

# Rechtsangleichungsforschung als Implementationsforschung?<sup>1</sup>

PD Dr. Eva Julia Lohse, Erlangen/Freiburg

eva.j.lohse@fau.de

Die Europäische Union verfolgt als eines ihrer Ziele die Angleichung des Rechts der Mitgliedstaaten – zum einen, um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu unterstützen, zum anderen, um eine Rechts- und Wertegemeinschaft herzustellen. In Anbetracht der Vielzahl an primär- und sekundärrechtlichen Angleichungsmaßnahmen sollte die Wissenschaft mehr über die Mechanismen und Parameter erfolgreicher Angleichung in Erfahrung bringen, um sowohl auf unionsrechtlicher Ebene als auch bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten Einfluss auf den Prozess nehmen zu können. Eine von vielen Untersuchungsmöglichkeiten kann die im innerstaatlichen Bereich für die Untersuchung des Verwaltungshandelns entwickelte Implementationsforschung sein. Dieser Frage werde ich im Folgenden nachgehen, nach einem kurzen Ausblick auf Überlegungen aus meiner Habilitationsschrift dazu, was man untersucht, wenn man Rechtsangleichungsvorgänge untersucht und wie man das tun kann.

## **1) Was untersucht man, wenn man Rechtsangleichungsvorgänge untersucht und wie kann man das tun?**

Unionsrechtliche Rechtsangleichung lässt sich weder alleine über ihre Funktion, noch über den Prozess oder das Ergebnis bestimmen, sondern nur in deren Zusammenschau. Aus europäischer Perspektive bestimmt sich Rechtsangleichung durch das bewusste Setzen eines einheitlichen Standards zur Erreichung der in den Art. 2 und 3 EUV genannten Werte und Ziele, wobei die Errichtung und Aufrechterhaltung des Binnenmarktes das häufigste, aber nicht das ausschließliche Ziel darstellt. Der intendierte Grad der Übereinstimmung des nationalen Rechts mit dem europäischen Standard kann von der Vorgabe eines weiten Rahmens bis hin zur völligen Vereinheitlichung einer einzelnen Sachfrage variieren.

Aus Sicht der Mitgliedstaaten wird im Rahmen der Rechtsangleichung ein einheitlicher europäischer Bezugspunkt als Teil der nationalen Rechtsordnung eingeführt und dadurch ein Einpassungs- und Angleichungsprozess im nationalen Recht ausgelöst, der zu der teilweisen oder völligen Ersetzung des positiven mitgliedstaatlichen Rechts wie auch der Rechtsanwendung durch europäische Vorgaben und damit zu der Geltung gleichen Rechts in allen Mitgliedstaaten führt.

Rechtsangleichung umfasst Standardsetzung auf primär- wie auf sekundärrechtlicher Grundlage, sowohl durch den Unionsgesetzgeber, durch die Mitgliedstaaten als auch durch den EuGH.

Auf dieser Grundlage lässt sich Rechtsangleichung nach Stufen beschreiben: Die erste Stufe umfasst die bewusste Schaffung von rechtlichen Vorgaben, die mitgliedstaatliche

---

<sup>1</sup> Vortrag gehalten auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Programmforschung am 2./3.7.2015 in Berlin. Die Vortragsfassung wurde weitgehend beibehalten und lediglich Fußnoten ergänzt. Teile gehen zurück auf meine im Sommersemester 2015 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg eingereichte Habilitationsschrift mit dem Titel „Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union. Instrumente, Funktionsmechanismen und Wirkparameter effektiver Harmonisierung“.

Regelungen für vom Angleichungsinstrument bestimmte Sachverhalte ersetzen und eine einheitliche Regelung für alle Mitgliedstaaten einführen sollen.

Dieser Standard wird auf der zweiten Stufe durch die mitgliedstaatlichen Organe entsprechend der dem jeweiligen europäischen Angleichungsinstrument inhärenten Erfordernissen in das nationale Recht übernommen und damit Teil der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung.

