtverteilung regeln oder beinhalten. Auch wenn dieser Ansatz primär interessant ist, so sollte man nicht ignorieren, dass gewisse politische Handlungsweisen in einzelnen Politikfeldern durchaus nur durch die soziologische Betrachtungsweise erklärbar sein können. Schlussendlich ist die Landesebene eine komplementäre Einheit zur Bundesebene, deren Gesetze eine gleiche Gültigkeit aufweisen, aber in anderen (Teil-) Politikfeldern gelagert sind (österreichisches Modell). Aber durch seine – zumindest formal vorhandenen – Vetobefugnisse auf Bundesebene wird das Land auch zu einem wichtigen Vertreter der länderspezifischen Identität und Bevölkerung, die in Österreich unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Bekannt ist hierzu das Beispiel von Vorarlberg, das 1919 in einer Volksabstimmung mit 80%iger Mehrheit für einen Anschluss an die Schweiz votierte.

Das Mischmodell aus konstitutionellem und soziologischen Ansatz wird schließlich unter dem Namen „Regierungs- oder politischer Ansatz“ subsumiert, der sowohl Struktur als auch Vorgehensweisen (Prozesse) des Föderalismus berücksichtigt.

Generell gibt es international ein Portfolio an föderalen Systemen, wobei auch solche teilweise einbezogen werden, die eine föderale Regierung aufweisen, aber kein reines formales föderales System besitzen (Kanada wird hierbei von Thorlakson als Beispiel genannt).

Zusammenfassend zeichnet sich ein föderales System durch folgende Punkte aus (Thorlakson, 2003):

- Regeln, die getrennte territoriale Sphären von Zuständigkeiten für die föderale Regierung und föderierte Regierungen auf unterschiedlicher territorialer Basis kreieren.
- Regeln, die Ressourcen zwischen der föderalen und den föderierten Regierungen aufteilen und zuordnen.
- Regeln, die Repräsentation der föderierten Einheiten im Entscheidungsprozess der föderalen Ebene ermöglichen.

Im Vergleich mit anderen föderalistischen Staaten fällt die Ausgestaltung des Konstitutionalismus des österreichischen Föderalismus nach Thorlakson, 2003) relativ schwach aus, was beispielsweise daran illustriert wird, dass lediglich drei Politikfelder ausschließlich in der Hoheit der Bundesländer sind, die restlichen stellen sich zumindest aufgeteilt dar. Dennoch wird auf ein politisches Gewicht der Bundesländer auf Bundesebene verwiesen, welches allerdings nur teilweise aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung erwächst. Wie im weiteren Verlauf dieser Diplomarbeit erwähnt, sehen beispielsweise Pelinka und Rosenberger (2003) die realpolitische Macht von Ländern, Sozialpartnern (und anderen Informierten am Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene) in der traditionellen österreichischen Konkordanzdemokratie. Dieses Spezifikum zielt darauf ab, eine möglichst breite Zustimmung zu einem Rechtsetzungsakt zu erlangen, oft auch unter weitreichender Kompromissbereitschaft der formalen Regierungsmehrheit auf der jeweiligen gesetzgebenden Ebene.

4.3 Kooperativer Föderalismus und Mehrebenenansatz – österreichische Föderalismusforschung;

Die aktuelle Forschung zum österreichischen Föderalismus findet zu einem Gutteil durch das Institut für Föderalismus in Innsbruck statt. Als Protagonist desselben sei an dieser Stelle Peter Bußjäger genannt.

Weitaus früher, bereits 1981, brachten Fried Esterbauer und Erich Thöni ihr Werk „Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis“ heraus, welches eine umfassende, grundlegende Diskussion zur Positionierung und Herleitung des österreichischen Föderalismus versucht. Schon damals wurde - wie der Untertitel mit „Grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht“ schon andeutet - eine Sichtweise auf die finanzpolitische Ausprägung des Föderalismus gelegt, auch wenn der Begriff des fiskalischen Föderalismus noch nicht verwendet wird.

Die allgemeine Definition von Föderalismus weicht nach Esterbauer und Thöni (1981, S.9) hierbei wenig von anderen Schulen ab: „...eine auf Dauer angelegte Verbindung von eigenständigen Einheiten zu einer größeren Gesamteinheit zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Aufgaben, wobei eine gewisse (nicht näher definierte) Selbständigkeit auch nach der Verbindung aufrecht bleibt.“ Esterbauer und Thöni (2001, S.11) bescheinigen Österreich weiters „ein föderalistisches Defizit in regionaler Sicht“. Vor allem wird auch die Meinung vertreten, dass Gemeinden keine föderalistischen Einheiten wären, sondern lediglich Verwaltungseinheiten.

Essentiell ist die Verabschiedung des – wie die Autoren Esterbauer und Thöni (1981, S.12) es nennen, „historisch-traditionellen“ Rechtfertigungskonzeptes des Föderalismus. Diese Entwicklung ist aus Sicht von Esterbauer und Thöni (1981, S.12) vor allem in den „Vereinheitlichungsmaßnahmen hinsichtlich der Lebensverhältnisse“ sowie in den wirtschaftlichen und sozialen überregionalen Verflechtungen begründet. Diese Erläuterung ist insofern von Brisanz, als das hiermit indirekt auch das dem Föderalismus zu Grunde liegende Subsidiaritätsprinzip im bundesstaatlichen Sinne aufgrund der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demographischen Entwicklung in seiner Bedeutung geringer geschätzt wird. Esterbauer/Thöni argumentieren jedoch, dass die daraus resultierende „Pragmatik“, welche gemeinsam mit wirtschaftlicher Effizienz und Prozessorientierung „einen Weg des geringsten Widerstandes“ beschrieb, zu einer Ordnungslosigkeit sowie einem Zuständigkeits- und Finanzierungsdilemma führte (welches demnach im heutigen Föderalismus existiert).

Esterbauer und Thöni (1981) erläutern auch aussagekräftig den Sinn und Zweck des staatlichen (föderalen, demokratischen) Systems als Optimierungssystem, das versucht, die Unzufriedenheit in einem erträglichen Maß zu halten, wobei der Föderalismus im besonderen Sinn diesem Zweck dienen kann, vor allem hinsichtlich der Ausdifferenzierung von Mehrheiten (und Minderheiten) und Interessenslagen von Teilsystemen, die dem Gesamtsystem nicht unter- sondern gleichgeordnet sind.

Im Folgenden wird der kooperative Föderalismus – weil für das Selbstverständnis des österreichischen Föderalismus relevant – ausführlicher ausgeführt. Der davor gelagerte Überblick zum Fiskalischen Föderalismus hat hingegen informativen Charakter, auch wenn Aspekte davon für Österreich ebenfalls relevant sein können.

Fiskalischer Föderalismus

Der fiskalische Föderalismus kommt in den zu Österreich vorliegenden Werken nur schwach ausgeprägt vor. So wird zwar mit der besseren Bedienung lokaler Interessen argumentiert, jedoch ohne den fiskalischen Föderalismus direkt zu zitieren. In diesem wird – sehr stark vereinfacht – von einem Dezentralisierungstheorem ausgegangen, welches besagt, dass Bürger unterschiedlicher Regionen unterschiedliche Bedürfnisse haben. Somit können lokale Entitäten ihre Finanzmittel punktgenau einsetzen, ohne einen Wohlfahrtsverlust für bestimmte Regionen (und deren Bürger) mit sich zu bringen (so wäre es der Fall bei einer gießkannenartigen Regelung von einer Zentralregierung aus, die nicht die Interessen aller lokalen Entitäten berücksichtigen könnte). Insofern sagt der fiskalische Föderalismus eine größere Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger lokaler Entitäten voraus bei gleichem finanziellen Einsatz. Man spricht von der „maximalen sozialen Wohlfahrt“ (Wagener, 2003, S.7). Neben dieser Annahme wird auch davon ausgegangen, dass keine Economics of Scale bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter herrscht sowie dass dynamische Änderungen in der Präferenzstruktur ausgeschlossen werden (Wagener, 2003).

Es sollten demnach möglichst auch Nutznießer, Kosten- & Entscheidungsträger in einer Einheit zusammengefasst sein – was als Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bezeichnet wird (Olson zitiert nach Wagener, 2003). Gleichzeitig muss grundsätzlich zwischen der optimalen Verteilung der Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben (was dem passiven Finanzausgleich entspricht) sowie der optimalen Verteilung der Einnahmen (dies wäre der aktive Finanzausgleich) unterschieden werden (Wagener, 2003).

Kooperativer Föderalismus

Renate Kunze beschrieb bereits 1968 (S.130) die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als „kooperativen Föderalismus“. Im Rahmen dessen wird die Koordinierung als jene Abwicklung bezeichnet, die aus dem Berücksichtigen, Inrechnungstellung der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung des Partners besteht. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit wird als Grundlage für einen bundesstaatlichen Aufbau „zur Gestaltung einer freiheitlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung“ gesehen.

Das dominierende Prinzip dieser Denkschule ist somit eine notwendige Zusammenarbeit zwischen allen Ebenen und Trägern der öffentlichen Verwaltung. Dazu kommt eine Koordination und eine Zusammenwirken aller Beteiligten (Bund, Länder, Gemeinden), so dass grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen werden kann. (Kunze, 1968) Der Bundesstaat wird demnach von den dem modernen Staat gestellten Aufgaben her gesehen und auch nach seiner an diesen Aufgaben gemessenen Leistungsfähigkeit beurteilt (Kunze, 1968).

Peter Bußjäger beschäftigt sich neben der theoretischen Begründung der österreichischen Bundesländer auch mit der Beurteilung respektive Einordnung bestehender föderaler Systeme. Er entwickelt die klassischen Kriterien eines Bundesstaates (Bußjäger, 2006, S.4) wie eigenständiger Kompetenzbereich, Verfassungsautonomie, Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, föderalistische Finanzordnung weiter zu „Autonomiegraden“, welche die Analyse einer föderalen Einheit ermöglichen sollen. Diese (rechtliche Gestaltungsfähigkeit, eigener Wirkungsbereich, Größe des eigenen Wirkungsbereich, finanzielle Ressourcen) Kriterien einer Autonomieanalyse weiche jedoch kaum von den „klassischen“ Kriterien ab. Hervorgehoben wird allerdings vor allem die „Abkehr von der traditionellen Bedeutung der Souveränität...“ (Bußjäger, 2006, S.4).

Peter Bußjäger hält in seinem Werk „Homogenität und Differenz“ (2006) fest, dass Mehrebenensysteme eine Rahmenbedingung des herrschenden europäischen Systems sind und die Komplexität geteilter Souveränitäten und somit auch Zuständigkeiten sich weiter festigt und den bundesstaatlichen Charakter weiter verfestigt (vgl. Bußjäger, 2006). Gleichzeitig wird mit dieser Aufweichung klassischer Kennzeichen der Bundesstaatstheorie der Föderalismus vom Paradigma der Verbundenheit mit dem Nationalstaat losgelöst. Somit kann dieser Föderalismus - so interpretiert jedenfalls Bußjäger (2006) - zu einem die europäische Perspektive einschließenden Föderalismus

ohne nationalistischer Ausprägung werden. Diese Herleitung korrespondiert auch mit Top-Down Mehrebenenansätzen aus den Integrationstheorien auf europäischer Ebene. Gleichzeitig werden auch Richtlinien als eine Ausprägung von ersten bundesstaatlich – föderalen Strukturen gesehen (vor allem in der Formulierung des europäischen Verfassungsvertrages und der Verankerung von „Rahmengesetzen“).

Festgehalten werden sollte jedenfalls, dass die Auflösung der klassischen Begriffe Zentralstaat, Bundesstaat & Staatenbund auch durch die zahlreichen Zwischenvarianten (Bußjäger, 2006) in vollem Gange ist. Aufgrund des Mangels einer generellen momentan gültigen Bundesstaatstheorie stellt Bußjäger lediglich zwei empirisch nachweisbare, die momentane europäische Landschaft prägende Entwicklungen ins Zentrum (Bußjäger, 2006, S.8):

- Eine stärkere Integration politischer Systeme mit der Herausbildung von Mehrebenensystemen, die so genannte Großregionen umfassen.
- Eine größere Bedeutung der regionalen Entscheidungsebenen, Herausbildung peripherer Machtzentren zulasten des Nationalstaates ohne dass dessen Existenz jedoch in Frage gestellt wird.

Zusammenhang mit Transpositionstheorien

Grundsätzlich könnte man gedanklich Theorien oder Modelle zum nicht berücksichtigten Bottom-Up Ansatz mit den von Peter Bußjäger (2006) konstatierten Dezentralisierungsprozessen (wenn diese mit dem Föderalismus einhergehen) verknüpfen. Gleichzeitig wäre in Gedankenspielen auch eine Verbindung des Ressourcenansatzes mit den Erklärungsansätzen zum Föderalismus möglich, teilweise wohl auch zu Fit- und Misfit wie auch zum Veto Player Ansatz. Alles in allem scheinen die Verbindungen zwischen den Erklärungspotentialen der beiden Forschungsfokussen auf den ersten Blick konstruiert und bedürfen einer tiefgreifenderen Erklärung. Ein definiertes und hergeleitetes Selbstverständnis des österreichischen Föderalismus kann unter Umständen eine Erklärung für Verwaltungskultur oder institutionelle Besonderheiten liefern.

Eine Prognose in die umgekehrt Richtung jedoch, daher ob der österreichische Föderalismus eine Erklärung für die Auswahl oder Anwendung, ja sogar Adaption einer Implementationstheorie bieten kann, scheint unmöglich. Festgehalten kann an dieser Stelle nur werden, dass eine Wechselwirkung zwischen dem föderalen System und der Implementation von EU Richtlinien beim vorliegenden Betrachtungsgegenstand systemimmanent ist. Die entscheidende Frage ist allerdings, ob die verwendeten

Theorien und ihre operationalisierten Variablen durch den Föderalismus beeinflusst werden oder ungeachtet des „Levels“ der umsetzenden Entität (daher auf regionaler, lokaler oder nationalstaatlicher Ebene) eine unabhängige Erklärungskraft haben.

Diese Arbeit kann und möchte daher keinerlei Beitrag zur Föderalismusdebatte stellen, auch weil neben der Definition von Föderalismus (und einigen grundsätzlichen Theoremen dazu wie besserer Berücksichtigung lokaler Interessen, etc.) in Ansätzen zum Föderalismus normative Theorien mitschwingen. Die vorliegende Arbeit wird den Föderalismus daher im Sinne des kooperativen Föderalismus verstehen, beteiligt sich allerdings an keinerlei Föderalismusdebatte.

4.4 Der österreichische Föderalismus im Mehrebenensystem der EU

Nach Pelinka und Rosenberger (2003) ist der Föderalismus in Österreich vor allem im Vergleich mit Nationalstaaten mit traditionellen Bundesstaaten wie der Schweiz oder USA wenig entwickelt. Die Kompetenzbereiche der Legislative sind hierbei noch geringer ausgeprägt als jene der Exekutive, obwohl das Bundesverfassungsgesetz von 1920 (in Novellierung von 1929) den Ländern eine prinzipielle Zuständigkeit zugesteht, außer eine Materie bzw. ein Politikfeld fällt in die Kompetenz des Bundes. Pelinka und Rosenberger (2003) bezeichnen diese Regelung als „Generalklausel“, führen aber aus, dass dem Bund so zahlreiche Kompetenzen zugerechnet werden, dass den Ländern trotz dieser Generalklausel kaum Zuständigkeiten bleiben. Somit verbleiben rund 20% der Materien (allerdings nur 3 Politikfelder exklusiv) in der Kompetenz der Bundesländer. Folgenden Punkte sind die wichtigsten (Teil-) Politikbereiche in Landeskompentenz, wobei Rahmengesetze zu den Materien zum Teil in Bundeskompetenz liegen (siehe auch Artikel 12 und Artikel 14 B-VG) und in diesen Fällen lediglich Ausführungsgesetze Länderkompetenz sind. Eine vollständige, taxative Auflistung und Zuordnung der Kompetenzen sieht das B-VG nicht vor.

- Gemeindeorganisation, Organisation der Landesbehörden
- Natur- und Landschaftsschutz, Katastrophenhilfe und Rettungswesen, Spitalswesen
- Infrastruktur: Baurecht, Raumplanung, Wohnbauförderung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenwesen (ausgenommen Bundesstraßen), Grundverkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken, Ausländergrundverkehr

- Wirtschaft & Soziales: Getränkesteuer, Jagd und Fischerei, Sport-, Schischul- und Bergführerwesen, Sozialhilfe und Behindertenfürsorge, Sittlichkeitspolizei, Kindergartenwesen, Kulturförderung, Landwirtschaftsförderung

Pelinka und Rosenberger (2003) verweisen weiters darauf, dass die Bundesländer formal bzw. rechtlich gesehen eher wenig entwickelt sind, aber dennoch ein relevantes Gegengewicht zum Bund darstellen. Auch stehen den Ländern Instrumente zur Beeinflussung des Bundes durch die zweite Kammer des Parlaments, daher dem Bundesrat, zur Verfügung, welcher von den Landtagen beschickt wird. Hauptsächlich mit einem suspensiven Veto gegenüber der Bundesgesetzgebung ausgestattet, besitzen sie zumindest in Änderungsfragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ein absolutes Veto. In Artikel 23d des Bundesverfassungsgesetzes sind die Kompetenzen der Länder festgehalten, unter anderem die Möglichkeit der Bindung von Ministern in Abstimmungen der jeweiligen Ministerräte der Europäischen Union. Die Festlegung dieser Kompetenzen als solche der Länder in Form der einfachen und der einheitlichen Positionen wird von Tamara Kovziridze (2002) als eine Schwächung des Bundesrates als gemeinsames Organ der Länder gesehen, vor allem im Vergleich zu Deutschland, wo der Bundesrat Mitbestimmungsrechte auf EU-Ebene besitzt. Weiters legt dieser Artikel 23d im Absatz 5 auch die Verpflichtungen und Zuständigkeiten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht fest:

„Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach und wird dies von einem Gericht im Rahmen der Europäischen Union gegenüber Österreich festgestellt, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“

Hiermit sind die Bundesländer explizit in der Pflicht, EU-Legislative umzusetzen und sind somit auch verantwortlich für etwaige Vertragsverletzungen. Das Eingreifen des Bundes ist erst nach einer Verurteilung des Bundeslandes durch den EUGH ist als letztes Mittel zu sehen. Auch nach Bußjäger (2006) kann man davon ausgehen, dass bezüglich der Transposition von Richtlinien keine Unterordnung der Länder gegenüber dem Bund gegeben ist. Bußjäger (2006) geht hingegen eher von staatsrechtlichen Gleichrangigkeit aus.

5 Zusammenspiel von Ländern und Bund hinsichtlich Transposition & Gesetzgebungsprozesse

5.1 *Interdependenzen zwischen Landes- & Bundesgesetzgebung*

Der Prozess, auf welche Art und Weise ein Bundesland von einem relevanten Legislativakt der Europäischen Union erfährt ist in der Verfassung nicht geregelt, prinzipiell wären aufgrund des Verfassungstextes Art. 23d die Länder in der Pflicht, sich über entsprechende Richtlinien zu informieren. Tatsächlich bringt jedoch das Bundeskanzleramt (Verfassungsdienst) in regelmäßigen Abständen (monatlich) Listen über Legislativakte der EU heraus, welche allgemein gehalten sind und sich auf noch keinerlei Zuständigkeiten bezieht. Die Länder werden danach aufgefordert, zu diesen Richtlinien hinsichtlich einer geplanten Umsetzung auf Landesebene Stellung zu beziehen. Sollte dies der Fall sein, wird ein ausgefülltes Formblatt (unter anderem mit Angaben, in welcher Materie beziehungsweise Politikfeld die Umsetzung stattfindet) an den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes gesendet. Somit fungiert der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes als zentrale Koordinierungsstelle zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Gesetzgebungen. Laut Dossi (2006) wird diese Koordination von den Umsetzungskoordinatoren, die sowohl auf Länder- als auch auf BKA Seite existieren wahrgenommen, die sich in Form der Umsetzungskommission regelmäßig konstituieren. Dazu existiert laut. Dossi (2006) eine für alle Umsetzungskoordinatoren zugängliche Datenbank, welche Informationen zu Zuständigen, Problemen, Zeitplänen, etc. enthält.

Dies ist auch insofern relevant, als nur ein geringer Teil der Politikfelder alleinige Gesetzgebungsbefugnisse der Länder beinhalten. Ebenfalls betrachtet werden sollte die Abhängigkeit der Landesgesetzgebungen von Bundesgesetzgebungen. Es ist daher anzuführen, welche Richtlinien auch vom Bund und vor allem wann umgesetzt wurden. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Abhängigkeit eine Rahmenbedingung ist, die alle Bundesländer gleich stark trifft und somit keine Erklärungsvariable für unterschiedliche Transpositionsgeschwindigkeiten sein kann.

Im Artikel 23d BV-G ist jener zentrale Passus festgelegt, der die Bundesländer in die Pflicht nimmt, selbständig Richtlinien umzusetzen (Umsetzung und Anwendung aller notwendigen Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Integration). Daneben ist in Art. 23d BV-G auch geregelt, dass im Falle einer Feststellung einer Säumigkeit durch ein Gericht der EU hinsichtlich der oben genannten Verpflichtung zur Umsetzung und Anwendung der notwendigen Rechtsakte im Rahmend der Europäischen Integration der

Bund – zumindest vorübergehend – die Rechtsetzungskompetenz übernehmen kann respektive soll.

Wie Müller (1999) bemerkt, ist die Formulierung von Landesrecht durch die Bindung des Landesrechts an Bundes- und Europarecht eine Herausforderung, da eine Vereinfachung vor allem von Richtlinien texten hinsichtlich einer leichten Adaptierbarkeit und besserer Verständlichkeit zwar sinnvoll ist aber teilweise auch mit erheblichen Mitteln verbunden ist.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Einordnung einer Richtlinie (oder ihrer notwendigen Umsetzung) in eine „geteilte Materie“ mit sich bringt. In einer solchen Materie ist schlussendlich eine Transposition der Richtlinie in Bundes- wie auch in Landesrecht zu erwarten. Ein Konflikt über die Transpositionskompetenz sollte aufgrund der zu Beginn von den Bundesländern gemeldeten geplanten Umsetzungsvorhaben frühzeitig erkannt werden und rasch lösbar sein.

Jedoch ist in einigen Gebieten (siehe auch Artikel 12 und Artikel 14 B-VG) die Kompetenz des Landes auf die Erlassung von Ausführungsgesetzen (und dem hier nicht relevanten Vollzug) beschränkt. Damit könnte angenommen werden, dass die Bundesländer in einigen Materien von einer vorhergehenden Regelung in den „Grundsätzen“ auf Bundesebene abhängig sind. Es wird in dieser Arbeit von keinem solchen Zusammenhang ausgegangen, da die Regelungsmaterien nicht neu sind und daher von einer bis zur Begebung der Richtlinie bestehenden Regelung auf Bundes- und auch auf Landesebene ausgegangen wird. Zu erwartende geringfügige Novellierungen der jeweiligen „Grundsätze“ werden nicht als verzögern angenommen. Anders verhält es sich bei Vereinbarungen nach Artikel 15a – diese werden ausgenommen, da die Umsetzung im frühesten Fall durch eine konkrete 15a Vereinbarung passiert und somit eine Abhängigkeit zwischen allen zehn umsetzenden Entitäten besteht.

5.2 Rechtsetzungsprozesse in den österreichischen Bundesländern

In diesem Unterkapitel soll der Rechtsetzungsprozess in österreichischen Bundesländern auf einer generischen Ebene beschrieben werden. Es ist davon auszugehen, dass dies ein normativer Sollprozess ist, welcher in allen Bundesländern annähernd ähnlich abläuft. Detaillierte Beschreibungen des gesamten Rechtserstellungsprozesses finden sich wiederum in Kapitel 7, da dieses die Basis für das Analysekonzept zum Ressourcenansatz bildet.

Grundsätzlich ist bei der Transposition von EU Richtlinien die Form des Rechtstextes zu unterscheiden, da auf Landesebene in Österreich EU Richtlinien auch als Verordnungen

umgesetzt werden können. Grundsätzlich ist die Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung wie folgt zu treffen:

Gesetz:

- Wird formell (daher mit einem Mehrheits- & Präsenzquorum) durch den Landtag verabschiedet
- Im materiellen Sinne ist ein Gesetz eine generelle Regelung mit Außenwirkung

Verordnung:

- Wird von einer Verwaltungsbehörde bzw. der Landesregierung begeben.
- Stellt ebenfalls einen generellen, außenwirksamen Rechtsakt dar
- Sie dürfen lediglich von Gesetzen geregelte Materien präzisieren oder ergänzen, jedoch nicht bestehenden Gesetzen widersprechen.

Zu erwähnen ist, dass Verordnungen von der Landesregierung als Gremium begeben werden.

5.2.1 Die Ablauf- & Organisationsstruktur der Rechtssetzungsprozesse auf Landesebene in Kooperation mit dem Bund

Dieser Abschnitt beschäftigt sich generisch mit der grundsätzlichen Organisation der Landesverwaltung (hinsichtlich der für die Transposition von Rechtsakten notwendigen Teilbereiche) und den zur Begebung eines Umsetzungsaktes notwendigen Abläufe. Detaillierte Ablaufbeschreibungen finden sich in Kapitel 7.

Christian Ranacher (2006) beschreibt die im Rahmen des EU Beitritts Österreichs entstandene Notwendigkeit für die Bundesländer, sich durch den Aufbau entsprechender Strukturen (administrativer Natur) entsprechend aufzustellen. Tatsächlich existieren in allen Bundesländern europarechtliche oder europapolitische Abteilungen, Stabstellen oder auch „Landeseuropabüros“, die sich allerdings teilweise eher um Informationsagenden kümmern. Gleichzeitig räumt Christian Ranacher (2006) jedoch ein, dass grundsätzlich die Verfassungs- und Legislativdienste eine zentrale koordinierende Funktion besitzen. Die Fachabteilungen / Stabstellen für Europa hingegen besitzen nur in wenigen Bundesländern Kompetenzen beim Rechtsetzungsprozess.

Hauptsächlich verantwortlich für die Formulierung der Rechtstexte sind die jeweiligen Fachabteilungen, die für gewöhnlich auch einen oder mehrere Juristen beschäftigen, die jegliche Rechtstextung (ungeachtet ihres Anstoßes) vorantreiben. Die Einbindung des

Verfassungsdienstes / legistischen Dienstes ist die Regel, allerdings sind dessen Kompetenzen und „Führung“ im Formulierungsprozess von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gelagert. Die Stabstellen oder Abteilungen mit Europaagenden hingegen werden in manchen Bundesländern gar nicht, in anderen verpflichtend in die Rechtstexterstellung eingebunden.

Eine weitere zentrale Problematik liegt in der geteilten Zuständigkeit, welche einen weiteren Schritt am Beginn eines Umsetzungsprozess impliziert, die Identifizierung welche umsetzenden Entitäten Rechtsakte zu erstellen haben. Diese Aufgabe nehmen der Bund und die Länder gemeinsam wahr. Wie Christian Ranacher (2006) anführt, werden unter Leitung des BKA-Verfassungsdienst alle umzusetzenden Richtlinien erfasst, die Bundesländer teilen daraufhin ihre geplanten Umsetzungsmaßnahmen (respektive ob sie sich überhaupt für eine Umsetzung zuständig fühlen) dem BKA-Verfassungsdienst mit. Als laufendes Koordinationsgremium existiert hierzu eine Umsetzungskommission, welche auf Beamtenebene eingerichtet wurde und mehrmals jährlich zusammentritt. Sie setzt sich unter Vorsitz des BKA Verfassungsdienstes aus je einem Umsetzungsbeauftragten jedes Bundeslandes und jedes Bundesministeriums zusammen.

Dazu nimmt der Bund nach Ranacher (2006) auch Prüfungen hinsichtlich Gemeinschaftsrechtskonformität von Landesrechtsakten im Rahmen der Beobachtungs- & Aufsichtsrechte über die Landesgesetzgebung (Art. 98 B-VG) vor. Dies beschreibt Christian Ranacher als problematisch, da er eine solche Aufsichtsfunktion generell nicht aus Artikel 23d erwachsen sieht.

Sind die identifizierten Richtlinien erfasst, übernimmt zumeist der landesspezifische legistische Dienst / Verfassungsdienst die Verteilung der Umsetzungsaufgaben an die entsprechenden Fachabteilungen.

Danach werden die ausformulierten Richtlinien mittels Begutachtungsverfahren an relevante Stakeholder des Landes (und auch tlw. des Bundes) übersendet, in dieser Phase ist eine Begleitung durch den Verfassungsdienst / legistischen Dienst gebräuchlich. Das Auslösen des Konsultationsverfahrens ist bei Umsetzungen von EU-Richtlinien nicht vorgesehen.

Nach einer etwaigen Einarbeitung der Rückmeldungen aus dem Begutachtungsverfahren wird eine Prüfung beschlussreifer Entwürfe vorgenommen, in dessen Rahmen auch bereits die technische Notifizierung angestoßen werden kann. In dieser Phase ist wiederum Fachabteilung und der Verfassungsdienst / legistische Dienst für gewöhnlich eingebunden. Ab diesem Zeitpunkt ist der Rechtstextungsprozess

abgeschlossen und die zukünftige Rechtsvorschrift wird als Regierungsvorlage weiter in den Landtag eingebracht.

Wie bereits erwähnt findet sich eine detaillierte Beschreibung dieser Prozesse in Kapitel neun.

5.2.2 Notifizierung der Umsetzung von Rechtsakten

Die Bundesländer teilen laut Burtscher (1999) Informationen über erstellte Umsetzungsakte via Formblätter dem Bundeskanzleramt mit. Dieses wiederum gibt die gesammelten Informationen über das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten und in weiterer Folge über die ständige Vertretung in Brüssel an die Kommission weiter.

Im Gegensatz zu anderen föderal strukturierten Bundesländern (wie beispielsweise Deutschland) werden nach Burtscher (1999) die umgesetzten Landesgesetze nach deren Begebung notifiziert und nicht alle Umsetzungsmaßnahmen aller Bundesländer abgewartet. Die einzelnen Generaldirektionen der Europäischen Kommission überwachen die Komplettheit der notifizierten Richtlinien damit ebenfalls mit.

Diese Ausführungen sind nicht mit den Notifikationen von technischen Normen zu verwechseln (vgl. Richtlinie 98/34/EG).

Im Falle einer nicht der Europäischen Kommission genügenden Umsetzung werden die üblichen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EGV angewendet:

- Informelles Verfahren
- Mahnschreiben
- Mit Gründen versehene Stellungnahme
- Klage

Auch bei einer nicht erfolgten Notifizierung kann ein Verfahren zunächst angestrengt werden.

