

**Verrechtlichtes Regieren und grenzüberschreitende Verwaltung**

**Rechtspolitikologie in den Bereichen Korruptionsbekämpfung  
und europäische Atomenergiepolitik**

Kumulative Habilitationsleistung  
zur Erlangung der Lehrbefugnis für die Fächer Politikwissenschaft und  
Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz

vorgelegt der Sektion Politik – Recht – Wirtschaft der Universität Konstanz  
von Dr. Sebastian Wolf

Konstanz, Anfang Februar 2012

## **Inhaltsverzeichnis**

0. Formalia zur kumulativen Habilitation
1. Verrechtlichtes Regieren und grenzüberschreitende Verwaltung in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und europäische Atomenergiepolitik. Eine einleitende und zusammenfassende Darstellung

### **Teil I**

#### **Rechtspolitikologie im Bereich Korruptionsbekämpfung**

2. [Einführung] Internationale Korruptionsbekämpfung. Anmerkungen zum zehnjährigen Jubiläum des OECD-Bestechungsübereinkommens
3. Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International
4. Parlamentarische Blockade bei der Korruptionsbekämpfung? Zur verschleppten Neuregelung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung
5. Korruption und Kleinstaat. Elemente einer Theorie
6. Reformimpulse für das liechtensteinische Korruptionsstrafrecht durch internationale Vorgaben

### **Teil II**

#### **Rechtspolitikologie im Bereich europäische Atomenergiepolitik**

7. [Einführung] Zur Zukunft des Euratom-Vertrags
8. Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik jenseits akteurszentrierter Ansätze
9. Euratom Before the Court: A Political Theory of Legal Non-Integration
10. Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe

## 0. Formalia zur kumulativen Habilitation

„Warum noch mehr Bücher schreiben? Es gibt so viele, und die Nachfrage nach dem, was da ist, ist so gering“ (D. H. Lawrence an Martin Secker, 5.7.1926).

Die Habilitationsordnung der Universität Konstanz in der Fassung vom 10. Oktober 2001 und den Änderungen vom 13. März 2007 und 4. Februar 2010 eröffnet die Möglichkeit, statt einer Habilitationsschrift mehrere wissenschaftliche Veröffentlichungen einzureichen (§ 4 Abs. 3 Ziff. 3, § 8 Abs. 1).

Die „Regelungen zur Habilitation am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz“ vom 8. März 2010 „gelten für alle neuen Habilitierenden und für diejenigen, die sich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung seit weniger als zwei Jahren in der Habilitationsphase befinden“. Da sich der Verfasser zum 8. März 2010 bereits länger als zwei Jahre in der Habilitationsphase befand (seine Promotionsurkunde datiert auf den 6. Dezember 2005), findet im vorliegenden Fall noch die „Regelung zur kumulativen Habilitation (Sammelhabilitation) im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz“ vom 28. Mai 2003 Anwendung.

Im Folgenden werden die formalen Anforderungen dieser Regelung an kumulative Habilitationen aufgeführt (kursiv gesetzt). Zudem wird dargelegt, wie die vorliegende schriftliche Habilitationsleistung diese Anforderungen erfüllt.

- *Es müssen mindestens sechs Arbeiten (Zeitschriftenartikel, Monographien) eingereicht werden.*

Die vorliegende kumulative Habilitationsleistung beinhaltet die folgenden neun Zeitschriftenartikel:

Wolf, Sebastian (2006) Zur Zukunft des Euratom-Vertrags, *integration*, 29 (4), 297-302 (Kapitel 7).

Wolf, Sebastian (2008a) Parlamentarische Blockade bei der Korruptionsbekämpfung? Zur verschleppten Neuregelung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (3), 493-503 (Kapitel 4).

Wolf, Sebastian (2008b) Internationale Korruptionsbekämpfung. Anmerkungen zum zehnjährigen Jubiläum des OECD-Bestechungsübereinkommens, *Kritische Justiz*, 41 (4), 366-377 (Kapitel 2).

Wolf, Sebastian (2009) Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik jenseits akteurszentrierter Ansätze, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 38 (4), 467-481 (Kapitel 8).

Wolf, Sebastian (2010) Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International, *Global Crime*, 11 (2), 99-121 (Kapitel 3).

Wolf, Sebastian (2011a) Korruption und Kleinstaat. Elemente einer Theorie, *Swiss Political Science Review*, 17 (1), 51-74 (Kapitel 5).

Wolf, Sebastian (2011b) Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe, *German Law Journal*, 12 (8), 1637-1657 (Kapitel 10).

Wolf, Sebastian (2011c) Reformimpulse für das liechtensteinische Korruptionsstrafrecht durch internationale Vorgaben, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, 32 (3), 114-120 (Kapitel 6).

Wolf, Sebastian (2011d) Euratom Before the Court: A Political Theory of Legal Non-Integration, *European Integration online Papers*, 15, Article 10 (Kapitel 9).

- *Die eingereichten Arbeiten sollen mindestens zwei neue Themenfelder abweichend von der Dissertationsschrift erschließen.*

Die Dissertation des Verfassers mit dem Titel „Institutionelle Balance und Integration. Horizontale Machtverschiebungen in europäisierten Regierungssystemen“ ist den Bereichen „Vergleichende Regierungslehre“ und „Regierungssysteme der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten“ zuzuordnen. Im Vergleich dazu widmet sich die vorliegende kumulative Habilitationsleistung mit rechtspolitologischen Analysen auf den Gebieten „Korruptionsbekämpfung“ und „europäische Atomenergiepolitik“ inhaltlich und methodisch zwei neuen Themenfeldern.

- *Vier der Arbeiten müssen in international renommierten Fachzeitschriften mit externem Begutachtungsverfahren veröffentlicht sein, wobei Veröffentlichungen in mindestens zwei verschiedenen Fachzeitschriften vorliegen müssen.*

Fünf der hiermit eingereichten Aufsätze sind in international anerkannten Fachzeitschriften mit externem peer review-Verfahren erschienen (Kapitel 3, 5 und 8-10).

Die insgesamt neun Texte wurden in jeweils unterschiedlichen Fachzeitschriften publiziert.

- *Arbeiten gelten ab dem Zeitpunkt der Annahme durch den Herausgeber der Zeitschrift als veröffentlicht.*

Alle Aufsätze sind bereits erschienen (siehe oben).

- *Mindestens vier der Arbeiten müssen in alleiniger Autorenschaft vorliegen.*

Sämtliche Beiträge sind in Alleinautorenschaft entstanden.

- *Mindestens zwei der begutachteten Arbeiten müssen englischsprachig sein.*

Drei der Aufsätze sind englischsprachig (Kapitel 3, 9 und 10).

- *Den eingereichten Veröffentlichungen ist eine zusammenfassende Darstellung voranzustellen, in der die wichtigsten eigenständigen Forschungsergebnisse dargelegt werden.*

Die zusammenfassende Darstellung findet sich im ersten Kapitel.

# **1. Verrechtlichtes Regieren und grenzüberschreitende Verwaltung in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und europäische Atomenergiepolitik. Eine einleitende und zusammenfassende Darstellung**

„Diese Arbeit entspringt einer ungewöhnlichen Verkettung von Glücksfällen“ (zu Guttenberg 2009: 5).

„Risiken einzugehen, sie zu begrenzen oder auch aktiv zu suchen, ist Ergebnis menschlicher Entscheidungen“ (Renn 2011: 7).

„Nur leicht verallgemeinernd kann man sogar sagen, dass der Politikwissenschaft seit ihren Gründertagen das Recht in erstaunlichem Maße abhanden gekommen ist“ (Becker/Zimmerling 2006a: 10).

„Der zeitweise einmal kritische Impuls der Politikwissenschaft wird umgebogen zur affirmativen Suche nach dem wahren Leben im falschen“ (Abromeit 2008: 57).