Dies löst einen Angleichungs- und Einpassungsprozess aus, der auf der dritten Stufe der Rechtsangleichung durch Anwendung und Auslegung sowohl durch mitgliedstaatliche als auch durch europäische Akteure zur Herausbildung eines gemeinsamen europäischen Standards und im Idealfall zu Rechtsanwendungsgleichheit führt.<sup>2</sup>

Angleichungsvorgänge können zu drei Ergebnissen führen, die nicht gleichzeitig eintreten müssen und auch nicht alle einen erfolgreichen Angleichungsprozess ausmachen:

- (1) Die Herstellung von Rechtsnormen- und Rechtsanwendungsgleichheit,
- (2) das reibungslose Funktionieren des eingefügten Prinzips in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, sozusagen eine möglichst geringe Störung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen trotz möglicherweise übermäßiger Modifikation des gemeinsamen Standards zur Einpassung und
- (3) die effektive Anwendung in dem ursprünglich von der EU intendierten Sinn, also Zielverwirklichung. Dies muss nicht unbedingt mit Rechtsanwendungsgleichheit zusammenfallen, da sich auch ein vom ursprünglichen Standard abweichendes, aber gemeinsames europäisches Prinzip entwickeln kann.

## 2) Wie verstehe ich Implementationsforschung?

„Implementation“ bezeichnet nach *Mayntz* die „Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und andere[r] Handlungsprogramme“<sup>3</sup>. Die Implementationsforschung beschäftigt sich mit der Anwendung und Durchführung von Gesetzen und der Frage, welche rechtlichen, rechtstatsächlichen und außerrechtlichen Faktoren innerhalb eines Staates die wirksame Anwendung von Recht vor allem durch die Verwaltungsbehörden und privaten Akteure im Verwaltungsrecht begünstigen.<sup>4</sup> Bei der Untersuchung von Rechtsangleichungsprozessen aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive können Erkenntnisse der Implementationsforschung vor allem herangezogen

---

<sup>2</sup> Die Bedeutung dieser letzten Stufe betont *Taupitz*, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung, 1993, 15.

<sup>3</sup> *Mayntz*, Die Implementation politischer Programme - Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Mayntz* (Hrsg.), Implementation politischer Programme - Empirische Forschungsberichte, 1980, 236; ähnlich *Mayntz*, Einleitung, in: *Mayntz* (Hg.), Implementation politischer Programme, 1980, 1 (39); übernommen von *Schwarze/Becker/Pollak*, Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, 12 f. Mit dieser recht genauen Definition sollten auch die Bedenken ausgeräumt sein, die *Ipsen*, Redebeitrag zum 2. Beratungsgegenstand: "Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten", in: VVDStRL 52 (1993), 339 (339) gegen die unreflektierte Verwendung sozialwissenschaftlicher Begriffe in rechtswissenschaftlichen Fragestellungen vorbringt.

<sup>4</sup> Vgl. vor allem *Mayntz*, Implementation von regulativer Politik, in: dies. (Hg.), Implementation politischer Programme, 1983, 50 (52); *Schwarze/Becker/Pollak*, Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, 12: „Wirkungsbedingungen des Rechts als politisches Gestaltungsmittel“; *Snyder*, in: MLR 1993, 19 (26). Ähnlich *Karpen*, The Norm Enforcement Process, in: ders./Delnoy (Hg.), Creation of Written Law, 1996, 51 (56).

werden, wenn es um die Beurteilung der Parameter geht, die sich als Hindernis oder Beförderung der Rechtsangleichung darstellen.

Allerdings befasst sich die Implementationsforschung allein mit Untersuchungen zur Anwendung von Gesetzen innerhalb eines Staates. Untersuchungen im Zusammenhang mit Unionsrecht befassen sich deshalb meist mit der legislativen (und eventuell administrativen) Umsetzung von Richtlinien im mitgliedstaatlichen Recht.<sup>5</sup> Ob die Erkenntnisse auch auf andere Rechtsangleichungsinstrumente, insbesondere im konkretisierungsbedürftigen Primärrecht, übertragen werden können, bleibt schon deshalb fraglich, weil die Implementierung von Gerichtsentscheidungen selten Gegenstand der Implementationsforschung ist.

Dennoch finden sich Berührungspunkte: Das europäische Recht stellt Zielvorgaben auf, die innerhalb der Mitgliedstaaten verwirklicht werden müssen. Parallelen zwischen Implementation und Rechtsangleichung zeigen sich darin, dass Implementation nach *Hattan* in Stufen erfolgt, die denen der Rechtsangleichung ähneln, nämlich „Umsetzung“ („*transposition*“), „Konformität“ („*conformity*“) und „Anwendung“ („*application*“).<sup>6</sup> „Umsetzung“ und „Konformität“ entsprechen der als zweite Stufe der Rechtsangleichung bezeichneten Herstellung von Rechtsnormengleichheit, die „Anwendung“ der dritten Stufe in Form der Herstellung von Rechtsanwendungsgleichheit. Allein die erste Stufe der Standardsetzung entfällt, da sich Implementationsforschung ausschließlich mit den Vorgängen nach erfolgter Standardsetzung befasst.