5.3 Theorien, Ansätze, Sichtweisen und die Bundesländer

5.3.1 Das Veto Player Argument auf Ebene der österreichischen Landtage

Wie schon im allgemeinen Teil über das Veto Player Argument erwähnt, ist die Anwendbarkeit auf Bundesländerebene mit Einschränkungen zu versehen. Grundsätzlich ist die Rolle der Veto Player aufgrund des Proporzprinzips in mehreren

Bundesländern (Niederösterreich, Steiermark, Kärnten, Oberösterreich, Burgenland) von vornherein eingeschränkt, da auch die zweit- und teilweise drittstärkste Wahlpartei Regierungsverantwortung mitträgt (selbst wenn sie eher Interesse an einer Oppositionspolitik hat). Hinzu kommt, dass in Niederösterreich (ÖVP) und im Burgenland (SPÖ) die stärksten Parteien über eine absolute Mehrheit (auf Ebene der Landesregierung und auf Ebene des Landtages) verfügen. Erwähnenswert sind im Gesetzgebungsprozess wie auch schon auf Bundesebene bei Regierungsvorlagen im Begutachtungsverfahren Sozialpartner, Religionsgemeinschaften oder andere Interessensvertretungen / NGOs, vorgesehen, welches im Sinne der in Österreich traditionellen Konkordanzdemokratie zwar inhaltlich oft einen Einfluss haben, rein formell aber keinerlei Vetomacht besitzen. Das Gewicht dieser Akteure ist hier schwierig abzuschätzen.

Zu beachten ist weiters, dass der Sonderfall einer Minderheitsregierung gegeben sein könnte, da beispielsweise in einer nach Proporz besetzten Landesregierung Partei A die Mehrheit besitzt, jedoch nicht im entsprechenden Landtag.

5.3.2 Fit- & Misfit These in den österreichischen Bundesländern

Hinsichtlich der Fit- & Misfit These in Bezug auf die österreichischen Bundesländer bleibt mangels hinreichender Werke zur Betrachtung dieses Ansatzes auf der Ebene der Bundesländer anzumerken, dass unter Verwendung von alternativen Bezeichnungen auch punktuell in bisheriger Literatur zur Umsetzung von Richtlinien auf Landesebenen Hinweise auf die Vermutung der Anwendbarkeit der These gegeben sind. So erwähnt 1999 Johannes Müller in seinem Sammelbandbeitrag „Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene“, dass manche erst durch EU Richtlinien nötige Gesetze wie beispielsweise ein Landes- und Gemeindebedienstetenschutzgesetz Kosten von umgerechnet rund 726.000 Euro in ihrer Durchführung benötigen würden. Hier ist demnach eine Diskrepanz zwischen bis dahin bestehenden Gesetzes- und Kulturvorgaben (Müller beruft sich auch darauf, dass davor jahrzehntelang auch von Dienstnehmervvertretungen kein solches Gesetz gefordert wurde) zu identifizieren.

Andererseits zeugen die beispielhaft zu den untersuchten Richtlinien aufgefundenen Erläuterungen der Landesverwaltungen meist von geringeren Kosten, was allerdings auch darauf zurückzuführen ist, dass nach der grundsätzlich komplexen grundlegenden Einführung einer Gesetzesmaterien entsprechende Anpassungen oder Durchführungsverordnungen von geringerem Aufwand gekennzeichnet sind. Gleichzeitig

ist bei Änderungen bestehender Vorschriften von geringeren kulturellen Widerständen auszugehen als bei grundsätzlichen Einführungen von Regelungsmaterien.

Die Analyse der Fit-Misfit These auf dem Level der österreichischen Bundesländer erscheint unter diesen widersprüchlichen Aussagen und der unterschiedlichen Regelungsbreite- & tiefe der Rechtstexte reizvoll, es sind allerdings im Vorhinein keine weiteren begleitenden Informationen formulierbar.

5.3.3 Kapazitätshypothese in Bezug auf die österreichischen Bundesländer

Angeichts der Vielzahl an oben beschriebenen Ansätzen zu kapazitätsorientierten Theorien, welche unterschiedliche Aspekte von kapazitätsrelevanten Ausprägungen beschreiben, muss hier grob definiert werden, anhand von welchen Variablen eine Einordnung vorgenommen werden kann. Hierzu wird ein Fragebogen zum Transpositionsprozess übermittelt, welcher auch Fragen zur Organisation und Verteilung der Kompetenzen beinhaltet. Dieses Vorgehen ist auch notwendig, da keine bundeslandspezifischen kapazitätszentrierten Ansätze auffindbar waren.

Andrew Guzman und Beth A. Simmons operationalisierten 2005 Kapazität unter anderem mit den Ressourcen, die notwendig sind, um zu identifizieren, zu analysieren, und zu verfolgen. Umgelegt auf die zu untersuchenden Rechtssetzungsprozesse könnten somit Ressourcen hinsichtlich der Identifizierung von relevanten EU Richtlinien relevant sein. Weiters sind Ressourcen notwendig, um die entsprechenden Rechtstexte zu formulieren und weiterzuverfolgen, daher Begutachtungen & Finalisierungen durchzuführen. Darüber hinaus kann auch das Verfahren im Landtag relevant sein, auch wenn dort das Ressourcenargument aufgrund der determinierten Umgebung keine starke unabhängige Variable bilden dürfte.

Unter Ressourcen ist im konkreten Falle keine technologische Ressource vorhanden, da über handelsübliche Arbeitsmittel und Kommunikationsmedien keine weiteren Anforderungen zu erwarten sind. Für die stark prozessual orientierte Rechtsformulierungstätigkeit ist vor allem eine klare Verantwortungsaufteilung sowie ein definierter Ablauf, am besten in Form von Prozessen und den entsprechenden DEMI Zuordnungen (D – Durchführend/Verantwortlich, E – Entscheider, M – Mitarbeiter, I – informiert) essentiell. Darüber hinaus ist die Anzahl der verfügbaren Mitarbeiter (vor allem der juristischen Mitarbeiter) im Rahmen des Prozesses eine ressourcenrelevante Komponente.

5.3.4 Andere landesspezifische Erklärungsansätze

Manche Erklärungsansätze besitzen keinen weiter reichenden Kontext sondern zeigen punktuell Faktoren auf, welche die Transpositionsgeschwindigkeiten auf Ebene der Bundesländer beeinflussen könnten. Christian Ranacher beispielsweise mit seinem Beitrag „Durchführung von EU-Recht durch die Länder (insbesondere Gemeinschaftsrecht) und Ersatzvornahme durch den Bund“ (2006, S.260) kritisiert die „oft überbordende“ Regelungsdichte, „überregulierende gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung“ sowie die „schlechte sprachliche Fassung von Richtlinien-texten“. Dies würde „naturgemäß auch auf die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften in den Mitgliedstaaten und die die Qualität mitgliedstaatlicher Umsetzungsregelungen durchschlagen“.

6 Forschungsfrage und Hypothesen

6.1 Forschungsfrage

Die am Anfang stehende Forschungsfrage, welche aus meinem persönlichen Forschungsinteresse entstand, kann wie folgt bezeichnet werden:

„Wie lassen sich unterschiedliche Transpositionsgeschwindigkeiten und Transpositionsverspätungen von EU Richtlinien in den österreichischen Bundesländern erklären?“

Aus den teilweise sehr detaillierten Konzepten und Theorien in Kapitel 2-3 konnten folgende Hypothesen (siehe 6.3) erarbeitet werden.

6.2 Hypothesen

Arbeitshypothesen – die Formulierung der folgenden Hypothesen wurde als Arbeitshypothesen (AH) sowie davon abgeleitete Unabhängigkeitshypothesen (UH) vorgenommen. Die Formulierung in Unabhängigkeitshypothesen ist für die späteren Auswertungen zielführend.

HS: Die österreichischen Bundesländer besitzen eine annähernd gleiche Umsetzungsgeschwindigkeit hinsichtlich der Transposition von Richtlinien.

AH1: Bundesländer mit mehreren Veto Playern transponieren EU-Richtlinien mit größeren Verspätungen als jene mit nur einem Veto Player.

UH1: Die Anzahl / Existenz von Veto Playern (im Landtag) hat keinen Einfluss auf die Transpositionsgeschwindigkeit der verschiedenen österreichischen Bundesländer.

AH2: Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern häufiger verspätet / langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit.

UH2: Richtlinien mit einem nachweisbaren Misfit werden in allen österreichischen Bundesländern weder schneller noch langsamer umgesetzt als Richtlinien des gleichen Politikfeldes mit einem Fit.

AH3: Richtlinien werden in umsetzenden Entitäten mit besserer Ressourcenausgestaltung überwiegend pünktlicher umgesetzt als in solchen mit geringeren Ressourcen.

UH3: Die Anzahl bzw. Ausgestaltung von Ressourcen (Mitarbeiter, Prozesse) hat keinen Einfluss auf die Transpositionsgeschwindigkeit von EU Richtlinien in den österreichischen Bundesländern.

7 Überprüfung der Hypothesen - Analysekonzepte

7.1 Analysekonzept Fit / Misfit

Zur Analyse des zu erwartenden Misfits von Richtlinien ist eine Bewertung der formulierten Richtlinien aufgrund ihrer inhaltlichen und textuellen Ausgestaltung, den formulierten Einwänden auf europäischer Ebene, den zu erwartenden Anpassungskosten, sowie den registrierten Einwänden von tangierten Akteuren (Finanzbehörden der Bundesländer, Interessensgruppen, etc.) vorzunehmen. Eine ähnliche Vorgehensweise wurde bereits von Miriam Hartlapp in ihrer Studie „Die Kontrolle der nationalen Rechtssetzung durch die europäische Kommission“ verwendet. Ihre Herangehensweise war durchaus mit der in dieser Arbeit an den Tag gelegten vergleichbar, da sie zu Beginn eine grundlegende Aufteilung der Faktoren bezüglich der Umsetzung (auf nationaler Ebene) in „Präferenzen“ und „Institutionen“ vornahm. Die Einordnung von unabhängigen Variablen in dieser Arbeit hingegen soll einerseits „institutionsbezogen“ (Veto, Ressourcen, etc.), andererseits „richtlinienbezogen“ (Fit/Misfit) sein.

Hartlapp (2000, S.29) benannte ihre Einordnung als „quantitativen Misfit“. Dieser ergibt sich aus mehreren Faktoren, welche da wären:

- der Anpassungsbedarf (gering, mittel oder groß)

- Feststellung ob sich die neue Regelung qualitativ von bereits vorhandenen Regelungen unterscheidet (daher ob inhaltlich bereits idente Regel mit anderen Anwendungsbereichen vorhanden war)
- Die Reichweite der Regelung (daher wie viele Personen davon betroffen sind)
- Feststellung ob der Anpassungsdruck faktisch bereits sichergestellt war (bspw. über eine bereits bestehende Regelung im Kollektivvertrag)

In der vorliegenden Arbeit werden abgeänderte Operationalisierungen des „quantitativen Misfit (Hartlapp, 2000) verwendet. Folgende vier Faktoren werden herangezogen:

Stellungnahme des Ausschuss der Regionen

Gewicht: 25%: Die Stellungnahme des Ausschuss der Regionen wird auf ihr Gesamturteil untersucht. Bewertungsschlüssel: 2 – kritisch, 1 – weitgehend neutral, 0 – positiv; Eine nicht erfolgte Stellungnahme erhält keinen Wert. Eine Erläuterung zur Stellungnahme des Ausschusses der Regionen erfolgte für jede Richtlinie, siehe Kapitel 9.

Erwarteter Aufwand für die Verwaltung des Bundeslandes

Gewicht: 25%: Aufgrund der Richtlinie wird eingeschätzt, ob Kosten mit der Umsetzung der Richtlinie verbunden sein könnten. Kosten (für Bundesland): 2 = erhöhter Aufwand zu erwarten bzw. kann der Aufwand im Zweifelsfall auch durch eine erwartete hohe Ablehnung der Bevölkerung kombiniert mit einem internen Verwaltungsaufwand mit „2“ bewertet werden. 1 = weitgehend keine Auswirkungen; 0 = Kosten werden gesenkt; Eine Erläuterung zum erwartenden Aufwand erfolgte für jede Richtlinie, siehe Kapitel 9.

Erwartete Kosten für die betroffene Wirtschaft

Gewicht: 25%: Aufgrund der Richtlinie wird eingeschätzt, ob eine Anwendung derselben nach einer Transposition Normen oder Pflichten enthält, aus welchen Unternehmen Kosten erwachsen könnten. Umgekehrt wird beurteilt, ob eine Richtlinie positive Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft haben könnte. Wirtschaft: 2 = erhöhte Kosten für betroffene Wirtschaft, 1 = weitgehend keine Auswirkungen; 0 = positiv für Wirtschaft durch erwartete Kostensenkungen, Vereinfachungen oder neue Geschäftsmöglichkeiten. Eine Erläuterung zu den erwarteten Kosten für die Wirtschaft erfolgte für jede Richtlinie, siehe Kapitel 9.

Erläuterungen / Stellungnahmen (regional)

Gewicht 25%: Durch eine punktuelle, beispielhafte Analyse von verfügbaren Erläuterungen oder Stellungnahmen der Bundesländer zu den geplanten

Umsetzungsakten wird der Fit / Misfit gesamtheitlich aus Sicht der regionalen Gebietskörperschaften bewertet. Hier fließen auch in den vorhergehenden Perspektiven nicht berücksichtigte Faktoren ein. Bewertungsschlüssel: 2= Auswirkungen erwartet, Bedenken überwiegen; 1 = weitgehend neutrale Erläuterung / Beurteilung, 0= positive Stellungnahme oder Äußerung der erstellenden Abteilung. Eine Erläuterung zu den aufgefundenen Erläuterungen und Stellungnahmen erfolgte für jede Richtlinie, siehe Kapitel 9.

Das vorliegende Konzept stellt einen pragmatischen Ansatz dar (der für eine Diplomarbeit als legitim angesehen wird). Bei der Erstellung dieses Konzeptes wurde davon ausgegangen, dass die bestehenden „acquis“ in den österreichischen Bundesländern respektive die grundlegenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen soweit ähnlich sind, dass eine vorhergehende Analyse der genannten Aspekte im Rahmen des Forschungsvorhaben unverhältnismäßig ist. Dies bedeutet, dass die Umsetzungsakte in allen Bundesländern mit dem gleichen Fit/Misfit angenommen wurden. Gleichzeitig ermöglicht dieses Verfahren statistische Auswertungen über alle Transpositionsverfahren wie auch eine Auswertung mit einer durchschnittlichen Verspätung (ein Mittelwert aus allen Bundesländern) je Richtlinie.

7.2 Analysekonzept Ressourcenansatz

Um eine Korrelationsanalyse zwischen der unabhängigen Variable „Ressourcenverfügbarkeit“ und der abhängigen Variable „Transpositionsgeschwindigkeit“ herstellen zu können ist in einem ersten Schritt eine Operationalisierung der gegenständlichen unabhängigen Variable notwendig.

Den Betrachtungsrahmen des Ressourcenaspektes (siehe auch Kapitel 3.3) liefert unter anderem eine Konferenzschrift von Tanja A. Börzel, Tobias Hofmann, Carina Sprungk aus dem Jahr 2003 sein, welches im Rahmen der Projektgruppe „Compliance“ an der Humboldt Universität zu Berlin entstand. In dieser „Why Do States not Obey the Law? Lessons from the European Union“ (Konferenzschrift) wird aus einem Blickwinkel der Compliance her argumentiert, dass limitierte Ressourcen innerhalb einer umsetzenden Entität die Umsetzung beeinflussen können. Dazu kann sich eine Limitierung der Ressourcen auch auf die nationale Überwachungstätigkeit (hinsichtlich Compliance) auswirken. Dazu kommt beispielsweise von Duina (1997) eine Einbeziehung der Prozessperspektive in den Ressourcenansatz: „Mitgliedsstaaten, die einen langen legislativen Prozess haben, um Richtlinien in nationales Recht zu überführen, transponieren mit Verspätungen oder inkomplett“. Eine weitere essentielle Definition

stammt von Guzman und Simmons (2005) "By capacity we mean the resources available to identify, analyze, pursue, and litigate a dispute." (bezieht sich ursprünglich auf Gerichtsprozesse, daher der Fokus auf „Dispute“. Details zu diesen hier nochmals zusammengefassten Ansätzen finden sich in Kapitel 3.3 und 3.4.3

Die vorliegende Operationalisierung von Kapazität als Ressourcen bezüglich der Identifikation, Analyse, dem Verfolgen und dem eigentlichen Prozessieren hinsichtlich eines Disputes geht mit der Annahme des Neo-Institutionalismus, dass Akteure respektive Institutionen nur begrenzte Informationen und Informationsverarbeitungskapazitäten zur Verfügung haben (vgl. Kaiser, 2006), einher. Es ist zu beachten, dass es sich hierbei um die Betrachtung von Judikatur handelt. Dennoch sind die Punkte Identifikation (einer umzusetzenden Richtlinie), Analyse (einer umzusetzenden Richtlinie) und die Verfolgung (daher ein „Controlling“ hinsichtlich der rechtzeitigen und korrekten Umsetzung einer Richtlinie) sowie der eigentlichen Durchführung (hier daher: Formulierung) als Gliederung für eine Operationalisierung des Ressourcenansatzes tauglich.

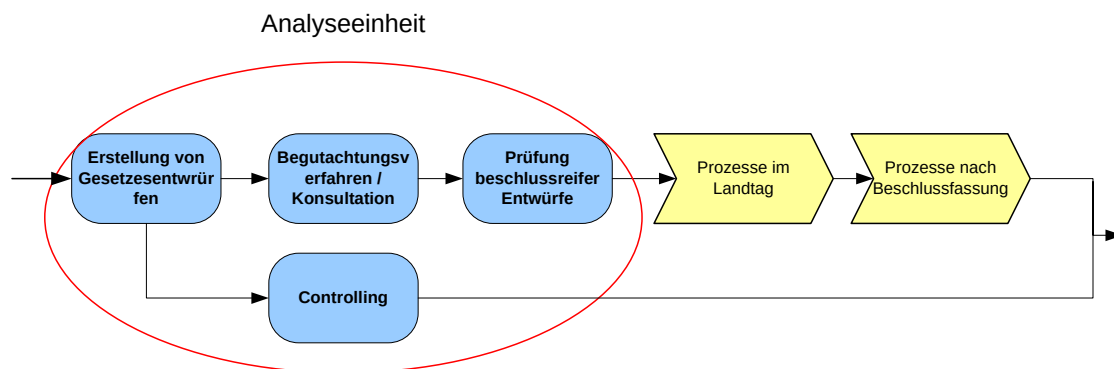
Zusammengefasst ergibt dies vier Analyseentitäten & Fragekomplexe:

- Identifikation: Wer bzw. welche Einheit informiert und erhält primär die Information bezüglich einer umzusetzenden Richtlinie. Wie sind die jeweiligen Einheiten besetzt (personell). Wer besitzt die Entscheidungskompetenz in dieser Phase?
- Analyse: Wer bestimmt, ob & welche Anpassung notwendig ist bzw. welche Fachabteilung für die Umsetzung notwendig ist? Wer besitzt die Entscheidungskompetenz in dieser Phase?
- Formulierung des Transpositionsaktes: Wer ist verantwortlich für die Formulierung & Abstimmung mit etwaigen anderen Abteilungen? Existiert ein „übergeordneter“ legislatischer Dienst, der das Verfahren vorantreibt?
- Prozesscontrolling: Ab welchem Zeitpunkt wird eine umzusetzende Richtlinie zum Tracking erfasst? Wer führt das Prozesscontrolling durch?

Die identifizierten Analyseeinheiten wurden auch mit dem legislatischen Handbuch des Landes Steiermark, Abschnitt A - Verfahren zur Erlassung von Rechtsvorschriften im Bereich des Landes abgeglichen und entsprechend erweitert.

Aus diesen Dokumenten leitet sich die folgende Darstellung der zu betrachtenden Analyseeinheit ab.

Abbildung 2 - Hauptprozesse der Rechtsformulierung



Quelle: Eigenerstellung

Zu den abgebildeten Hauptprozessen sind in der ersten Phase drei Teilprozesse anzuführen:

- Die Erstellung von Gesetzesentwürfen – sie gliedert sich in die ersten drei zuvor erwähnten Analyseentitäten.
 - o Identifikation
 - o Analyse
 - o Formulierung des Transpositionsaktes
- Die Begutachtung inkl. den entsprechenden Konsultationsmechanismen
- Die Prüfung beschlussreifer Entwürfe
- Prozesscontrolling (ein parallel laufender Prozess)

Generell werden die Phasen oder Prozessabschnitte auch hinsichtlich der zugeordneten Ressourcen, sprich den zuständigen Mitarbeitern beurteilt. Hier ist einerseits relevant, ob zumindest eine einzelne definierte Person je Abteilung für die Bearbeitung von EU-Richtlinien respektive deren notwendigen Umsetzungsakten nominiert ist. Weiters ist von Relevanz ob die begleitenden Abteilungen für Legislativ- bzw.

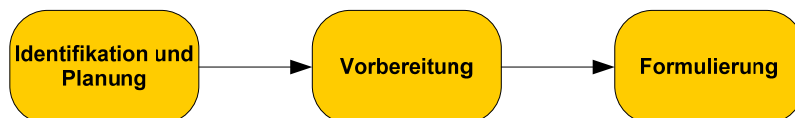
Verfassungsangelegenheiten einen entsprechenden Ansprechpartner je RL-induziertem Gesetzesakt bereitstellen. Gleiches gilt für eine etwaige Abteilung für Europafragen (durch die unterschiedlichen Bezeichnungen der Europa Abteilungen ergibt sich diese sehr allgemeine Bezeichnung).

7.2.1 Erstellung von Gesetzesentwürfen (Teilprozess 1)

Der Hauptprozess der Erstellung von Gesetzesentwürfen gliedert sich in 3 Teilprozesse (auch im Legistischen Handbuch des Landes Steiermark unterscheidet die Verwaltung

des Landes Steiermark ähnliche „Phasen“) Die folgende Grafik wurde dennoch selbst erstellt, auch weil der Begriff „Phasen“ nicht übernommen wurde:

Abbildung 3 - Erstellung von Gesetzesentwürfen



Quelle: Eigenerstellung

Anhand dieser Teilprozesse kann ein folgendes Mapping mit den oben genannten Analyseobjekten vorgenommen werden

- Identifikation & Planung = Identifikation
- Analysephase = Vorbereitungsphase
- Formulierung = Formulierung

Folgende Fragen wurden demnach dem vom jeweiligen Legislativ- und Verfassungsdienst nominierten Ansprechpartner gestellt. Die Identifikation von relevanten Richtlinien wurde gesondert abgefragt, da diese eigene Fragestellungen benötigte, die anderen Teilprozesse hingegen gruppiert werden konnten.

- Teilprozess 0 – Identifikation
 - o Einlangen von EU-RL / Information darüber: Welche Stelle in Ihrer Abteilung / in der Landesverwaltung nimmt diese Aufgabe wahr bzw. verteilt die RL zur Weiterbearbeitung?
 - o Einlangen von EU-RL / Information darüber: Ist diese Aufgabe einer Person dezidiert zugeschrieben bzw. in deren Rollenbeschreibung enthalten?
- Betreffend Erstellung von Gesetzesentwürfe - Teilprozess 1-3
 - o Ist die „Europaabteilung“ bei der Erstellung des Legislativtextes laufend & verpflichtend eingebunden?
 - o Ist der Verfassungsdienst / legistische Dienst bei der Erstellung des Legislativtextes laufend & verpflichtend eingebunden?
 - o Ist in jeder betroffenen Fachabteilung (vor allem Umwelt, Soziales) ein Jurist / Experte für die Umsetzung von EU-Recht vorhanden? Wenn ja - eine/r oder mehrere?
- Teilprozess 1 – Planungs- & Analysephase

- o Ist in dieser Phase einer Abteilung und in dieser eine Rolle / Person die alleinige Verantwortung zugeschrieben?
- Teilprozess 2 – Vorbereitung & Analyse des Rechtsaktes:
 - o Ist in dieser Phase einer Abteilung und in dieser eine Rolle / Person die alleinige Verantwortung zugeschrieben?
- Teilprozess 3 – Formulierung des Rechtsaktes
 - o Ist in dieser Phase einer Abteilung und in dieser eine Rolle / Person die alleinige Verantwortung zugeschrieben?

7.2.2 Begutachtung (Teilprozess 2)

Das Begutachtungsverfahren für Landesgesetze ähnelt dem Begutachtungsverfahren auf Bundesebene. In beiden Fällen wird als grundsätzliche Zielsetzung nach Pelinka und Rosenberger (2003) die Möglichkeit angeführt, bestimmten Adressaten die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen. Die Auswahl jener Adressaten erfolgt fallbezogen, umschließt im Falle der Landesregierungen aber zumeist die Stellen des Bundes, Sozialpartner sowie Vertreter der Gemeinden und Städte (z.B. in Form des Städtebundes). Sollte der Rechtstext die Kriterien für die Auslösung beziehungsweise die Anwendung des Begutachtungsverfahrens mit Konsultationsmechanismus erfüllen, sind die zu adressierenden Stellen, Verfahren und Fristen zwischen Gemeinden, Ländern und Bund klar definiert. Diese „35. Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften“, kundgemacht im BGBl 35/1999 vom 14.1.1999, regelt die Zusammenarbeit zwischen den oben genannten Beteiligten im Falle von Gesetzgebungen mit Auswirkungen auf die jeweils anderen Entitäten (insbesondere Auswirkungen finanzieller Natur).

Jedoch besagt Artikel 6 selbiger Vereinbarung auch: „Diese Vereinbarung gilt nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die (1.) eine Gebietskörperschaft auf Grund zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts zu setzen verpflichtet ist, ...“, was wiederum bedeutet, dass bei den betrachteten Umsetzungen nicht von der Anwendung des Konsultationsmechanismus ausgegangen wird.

Somit wird hier der Umkehrschluss vorgenommen, dass die vorliegenden Landesgesetze dem gewöhnlichen Begutachtungsverfahren unterliegen, welches gewöhnlich Einspruchsfristen von vier Wochen vorsieht. Diese Begutachtungsverfahren

sind in Landesgesetzen geregelt, beispielsweise im Falle der Steiermark im §36 des Landesverfassungsgesetzes der Steiermark.

Die Auswahl relevanter Fragestellungen zu diesem Prozessabschnitt beschränkt sich somit auf die Rückversicherung, ob und wenn ja wie oft der Konsultationsmechanismus für durch die Umsetzung von EU Richtlinien verursachte Gesetze seit 2003 angewandt wurde. Weiters wird abgefragt, ob diese umsetzenden Rechtstexte für gewöhnlich Einsprüche mit erheblichem Korrekturaufwand verursachen.

Folgende Fragen wurden den Ansprechpartnern der Verfassungs- & Legislativdienste der Bundesländer gestellt:

- Wurde seit 2000 der Konsultationsmechanismus bei der Auswahl des Begutachtungsverfahrens gewählt? Wenn ja, wie oft und welche Beispiele waren herausragend (an Aufwand und Dauer). Diese Frage besitzt keine Auswertungsrelevanz.
- Wie schätzen Sie persönlich den durch die Rückmeldungen auf Begutachtungen entstehenden Arbeitsaufwand ein? (niedrig - mittel - hoch)

7.2.3 Prüfung beschlussreifer Entwürfe (Phase 3)

In diesem Prozessschritt werden die überarbeiteten Gesetzesentwürfe im Falle eines Konsultationsverfahrens nochmals mit einer einwöchigen Begutachtungsfrist an die im Konsultationsverfahren angeführten Stellen versendet. Da dieser Fall bei Umsetzungsakten für EU Richtlinien nicht die Regel ist, wird auf eine Frage zu dieser Sachlage verzichtet.

Von Belang ist hingegen die Durchführung einer technischen Notifikation. Dieser Terminus beschreibt die Übermittlung von technischen Daten respektive Vorschriften eines Rechtsaktes an die EU Kommission. Hiermit soll von europäischer Ebene vor allem ein einheitliches Regelungsniveau in rein technischer Hinsicht unterstützt werden. Diese Notifikation wird beispielsweise im Falle der Steiermark bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes im Landtag durchgeführt beziehungsweise angestoßen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Durchführung / Einreichung der technischen Notifikation einen Einfluss auf die Dauer des Prozesses haben kann.

Zur Prüfung beschlussreifer Entwürfe wurde daher eine Frage (informativer Natur) gestellt:

- Wie schätzen Sie persönlich den aus technischen Notifikationen entstehenden Arbeitsaufwand ein? (niedrig - mittel - hoch)

7.2.4 Organisation & Ressourcen (übergreifend)

Da Angaben zu Organisation und Ressourcen nicht klar trennbar sind, respektive vor allem auch Ressourcenangaben zu einzelnen Organisationseinheiten von Interesse sind, wurde dieser Block gemeinsam abgefragt, was Abfragen hinsichtlich Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten genauso ermöglichte wie Abfragen hinsichtlich zur Verfügung stehender Personalressourcen.

Der Fokus dieses praxisnahen Teils soll daher vor allem ein Überblick über die zur Verfügung stehenden Personalressourcen allgemein, als auch hinsichtlich Verantwortlichkeiten in einzelnen Phasen sein. Es wird einerseits die zur Verfügung stehende Personalstärke des Verfassungsdienstes und/oder des legislatischen Dienstes sowie die Personalstärke einer etwaigen Europaabteilung erfragt. Die Anzahl der Mitarbeiter in den Fachabteilungen gibt nur unzureichend Aufschluss über die zur Verfügung stehenden Ressourcen, da die Aufgabengebiete respektive deren Abgrenzungen von Land zu Land differieren. Daher wird die Ausgestaltung von Verantwortlichkeiten & Zuständigkeiten diesbezüglich im Bereich „Erstellung von Gesetzesentwürfen“ abgefragt. Im Bereich „Organisation und Ressourcen“ hingegen geht es grundsätzlich um die Rolle der Organisationseinheiten hinsichtlich Verfassungsrecht (legistischer Dienst) und der etwaigen Einheiten für Europa. Diese sollen bezüglich ihrer Verantwortlichkeiten in der Erstellung von Rechtstexten (was auch in den spezifischen Prozessphasen abgefragt wird) erfragt werden. Dazu wird die Anzahl der Mitarbeiter im Verfassungsdienst / legislatischen Dienst respektive in einer etwaigen Organisationseinheit für Europaagenden abgefragt.