Die Regelung gemeinwesenbezogener Angelegenheiten oder Produktion von Kollektivgütern erfolgt seit einigen Jahrzehnten bekanntermaßen politikfeldspezifisch zunehmend unter Einbeziehung internationaler, supranationaler und transnationaler Akteure und Institutionen. Ein beträchtlicher Teil der derzeitigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung widmet sich unter anderem den diversen Faktoren, Regulationsstrukturen, Prozessen und Politikinhalten dieser Entwicklung. Vor diesem Hintergrund sollen die in der vorliegenden kumulativen Habilitationsleistung zusammengestellten Arbeiten primär in zweierlei Hinsicht nennenswerte Beiträge zur sozial- und rechtswissenschaftlichen Erkenntnis leisten: Zum einen werden wichtige Aspekte der Verrechtlichung und grenzüberschreitenden Verwaltung zweier Politikfelder analysiert, die auch und insbesondere in der deutschsprachigen Politik- und Verwaltungswissenschaft bislang kaum bearbeitet wurden: internationale Antikorruptionsregime als Mehrebenenphänomen (Teil I) und die europäische Atomenergiepolitik (Teil II). Zum anderen basieren die einzelnen Analysen überwiegend auf rechtspolitologischen Ansätzen, die im Unterschied zu vielen anderen politikwissenschaftlichen Forschungen zumindest teilweise auch Komplexität, Eigendynamiken und Problemkonstellationen von Rechtsnormen unterhalb des nationalen Verfassungsrechts oder supranationalen Primär-

rechts sowie entsprechende Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungsprozesse sowie Gerichtsurteile in den Blick nehmen.

Ein übergreifendes Erkenntnisinteresse (oder ein roter Faden) der verschiedenen Beiträge ist die Herausarbeitung der Bedeutung bestimmter Faktoren für die Performanz mehr oder weniger stark verrechtlichter internationaler oder supranationaler Regelungsarrangements. Aus methodischer Sicht sind sämtliche Kapitel in unterschiedlicher Weise rechtspolitologisch vergleichend angelegt. Die Aufsätze rezipieren aus zweierlei Gründen zu einem Großteil strafrechtliche (Teil I) bzw. europarechtliche Literatur (Teil II): Einerseits ist der rechtswissenschaftliche Forschungsstand in den Politikfeldern internationale Korruptionsbekämpfung und europäische Atomenergiepolitik noch deutlich höher als der politikwissenschaftliche, andererseits bedingen die hier verfolgten rechtspolitologischen Ansätze (siehe 3.) eine besondere Berücksichtigung juristischer Analysen. Darauf aufbauend wird für die Behandlung politik- und verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen je nachdem etwa auf Theorien der europäischen Integration, Governance-Typologien oder Kleinstaatentheorien zurückgegriffen.

Dieses einleitende und zusammenfassende Kapitel soll einen strukturierten Überblick über die einzelnen Beiträge bieten, die wichtigsten eigenständigen Forschungsergebnisse skizzieren und durch systematische Vergleiche einen Erkenntnismehrwert gegenüber der bloßen Summe der verschiedenen Analysen liefern. Die Kapitel werden zunächst unter dem Stichwort „Verrechtlichtes Regieren“ vorgestellt (1.). Anschließend wird die Kapitelübersicht mit Blick auf Phänomene der grenzüberschreitenden Verwaltung fortgesetzt (2.). Der darauf folgende Abschnitt umreißt die rechtspolitologischen Ansätze der einzelnen Beiträge (3.). Das Einleitungskapitel endet mit einer vergleichenden, kritischen Bilanz des Regierens in den zwei untersuchten Politikfeldern und einem Ausblick (4.). Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Beiträge vorwiegend nach inhaltlichen Gesichtspunkten und nur nachrangig nach dem Datum ihres Erscheinens angeordnet wurden. Die jeweils ersten Kapitel in den beiden Teilen sind mehr deskriptiv als analytisch angelegt und sollen im Rahmen der vorliegenden Zusammenstellung als kurze Einführungen fungieren.

## 1. Verrechtlichtes Regieren

Zwar spielten deregulierende politische Maßnahmen in den letzten Dekaden eine wichtige Rolle, doch zeichnete sich das Regierungs- und Verwaltungshandeln im selben Zeitraum auch durch diverse Prozesse der Verregelung und Verrechtlichung aus. Mitunter stehen politikfeldspezifische Deregulierung und (Re-) Regulierung in engem Zusammenhang miteinander, etwa im europäischen Mehrebenensystem (Scharpf 2003). Es lässt sich zwischen Verrechtlichung auf (sub-) nationaler, supranationaler und internationaler Ebene mit jeweils unterschiedlichen Rechtsinstrumenten und politischen Logiken der Rechts(durch)setzung unterscheiden (Aden 2006), wobei Verrechtlichung an sich freilich kein neuartiges Phänomen darstellt (vgl. nur Görlitz/Voigt 1985). Zangl/Zürn (2004a) differenzieren zwischen Verregelung und Verrechtlichung (siehe auch Schuppert 2011a: 38). Unter Verregelung verstehen diese Autoren, „dass in einem bestimmten Politikfeld der internationalen Beziehungen (zusätzliche) Regeln entstehen, welche die Beziehungen zwischen den beteiligten staatlichen und/oder gesellschaftlichen Akteuren regulieren“ (Zangl/Zürn 2004a: 20-21). Verrechtlichung bezieht sich dagegen auf Verfahren der Regelschaffung, Regelinterpretation und Regeldurchsetzung. Hier weisen insbesondere fest institutionalisierte Verfahren, rechtsverbindliche Normen, unabhängige Rechtsprechungsinstanzen, übergeordnete Sanktionsorgane, transparente und partizipatorische Rechtsetzung sowie eine Orientierung an Grundwerten auf einen sektorspezifisch hohen Grad an Verrechtlichung im Rahmen von Global Governance hin (Zangl/Zürn 2004a: 20-40). „Verrechtlichung und Vergerichtlichung internationaler Beziehungen“ führen nach Ansicht von Baudenbacher (2004: 214) unter anderem zu einer „Entpolitisierung von Konflikten“. Sie können jedoch unter Umständen – insbesondere bei einem hohen Grad an Verrechtlichung wie im europäischen Mehrebenensystem – auch vertikale, horizontale und diagonale Konfliktlagen zwischen unterschiedlichen Rechtssystemen zur Folge haben (Joerges 2008: 226). In den folgenden Kapiteln werden einige Problemkonstellationen im Kontext von Verrechtlichung behandelt.

Die Beiträge im ersten Teil dieser kumulativen Habilitationsleistung befassen sich mit dem Politikfeld Korruptionsbekämpfung unter besonderer Berücksichtigung internationaler Bezüge. So erörtert das zweite Kapitel (Wolf 2008a) unter anderem Entwicklung,



Struktur und Instrumente verschiedener internationaler Antikorruptionsregime. Mehrere der oben genannten Aspekte von Verregelung und Verrechtlichung sowie damit einhergehende Chancen und Risiken werden im Hinblick auf die Antikorruptionspolitik einfürend diskutiert. Darauf aufbauend widmet sich das dritte Kapitel (Wolf 2010) unter Verwendung quantitativer Monitoringdaten der Antikorruptionsperformanz vorwiegend europäischer Staaten. Der zur Zeit dominierende policy-Ansatz, der möglicherweise zu einseitig auf immer stärkere Verrechtlichung in der internationalen Korruptionsbekämpfung setzt, wird kritisch analysiert. Während hier vorwiegend auf einem eher hohen Abstraktionsniveau argumentiert wird, beinhaltet das vierte Kapitel (Wolf 2008b) die erste von zwei relativ detaillierten (Quasi-) Implementationsstudien, die exemplarisch Auswirkungen internationaler Verregelung und Verrechtlichung auf einzelne nationale Antikorruptionspolitiken untersuchen. Es wird herausgearbeitet, dass internationale Vorgaben eine Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung in Deutschland fordern, eine entsprechende Gesetzesreform aber aufgrund bestimmter Faktoren seit Jahren ausbleibt. Die Bedeutung internationaler Antikorruptionsregime für Kleinstaaten wird am Rande des fünften Kapitels (Wolf 2011a) diskutiert. Im Zentrum stehen hier konzeptionelle Überlegungen zu Korruption und Korruptionsbekämpfung aus der Perspektive der Kleinstaatentheorie. In diesem Zusammenhang wird unter anderem argumentiert, dass einschlägige internationale Verrechtlichung für Kleinstaaten sowohl mit gewissen Vorteilen, als auch mit spezifischen Nachteilen verbunden sein dürfte. Dieser Themenkomplex wird durch eine stark rechtswissenschaftlich angelegte Fallstudie zu einem Kleinstaat vertieft: Das sechste Kapitel (Wolf 2011b) behandelt Reformfordernisse und Regulierungsoptionen für das liechtensteinische Korruptionsstrafrecht vor dem Hintergrund internationaler Antikorruptionsbestimmungen. Die Aufsätze des ersten Teils zeigen unter anderem, dass Verregelung und Verrechtlichung im Sektor Korruptionsbekämpfung die politischen Akteure in Groß- und Kleinstaaten mehr oder weniger unter Veränderungsdruck setzen, der sich aber nicht notwendigerweise in umfangreichen und/oder zeitnahen Reformen niederschlägt (vgl. 4.3.).