Die Implementationsforschung gibt Hinweise darauf, dass – in Anlehnung an MA-YNTZ – Wirkfaktoren der Rechtsangleichung durch eine Untersuchung der durchzuführenden Rechtsangleichungsprogramme, der Durchführungsinstanzen und der Programmadressaten zu suchen sind.<sup>7</sup> Bezogen auf das Mehrebenensystem der EU geht es darüber hinaus auch darum, wie die Implementation, die sich sowohl auf europäischer als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene vollzieht, koordiniert werden kann und in welchen Wechselbeziehungen die Ebenen stehen.<sup>8</sup> Die Implementationsforschung kann Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten deutlich machen und Hinweise darauf geben, warum sich die Anwendung des Unionsrechts auch jenseits der normativen Unterschiede nicht einheitlich vollzieht. Dabei ist zu bedenken, dass wegen der Besonderheit der Rechtsangleichung als gestufte Rechtsetzung Durchführungsinstanzen und Programmadressaten zusammenfallen können, da beispielsweise Legislative und Exekutive der Mitgliedstaaten Adressaten einer Richtlinie ebenso wie Durchführungsorgane sind. Auch findet die für die Rechtsangleichung wichtige Programmdurchführung zunächst im Verhältnis EU – Mitgliedstaaten statt, das Verhältnis der Durchführungsorgane zum Letztadressaten, dem Unionsbürger, wird ausgeblendet.

Implementationsforschung erfordert allerdings die Erhebung empirischer Daten zur Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts. Dies gestaltet sich häufig schon wegen Sprachbarrieren schwierig. Jedoch ist ein Rückgriff auf theoretische Modelle der

---

<sup>5</sup> So beispielsweise das Forschungsprojekt der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, *Capotorti/Ionescu/Siedentopf*, Implementation of Community Legislation, 1985, 4.

<sup>6</sup> *Hattan*, The implementation of EU environmental law, in: JEL 2003, 273 (274).

<sup>7</sup> *Mayntz*, in: dies. (Hg.), Implementation politischer Programme, Bd. 1 1980, 1 (3).

<sup>8</sup> *Schwarze/Becker/Pollak*, Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, 13; *Capotorti/Ionescu/Siedentopf*, Implementation of Community Legislation, 1985, 7.

Implementationsforschung denkbar, gerade um den Einpassungs- und Weiterentwicklungsprozess des europäischen Standards auf der dritten Stufe der Rechtsangleichung zu erklären. Im Gegensatz zu dem Werk von SCHWARZE, BECKER und POLLAK<sup>9</sup> lege ich den Schwerpunkt auf die Gerichte als Hauptakteure der Rechtsangleichung. Die Untersuchung judikativer Tätigkeit hat erst spät Bedeutung innerhalb der Implementationsforschung erlangt<sup>10</sup> und bleibt oft der soziologischen Jurisprudenz vorbehalten. Die typischerweise im Mittelpunkt der Implementationsforschung stehenden Verwaltungsbehörden und privaten Akteure als Hauptrechtsanwender<sup>11</sup> spielen jedoch bei der nicht-technischen Rechtsangleichung eine geringe Rolle, da die Begriffsprägung und die Bereitschaft zur Herstellung eines europäischen Begriffs vor allem von den mitgliedstaatlichen Gerichten ausgehen muss. Auch der Aspekt der Implementation durch die Gesetzgeber spielt zwar eine wichtige Rolle für die Durchdringung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, jedoch weniger für die einheitliche Anwendung des europäischen Standards.