Folgende Fragen wurden den Ansprechpartnern der Verfassungs- & Legislativdienste der Bundesländer gestellt:

- Hat die Abteilung für Verfassungsrecht / legistische Dienst eine explizite Rolle / Fachperson zur Unterstützung der Fachabteilungen bei der Formulierungen von Gesetzestexten (welche auf EU-Richtlinien basieren)?
- Hat die „Europaabteilung“ eine explizite Rolle / Fachperson zur Unterstützung der Fachabteilungen bei der Formulierungen von Gesetzestexten (welche auf EU-Richtlinien basieren)?
- Wie viele Mitarbeiter sind der Abteilung für Verfassungsrecht / legislatischen Dienst zugeteilt (in Vollzeitequivalenten)?
- Wie viele Mitarbeiter sind der „Europaabteilung“ (wenn relevant in Fragen der Gesetzeserstellungen) zugeteilt (in Vollzeitequivalenten)?

7.2.5 Prozesscontrolling (Teilprozess 4) / übergeordnete Tätigkeiten

Hier findet die Abfrage statt, ob ein laufendes Monitoring der Umsetzungsfälle / Gesetzesentwürfe stattfindet und wer dieses vornimmt. Weiters ist von Interesse, welche Abteilung den „Lead“ über den Gesamtprozess besitzt. Eine Einordnung findet demnach auch danach statt, ob ein Controlling / Monitoring stattfindet und ob dieses zentral angeordnet ist.

Dieser Prozessschritt wird auch deshalb abgefragt, da erst Kontrollpunkte eine Überprüfung der einzelnen Schritte eines Prozesses respektive deren Resultate möglich machen. Festgelegte Kontrollpunkte & zugeordnete Verantwortlichkeiten zur Anwendung der Kontrollen ermöglichen das Identifizieren von Verzögerungen respektive Abweichungen vom Prozess sowie ein diesbezügliches Reporting.

Folgende Fragen wurden den Ansprechpartnern der Verfassungs- & Legislativdienste der Bundesländer gestellt:

- Existiert eine Stelle/Abteilung, die den Ablauf des Gesetzesentwurfes bei der Umsetzung von EU Richtlinien überprüft und bei etwaigen Verzögerungen diese aufzeigt bzw. eskaliert?
- Wann wird der Landtag (vor allem der Europa Ausschuss) erstmals über die Notwendigkeit der Umsetzung einer RL in Landesrecht informiert? Wird er über laufende Umsetzungsverfahren regelmäßig informiert?

7.2.6 Weitere Aspekte

Eine Abfrage hinsichtlich der Koordination der Landesrechtstextung zu der Rechtssetzung des Bundes wurde zwar vorgenommen, wird aber nicht für eine Einordnung der Ressourcensituation herangezogen.

Die entsprechende Frage lautete:

- Sollte zu einer umzusetzenden Materie ein möglicherweise verbundenes Bundesgesetz in Arbeit sein - wird in allen Fällen auf die Veröffentlichung dieses Bundesgesetzes gewartet?

7.3 Analysekonzept Veto Player

Das Konzept der Veto Player differenziert sich, wie schon in Kapitel 3.1 beschrieben, in mehrere zu identifizierende Veto Player. Im Fall der österreichischen Landtage respektive der Landesregierungen wurden zwei Stufen identifiziert, welche beide als

reale (oder auch Partisan-) Veto Players bezeichnet werden können und ebenfalls kollektive Akteure darstellen.

Von George Tsebelis (2002) werden folgende drei Möglichkeiten der Regierungsformen mit Veto Player Aspekten angeführt:

- Minderheitenregierungen
- Koalitionsregierungen
- Großkoalitionen (Regierungen mit mehr beteiligten Parteien, als für eine einfache Mehrheit notwendig wären)

In den österreichischen Landesregierungen kommen seit 1999 alle drei zu berücksichtigende Ausprägungen vor. So ließ sich Hans Niessl 2000 von den Grünen zum Landeshauptmann wählen um danach Legislativakte mit wechselnden, fallbezogenen Mehrheiten verabschieden zu lassen. Die burgenländische SPÖ hat somit eine Minderheitsregierung gebildet, was im Proporzsystem allerdings nur durch die gleichzeitige Mehrheit der SPÖ in der Landesregierung möglich wurde (die SPÖ besaß vier Sitze, die ÖVP deren drei). Dieses Beispiel zeigt ebenso, dass eine ausschließliche Betrachtung der Ebene Landesregierung nicht ausreicht, um alle Veto Player zu identifizieren.

Während Koalitionsregierungen im klassischen Sinn (minimum winning coalitions) zahlreich auftraten, kann als Beispiel für eine Großkoalition beispielsweise die von ÖVP und FPÖ von 2004 bis voraussichtlich 2009 geführte Koalition in Vorarlberg gelten. In jenem Fall besitzt die ÖVP eine absolute Mehrheit, regiert aber dennoch mit dem Juniorpartner FPÖ. Nach Tsebelis (2002) besitzt im Fall einer übergroßen Koalition dennoch alle beteiligten Parteien ein realpolitisches „Agenda Setting“ Veto. Aus diesem Grund heraus werden bei Betrachtung der unabhängigen Variable „Anzahl Veto Player Landesregierung“ sowie auch „Anzahl Veto Player Landtag“ beide Parteien als Veto Player betrachtet.

Für dieses Analysekonzept genügte die Zuordnung der Anzahl der Veto Player zu den jeweiligen Bundesländern je Jahr. Dazu existieren 2 Zahlenreihen, eine für Veto Player in der Landesregierung sowie eine betreffend Veto Player im Landtag. Weitere Details zu der Konzeption der beiden Variablen sind in Kapitel 8 zu finden.

8 Datenmaterial

8.1 Quellen

Das quantitative Datenmaterial dieser Diplomarbeit stammt aus verschiedenen nationalen und europäischen Quellen, die unterschiedliche relevante Informationen zur Verfügung stellen.

8.1.1 EURLEX:

Aus Eurlex stammt die Beschreibung der Richtlinien, welche einerseits ein Transkript der Veröffentlichungen im Europäischen Amtsblatt darstellen, andererseits Dokumentenverweise (allerdings nur in Form von Aktenzeichen) zu Entwürfen der Kommission, Stellungnahmen des Rates, des Europäischen Parlamentes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses wie des Ausschusses der Regionen bietet. Zur Verfügung gestellt und gewartet wird die Datenbank vom Europäischen Amt für Veröffentlichungen.

Auch die MNE Akte werden von Eurlex verwaltet. In ihnen sind die bekannten Umsetzungsakte auf nationaler Ebene aufgelistet, wobei selbst vom Amt für Veröffentlichungen darauf verwiesen wird, dass weder Vollständigkeit noch Korrektheit gewährleistet werden kann.

8.1.2 PRELEX:

Diese Datenbank der Europäischen Kommission bietet eine Darstellung aller im Verlauf des Formulierungsprozesses der Richtlinie zustande gekommenen Konsultationen, Schriftstücke, Entwürfe und Vorgehen. Sie bietet darüber hinaus unter anderem auch Informationen ob sich Coreper A oder Coreper B mit der Materie befasst hat. Relevant ist auch die somit komplette Darstellung des benötigten Formulierungs- & Abstimmungszeitraumes. Wertvoll ist die institutionsübergreifende Dokumentation - durch Prelex ist ein direkter Zugriff auf Daten und Dokumente der Kommission, des Rates, des Parlamentes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen möglich. Die Darstellung profitiert von einer redaktionellen Bearbeitung und dem prozessorientierten Aufbau.

8.1.3 RIS – Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes

Neben einer Kundmachungsfunktion hinsichtlich des Bundesgesetzblattes bietet das RIS des Bundeskanzleramtes auch einen konsolidierten Zugang auf das Landesrecht der

neun Bundesländer. Dieses ist allerdings im Gegensatz zum Bundesrecht lediglich mit einer Informationsfunktion ausgestattet und besitzt daher keine Rechtsverbindlichkeit. Dennoch sind die Landesgesetzblätter (seit 2001) von sieben Bundesländern direkt (gemeinsam) durchsuchbar und in den Ergebnislisten darstellbar. Allein Wien und Niederösterreich sind hier nicht aufzufinden, Wien ist jedoch via Link erreichbar. Im Falle von Niederösterreich wird in jedem .pdf Dokument eines gültigen Gesetzes eine Änderungshistorie inklusive an den jeweiligen Daten umgesetzter EU-Richtlinien mitgeliefert, was für die Zwecke dieser Arbeit ebenfalls als Informationsmedium ausreichte.

8.2 Datenqualität

Die Datenqualität aus der Kombination der MNE Umsetzungsrecords sowie der Umsetzungsakte aus dem RIS sind zusammen ist als weitgehend komplett zu bezeichnen. Eine Recherche in beide Medien parallel lohnt sich, da im MNE alle Umsetzungsakte aufgelistet sein sollten, ungeachtet der im RIS unterschiedlichen Referenzierweise auf EU Richtlinien. Andererseits sind im MNE mitunter keinerlei Umsetzungsakte enthalten, obwohl im RIS mehrere zu einer Richtlinie auffindbar sind. Darüber hinaus kann es passieren, dass im MNE Umsetzungsakte angeführt sind, die zeitlich vor der Begebung der Richtlinie liegen – hier wäre es hinterfragenswert, wie solch kuriose Daten entstehen können.

Weiters ist anzumerken, dass die Volltextsuchfunktion im RIS nicht in allen Bundesländern für alle Bereiche der (in den als .pdf zur Verfügung gestellten Dokumenten) funktionstüchtig war (vor allem Kopf- & Fußzeilen, welche für Umsetzungshinweise durchsucht wurden, waren mitunter nicht durchsuchbar).

Punktuell sind die größten Schwierigkeiten bei der Recherche hinsichtlich Umsetzungsakten in den erwähnten Datenbanken folgende:

- Inkonsistente Referenzarten (tlw. CELEX Nummern, tlw. statt YYYY/NUMBER/EG die Schreibweise YY/NUMBER/EG verwendet, tlw. YY/NUMBER ohne EG, etc.) in den Landesgesetzblättern.
- Umsetzungshinweise im MNE, die vor der Begebung von Richtlinien liegen.
- Flüchtigkeitsfehler (z.B. Jahreszahlen eines identen Gesetzes im MNE um ein Jahr später eingetragen als im Landesgesetzblatt ersichtlich) hauptsächlich in Landesgesetzblättern

- Volltextsuche in bestimmten Dokumentteilen (Landesgesetzblätter) nicht anwendbar (Dokument wird z.B. trotz Referenz auf Richtlinie in der Fußzeile nicht aufgefunden).

Insgesamt würde eine konsistentere Datenhaltung mit größerer Normalisierung (z.B. einem Pflichtfeld hinsichtlich der mit dem Rechtsakt umgesetzten Richtlinien in den Metadaten/Datenbankfeldern der Dokumente) die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Umsetzungsakte erleichtern. Momentan ist die durch ein „2 Datenbanken – Prinzip“ (analog zu einem 4 Augen Prinzip) in der Recherche mögliche Datenqualität als ausreichend zu bezeichnen. Da beide Datenbanken (EURLEX und RIS) ihre Datenqualität mit längerer Präsenz ausbauen werden, könnte sich die Datenqualität in den nächsten Jahren durchaus zum Positiven entwickeln. Die Datenqualität der PRELEX Datenbank scheint einwandfrei.

8.3 Variablen

8.3.1 Gruppe 1 – Angaben zur Richtlinie

Variable v1.1 – Richtlinien Nummer

Diese nominal skalierte Variable dient zur Orientierung in den Datensätzen, ist aber für diese Arbeit bzw. Auswertung nicht von Relevanz. Sie wird zu keinerlei Analyse herangezogen.

Variable v1.2 – Deadline Transposition

Diese metrische Variable wird zur Orientierung und zur Errechnung von v4.1 (Verspätung zu Deadline) sowie v4.2 (Verspätung zu Deadline + 6 Monate) verwendet. Da im vorliegenden Datensatz die Errechnung schon vor dem Import nach SPSS vorgenommen wird, liegt eine weitere Aufgabe der Variable v1.2 darin, als Teil von Berechnungen etwaiger weiterer Variablen zur Verfügung zu stehen.

8.3.2 Gruppe 2 – ergänzende Angaben

Variable v2 – Bundesland

Diese nominal skalierte Variable dient zur Orientierung innerhalb des Datenblattes, ist aber für diese Arbeit bzw. Auswertung nicht von Relevanz. Sie wird zu keinerlei Analyse herangezogen.

8.3.3 Gruppe 3 – Umsetzungsdaten

Variable v3.1 – Datum früheste Umsetzung

Hierbei handelt es sich um eine metrisch skalierte Variable, die aus einem Datum im Format tt.mm.yyyy besteht. Sie beschreibt das früheste bekannte Umsetzungsdatum zu der dem Datensatz zugehörigen Richtlinie (im dem Datensatz zugeordneten Bundesland). Sie wird einerseits zur Orientierung verwendet als auch für graphische Darstellungen. Weiters wird sie zur Berechnung der Variable v4.1 (Verspätung zu Deadline) sowie v4.2 (Verspätung zu Deadline + 6 Monate) verwendet.

Variable v3.2 – Datum späteste Umsetzung

Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine metrisch skalierte Variable, die aus einem Datum im Format tt.mm.yyyy besteht. Sie beschreibt das späteste bekannte Umsetzungsdatum zu der dem Datensatz zugehörigen Richtlinie (im dem Datensatz zugeordneten Bundesland). Sie wird einerseits zur Orientierung verwendet als auch für graphische Darstellungen. Sie kann auch zur Errechnung weiterer Variablen der Serie 4 (Transpositionszeitspannen) verwendet werden.

Variable v3.3 – Datum Umsetzung Mittelwert

Hierbei handelt es sich wie bei den beiden zuvor beschriebenen Variablen um eine metrisch skalierte Variable, die aus einem Datum im Format tt.mm.yyyy besteht. Ihr Datum stellt einen theoretischen Mittelwert aus v3.1 und v3.2 dar. Der Mittelwert wird nur errechnet, wenn das letzte Transpositionsdatum im Jahr 2007 oder davor liegt, da sonst davon ausgegangen wird, dass weitere Umsetzungsakte folgen könnten. Sie wird einerseits zur Orientierung verwendet als auch für graphische Darstellungen. Der Wert dieser Variable ist statistisch gesehen gering, da nicht alle Umsetzungsdaten zu allen Umsetzungsakten vorhanden sind (sprich den Veröffentlichungstichtag von 1-n umsetzenden Rechtsakten). Die Variable dient daher eher zur Orientierung und Visualisierung als zur Verwendung in Analysen. Eine Verwendung ist allenfalls in Variable v4.3 vorgesehen.

8.3.4 Gruppe 4 – Transpositionszeitspannen

Die folgenden Variablen beschreiben die Abweichungen der Transpositionsdaten zur in der Richtlinie festgeschriebenen Umsetzungsdeadline. Die ausschließliche Verwendung von Verspätungen (somit werden überpünktliche Umsetzungen in Variablen v4.1 bis v4.3 immer als 0 dargestellt) begründet sich auf Duina (1997). Er unterscheidet hinsichtlich Transpositionsgeschwindigkeit in pünktlicher, verspäteter und nicht vorgenommener

Transposition. Aufgrund dieser Definition gibt es bei den ersten drei Variablen keine Unterscheidung innerhalb der Gruppe der pünktlichen Datensätze, wohingegen die verspäteten Umsetzungsakte mit ihrer tatsächlichen Verspätung aufgetragen werden. Variable v4.4 hingegen berücksichtigt überpünktliche Umsetzungen in Form negativer Werte (Anzahl der Tage zwischen Transposition und Deadline).

Variable v4.1 – Verspätung zu Deadline

Diese metrische Variable errechnet sich aus der Variable v1.2 (Deadline Transposition) und v3.1 (Datum früheste Umsetzung). Sie beschreibt die Dauer der Verspätung des ersten Umsetzungsaktes (der Veröffentlichung im jeweiligen Landesgesetzblatt) gegenüber dem in der Richtlinie bekannt gegebenen spätesten fristgerechten Transpositionsdatum. Pünktlich oder früher umgesetzte Richtlinien werden jeweils mit 0 Tagen Verspätung ausgewiesen, es wird daher eine „überpünktliche“ Transposition nicht als negative Zahl dargestellt. Dies liegt an der Annahme, dass innerhalb der Umsetzungsfrist auch andere Faktoren ein geplantes Umsetzen am letztmöglichen fristgerechten Datum verursachen können.

Variable v4.2 – Verspätung zu Deadline + 6 Monate

Diese metrische Variable errechnet sich aus der Variable v1.2 (Deadline Transposition) + 6 Monate und v3.1 (Datum früheste Umsetzung). Sie beschreibt die Dauer der Verspätung des ersten Umsetzungsaktes (der Veröffentlichung im jeweiligen Landesgesetzblatt) gegenüber dem in der Richtlinie bekannt gegebenen spätesten Transpositionsdatum plus eines Toleranzzeitraums von 180 Tagen. Pünktlich oder früher umgesetzte Richtlinien werden jeweils mit 0 Tagen Verspätung ausgewiesen, es wird daher eine „überpünktliche“ Transposition nicht als negative Zahl dargestellt (Eine Begründung hierzu ist bei Variable v4.1 nachzulesen). Die Heranziehung des „Toleranzrahmens“ von 6 Monaten geht mit dem Begriff der „weitgehend pünktlichen Transposition“ (Hartlapp, 2005, S.22) einher (siehe auch Kapitel 1.1).

Variable v4.3 – MW Verspätung zu Deadline

Diese metrische Variable errechnet sich aus der Variable v1.2 (Deadline Transposition) + 6 Monate und v3.3 (Datum MW Umsetzung). Sie beschreibt die Dauer der Verspätung des fiktiven mittleren Umsetzungsaktes (Mittelwert aus frühestem und spätestem Umsetzungsakt) gegenüber dem in der Richtlinie bekannt gegebenen spätesten Transpositionsdatum plus eines Toleranzzeitraums von 180 Tagen. Pünktlich oder früher umgesetzte Richtlinien werden jeweils mit 0 Tagen Verspätung ausgewiesen, es wird daher eine „überpünktliche“ Transposition nicht als negative Zahl dargestellt. Die

Heranziehung des „Toleranzrahmens“ von 6 Monaten geht mit dem Begriff der „weitgehend pünktlichen Transposition“ (Hartlapp, 2005, S.22) einher (siehe auch Kapitel 1.1). Der Mittelwert wird nur errechnet, wenn das letzte Transpositionsdatum im Jahr 2007 oder davor liegt, da sonst davon ausgegangen wird, dass weitere Umsetzungsakte folgen könnten. Weiters ist der statistische Wert der Variable gering, da nicht alle Daten zu allen die jeweilige Richtlinie bekannten Umsetzungsdaten zur Berechnung eines Mittelwertes (oder des dann auch geeigneten Medians) herangezogen werden können. Stattdessen stehen lediglich Daten zum frühesten und spätesten Transpositionsakt zur Verfügung. Diese Einschränkung liegt am vorliegenden Datenmaterial, in welchem lediglich frühester und spätester Umsetzungszeitpunkt aufgeführt werden.

Variable v4.4 – Abweichung Transposition zu Deadline

Variable v4.4 errechnet sich aus Variable v1.2 (Deadline Transposition) und dem tatsächlichen frühesten Umsetzungsdatum (v3.1). Somit werden im Unterschied zu v4.1 bis v4.3 überpünktliche Umsetzungen (daher Transpositionsakte vor der Deadline) als negativer Wert dargestellt. Bei den drei vorhergehenden Variablen hingegen wurden diese als 0 aufgetragen. Der Vorteil dieser Variable ist ihre erwartete Normalverteilung. Allerdings entspricht diese Variable nicht der Unterscheidung in pünktliche und verspätete Transpositionen nach Duina (1997). Sie wird daher vor allem als Kontrollvariable und für Tests nach Pearson eingesetzt.

8.3.5 Gruppe 5 – Veto Player

Die in dieser Gruppe vertretenen Variablen stellen die Operationalisierungen der Theorien aus Kapitel 3 und den daraus formulierten Hypothesen dar. Die folgenden Variablen dienen der Analyse des Veto Player Argumentes. Sie werden als unabhängige Variablen verwendet.

Variable v5.1 – Veto Player Landesregierung

Diese metrische Variable (Verhältnisskala) stellt die Anzahl der Veto Player in der jeweiligen Landesregierung dar. Größen zwischen 0 und n sind zulässig, zu erwarten sind Werte zwischen 0 und 3 Veto Playern (eine größere Anzahl konnte in den letzten Jahren nicht beobachtet werden). Die Anzahl der Veto Player wurde zuerst in Datensätzen je Land je Jahr aufgebracht um später dem Jahr vor der Transpositionsdeadline der Richtlinie zugeordnet zu werden. Ein Datensatz mit einer Umsetzungsdeadline einer EU Richtlinie von 2002 und der Transposition im Burgenland erhält somit den Veto Player Wert des Burgenlandes im Jahr 2001. Dieser Berechnungsmethode liegt die Annahme zu Grunde, dass die jeweilige Landesregierung

sich bereits im Jahr vor der Umsetzungsdeadline mit dem jeweiligen Gesetz beschäftigen muss, um eine fristgerechte Umsetzung zu gewährleisten.

Variable v5.2 – Veto Player Landtag

Diese metrische Variable (Verhältnisskala) stellt die Anzahl der Veto Player im jeweiligen Landtag dar. Größen zwischen 0 und n sind zulässig, zu erwarten sind Werte zwischen 0 und 3 Veto Playern (eine größere Anzahl konnte in den letzten Jahren nicht beobachtet werden). Die Anzahl der Veto Player wurde zuerst in Datensätzen je Land je Jahr aufgebracht um später dem Jahr vor der Transpositionsdeadline der Richtlinie zugeordnet zu werden. Ein Datensatz mit einer Umsetzungsdeadline einer EU Richtlinie von 2002 und der Transposition im Burgenland erhält somit den Veto Player Wert des Burgenlandes im Jahr 2001. Die Begründung für dieses Vorgehen ist bei Variable v5.1 nachzulesen.

Variable v5.3 – Veto Player Landesregierung Range

In dieser Variable wird der ideologische Abstand zwischen Koalitionspartnern dargestellt. Als Vorlage zur Berechnung diente die von George Tsebelis ausgearbeiteten Positionen der einzelnen Parteien von Warwick (1994) zitiert nach Tsebelis (2005) in seiner Tabelle zu Österreich im „Veto Players Data“ (2005). Aufgrund der ideologischen Positionen der Regierungsparteien in der jeweiligen Landesregierung wurde je Jahr eine ideologische Range (daher dem Abstand zwischen den Regierungsparteien) errechnet. Dieser Abstand je Jahr stellt Variable v5.3 dar.

8.3.6 Gruppe 6 – Fit / Misfit

Um eine Überprüfung der Fit / Misfit Hypothese AH2 aus Kapitel 6.3 durchführen zu können, wird ebenfalls eine unabhängige Variable diesbezüglich benötigt, welche sich – wie im Analysekonzept und im Folgenden beschrieben – aus mehreren Merkmalen errechnet.

Variable v6.1 – Fit / Misfit

Diese metrische Variable stellt einen aus mehreren Variablen errechneten Wert dar, welcher zwischen 0 und 2 liegen kann. Hierbei handelt es sich um einen Durchschnittswert aus maximal 4 Variablen. Diese vier bestimmenden Variablen sind im Analysekonzept Ressourcen (Kapitel 7.2) beschrieben. Wie ebendort beschrieben, handelt es sich bei der gegenständlichen Betrachtung des Misfit Argumentes um eine vereinfachte Variante, die von einem identen Fit/Misfit der Richtlinien bei allen

österreichischen Bundesländern ausgeht. Damit wird ein Wert je Richtlinie ermittelt, der bei allen neun dieser Richtlinie zugeordneten Datensätzen aufgetragen ist.

8.3.7 Gruppe 7 – Ressourcen

Die folgende Variable stellt die Operationalisierung des Fit / Misfit Ansatzes aus Kapitel 3 und den daraus formulierten Hypothesen dar. Die folgende Variable wird demnach ebenfalls als unabhängige Variable verwendet.

Variable v7.1 - Ressourcen

Diese metrische Variable stellt einen aus mehreren Attributen errechneten Wert dar. Diese Attribute errechneten sich aus der Auswertung eines von Ansprechpartnern (des Verfassungsdienstes / legislatischen Dienstes) ausgefüllten Fragebogens. Details zu den Fragen und den entsprechenden Bewertungen sind im Kapitel 7.2 ersichtlich. Die Ressourcenkennzahl wurde zuerst in Datensätzen je Land und Jahr aufgebracht, um später dem Jahr vor der Umsetzungsdeadline zugeordnet zu werden. Somit würde ein Datensatz betreffend einer Richtlinienumsetzung mit Transpositionsdeadline von beispielsweise 2002 den entsprechenden Wert des Jahres 2001 erhalten. Im Falle der Variable v7.1 ist allerdings von keiner raschen Veränderung über die Jahre hinweg auszugehen, da prozess- & organisationsbezogene Ausprägungen für gewöhnlich weitgehend statisch sind.

8.4 SPSS-Datenset

Das zur quantitativen Auswertung herangezogene Datenset besteht aus den oben genannten Variablen, insgesamt sind 279 Datensätze (31 Richtlinien x 9 Bundesländer) im untersuchten Datenset vorhanden, wovon 8 Datensätze keine Umsetzungsdaten besitzen und somit von SPSS nicht weiterverwendet werden. 18 weitere Datensätze zu 2 Richtlinien (2001/55/EG und 2003/9/EG) wurden wegen ihrer primären Umsetzung (als 15a-Vereinbarung) entfernt. Dieses reduzierte Datenset von 261 Umsetzungsakten gilt als Standard-Datenset in dieser Auswertung.

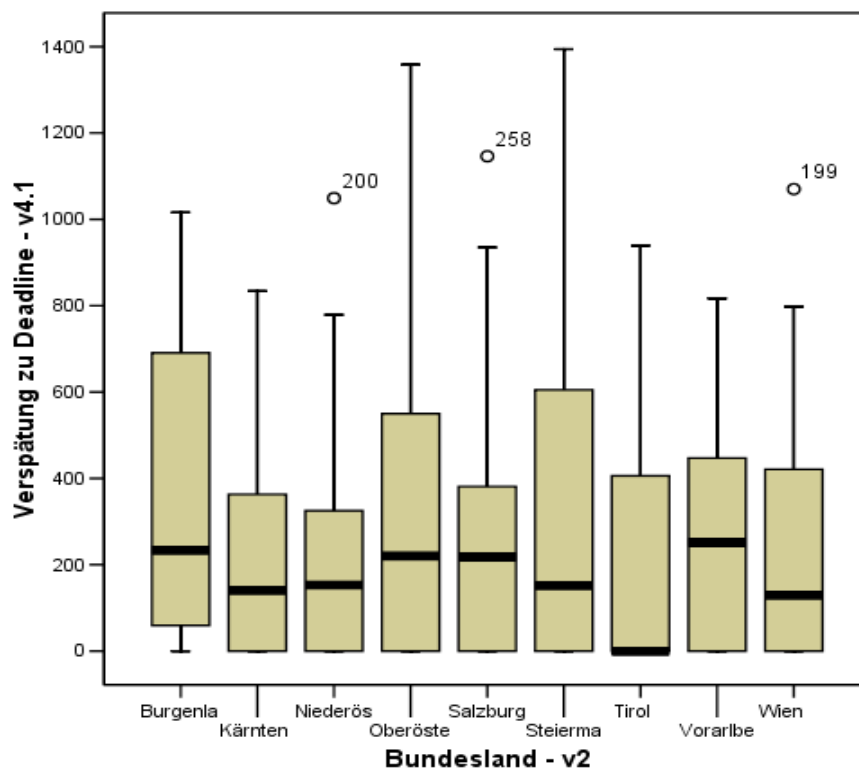
Um die Qualität des Datenmaterials beurteilen zu können wurden mehrere Analysen vorgenommen:

8.4.1 Boxplot: v4.1 – Verspätung zu Deadline je Bundesland

Wie im folgenden Boxplot sichtbar ist, halten sich die Datensätze mit Verdacht auf Ausreißer in Grenzen. Die beiden mit einem Kreis markierten Datenpunkte wurden nochmals kontrolliert. Die Datenpunkte sind plausibel und da es sich um Ausreißer im 1,5 – 3 Box Bereich handelt werden diese im Datenmaterial behalten.

SPSS unterscheidet zwischen Daten zwischen 25. und 75. Perzentil = beiger Bereich, solchen bis 1,5 Box Längen entfernt = auf der Linie. Hierbei wird zwischen solchen zwischen 1,5 und 3 Boxen = Kreise und jenen über 3 Boxen = Sternchen - unterschieden. Letztere Gattung tritt bei diesem Datenmaterial nicht auf.

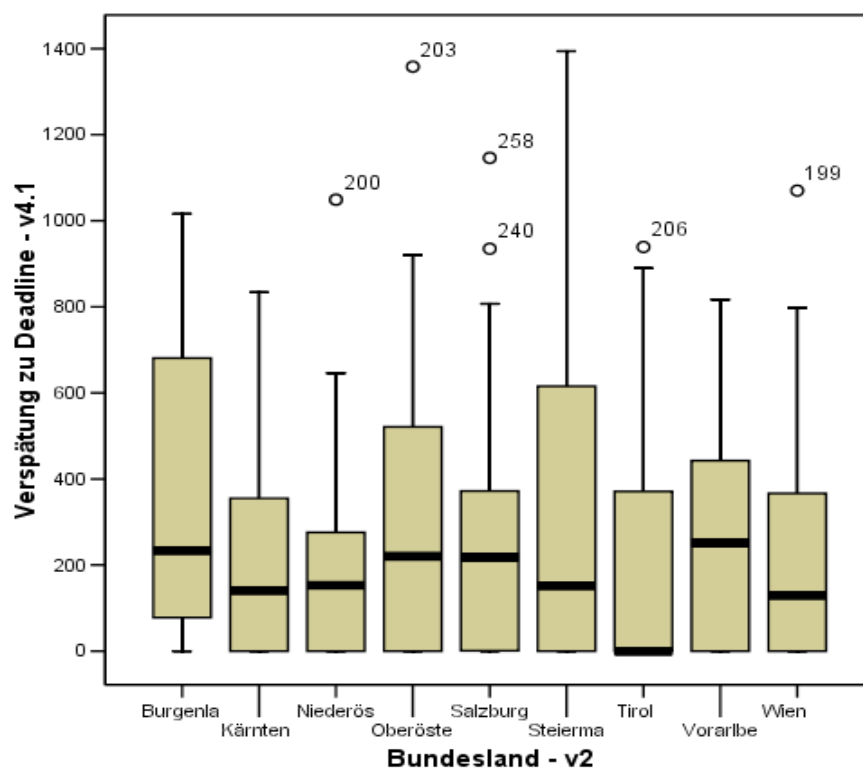
Abbildung 4 - Boxplot v4.1 – Verspätung (in Tagen) zu Deadline je Bundesland



Quelle: Eigenerstellung

In einem reduzierten Standarddataset wurden die Umsetzungsakte zu Richtlinie 2001/55/EG und 2003/9/EG aus dem Datensatz entfernt. Beide Richtlinien wurden vorerst durch eine 15a Vereinbarung zwischen Bund und Ländern umgesetzt. Diese Entscheidung ergibt sich daraus, dass die 15a Vereinbarung von allen Bundesländern mit dem Bund gleichzeitig unterzeichnet wurde und lediglich die unterschiedlichen Erscheinungsdaten der Landesgesetzblätter eine Varianz erklären würden. Der Boxplot betreffend dieser reduzierten Datenbasis ist ähnlich, aufgrund der schmäleren Datenbasis sind jedoch drei weitere Ausreißer (Nummer 218 alt = 200 neu und 276 alt = 258 neu) sichtbar.