Ausgewählte Aspekte des verrechtlichten Regierens in der europäischen Atomenergiepolitik werden in den Beiträgen des zweiten Teils analysiert. Das siebte Kapitel (Wolf 2006) beschreibt einleitend die primärrechtlichen Grundlagen der Europäischen Atom-

gemeinschaft (Euratom) und gescheiterte diesbezügliche Reforminitiativen im Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Es wird skizziert, dass Euratom eine bemerkenswerte Form sektoraler Verrechtlichung darstellt, die jedoch seit den 1950er Jahren – in deutlichem Unterschied zur Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft – kaum weiterentwickelt wurde. Diese Thematik wird in den zwei folgenden Kapiteln noch detaillierter untersucht. So analysiert das achte Kapitel (Wolf 2009) insbesondere die Governance-Strukturen und das Entwicklungspotential von Euratom unabhängig von situativen Akteursinteressen. Die Verrechtlichung der europäischen Atomenergiepolitik wird hier insbesondere mit politischen und ökonomischen Kontextfaktoren kontrastiert, und es werden Annahmen zur Zukunft der Euratom-Politiken formuliert. Auch das neunte Kapitel (Wolf 2011c) befasst sich mit der Entwicklung von Euratom, konzentriert sich allerdings auf etwaige Eigendynamiken des Rechts und insbesondere der Rechtsprechung. Eine Anwendung des rechtsbasierten neo-funktionalistischen Ansatzes legt die Vermutung nahe, dass spill over-Prozessen im Rahmen von Euratom trotz des insgesamt hohen Verrechtlichungsniveaus aufgrund des Fehlens bestimmter Verrechtlichungsformen gewisse Grenzen gesetzt sind. Die Auseinandersetzung mit der Euratom-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wird im zehnten Kapitel (Wolf 2011d) vertieft. Eine vorwiegend rechtswissenschaftlich konzipierte Fallstudie zum Temelín-Urteil des EuGH ist der Ausgangspunkt für eine politikwissenschaftliche Diskussion verschiedener Governance-Modi zur Lösung von Konflikt- und Dilemmasituationen in der europäischen Atomenergiepolitik. Dieser Beitrag schließt mit einem kurzen Epilog, der vor dem Hintergrund der Nuklearkatastrophe in Fukushima einige potentiell positive Aspekte der teilweise stark supranational verrechtlichten Atomenergiepolitik in der EU herausarbeitet.

## **2. Grenzüberschreitende Verwaltung**

Politik unter Beteiligung (sub-) nationaler und internationaler bzw. supranationaler Akteure und Organisationen impliziert die politikfeldspezifische Aufteilung legislativer, administrativer und judikativer Funktionen im Rahmen von „Multilevel Governance“ (Benz 2007). Entscheidungs- und Organisationskompetenzen verbleiben nicht mehr nur

beim Staat und seinen Institutionen (Genschel/Zangl 2007: 16). Vor diesem Hintergrund skizziert Zürn (1998: 334) ein „idealtypisches Modell der neuen Staatlichkeit“: (Rahmen-) Regelungen werden zunehmend auf internationaler Ebene zwischen staatlichen Akteuren vereinbart, gegebenenfalls unter Beteiligung transnationaler Interessengruppen. Die Implementation erfolgt durch nationale und/oder subnationale politisch-administrative Einheiten. Schließlich überprüfen und bewerten zwischenstaatliche oder transnationale Gremien die Umsetzung der internationalen Vorgaben (vgl. hierzu auch Möllers 2008). Genschel/Zangl (2007) sprechen in diesem Zusammenhang von einer von Politikfeld zu Politikfeld divergierenden und sich weiter ausdifferenzierenden „Zerfaserung von Staatlichkeit“. Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, dass internationale und supranationale Verregelung und Verrechtlichung zu einer „Einflussverschiebung von der Legislative zur Exekutive“ (Aden 2006: 370) führen. Zugespielt formuliert handeln nationale Bürokratien, oft in Zusammenarbeit mit internationalen Verwaltungseinheiten, zunehmend Regelungen auf zwischenstaatlicher Ebene aus, implementieren die betreffenden Normen autonom oder in Kooperation miteinander, evaluieren sich dabei wechselseitig und dominieren die Beziehungen zu Regierungen, Parlamenten und Interessengruppen. Das Administrieren von Politikfeldern in komplexen Mehrebenensystemen als Phänomen neuer Staatlichkeit führt aus demokratietheoretischer Sicht zu einer gewissen „Ratlosigkeit“ in der Politikwissenschaft (Abromeit 2002: 10) und kann mehrdimensionale Rechtskonflikte erzeugen (Joerges 2008). In den folgenden Kapiteln werden verschiedene Formen grenzüberschreitender Verwaltung und damit zusammenhängende Problemkonstellationen behandelt.

Das zweite Kapitel arbeitet die Strukturen wichtiger internationaler Antikorruptionsregime heraus und diskutiert diesbezügliche Kritik. Damit erfolgt eine Analyse der zunehmenden Internationalisierung von Entscheidungskompetenzen im Politikfeld Korruptionsbekämpfung. Die Internationalisierung einschlägiger Evaluierungsfunktionen als eine Form grenzüberschreitender Verwaltungstätigkeit ist Gegenstand des dritten Kapitels. Ergebnisse der Monitoringaktivitäten zweier internationaler Antikorruptionsregime sowie einer transnationalen Nichtregierungsorganisation werden hier für eine Untersuchung der Performanz verschiedener Staatengruppen herangezogen. Auch die oben angesprochene zweite Stufe des Regierens unter den Bedingungen neuer Staat-

lichkeit wird untersucht. Die Kapitel vier und sechs widmen sich im Detail der Umsetzung bestimmter internationaler Antikorruptionsvorgaben auf nationaler Ebene. Dabei konzentriert sich die Fallstudie zu Deutschland auf die seit Jahren ausbleibende Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung, während im Mittelpunkt des stärker rechtswissenschaftlich angelegten Kapitels über Liechtenstein auch Reformnotwendigkeiten hinsichtlich weiterer Bestechungsstrafatbestände stehen. Potentielle Auswirkungen der Internationalisierung von Entscheidungs- und Evaluierungstätigkeiten in der Antikorruptionspolitik auf Kleinstaaten werden im fünften Kapitel – überwiegend aus theoretischer Sicht – zumindest am Rande behandelt.

Die Aufgabenverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene in der Atomenergiepolitik der EU-Mitgliedstaaten wird im siebten Kapitel einführend skizziert. Auch Reformversuche und -optionen zu diesbezüglichen Veränderungen des Euratom-Vertrags, eines sektoriellen Verwaltungsvertrags (Grunwald 2007: 6), sind hier ein Thema. Die Aufspaltung atomenergierrelevanter Funktionen im europäischen Mehrebenensystem wird im achten Kapitel detaillierter analysiert. Es arbeitet unter anderem die verschiedenen Governance-Modi des Regierens und Verwaltens innerhalb von Euratom heraus. Zudem werden Überlegungen zur Entwicklung, Bedeutung und Anwendung dieser Governance-Modi angestellt. Etwaige Verschiebungen in der einschlägigen politisch-administrativen Kompetenzverteilung als Folge der EuGH-Rechtsprechung sind ein zentrales Thema des neunten Kapitels. Unter Bezugnahme auf den rechtsbasierten neo-funktionalistischen Ansatz wird hier untersucht, unter welchen Umständen es gegebenenfalls zu spill over-Prozessen kommt. Derartigen Dynamiken sind, so eine Schlussfolgerung, unter anderem auch primärrechtliche Grenzen gesetzt. Ein langjähriger Konflikt zwischen einem die Atomenergie befürwortenden EU-Mitgliedstaat und einem benachbarten kernenergiekritischen Land unter den Bedingungen europäisierter Nuklearpolitik ist der Ausgangspunkt des zehnten Kapitels. Es werden unterschiedliche politische und justizielle Verfahren zur Lösung derartiger Problemkonstellationen diskutiert. Abschließend erörtert ein kurzer Epilog mit Blick auf die Reaktorkatastrophe in Fukushima etwaige Vorteile der spezifischen Zerfaserung von Staatlichkeit in der europäischen Atomenergiepolitik.

