

Inkonsistent, inkonsequent und intransparent?
Zur supranationalen Kontrolle der Umsetzung der
EU-Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten

Miriam Hartlapp und Gerda Falkner

Beitrag erscheint in:

Bauer, Patricia /Helmut Voelzkow (eds.),
Die Europäische Union - Marionette oder Regisseur?
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-152.

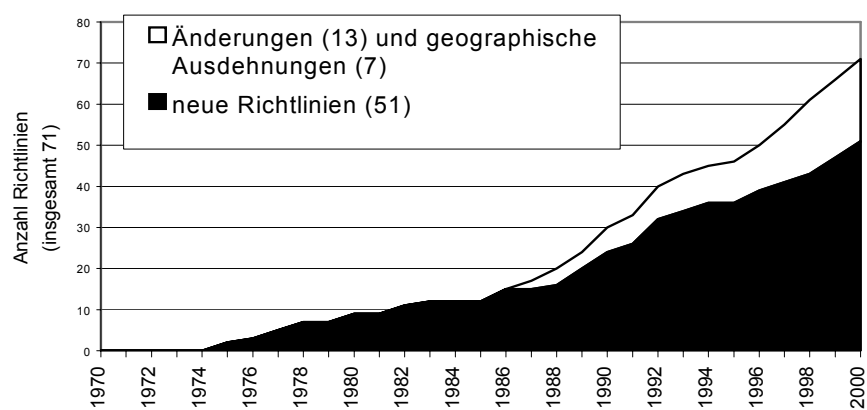
1. Hintergrund und Fragestellung

Im europäischen Mehrebenensystem (EU, Nationalstaat, Regionen) steht die Sozialpolitik vor schwierigen Herausforderungen. Die Liberalisierung der Wirtschaft im europäischen Binnenmarkt hat den Wettbewerbsdruck auf die nationalen Sozial- und Arbeitsrechtssysteme verschärft. Darüber hinaus wurden auch die geographischen Grenzen mitgliedstaatlichen Sozialrechts im Vergleich zur europaweiten oder gar weltweiten Aktionskapazität der Konzerne immer enger.

Seit Beginn der europäischen Integration, aber noch verstärkt seit Mitte der 1980er-Jahre (Binnenmarktprogramm, Wirtschafts- und Währungsunion) wurde aus diesem Grund im Bereich der Sozialpolitik vielfach ein verstärktes gemeinschaftliches Agieren auf EU-Ebene verlangt (Breit 1988; Busch 1988; Däubler 1988; Breit 1989; Steinkühler 1989; Busch 1997). In den zahlreichen Reformen des ursprünglichen Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde der (inzwischen so genannten) Europäischen Union auch tatsächlich stetig mehr an einschlägigen Handlungsmöglichkeiten zugewiesen. Dabei wurde Schritt für Schritt in manchen Feldern auch das Einstimmigkeitserfordernis gelockert, das die Verabschiedung sozialpolitischer Maßnahmen in der Vergangenheit fast durchweg geprägt und die EG auch in der Sozialpolitik vielfach in die „Politikverflechtungsfälle“ geführt hatte (Scharpf 1985).

Auf Grundlage dieser verbesserten Kompetenzgrundlagen hat die „soziale Dimension“ der europäischen Integration mittlerweile tatsächlich einen Entwicklungsstand erreicht, den noch vor einigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Ende 2000 gab es insgesamt 51 EG-Sozialrichtlinien (davon betrafen 26 den Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, acht die Geschlechtergleichstellung und allgemeine Nichtdiskriminierung sowie 17 sonstige Arbeitsbedingungen, Falkner et al. 2005 (i.E.)).

Schaubild 1: Bestand der EG-Sozialrichtlinien¹



¹ Quelle: Celex-Datenbank, Stand: Ende 2000, Sozialpolitik (ohne Euratom-Richtlinien, ohne Richtlinien der Kommission, ohne Freizügigkeit, ohne Regeln zur Sozialstatistik, ohne Falschzuordnungen).

Obwohl diese EG-Sozialrichtlinien auch viele unverbindliche Elemente enthalten, schufen sie durchaus nennenswerten Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten.² Entgegen häufigen Vorannahmen mussten bzw. müssten nicht nur ökonomisch weniger entwickelte Mitgliedstaaten ihre nationalen Standards quantitativ oder qualitativ (zum Beispiel im Hinblick auf Grundsätze wie die Gleichbehandlung der Geschlechter) anpassen (Falkner et al. 2005 (i.E.)).

Aber erfolgen die vorgeschriebenen Anpassungen überhaupt, bzw. werden sie kontrolliert und durchgesetzt? Diese im Folgenden detailliert zu behandelnde Fragestellung ist unumgänglich bei der Beantwortung der übergeordneten Frage, ob die EG-Sozialrichtlinien überhaupt eine *de facto* Angleichung der Situationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten erreichen können. Dabei ist zunächst von Interesse, ob die Transposition (also die Umsetzung der EU-Vorgaben in nationale Gesetze) pünktlich und vollständig erfolgt. Darüber hinaus ist die Qualität des Vollzugs und der Anwendung des jeweiligen Rechts in den Blick zu nehmen. Denkbar ist ja, dass in einem Land pflichtgemäß transponiert wird, dass aber systematische Vollzugs- und Anwendungsdefizite bestehen. Letztlich kann nicht nur die mangelhafte Transposition einer Richtlinie, sondern ebenso ihre mangelhafte Anwendung beziehungsweise ihr mangelhafter Vollzug zu einer insgesamt mangelhaften EU-Rechtsbefolgung führen.