Abbildung 5 - Verspätung zu Deadline (in Tagen), reduziertes Datenset

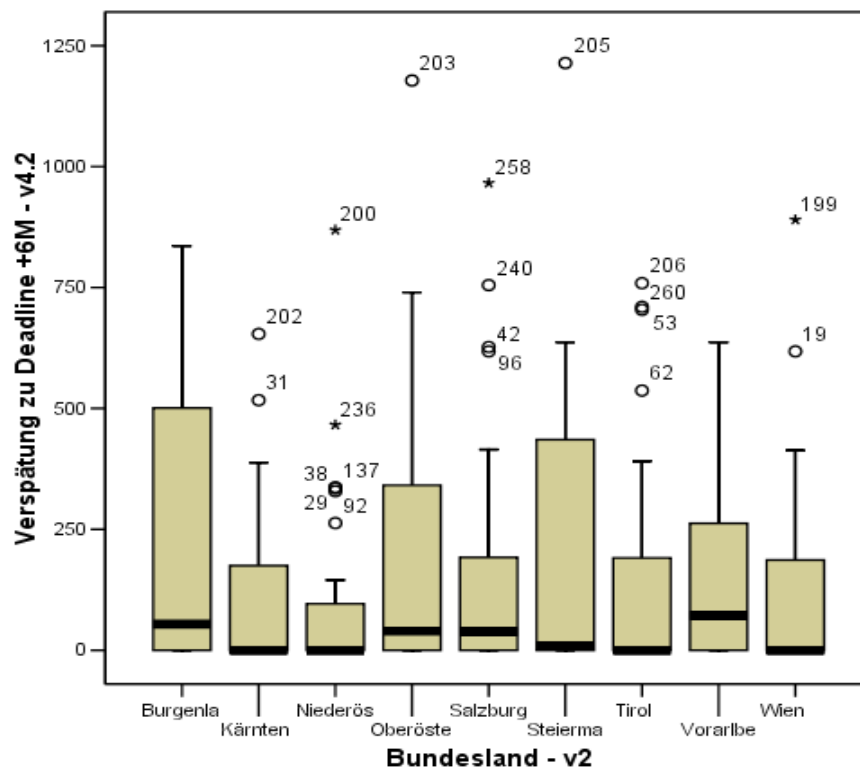


Quelle: Eigenerstellung

8.4.2 Boxplot: v4.2 Verspätung zu Deadline +6Monate je Bundesland

Auch wenn hier mehrere Ausreißer ersichtlich sind (was an der Eliminierung aller Verspätungen bis 6 Monate liegt – dadurch verschieben sich die Perzentile nach unten, ohne dass die höchsten Werte geringer werden). Die fraglichen Werte wurden überprüft, weisen aber keine Fehler auf. Es wurde das Standarddatenset verwendet.

Abbildung 6 - Boxplot: v4.2 Verspätung (in Tagen) zu Deadline +6Monate je Bundesland

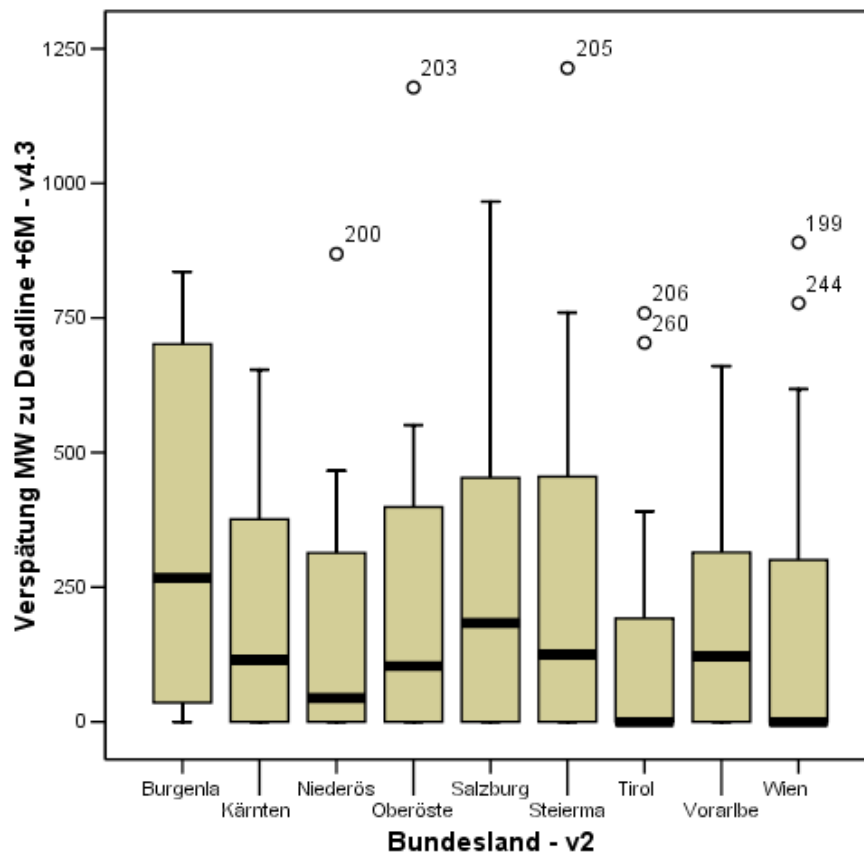


Quelle: Eigenerstellung

8.4.3 Boxplot: v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate je Bundesland

Die hier ersichtlichen Ausreißer wurden ebenfalls überprüft und sind teilweise ident mit jenen in 8.3.2 und 8.3.1. Auch sie wurden in den Datensätzen belassen, da keine Fehler festgestellt werden konnten.

Abbildung 7 - Boxplot: v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate (in Tagen) je Bundesland

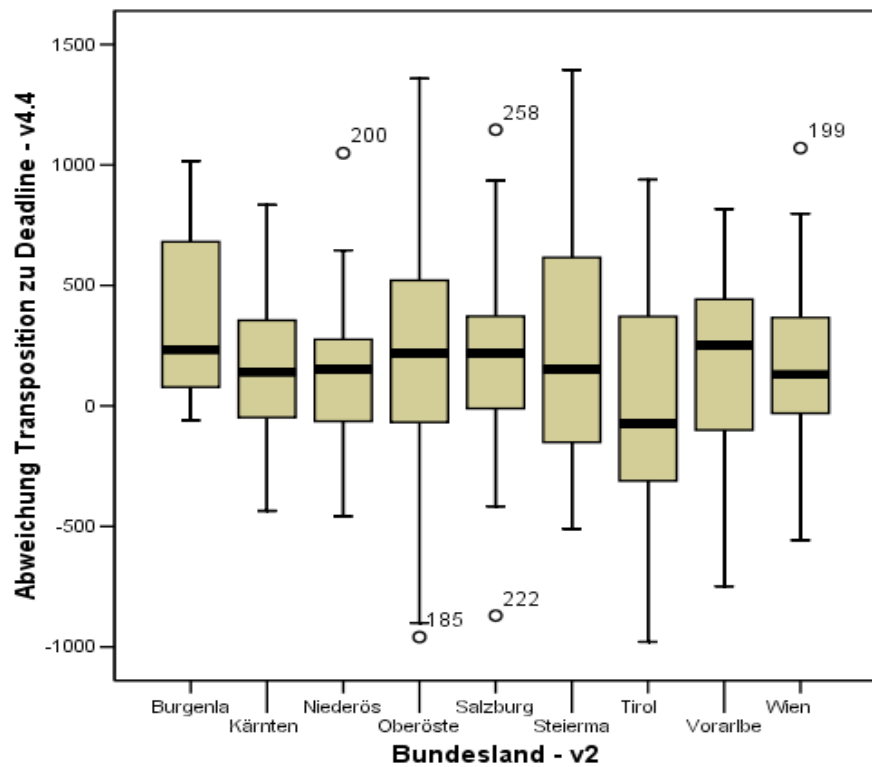


Quelle: Eigenerstellung

8.4.4 Boxplot: v4.4 - Abweichung Transposition zu Deadline

Die fünf ersichtlichen Ausreißer stellen keine Fehler dar und wurden deshalb in ihren Datensätzen belassen.

Abbildung 8 - Boxplot: v4.4 - Abweichung Transposition zu Deadline (in Tagen)

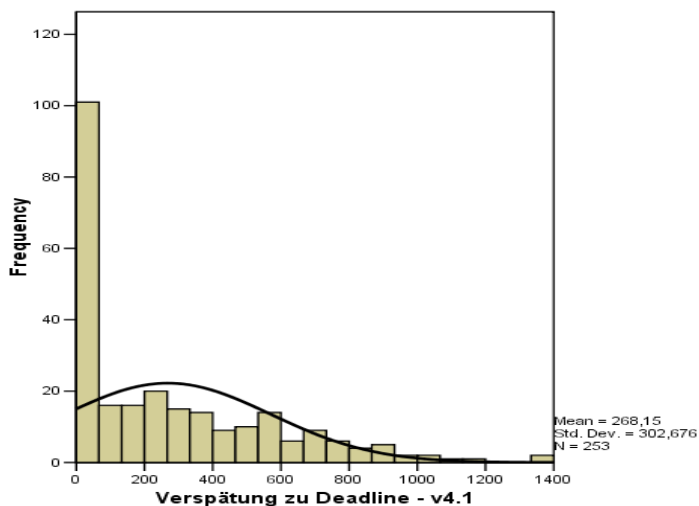


Quelle: Eigenerstellung

8.4.5 Histogramm: v4.1 Verspätung zu Deadline

Dieses Histogramm macht ersichtlich, dass bei v4.1 von keiner Normalverteilung ausgegangen werden darf. Gut erkennbar ist hier links die Säule der Umsetzungen ohne Verspätung.

Abbildung 9 - Histogramm: v4.1 Verspätung zu Deadline

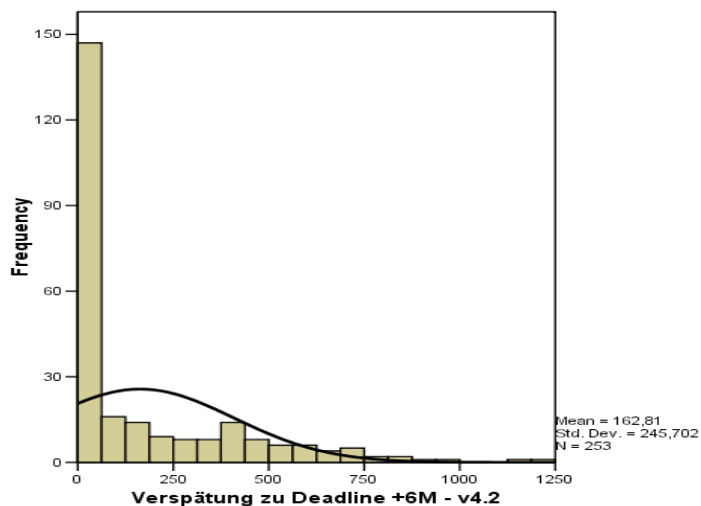


Quelle: Eigenerstellung

8.4.6 Histogramm: v4.2 Verspätung zu Deadline +6Monate

Dieses Histogramm macht ersichtlich, dass bei v4.2 von keiner Normalverteilung ausgegangen werden darf. Gut erkennbar ist hier links die Säule der Umsetzungen ohne Verspätung – im Vergleich zu v4.1 nochmals höher, da alle Richtlinien mit einer Verspätung bis 180d als weitgehend pünktlich (und damit 0 Tagen Verspätung) gewertet werden.

Abbildung 10 - Histogramm: v4.2 Verspätung zu Deadline +6Monate

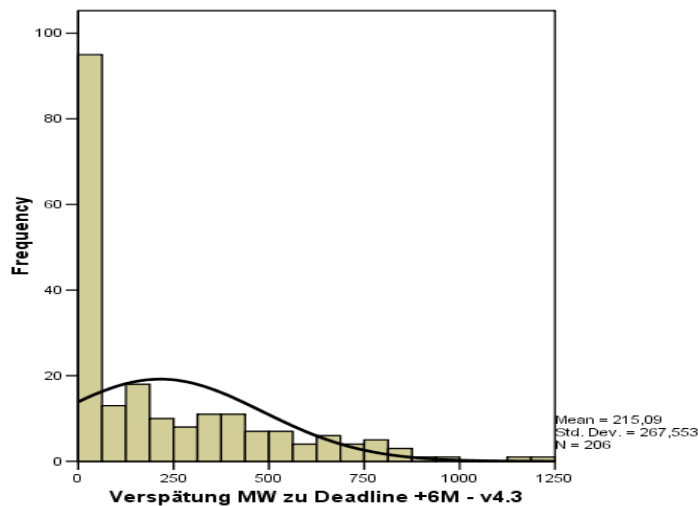


Quelle: Eigenerstellung

8.4.7 Histogramm v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate

Auch hier liegt keine Normalverteilung vor, die Anzahl der Fälle ist geringer, da Fälle mit einem letzten Umsetzungsakt 2008 sowie jene mit der Umsetzung einer Art. 15a Vereinbarung (welche im reduzierten Datenset generell nicht mehr vorhanden sind) nicht Teil dieser abhängigen Variable sind.

Abbildung 11 - Histogramm v4.3 Verspätung MW zu Deadline +6Monate

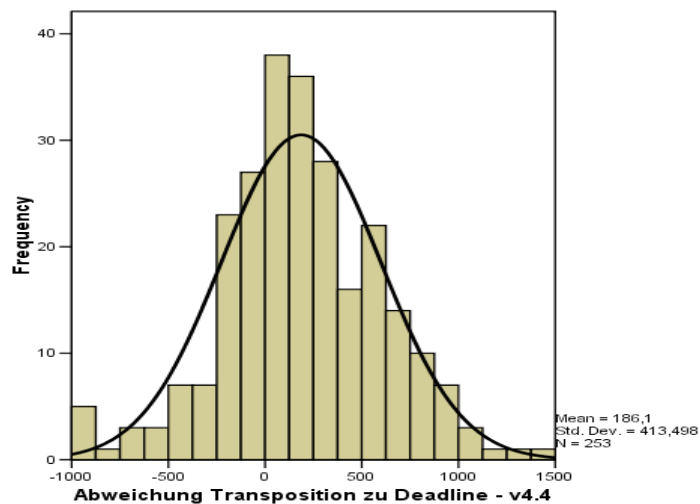


Quelle: Eigenerstellung

8.4.8 Histogramm v4.4 – Abweichung Transposition zu Deadline

Diese Variable liegt in einer annähernden Normalverteilung vor, da im Unterschied zu den drei zuvor beschriebenen Variablen „überpünktliche“ Transpositionen als negative Werte dargestellt werden.

Abbildung 12 - Histogramm v4.4 Abweichung Transposition zu Deadline



Quelle: Eigenerstellung

8.5 Korrelationsanalysen

Neben der Darstellung von Verteilung und Lagekennzahlen ist die Korrelationsanalyse das zentrale Instrument dieser Arbeit um Zusammenhänge zwischen den operationalisierten Ansätzen und Theorien (durch die unabhängigen Variablen zu „Fit/Misfit, Veto Player, Ressourcen) und der Verspätung der Umsetzung (somit den abhängigen Variablen zu den Verspätungen – v4.1 bis v4.3) sichtbar zu machen. Die Korrelationsanalyse wird zweistufig eingesetzt.

8.5.1 Korrelationskoeffizient nach Spearman

Der Korrelationskoeffizient nach Spearman ist sowohl für ordinale als auch für metrische Merkmale geeignet, was bedeutet, dass eine Rangkorrelation gebildet wird. Somit wird der Informationsgehalt minimiert, indem statt der tatsächlichen Abstände zwischen einzelnen Werten die Rangfolge zum Test der Regression herangezogen wird. Dadurch ist einerseits ein Informationsverlust unvermeidlich, andererseits ist der Spearmans rho Test unempfindlich gegen Ausreißer und kann auch auf nicht normalverteilte Verteilungen angewandt werden. Dieser Test wird standardmäßig in dieser Arbeit durchgeführt.

8.5.2 Korrelationskoeffizient nach Pearson

Im Unterschied zum zuvor beschriebenen Korrelationskoeffizient nach Spearman ist der Test nach Pearson ausschließlich für metrisch skalierte Variablen geeignet und berücksichtigt damit die „Abstände“ zwischen einzelnen Werten der Datenzeilen. Da dieser Test nur bei annähernder Normalverteilung empfohlen wird, ist seine Anwendung beim vorliegenden Datenmaterial nur mit Vorsicht zu empfehlen. Dieser Test wird daher lediglich bei auffälligen Ergebnissen des Korrelationskoeffizienten nach Spearman und Tests mit Variable v4.4 eingesetzt.

9 Richtlinienanalyse

Die betrachteten Richtlinien besitzen ausnahmslos eine Umsetzungsfrist ab dem 31.12.2001. Diese Auswahl wurde durch die in den Jahren bis 2000 vorherrschenden Adaptionsphase in den Mitgliedsstaaten Finnland, Österreich und Schweden getroffen, welche auch von Börzel, Hofmann und Sprungk 2003 hervorgehoben wird. Damit wird einer Anpassungsphase nach dem EU Beitritt und der vollständigen Übernahme des „acquis communautaire“ Rechnung getragen.

In weiterer Folge die ausgewählten Richtlinien näher beleuchtet, welche zumindest teilweise auf Landesebene umgesetzt werden mussten (im Falle einer geteilten Kompetenz zwischen Land und Bund). In diesem Teil werden die Richtlinien beschrieben und gegebenenfalls begründet, warum und wie sie für die in Kapitel 6 folgenden statistischen Analysen geeignet respektive ungeeignet sind. Gleichzeitig wird hier argumentiert, warum welche Einordnung zu Fit / Misfit getroffen wird und welche Anmerkungen und Einschränkungen zur Verwendung in Verbindung mit anderen Theorien gelten.

Von 41 ursprünglich ausgewählten Richtlinien wurden neun aufgrund nur partieller Umsetzungen der Richtlinien oder Unklarheiten hinsichtlich der Umsetzungsfristen aus dem Datenmaterial entfernt. Sollten deren Daten in späteren Untersuchungen validiert werden können, stünde ihrer Verwendung nichts im Wege. Sämtliche Operationalisierungen der unabhängigen Variablen wurden auch für diese Richtlinien vorgenommen. Weitere zwei Richtlinien wurden durch ihre primäre Umsetzung mittels 15a Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nicht berücksichtigt. Durch die Umsetzung mittels 15a Vereinbarung waren Varianzen in der Umsetzung allenfalls durch die Erscheinungsgeschwindigkeit des jeweiligen Landesgesetzblattes determiniert.

9.1 Bildung & Anerkennung derselben

9.1.1 Richtlinie 2000/5/EG

Richtlinie 2000/5/EG der Kommission vom 25. Februar 2000 zur Änderung der Anhänge C und D der Richtlinie 92/51/EWG des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG (Text von Bedeutung für den EWR)

Umsetzungsakte zu dieser Richtlinie waren lediglich für die Bundesländer Burgenland, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg auffindbar. Da keine Ressourcen zur Klärung der restlichen Transpositionsakte zur Verfügung stehen, wird von einer Berücksichtigung der Richtlinie im Datenmaterial abgesehen.

9.1.2 Richtlinie 2001/19/EG

Richtlinie 2001/19/EG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise im Allgemeinen und besonders in medizinischen Berufen (Allgemein: Änderung Richtlinie 89/48/EWG sowie 92/51/EWG)

Die gegenständliche Richtlinie durchlief den EU Legislativprozess von 2.12.1997 bis 14.5.2001, als diese Richtlinie formal vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament unterzeichnet wurden.

Diese Richtlinie bezieht sich auf das gegenseitige Anerkennen von Ausbildungen und Befähigungsnachweisen innerhalb von EU Staaten und regelt Fälle, in welchen zusätzliche Bestimmungen des Aufnahmestaates zulässig sind. Der allgemeine Teil der Richtlinie (die sich daher auf alle Berufe bezieht) nimmt nur einen Bruchteil der Richtlinie ein. Ein Großteil regelt das sektorale Vorgehen für Ärzte, Tierärzte, Hebammen, etc. gesondert. Die Umsetzungen müssen demnach teilweise auf Ebene der Bundesländer vorgenommen werden, vor allem beim Dienstrecht der Angestellten der Gemeinden, aber auch in Skischullehrergesetzen, Jagdgesetzen, Heimhilfenregelungen und andere. Die Formulierung des Titels des Gesetzestextes kann als irreführend betrachtet werden, da einige sensible Berufsgruppen besonders hervorgehoben werden, de facto werden jedoch auch im allgemeinen Teil zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (bezieht sich auf 89/48/EWG sowie 92/51/EWG) erhebliche Änderungen vorgenommen. Diese enthalten konkrete Vorgaben hinsichtlich des Anerkennungsvorganges von Befähigungsnachweisen. Als Umsetzungszeitpunkt wurde in der Richtlinie der 31.12.2002 festgelegt, was einer nur siebzehnmonatigen Frist zwischen Inkrafttreten der Richtlinie und der anzustrebenden Transposition in nationales bzw. in diesem Falle auch subnationales Recht entspricht.

Teile dieser Richtlinie wurden auf Bundesebene umgesetzt, vor allem hinsichtlich der Dienstverhältnisse / Anerkennungen von Beamten auf Bundesebene, im medizinischen Bereich inklusive dem Apothekengesetz und dem Tierärztegesetz sowie dem Hebammengesetz und dem Gesundheits- & Krankenpflegegesetz.

Auf Landesebene hingegen mussten Gebiete wie die Skischul- & Bergführergesetze geändert werden, wobei diese Gebiete in den Bundesländern unterschiedliche Bezeichnungen und Granularitäten tragen (so besitzt Vorarlberg eine eigene Canyoning Verordnung, die entsprechend adaptiert werden musste). Daneben wurden Tierzuchtgesetze, Kindergartengesetze, und Gesetze betreffend der Ausbildung und Befähigungen in Forst- & Landwirtschaft abgeändert. Ein erheblicher Teil der

Gesetzesänderungen geht auch auf diverse Dienstrechtsnovellen der Verwaltungsbediensteten (Landes- & Gemeindeebene) zurück.

Am Beispiel Oberösterreich wird ersichtlich, dass hinsichtlich der Transposition „zusammengewartet“ wurde. Das heißt, es wurde die Umsetzung bzw. Anpassung von Landesgesetzen durch RL 2001/19/EG gemeinsam mit dem mit 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Abkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, BGBl. III Nr. 133/2002, paketierte. (Veröffentlichung: im Amtsblatt der EG Nr. L 114/6 vom 30. April 2002).

Es ist davon auszugehen, dass den zuständigen Stellen respektive Behörden durch die Verpflichtung zur Überprüfung von Stellenbeschreibungen in Lebensläufen vor der Einforderung von Lehrgängen und / oder Eignungsprüfungen ein höherer Arbeitsaufwand entsteht. In den Begutachtungsphasen der Gesetzen waren hauptsächlich Stellungnahmen der Finanzsektionen ersichtlich, die vor höheren Kosten warnten. In den Kommentaren der bearbeitenden Ausschüssen wurden als Lösung dieser Problematik anzupassende Gebühren für die Bearbeitung solcher Fälle angeführt. Die weiters im europäischen Gesetzestext angeführte Möglichkeit der Anfechtbarkeit entsprechender Bescheide auf juristischem Wege und damit verbundenen möglichen Gerichtsverfahren wurden nicht aufgegriffen. Beispielsweise in der Erläuterung der Abteilung FA12C zum Schilhrergesetz der Steiermark (GZ FA12C – 74 A 10/2005-4) sind keinerlei finanziellen Auswirkungen beschrieben (Steiermark, 2005a).

9.1.3 Richtlinie 2005/36/EG

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Text von Bedeutung für den EWR)

Die vorliegende Richtlinie fällt durch einen langen legislativen Prozess (mit mehreren Abänderungen der Richtlinie durch das Europäische Parlament) auf. In erster Lesung wurden Änderungswünsche hinsichtlich „der Definition des Begriffs „freier Beruf“, der Niveaus der Berufsqualifikationen und der reglementierten Ausbildungsgänge, der Sprachkenntnisse sowie dem Zugang zu medizinischen Berufen“ geäußert, wie im Bulletin EU 1/2-2004 - Binnenmarkt (3/21) der der Europäischen Kommission festgehalten wird. Mit korrespondierenden Abänderungswünschen in zweiter Lesung verlieh das Parlament seiner Haltung Nachdruck, verlängerte jedoch damit auch indirekt den Gesetzgebungsprozess auf rund 3,5 Jahre (7.3.2002 bis 7.9.2005); Im

gegenständlichen Mitentscheidungsverfahren ist eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses auffindbar, jedoch scheint keine Dokumentation über eine Einforderung oder Erbringung einer Stellungnahme oder Anhörung des Ausschusses der Regionen auf.

Inhaltlich versucht die gegenständliche Richtlinie europaweit einheitliche Regelungen für die Anrechenbarkeit respektive Äquivalenz von Ausbildungen zu schaffen, wobei 2005/36/EG einen Fokus auf „reglementierte“ Berufe legt, hier wiederum im medizinischen Bereich aber auch bei Architekten, wobei der zweite Fokus in freiberuflichen Ausübungen liegt (was mehrere der betroffenen Berufstitel in großer Zahl betrifft).

Die Richtlinie ist ausgesprochen umfangreich und detailliert, was sich auch in 121 Seiten (ohne bibliographische Angaben) manifestiert.

Auch wenn der Ausschuss der Regionen nicht im Gesetzgebungsverfahren eingebunden war, so kann in diesem Fall von einem geringen Misfit für Entitäten auf Landesebene ausgegangen werden, da sowohl Ausbildungssysteme als auch Arbeitgeber auf medizinischer Seite oftmals das Land ist (z.B. Landeskrankenhäuser). Auch Berufs- bzw. Geschäftsbewilligungen werden von Behörden des Landes erteilt, welchen aus dieser Richtlinie weiters die Pflicht erwächst auch Erfahrungen statt Ausbildung anzuerkennen und diese gegebenenfalls bei der zuständigen Stelle im Herkunftsland (oder dem Ort der absolvierten Erfahrung) zu verifizieren.

Somit entsteht der umsetzenden Entität auf Landesebene ein hinreichender Umsetzungsbedarf, der Unterschied hinsichtlich laufender Verwaltungskosten dürfte allerdings auch durch die geringe Fallzahl vernachlässigbar sein.

Eine Stellungnahme der Wirtschaftskammer Oberösterreich (2008) zeigt im Gegenteil eine Erwartung eines positiven Effektes durch die vorgesehenen Adaptionen (auch wenn in der Stellungnahme auf Bundesmaterie Bezug genommen wird), die Länder äußern sich weitgehend neutral (z.B. Erläuterung der Abteilung FA6B, Steiermark (2007a), FA6B-50.00-10/2001-15 zum Gesetz über fachliche Anstellungserfordernisse von Kindergärtnern und Erziehern).

9.2 Binnenmarkt, Information & Verbraucherschutz allgemein

9.2.1 Richtlinie 2002/49/EG

Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm - Erklärung der Kommission im Vermittlungsausschuss zur Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

Die Richtlinie benötigte von 26.7.2000 (Vorschlag Kommission) bis 25.6.2002 (Annahme Rat und Europäisches Parlament) in ihrer Vorbereitungszeit. Es handelte sich um ein Mitentscheidungsverfahren.

Inhaltlich behandelt die Richtlinie die Einführung von Beurteilungsmaßnahmen zu Umgebungslärm, wobei die Definition weit gefasst ist (angeführt wird Lärm von Fahrzeugen, Flugzeugen, Industriegeräten, etc.). Innerhalb der Richtlinie sind jedoch Zieldaten, beispielsweise für die Erarbeitung von strategischen Lärmkarten angegeben, welche deutlich später als das generelle Umsetzungsdatum lt. Artikel 14 mit 18.7.2004 lauten. Grund hierfür ist die Notwendigkeit der nationalen Verankerung von Definitionen und Berechnungsmethoden analog zur Richtlinie 2002/49/EG, bevor eine entsprechende Anwendung stattfinden kann. Die Deadlines zur Lieferung von Ergebnissen innerhalb der Richtlinie (insbes. Artikel 7) beziehen sich daher auf die Anwendung der Richtlinie.

Der Ausschuss der Regionen beurteilt in seiner Stellungnahme COM-4/039 den Richtlinienentwurf durchwegs als positiv, hebt allerdings wiederum die Wichtigkeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften hervor und deren Rolle bei qualitätssichernden Maßnahmen.

Die Anwendung der Richtlinie 2002/49/EG wird deutliche Erhebungs- und Technologiekosten mit sich bringen. Eine ähnliche Einschätzung gab beispielsweise am 2.3.2007 auch die Finanzabteilung des Landes Salzburg (2007) in ihrem Schreiben 20801-47.927/36-2007 ab, in welchem die Kosten von rund 5000€ pro Kilometer angeführt werden. Selbst wenn diese Zahl auch laut diesem Schreiben hoch gegriffen war, so ist bei 382km betroffenen Straßen in Salzburg mit erheblichen Kosten zu rechnen – die Erhebung von Lärmkarten für die ganze Stadt Salzburg ist hier noch nicht berücksichtigt. Es ist daher von einem sehr hohen Misfit auszugehen.