### 3. Rechtspolitologie

„Es gibt kein unpolitisches Recht“ (Ehs 2011: 198). Dieser Umstand legt eine intensive Auseinandersetzung von PolitikwissenschaftlerInnen mit dem Recht nahe (Becker/Zimmerling 2006a: 9). Entgegen dieser Annahme kann die Rechtspolitologie dennoch nicht als ein anerkanntes, eigenständiges Teilgebiet der inzwischen relativ stark ausdifferenzierten deutschsprachigen Politikwissenschaft betrachtet werden. Hatte die nach 1945 in Deutschland neu gegründete Politikwissenschaft in den ersten Jahrzehnten ihrer Existenz „dem Recht – aus verschiedenen Gründen – wenig Aufmerksamkeit gewidmet“ (Voigt 1988: 21), so sind die engagierten Versuche von Görlitz/Voigt (1985) und anderen, in den 1980er und frühen 1990er Jahren die Rechtspolitologie als eine primär an der „Steuerungsdimension von Recht“ (7) orientierte Wissenschaftsdisziplin fest zu etablieren, mehr oder weniger gescheitert. Die damals prognostizierte Eigendynamik – „Rechtspolitologische Problemstellungen, etwa die fortschreitende Verrechtlichung [...], übersteigen die Lösungskapazität traditioneller Disziplinen [...] und setzen einen Migrationsprozeß in Gang, der am Ende [...] Politologen zu Rechtspolitologen stempelt“ (Görlitz 1988: 44-45) – ist jedenfalls nicht eingetreten. Das zeigen bereits die Curricula der meisten politikwissenschaftlichen (aber auch rechts- und verwaltungswissenschaftlichen) Studiengänge (Ehs 2011). Im Hinblick auf die Forschung werden zahlreiche Rechts- und Verfassungsfragen als alleinige Domäne der Rechtswissenschaft angesehen, „in der Politikwissenschaft wird dies in Form partieller Selbstentmündigung weitgehend hingenommen“ (Seibel 2003: 221). Die Politikwissenschaft ist zwar ohne eine intensive Befassung mit dem Recht „angesichts der weitestgehenden Verrechtlichung aller politischen Sachverhalte [...] zunehmend außerstande [...], ihre ureigenen Gegenstände noch adäquat zu analysieren“, trotzdem wird mitunter „die sehr vereinzelte rechtswissenschaftliche Orientierung von Politikwissenschaftler/inn/en von ihren FachkollegInnen eher als Verrat an ihrer Disziplin geahndet“ (Maus 2006: 76-77). Das bedeutet freilich nicht, dass sich nicht doch manche PolitikwissenschaftlerInnen verhältnismäßig intensiv mit rechtspolitologischen Fragestellungen auseinandersetzen (die politische Macht oberster Gerichtshöfe ist etwa ein dauerhaft recht beliebter Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung). Insgesamt machen die von diesen wenigen ForscherInnen bearbeiteten Themen und verwendeten methodischen und theoretischen An-

sätze allerdings einen so heterogenen Eindruck (vgl. nur die in Becker/Zimmerling 2006b versammelten Beiträge), dass die Subdisziplin, in der diese Habilitationsleistung schwerpunktmäßig zu verorten ist, nicht selten etwas konturlos wirkt.

Die soeben erwähnte rechtspolitologische Pluralität zeigt sich zu einem gewissen Grad auch in den folgenden Kapiteln, die aber jeweils zwei von drei zentralen rechtspolitologischen Ansätzen oder Forschungskonzepten zugeordnet werden können: (1) „Politikwissenschaftliche Rechtstheorie“ (Görlitz/Voigt 1985: 226-238), (2) „Verwissenschaftlichte Rechtspolitik“ (Görlitz/Voigt 1985: 238-244; Voigt 1988: 29-31) und (3) „vergleichende Rechtspolitologie“ (Voigt 1988: 37).

(1) Fünf Beiträge haben in unterschiedlichem Umfang signifikante theoretische Erkenntnisinteressen. Im dritten Kapitel werden drei idealtypische Interpretationsmuster zum Verhältnis von nationalem Antikorruptionsregelwerk und wahrgenommenem Korruptionsniveau entwickelt und mit verschiedenen Evaluierungsdaten und Korruptionsindices kontrastiert. Das fünfte Kapitel – über weite Teile eine hypothesengenerierende Studie – analysiert aus theoretischer Perspektive Auswirkungen von Kleinstaatlichkeit auf das Ausmaß und die Strukturen von Korruption sowie die Ausrichtung von Antikorruptions(rechts)politik. Im achten Kapitel werden Annahmen zu den Kontextbedingungen für politische Dynamiken in der europäischen Atomenergiepolitik herausgearbeitet. Das nachfolgende Kapitel testet die rechtsbasierte neofunktionalistische Theorie in Bezug auf Euratom und präzisiert sie auf dieser Grundlage. Aus theoretischer Perspektive diskutiert das zehnte Kapitel das Potential verschiedener Governance-Modi zur Lösung mehrdimensionaler Rechtskonflikte in der Europäischen Atomgemeinschaft.

(2) Vier Beiträge sind mehr oder weniger dem Gebiet „Verwissenschaftlichte Rechtspolitik“ zuzuordnen. Derartige Studien zielen auf eine wissenschaftlich fundierte „Verbesserung der Rechtsetzung“ (Görlitz/Voigt 1985: 238). Das zweite Kapitel setzt sich mit grundsätzlicher Kritik an der Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung auseinander und untersucht in knapper Form die Zweckmäßigkeit unterschiedlicher Modelle internationaler Antikorruptionsregime. Im vierten Kapitel wird

die ausbleibende Umsetzung einer bestimmten Norm der UN-Konvention gegen Korruption in Deutschland analysiert. Das sechste Kapitel erörtert, inwiefern das liechtensteinische Bestechungsstrafrecht vor dem Hintergrund internationaler Antikorruptionsvorgaben und dem im Fürstentum in der Regel rezipierten österreichischen Strafrecht weiterentwickelt werden sollte. Mit der seit Jahrzehnten nicht realisierten Reform von Euratom befasst sich das siebte Kapitel. Unter Bezugnahme auf einschlägige (erfolglose) Initiativen im EU-Zukunftskonvent werden einige potentiell konsensfähige Reformoptionen skizziert.

- (3) Sämtliche Beiträge sind – in unterschiedlicher Weise – rechtspolitologisch komparativ angelegt. Das zweite Kapitel vergleicht Strukturen, Instrumente und potentielle Effektivität verschiedener internationaler Antikorruptionsregime. Im dritten Kapitel wird unter anderem die Antikorruptionsperformanz verschiedener Staatengruppen mittels deskriptiver Statistik verglichen. Kapitel vier kontrastiert den bestehenden Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung in Deutschland mit den einschlägigen Anforderungen der UN-Konvention gegen Korruption. Das darauffolgende Kapitel arbeitet Annahmen zu den Spezifika von Kleinstaaten im Gegensatz zu größeren Ländern hinsichtlich Korruptionsniveau und Antikorruptionspolitik heraus. In einem stark rechtsvergleichend konzipierten Beitrag (Kapitel sechs) wird das derzeitige liechtensteinische Bestechungsstrafrecht einschlägigen internationalen und österreichischen Regelungen gegenübergestellt. Das siebte Kapitel vergleicht Vorschläge zur Reform des Euratom-Primärrechts. Die verschiedenen Governance-Modi im Rahmen von Euratom werden im anschließenden Kapitel vergleichend analysiert. Kapitel neun untersucht 30 Urteile des Europäischen Gerichtshofs für einen Theorietest unter besonderer Berücksichtigung bestimmter Fallkonstellationen. Der letzte Beitrag vergleicht verschiedene Verfahrensansätze zur Lösung gravierender Rechtskonflikte in der europäischen Atomenergiepolitik.