Diese Aspekte wurden im Rahmen eines Projektverbundes³ am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung erstmals für 90 Fälle empirisch studiert. Dabei wurde die Umsetzung der zentralen arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien der 1990er Jahre (zu den Themen Arbeitsvertrag, Arbeitszeit, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz, Elternurlaub und Teilzeitarbeit) auf der Basis

² Signifikanter Änderungsbedarf bestand etwa bei nationalen Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, Teilzeitarbeit, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz und Elternurlaub. Sogar Deutschland musste seinen gesetzlichen Mindesturlaub von drei auf vier Wochen erhöhen und die Referenzperiode für zulässige Überstunden verkürzen. In Frankreich waren Arbeitsverhältnisse zwischen 32 und 39 Stunden zuvor aus Definitionsgründen aus den Schutzregelungen für TeilzeitarbeitnehmerInnen gefallen. Dänemark musste die Altergrenze jugendlicher ArbeitnehmerInnen von 10 auf 13 Jahre anheben, viele Länder mussten teure arbeitsmedizinische Untersuchungen einrichten. Luxemburg musste den Elternurlaub neu einführen. Erst kürzlich wurden zuvor von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossene Gruppen wie Ärzte in der Ausbildung und Transportarbeiter in diese miteinbezogen. Dies garantiert etwa sieben Millionen zusätzlichen Arbeitskräften – zumindest nach den teils langen Übergangsfristen – das wöchentliche Maximum von 48 Stunden (inklusive Überstunden, für Details siehe Falkner et al. 2005 (i.E.)).

³ „Neues Regieren“ und soziales Europa? Zu Theorie und Praxis von Mindestharmonisierung und „Soft Law“ im europäischen Mehrebenensystem“, Projektgruppe geleitet von Gerda Falkner (heute: Institut für Höhere Studien, Wien). Mitglieder: Miriam Hartlapp (heute: ILO, Genf), Simone Leiber (heute: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf) und Oliver Treib (heute: IHS, Wien). Für weitere Informationen und Ergebnisse siehe Projekthomepage <http://www.mpi-fgkoeln.mpg.de/socialeurope/>.

Tabelle 1: Sozialpolitische Handlungsaufträge im E(W)G-Vertrag^a

Explizite EG-Kompetenz ^b für	EWG-Vertrag 1957	Einheitliche Akte 1986	Maastrichter Sozial- abkommen 1992	Amsterdamer Vertrag 1997	Vertrag v. Nizza 2001 ^c
„Maßnahmen“ ^d in anderen Feldern des Art. 137 EGV	-	-	-	-	++
Anreizmaßnahmen gegen Diskriminierung	-	-	-	-	++
Vorkehrungen gegen Diskriminierung ^e	-	-	-	+	+
„Maßnahmen“ zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung	-	-	-	++	++
„Maßnahmen“ zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen	-	-	-	++	++
Koordinierung der Beschäftigungspolitik ^f	-	-	-	++	++
Finanzierung der Beschäftigungspolitik ^g	-	-	+	+	-
Soziale Sicherheit und Schutz der ArbeitnehmerInnen	-	-	+	+	+
Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrags	-	-	+	+	+
Kollektive Interessenvertretung, Mitbestimmung	-	-	+	+	+
Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder	-	-	+	+	+
Arbeitsbedingungen (allgemein ^h)	-	-	++	++	++
Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen	-	-	++	++	++
Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz	-	-	++	++	++
Eingliederung in den Arbeitsmarkt ⁱ	-	-	++	++	++
Arbeitsumwelt (Sicherheit und Gesundheitsschutz)	-	++	++	++	++
Sozialversicherungskoordination	+	+	Keine Auswirkungen	++	++
Freizügigkeit der Arbeitnehmer	++	++	Keine Auswirkungen	++	++

Legende: Verabschiedung mit (qualifizierter) Mehrheit: ++;
Einstimmigkeitserfordernis: +;
keine Erwähnung: –

- a Angegeben werden die erste Zuschreibung einer bestimmten Kompetenz und ihre Aufrechterhaltung in späteren Reformen. Es kommt ein breiter Begriff von Sozialpolitik zur Anwendung, der auch Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 13 EGV und die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit umfasst.
- b Wenn nicht anders angegeben (z.B.: „Maßnahmen“ oder „Koordinierung“) bezieht sich das auf die Kompetenz zur Rechtsetzung.
- c In einigen Fällen kann der Rat auf dieser Basis einstimmig beschließen, dass das Verfahren der Mitentscheidung (und damit qualifizierte Mehrheit bei der Beschlussfassung im Rat) anwendbar wird (Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der ArbeitnehmerInnen- und Arbeitgeberinteressen, und Interessen von Drittstaatsangehörigen; vgl. Artikel 137.2 EGV).
- d „Der Rat kann [...] Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben“ (dieselben Formulierungen wurden bereits im Vertrag von Amsterdam für soziale Ausgrenzung und Chancengleichheit benutzt, vgl. Art. 137.2 3 EGV). Harmonisierung ist ausgeschlossen.
- e Geschlecht, Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Ausrichtung (Art. 13).
- f Dies schließt die Finanzierung von Pilotprojekten und Anreize für transnationale Kooperation in dem Bereich ein, schließt jedoch jegliche Form von Harmonisierung aus (Art. 129 EGV). Die jährlichen „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ können mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden (Art. 128 EGV).
- g Diese Finanzierung geht etwas über jene „Maßnahmen“ hinaus, die in Art. 137 des Vertrags von Nizza vorgesehen sind und auch für Teile der Beschäftigungspolitik genutzt werden können (Förderung transnationaler Kooperation), sowie über die Anreizmaßnahmen des Beschäftigungskapitels (Art. 129 EGV).
- h Allerdings wurden Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht vom Bereich der Mindestharmonisierung unter dem Maastrichter Sozialprotokoll ausgeschlossen (dies wurde bis heute aufrechterhalten). Es könnten dafür jedoch evt. andere Rechtsgrundlagen herangezogen werden (z.B. Art. 94, 95 oder 308 EGV). Weiter unten in der Tabelle sind jene Subfelder genannt, für die das Einstimmigkeitserfordernis aufrechterhalten wurde.
- i Unbeschadet des Artikel 150 EGV (damals: 127) über die berufliche Bildung, wo Harmonisierung im Bereich Aus- und Weiterbildungspolitik ausgeschlossen ist.

halbstandardisierter Experteninterviews in allen 15 EU-Mitgliedstaaten empirisch untersucht. Im Detail befasste sich vor allem die Dissertation von Miriam Hartlapp mit den Aspekten der Rechtsdurchsetzung auf nationaler und supranationaler Ebene.