9.2.2 Richtlinie 2002/98/EG

Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG

Das gegenständliche Verfahren lief von 13.12.2000 (erster Vorschlag Kommission) bis zum 27.1.2003 (Verabschiedung der Richtlinie, Unterzeichnung EP und Rat). Das somit knapp über zweijährige Verfahren ist durch einen komplett überarbeiteten Vorschlag der Kommission (neue KOM Nummer) genauso wie den Einsatz des Vermittlungsausschusses zwischen Rat und Parlament geprägt.

Die vorliegende Richtlinie basiert teilweise auf 2001/83/EG, welche sich allgemeingültiger mit Qualitätsstandards für Gesundheitsprodukte & Dienstleistungen im Zusammenhang mit Blutkonserven beschäftigt. Wie ersichtlich ist, wurde Richtlinie 2002/98 bereits parallel zur allgemeiner gehaltenen Richtlinie 2001/83 entworfen. Der Ausschuss der Regionen formulierte seine Stellungnahme einstimmig am 20.9.2001 und begrüßte generell den Richtlinienentwurf, gab jedoch zu bedenken, dass vor allem für kleinere Blutspendediensten & Dienstleister die Kriterien von 2002/98 hohe Kosten bedeuten könnte. Somit wurde auch vor einer Verknappung von Blutkonserven abhängig von der jeweiligen Region gesprochen. Gleichzeitig spricht sich der AdR für einheitliche Informationsmanagement Standards hinsichtlich Datenaustausch bezüglich Blutkonserven aus.

Der Misfit ist ambivalent zu betrachten, da die Richtlinie auf Landesebene nur geringe Änderungen in den Texten bedeutet, allerdings deutliche Auswirkungen auf Blutkonservendienste (die teilweise von Land mitfinanziert werden) und auch Landeskrankenhäuser (die sowohl Blutkonserven einkaufen müssen und somit Lagerungsstandards zu beachten haben) zu erwarten sind.

9.2.3 Richtlinie 2003/54/EG

Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG - Erklärungen zu Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen

Die vorliegende Richtlinie wurde zwischen 13.3.2001 (Vorschlag durch Kommission) und 24.7.2003 (Annahme Änderungen EP) im Mitentscheidungsverfahren bearbeitet. Die

Dauer von etwas mehr als 2 Jahren darf vor allem in der gegenständlichen kritischen Materie als vergleichsweise schnell bezeichnet werden.

Die Richtlinie behandelt in erster Linie Zugangsregelungen von alternativen Stromanbietern zu den Verteilnetzen der regionalen und nationalen Anbietern, respektive auch entsprechende rechnungstechnische Entflechtungen und andere Regelungen für Übertragungsnetzbetreiber. Der gegenständliche Entwurf sieht keine eigentumsrechtliche Trennung von Versorgern (daher Stromvertrieb) und Verteilnetzbetreiber vor, jedoch eine organisatorische. Diese Variante genügt einer erhöhten Transparenz, alternativ wurde und wird allerdings eine striktere Variante mit eigentumsrechtlicher Trennung diskutiert.

Die Bundesländer finden hier 2 für sie relevante Aspekte vor: Einerseits müssen die länderspezifischen Gesetze hinsichtlich Rahmenbedingungen zur Stromerzeugung, -vertrieb, -verteilung überarbeitet werden, gleichzeitig befanden sich zum damaligen Zeitpunkt die Elektrizitätsbetriebe in den Bundesländern in Besitz derselben. Aus diesem Grund hat jegliche Maßnahme, welche die Marktmacht der damaligen integrierten Elektrizitätsbetriebe beschränkt, negative finanzielle Auswirkungen auf die Budgets der Bundesländer. Ein hoher Misfit ist hier daher zu erwarten.

Auch begleitende Erläuterungen der Länder (z.B. Dokument PrsG 650.02 in Vorarlberg, o.J.) schätzen die Kosten der betroffenen Unternehmen und Organisationseinheiten als erheblich ein, weiters würden dieser Erläuterung nach auch aus der Überwachung Kosten entstehen.

9.2.4 Richtlinie 2003/98/EG

Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors

Die Richtlinie 2003/98 wurde mittels Mitentscheidungsverfahren zwischen 5.6.2002 (Vorstellung durch die Kommission) und 17.11.2003 (Unterzeichnung Rat & Europäisches Parlament) im Legislativverfahren behandelt. Der Ausschuss der Regionen wurde konsultiert und gab am 21.11.2002 seine Stellungnahme ab. Seine Anmerkungen bezogen sich auf die Einräumung von Gewinnspannen an öffentliche Einrichtungen bei einer Weiterverrechnung von Kosten zur Aufbereitung von Informationen an die jeweiligen Antragssteller. Weiters vermisste der Ausschuss der Regionen Kriterien, um die Zielerreichung der Richtlinien zu überprüfen.

Die Richtlinie beschreibt im Allgemeinen Kriterien für die Weitergabe von Informationen des öffentlichen Sektors im Sinne des Formates, der Kosten und geltender Einschränkungen (z.B. Ausnahme von Dokumenten der öffentlichen Sicherheit). Eine generelle Verpflichtung zur Informationsweitergabe erwächst nicht daraus (wohl aber die Verpflichtung von Abwicklungen von Informationsabfragen).

Auch wenn die Kosten den Antragstellern weitervermittelt werden können, so ist mit einem mittleren Misfit zu rechnen, da die Transposition und vor allem die Umsetzung in allen betroffenen Entitäten einen gewissen Aufwand an Mitteln verlangt. Gleichzeitig entstehen aus der Verfügbarkeit neuer Informationsquellen Geschäftsmöglichkeiten für die Wirtschaft und eine Vereinfachung hinsichtlich der Inanspruchnahme von Informationen. Auch die Erläuterung der Abteilung FA1F des Landes Steiermark (2007b) zum entsprechenden „Dokumenten-Weiterverwendungsgesetz“ geht von nur geringen Mehraufwendungen zur Bereitstellung von Informationen aus (Geschäftszahl: FA1F-20.06-9/2006-1). In diesem speziellen Fall wurde ein Bundesland (Salzburg) von der Europäischen Kommission wegen Nichtumsetzung geklagt.

9.2.5 Richtlinie 2004/18/EG

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

Die gegenständliche Richtlinie fasst mehrere Richtlinien aus den 90ern zusammen und bemüht sich gleichzeitig, dem technischen Fortschritt gerecht zu werden. Die Ausschreibungsregelungen wurden davor in Richtlinie 92/50/EWG, 93/36/EWG und 93/37/EWG abgedeckt, wobei jedoch jede einzelne für öffentliche Bauaufträge, Lieferaufträge respektive Dienstleistungsaufträge Regelungen beinhaltete. Richtlinie 2004/18/EG versucht, diese teilweise redundanten Informationen soweit wie möglich zusammenzufassen um die Benutzbarkeit der Regelwerke zu vereinfachen, was sich dennoch in einem finalen Umfang der RL 2004/18/EG von 127 Seiten im Amtsblatt äußert.

Diese Richtlinie wurde durch das Bundesvergabegesetz 2006 umgesetzt, in dessen §3, Ziffer 1 ausdrücklich auf die Wirkung des Gesetzes auf Bund, Länder und Gemeinden hingewiesen wird. Einzig Tirol veröffentlichte am 14.9.06 ein Vergabenachprüfungsgesetz, welches zur Richtlinie 2004/18/EG notifiziert wurde. Dessen Relevanz wird in dieser Arbeit jedoch nicht geprüft, die Richtlinie bleibt unberücksichtigt.

9.2.6 Richtlinie 2004/33/EG

Richtlinie 2004/33/EG der Kommission vom 22. März 2004 zur Durchführung der Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich bestimmter technischer Anforderungen für Blut und Blutbestandteile (Text von Bedeutung für den EWR)

Diese Richtlinie entstammt aus den Verfahrensbestimmungen der Richtlinie 2002/98/EG, welche festlegen, dass die Kommission Qualitätsstandards zur Gewinnung, Lagerung und Verteilung von Blut wie von 2002/98 definiert begeben kann, sofern diese mit dem entsprechenden ständigen Ausschuss akkordiert sind. Im vorliegenden Fall handelt es sich unter anderem um Auspezifizierungen hinsichtlich Informationen gegenüber Spendern, der Lagerung und Kennzeichnung von Eigenblut und einigen Definitionen und Durchführungsbestimmungen.

Die gegenständliche Richtlinie stellt eine technische Ausgestaltung der Richtlinie 2002/98 dar und besteht hauptsächlich aus direkt transponierbaren Handlungsanweisungen und Definitionen – ein Misfit ist daher nicht zu erwarten.

Eine Umsetzung der Richtlinie konnte nur in 3 von 9 Bundesländern (Wien, Salzburg, Kärnten) aufgefunden werden. Eine Klärung des Sachverhaltes der mangelnden Umsetzung wird im Rahmen dieser Diplomarbeit nicht berücksichtigt. Diese Richtlinie ist daher in den Auswertungen nicht enthalten.

9.3 Einwanderungspolitik (inkl. Asyl) und Reisefreiheit

9.3.1 Richtlinie 2001/55/EG

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten

Die gegenständliche Richtlinie regelt die grundlegenden Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten im Falle eines „Massenzustromes“ von Flüchtlingen, wobei beide Begriffe sorgfältig definiert werden. So wird über den Status respektive das Eintreten eines Massenzustromes alleine auf politischer Ebene (qualifizierter Beschluss durch den Ministerrat) entschieden. Die Durchlaufzeit von wenig mehr als einem Jahr (24.5.2000 –

Annahme durch die Kommission bis 20.7.2001 – Annahme durch den MR) ist als vergleichsweise kurz zu bezeichnen.

Der Ausschuss der Regionen hielt bezüglich des Richtlinienentwurfes KOM 2000/303 einerseits die Relevanz regionaler Gebietskörperschaften fest, kostenseitig war jedoch aufgrund des Artikels 25, welcher die Kosten dem Europäischen Flüchtlingsfonds überträgt, keine Kritik sichtbar. Es bleibt allerdings anzumerken, dass Artikel 25 sehr allgemein und wenig spezifiziert ist und daher zumindest mit Vorfinanzierungskosten im Falle der Anwendung der Richtlinie zu rechnen ist.

Relevant ist der Rechtsakt für die Bundesländer vor allem hinsichtlich Artikel 13, der besagt, dass Schutzbedürftige eines „Massenzustromes“ „die notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie im Hinblick auf die medizinische Versorgung erhalten, sofern sie nicht über ausreichende Mittel verfügen“. Diese Formulierung betrifft vor allem die Sozialhilfegesetze bzw. Grundversorgungsgesetzestexte, welche in der Kompetenz der Länder liegen.

Da keine zusätzlichen Kosten (außer Finanzierungskosten) auf die Länder zukommen, die Richtlinie nur im Bedarfsfall angewendet werden muss und lediglich die entsprechenden Grundversorgungs- bzw. Sozialhilfelegislativakte zu ändern sind, ist von keinem Misfit auszugehen.

Durch die beispielsweise in Niederösterreich (2006a) (siehe auch Synopse zu Ltg.-761/G-29-2006, Niederösterreich (2006a)) und in anderen Bundesländern vorgenommene Umsetzung der Richtlinie gemeinsam mit Richtlinie 2003/9/EG und die für beide Richtlinien ausgehandelte 15a-Vereinbarung mit dem Bund sind die Stellungnahmen und Angaben über erwartete Kosten für die in beiden Fällen zur Umsetzung in den meisten Bundesländern verwendeten Grundversorgungsgesetzen ambivalent zu verstehen. So wird von erhöhten Verwaltungskosten ausgegangen, diese beziehen sich jedoch auf die Transpositionsmaßnahmen zu RL 2003/9/EG.

Diese Richtlinie wird für die meisten Auswertungen nicht herangezogen (daher für all jene, die das reduzierte Datenset verwenden), da die früheste Umsetzung durchgängig mittels 15a Vereinbarung vorgenommen wurde (und somit Varianzen der frühesten Umsetzung nicht durch länderspezifische Umsetzungen erklärbar sind).

9.3.2 Richtlinie 2003/9/EG

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Die vorliegende Richtlinie unterlag in ihrer Erstellung dem Konsultationsverfahren, welches dem Parlament in diesem Fall eine Stellungnahme, aber keine Mitentscheidung einräumt. Die Dauer des Verfahrens mit knapp zwei Jahren (Vorschlag Kommission am 3.4.2001 und Annahme durch den Rat am 27.1.03) ist verglichen mit Richtlinie 2001/55/EG mehr als doppelt so lang. Dies könnte auf die komplexere respektive häufiger anwendbare Materie zurückzuführen sein.

Der Ausschuss der Regionen kritisiert in seiner Stellungnahme vom 15.11.2001 zwar einige Bedingungen des Entwurfes wie z.B. Regelungen zur Verringerung von Förderleistungen bei einem Zutritt des Asylwerbers zum Arbeitsmarkt. Hinsichtlich der vom AdR vertretenen regionalen & lokalen Gebietskörperschaften wird lediglich auf deren vorbereitende Rolle in Sachen Integrationsagenden verwiesen. Darüber hinaus wird angemerkt, dass diesen Entitäten keine zusätzlichen Kosten erwachsen dürfen.

Die Richtlinie regelt neben Asylwerbern zustehenden Rechten auch verfahrenstechnische Fristen, was wiederum unmittelbar Einfluss auf die Prozesse der entsprechenden Verwaltungsentitäten und deren Ressourcenbedarf haben kann. Es ist daher von einem mittleren bis hohen Misfit bei der Umsetzung der Richtlinie auszugehen.

Auch die Analysen und eingeforderten Stellungnahmen der Bundesländer (siehe z.B. siehe auch Synopse zu LtG.- 761/G-29-2006 des Bundeslandes Niederösterreich (2006a)) lassen einen erhöhten Ressourcenbedarf im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie vermuten.

Diese Richtlinie wird ebenfalls für die meisten Auswertungen nicht herangezogen (daher für all jene, die das reduzierte Datenset verwenden), da die früheste Umsetzung durchgängig mittels 15a Vereinbarung vorgenommen wurde (und somit Varianzen der frühesten Umsetzung nicht durch länderspezifische Umsetzungen erklärbar sind).

9.3.3 Richtlinie 2003/109/EG

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Die vorliegende Richtlinie unterlag in ihrer Erstellung dem Konsultationsverfahren, welches dem Parlament in diesem Fall eine Stellungnahme, aber keine Mitentscheidung einräumt. Das Verfahren zog sich vom 13.3.2001 (Verabschiedung des Richtlinienvorschlages durch die Kommission) bis zum 21.1.2004 (Veröffentlichung des Rechtsaktes im europäischen Amtsblatt). Neben dem Wirtschafts- & Sozialausschuss wurde auch eine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen verzeichnet, welche bereits am 19.9.2001 erging. In dieser Stellungnahme bekräftigt der Ausschuss der Regionen die Standpunkte und Ausführungen des Richtlinienentwurfs der Kommission, weist jedoch ungewohnt deutlich auf (aus Sicht des Ausschusses der Regionen) notwendige begleitende Maßnahmen hin. So ist in Absatz 7 eine Beschreibung vom Ausschuss der Regionen gewünschten begleitenden Fortbildungsmaßnahmen für lokale und regionale Gebietskörperschaften zu finden. Konkret ist auch von „Best Practice“ Maßnahmen, um den Gebietskörperschaften gewisse Handlungsrichtlinien zu bieten, die Rede.

Die Richtlinie wurde auf Bundesebene im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz geregelt und im Rahmen des sogenannten „Fremdenrechtspaketes“ geregelt. Gleichzeitig wurden damit die Richtlinien 2004/38 und 2004/83 umgesetzt. Für die Länder ergeben sich aus der gegenständlichen Richtlinie vor allem Änderungen hinsichtlich der auf Länderebene geregelten Sozialhilfen und Zugängen zu von den Ländern geregelten Berufen, welche damit eine Änderung des Anwendungsbereiches erfahren. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten formaler Aufenthaltstitel erweitert.

Die Richtlinie ist relativ übersichtlich, beschreibt jedoch in Zusammenhang mit 2004/38 und 2004/83 ein ganzes Konvolut an Anwendungen und Änderungen. Eine Regelung analog zum Bundesrecht war in dieser Materie abzusehen, womit wiederum der Regelungsbedarf auf Länderebene deutlich reduziert ist. Die kostenrelevanten Auswirkungen sind ambivalent zu sehen – höheren Kosten steht ein abänderbarer Beitrag des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs gegenüber. Neben der sozialen Auswirkung, welche aus Artikel 11, Abs. (1), Buchstabe d) hervorgeht, kann auch Buchstabe b) bezüglich dem Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten betroffen sein sowie Zugang zu Berufen, die von den Ländern geregelt werden (z.B. Landarbeit). Auch der Zugang zu „Vergünstigungen“ fällt in mehreren Bereichen in den Regelungsbereich des

Landes (etwa Wohnbauförderung). Der wesentlich komplexere Teil der Umsetzung - die Erteilung des Aufenthaltstitels - ist in Bundeskompetenz geregelt.

Wie beispielsweise Erläuterung PrsG-070.02 des Landes Vorarlbergs zeigt, wurde diese Richtlinie gemeinsam mit anderen (im Falle Vorarlbergs mit 2004/38/EG und 2005/36/EG) umgesetzt. Bezüglich den von den Ländern durch Richtlinie 2003/109/EG erwartete Kosten ist eine Identifikation der von 2003/109/EG direkt verursachten Kosten schwierig auszumachen. Generell wird der finanzielle Aufwand als gering bezeichnet. Ein Motivenbericht zur Umsetzung der RL 2002/109/EG des Landes Niederösterreich (2006b) zu LtG.-758/P-6/1-2006 bestätigt dass damit bestehende Handlungen des Landes respektive der ausführenden Stellen lediglich in nachvollziehbares, explizites Recht überführt werden.

9.3.4 Richtlinie 2004/38/EG

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR)

Die gegenständliche Richtlinie stellt eine Zusammenfassung historisch gewachsener, fragmentarischer Rechtsakte der europäischen Union dar. 2004/38/EG versucht daher eine leichtere Handhabbarkeit der inhaltlich ähnlichen, sich überschneidenden oder gar widersprüchlichen Ordnungen zu ermöglichen. Die Dauer des Legislativprozesses erstreckt sich von 23.5.2001 bis 29.4.2004. Es handelte sich um ein Mitentscheidungsverfahren.

Der Ausschuss der Regionen hat in seiner Stellungnahme die Zusammenführung verschiedener älterer Rechtsakte in die Richtlinie 2004/38/EG begrüßt und sieht ebenfalls eine Erleichterung in der Arbeit von Gebietskörperschaften. Gleichzeitig wird die Renovierung und Angleichung von Vorschriften als eine zeitgemäße Umsetzung und Interpretation von Migration im Lichte der Grundfreiheiten der EU gesehen. Er regt darüber hinaus jedoch auch an, ein System der „Selbstbescheinigung“ generell für Verwaltungsvorgänge einzuführen. Dieses soll der Anerkennung und Aufbringung von Dokumenten für einen Aufenthaltstitel dienen, um sowohl Antragssteller als auch Bearbeiter zu entlasten. Diesem Wunsch wurde anhand des gültigen Richtlinien textes keine ersichtliche Rechnung getragen. Dem Wunsch des AdR nach einheitlichen

Rechtsnormen für Drittstaatsangehörige zu Bildung und Arbeitsmarkt wurde teilweise in einem späteren Rechtsakt (Richtlinie 2004/114 – keine Umsetzung auf Landesebene) entsprochen.

Wie bei allen Richtlinien, die den österreichischen Innen- und Justizbereich betreffen, ist von einer primären Transposition im Bundesrecht auszugehen, welche hernach auch in von den Ländern auszuformulierenden Regelungen Niederschlag finden können. Im konkreten Fall handelt es sich dabei um Regelungen zum Bezug von Sozialleistungen oder Zugang zu berufsspezifischen Ausbildungen. Da es sich um eine verständlichere Formulierung von verschiedenen älteren Richtlinien mit leichtem Adaptionsbedarf handelt, ist von keinem großen Misfit auszugehen, auch da keine zusätzlichen Kosten durch gänzlich neue Verwaltungsverfahren zu erwarten sind.

9.3.5 Richtlinie 2004/81/EG

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

Das Entscheidungsverfahren für die gegenständliche Richtlinie war ein Konsultationsverfahren, in welchem der Ausschuss der Regionen angehört wurde. Zu dieser Anhörung (daher keiner schriftlichen Stellungnahme) waren keine Unterlagen aufzufinden. Der Rechtssetzungsprozess fand vom 11.2.2002 bis zum 29.4.2004 statt.

Die Richtlinie 2004/81 behandelt einen schmalen Bereich, welcher gewisse Rechte für Opfer von Menschenhandel und Schlepperei festlegt. Ein Gutteil davon bezieht sich auf eine Grundsicherung aufenthalts technischer, finanzieller und medizinischer Natur. Gleichzeitig bleibt den Behörden respektive der nationalen Gesetzgebung ein breiter Spielraum hinsichtlich der Beurteilung von Fällen und auch hinsichtlich der Festlegung von Fristen und Prozeduren.

Aufgrund der geringen Breitenwirkung der Richtlinie und ihrer großzügigen Einräumung von Rechten zu Gunsten nationaler Behörden ist mit keinem Misfit zu rechnen. Die Aufgaben der Länder sind klar ersichtlich, daher kann davon ausgegangen werden, dass diese Richtlinie auch ohne eine Formulierung eines entsprechenden Gesetzes auf Bundesebene umgesetzt werden kann. Auf Bundesebene ist diese Richtlinie ebenfalls im Fremdenrechtspaket 2005 enthalten.

Der Richtlinie eindeutig zuordenbare Erläuterungen oder Stellungnahmen auf Länderebene waren nicht verfügbar.

9.3.6 Richtlinie 2004/83/EG

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

Die Verfahrensdauer von 12.9.2001 bis 29.4.2004 ist mit annähernd drei Jahren länger als die Dauer von 2003/9/EG sowie 2004/81/EG, welche verwandte Inhalte abdeckten und auch teilweise in identen Gesetztexten umgesetzt werden mussten.

Die Richtlinie behandelt inhaltlich hauptsächlich Kriterien für die Vergabe des Flüchtlings- respektive subsidiären Schutzstatus, berührt allerdings vor allem in Artikel 28 (betreffend Sozialhilfeleistungen) die Rechtssetzungskompetenz der österreichischen Bundesländer.

Der Ausschuss der Regionen begrüßt in seiner Stellungnahme vom 11.2.02 (AdR 2002/93) die grundsätzliche einheitliche Regelung des Flüchtlingsstatus, weist allerdings darauf hin, dass eine weitere Rechtsangleichung der Mitgliedsstaaten notwendig ist und eine Integration der lokalen Gebietskörperschaften (auch über Ländergrenzen hinweg) sowie explizit auch der NGOs in den Prozess notwendig wäre. Darüber hinaus wurden keine Problematiken für regionale Gebietskörperschaften aufgezeigt.

Diese Rahmenrichtlinie sollte keine großen finanziellen Auswirkungen auf die Bundesländer selbst haben, da hier nur der Prozess der Vergabe der Grundsicherung betroffen ist. Ein etwaiger größerer Begünstigtenkreis ist zu relativieren, da auch vor dieser Richtlinie ähnliche Regelungen zur Finanzierung von Flüchtlingen in Österreich bestanden. Es ist daher von einem geringen Misfit auszugehen.

Auch die punktuell betrachteten Stellungnahmen (siehe z.B. Synopse zu LtG-757/S-2-2006 – Land Niederösterreich) geben keinen Aufschluss über einen etwaigen Misfit (Niederösterreich, 2006c).

9.4 Gleichberechtigung

9.4.1 Richtlinie 2000/43/EG

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

Der legislative Prozess auf europäischer Ebene zu dieser Richtlinie dauerte kaum mehr als ein halbes Jahr (24.11.1999 – Vorschlag durch die EK bis zum 29.6.2000 – einstimmige Annahme durch den Rat).

Diese Richtlinie richtet sich weitreichend gegen jegliche Diskriminierung in Bezug auf Arbeitsplätze und deren Zugangsvoraussetzungen (im privaten wie im öffentlichen Bereich) sowie dem Zugang zu Bildung, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und sozialen Leistungen.

Der Ausschuss der Regionen hält in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2000 fest, dass die Rolle der von regionalen Gebietskörperschaften auch durch ihre Funktion als Arbeitgeber und Verwaltung ein Vorbild in Hinsicht auf den Kampf gegen Diskriminierung sein sollte. Die lokalen Gebietskörperschaften gestalten damit aus Sicht des AdR den durch die vorliegende Richtlinie unterstützten Wertewandel mit.

Es sind keine bis geringe Kosten für die Bundesländer zu erwarten – außer die Gleichbehandlungskommissionen müssten aufgrund zahlreicher Diskriminierungsfälle häufig in Anspruch genommen werden. Es ist daher von keinem erheblichen Misfit auszugehen.

Wie beispielsweise Beilage 225/2004 zum kurzschriftlichen Bericht des Oberösterreichischen Landtages in der 26. Gesetzgebungsperiode (Oberösterreich, 2004a) zeigt, sind etwaige Kosten auch für die Gesetzgeber selbst schwer einzuschätzen. Im konkreten Fall wird eingeräumt, dass unklar ist, wie oft eine Gleichbehandlungskommission Verstöße zu den die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG behandeln müsste (sofern diese aufgrund der bestehenden Rechtslage nicht ohnehin schon angerufen werden konnte). Es wurde allerdings in diesem Fall von einer sehr geringen Anzahl ausgegangen. Das Land Salzburg (o.J.a) hingegen erwartet sich Mehrkosten von rund 145.000.- (siehe Nr. 250 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages - 3. Session der 13. Gesetzgebungsperiode) aus der kombinierten Umsetzung der Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG sowie 2002/73/EG.

9.4.2 Richtlinie 2000/78/EG

Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf

Die vorliegende Richtlinie durchlief ihr entsprechendes legislatives Verfahren innerhalb von einem Jahr (25.11.1999 – Annahme durch die Kommission bis 27.11.2000 – formelle Annahme durch den Rat), was einerseits durch das vorliegende Konsultationsverfahren (keine Mitentscheidung durch das Europäische Parlament) bedingt werden könnte, aber auch durch die Charakteristika der Richtlinie 2000/78/EG als eine Rahmenrichtlinie. Als solche setzt sie Handlungs- und Aktionsrahmen für spätere, konkretere Richtlinien hinsichtlich Gleichbehandlung. Inhaltlich beschreibt die Richtlinie somit größtenteils Begriffsdefinitionen und Geltungsbereiche sowie grundlegende Verfahrensregeln hinsichtlich der Bekämpfung von Diskriminierung (hinsichtlich der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf).

Die der Richtlinie 2000/78/EG entsprechende Vorlage (KOM565) wurde gemeinsam mit der Richtlinienvorlage zu Diskriminierungsverboten hinsichtlich Rasse & ethnischer Herkunft (KOM566) sowie einem verbundenen Aktionsprogramm (KOM567) behandelt. Die Stellungnahme zeigte sich hinsichtlich der ersten beiden Vorlagen höchst positiv und unterstrich die Vorbildfunktionen regionaler Verwaltungen. Das Aktionsprogramm wurde in seiner Menge und Ausrichtung kritisiert, was allerdings hinsichtlich der Transposition der gegenständlichen Richtlinie auf Ebene der österreichischen Bundesländer keine Relevanz besitzt.

Durch die rahmenartige Formulierung der Richtlinie und bereits bestehende Gesetzeswerke auf nationaler bzw. auf grundsätzlicher Ebene der EU (Artikel 13 EGV) ist mit keinem Misfit auf Länderebene zu rechnen.

Wie bei der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG waren die Kosten der Umsetzung für die jeweiligen Landesverwaltungen schwer einzuschätzen. Da die Transposition im Allgemeinen gemeinsam mit 2000/43/EG und auch teilweise 2002/73/EG erfolgte, gelten die gleichen beispielhaft angeführten Berichte und Erläuterungen des Landes Oberösterreich (2004a) und des Landes Salzburg (o.J.a).

9.4.3 Richtlinie 2002/73/EG

Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Text von Bedeutung für den EWR)

Die gegenständliche Richtlinie behandelt hauptsächlich eine Präzisierung und Aktualisierung von Richtlinie 76/207/EWG, welche zwar die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Diskriminierung (vor allem am Arbeitsmarkt) zum Inhalt hatte, jedoch hinsichtlich verwendeter Definitionen und konkreten Formulierungen der Kommission verbesserungswürdig schien. Die Veränderungen durch diese Richtlinie dürften sich hinsichtlich der Anwendung auf Rechtsordnungen im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer hauptsächlich auf dienstrechtliche Formulierungen beziehen. Erhöhte Transaktionskosten sind durch die Umsetzung der Richtlinie auf Ebene der Bundesländer nicht zu erwarten.

Eine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der gegenständlichen Richtlinie liegt nicht vor. Aufgrund der nicht zu erwartenden Umsetzungskosten ist daher kein Misfit bei der Umsetzung der Richtlinie auf Bundesländerebene zu erwarten. Beurteilungen über Kosten seitens der Länder wurden nicht isoliert vorgenommen. Salzburg beispielsweise setzte diese Richtlinie mit den beiden zuvor beschriebenen Richtlinien um und beurteilte die Kosten aufgrund von 2002/73/EG nicht gesondert.

9.5 Landwirtschaft

9.5.1 Richtlinie 2000/29/EG

Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse

Die gegenständliche Richtlinie wurde im Konsultationsverfahren erlassen und benötigte von ihrem ersten Entwurf (5.12.1997) bis zu ihrer Veröffentlichung im europäischen Amtsblatt (8.5.2000) rund 2,5 Jahre. Sie wurde nach Anhörung des Parlamentes und des Wirtschafts- und Sozialausschusses abgeändert und danach vom Europäischen Parlament unverändert gebilligt und vom Rat (Status der Richtlinie: Coreper „A“) verabschiedet.

Es handelt sich hierbei um ein Zusammenfassen diverser älterer Rechtsakte zum Schutz von Pflanzen vor eingeschleppten Schadorganismen und auch der Bekämpfung derselben. Es wurden lediglich geringfügige Erweiterungen vorgenommen und konsolidierte Tabellen beigefügt. Naturgemäß unterliegen diese Tabellen ständigen Änderungen, weshalb die Richtlinie bereits eine lange Liste von Änderungsnotizen besitzt.

Die Transposition in Landesrecht bezieht sich nur auf Teile der nun umfangreichen konsolidierten Richtlinie (112 Seiten ohne bibliographische Angaben). Neu aufgenommen werden musste jedenfalls die Möglichkeit, Kosten zur unmittelbaren Bekämpfung von Schädlingsausbreitung im Geltungsbereich der Richtlinie von der Europäischen Union zurückerstattet zu bekommen.