### **3) Hilft die Implementationsforschung etwas bei der Betrachtung von Rechtsangleichungsvorgängen?**

Die Ergebnisse der rechtssoziologischen „Effektivitätsforschung“<sup>12</sup> stellen einen Beurteilungsmaßstab im Hinblick auf den Rechtsangleichungserfolg dar, d.h. auf die effektive Umsetzung und Anwendung des europäischen Rechts durch die mitgliedstaatlichen Akteure.<sup>13</sup> Gerade durch die Implementationsforschung wird der Befund bestätigt, dass neben dem positiven Recht weitere „meta-“ und außerrechtliche Parameter wirken.<sup>14</sup> Eine rein positivrechtliche Betrachtung der Wirkfaktoren wäre damit nicht zielführend, da sie viele Aspekte außer Acht lassen müsste und zu verfälschten Ergebnissen führen kann. Das wirft die Frage auf, inwieweit das Unionsrecht Vorschriften beinhaltet, die die Einbeziehung solcher Faktoren bei der Beurteilung der effektiven Umsetzung des Unionsrechts ermöglichen oder sogar fordern.

Aussagen über „Effektivität“ erfordern die Untersuchung der Wirkung und Wirksamkeit, also Zielerreichung, der Rechtsangleichungsprogramme. Obwohl Gegenstand der Rechtsangleichung das positive Recht ist, existiert die anzugleichende Rechtsnorm nur in ihrem rechtlichen, kulturellen, gesellschaftlichen, usw. Kontext, im Zusammenspiel von *law in the*

---

<sup>9</sup> Schwarze/Becker/Pollak, Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, 54-56.

<sup>10</sup> Vgl. aber Blankenburg/Gawron/Rogowski/Voigt, Zur Analyse und Theorie der Implementation von Gerichtsentscheidungen, in: DÖV 1986, 274 und Gawron/Rogowski, in: ZfRSoz 1996, 177, wobei es dort nicht um die Implementation durch Gerichte, sondern um Gerichtsentscheidungen als Objekt der Implementation geht.

<sup>11</sup> Das wird beispielsweise bei Karpen, in: ders./Delnoy (Hg.), Creation of Written Law, 1996, 51 (51) sehr deutlich, wo es vor allem um die Steuerungsfunktion von Recht geht: „Implementation means to apply norms to social situations (cases), to motivate people to obey the law either by *voluntary compliance* or by *enforcing* the law.“ (Herv. im Original).

<sup>12</sup> Vgl. bereits die bei Rottleuthner, Rechtssoziologie, 1987, 20 f. interpretierten Zweifel DURKHEIMS und zu den modernen Kriterien der Effektivitätsforschung *ibid.*, 54 ff. und Rottleuthner, Rechtslehre und Rechtssoziologie, 1981, 105 ff. mit dem Schwerpunkt auf die Normbefolgung durch private Rechtsadressaten.

<sup>13</sup> Snyder, in: MLR 1993, 19 (22 f. und 25 f.). Die von ihm genannten „seven types of effectiveness“ haben auch heute noch ihre Berechtigung im Gefüge der EU. Sie sind: rechtliche Verwirklichung von Unionspolitiken, Anwendung von Verordnungen, Umsetzung von Richtlinien, Umsetzung von Sekundärrecht durch mitgliedstaatliche Behörden, Verwendung von Unionsrecht durch Unternehmen und Privatpersonen, Berufung auf unionsrechtlich geprägtes Recht vor mitgliedstaatlichen Gerichten und die Durchsetzung von Unionsrecht, einschließlich der unionsrechtskonformen Auslegung, durch mitgliedstaatliche Gerichte.

<sup>14</sup> Schwarze/Becker/Pollak, Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, 12.

*books* und *law in action*.<sup>15</sup> Der Blick muss deshalb dahingehend geweitet werden, dass die normativen Vorgaben in ihrem Kontext gesehen werden. Dies hat zur Konsequenz, dass neben der Zugrundelegung des positiven Rechts der EU und der Mitgliedstaaten und der aus den positivierten Normen ableitbaren Rechtsdogmatik auch nicht-positivierte und nicht-normative Parameter in die Betrachtung einbezogen werden. Hierbei lassen sich – unter Zuhilfenahme von Überlegungen zur Rechtskultur – drei Kategorien finden:

(1) Die erste Kategorie sind die rechtlichen Parameter, also das positive Recht, die Systematik und Strukturen dieses Rechts, die grundlegenden Rechtsprinzipien und die Rechtsdogmatik.<sup>16</sup>