2. Rechtsdurchsetzungspolitik

In den folgenden Abschnitten wird diskutiert, welche Möglichkeiten die Europäische Kommission hat, von ihr formulierte Politiken – auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates – zu implementieren und so das Spiel auf der nationalen Ebene zu gestalten. Am konkreten Beispiel der Implementierung der genannten EG-Richtlinien in allen 15 EU-Mitgliedstaaten wird die Durchsetzungspolitik im Spannungsfeld von nationalen und supranationalen Interessen analysiert. Ausgangspunkt ist die in der Europaforschung weit verbreitete Kritik, die Europäische Kommission erfülle die von den Mitgliedstaaten delegierte Aufgabe der Rechtsdurchsetzung nicht zufrieden stellend (z.B. Lampinen/Uusikylä 1998; Mendrinou 1996). Man könnte also annehmen, dass die supranationale Ebene zu schwach ist, ihre Politik gegen nationale Interessen durchzusetzen. Gleichzeitig finden sich aber auch konträre Aussagen. So argumentierten etwa Neyer und Zürn (2001), die Europäische Union sei eher als nationale oder andere internationale Regime in der Lage, ihre Politik gegenüber unwilligen Adressaten durchzusetzen. Tallberg (2002) wiederum betont, die Europäische Kommission habe in einer Mischung aus Druck und Management eine besonders erfolgreiche Politik zur Rechtsdurchsetzung entwickelt.

Angesichts der gegensätzlichen Einschätzung und Bewertung der Durchsetzungspolitik in der jüngeren Europaforschung gilt es zunächst, den Handlungsspielraum der europäischen Ebene zu analysieren, um dann in den 90 untersuchten Fällen die tatsächliche Durchsetzung empirisch zu bestimmen. Erst auf dieser Analysebasis kann die Frage beantwortet werden, wann und in welchem Maße es der Europäischen Kommission gelingt, eigenständig und gegen den Willen der Mitgliedstaaten ihre Politik zu implementieren, sowie ob und wann Interessen nationaler Akteure ihre Handlung beschränken. Eine solche Bestandsaufnahme muss auch jene Fälle einbeziehen, in denen keine Rechtsdurchsetzung erfolgte, obwohl *non-compliance* vorlag. Sonst würde das Bild von Macht oder Ohnmacht in der Durchsetzungspolitik unvollständig bleiben; mehr noch, ein Bias zugunsten besonders konfliktreicher Fälle wäre nicht auszuschließen.

2.1 Handlungsrahmen der supranationalen Ebene

Der EG-Vertrag setzt die EU Kommission als Hüterin der Verträge ein (Artikel 211 EGV). Artikel 226 und 228 EGV beschreiben das so genannte Vertragsverletzungsverfahren, das der Europäischen Kommission erlaubt, gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der eine EG-Richtlinie nicht pünktlich oder korrekt umsetzt. Es handelt sich um ein vierstufiges Verfahren.⁴

Der erste Schritt ist ein *Fristsetzungsschreiben*, das die Regierung des Mitgliedstaats über die Unvereinbarkeit von Richtlinie und nationalem Recht informiert und eine Frist zur Behebung setzt. Beseitigt der Staat den Verstoß nicht, folgt in einem zweiten Schritt *die mit Gründen versehene Stellungnahme*. Das Verfahren wird jetzt häufig von einer Pressemitteilung begleitet, um den Druck auf den Mitgliedstaat mittels *naming and shaming* zu erhöhen. Die vormals oft automatische Prozedur gewinnt somit an politischer Sensibilität.

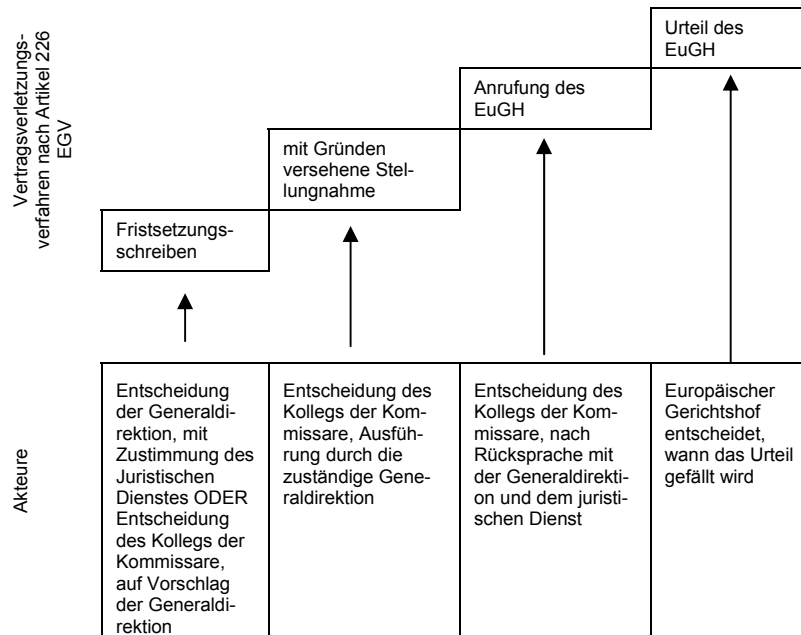
Kommt der Staat der Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist immer noch nicht nach, so kann in einem dritten Schritt die *Anrufung des Europäischen Gerichtshofs* erfolgen. Inwieweit die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge letztlich von den Mitgliedstaaten oder anderen europäischen Organen zu diesem Schritt gezwungen (oder anders herum davon abgehalten) werden kann, bleibt aus rechtlicher Sicht unklar (für viele Krück 1997). Fest steht, dass der politische Spielraum in zeitlicher Hinsicht dehnbar ist und eine Pflicht zur Handlung nur bestehen kann, wenn die Europäische Kommission offiziell über den Vertragsverstoß informiert wurde – Unwissenheit könnte also System haben, um die supranationale Ebene von ihrer Interventionspflicht zu entbinden.