Aufgrund des konsolidierenden Charakters der Richtlinie und dem den Bundesländern (also deren Wirtschaftsbetrieben) erwachsenden finanziellen Vorteil ist von keinem Misfit auf Länderebene auszugehen.

Den Bundesländern selbst entstehen aus der Umsetzung der Richtlinie 2000/29/EG keine wesentlichen Kosten. Positiv erwähnt wird die Möglichkeit der Verwendung von europäischen Mitteln für Entschädigungszahlungen an betroffene Betriebe (siehe beispielsweise auch Beilage 1447/2002 zum kurzschriftlichen Bericht des Oö. Landtags, XXV. Gesetzgebungsperiode (Land Oberösterreich, 2005)).

9.5.2 Richtlinie 2000/68/EG

Richtlinie 2000/68/EG der Kommission vom 23. Oktober 2000 zur Aufnahme des Wirkstoffs Bentazon in Anhang I der Richtlinie 91/41/EWG des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

Die gegenständliche Richtlinie bezieht sich auf Anwendungsgebiete innerhalb der Richtlinie 91/42/EWG und wurde nach Vorarbeiten durch den Antragssteller (div. Studien & Expertisen) und des ständigen Ausschusses für Pflanzenschutz von der Kommission verabschiedet. Der Wirkstoff Bentazon wurde vorerst für vier und fünf Jahre in den Anhang der zugelassenen Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln aufgenommen, auch wenn damit Anwendungsbeschränkungen einhergehen.

Da es sich um ein einzelnes Pflanzenschutzmittel handelt, welches weiters durch zum damaligen Zeitpunkt bereits im Entwurfsstadium erkennbaren Regelungen später weiter beschränkt wurde, ist von keinem Misfit auf Bundesländerebene auszugehen.

Trotz der üblichen Umsetzungsverpflichtung der Nationalstaaten/Bundesländer (was sich im konkreten Fall auf die Aufnahme eines Stoffes in die Umsetzungsakte der Richtlinie 91/414/EWG beschränkt), wurden nur teilweise entsprechende Rechtstexte aufgefunden – in Kärnten, Salzburg und der Steiermark. Die Hintergründe der ausgebliebenen Transposition müssen vor einer Berücksichtigung der Richtlinie geklärt werden, Richtlinie 2000/68/EG wird somit nicht im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigt.

9.5.3 Richtlinie 2001/88/EG

Richtlinie 2001/88/EG des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen

Die vorliegende Richtlinie durchlief das ihr zugeordnete Konsultationsverfahren in rund zehn Monaten (von der ersten Vorstellung durch die Kommission am 16.1.01 bis zur Verabschiedung durch den Rat am 23.10.01). Die Vorlage erging im Rundlauf auch an den Ausschuss der Regionen, eine entsprechende Stellungnahme war jedoch nicht auffindbar (in diesem Fall jedoch auch keine Notiz der Europäischen Kommission, dass der AdR explizit darauf verzichtet hätte).

Die Richtlinie behandelt Mindeststandards für die Haltung von Schweinen, wobei innerhalb der Richtlinie penibel zwischen unterschiedlichen Arten von Nutzungen differenziert wird, wie Jungsäue, trächtige Tiere, Mastschweine, etc. Auffallend ist, dass die Veränderungen gegenüber der Richtlinie 91/630/EWG eher geringfügig ausfallen – so durften schon damals keine Anlagen mehr für Anbindehaltung entstehen und ein Auslaufen der Übergangsregelung war bis 2005 vorgesehen – in der gegenständlichen Richtlinie wird nun die Anbindehaltung verboten (allerdings wiederum nur für gewisse Schweine).

Zum Thema Misfit genießt diese Richtlinie eine Sonderstellung, da dieser in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausfallen könnte – in einigen österreichischen Bundesländern war die Anbindehaltung beispielsweise bereits generell zur Begehung der Richtlinie verboten (in anderen nicht - jedoch generell nicht mehr weit verbreitet). Die aufgeführten Mindestgrößen von Ställen pro Schwein sind unerheblich, da diese höchstens zu geringfügigen Reduktionen der Maximalschweinebelegung je Stall führen würde und somit keine grundlegenden Kosten mit sich bringen würde.

So kann in diesem Sinne auch die Nr. 105 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (6. Session der 12. Gesetzgebungsperiode) angeführt werden, in welcher darauf hingewiesen wurde, dass die Kammer für Land- und

Forstwirtschaft in Salzburg die Umsetzung der Richtlinien begrüßt. Weiters ist darin vermerkt, dass dem Land Salzburg (o.J.b) daraus keine Kosten entstehen.

9.5.4 Richtlinie 2001/93/EG

Richtlinie 2001/93/EG der Kommission vom 9. November 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen

Diese Richtlinie besteht aus einer Änderung des „technischen“ Anhanges der Richtlinie 91/630/EWG. Nach Artikel 10 dieser Richtlinie konnte die Kommission bei ausbleibendem Handeln des Rates innerhalb von drei Monaten diese Richtlinie selbständig begeben.

Der Anhang wurde vor allem dahingehend geändert, dass bestimmte Mindeststandards bei der Ausgestaltung des Stalles beachtet werden müssen (wobei es sich hierbei größtenteils um Umformulierungen handelte) und dass Maßnahmen wie Kupieren, Kastrationen, Abschleifen von Zähnen sowie Nasenberingung nur begründet und nach gewissen Mindeststandards (auch hinsichtlich der Qualifikation des Durchführenden) abgewickelt werden darf.

Es ist anzunehmen, dass diese Richtlinie gemeinsam mit 2001/88/EG umgesetzt wird (aus materieller und zeitlicher Nähe) und somit auch hinsichtlich Fit/Misfit ähnliche Ausprägungen aufweist.

9.5.5 Richtlinie 2003/22/EG

Richtlinie 2003/22/EG der Kommission vom 24. März 2003 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 2000/29/EG des Rates über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse

Diese Richtlinie entstammt wie auch Richtlinie 2004/102 aus den Verfahrensbestimmungen der Richtlinie 2000/29/EG, welche festlegen, dass die Kommission Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen oder dazu beitragende Regelungen setzen kann, sofern diese mit dem ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz akkordiert sind. Im vorliegenden Fall handelt es sich ebenfalls lediglich um Änderungen im Anhang (bezüglich Auflistungen von Schutzgebieten).

Es ist daher keine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen aufzufinden, auch zum Verfahren im Allgemeinen sind keine weiteren Informationen auffindbar. Der Inhalt beschränkt sich auf Abänderungen der Tabellen im Anhang der Richtlinie 2000/29/EG,

womit kein Misfit bei der Umsetzung zu erwarten ist. Es handelt sich hierbei um eine Änderung in einem Anhang betreffend der Aufzählung von regionalen Gebieten.

Aufgrund der nur einwöchigen Umsetzungsfrist und der nicht gegebenen Auffindbarkeit von Umsetzungsakten bei sieben der neun Bundesländer kann diese Richtlinie nicht berücksichtigt werden.

9.5.6 Richtlinie 2004/102/EG

Richtlinie 2004/102/EG der Kommission vom 5. Oktober 2004 zur Änderung der Anhänge II, III, IV und V der Richtlinie 2000/29/EG des Rates über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse

Diese Richtlinie entstammt wie auch Richtlinie 2003/22/EG aus den Verfahrensbestimmungen der Richtlinie 2000/29/EG, welche festlegen, dass die Kommission Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen oder dazu beitragende Regelungen setzen kann, sofern diese mit dem ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz akkordiert sind.

Es ist daher keine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen aufzufinden, auch zum Verfahren im Allgemeinen sind keine weiteren Informationen auffindbar. Der Inhalt beschränkt sich auf Abänderungen der Tabellen im Anhang der Richtlinie 2000/29/EG, womit kein Misfit bei der Umsetzung zu erwarten ist.

Umsetzungsakte konnten lediglich zu 4 Bundesländern aufgefunden werden (Wien, Burgenland, Kärnten, Steiermark), daher wird diese Richtlinie nicht berücksichtigt.

9.6 Sozialpolitik und Arbeitsschutz

9.6.1 Richtlinie 1999/92/EG

Richtlinie 1999/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1999 über Mindestvorschriften zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer, die durch explosionsfähige Atmosphären gefährdet werden können (Fünfzehnte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)

Die gegenständliche Richtlinie wurde im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet, allerdings erst nach Einberufung des Vermittlungsausschusses. Davon zeugt auch die Länge des Verfahrens (18.9.1995 bis 16.12.1999).

Eine Stellungnahme des Ausschuss der Regionen zu diesem Entstehungsverfahren wurde nicht angefordert.

Inhaltlich regelt die Richtlinie 1999/92/EG hauptsächlich Pflichten der Arbeitgeber dahingehend, dass in entsprechenden Betrieben Risiken hinsichtlich möglichen Explosionen bewertet und entsprechende Maßnahmen ausgearbeitet bzw. kommuniziert werden sollten. Weiters sind Schulungen oder Schaffung von Fluchtmöglichkeiten in der Richtlinie enthalten.

Durch die eher grundlagenartig gehaltenen Vereinheitlichungen und Vorschriften sowie der geringen Bedeutung war kein Misfit zu erwarten. Die Relevanz in der von den Ländern geregelten Materien hinsichtlich explosiver Arbeitsstoffe ist sehr gering (auch für die vom Land geregelten Wirtschaftsbereiche).

In der Beilage 333/2004 zum kurzschriftlichen Bericht des Oberösterreichischen Landtags, XXVI. Gesetzgebungsperiode sind keinerlei Auswirkungen zur Umsetzung der Richtlinie 1999/92/EG enthalten (Land Oberösterreich, 2004b), allerdings ist ersichtlich, dass die Umsetzung mittels einiger weniger allgemeiner Absätze erfolgt (hinsichtlich Kennzeichnung, Information, etc.).

9.6.2 Richtlinie 2000/39/EG

Richtlinie 2000/39/EG zur Festlegung einer ersten Liste von Arbeitsplatz-Grenzwerten (Durchführung der Richtlinie 98/24/EG)

Diese Richtlinie wurde durch die Europäische Kommission am 8. Juni 2000 nach Vorarbeiten, sprich einer Stellungnahme durch den beratenden Ausschuss für Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, begeben. Dieses Vorgehen wird durch ein entsprechendes Verfahren in der Richtlinie 98/24/EG ermöglicht. Die gegenständliche Richtlinie stellt daher eine Durchführungsrichtlinie von 98/24/EG dar. Eine Stellungnahme des Ausschuss der Regionen liegt daher nicht vor.

Auf Landesebene ist wegen bereits existierender Grenzwerte lediglich eine Erweiterung oder Änderung entsprechender Tabellen zu erwarten. Es konnten keine expliziten Erläuterungen oder Stellungnahmen zur Umsetzung der gegenständlichen Richtlinie aufgefunden werden. Es ist daher von keinem Misfit auszugehen.

9.6.3 Richtlinie 2000/54/EG

Richtlinie 2000/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (Siebte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)

Zu der oben genannten Richtlinie wurde eine Anhörung des Ausschusses der Regionen vorgenommen, jedoch konnte keine Dokumentation zu den entsprechenden Standpunkten des Ausschuss der Regionen gefunden werden. Aufgrund der bereits bis zum Beschluss von Richtlinie 2000/54/EG in Kraft befindlichen Richtlinie 90/679/EWG mit ähnlichem Regelungsinhalt ist von keinem grundlegenden Misfit zwischen der aktuellen Richtlinie und dem Standpunkt des Ausschuss der Regionen auszugehen. Auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses fasste die Erkenntnis der Neukodifizierung bestehenden Rechts ohne eine substantielle Änderung der Inhalte nochmals explizit zusammen.

Durch die Kodifizierung von bereits bestehendem Recht ist kein Misfit zu erwarten. Die Richtlinie besitzt kein spezifisches Umsetzungsdatum, da ihre neuen Artikel lediglich formaler Natur sind, jedoch keinerlei inhaltliche Erweiterungen mit sich bringen (Artikel 21 bis 23). Diese Richtlinie wird nicht berücksichtigt, da kein Umsetzungszieldatum angegeben wurde.

9.6.4 Richtlinie 2001/23/EG

Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen

Die gegenständliche Richtlinie wurde im Format des Konsultationsverfahrens legislativ behandelt, wobei zwischen der ersten Formulierung und Annahme durch die Kommission (am 2.5.2000) und der Verabschiedung durch den Rat (12.3.2001) gerade mal 10 Monate lagen, was als vergleichsweise schnell zu bezeichnen ist. Die Ursache darin liegt in der Zielsetzung zur Kodifizierung einer bestehenden Richtlinie (77/187/EWG) ohne dass wesentliche inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden.

Inhaltlich bezieht sich die Richtlinie auf die Pflichten der Arbeitgeber gegenüber von Arbeitnehmern im Falle einer Übernahme eines bestehenden Unternehmens respektive den daran geknüpften Arbeitsverhältnissen.

Durch die Kodifizierung von bereits bestehendem Recht ist kein Misfit zu erwarten. Die Richtlinie besitzt kein spezifisches Umsetzungsdatum, da ihre neuen Artikel lediglich formaler Natur sind, jedoch keinerlei inhaltliche Erweiterungen mit sich bringen (Artikel 12 bis 14). Diese Richtlinie kann mangels Umsetzungszieldatum nicht berücksichtigt werden.

9.6.5 Richtlinie 2001/45/EG

Richtlinie 2001/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 89/655/EWG des Rates über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (zweite Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (Text von Bedeutung für den EWR)

Das Verfahren zur Verabschiedung dieser kompakten Richtlinie dauerte inklusive einer grundlegenden Neuformulierung (nach Änderungswünschen des Europäischen Parlamentes) vom 27.11.1998 (erster Vorschlag für eine Richtlinie) bis zur Unterzeichnung durch Europäisches Parlament und Rat am 27.6.2001. Nach einer umfassenden Stellungnahme des Europäischen Parlamentes, in welcher vor allem auch auf die Relevanz für Kleinunternehmer bzw. Selbständige eingegangen wurde und auch zahlreiche weitere Veränderungen einforderte, wurde diesen Änderungswünschen von der Kommission mit einem neuen Richtlinienentwurf (neue KOM Nummer mit 2000er Jahreszahl) entsprochen. Der Ausschuss der Regionen wurde konsultiert, erklärte aber dezidiert, keine Stellungnahme abgeben zu wollen.

Die vorliegende Richtlinie ist sehr allgemein gehalten und verzichtet auf technische Vorschriften oder Spezifikationen. Auch wenn Teile der Umsetzung auf Bundesländerebene in Österreich liegen, ist aufgrund der sehr allgemein gehaltenen Richtlinie und des ohnehin bereits vor Begebung der Richtlinie vorhandenen Arbeitnehmerschutzes in Österreich mit keinem Misfit zu rechnen. Die explizit abgeschlagene Stellungnahme des Ausschuss der Regionen bestärkt diese Annahme.

Auch beispielsweise in der Beilage 333/2004 zum kurzschriftlichen Bericht des oberösterreichischen Landtags, XXVI. Gesetzgebungsperiode wurden keine finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen durch die Umsetzung der Richtlinie festgestellt (Land Oberösterreich, 2004b)

In der Rechtssache C359/06 des EUGH (2007) – einer Klage der Europäischen Kommission gegenüber der Republik Österreich in Sachen inkompletter Umsetzung (hinsichtlich des Schutzes der Landarbeiter und hinsichtlich der Landesbediensteten) -

wird der Kommission statt gegeben. Allerdings waren zum Urteilszeitpunkt weitgehend alle zu begebenden Rechtstexte bereits am Weg, wenn auch noch nicht vollständig umgesetzt. Diese inkomplette Umsetzung wird im Fall der Auswertungen hinsichtlich der ersten Transposition nicht berücksichtigt. Da inzwischen auch die letzten Umsetzungen von 2007 entsprechend verzeichnet und notifiziert sein sollten, ist auch kein Einfluss auf die Verwendung eines Mittelwertes oder Medians der Transposition zu erwarten. Der Autor sieht weiters keine Verstärkung eines Misfit Verdachtes durch diese Klage, da die Verzögerungen einerseits lediglich bei drei Bundesländern und bei diesen wiederum laut den Begründungen teilweise durch Unsicherheit bezüglich der Notwendigkeit weiterer Vorschriften (Durchführungsverordnungen) entstand. Außerdem wurden die Verzögerungen in unterschiedlichen Regelungsbereichen (Landarbeiter respektive Landesbedienstete) festgestellt.

9.6.6 Richtlinie 2002/44/EG

Richtlinie 2002/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (Vibrationen) (16. Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) - Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates

Diese Richtlinie basiert genauso wie 2003/10, 2004/40 und 2006/25 auf dem Vorschlag KOM 92/560 der Kommission, aus welchem Einzelrichtlinien zu verschiedenen zu behandelnden Subfeldern entstanden, im gegenständlichen Falle werden die Belastungen von Arbeitnehmern durch Vibrationen behandelt.

Eine Dokumentation der im Eurlex Akt angeführten Anhörung des Ausschuss der Regionen konnte nicht aufgefunden werden. Da jedoch laut Eurlex (der Prelex Akt liefert widersprüchliche Informationen) zur Richtlinie 2003/10 auf eine Stellungnahme von seitens des Ausschuss der Regionen verzichtet wurde, kann durch die Analogie der Richtlinien davon ausgegangen werden, dass der Ausschuss der Regionen keine essentiellen Einwände gegen diese Richtlinie besitzt. Auch sind die Übergangsfristen innerhalb der innerstaatlichen Umsetzung mit sechs Jahren großzügig in der Richtlinie benannt, im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, welcher besonders relevant für die Bundesländer erscheint, beträgt diese Frist sogar neun Jahre;

Es ist daher von keinem Misfit auf Landesebene im Falle der Umsetzung dieser Richtlinie auszugehen.

Sowohl zu Richtlinie 2002/44/EG als auch zu 2003/10/EG wurden keine zitierbaren Erläuterungen respektive Kostenschätzungen der Bundesländer aufgefunden. Von einer Bewertung dahingehend wird darum abgesehen.

9.6.7 Richtlinie 2003/10/EG

Richtlinie 2003/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Februar 2003 über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (Lärm) (17. Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)

Diese Richtlinie wurde im Mitentscheidungsverfahren vom Europäischen Parlament gemeinsam mit dem Rat der europäischen Union beschlossen. Der Ausschuss der Regionen wurde bereits im Vorfeld eingeladen, eine Stellung zur richtlinienmäßigen Aufarbeitung von verbindlichen Grenzwerten bezüglich Lärmbeeinträchtigungen am Arbeitsplatz abzugeben. Der Ausschuss der Regionen verzichtete bereits 2000 auf eine Stellungnahme zu dieser Materie.

Mit dem gegenständlichen Akt verbunden ist auch Richtlinie 2002/44/EG, welche eine ähnliche Rechtsvorschrift darstellt, sich jedoch auf eine andere Submaterie bezieht. Im Falle von 2002/44/EG wird die Beeinträchtigung am Arbeitsplatz durch Vibrationen geregelt, während sich 2003/10/EG auf Lärm bezieht. In der Historie zu diesen beiden Richtlinien ist nachvollziehbar, dass ein ursprünglicher Vorschlag der Kommission Grenzwerte und Kontrollmechanismen für Lärm, Vibrationen, optische Strahlung sowie elektromagnetische Felder und Wellen vorsah. Der Rat schlug jedoch eine Regelung jeder dieser vier Felder in einer eigenen Richtlinie vor, auch weil zu den beiden letzteren Regelungsmaterien zum damaligen Zeitpunkt kein wissenschaftlicher Konsens zur Bestimmung von Grenzwerten herrschte.

Rechtsgrundlagen zur Begebung der Richtlinie waren einerseits Artikel 136 EGV (insbesondere „Verbesserung der Arbeitsbedingungen“) und Artikel 137 EGV (Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer) sowie vor allem die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG, welche bereits Grenzwerte beinhaltete, die jedoch vor allem in ihrem Berechnungskonzept als veraltet angesehen wurden.

Im gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 29.10.2001 wird darauf hingewiesen, dass die neuen Grenzwerte einen Kompromiss zwischen Arbeitnehmerschutz und möglichst geringen „Belastungen von Unternehmen, insbesondere KMU“ darstellen.

Aufgrund der langen Verhandlungen zur Erstellung dieser Richtlinie (es wurde schlussendlich erst der Entwurf des Vermittlungsausschusses angenommen) und dem expliziten Hinweis, dass auf möglichst geringe Kosten für die Arbeitgeber geachtet wurde, kann davon ausgegangen werden, dass diese Richtlinie keinen Misfit darstellt. Diese Ansicht wird durch den Fakt, dass es sich um eine „Nachfolgerichtlinie“ einer vorhergehenden Regelung der gleichen Materie handelt und durch die nicht vorgenommene Stellungnahme des Ausschusses der Regionen unterstützt.

Sowohl zu Richtlinie 2002/44/EG als auch zu 2003/10/EG wurden keine zitierbaren Erläuterungen respektive Kostenschätzungen der Bundesländer aufgefunden. Von einer Bewertung dahingehend wird darum abgesehen.

9.6.8 Richtlinie 2003/18/EG

Richtlinie 2003/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. März 2003 zur Änderung der Richtlinie 83/477/EWG des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (Text von Bedeutung für den EWR)

Die vorliegende Richtlinie benötigte vom 20.7.2001 (Erstformulierung durch die Europäische Kommission) bis zum 27.3.2003 (Unterschrift Rat und Europäisches Parlament) im Legislativprozess, was vergleichsweise kurz ist. Dennoch wurde nach rund zehn Monaten ein grundlegender neuer Vorschlag eingebracht wurde, nachdem das Europäische Parlament zahlreiche Änderungswünsche einbrachte, denen somit teilweise entsprochen wurde; Der Ausschuss der Regionen wurde zu einer Stellungnahme aufgefordert, teilte aber mit, dieses Recht nicht auszuüben.

Der Umfang der Richtlinie ist vergleichsweise gering. Es handelt sich dabei um Arbeitnehmerschutzmaßnahmen im Umgang mit Asbest, vor allem hinsichtlich Sanierung von Gebäuden aber auch anderen Orten vormaliger Asbestverwendung (Schiffe, Flugzeuge). Es ging dabei um Änderungen einer Richtlinie von 1983, die damals noch einen anderen Fokus (den Stopp der Verbreitung von Asbestprodukten) besaß und andere technische Möglichkeiten voraussetzte.

Der erwartete Fit/Misfit ist gering, da es ausschließlich um den Arbeitnehmerschutz handelt und entsprechende Gesetzgebungen (auch analog zu RL 83/477/EWG) bereits vorhanden waren. Es konnten keine entsprechenden zitierbaren Erläuterungen aufgefunden werden, diese werden daher nicht weiter berücksichtigt.

9.6.9 Richtlinie 2003/105/EG

Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

Die gegenständliche Richtlinie benötigte vom 10.12.2001 (Richtlinienvorschlag durch die Kommission) bis zum 16.12.2003 (Unterfertigung Rat & EP) für ihren legislativen Prozess auf europäischer Ebene.

Trotz des Versandes des entsprechenden Richtlinienentwurfes an den Ausschuss der Regionen konnte keine entsprechende Stellungnahme aufgefunden werden.

Diese Richtlinie stellt eine „Sammelrichtlinie“ zur Abänderung einer bereits bestehenden Richtlinie (1996/83/EG) dar. Sie bezieht sich daher einerseits auf Erweiterungen von Geltungsbereichen (in räumlicher wie rechtlicher Form), als auch auf die Adaptierung und Anwendung neuer Grenzwerte respektive der Anwendung neuer Variablen. In der Begründung zu der Richtlinie wird darauf hingewiesen, dass einige der behandelten Richtlinien bereits öfter Gegenstand einer Überarbeitung waren, um dem aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand im jeweiligen Bereich Rechnung zu tragen, unter anderem auch hinsichtlich den Inhaltsstoffen und der Anwendung von Düngemitteln.

Durch das schmale vorliegende Regelungsfeld ist mit keinem Misfit zu rechnen. Wie beispielsweise auch aus der Erläuterung Ziffer 2V-LG-906/15-2005 des Amtes der Kärntner Landesregierung hervorgeht, sind aufgrund des geringen Anwendungsbereiches der Richtlinie keine Mehrkosten zu erwarten (Land Kärnten, 2005a).

9.7 Richtlinien - Umwelt

9.7.1 Richtlinie 1999/22/EG

Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos

Die gegenständliche Richtlinie benötigte bis zu ihrer Verabschiedung durch den Rat vom 12.12.1995 bis zum 29.3.1999 (einstimmige Annahme durch den Rat). Eine Stellungnahme des Ausschuss der Regionen wurde laut Prelex nicht angefordert.

Diese Richtlinie fasst sehr allgemein gehalten diverse Rahmenbedingungen für die Haltung von Wildtieren in Zoos zusammen, unter anderem fordert die Richtlinie die Haltung von Wildtieren unter artgerechten Bedingungen (Ausgestaltung des Geheges,

Ernährung, tiermedizinische Versorgung) sowie das Anbieten eines Mehrwertes der Haltung (wie Vermittlung von Wissen an die Besucher oder Forschungstätigkeiten zur Erhaltung von Tierarten). Zur Überwachung dieser Rahmenbedingungen werden entsprechende Überwachungsmechanismen und Fristen vorgeschrieben.

Diese Richtlinie hatte keinerlei wirtschaftliche Bedeutung für Österreich, die Anzahl von Zoos ist verschwindend gering, die Anzahl der Beschäftigten in dieser Branche ebenso. Des weiteren waren schon zuvor teilweise Bestimmungen über die artgerechte Haltung von Wildtieren vorhanden, die Anpassung der hiesigen Gesetze wird damit keinen übermäßigen Aufwand eines Bundeslands in der Umsetzung bedeutet haben.

Ein bundesweites Tierschutzgesetz (samt Verfassungsänderung um diese Materie in den Kompetenzbereich des Bundes zu ordnen, hinsichtlich Jagdgesetzen bleibt die Materie jedoch weiterhin in Landeszuständigkeit, genauso wie der Vollzug) wurde am 28.9.2004 veröffentlicht.

Ein Motivenbericht der Gruppe Land & Forstwirtschaft – Abteilung Agrarrecht (Kennzeichen des Niederösterreichischen Landtages: Ltg.-902/J-1/3-2002) bezieht sich zwar auf keinerlei zu erwartende Kosten (Land Niederösterreich, 2002), hält aber fest, dass die Umsetzung sich zumindest im Jagdgesetz lediglich auf die Umsetzungsreferenz bezieht, da die rechtlichen Bedingungen bereits davor gegeben waren.

9.7.2 Richtlinie 2001/18/EG

Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates

Die gegenständliche Richtlinie fällt durch ein langes Vorverfahren auf, welches bis 1998 zurückreicht. Im Laufe der darauffolgenden 3 Jahre wurde der komplette Instanzenzug des angewandten Mitentscheidungsverfahrens bis hin zum Beschluss des Rates am 15.2.2001 durchgeführt.

Inhaltlich betrifft die Richtlinie Bestimmungen und Prozessfestlegungen zur Zulassung und Freisetzung (und auch „in Verkehr bringen“, daher der entgeltliche wie unentgeltliche Handel) von gentechnisch veränderten Organismen, ein in der europäischen Öffentlichkeit weitgehend ausführlich behandeltes Thema. Im Umsetzungsakt selbst konnte keine Stellungnahme des Ausschusses der Regionen aufgefunden werden, obwohl dieser Akt explizit auf die regions- und länderübergreifende Relevanz hinsichtlich

der Freisetzung und des „In Verkehr bringen“ von genetisch veränderten Organismen (kurz GVO) hinweist.

Die Richtlinie lässt jedoch aufgrund ihres Inhaltes eine gewisse Unpopularität im Zuge ihrer Umsetzung respektive ihrer Diskussionen in heimischen Medien vermuten.

Gleichzeitig ist die tatsächliche Umsetzung in nationales Recht (auch wenn nur ein Teil der RL von den jeweiligen Ländern umgesetzt werden muss) durch den Umfang und die Komplexität der Richtlinie (38 Seiten im Amtsblatt der EU) als ebenfalls komplex zu bezeichnen.

Die Stellungnahme zum entsprechenden umzusetzenden Bundesgesetzesentwurf des Burgenlandes – siehe Schreiben LAD-VD-B125/123-2003 vom 25.6.03 (Land Burgenland, 2003) – kann einen Eindruck der Ablehnung eines Bundeslandes gegenüber dem Inverkehrbringen und der Freisetzung von gentechnisch veränderten Lebensmittel transportieren. Dies ist auch anhand der allgemein kritischen Stimmung in Österreich gegenüber Gentechnik (siehe auch das Ergebnis des Gentechnik Volksbegehrens 1997 mit 1,2 Millionen Unterzeichnern) nachvollziehbar. Es ist daher von einem hohen Misfit auszugehen, auch wenn dem einzelnen Bundesland aus der Umsetzung ihres Teiles der Richtlinie kaum Kosten erwachsen würden (lediglich für Expertisen im Falle tatsächlicher Inverkehrbringungsanträge). Die Bundesländer handeln hauptsächlich in Bezug auf die in 2001/18/EG erlaubten Maßnahmen zur „Trennung“ von gentechnisch veränderten Organismen und natürlichen Organismen.

9.7.3 Richtlinie 2001/42/EG

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Die gegenständliche Richtlinie wird in das Politikfeld Umwelt geordnet, wobei es im Detail um die Analyse respektive Risikobeurteilung im weitesten Sinne von Auswirkungen nicht näher definierter Programme und Pläne auf Umweltbelange geht. Diese im ersten Moment unpräzise Formulierung wurde jedoch vor allem vom Ausschuss der Regionen nach Stellungnahme zum Erstentwurf der Richtlinie eingefordert, da die ursprüngliche Version nur auf Pläne und Programme zur Raumplanung gerichtet gewesen wäre, was dem Ausschuss der Regionen zu punktuell schien. Im Allgemeinen trat der Ausschuss der Regionen auch bei der gegenständlichen Richtlinie für eine Kontextualisierung innerhalb der bestehenden Dokumente und

Übereinkünfte hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung ein, was ebenfalls im überarbeiteten Entwurf der Kommission berücksichtigt wurde.

Gleichzeitig weist der Ausschuss der Regionen auch darauf hin, dass aus den neu geschaffenen Prüfmechanismen vor allem den zuständigen Verwaltungsentitäten ein zusätzlicher und erhöhter Aufwand entsteht und diese Belastung demnach von den Mitgliedsstaaten übernommen werden sollte. Gleichzeitig ist die gegenständliche Überprüfung – wie in Richtlinien üblich – nicht genau definiert, sondern bedarf ebenfalls einer Ausarbeitung anhand der im Anhang definierten zu berücksichtigenden Minimalkriterien.