## **4. Bilanz und Ausblick**

Die einzelnen Teile der vorliegenden kumulativen Habilitationsleistung wurden in den vorigen Abschnitten im Hinblick auf Aspekte der Verrechtlichung und der grenzüberschreitenden Verwaltung als rechtspolitologische Untersuchungen überblicksartig vorgestellt. Abschließend soll nun eine vergleichende Analyse erfolgen, die über den Horizont der einzelnen Kapitel hinausreicht. Zunächst wird das verrechtlichte und grenzüberschreitende Regieren in der Antikorruptionspolitik und der europäischen Atomenergiepolitik zusammenfassend betrachtet und gegenübergestellt (4.1.). Daraufhin werden mehrere Thesen von Zangl/Zürn (2004b) zu Verrechtlichung und Global Governance auf die hier behandelten Politikfelder angewendet (4.2.). Es folgt eine kritische Bilanz aus der Perspektive von input- und output-Legitimation (4.3.). Den Abschluss dieses einleitenden Kapitels bildet ein (nicht ganz so kritischer) Ausblick (4.4.).

### **4.1. Verrechtlichtes Regieren in zwei Politikfeldern**

Rechtsetzung im Rahmen internationaler Antikorruptionsregime erfolgt primär intergouvernemental (bezogen auf das Bestechungsstrafrecht bisher selbst in der EU), auch wenn transnationale Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International im Umfeld der Regierungskonferenzen Einfluss zu nehmen versuchen. Neben soft law wird zunehmend Völkerrecht geschaffen, das von den jeweiligen Mitgliedstaaten ratifiziert und umgesetzt werden muss. Die Implementation erfolgt vollständig durch die nationalen politisch-administrativen Systeme. Intergouvernementale Evaluierungsgremien übernehmen die Überwachung der Rechtsumsetzung (Monitoring), wobei die beteiligten internationalen Bürokratien (insbesondere von Europarat und OECD) eine bislang deutlich unterschätzte, treibende Kraft darstellen und auch zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend beteiligt werden. Die Konfliktregelung erfolgt ebenfalls primär im Rahmen dieser Gremien. Insgesamt ist die Verrechtlichung nach den Kriterien von Zangl/Zürn (2004a) als gering bis mittel einzustufen, die grenzüberschreitende Verwaltung ähnelt größtenteils dem von Zürn (1998: 334) idealtypisch skizzierten „Modell der neuen Staatlichkeit“ (vgl. 2.).



Das Regieren im Rahmen von Euratom unterscheidet sich hiervon signifikant. Bei der Rechtsetzung auf supranationaler Ebene spielen die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar eine wichtige Rolle, aber die Europäische Kommission verfügt über das Initiativmonopol und auch einige autonome Rechtsetzungskompetenzen. Soft law ist von eher geringer Bedeutung, in der Regel wird supranationales Recht gesetzt, das sich unter anderem durch Direktwirkung und Anwendungsvorrang auszeichnet. Die Implementation erfolgt zum Teil durch die nationalen politisch-administrativen Systeme und zum Teil durch die EU-Bürokratie (z. B. Kommission, safeguards-Kontrolleure und Euratom Supply Agency). Für die Überwachung der Regeleinhaltung sind ebenfalls die gerade genannten supranationalen Akteure zuständig. Rechtskonflikte werden im Rahmen verschiedener Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof entschieden. Nach den Kriterien von Zangl/Zürn (2004a) liegt ein hoher Grad von Verrechtlichung vor, die grenzüberschreitende Verwaltung weicht in mehreren Punkten von Zürns (1998: 334) idealtypischem Modell ab.

*Tabelle 1: Verrechtlichtes Regieren und grenzüberschreitende Verwaltung – Internationale Antikorruptionsregime und Euratom im Vergleich*

	<b>Internationale Antikorruptionsregime</b>	<b>Europäische Atomgemeinschaft</b>
Rechtsetzung	Intergouvernemental	Supranational
Normen	Soft law und Völkerrecht	Supranationales Recht und soft law
Implementation	Nationale politisch-administrative Systeme	Nat. pol.-admin. Systeme und supranationale Organe
Überwachung	Überwiegend intergouvernemental	Supranational
Konfliktregelung	Intergouvernemental	Gerichtlich (supranational)
<i>Verrechtlichung</i>	<i>Gering bis mittel</i>	<i>Hoch</i>

Quelle: Eigene Zusammenstellung, linke Spalte in Anlehnung an Zangl/Zürn (2004a).

## 4.2. Thesen zu Verrechtlichung und Global Governance

Zangl/Zürn (2004b: 260) haben sieben Thesen zu Verrechtlichung und Global Governance formuliert, die nun – mit einer Ausnahme<sup>1</sup> – auf die beiden hier behandelten Politikfelder angewendet werden sollen, um die in den nachfolgenden Kapiteln zusammengefassten Analysen diesbezüglich in die einschlägige Forschungslandschaft einzuordnen. Die These „Verrechtlichungsprozesse [...] finden in zahlreichen Politikfeldern statt“ trifft eindeutig zu; der Trend der letzten Jahrzehnte geht in den beiden untersuchten Politikfeldern in Richtung mehr Verrechtlichung, auch wenn sich Euratom über längere Zeiträume hinweg nur wenig entwickelt hat (vgl. Kapitel 7-9). Die These „Verrechtlichungsprozesse übersetzen sich je nach Beschaffenheit des Politikfeldes in unterschiedliche Verrechtlichungsprofile“ kann ebenfalls eindeutig bestätigt werden. Während die internationalen Antikorruptionsregime – insbesondere jenes der OECD – wohl primär dem „Profil 1 – Verrechtlichung für den Wettbewerb“ (Zangl/Zürn 2004b: 246, 248-250, 258) zuzuordnen sind, deckt Euratom Teilaspekte des Profils 1, aber auch des Profils 2 „Marktkorrigierende Verrechtlichung“ (Zangl/Zürn 2004b: 246-247, 250-251, 258-259) und des Profils 3 „Verrechtlichung der Sicherheitsbeziehungen“ (Zangl/Zürn 2004b: 247, 251-254, 259-260) ab.

Die These „Verrechtlichungsprozesse können die Beachtung internationaler [...] Rechtsnormen erheblich befördern“ (Zangl/Zürn 2004b: 260) ist für die hier diskutierten Politikfelder zumindest zum Teil zutreffend. Strukturelle Compliance-Probleme bei der hochverrechtlichten Europäischen Atomgemeinschaft sind nicht bekannt. Was die deutlich jüngeren internationalen Antikorruptionsregime anbelangt, so haben die vergleichsweise starken Monitoringverfahren von Europarat und OECD sicherlich zu einem „hardening of soft law“ (Schuppert 2011b: 65) und einer nicht unerheblichen Befolgung zahlreicher internationaler Korruptionsbekämpfungsnormen beigetragen (vgl. Kapitel 2 und 3), aber es ist noch zu früh, um die Implementations- und Evaluierungsprozesse abschließend bewerten zu können; jüngste Beobachtungen sprechen allerdings für eher nachlassende Compliance-Niveaus (siehe 4.3.). Die Aussagekraft der folgenden These – „Verrechtlichungsprozesse, bei denen die erzwingenden und die legitimieren-

---

<sup>1</sup> Zur These über die transnationale Verrechtlichung kann an dieser Stelle nichts ausgesagt werden, weil transnationale Verrechtlichung kein Gegenstand der hier zusammengefassten Untersuchungen war.

den Elemente des Rechts nicht im Gleichgewicht sind, können neuartige Probleme der Regelbeachtung erzeugen“ (Zangl/Zürn 2004b: 260) – lässt sich derzeit im Hinblick auf die zwei untersuchten Politikfelder nur tentativ bestimmen. Im Rahmen der internationalen Antikorruptionsregime existieren einerseits diverse opting out- und Nichtbefolgungsmöglichkeiten und fehlen andererseits starke Sanktionsinstrumente (vgl. Kapitel 2). Die Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten können, egal wie sie die legitimierende Kraft der gemeinsamen Antikorruptionsregelungen einschätzen, bei entsprechend gelagerten Interessen das „blaming und shaming“ der zwischenstaatlichen Monitoring-gremien gegebenenfalls lange aussitzen (vgl. nur die jahrelange Blockadepolitik Großbritanniens gegenüber der OECD Working Group on Bribery, hierzu Wolf 2007: 45-48). Was Euratom anbelangt, könnte die in der These formulierte Problematik hingegen durchaus Realität werden. Hier besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten gegen ihren Willen fundamentale Entscheidungen in der Atomenergiepolitik aufgezwungen werden (zur Problematik des vom Europäischen Gerichtshof etwa im Temelín-Urteil propagierten hierarchischen Supranationalismus siehe Joerges 2011 und Kapitel 10).