Der vierte Schritt ist schließlich das *Urteil des Europäischen Gerichtshofs*. Auch wenn die Entscheidung nicht in den Händen der Europäischen Kommission liegt, bedeutet dies keine Verschiebung des Handlungsspielraums zugunsten der nationalen Ebene, denn jetzt entscheidet ein anderer supranationaler Akteur. Der Europäische Gerichtshof zeigte sich in der Vergangenheit wiederholt pro-integrativ und urteilte gegen spezifische Interessen der Mitgliedstaaten (Burley/Mattli 1993). Außerdem endete keines der hier untersuchten Vertragsverletzungsverfahren mit einem Schiedsspruch für den angeklagten Mitgliedstaat; ein Trend, der auch in anderen Studien eindeutig bestätigt wird (z.B. Ciavarini Azzi 2000: 60; Mbaye 2001: 268). Fälle, in denen unklar ist, ob tatsächlich ein Verstoß seitens des Mitgliedstaates vorliegt, gelangen normalerweise nicht bis zu dieser Stufe; sie werden entweder gar nicht offiziell verfolgt oder werden in den vorhergehenden Stufen des

⁴ In der Verwaltungspraxis kommen informelle Schreiben und Anrufe vor und während der einzelnen Schritte hinzu. So gab es lange Zeit einen formalen – aber nicht offiziellen – ‚Vor-Artikel-169-Brief‘. Dieser wurde inzwischen weitgehend abgeschafft, um das Verfahren insgesamt zu beschleunigen (Sécretariat Général 1998: 4).

Verfahrens gelöst.

Schaubild 2: Die verschiedenen Verfahrensstufen des Vertragsverletzungsverfahrens



Bis 1993 standen der supranationalen Ebene allerdings auch im Falle eines Urteils keine weiteren rechtlichen Mittel zur Verfügung, die Implementierung von EG-Richtlinien gegen den Willen eines Mitgliedstaats durchzusetzen. Der Maastrichter Vertrag etablierte, dass die Kommission den Gerichtshof erneut anrufen kann, um Sanktionen wegen Nichtbefolgung eines Urteils vorzuschlagen (Artikel 228 EGV). Wirklich angewendet werden kann die neue eigenständige Macht aber erst seit Januar 1997, weil erst zu diesem Zeitpunkt eine Einigung über die Berechnung der Bußgelder erzielt wurde.⁵

⁵ Die Höhe der Sanktionen orientiert sich an einem pauschalisierten Basisbetrag, einem Schwere-Koeffizienten (Relevanz des Verstoßes), einem Dauer-Koeffizienten und einem Belastungs-Koeffizienten (Finanzkraft des Landes). Die Europäische Kommission macht einen Vorschlag über die Höhe der Summe, an den der Europäische Gerichtshof bei seinem Urteil aber nicht gebunden ist. Die finanzielle Sanktion wird in Form eines Pauschalbetrags oder eines täglich an die Europäische Kommission zu überweisenden Zwangsgelds verhängt. Die Tagessätze können zwischen 500 € (Minimal-Satz Luxemburg) und 791.293 € (Maximal-Satz Deutschland) variieren (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997).

Jetzt, fast sieben Jahre nach dieser prozeduralen Verschärfung und im Gegensatz zu skeptischen Prognosen (z.B. Marks et al. 1996: 352) haben sich die Sanktionsmöglichkeiten als effektives Druckmittel auf unwillige Mitgliedstaaten erwiesen. Während die Ankündigung von Sanktionen in vielen Fällen hektische Umsetzungsaktivität auf der nationalen Ebene auslöst (z.B. die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Frauen in Frankreich oder die Arbeitszeitregulierung in Italien, vgl. AE 2002) kam es bisher nur in zwei Fällen tatsächlich zu einer Verhängung der Strafen.⁶

An dieser Stelle muss betont werden, dass in allen Schritten des Vertragsverletzungsverfahrens die Handlung der supranationalen Ebene nicht allein von den genannten Akteuren abhängt. Der Sprachendienst muss die verschiedenen Briefe in die Sprache des jeweiligen Mitgliedstaates übersetzen, bevor das Kolleg eine Entscheidung treffen kann. Außerdem kann über die Vollständigkeit und vor allen Dingen über die Frage, ob ein nationales Gesetz die EG-Standards erfüllt oder nicht, oft nicht entschieden werden, ohne externe Expertise, z.B. spezialisierte Kanzleien oder nationale Rechtsexperten, einzubeziehen. Dies zeigt, dass auch eine von spezifisch nationalen Interessen der Mitgliedstaaten unabhängige supranationale Rechtsdurchsetzungspolitik in ihrer Ausführung noch immer von einer Vielzahl indirekter nationaler Interessen beschränkt sein kann (z.B. durch die Budgetausstattung der Europäischen Kommission).

Es muss außerdem herausgestellt werden, dass die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission nicht allein darauf zielt, mittels eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes einen Verstoß festzustellen. „Just because countries aren't being fined doesn't mean that they are getting away with murder“ (Parker 2002). Um für eine fristgerechte und korrekte Implementierung zu sorgen, werden (vor oder während der oben erläuterten Schritte) auch andere, informelle Instrumente eingesetzt, die den eigenständigen Handlungsrahmen der supranationalen gegenüber der nationalen Ebene ausdehnen.