(2) Daran schließt sich als zweite Kategorie das an, was am ehesten mit „Umgang“ der Rechtseliten mit dem Gegenstand „Recht“ oder mit Rechtsregeln als solches wiedergegeben werden kann. Bei diesem „Metarecht“, das zum Teil zur Rechtstradition oder Rechtskultur gerechnet wird, geht es anders als bei der Rechtsdogmatik nicht um den Inhalt einer konkreten Norm, sondern um das Selbstverständnis der jeweiligen Rechtsordnung. „Metarecht“ beschreibt, wie die Rechtsetzenden und Rechtsanwender darüber denken, was Recht ist, wozu es dient, welche Rolle Rechtseliten wie Gerichte oder die Verwaltung haben und welche ungeschriebenen Verhaltensregeln für den Umgang mit und im Recht herrschen.<sup>17</sup>

(3) Eine dritte Kategorie – die mangels Analysemöglichkeiten weitgehend außer Betracht bleibt – sind die außerrechtlichen Faktoren, die Einfluss auf die Umsetzung der Angleichungsprogramme in den einzelnen Mitgliedstaaten haben können, selbst aber nicht im Recht begründet sind, wie wirtschaftliche Verhältnisse, die aktuelle politische Situation und die historischen, gesellschaftlichen und kulturellen Besonderheiten.<sup>18</sup>

Ebenso lassen sich die Parameter danach einteilen, auf welcher Stufe der Rechtsangleichung sie ihre Wirkung entfalten und ob sie sich deshalb eher auf die Herstellung von Rechtsnormengleichheit oder eher auf die von Rechtsanwendungsgleichheit auswirken. Eine solche an den Ergebnissen der Implementationsforschung orientierte Betrachtung<sup>19</sup> fragt danach, ob Schwierigkeiten mit einzelnen Parametern eher bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben (auf der zweiten Stufe) oder bei der Anwendung, Einpassung und Weiterentwicklung (auf der dritten Stufe) auftreten. Dabei ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Herstellung von Rechtsnormengleichheit zwar ein Ausgangspunkt der Rechtsangleichung sein kann, es jedoch viel entscheidender ist, Rechtsanwendungsgleichheit (auch bei sehr unterschiedlichen Ausgangstexten) herzustellen, da nur hierdurch die Ziele der Rechtsangleichung erreicht werden können.

Auf der zweiten Stufe lässt sich eine Störung im Angleichungsprozess feststellen, wenn die Umsetzung nicht, verzögert oder fehlerhaft erfolgt. Es ist also danach zu fragen,

---

<sup>15</sup> Haltern, *Europarecht*, 2005, 8.

<sup>16</sup> Ähnlich die „Formanten“ bei Sacco, *Rechtsvergleichung*, 2001, 60: „Gesetzesnorm“, „Lehrmeinung“, „Regel, die aus den Beispielen der Lehre gezogen werden kann“, „Regel, die die Gerichte in ihren Leitsätzen veröffentlichen“, und die „Regel, die die Gerichte jeweils konkret anwenden“.

<sup>17</sup> „Kryptotypen“, die Sacco, *Rechtsvergleichung*, 2001, 74-77 als ebenso wichtig für die vergleichende Untersuchung von Rechtsordnungen erachtet wie die Untersuchung der Rechtsnormen als solches.

<sup>18</sup> Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, Ersterscheinung Genf 1748, Nachdruck 1965: so verschiedene Faktoren wie Klima (Buch 14 und 15), Bodenbeschaffenheit (Buch 18), Gemeingeist, Sitten und Lebensstil einer Nation (Buch 19), Handel (Buch 20), Zahl der Bewohner (Buch 23), Religion (Buch 24).

<sup>19</sup> Vgl. ohne Berücksichtigung der Standardsetzung Hattan, in: JEL 2003, 273 (274).

welche Parameter dies hervorrufen können. In Betracht kommen v.a. Sprach- und Übersetzungsprobleme, ungenaue Formulierung oder das Fehlen ausdrücklicher Strukturentscheidungen, Missverständnisse auf Grund anderer rechtlicher Vorstellungen, politische Unstimmigkeiten, oder eine Verweigerungshaltung einzelner Mitgliedstaaten. Des Weiteren ist zu fragen, wie die identifizierten Schwierigkeiten präventiv durch eine entsprechende Auswahl und Gestaltung des Standards vermieden werden können oder ihnen repressiv durch Sicherungs- und Kontrollmechanismen begegnet werden kann.