Die These „Verrechtlichungsprozesse werden durch hegemoniale Machtstrukturen innerhalb eines Politikfeldes eher behindert“ (Zangl/Zürn 2004b: 260) trifft für die Antikorruptionspolitik definitiv nicht zu. Die USA hatten mit dem Foreign Corruption Practices Act schon sehr früh die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt und sahen sich somit einem gewissen Wettbewerbsnachteil gegenüber den anderen Industrie- und Exportnationen ausgesetzt. Ohne ihr massives Drängen auf eine kollektive Ächtung der transnationalen Korruption wäre es wohl kaum zu den Regelungen auf OECD-Ebene gekommen, die auch Auswirkungen auf einschlägige Rechtsentwicklungen in anderen internationalen Organisationen hatten (siehe Kapitel 2). Im Hinblick auf die Gründung von Euratom trifft die These allerdings wohl zu, hier gab es keine hegemonialen Machtstrukturen (vgl. Weilemann 1983). Die letzte These lautet: „Verrechtlichung wird durch Globalisierung innerhalb eines Politikfeldes begünstigt“ (Zangl/Zürn 2004b: 260). Für die europäische Atomenergiepolitik gilt dies nicht. Euratom wurde vor den Globalisierungsprozessen der letzten Jahrzehnte geschaffen und durch diese auch nicht erkennbar beeinflusst (vgl. Kapitel 8). Hingegen spricht vieles dafür, dass die wirtschaftliche Globalisierung im Zusammenspiel mit anderen Faktoren

in der Tat nicht unwesentlich zur Herausbildung der internationalen Antikorruptionsregime beigetragen hat (siehe Kapitel 2). Zusammenfassend ist festzustellen, dass die meisten Thesen von Zangl/Zürn (2004b) auch hinsichtlich der hier untersuchten Politikfelder eine hohe Erklärungskraft aufweisen.

### 4.3. Kritische Bilanz

Abschließend soll zumindest annäherungsweise ausgelotet werden, wie es um die Leistungsfähigkeit des Regierens und Verwaltens in den zwei untersuchten Politikfeldern bestellt ist. Hierbei ist eine affirmative Governance-Perspektive, wie sie etwa von Abromeit (2008) und Offe (2008) kritisiert wird, möglichst zu vermeiden. Folgt man der Situationsbeschreibung von Maus,<sup>2</sup> kommt der Rechtspolitologie in diesem Zusammenhang die besondere Aufgabe zu, Aushöhlungen demokratischer Systeme in Ver- und Entrechtlichungsprozessen zu identifizieren. Es spricht tatsächlich einiges dafür, dass die input- und output-Legitimation des Regierens im Rahmen von Euratom und den internationalen Antikorruptionsregimen recht begrenzt ist. Die folgende Bilanz fällt denn auch tendenziell kritischer aus als erste Analysen der zwei Politikfelder (vgl. Kapitel 2 und 7).

Die meisten internationalen Antikorruptionsregelungen werden auf zwischenstaatlicher Ebene von Regierungsvertretern vereinbart. Bei den Aushandlungsprozessen gilt in der Regel das Einstimmigkeitsprinzip, was zu diversen unverbindlichen Regelungen und opting out-Klauseln geführt hat. Zudem besteht in der Regel der parlamentarische Ratifikations- und Implementationsvorbehalt. Aus klassisch repräsentativ-demokratischer Perspektive scheinen die Beeinträchtigungen auf der input-Seite also begrenzt zu sein. Allerdings kommt es im Rahmen der Monitoringverfahren zu bedenklichen Eigendynamiken. Die intergouvernementalen Evaluierungsgremien werden faktisch in erhebli-

---

<sup>2</sup> „Die Politikwissenschaft ist aufgrund ihrer rechtswissenschaftlichen Abstinenz, die jede Sicht auf die rechtlichen Grundlagen ihrer Gegenstände behindert, fast durchgängig zur Erkenntnis aktueller Involutionen von Demokratie außerstande. Andererseits sind heutige Rechtswissenschaftler zur Beobachtung des Problems zwar qualifiziert, aber überwiegend nicht mit dem entsprechenden Erkenntnisinteresse ausgestattet. So fällt einstweilen die Analyse der gegenwärtigen Deformation von Systemen, die sich noch als Demokratien bezeichnen, zwischen den Grenzen der wissenschaftlichen Disziplinen hindurch“ (Maus 2006: 117).

chem Umfang von internationalen Bürokraten gesteuert, die regelmäßig auf eine extensive Auslegung des Antikorruptionsregelwerks drängen.<sup>3</sup> Durch eine rechtlich fragwürdige Aufwertung von soft law werden nicht nur die Unterschiede zwischen Völkerrecht (hard law) und politischen Empfehlungen (soft law) in den Antikorruptionsregimen zunehmend bedeutungslos, es werden auch schlicht Staaten für die Nichtumsetzung von Normen gerügt, denen sie sich (so) nicht unterworfen haben. Aus funktionaler Sicht mag dies vorteilhaft erscheinen (zumindest so lange es keine offenen Widerstände auf der Implementationsebene gibt), doch input-Legitimation wird so reduziert. Inwieweit die begrenzte Involvierung von Nichtregierungsorganisationen – die zumindest im Fall von Transparency International ein manifestes Eigeninteresse an einer Ausweitung der Antikorruptionsagenda auf alle Politikfelder und Gesellschaftsbereiche haben (Sampson 2010) – demokratische Legitimation schaffen kann, ist zumindest zweifelhaft (grundsätzlich kritisch zum Einfluss der Zivilgesellschaft etwa Abromeit 2008: 57).

Der output der internationalen Antikorruptionsregime schien längere Zeit äußerst beeindruckend zu sein. Innerhalb von nur ca. 10 Jahren wurde im Rahmen verschiedener internationaler Organisationen eine Fülle zum Teil recht weitgehender Regelungen zur Korruptionsbekämpfung beschlossen. Die ersten Evaluierungsrunden zeigten mitunter relativ beachtliche Implementationsquoten (siehe Kapitel 2 und 3). Ein generelles Problem ist bei der Antikorruptionspolitik aber die Ermittlung der Folgen von Maßnahmen. Korruption ist höchstens annäherungsweise messbar. So ist auch über 15 Jahre nach dem Beginn des globalen Antikorruptionsbooms weitgehend unklar, ob die zahllosen Regelungen und finanzintensiven Projekte tatsächlich in signifikanter Weise zur Verringerung nationaler Korruptionsniveaus geführt haben. Das Unwissen über die tatsächlichen Auswirkungen der Antikorruptionsregime kommt manchen beteiligten Akteuren möglicherweise aber gar nicht ungelegen. Da mittlerweile auch die eindeutig sichtbaren Implementationsergebnisse schlechter werden – vor kurzem lag die Umsetzungsquote der Europaratsempfehlungen zur Parteienfinanzierung bei unter einem Viertel – stellt die internationalisierte Antikorruptionspolitik aus kritischer Perspektive wohl zunehmend einen Fall „erfolgreichen Scheiterns“ dar (vgl. Seibel 1996). Für diese Einschätzung spricht nicht nur der Umstand, dass die OECD Working Group on Bribery für

---

<sup>3</sup> Der Verfasser konnte dies als Teilnehmer mehrerer Expertenanhörungen durch Evaluierungsteams von Europarat und OECD beobachten.

neue Antikorruptionsinitiativen mangels mitgliedstaatlicher Finanzbeiträge bei der Industrie um Spenden bitten muss (Ott 2012), sondern unter anderem auch die unveränderte Aktualität der rechtspolitischen Kapitel 4 und 6. Die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption ist in Deutschland auch ca. neun Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens nicht absehbar, was sich zunehmend zu einer diplomatischen „Peinlichkeit“ (Jäckle 2012) auswächst. Zwar haben mittlerweile alle oppositionellen Fraktionen im Bundestag Vorschläge zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung vorgelegt (Bigalke 2012), doch sind diese wie in der Vergangenheit relativ aussichtslos. In Liechtenstein wurde die UN-Konvention gegen Korruption zwar vor einigen Jahren ratifiziert, aber die notwendige und mehrfach angekündigte Reform des Bestechungsstrafrechts steht noch immer aus (auch wenn der zuständige Mitarbeiter der Landesverwaltung mitteilte, die Studie in Kapitel 6 werde „sicher von Nutzen sein im Rahmen der Anpassung des Korruptionsstrafrechts“). Die neuere kritische Literatur zur globalen Korruptionsbekämpfung, die etwa von einer selbstreferentiellen Antikorruptionsindustrie spricht (Sampson 2010), bestärkt ebenfalls den Eindruck eines „erfolgreichen Scheiterns“.