So kann *naming and shaming* zu einem tragenden Durchsetzungsinstrument werden, wenn die Europäische Kommission das defizitäre Verhalten eines Mitgliedstaates offiziell ‚an den Pranger stellt‘ (zu diesem und anderen weichen Steuerungsinstrumenten der europäischen Integration siehe z.B. Tömmel 2000: 168 ff.). Wie erfolgreich das Instrument ist, hängt von der Sensibilität des Mitgliedstaates ab. Besonders während der eigenen Ratsprä-

⁶ Anlass für das erste Sanktionsurteil war eine wilde Mülldeponie auf Kreta. Weil Griechenland damit über Jahre hinweg gegen zwei EG-Richtlinien zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt verstieß, verhängte der Europäische Gerichtshof (C-387/97) vom 4. Juli 2000 bis zur Transposition am 26. Februar 2001 ein tägliches Strafgeld von 20.000 €/Tag (AE 2001). Das zweite Sanktionsurteil wurde am 25. November 2003 gegen Spanien verhängt (C-278/01). Für jedes Prozent Badegebiet in Binnengewässern, das nicht den Grenzwerten der Richtlinie über Badegewässer entspricht, müssen nun jährlich 624.150 € Zwangsgeld nach Brüssel bezahlt werden (SZ 2003).

sidentschaft ist die nationale Empfindlichkeit angesichts der gebündelten Aufmerksamkeit der internationalen Presse hoch. Die Mitgliedstaaten wollen in solchen Phasen ein Vertragsverletzungsverfahren oder gar ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes mit allen Mitteln vermeiden. So betonte ein Interviewpartner im Kontext der Transposition der Arbeitszeit-Richtlinie in Frankreich, dass die Verhängung finanzieller Sanktionen zu diesem Zeitpunkt besonders unangenehm gewesen wäre (Interview F7: 1224-1227, ähnlich Interview A4: 253-285). In Belgien wurden im Vorfeld der Ratspräsidentschaften 1993 und 2001 sogar neue administrative Strukturen geschaffen (zunächst der Posten eines Koordinators für Europa in jedem Ministerium und dann ein Regierungskommissar für inter-ministerielle Koordination). Es galt, eine Ratspräsidentschaft zu verhindern, „auf die mit dem Finger gezeigt würde, weil wir eine Reihe Instrumente noch nicht umgesetzt haben“ (Interview B1: 376-378, Übersetzung MH). Manchmal kann die Europäische Kommission die erhöhte Sensibilität während der Ratspräsidentschaft nutzen, aber es gibt auch Fälle, in denen sie gerade dann aus diplomatischen Gründen einlenkt (Beispiel Großbritannien 1992).⁷

Auch das *scoreboard*, das zur besseren Durchsetzung des Binnenmarktes eingeführt wurde, bedient sich der Sensibilität der Mitgliedstaaten. Es setzt aber stärker auf direkten Vergleich. In einer Tabelle werden Umsetzungserfolg oder Misserfolg für alle Richtlinien eines Politikbereiches und alle Mitgliedstaaten eingetragen, was den Druck auf und die Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten erhöht. „Member states do not like to have the finger pointed at them. [...] It is part of the game to embarrass“, stellte Kommissar Monti bei der Einführung dieses Instruments zufrieden fest (FT 1997).⁸

2.2 Tatsächliche Rechtsdurchsetzung

Die folgende Tabelle umfasst alle Fälle, in denen die Europäische Kommission offiziell ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt hat oder anstrengt. Sie zeigt somit, wo und wie die formale Handlungsmacht genutzt wird.

Die Tabelle zeigt bei den Verfahren große quantitative und qualitative Unterschiede zwischen Richtlinien und Mitgliedstaaten. Besonders überrascht, dass Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Nicht-Notifizierung mehr als doppelt so oft erfolgen als Verfahren wegen inhaltlicher Mängel

⁷ „To save the British government possible embarrassment and to help establish good relations with London during the UK Presidency in the second half of 1992, for instance the Commission repeatedly requested the Court to postpone a number of highly-publicised environmental law cases against the UK“ (Spencer 1994b: 111).

⁸ Bis 2001 beschränkte sich dieses *benchmarking* für die Implementierung von EG-Richtlinien auf das Politikfeld der Umwelt und auf den Binnenmarkt. Dann wurde auf der Ratstagung in Nizza ein *scoreboard* für die Sozialpolitik eingeführt.

Tabelle 2: Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV⁹

Richtlinie und Umsetzungsfrist	Fristsetzungsschreiben	mit Gründen versehene Stellungnahme	Anrufung des EuGH	Urteil des EuGH
91/533 Nachweis (30.6.1993)	<i>B, D, F, GB, GR, I, IRL, LUX, NL, P F</i>	I		
92/85 Mutterschutz (19.10.1994)	<i>B, D, F, GR, I, LUX, P A, D, E, F, FIN, I, IRL, LUX, S</i>	<i>GR, LUX E, F, I, IRL, LUX, S</i>	LUX	
93/104 Arbeitszeit (23.11.1996)	<i>A, F, GB, GR, I, IRL, LUX, P, F*, I* B, D, DK, F, GB, GR, P, LUX, S</i>	<i>F, GB, GR, I, LUX, P, I* DK</i>	<i>F, I, LUX, I*</i>	<i>F, I</i>
94/33 Jugendarbeitschutz (22.6.1996)	<i>A, F, GB, GR, I, LUX, P, S, F*</i>	<i>A, F, GB, GR, I, LUX, P</i>	<i>F, I, LUX</i>	<i>F, LUX</i>
96/34 Elternurlaub (3.6.1998)	<i>D, GB, GR, I, IRL, LUX, P IRL, GB, LUX</i>	<i>I, LUX, P IRL, GB, LUX</i>	<i>I LUX</i>	
97/81 Teilzeitarbeit (20.1.2000)				
Gesamt	43	20	9	4
	22	10	1	
	65	30	10	4

Legende:

Normalschrift markiert Fälle, in denen das Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Notifizierung eingeleitet wurde; *Kursivschrift* markiert Fälle, in denen das Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel eingeleitet wurde; * markiert Verfahren nach Artikel 228 EGV.