Bei den Einpassungsschwierigkeiten geht es vor allem um Kompatibilitätsprobleme mit den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen durch Verfolgung unterschiedlicher Ziele, die Zugrundelegung unterschiedlicher rechtlicher Strukturen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene, die Übertragung „leerer Worthülsen“ und eine Verweigerung durch Aufrechterhaltung bestehender rechtlicher Strukturen sowie in den Mitgliedstaaten bestehende rechtliche Voraussetzungen, die die effektive Verwirklichung der europäischen Ziele verhindern.

Schwierigkeiten bei der Anwendung und Weiterentwicklung zeigen sich darin, dass kein einheitlicher Standard hergestellt wird und eine über das intendierte Maß hinausgehende Diversifizierung zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen fortbesteht. Im Fall von Mindestharmonisierung wird nicht einmal der Mindeststandard einheitlich angewandt und werden gleiche Fälle in Überschreitung eingeräumter Spielräume unterschiedlich entschieden. Hier ist das Kooperationsverhältnis zwischen den europäischen und mitgliedstaatlichen Gerichten, die Vorteile einer Mitangleichung des Verfahrensrechts, die Auswirkungen eingeräumter Spielräume und die Effektivität der jeweils zur Verfügung stehenden Kontroll- und Sicherungsmechanismen ebenso wie der Einfluss der in den Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen zu betrachten.

Aus Sicht der Rechtssoziologie ist die Akzeptanz einer Norm und ihres Regelungsziels durch den Normadressaten ein wichtiger Faktor für ihre gesellschaftliche Wirksamkeit und Befolgung<sup>20</sup>. „Akzeptanz“ einer staatlichen Entscheidung wird verstanden als eine „positive Stellungnahme zu einer Norm oder Entscheidung“<sup>21</sup>, als ein „Für-Richtig-Halten“<sup>22</sup>. Bei der Rechtsangleichung bedeutet dies Hinnahme und Annahme des Angleichungsziels und der verwendeten Prinzipien durch die umsetzenden und den europäischen Standard anwendenden Mitgliedstaaten. Es besteht ein Zusammenhang mit der normativen Legitimität einer Entscheidung, also ihrer Zustimmungsfähigkeit, die sich beispielsweise aus formalen normativen Aspekten der Legalität oder auch aus materiellen (Gerechtigkeits-)Überlegungen ergeben kann.<sup>23</sup> Positive Auswirkungen auf den Erfolg der Rechtsangleichung ergeben sich dadurch, dass die Akteure versuchen, der Loyalitätsverpflichtung des Art. 4 Abs. 3 EUV

---

<sup>20</sup> „Wirksamkeit“ ist etwas anderes als Geltung und bezeichnet die Kausalität einer Norm für ein bestimmtes Verhalten oder einen bestimmten Erfolg, beispielsweise den Eintritt von Harmonisierung. Zu den Begriffen vgl. *Rottleuthner*, Rechtssoziologie, 1987, 55. Zum wichtigen Aspekt der Akzeptanz vgl. *Karpen*, in: ders./Delnoy (Hg.), *Creation of Written Law*, 1996, 51 (56); *Schmidt*, Anmerkungen zur Akzeptanz von Gesetzen, in: Heckmann/Schenke/Sydow (Hg.), *FS Würtenberger*, 2013, 397 (399); *Rommelfanger*, Akzeptanz und Legitimität parlamentarischer Entscheidungen, in: *ibid.*, 377 (385).

<sup>21</sup> *Limbach*, Akzeptanz, 1997, 7.

<sup>22</sup> *Benda*, Akzeptanz, 1988, 4.

<sup>23</sup> *Heidorn*, Legitimität und Regierbarkeit, 1982, 19 ff.; *Benda*, Akzeptanz, 1988, 14; *Koller*, Überlegungen zur Legitimität politischer Gemeinschaften im Allgemeinen und der Europäischen Union im Besonderen, in: Merle (Hg.), *Legitimität supranationaler Institutionen*, 2012, 87 (89 u. 94).

entsprechend die Erfüllung der Aufgabe der Harmonisierung zu unterstützen. Das kann nur gelingen, wenn die Rechtsangleichungsmaßnahmen nicht *per se* oder im konkreten Fall abgelehnt werden. Die EU sollte deshalb bei der Standardsetzung versuchen, den Standard so zu gestalten, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit in den Mitgliedstaaten akzeptiert wird. Die Akzeptanz wird dabei durch eine Vielzahl rechtstatsächlicher/metarechtlicher und außerrechtlicher Faktoren beeinflusst.