Wichtige Euratom-Regelungen werden vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission beschlossen, wobei Einstimmigkeit nicht immer Voraussetzung ist. Supranationale administrative Akteure wie etwa die Kommission oder die Euratom Supply Agency haben weniger bedeutsame, aber autonome Beschluss- und Implementationskompetenzen. Da sich das Euratom-Primärrecht noch weitgehend auf dem Stand von 1958 befindet, verfügt das Europäische Parlament nur über marginale Beteiligungsrechte (siehe Kapitel 7). Dies spricht bereits für eine relativ begrenzte Legitimation aus klassisch repräsentativ-demokratischer Perspektive. Es erscheint zudem problematisch, dass gewisse fundamentale Entscheidungen, wie etwa die grundsätzliche Ausrichtung der Atomenergieförderung, der Sekundärrechtsetzung entzogen sind. Insgesamt ist die input-Legitimation von Euratom daher als eher gering zu betrachten.

Der bisherige output der Europäischen Atomgemeinschaft erscheint in mehrfacher Hinsicht bescheiden. Erstens kann Euratom das eigentliche Organisationsziel, die Förderung der Atomenergie, aufgrund massiver Interessengegensätze der Mitgliedstaaten und

hemmender energiewirtschaftlicher und technischer Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 8) nur begrenzt verfolgen. Zweitens ist bereits jeder kernenergiefördernde output aus der Sicht atomkritischer Staaten und Bürger ein schlechter output. Drittens ist es Euratom bisher kaum gelungen, selbst in den relativ konsensualen Bereichen wie Strahlenschutz und nukleare Sicherheit starke Akzente zu setzen. Die Mitgliedstaaten regeln diese Materien oft lieber in eigener Regie (vgl. Kapitel 8 und 9). Vor diesem Hintergrund war die Schaffung einer supranationalen Atomenergieorganisation in den 1950er Jahren zwar ein beeindruckendes integrationspolitisches Ereignis; angesichts ihrer Performanz kann Euratom allerdings kaum als ein Beispiel für eine erfolgreiche autonome Regulierungsagentur (vgl. Majone 2000) gelten, sondern stellt insgesamt wohl einen „gescheiterten Erfolg“ dar (vgl. bereits Weilemann 1983: 157). Hierfür spricht beispielsweise auch, dass eine der vermeintlich größten jüngeren Errungenschaften der EU-Atomenergiepolitik, die Beitrittsverpflichtung zum Rückbau des litauischen Kernkraftwerks in Ignalina (das demselben Bautyp wie das explodierte AKW in Tschernobyl entspricht), vor zunehmend großen Durchsetzungsproblemen steht (Pop 2011).

*Tabelle 2: Die Leistungsfähigkeit des Regierens – Internationale Antikorruptionsregime und Euratom im Vergleich*

	<b>Internationale Antikorruptionsregime</b>	<b>Europäische Atomgemeinschaft</b>
Verrechtlichung	Gering bis mittel	Hoch
Rahmenbedingungen	(Noch) fördernd	Kontinuierlich hemmend
Policy output	Eher hoch	Eher gering
Policy impact	Unklar	Eher gering
Input-Legitimation	Mittel	Mittel bis gering
Output-Legitimation	(Noch) hoch	Gering
<i>Kritische Perspektive</i>	„Erfolgreiches Scheitern“	„Gescheiterter Erfolg“

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

#### **4.4. Ausblick**

Aus den vorigen Abschnitten kann unter anderem gefolgert werden, dass starke Verrechtlichung nicht notwendigerweise hohe output-Legitimation (so aber die Vermutung von Aden 2006: 361) oder input-Legitimation zur Folge hat. Das zunehmend verrechtlichte und grenzüberschreitend organisierte Regieren wird auch im 21. Jahrhundert mit

einem Dilemma zu kämpfen haben, das Dahl/Tufte (1974: 20-21) als das Spannungsverhältnis zwischen „citizen effectiveness“ und „system capacity“ bezeichnet haben – wobei die Feststellung fast schon trivial ist, dass die aus funktionalen Gründen naheliegende grenzüberschreitende Verwaltung bestimmter Politikfelder nicht notwendigerweise problemlösenden policy output oder impact mit sich bringt, aber mit großer Sicherheit demokratiethoretische Probleme. So kann man, was die Zukunft der kapitalistischen Demokratien angesichts beachtlicher Herausforderungen anbelangt, aus guten Gründen skeptisch (Abromeit 2008) oder nur im Traum optimistisch (Leggewie 2011: 36) sein.

Dieses Einleitungskapitel soll dennoch mit zwei potentiell positiven Überlegungen zu verrechtlichtem Regieren und grenzüberschreitender Verwaltung enden. Die eine Erwägung befasst sich mit der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima, die andere mit bestimmten diesbezüglichen Reaktionen der europäischen Politik. Japan ist weder Mitglied eines regionalen Antikorruptionsregimes, noch gehört es einer supranationalen Atomenergieorganisation an.<sup>4</sup> Die Katastrophe im Kernkraftwerk Fukushima geht wohl auf vermeidbare Fehler zurück (Bürger et al. 2011: 37; Renn 2011: 6). Regierung und Verwaltungsbehörden – die mit AKW-Betreibern offenbar in Korruption verstrickt waren – handelten nach dem Unfall teilweise falsch oder ergriffen richtige Maßnahmen zu spät (Neidhart 2011). Vielleicht hätte ein starkes regionales Antikorruptionsregime (wie etwa die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) zu einer Reduzierung der Korruption zwischen politisch-administrativem System und Nuklearindustrie in Japan beitragen können. Möglicherweise hätte eine supranationale Atomorganisation auf ein höheres Niveau und eine bessere Einhaltung von Sicherheitsbestimmungen oder zumindest ein besseres Krisenmanagement hinwirken können (zum diesbezüglichen Potential von Euratom siehe Kapitel 10). Das Verhältnis zwischen der grundsätzlich sektorübergreifenden Antikorruptionspolitik und einzelnen Politikfeldern (wie beispielsweise der

---

<sup>4</sup> Japan hat die UN-Konvention gegen Korruption unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Es ist Mitglied der OECD Working Group of Bribery, die sich allerdings primär mit Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr beschäftigt. Dieses Gremium hat die diesbezügliche japanische Antikorruptionspolitik in der Vergangenheit wiederholt kritisiert, siehe zuletzt OECD Working Group on Bribery (2011). Japan ist Gründungsmitglied der intergouvernemental ausgestalteten und nur begrenzt verrechtlichten Internationalen Atomenergie-Organisation.



Atomenergiepolitik) unter den Bedingungen der Internationalisierung dürfte ein lohnender Gegenstand für künftige Forschungen sein.

Die zweite Überlegung hat bestimmte Maßnahmen der europäischen Politik in Reaktion auf das Fukushima-Desaster zum Gegenstand. Im Rahmen von Euratom deuten sich gewisse institutionelle Lerneffekte an, auch wenn die Europäische Kommission – den Euratom-Organisationszielen folgend – grundsätzlich weiter (unter anderem) auf Atomkraftwerke setzt (Balsler/Gammel 2011): Der derzeitige „Stresstest“ zur Überprüfung der Kernkraftwerke in der EU wendet genau die Art von peer review (mit gemischten Evaluierungsteams aus nationalen und supranationalen Bürokratien sowie der obligatorischen Veröffentlichung der länderbezogenen Monitoringberichte) an, die sich etwa im Rahmen verschiedener internationaler Antikorruptionsregime als verhältnismäßig effektiv erwiesen hat (vgl. Kapitel 2 und 3). Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben angekündigt, im Anschluss gegebenenfalls „eine neue Richtlinie zur Sicherheit nuklearer Anlagen“ (Fischer 2011: 19) zu verabschieden, also verbesserte grenzüberschreitende Evaluierungsverfahren mit den Möglichkeiten der hochverrechtlichten Atomgemeinschaft kombinieren zu wollen. Dies bestätigt im Übrigen die Annahme, dass sich Euratom vorwiegend nach externen Nuklearunfällen signifikant weiterentwickelt (siehe Kapitel 8 und 9) – hoffentlich genug, um entsprechenden Katastrophen in der EU genügend vorzubeugen.

## Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun (2002) *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.

Abromeit, Heidrun (2008) Gesellschaften ohne Alternativen. Zur Zukunftsunfähigkeit kapitalistischer Demokratien, in Sambale, Jens/Eick, Volker/Walk, Heike (Hrsg.) *Das Elend der Universitäten. Neoliberalisierung deutscher Hochschulpolitik*, Münster, 56-82.

Aden, Hartmut (2006) Nationale, europäische und internationale Verrechtlichung in wechselseitiger Abhängigkeit – Mehrebenenrecht und Machtverschiebung zur Exekutive, in Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.) *Politik und Recht*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36/2006, Wiesbaden, 357-376.

Balsler, Markus/Gammel, Cerstin (2011) Brüssel ignoriert deutschen Atomausstieg, *Süddeutsche Zeitung*, 9.12.2011, 19.

Baudenbacher, Carl (2004) Kleinststaaten in einer verrechtlichten und vergerichtlichten Welt, in Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.) *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Schaan, 213-221.

Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (2006a) Einleitung, in dies. (Hrsg.) *Politik und Recht*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36/2006, Wiesbaden, 9-29.

Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.) (2006b) *Politik und Recht*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36/2006, Wiesbaden.

Benz, Arthur (2007) Multilevel Governance, in Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 297-310.

Bigalke, Silke (2012) Das alltägliche Geben und Nehmen, *Süddeutsche Zeitung*, 13.1.2012, 6.

Bürger, Manfred/Buck, Michael/Pohlner, Georg/Starflinger, Jörg (2011) Fukushima: Gefahr gebannt? Lernen aus der Katastrophe, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (46-47), 36-42.

Dahl, Robert A./Tuft, Edward R. (1974) *Size and Democracy*, Stanford.

Ehs, Tamara (2011) *Politics & Law*. So nah und doch so fern, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 40 (2), 197-205.

Fischer, Severin (2011) Außenseiter oder Spitzenreiter? Das „Modell Deutschland“ und die europäische Energiepolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (46-47), 15-22.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007) Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 57 (20-21), 10-16.

Görlitz, Axel (1988) Zur Ausdifferenzierung von Rechtspolitikologie als Wissenschaftsdisziplin, in Görlitz, Axel/Voigt, Rüdiger (Hrsg.) *Rechtspolitikologische Forschungskonzepte*, Jahresschrift für Rechtspolitikologie 2/1988, 43-57.

Görlitz, Axel/Voigt, Rüdiger (1985) *Rechtspolitikologie. Eine Einführung*, Opladen.

Grunwald, Jürgen (2007) *New Treaty, no Treaty or Status Quo*. Anhörung vor dem Europäischen Parlament, [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070201/itre/grunwald\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070201/itre/grunwald_de.pdf).

Jäckle, Wolfgang (2012) Eine deutsche Peinlichkeit, *Süddeutsche Zeitung*, 10.1.2012, 2.

Joerges, Christian (2008) Integration durch Entrechtlichung?, in Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.) *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 213-237.

Joerges, Christian (2011) Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form, *TranState Working Papers* No. 148, <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=en&ID=189>.

Leggewie, Claus (2011) 2050: Die demokratische Frage heute, in Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.) *Politik im Klimawandel. Keine Macht für gerechte Lösungen?*, Baden-Baden, 25-39.

Majone, Giandomenico (2000) The Credibility Crisis of Community Regulation, *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 273-302.

Maus, Ingeborg (2006) Das Verhältnis der Politikwissenschaft zur Rechtswissenschaft. Bemerkungen zu den Folgen politologischer Autarkie, in Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.) *Politik und Recht*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 36/2006, Wiesbaden, 76-120.

Möllers, Christoph (2008) Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.) *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 238-256

Neidhart, Christoph (2011) Insel außer Kontrolle, *Süddeutsche Zeitung*, 31.12.2011, Beilage Jahresrückblick 2011, 3.

OECD Working Group on Bribery (2011) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Japan*, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/49377330.pdf>.

Offe, Claus (2008) „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.) *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 61-76.

Ott, Klaus (2012) Ein faustischer Pakt, *Süddeutsche Zeitung*, 12.1.2012, 26.

Pop, Valentina (2011) Lithuania faces funding gap in dismantling Chernobyl-type plant, *EU Observer*, 24.11.2011, <http://euobserver.com/885/114373>.

Renn, Ortwin (2011) Wissen und Moral – Stadien der Risikowahrnehmung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61 (46-47), 3-7.

Sampson, Steven (2010) The anti-corruption industry: from movement to institution, *Global Crime*, 11 (2), 261-278.

Scharpf, Fritz W. (2003) Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen, 219-253.

Schuppert, Gunnar Folke (2011a) *Alles Governance oder was?*, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke (2011b) *Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informaler Staatlichkeit. Beobachtungen und Überlegungen zum Verhältnis formeller und informeller Institutionen*, Baden-Baden.

Seibel, Wolfgang (1996) Successful Failure. An Alternative View on Organizational Coping, *American Behavioral Scientist*, 39 (8), 1011-1024.

Seibel, Wolfgang (2003) Suchen wir immer an der richtigen Stelle? Einige Bemerkungen zur politikwissenschaftlichen Forschung nach dem Ende des Kalten Krieges, *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (2), 217-228.

Voigt, Rüdiger (1988) Rechtspolitologie als Wissenschaftsdisziplin. Zur Genese rechtspolitologischer Forschung in Deutschland, in Görlitz, Axel/Voigt, Rüdiger (Hrsg.) *Rechtspolitologische Forschungskonzepte*, Jahresschrift für Rechtspolitologie 2/1988, 19-42.

Weilemann, Peter (1983) *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von EURATOM 1955-1957*, Baden-Baden.

Wolf, Sebastian (2006) Zur Zukunft des Euratom-Vertrags, *integration*, 29 (4), 297-302.

Wolf, Sebastian (2007) *Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten*, Speyerer Forschungsberichte 253, Speyer 2007.

Wolf, Sebastian (2008a) Internationale Korruptionsbekämpfung. Anmerkungen zum zehnjährigen Jubiläum des OECD-Bestechungsübereinkommens, *Kritische Justiz*, 41 (4), 366-377.

Wolf, Sebastian (2008b) Parlamentarische Blockade bei der Korruptionsbekämpfung? Zur verschleppten Neuregelung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (3), 493-503.

Wolf, Sebastian (2009) Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik jenseits akteurszentrierter Ansätze, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 38 (4), 467-481.

Wolf, Sebastian (2010) Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International, *Global Crime*, 11 (2), 99-121.

Wolf, Sebastian (2011a) Korruption und Kleinstaat. Elemente einer Theorie, *Swiss Political Science Review*, 17 (1), 51-74.

Wolf, Sebastian (2011b) Reformimpulse für das liechtensteinische Korruptionsstrafrecht durch internationale Vorgaben, *Liechtensteinische Juristenzeitung*, 32 (3), 114-120.

Wolf, Sebastian (2011c) Euratom Before the Court: A Political Theory of Legal Non-Integration, *European Integration online Papers*, 15, Article 10, [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2011\\_010a/206](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2011_010a/206).

Wolf, Sebastian (2011d) Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe, *German Law Journal*, 12 (8), 1637-1657, [http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol12-No8/PDF\\_Vol\\_12\\_No\\_08\\_1637-1658\\_Wolf.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol12-No8/PDF_Vol_12_No_08_1637-1658_Wolf.pdf).

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (2004a) Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in dies. (Hrsg.) *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 12-45.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (2004b) Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung, in dies. (Hrsg.) *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 239-262.

zu Guttenberg, Karl Theodor (2009) *Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU*, Berlin.

Zürn, Michael (1998) *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a. M.