⁹ Daten von der Homepage des Generalsekretariats der EU-Kommission und aus den jährlichen Berichten zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/, Stand: 9. Juli 2003.

(66% in der ersten Stufe). Von letzteren ist (bisher) kein Verfahren bis vor den Europäischen Gerichtshof gelangt. Es gibt 65 ‚Fristsetzungsschreiben‘, 30 ‚mit Gründen versehene Stellungnahmen‘, zehn ‚Anrufungen des Europäischen Gerichtshofes‘ und schließlich vier ‚Urteile des Europäischen Gerichtshofes‘. Mehr als die Hälfte der Verfahren gehen nicht über die erste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren hinaus. Die Anzahl der Verfahren halbiert sich noch einmal auf der nächsten Stufe. Zwei Faktoren fallen ins Gewicht: Häufig verzögert sich der Prozess der Transposition auf nationaler Ebene, aber ein oder zwei Jahre nach dem Ende der Transpositionsfrist kommen dann auch komplexe und mühsame Legislativprozesse zu einem Ende. Gleichzeitig steigen die politischen Kosten der Rechtsdurchsetzung für die Europäische Kommission mit fortschreitendem Vertragsverletzungsverfahren an (Mendrinou 1996: 9). In zweifelhaften Fällen wird ein nächster Schritt dann nicht mehr eingeleitet.

Vergleicht man zwischen den Richtlinien, so wurden die meisten Verfahren bei der Mutterschutz-Richtlinie (16) und der Arbeitszeitrichtlinie (19) eingeleitet. Vertragsverletzungsverfahren für letztere scheinen zu größeren Konflikten zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene zu führen, wie die größere Zahl der Anrufungen (vier) und Urteile durch den Europäischen Gerichtshof (zwei) nahe legt. Auffallend ist außerdem, dass es kein Verfahren für die Teilzeit-Richtlinie gibt. Zwar ist zu bedenken, dass diese Richtlinie auch deutlich später in Kraft getreten ist, aber dies kann die völlige Abwesenheit einer Durchsetzungspolitik weder erklären noch rechtfertigen.

Die ungleiche qualitative und quantitative Verteilung der Durchsetzungspolitik lässt bereits ahnen, dass es eine Reihe von Fällen gibt, in denen die verspätete oder inkorrekte Umsetzung von EG-Standards nicht mit einem formalen Vertragsverletzungsverfahren beantwortet wird. Im Folgenden werden auch Fälle unterlassener Rechtsdurchsetzung¹⁰ in die Analyse einbezogen und systematisch quantifiziert. Bisher durchgeführte Studien über *compliance* mit EG-Recht leisten genau dieses nicht. Sie verlassen sich ausschließlich auf Daten der Europäischen Kommission, in denen diese Fälle gar nicht erst auftauchen. Neben dem Selektionsbias sind diese Studien aber auch dafür zu kritisieren, dass sie nur vermeintlich über das gleiche Phänomen sprechen. Obwohl die unabhängige Variable stets mangelnde Rechtsbefolgung der Mitgliedstaaten ist, werden verschiedene *Ländersamples* benutzt (häufig wird dabei die kürzere Mitgliedschaftsdauer einiger Länder nicht ausreichend berücksichtigt; z.B. Ehlermann 1987; Mbaye 2001), *unterschiedliche Zeitsequenzen* (mit Beginn in den späten 60ern: Mendrinou 1996; andere ca. 30 Jahre später: Ciavarini Azzi 2000), *Zeiträume* (mehrere Dekaden:

¹⁰ Die Beurteilung des Transpositionserfolges muss dabei nicht zwingend mit den Maßstäben der Europäischen Kommission übereinstimmen. Sie basiert auf zwischen den Richtlinien und Mitgliedstaaten konsistenten Kriterien.

Tallberg 2002; wenige Jahre: Sverdrup 2003; Pridham und Cini 1994), *Politikinstrumente* (Vertragstext, Richtlinien, Betrug), *Stufen* des Vertragsverletzungsverfahrens (einige oder alle der Stufen: Fristsetzungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahme, Anrufung des EuGH, Urteil durch den EuGH¹¹), *Gründe* für das Verfahren (Nicht-Notifizierung, inhaltliche Mängel, Nicht-Anwendung) oder *Längen* des Vertragsverletzungsverfahrens (entweder als Ganzes oder für die verschiedenen Schritte). Daten werden aggregiert, ohne Mehrfachnennungen zu berücksichtigen (z.B. Audretsch 1986; Tallberg 2002), Durchschnitte werden für unterschiedliche Grundgesamtheiten berechnet (EU 10, 12 oder 15, manchmal werden kleine Mitgliedstaaten ganz ausgelassen, wie Luxemburg: Lampinen/ Uusikylä 1998; oder Österreich: Mbaye 2001). Schließlich werden Zeitreihen für Vertragsverletzungsverfahren (für viele: Mendrinou 1996) neben punktuellen Betrachtungen des Datenbestands für einzelne Zeitpunkte verwendet (z.B. Ciavarini Azzi 2000). Bei dieser Vielzahl divergierender Kriterien – die nicht klar abgegrenzt werden – ist nicht verwunderlich, dass die Forschungsergebnisse zur Rechtsdurchsetzung in der Europäischen Union divergieren. So attestiert eine ältere Studie: „the Community (is) facing a *growing* and acute problem of non-implementation and enforcement“ (Krislov et al. 1986: 61, Hervorhebung MH). Jüngere Forschungsarbeiten beschreiben mangelnde Rechtsdurchsetzung und Regelbefolgung als „serious threat“ (Lampinen/Uusikylä 1998: 249), als „significant systemic phenomenon“ (Mendrinou 1996: 1), oder optimistischer als „modest“ (Börzel 2001: 804) bzw. im Vergleich zur Durchsetzung von nationalem oder internationalem Recht sogar als relativ erfolgreich (Neyer/Zürn 2001: 6).