Es ist daher von einem Misfit bei der Umsetzung dieser Richtlinie auf Landesebene auszugehen.

Eine von der Stadt Wien in Auftrag gegebene Expertise von den Rechtsanwälten Fellner Wratzfeld und Partner (2003) zur „Erfassung des Anwendungsbereiches der Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP) im Bereich des Landes Wien“ weist auch auf positive Aspekte von rechtzeitigen Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfungen hin, da so weitere Planungs- und Entwicklungskosten frühzeitig durch ein entsprechendes Beurteilungsverfahren vermieden werden könnten. Somit sind neben erhöhten Kosten aus dieser Sicht für die Prüfungen an sich in weiter Folge niedrigere Nachfolgekosten zu erwarten. Aufgrund der Komplexität des Vorhabens und etwaiger Initialkosten ist dennoch zumindest auf Länderseite von einem Misfit auszugehen.

Weitere Informationen über die Strategische Umweltprüfung in Österreich, wie beispielsweise „The Austrian Transposition of the SEA Directive“ von Arbter und Platzer-Schneider (2005) geben Aufschluss darüber, dass die Umsetzungen eher minimalistisch ausgearbeitet waren.

9.7.4 Richtlinie 2002/91/EG

Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

Diese in das Politikfeld Energie und Umwelt geordnete Richtlinie konnte innerhalb von rund einen halb Jahren den gesamten Instanzenzug der europäischen Gesetzgebung vom Vorschlag der europäischen Kommission über diverse Stellungnahmen bis hin zur Annahme des Entwurfes durch den Ministerrat und das Europäische Parlament

absolvieren. Das Mitentscheidungsverfahren fand seine Anwendung, ein Vermittlungsausschuss war für die Verabschiedung dieser Richtlinie nicht notwendig. Hervorzuheben ist im gegenständlichen Zusammenhang auch die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen. In diesem Dokument erfolgt eine Auflistung von Empfehlungen und „minimalen“ Stellungnahmen aus verschiedenen Aspekten zu unterschiedlichen Ausprägungen der Richtlinie 2002/91/EG. Aus der Gesamtheit der rund zehn Anmerkungen und 15 Empfehlungen lässt sich ein generell positives Bild zur vorliegenden Richtlinie ablesen, es werden sogar Vorschläge zu einer Ausweitung respektive Verschärfung der Grenzwerte und Anwendungsgebiete gegeben. Gleichzeitig wird betont, dass auch kommunale Behörden „spezifische Tätigkeitsfelder“ in der Umsetzung der Richtlinie übernehmen sollen, was in der Natur der Sache des Ausschuss der Regionen liegt.

Inhaltlich bezieht sich die Richtlinie auf die Berechnung und Anwendung von Minimalanforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden, einerseits hinsichtlich einer solchen bei neu errichteten Gebäuden, andererseits bei Generalsanierungen. Jedoch sind die Anforderungen für Gebäude unter 1000m² nicht weiter ausgeführt und sollen lediglich gewährleisten, dass nach der nur in Rahmenbedingungen festgelegten Methode Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden festgelegt werden (durch die umsetzenden Entitäten). Zielwerte selbst werden nicht festgelegt, im Anhang sind lediglich jene Parameter festgelegt, welche in die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz einfließen sollen. Als Argumentation für die Absenz verbindlicher, europaweit einheitlich berechneter Grenzwerte werden die differenzierten Klimabedingungen innerhalb der EU herangezogen. Jedoch soll ein „Energieausweis“ für sämtliche Gebäude (inklusive Einfamilienhäuser) erstellt werden, was wiederum in Länderkompetenz fällt.

Die weitreichenden (immerhin gelten die Regelungen für einen Großteil der Neubauten und indirekt auch für Hausverkäufe) Regelungen hinsichtlich der Vorschriften für Einfamilienhäuser haben zahlreiche Auswirkungen für die Bundesländer. Die entsprechenden Regelung in Österreich sind großteils direkt (zukünftige Erstellung von Energieausweisen inklusive der Entwicklung des zugehörigen Regelwerkes und der Verantwortlichkeiten) wie indirekt (Wohnbauförderung) den Ländern zugeordnet. Dies verursacht allerdings den Bundesländern nicht direkt Kosten, daher ist von einem mittleren Misfit auszugehen. Auch Unternehmen entstehen aus dieser Regelung eher anlassbezogene Überprüfungskosten.

Ähnlich ist auch Nr. 728 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (5. Session der 13. Gesetzgebungsperiode) gehalten, in welcher die Kosten für die Überprüfungen jeweils bereits auf 100-500 Euro geschätzt werden (Land Salzburg, o.J.c).

9.7.5 Richtlinie 2003/4/EG

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates

Wie im Titel der Richtlinie 2003/4/EG bereits enthalten, handelt es sich bei diesem Richtlinienentwurf um die Ablöse einer älteren Richtlinie gleichen Inhaltes sowie die Integration von Bestimmungen aus dem „Übereinkommen von Aarhus“ von 1998 (Übereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten). Das Mitentscheidungsverfahren wurde über seinen maximal möglichen Instanzenzug in Anspruch genommen (inklusive Vermittlungsausschuss).

Die Anmerkungen des Ausschusses der Regionen zielen mehrheitlich auf eine deutlichere Stellung der lokalen Behörden ab, auch hinsichtlich deren Recht, an Umweltinformationen zu gelangen. Gleichzeitig versucht der Ausschuss der Regionen, wie auch schon bei anderen Stellungnahmen, unklare Stellen im Textentwurf zu präzisieren oder bittet um deren Korrektur. Im vorliegenden Fall kann jedoch zumindest im allgemeinen Teil seiner Anmerkungen keine eindeutige Berücksichtigung der Vorschläge festgestellt werden.

Durch die geringfügigen Anmerkungen des Ausschuss der Regionen und die Möglichkeit der betroffenen Behörden, Gebühren für die Dienstleistung der Informationsvermittlung zumindest in einigen Fällen einzuhoben ist von einem geringen Misfit auszugehen. Wie allerdings in den Erläuterungen der FA13A des Landes Steiermark (FA13A-38.80-2-05/21 (Land Steiermark, 2004)) festgehalten, können einmalige Kosten zur Einrichtung der Infrastruktur anfallen.

9.7.6 Richtlinie 2003/35/EG

Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten - Erklärung der Kommission

Die gegenständliche Richtlinie durchlief das Mitentscheidungsverfahren in der Zeit vom 18.1.2001 (Publikation der Kommission) bis 26.5.2003 (Unterzeichnung durch Parlament und Rat). Der Ausschuss der Regionen lieferte seine Stellungnahme am 14.6.2001 ab und begrüßte im Generellen die Zielsetzungen der Richtlinie, vermisste aber eine Einbettung in bereits bestehende ähnliche Verfahren und Vereinbarungen (z.B. die Aarhus Vereinbarung). Der Ausschuss der Regionen kritisiert damit, dass sich die vorliegende Richtlinie ausschließlich auf umweltbezogene Programme bezieht. In den Kommentaren zu den Änderungsanforderungen werden nur jene des europäischen Parlamentes berücksichtigt, jedoch keine explizite Bearbeitung jener des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen angeführt.

Auch der Ausschuss der Regionen weist auf mögliche höhere Kosten durch die zu begebenden Informationsmaßnahmen vor allem auf regionaler Ebene hin, auch wenn bereits heute teilweise Informationsschienen an die Öffentlichkeit auf Länderebene vorhanden waren (im Falle einer konkreten Umweltverträglichkeitsprüfung). Es ist daher von einem gewissen Misfit auszugehen.

Aus dem beispielhaft betrachteten Erläuterungsakt der FA13B des Landesamts der Steiermark, Geschäftszahl FA13B-12.10 I 21-05/112 vom 28.9.05 (Land Steiermark, 2005b), oder auch des Landes Kärnten (2005b), Schreiben Zl. -2V-LG-926/21-2005 vom 24.10.2005, gehen keine grundsätzlichen kostenseitigen Belastungen hervor, was auch an der geringen Anwendbarkeit liegt. IPPC Anlagen gab es zum damaligen Zeitpunkt in der Steiermark 15, in Kärnten keine. Seveso II Betriebe existierten in keinem der beiden Bundesländer.

9.7.7 Richtlinie 2003/87

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR)

Diese im Mitentscheidungsverfahren verabschiedete Richtlinie benötigte annähernd genau zwei Jahre in ihrer Entstehung (von dem Vorschlag durch die Kommission am 23.10.2001 bis zur Unterzeichnung durch das Europäische Parlament und den Rat am 13.10.2003).

Der Ausschuss der Regionen kritisierte das vorgeschlagene Emissionshandelssystem ausgesprochen deutlich, da aus Sicht des Ausschusses der Regionen nicht nur Länder und energieintensive Großbetriebe / Branchen darin inkludiert sein sollten sondern stattdessen ein Bottom Up Prinzip unter Berücksichtigung aller Akteure bis hin zu den einzelnen Bürgern eingeführt werden sollte. Es fehlen jedoch konkrete Einwände aus Sicht regionaler Gebietskörperschaften.

Die gegenständliche Richtlinie ist hauptsächlich hinsichtlich ihrer Anwendung auf IPPC und Seveso II Betriebe / Anlagen respektive der Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen und Verpflichtungen hinsichtlich des Zertifikathandels für die Länder relevant. Es ist mit Kosten für die betroffenen Betriebe zu rechnen, jedoch nicht direkt für die umsetzenden Entitäten.

Wie allerdings z.B. in der Steiermark die zur Umsetzung zuständige Abteilung 13B in einer Erläuterung zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG (unter anderen) vom 28.9.05 festhält (Land Steiermark, 2005b), sind Kosten kaum abzuschätzen, da es zum damaligen Zeitpunkt lediglich rund 15 IPPC Anlagen im Zuständigkeitsbereich der Steiermark gab und keine Seveso II Betriebe.

Die Umsetzungsakte der Richtlinie 2003/87/EG werden nicht berücksichtigt, da keine Umsetzungsfrist im eigentlichen Sinne auffindbar war und lediglich Umsetzungsakte von sieben Bundesländern ersichtlich waren.

9.8 Richtlinienanalyse - Zusammenfassung

Aus der inhaltlichen Betrachtung der 41 Richtlinien lassen sich einige Auffälligkeiten und Muster erkennen. So sind die Inhalte der Richtlinien höchst unterschiedlich, die Umfänge bewegen sich zwischen zwei Seiten und über 120 Seiten. Dazu kommt, dass manche Richtlinien lediglich Veränderungen in vorhandenen Tabellen darstellen, andere bisher

ungeregelte Materien betreffen. Man kann demnach nicht von „der“ Richtlinie sprechen – sowohl in Qualität als auch in Quantität sind deutliche Schwankungen erkennbar. Ein Großteil der Richtlinien befindet sich in den Politikfeldern Arbeit, Soziales und Umwelt – drei Bereiche, in welchen die Landesgesetzgebung eine prominente Stellung bezieht (allerdings hinsichtlich des Feldes Arbeit nur bezogen auf Dienstnehmer des Landes, der Gemeinden sowie der Land- und Forstwirtschaft). Auffällig ist auch, dass manche Richtlinien (vor allem hinsichtlich Seveso II und IPPC Anlagen) in manchen Bundesländern „auf Vorrat“ umgesetzt werden, da teilweise keine entsprechenden Betriebe in den Bundesländern vorhanden sind.

Insgesamt konnten 29 von 40 Richtlinien für die Weiterverwendung im quantitativen Datenmaterial bestätigt werden. Die restlichen Richtlinien eignen sich hauptsächlich aufgrund unzureichender Datenlage nicht zur Verwendung. Dazu wurden Richtlinien mit einer Umsetzung in Form einer Vereinbarung nach Artikel 15a B-VG nicht weiter betrachtet – in diesen Fällen entsteht die Umsetzung aus einer gleichzeitigen Vereinbarung von 12 Bundesländern.

10 Überprüfung der Hypothesen – Erkenntnisse

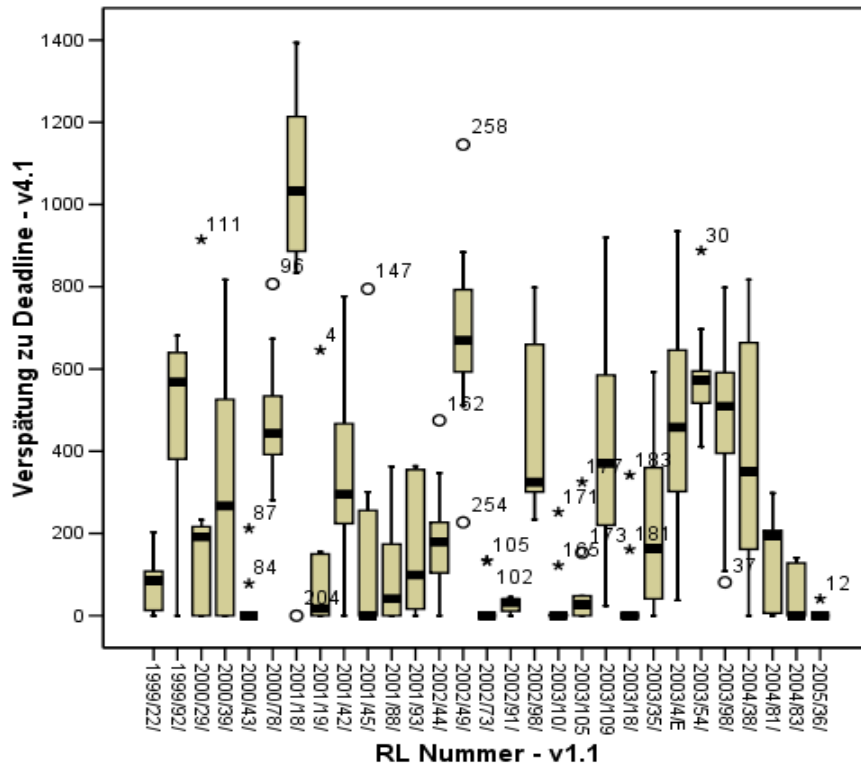
Dieses Kapitel stellt die Auswertung der operationalisierten Hypothesen dar und bildet damit die Beschreibung der empirischen Analysen an sich. Jede Arbeitshypothese besitzt hier ein Kapitel, welches eine oder mehrere Operationalisierungen mit bis zu zwei (leicht unterschiedlichen) Datensets enthalten kann. Grundsätzlich wurde das reduzierte Datenset (29 Richtlinien x 9 Länder, daher 261 Datensätze) herangezogen. Sollte das vollständige Datenset (31 Richtlinien x 9 Länder, sprich 279 Datensätze) verwendet werden, so wird darauf hingewiesen.

Allgemein wurden Unterschiede in der Transpositionsgeschwindigkeit je Bundesland festgestellt. So schwankte die durchschnittliche Verspätung (bei einer Bewertung pünktlicher und überpünktlicher Umsetzung mit „0“) zwischen sieben und dreizehn Monaten. Sobald auch alle weitgehend pünktlichen Umsetzungen (innerhalb von 180 Tagen nach der Deadline der Transposition) mit „0“ bewertet werden, liegen die durchschnittlichen Verspätungen zwischen 4 und 8 Monaten (vom Zeitpunkt Deadline + 6 Monate aus gesehen). Im Durchschnitt werden Richtlinien in den österreichischen Bundesländern um 268 Tage zu spät transponiert.

Während in Kapitel 8 das Datenset anhand der Lagekennzahlen und Lagediagrammen von Verspätungswerten zu Bundesländern beschrieben wurden (vor allem auch, um Ausreißer zu identifizieren), ist hier ein Boxplot zu den unterschiedlichen

Transpositionsverspätungen je einzelner Richtlinie zu sehen. Dieser zeigt die deutlich unterschiedlichen Verteilungen abhängig von den einzelnen Richtlinien.

Abbildung 13 - Boxplot v4.1 Verspätung zu Deadline (in Tagen) je Richtlinie



Quelle: Eigenerstellung

10.1 Richtlinien werden unabhängig von Ihrem Fit/Misfit transponiert

10.1.1 Fit/Misfit – Auswertung über alle Transpositionsakte

AH2: Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern häufiger verspätet / langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit.

Nullhypothese (adaptiert aus UH2): Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern nicht langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit.

Diese Nullhypothese geht davon aus, dass ein höheres Maß an „Fit“, definiert als gewichtete Bewertung mehrerer Merkmale (siehe Analysekonzept), keinen positiven Einfluss auf die Umsetzungsgeschwindigkeit hat.

Als unabhängige Variable fungiert demnach Fit_Misfit v6.1 und als abhängige Variablen werden v4.1 (Verspätung zu Deadline), v4.2 (Verspätung zu Deadline +6Monate) und v4.3 (Verspätung MW zu Deadline +6Monate) herangezogen.

Primär wurde, wie in Kapitel 8.4 erläutert, eine Korrelationsanalyse nach Spearman durchgeführt.

Abbildung 14 - Korrelationsanalyse Misfit - Spearman

			Correlations				
			Fit / Misfit - v6.1	Verspätung zu Deadline - v4.1	Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4
Spearman's rho	Fit / Misfit - v6.1	Correlation Coefficient	1,000	,373**	,364**	,322**	,374**
		Sig. (1-tailed)	.	,000	,000	,000	,000
		N	261	253	253	206	253
	Verspätung zu Deadline - v4.1	Correlation Coefficient	,373**	1,000	,943**	,881**	,986**
		Sig. (1-tailed)	,000	.	,000	,000	,000
		N	253	253	253	206	253
	Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Correlation Coefficient	,364**	,943**	1,000	,876**	,930**
		Sig. (1-tailed)	,000	,000	.	,000	,000
		N	253	253	253	206	253
	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Correlation Coefficient	,322**	,881**	,876**	1,000	,875**
		Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	.	,000
		N	206	206	206	206	206
	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4	Correlation Coefficient	,374**	,986**	,930**	,875**	1,000
		Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	,000	.
		N	253	253	253	206	253

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Quelle: Eigenerstellung

Alle drei abhängigen Variablen zeigen eine Korrelation zur unabhängigen Fit/Misfit Kennzahl. Auch wenn diese lediglich als mäßig positiv bezeichnet werden kann (von deutlich positiv spricht man ab einem Wert von 0,5), so sollte die Nullhypothese abgelehnt werden. Gleichzeitig liegt das Signifikanzniveau bei 0, was einen zufälligen Zusammenhang mit höchster Wahrscheinlichkeit ausschließt. Zur Überprüfung wurde auch ein Korrelationskoeffizient nach Pearson berechnet, welcher im Zusammenhang

mit den vorliegenden Daten allerdings mit Vorsicht zu genießen ist (es liegt keine Normalverteilung vor). Da die drei Variablen v4.1 bis v4.3 unterschiedliche Ausprägungen von Verspätungen in der Richtlinienumsetzung darstellen, war eine ähnliche Korrelation der drei Variablen mit v6.1 zu erwarten. V4.2 – die Variable mit der höchsten Korrelation betrachtet die Verspätung zu den weitgehend pünktlichen Umsetzungszielwerten (Deadline + 6 Monate).

Abbildung 15 - Korrelationsanalyse Misfit - Pearson

		Correlations				
		Fit / Misfit - v6.1	Verspätung zu Deadline - v4.1	Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4
Fit / Misfit - v6.1	Pearson Correlation	1	,496**	,494**	,454**	,450**
	Sig. (1-tailed)	.	,000	,000	,000	,000
	N	261	253	253	206	253
Verspätung zu Deadline - v4.1	Pearson Correlation	,496**	1	,976**	,925**	,908**
	Sig. (1-tailed)	,000	.	,000	,000	,000
	N	253	253	253	206	253
Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Pearson Correlation	,494**	,976**	1	,927**	,846**
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	.	,000	,000
	N	253	253	253	206	253
Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Pearson Correlation	,454**	,925**	,927**	1	,830**
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	.	,000
	N	206	206	206	206	206
Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4	Pearson Correlation	,450**	,908**	,846**	,830**	1
	Sig. (1-tailed)	,000	,000	,000	,000	.
	N	253	253	253	206	253

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Quelle: Eigenerstellung

Der Korrelationsanalyse nach ist von einem Einfluss des Fit/Misfits einer Richtlinie auf die Umsetzungsgeschwindigkeit auszugehen. Die Nullhypothese ist durch diese Korrelationen eher abzulehnen, auch wenn der Korrelationskoeffizient knapp nicht „deutlich positiv ist“ (jedoch sehr wohl als positiv gilt). Es ist jedoch zu beachten, dass in dieser Untersuchung ein pragmatischer Fit/Misfit Ansatz zum Einsatz kam, welcher die bestehenden gesetzlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer nicht im einzelnen berücksichtigte sondern von gleichwertigen Fit/Misfit Ausprägungen in allen österreichischen Bundesländern ausging. Auch ist nochmals auf die Entstehung von Variable v6.1 hinzuweisen, die noch optimierbar erscheint.

Die Nullhypothese kann nicht beibehalten werden, da eine Korrelation zwischen der Größe des Misfits und der Umsetzungsgeschwindigkeit erkennbar ist. Die Arbeitshypothese erhält somit Gültigkeit: „Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern häufiger verspätet / langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit“.

10.1.2 Fit/Misfit – Auswertung über Mittelwerte

Diese Auswertung dient der Verifizierung der zuvor über die Gesamtzahl der Datensätze gewonnen Korrelationsmaße. Zu diesem Zweck wurden die Mittelwerte je Richtlinie (sprich ein Mittelwert aus den jeweiligen sechs bis neun frühesten Bundesländer Umsetzungsakten) ermittelt und ebenfalls eine Korrelationsanalyse mit Spearmans rho durchgeführt. Trotz der somit geringen Fallzahl (29) ist das Ergebnis den in 10.1.1 beschriebenen ähnlich.

Abbildung 16 - Korrelation Misfit (AVG) - Spearman

Correlations			Fit	Late
Spearman's rho	Fit	Correlation Coefficient	1,000	,477**
		Sig. (1-tailed)	.	,004
		N	29	29
	Late	Correlation Coefficient	,477**	1,000
		Sig. (1-tailed)	,004	.
		N	29	29

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Quelle: Eigenerstellung

10.2 Richtlinien werden unabhängig von der Anzahl der Veto Player in der umsetzenden Entität transponiert.

Die ursprüngliche Arbeitshypothese (AH1) lautete „Bundesländer mit mehreren Veto Playern transponieren EU-Richtlinien mit größeren Verspätungen als jene mit nur einem Veto Player“. Daraus leitet sich die Nullhypothese H01 ab: „Die Umsetzungsgeschwindigkeit steigt nicht mit der Anzahl der Veto Player in den umsetzenden Bundesländern“. In der Korrelationsanalyse wurde die Anzahl der Veto Player im Landtag sowie jene in den Landesregierungen in einer Korrelationstabelle nach Spearman zusammengefasst. Die Nullhypothese H02 lautet demnach: Die Umsetzungsgeschwindigkeit sinkt nicht mit der Range der Veto Player in den umsetzenden Bundesländern“

Abbildung 17 - Korrelationsanalyse Veto Player - Spearman

Correlations								
			Veto Player Landesregie- rung - v5.1	Veto Player Landtag - v5.2	Veto Player Landesregie- rung RANGE - v5.3	Verspätung zu Deadline - v4.1	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4
Spearman's rho	Veto Player Landesregierung - v5.1	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	1,000 . 261	,572** ,000 261	,887** ,000 261	-,053 ,202 253	-,054 ,220 206	-,069 ,137 253
	Veto Player Landtag - v5.2	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	,572** ,000 261	1,000 . 261	,522** ,000 261	,046 ,232 253	,079 ,131 206	,036 ,284 253
	Veto Player Landesregierung RANGE - v5.3	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	,887** ,000 261	,522** ,000 261	1,000 . 261	-,106* ,046 253	-,091 ,097 206	-,120* ,028 253
	Verspätung zu Deadline - v4.1	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	-,053 ,202 253	,046 ,232 253	-,106* ,046 253	1,000 . 253	,881** ,000 206	,986** ,000 253
	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	-,054 ,220 206	,079 ,131 206	-,091 ,097 206	,881** ,000 206	1,000 . 206	,875** ,000 206
	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4	Correlation Coefficient Sig. (1-tailed) N	-,069 ,137 253	,036 ,284 253	-,120* ,028 253	,986** ,000 253	,875** ,000 206	1,000 . 253

**. Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

*. Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Quelle: Eigenerstellung

Tatsächlich sind keinerlei Korrelationen ersichtlich, gleichzeitig ist die Signifikanz relativ hoch (und damit auch die Zufälligkeitswahrscheinlichkeit). Die beiden Nullhypothesen werden angenommen (können nicht widerlegt werden), es ist von keinem Zusammenhang zwischen der Anzahl der Veto Player und den Verspätungen bei Transpositionen zu rechnen.

Allerdings bleibt jedenfalls zu bedenken, dass bei der Berücksichtigung der Veto Player in diesem Analyseansatz keine Rücksicht auf die Positionen der Koalitionspartner genommen wurde. Eine Analyse der vorliegenden Daten unter einer Berücksichtigung der „Entfernungen“ zwischen den Positionen der Veto Player kann abweichende Ergebnisse mit sich bringen.

10.3 Richtlinien werden unabhängig von verfügbaren Ressourcen transponiert.

Die zu überprüfende Arbeitshypothese 3 (siehe auch Kapitel 6) lautete: „Richtlinien werden in umsetzenden Entitäten mit besserer Ressourcenausgestaltung überwiegend pünktlicher umgesetzt als in solchen mit geringeren Ressourcen.“ Daraus ergibt sich eine adaptierte Nullhypothese H03: „Die Anzahl bzw. Ausgestaltung von Ressourcen (Mitarbeiter, Prozesse) besitzt keinen positiven Einfluss auf die Transpositionsgeschwindigkeit von EU Richtlinien in den österreichischen Bundesländern.“ In dieser Auswertung sind die Umsetzungsakte von Wien nicht berücksichtigt, da v7.1 – Ressourcen für dieses Bundesland nicht verfügbar war. Der zur Erstellung von v7.1 notwendige ausgefüllte Fragebogen wurde zwar übersandt, aufgrund einer großen Zahl von aus Wiener Sicht nicht beantwortbaren Fragen und teilweise sehr allgemein gehaltenen Antworten war allerdings keine Bewertung und damit Einstufung möglich.

Abbildung 18 - Korrelationsanalyse Ressourcen - Spearman

		Correlations				
		Ressourcen - v7.1	Verspätung zu Deadline - v4.1	Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4
Ressourcen - v7.1	Pearson Correlation	1	-,056	-,053	-,085	-,102
	Sig. (1-tailed)	.	,200	,216	,126	,064
	N	232	225	225	183	225
Verspätung zu Deadline - v4.1	Pearson Correlation	-,056	1	,976**	,925**	,908**
	Sig. (1-tailed)	,200	.	,000	,000	,000
	N	225	253	253	206	253
Verspätung zu Deadline +6M - v4.2	Pearson Correlation	-,053	,976**	1	,927**	,846**
	Sig. (1-tailed)	,216	,000	.	,000	,000
	N	225	253	253	206	253
Verspätung MW zu Deadline +6M - v4.3	Pearson Correlation	-,085	,925**	,927**	1	,830**
	Sig. (1-tailed)	,126	,000	,000	.	,000
	N	183	206	206	206	206
Abweichung Transposition zu Deadline - v4.4	Pearson Correlation	-,102	,908**	,846**	,830**	1
	Sig. (1-tailed)	,064	,000	,000	,000	.
	N	225	253	253	206	253

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Quelle: Eigenerstellung

Die Korrelationsanalyse zeigt keinerlei signifikante Korrelation zwischen dem Ressourcenfaktor – Variable v7.1 (zur Entstehung desselben siehe Kapitel 7.2). Die Nullhypothese kann damit nicht widerlegt werden und gilt als angenommen. Die Arbeitshypothese „Richtlinien werden in umsetzenden Entitäten mit besserer Ressourcenausgestaltung überwiegend pünktlicher umgesetzt als in solchen mit geringeren Ressourcen.“ ist somit widerlegt.

Es ist demnach kein positiver Einfluss der Ressourcenausgestaltung der österreichischen Landtage auf die Geschwindigkeit der Richtlinientransposition feststellbar.

11 Conclusio und Ausblick

Um eine abschließende Betrachtung der Ergebnisse dieser Diplomarbeit vorzunehmen, sei die ursprüngliche Forschungsfrage „Wie lassen sich unterschiedliche Transpositionsgeschwindigkeiten und Transpositionsverspätungen von EU Richtlinien in den österreichischen Bundesländern erklären?“ nochmals in Erinnerung gerufen. Von dieser Frage aus wurden passend erscheinende Theorien analysiert und wenn möglich in Bezug zu den österreichischen Bundesländern gesetzt. Daraus leiteten sich Hypothesen und Operationalisierungen der drei gewählten erklärenden Implementationstheorien ab. Dazu kam, dass die Daten zu den erklärenden unabhängigen Variablen (daher den Operationalisierungen) teilweise erst durch Fragebögen erhoben werden mussten. Insgesamt also ein umfangreicher Prozess, dessen Ergebnisse hier kurz zusammengefasst werden sollen. Dazu möchte ich einen kurzen Ausblick geben, der auch mögliche zukünftige Schritte beschreiben soll. Auch werden aus den Ergebnissen und Analysen der Diplomarbeit Handlungsempfehlungen abgeleitet und vorgestellt.

11.1 Zu den Ergebnissen

Grundsätzlich wurden aus einer Anzahl von Implementationstheorien drei passende Ansätze zur Erklärung von Transpositionsverspätungen ausgewählt: Die Veto Player Theorie, das Misfit Argument und der Ressourcenansatz. Die Veto Player Theorie erklärt Geschwindigkeitsunterschiede hinsichtlich der Implementation von EU-Richtlinien mit der unterschiedlichen Anzahl und ideologischen Distanz von Veto Playern in Regierungen und Parlamenten. Durch die unterschiedlichen Kreativeungsverfahren der Landesregierungen und den variierenden Parteilandschaften in den österreichischen Bundesländern erschien eine Untersuchung der Transpositionsakte der österreichischen Bundesländer auf einen Zusammenhang zur Veto Player Theorie lohnend. Eine Überprüfung der entsprechenden Hypothese ergab jedoch, dass anhand des vorliegenden Datenmaterials von keinem Zusammenhang zwischen der Anzahl sowie Distanz der Veto Player und den Transpositionsverspätungen auszugehen ist.