Indem inkonsistente Rechtsdurchsetzung als Abweichung von den von der Europäischen Kommission selbst formulierten Handlungsregeln¹² betrachtet und mit der Empirie aus 90 Fällen verglichen wird, kann hier erstmals in der Europaforschung diskutiert werden, ob und warum manche Mitgliedstaaten weniger streng behandelt werden und ob es ein Muster oder gar eine klare Politik der Durchsetzung europäischen Rechts durch die supranationale Ebene gibt. Die folgende Tabelle zeigt Abweichungen zwischen dem beobachteten und dem zu erwartenden Verhalten der Europäischen Kommission.

In 29 Fällen waren keine Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen notwendig, weil

-
- 11 So argumentiert Mbaye (2001), Vertragsverletzungsverfahren, die nicht bis zu einem Urteil des Europäischen Gerichtshof führen, seien Fälle ungewollter Nicht-Befolgung und als solche unbedeutend für die Analyse.
- 12 Vertragsverletzungsverfahren gelten als ‚inkonsistent‘, wenn ein Jahr nach Ende der Umsetzungsfrist kein Fristsetzungsschreiben an einen Mitgliedstaat verschickt wurde, der nicht notifiziert hat; wenn ein Jahr nach inhaltlich falscher Notifizierung kein Fristsetzungsschreiben wegen inhaltlicher Mängel verschickt wurde; und wenn im Folgenden mehr als ein Jahr vergeht, bevor die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet wird (vgl. interne Handlungsvorschriften in: Secrétariat Général 1993; 1998: 4).

der Mitgliedstaat die EG-Richtlinie pünktlich und korrekt in nationales Gesetz umgesetzt hatte. In 48 der übrigen 61 Fälle (79 %) handelte die Europäische Kommission nicht so, wie man es gemäß der Vertragsgrundlage oder der von ihr selbst formulierten Standards erwarten sollte – sie ist also selbst ein ‚non-complier‘. Dabei wurde zwischen Fällen unterschieden, in denen ‚kein Vertragsverletzungsverfahren‘ eingeleitet wurde, obwohl der jeweilige Mitgliedstaat die Richtlinie nicht oder nicht pünktlich transponierte (12, bzw. 20 %), und Fällen, in denen ein ‚inkonsistentes Vertragsverletzungsverfahren‘ erfolgte (36, bzw. 59 %). In diesen Fällen wurde entweder der zeitliche Abstand zur nächsten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nicht eingehalten oder das Verfahren wurde abgebrochen, ohne dass die Umsetzung korrekt abgeschlossen worden war. Nur in 13 Fällen (21 %) erfolgte ein ‚konsistentes Vertragsverletzungsverfahren‘, und der Mitgliedstaat hat inzwischen korrekt umgesetzt.

Obwohl also in der Mehrzahl der Fälle – zumindest temporär – ein Regelbruch erfolgt, schöpft die Europäische Kommission ihren vertraglich festgeschriebenen Handlungsspielraum in Form eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht systematisch aus. Warum werden Vertragsverletzungsverfahren nicht Schritt für Schritt konsistent durchgeführt, bis Regelbefolgung hergestellt ist (sondern enden, wenn der Mitgliedstaat in Teilen oder oberflächlich seinen Regelungsbestand angepasst hat)? Ist dies auf spezifische Interessen der Mitgliedstaaten zurückzuführen, die in der Konsequenz die supranationale Ebene an einer eigenständigen Rechtsdurchsetzung hindern? Welche anderen institutionellen (oder Interessen-basierten) Erklärungsvariablen bestimmen das Zusammenspiel der Ebenen und schränken die Macht der Europäischen Kommission ein bzw. weiten sie respektive aus?

Legende:

- „■“ es wurde kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (12)
- „x“ das Vertragsverletzungsverfahren war nach der genannten Operationalisierung inkonsistent (36)
- „□“ das Vertragsverletzungsverfahren war nach der Operationalisierung konsistent und der Verstoß wurde inzwischen behoben (13)
- „-“ kein Vertragsverletzungsverfahren notwendig (29)

Tabelle 3: Diskrepanz zwischen der Regelbefolgung der Mitgliedstaaten und den durch die Europäische Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren

Richtlinie und Umsetzungsfrist	91/533 Nachweis (30/06/93)	92/85 Mutterschutz (19/10/94)	93/104 Arbeitszeit (23/11/96)	94/33 Jugendarbeitsschutz (22/06/96)	96/34 Elternurlaub (03/06/98 bzw. 15/12/99)	97/81 Teilzeitarbeit (20/01/00 bzw. 07/04/00)	Summe mangelhafter Verfolgungen/Mitgliedstaaten
A	–	x	x	x	–	–	3
B	x	□	x	■	–	■	4
D	x	x	x	–	x	–	4
DK	–	–	x	–	■	–	2
E	■	x	–	–	■	■	4
F	x	x	x	x	–	–	4
FIN	–	x	–	■	–	■	3
GB	□	–	x	x	□	–	2
GR	□	x	x	□	x	–	3
I	x	x	□	□	□	–	2
IRL	□	x	x	■	x	–	4
LUX	x	x	x	x	x	–	5
NL	□	–	–	■	–	–	1
P	□	x	x	x	□	■	4
S	–	x	x	□	–	■	3
Summe mangelhafter Verfolgung/Richtlinie	6	11	11	9	6	5	48

2.3 *Determinanten supranationaler und nationaler Handlungsräume*

2.3.1 Nationalstaatliche Interessen

Wenn es Nationalstaaten möglich sein sollte, Einfluss auf die Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission zu nehmen, dann sollten besonders große und mächtige Mitgliedstaaten in der Lage sein zu verhindern, dass Vertragsverletzungsverfahren gegen sie durchgeführt werden.¹³ In unserem Sample sollten diese Staaten somit seltener Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren sein, oder diese Verfahren sollten nur schleppend durchgeführt werden.