Der Ressourcenansatz geht hingegen davon aus, dass die Anzahl und Beschaffenheit von Ressourcen (in einer umsetzenden Entität) einen (positiven) Einfluss auf die

vorzufindenden Verspätungen in den Bundesländern ausübt. Hierzu wurden Ressourcen im Sinne dieser Arbeit als Informationsverarbeitungskapazitäten angesehen, was neben den tatsächlichen Personalressourcen auch Prozess- und Controllingorientierung relevant erscheinen ließ. Eine entsprechende Beurteilung dieser Kapazitäten auf Landesebene wurde durch die Analyse von an die Verwaltungs- und legistischen Dienste der Landesverwaltungen versandten Fragebögen vorgenommen. Hierbei ist anzumerken, dass dieses Analysekonzept in seiner grundsätzlichen Ausrichtung zuvor unerprobt war (auch wenn die Operationalisierungen aus entsprechenden Partialtheorien abgeleitet waren). Aufgrund der vorliegenden Korrelationsanalysen ist aber von keinem Zusammenhang zwischen den Ressourcen (Informationsverarbeitungskapazitäten) und den Transpositionsverspätungen auszugehen.

Das Misfit Argument schließlich erklärt unterschiedliche Transpositionsverzögerungen mit dem Anpassungsaufwand in der umsetzenden Entität. Somit werden EU-Richtlinien demnach langsamer umgesetzt, sobald sie den Interessen oder der bestehenden Gesetzgebung eines Bundeslandes entgegenlaufen. Auch eine Verschlechterung für Betriebe oder eine Unvereinbarkeit mit Traditionen oder Kulturen in der umsetzenden Entität kann demnach ein Grund für verspätete Umsetzungen sein. Um das Misfit Argument anwenden zu können, wurden sämtliche Richtlinien auf ihren Fit/Misfit beurteilt (die Operationalisierung wurde durch vier Faktoren vorgenommen). Im Rahmen der Korrelationsanalyse konnte schlussendlich auch ein Zusammenhang zwischen Fit/Misfit einer Richtlinie und den Transpositionsverspätungen in den Umsetzungsakten festgestellt werden. Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern häufiger verspätet respektive langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit.

11.2 Kritik und Ausblick

Die Veto Player Theorie scheint für zukünftige Untersuchungen nicht mehr passend zu sein, die Umsetzung von EU Richtlinien (welche besonders von Landesregierungen und Landesverwaltungen als ohnehin unumgänglich empfunden wird) scheint keinen Anreiz für das Setzen von Veto Points zu liefern. Es bleibt fraglich, ob eine Einordnung der Landesparteien hinsichtlich ihrer Positionen in einzelnen Politikfeldern eine Verbesserung dieser Einflussgröße mit sich bringen könnte.

Der Ressourcenansatz erscheint weiterhin für die Implementationsforschung auf Ebene der österreichischen Bundesländer interessant, auch weil aus den Fragebögen unterschiedliche Prozessorientierungen und Personalressourcen im

Rechtstextungsprozess ersichtlich waren. Die hier vorgenommene Einschätzung derselben war ein erster Versuch und ist – unter Umständen durch detailliertere Befragungen oder eine abgewandelte Definition von Ressourcen – adaptier- und abwandelbar.

Das Misfit Argument ergab in seiner angewandten Operationalisierung einen Zusammenhang zu Verspätungen hinsichtlich der Transposition von Richtlinien in den österreichischen Bundesländern. Die vorgenommene Operationalisierung orientierte sich teilweise an bereits davor vorhandenen Faktorendefinitionen. Die Analyse könnte jedoch noch weiter verbessert werden, indem eine Beurteilung des Misfits auch hinsichtlich der vorhergehenden gesetzlichen Situationen jedes Bundeslandes vorgenommen werden würde (daher hier 261 „State of the art“ Analysen). In der hier verwendeten Misfit Analyse wurde hingegen davon ausgegangen, dass der Misfit in allen österreichischen Bundesländern ähnlich ist.

Das Misfit Argument kann somit die verspätete Transposition von Richtlinien teilweise erklären, gibt jedoch keinen Aufschluss über unterschiedliche Transpositionsverspätungen zwischen den Bundesländern. Weiters beinhaltet auch diese Anwendung des Misfit Argumentes die Problematik der undifferenzierten „Mitte“ (weder hoher Fit noch hoher Misfit), was allerdings durch eine noch weitgehendere Ausdifferenzierung der Faktoren (Skalenwertung – wie hier bereits vorgenommen) weiter verbessert werden kann. Dazu gilt es den Zusammenhang zur Bundesgesetzgebung auszuarbeiten.

Insgesamt scheint aufbauend auf den Ergebnissen dieser Arbeit ein Vertiefen des Misfit Argumentes sowie des Ressourcenansatzes reizvoll. Gleichzeitig könnte die Basis verbreitert werden, indem auch die inhaltliche Komplettheit der Transposition beurteilt wird oder die Anwendung der entsprechenden Rechtstexte in den Analysebereich miteinbezogen wird.

11.3 Handlungsempfehlungen und interdisziplinäre Erkenntnisse

11.3.1 Grundlegendes zur Transposition in den österreichischen Bundesländern

Insgesamt muss angemerkt werden, dass zwar Verspätungen hinsichtlich der Umsetzungen von EU Richtlinien innerhalb der österreichischen Bundesländer vorhanden sind, allerdings die Situation in Österreich und auch auf europäischer Ebene abseits der Implementationsforschung wenig öffentliche Beachtung findet. Erkenntnisse

aus dem Datenmaterial und der Analyse der Umsetzungsprozesse könnte man sich Tanja Börzel (2000) anschließen, die argumentierte, dass Non-Compliance dann vorkommt, wenn ein signifikanter Misfit gepaart mit geringem öffentlichen Druck auf die umsetzende Entität vorhanden ist. Der Misfit spielt auch in den österreichischen Bundesländern nach den Ergebnissen dieser Arbeit eine tragende Rolle hinsichtlich der Verspätungen bei Transpositionen. Dass zumindest ein weiterer Faktor im Spiel ist, kann angenommen werden – welcher das ist, gilt es zukünftig herauszufinden.

11.3.2 Die Rolle der Bundesländer und die Europäisierung der Gesetzgebung

Die Idee hinter einem Fragebogen zur Prozessorientierung und der Ressourcenausgestaltung der Bundesländer war eine implizite Vermutung, dass manche Bundesländer geringere Ressourcen als andere für ihre Transpositionsprozesse besitzen würden. Diese Annahme ist allerdings im Laufe dieser Arbeit teilweise stark relativiert worden. So müssten die Bundesländer auch beträchtliche Unterschiede in der generellen Rechtsformulierung haben, da in allen Bundesländern die primäre Rechtstextung von den gleichen Personen vorgenommen wird, die auch „normale“ Rechtstexte formulieren. Diese Annahme kann zwar im Rahmen dieser Arbeit nicht verifiziert werden, die Unterschiede scheinen aber generell hinsichtlich der Rechtstextungsqualität eher geringfügig zu sein. Es stellt sich auch heraus, dass die Prozesse und ihre beteiligten Handelnden von Bundesland zu Bundesland so unterschiedlich sind, so dass eine Vergleichbarkeit schwierig ist. Manche Trends können jedoch identifiziert werden:

- Eine Europäisierung der Gesetzgebung: Die Transposition von EU-Richtlinien wurde überall in die Rechtsetzungsprozesse eingepasst – teilweise mit eigenen begleitenden Stellen oder explizit zuständigen Juristen, in anderen Bundesländern aber auch ohne ausschließliche Zuständigkeiten. Dennoch oder auch deswegen scheint die umfassende Umsetzung von EU Recht eine Selbstverständlichkeit auf Landesebene zu sein.
- Kosten als Hauptfaktor: Die Einschätzung von durch Landesgesetze entstehenden Kosten wird von allen Bundesländern zum Zeitpunkt der Rechtstextformulierung explizit vorgenommen und kommuniziert. Die dem Land entstehenden Kosten könnten somit der Hauptfaktor für einen Misfit sein, der auch schon in der Rechtsformulierung für Verzögerungen sorgen kann.
- Verstärken von Koordinationstätigkeiten: Die zentrale Koordination der Verteilung von Richtlinien und der Sammlung von Rückmeldungen dazu (vor der

Rechtstextformulierung) durch das Bundeskanzleramt (BKA) ist ebenso eine Ausprägung für die Notwendigkeit eines zentralen Rahmens wie die Abwicklung der Notifizierungen ebenfalls über das Bundeskanzleramt. Unverständlich ist, warum diese zentrale Stelle nicht (wie beispielsweise auch in Deutschland) alle Umsetzungsakte zuerst sammelt um sie erst bei einer Vollständigkeit weiterzunotifizieren. Damit wäre es auch möglich auf nationaler Ebene rechtzeitig einzelne Verzögerungen zu hinterfragen.

- Controlling: Die oben genannte wenig ausgeprägte zentrale Controlling Funktion wird stattdessen zunehmend auf Landesebene installiert. Sie wird durch zentrale Beauftragte und / oder auch dem jeweiligen Landtag (Europaausschuss) ausgeübt. Das Zusammentreffen der jetzigen Umsetzungskommission (auf Beamtenebene) im halbjährlichen Rhythmus findet zu selten statt, um Controlling Funktionen laufend wahrnehmen zu können.

11.3.3 Handlungsoptionen auf europäischer Ebene

Naturgemäß sind Einflüsse der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene nicht besonders stark ausgeprägt, auch wenn im Mehrebenensystem Europas in den letzten Jahren verstärkt auf lokale Identitäten und Verwaltungseinheiten eingegangen wird. Doch auch in den Ausrichtungen und Handlungen der Institutionen der Europäischen Union sind noch Verbesserungspotentiale vorhanden.

- Der Ausschuss der Regionen sollte ein Instrument der Rückkopplung zwischen den regionalen und der supranationalen Ebenen im Mehrebenensystem bilden. Es ist allerdings auffällig, dass der Ausschuss der Regionen in seinen Stellungnahmen fast ausschließlich auf die Vollzugsfunktion lokaler und regionaler Gebietskörperschaften eingeht. Die Rechtssetzungsfunktion dieser subnationalen Entitäten wird in Stellungnahmen des Ausschuss der Regionen zu den Richtlinienentwürfen hingegen übergangen.
- Die Frage der Überwachung von Implementation in seiner ganzen Komplexität scheint nicht dezidiert geklärt zu sein. Weder auf der nationalen (oder subnationalen) noch auf der europäischen Ebene steht eine zentrale / einheitliche Stelle zur laufenden Überwachung der Richtlinienumsetzung zur Verfügung. Das Tätigwerden der Kommission erst bei längst überfälligen oder offensichtlich falschen Transpositionen (und dann nur in „wichtig“ erscheinenden Fällen)

entspricht einem Prinzip der Reaktion. Anzustreben wäre hingegen ein proaktives laufendes Controlling.

- Die Qualität der Formulierungen von Richtlinien ist noch immer als schwankend zu bezeichnen. Manche Richtlinien (vor allem solche, die explizit auf Rechtskonsolidierung ausgerichtet sind) mit kurzer bis mittlerer Länge besitzen eine klare Struktur und sind leicht verständlich. Andere wiederum erstrecken sich auf Längen über 120 Seiten und zeichnen sich durch unübersichtliche Strukturen aus. Eine weitere Vereinfachung / Vereinheitlichung von Richtlinien bei gleichzeitigem Qualitätsmanagement ist zu empfehlen (wie auch schon von A. Jordan 1999 in ähnlicher Form angemerkt).

11.3.4 Föderalistische Implikationen

Die Föderalismusdebatte wurde in dieser Arbeit bewusst vermieden, allerdings können Ausführungen aus dieser Arbeit gleichzeitig Ideen für die Organisation des Teilgebietes Implementation im Rahmen einer Bundesstaatsreform darstellen. Wie bereits beschrieben, nehmen momentan Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes eine Koordinationsaufgabe zwischen den Bundesländern wahr, jedoch nur selten Controlling Aufgaben wahr (wenn in Form der Umsetzungskommission). Die Einrichtung einer zentralen Clearing Stelle (unter Umständen sowohl für Länder als auch den Bund) könnte sämtliche Support- & Controlling Aufgaben übernehmen. Gleichzeitig würde damit eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips vorgenommen werden, da nur jene Funktionen auf eine zentrale Ebene ausgelagert werden würden, die zentral effizienter abgewickelt werden könnten. Mit einer solchen Einrichtung könnte auch die Anwendung von Ersatzvornahmen durch den Bund nach Art. 23 BV-G weiterhin vermieden werden. Aus Sicht dieser Arbeit sind entsprechende Institutionen für die Überwachung von Implementationsfortschritten essentiell, nicht aber eine Zuordnung aller Kompetenzen auf Bundesebene.

11.4 Abschließend

Das Misfit Argument besitzt auf der Ebene der österreichischen Bundesländer den vorliegenden Analysen (zu 261 Umsetzungsakten) zufolge eine Gültigkeit. Richtlinien mit einem „Misfit“ werden in den österreichischen Bundesländern häufiger verspätet / langsamer umgesetzt als Richtlinien mit einem Fit. Das Veto Player Argument und der Ressourcenansatz hingegen konnten nicht verifiziert werden.

Dennoch ist diese Arbeit lediglich eine erste Kontaktaufnahme mit der Implementationsforschung auf Ebene der österreichischen Bundesländer. Die vorliegende Arbeit liefert dennoch konkrete Ergebnisse und einen weiter verwendbaren Forschungsaufbau. Motivierend kam in diesem Fall die freundliche Hilfe der legistischen Dienste und Verfassungsdienste der Bundesländer dazu, ohne deren bereitwillige Hilfe diese Diplomarbeit nicht in dieser Qualität möglich gewesen wäre. Dennoch gilt es noch weitere Aspekte, die in dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden konnten (beispielsweise etwaige Verknüpfungen zur Föderalismusforschung) zukünftig aufzugreifen. Am erfreulichsten ist jedoch, dass das Analysematerial jedes Jahr um fünf bis neun auswertbare Richtlinien wächst und somit eine Verbreiterung der Datenbasis und eine Verallgemeinerung der Ergebnisse zu erwarten ist.

Dazu konnten durch die Kombination aus einer State of the Art Erhebung zum momentanen Wissensstand, Erhebung von Ist-Prozessen in Verwaltungen der Bundesländer und quantitativen Methoden einige Entwicklungen festgestellt und mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt werden.

Bibliographie

- Amt der steirischen Landesregierung. (2005). Legistisches Handbuch des Landes Steiermark (Version 3). Zugriff am 30.9.08 unter <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/10165551/4530957>
- Arbter, K. / Platzer-Schneider, U. (2005). *The Austrian Transposition of the SEA Directive - Nicht überall ganz pünktlich, vielfältig und zurückhaltend – die Umsetzung der SUP-Richtlinie in Österreich*. In: UVP-report 19 (1), 20-22.
- Bußjäger, P. (2001). *Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – die Umsetzung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht* In Bußjäger P./Kleiser C. (Hrsg.), *Legistik und Gemeinschaftsrecht* (S. 1-18). Wien: Bräumüller.
- Bußjäger, P. (2006). *Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich*. Wien: Bräumüller.
- Behnke, J. (2006). *Die politische Theorie des Rational Choice: Anthony Downs*. In: Brodocz A., Schaal G.S. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart II* (S.477-508). Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Börzel, T.A. (2000). Why there is no 'southern problem' On environmental leaders and laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 141-162
- Börzel, T.A. (2001). Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact? *Journal of European Public Policy*, 8, 803-824.
- Börzel, T.A., Hofmann, T. und Sprungk C. (2003). *Why Do States not Obey the Law? Lessons from the European Union*. Berlin: Humboldt Universität.
- Burtscher, W. (1999). *Der Folgeprozess der Landesgesetzgebung auf europäischer Ebene*. In Peter Pernthaler (Hrsg.): *Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder*. (43-66) Wien: Bräumüller
- Dossi, H. (2006). *Der Vollzug in Bundesstaaten (Zentralstaat) – am Beispiel Österreichs*. In Erhard Busek / Waldemar Hummer (Hrsg.): *Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union*. (S197-211). Wien: Böhlau.
- Duina, F.G. (1997). Explaining Legal Implementation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 155-179.
- Esterbauer F. und Thöni E. (1981). *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis*. Wien: Signum Verlag.

Falkner, G., Hartlapp, M. und Treib, O. (2006). *Worlds of compliance: Why leading approaches to the Implementation of EU Legislation Are Only "Sometimes-true-Theories"*. (EUI Working Papers. RSCAS No. 2006/22). San Domenico di Fiesole: European University Institute Badia Fiesolana.

Falkner, G., Hartlapp, M., Treib, O. und Leiber, S. (2005). *Complying with Europe*. Cambridge: University Press

Fellner Wratzfeld und Partner (2003). *Erfassung des Anwendungsbereiches der Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP) im Bereich des Landes Wien*. Zugriff am 14.8.08 unter <http://www.magwien.gv.at/umweltschutz/pool/pdf/richtlinie.pdf>

Fuchs, D. (2006). *Die politische Theorie der Systemanalyse: David Easton*. In: Brodocz A., Schaal G.S. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart I* (S.341-366). Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Guzman, A.T. und Simmons B.A. (2005). Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes. *Journal of Legal Studies*, 34, 557-598.

Hartlapp, M. (2005). *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die europäische Kommission*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Haverland, M. (2000). National Adaption to European Integration. The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy*, 20, 88-103.

Hjern, B. und Porter, D. (1981). Implementation structures: a new unit of administrative analyses. *Organization Studies*, 2, 211-227.

Jordan, A. (1999). The Implementation of EU Environmental Policy. A Policy Problem without a Political Solution? *Environment and Planning C*, 17, 69-90

Kaiser, A. (2006). *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olson*. In: Brodocz A., Schaal G.S. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart II* (S.313-342). Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations – Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: University Press.

Kovziridze, T. (2002). Europeanization of Federal Institutional Relationships in Belgium, Germany and Austria. *Regional and Federal Studies*. 12 (3). 128–155

- Kunze, Renate (1968). *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Müller, J. (1999). *Allgemeine Umsetzungsproblem edes EU Rechts auf Landesebene*. In *Pernthaler, P. (Hrsg.): Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder*. (27-42). Wien: Bräumüller.
- Pelinka, A. und Rosenberger, S. (2003). *Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends*, Wien: WUV.
- Rannacher, C. (2006). *Durchführung von EU-Recht (insbesondere Gemeinschaftsrecht) durch die Länder und Ersatzvornahme des Bundes*. In *Hummer, W. und Obwexer, W. (Hrsg.): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs – Bilanz und Ausblick*. (257-298) Wien: Springer.
- Ringler, V. (2005). Eurobarometer Herbst 2005. *Die öffentliche Meinung der Euopäischen Union – Nationaler Bericht Österreich*. Zugriff am 20.8.08 unter: http://www.europa.steiermark.at/cms/dokumente/10209349_2950520/93f9fe8e/eb%2064%20laenderbericht%20oesterreich.pdf
- Sabatier, P. (1986). Top Down and Bottom-up approaches to Implementation Research. A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. und Mazmanian, D. (1980). A Framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538-560.
- Siedentopf, H. und Ziller, J. (1988). *The Implementation of Community Legislation*. London: Sage Publications.
- Thorlakson, Lori (2003). Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations. *West European Politics*, 26 (2), S.1–22.
- Treib, O. (2003). Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. *Politische Vierteljahresschrift*, 44:4, S. 506-528.
- Tsebelis, G. (2002). *How Politcal Institutions work*. New York: Sage.
- Tsebelis, G. (2006). *Veto Players Data*. Zugriff am 30.11.07 unter: http://sitemaker.umich.edu/tsebelis/veto_players_data
- Wagener, S. (2003). *Fiskalischer Föderalismus – Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns (Berg Working Paper Series, Working Paper 46)*. Bamberg: Uni Bamberg.

Quellenangaben zu Dokumenten der Länder, EUGH und Kammern:

Land Burgenland (2003). *Stellungnahme zum entsprechenden umzusetzenden Bundesgesetzsentwurf des Burgenlandes – siehe Schreiben LAD-VD-B125/123-2003 vom 25.6.03*. Zugriff am 2.9.08 unter:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00053_24/fname_000000.pdf

Land Kärnten (2005a). *Erläuterung Ziffer 2V-LG-906/15-2005 des Amtes der Kärntner Landesregierung*. Zugriff am 10.9.08 unter: [http://www.verwaltung.ktn.gv.at/22197_DE-LGBL_Erlaeuterungen-Kaerntner_Seveso-Betriebegesetz - Erlaeuterungen.doc](http://www.verwaltung.ktn.gv.at/22197_DE-LGBL_Erlaeuterungen-Kaerntner_Seveso-Betriebegesetz_-_Erlaeuterungen.doc)

Land Kärnten (2005b). *Erläuterung (Zl. -2V-LG-926/21-2005 vom 24.10.2005)*. Zugriff am 2.9.08 unter: [http://www.verwaltung.ktn.gv.at/22191_DE-LGBL_Erlaeuterungen-Kaerntner_IPPC-Anlagengesetz - Erlaeuterungen.doc](http://www.verwaltung.ktn.gv.at/22191_DE-LGBL_Erlaeuterungen-Kaerntner_IPPC-Anlagengesetz_-_Erlaeuterungen.doc)

Land Niederösterreich (2002). *Motivenbericht der Gruppe Land & Forstwirtschaft – Abteilung Agrarrecht (Kennzeichen des Niederösterreichischen Landtages: Ltg.-902/J-1/3-2002)*. Zugriff am 10.9.08 unter: <http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV/GesetzeXV/902/902M.pdf>

Land Niederösterreich (2006a). *Synopse zu Ltg.- 761/G-29-2006*. Zugriff am 19.8.08 unter: <http://www.landtag-noe.at/service/politik/LANDTAG/LandtagsvorlagenXVI/07/761/761S.doc>

Land Niederösterreich (2006b). *Motivenbericht zur Umsetzung der RL 2002/109/EG des Landes Niederösterreich zu Ltg.-758/P-6/1-2006*. Zugriff am 6.9.08 unter: <http://www.landtag-noe.at/service/POLITIK/LANDTAG/LandtagsvorlagenXVI/07/758/758M.pdf>

Land Niederösterreich (2006c). *Synopse zu Ltg-757/S-2-2006*. Zugriff am 3.9.08 unter: <http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXVI/07/757/757S.pdf>

Land Oberösterreich (2004a): *Beilage 225/2004 zum kurzschriftlichen Bericht des Oberösterreichischen Landtages in der 26. Gesetzgebungsperiode*. Zugriff am 4.9.08 unter: <http://www1.land-oberoesterreich.gv.at/lbgbeilagen//blgttexte/20040225.htm>

Land Oberösterreich (2004b). *Beilage 333/2004 zum kurzschriftlichen Bericht des Oberösterreichischen Landtags, XXVI. Gesetzgebungsperiode*. Zugriff am 10.9.08 unter: <http://www1.land-oberoesterreich.gv.at/lbgbeilagen//blgttexte/20040333.htm>

Land Oberösterreich (2005): *Beilage 1447/2002 zum kurzschriftlichen Bericht des Oö. Landtags, XXV. Gesetzgebungsperiode*. Zugriff am 12.8.08 unter: <http://www1.land-oberoesterreich.gv.at/lbgbeilagen//blgttexte/20050451.htm>

Land Salzburg (2007). *Stellungnahme der Finanzabteilung des Landes Salzburg vom 2.3.2007, Schreiben 20801-47.927/36-2007*. Zugriff am 10.8.08 unter:

<http://www.salzburg.gv.at/Stellungnahmen%20zu%20Gesetzentw%C3%BCrfen/J-IPPC-Anlagengesetz%20%C3%84nderung/finanzabteilung.pdf>

Land Salzburg (o.J.a). *Nr. 250 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages - 3. Session der 13. Gesetzgebungsperiode*. Zugriff am 12.8.08

unter: <http://www.salzburg.gv.at/lpi-meldung?nachrid=19252>

Land Salzburg (o.J.b): *Nr. 105 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (6. Session der 12. Gesetzgebungsperiode)*. Zugriff am 14.8.08

unter: <http://www.salzburg.gv.at/prn/lpi-meldung?nachrid=17340>

Land Salzburg (o.J.c): *Erläuterungen und den Gesetzestext in Nr 728 der Beilagen (5. Session der 13. Gesetzgebungsperiode)*. Zugriff am 30.8.08 unter:

<http://www.salzburg.gv.at/lpi-meldung?nachrid=21140>

Land Steiermark (2004). *Erläuterungen der FA13A des Landes Steiermark (FA13A-38.80-2-05/21)*. Zugriff am 8.8.08 unter:

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10142375_2890483/3c55bee8/UmweltinformationsG-Vorblatt%2BErl%C3%A4uterungen.pdf

Land Steiermark (2005a). *Erläuterung der Abteilung FA12C zum Schilehrergesetz der Steiermark (GZ FA12C – 74 A 10/2005-4)*. Zugriff am 10.8.08 unter:

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10142375_2890483/96aab3a9/Schulgesetz_Erl%C3%A4uterungen.pdf

Land Steiermark (2005b). *Erläuterungsakt der FA13B des Landesamts der Steiermark, Geschäftszahl FA13B-12.10 I 21-05/112 vom 28.9.05*. Zugriff am 7.8.08 unter:

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10142375_2890483/fb75de62/IPPC%20-%20Seveso_Erl%C3%A4uterungen.pdf

Land Steiermark (2007a). *Erläuterung der Abteilung FA6B, Steiermark, FA6B-50.00-10/2001-15 zum Gesetz über fachliche Anstellungserfordernisse von Kindergärtnern und Erziehern*. Zugriff am 10.8.08 unter:

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10483997_2890483/ddaecd21/Kinderg%C3%A4rtner_Erzieher_Kinderbildungs-%20u%20betreuungsG_Erl%C3%A4uterungen.pdf

Land Steiermark (2007b). Abteilung FA1F des Landes Steiermark zum entsprechenden „Dokumenten-Weiterverwendungsgesetz“ (Geschäftszahl: FA1F-20.06-9/2006-1). Zugriff am 19.8.08 unter:

http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10483997_2890483/1e406049/Dokumente-Weiterverwendungsgesetz_Erl%C3%A4uterungen.pdf

Land Vorarlberg (2007). *PrsG-070.02 - EU Rechtsanpassungsgesetz 2007 - Erläuterung*. Zugriff am 1.9.08 unter: <http://www.vorarlberg.at/pdf/eu2007gesetz.pdf>

Land Vorarlberg (o.J.). *Erläuterung PrsG 650.02*. Zugriff am 19.8.08 unter: <http://www.vorarlberg.at/pdf/elektrizitaetserlaeut.pdf>

Gerichtsurteile und Dokumente der Kammern

EUGH (2007). *Urteil zur Rechtssache C359/06*. Zugriff am 26.8.08 unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:155:0005:0005:DE:PDF>

Wirtschaftskammer Oberösterreich (2008). *Zur Richtlinie 2005/36/EG*. Zugriff am 10.8.08 unter: <http://wko.at/ooe/Branchen/Industrie/Zusendungen/EU-EWR-AnerkennungsVO%202008%20ERL+Vorblatt.pdf>

Im Rahmen dieser Arbeit erhobene Daten:

Die Fragebögen zu den Transpositionsprozessen und den entsprechenden Ressourcen auf Ebene der Bundesländer befinden sich in meinem Privatbesitz und können bei Bedarf beim Autor dieser Arbeit angefragt werden. Gleiches gilt für die aus der Gesamtheit der Daten erstellten SPSS Datensets.

Datenbanken:

Im Rahmen der Erstellung dieser Diplomarbeit wurden Daten aus folgenden Datenbanken verwendet:

PRELEX – Zugriffe für diese Diplomarbeit zwischen 2.7.08 und 12.12.08 unter <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>

EURLEX – Zugriffe für diese Diplomarbeit zwischen 2.6.08 und 12.12.08 unter <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

RIS – Zugriffe für diese Diplomarbeit zwischen 2.6.08 und 12.12.08 unter <http://www.ris.bka.gv.at/>

Abstract:

Die Transposition von EU-Richtlinien durch die österreichischen Bundesländer stellt ein spezifisches Untergebiet der europäischen Implementationsforschung dar.

Transpositionsverspätungen in den österreichischen Bundesländern variieren (wie auf nationalstaatlicher Ebene auch) zwischen den Bundesländern und den umzusetzenden Materien. In dieser Arbeit werden die gängigsten Theorien und Ansätze zur Erklärung von verspäteter Implementation analysiert und drei geeignet erscheinende Argumente angewandt. Diese sind die Veto Player Theorie, das Fit/Misfit Argument sowie der Ressourcenansatz. Durch geeignete Operationalisierungen von aus diesen drei Partialtheorien ausgehenden Hypothesen wird eine quantitativ-empirische Überprüfung möglich. Als abhängige Variablen dienen hierbei über 250 Umsetzungsakte aus den österreichischen Bundesländern. Das Fit/Misfit Argument kann verifiziert werden, was eine Basis für die Ergebnisse der Arbeit und zukünftige Untersuchungen darstellt. Daneben werden weitere ablesbare Trends und Ergebnisse der Arbeit in Bezug zur Implementation und ihren Rahmenbedingungen gesetzt.

Stefan Waschmann (Mag. FH)

Geboren am 5. Mai 1980 in Wien

Kontakt: stefan.waschmann@tiscali.at

Sprachen: Englisch (Cambridge Advanced Certificate),
Spanisch



1. Studium an der Universität Wien - Politikwissenschaft

Zeitraum	Phase	Details
02/2005 - heute	Studium an der Universität Wien, Politikwissenschaft	Spezialisierungen: Europäische Union (G1), Internationale Politik (G3), Österreichische Politik (G4)
02/2005 - heute	Absolvierung von Lehrveranstaltungen zum Themenkomplex Implementation	Implementation von EU-Politik (am IHS), Rolle der Parteien im Politikzyklus der EU;
02/2005 - heute	Absolvierung fremdsprachiger Lehrveranstaltungen	Western European Political Systems, Information Society

2. Studium an der FH für Informationsberufe - Abschluss: Mag. (FH) für Informationsberufe.

Zeitraum	Phase	Details
02/2004 - 07/2004	Erstellung der Diplomarbeit	„Einführung einer Balanced Scorecard bei einem B2B Dienstleister“ – in Zusammenarbeit mit der Siemens AG Deutschland.
09/2000 - 07/2004	Studium an der FH Burgenland, Eisenstadt; Abschluss: Magister (FH) Informationsberufe (07/2004)	Ausbildung u.a. in Gebieten wie BWL / VWL, Controlling, Projektmanagement, Dokumentation, Bibliothekswesen;
09/2001 - 02/2002	Erasmusaufenthalt an der Fakultät CC de Documentación;	Universidad de Murcia, Provincia de Murcia, Spanien