Wie oben gezeigt, variiert die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren stark zwischen Mitgliedstaaten. In anderen Studien zeigt sich, dass die Verteilung tendenziell auch über andere Politikfelder gleich bleibt (für viele: Mendrinou 1996). Die südeuropäischen Mitgliedsländer (mit Ausnahme Spaniens) sowie Frankreich und Belgien sind insgesamt deutlich häufiger Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren als ihre skandinavischen Partner. Für den Bereich der Sozialpolitik beschrieb der damalige Kommissar P. Flynn 1997 die Implementierungs-Performanz von Luxemburg, Frankreich, Griechenland und Italien als „lagging behind“ (Commission of the European Communities 1997). Die Segregation der Mitgliedstaaten wird in der Forschungsliteratur dann häufig mit plastischen Begriffen wie „pace setters“, „foot draggers“ und „fence sitters“ (Börzel 2002) oder „leaders, laggards“ und „best performing“ (Kassim 2001: 52), „bad boys“ (Colchester/Buchan 1990: 140) und „good-guys“ (de Wilde d’Estmael 1996), „law abiding“ Staaten und „worst culprits“ (Miles 2001: 154) umschrieben.

Betrachtet man Tabelle 3, dann fällt zunächst auf, dass die Mitgliedstaaten, gegen die besonders häufig (4 bis 5 Mal) kein oder ein inkonsistentes Vertragsverletzungsverfahren geführt wurde, in der Tat zu den ‚größeren oder mächtigeren‘ Staaten gehören. In Frankreich und Deutschland sowie Spanien wird keiner der jeweils vier Verstöße gemäß den Regeln der Europäischen Kommission verfolgt. Allerdings lässt sich gleichzeitig auch gegenüber weniger ‚mächtigen‘ Mitgliedstaaten wie Österreich, Finnland oder dem kleinsten, Luxemburg, eine ähnlich nachlässige Durchsetzungspolitik beobachten. So wird in Österreich und Finnland keiner der jeweils drei Verstöße

¹³ So findet sich bei Tanja Börzel folgende Passage: „Thus, the Commission may treat some member states more carefully than others because they are more powerful; for example, they make significant contributions to the EU budget or dispose of considerable voting power in the Council, or their population is very ‚Eurosceptic‘ and the Commission is careful to avoid upsetting public opinion in these member states by officially shaming them for non-compliance with European Law“ (2001: 812; vgl. Neyer/Zürn 2001: 7).

konsistent gehandelt, und in Luxemburg werden alle fünf Verfahren nicht entsprechend der Vorgabe geführt. Im Umkehrschluss der oben gemachten Annahme sollten in erster Linie kleine und weniger einflussreiche Mitgliedstaaten Gegenstand einer konsistenten Verstoßverfolgung sein. In unserem Sample bestätigt sich dies jedoch nicht. Mit Italien, Griechenland und Großbritannien ist die Gruppe der Länder, in denen die konsistenteste Verstoßverfolgung erfolgt (in zwei von vier, zwei von fünf und drei von fünf Fällen wird eine inkorrekte oder unpünktliche Notifizierung mit der vorhergesehenen Kommissionspolitik beantwortet) hinsichtlich ihrer Größe relativ heterogen. *Kurz, die Annahme, dass große und mächtige Mitgliedstaaten mehr Einfluss auf die Rechtsdurchsetzungspolitik der Kommission nehmen können, trifft für die untersuchten Fälle nicht zu.*

Vielmehr zeigen die Transpositionsprozesse in den Mitgliedstaaten (Leiber 2005; Treib 2004; Hartlapp 2005 (i.E.)), dass die ungleiche Verteilung der Anzahl und Dauer von Vertragsverletzungsverfahren mit der unterschiedlichen Regelbefolgung der Mitgliedstaaten zu erklären ist. Tabelle 2 bestätigt zwar, dass gegen Frankreich, Luxemburg und Italien besonders lang andauernde Vertragsverletzungsverfahren geführt werden (mehrfache Anrufung des Europäischen Gerichtshofes) und dass (neben diesen Staaten) auch gegen Großbritannien, Griechenland und Portugal häufiger ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde (jeweils sechs Fristsetzungsschreiben) als gegen die verbleibenden Mitgliedstaaten. Sieht man genauer hin, ist diese Häufung der Verfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten aber nicht mit einer systematischen Benachteiligung oder Bevorzugung nationalstaatlicher Interessen zu erklären. Anhand von Tabelle 3 wird nämlich deutlich, dass es auch unter diesen ‚bad guys‘ Fälle gibt, in denen trotz Verstoß kein Verfahren eingeleitet wurde (Teilzeitarbeit in Portugal) oder nur inkonsistent ausgeführt wurde (siehe oben).

Eine inhaltliche Analyse macht deutlich, dass es sich in allen Fällen, die vor den Europäischen Gerichtshof gelangten, um signifikante Verstöße handelte. So hatte z.B. Luxemburg ein Kernstück der Mutterschutz-Richtlinie, die individuelle Risikoevaluierung und damit die Grundlage der Regelungsphilosophie der EG-Richtlinie, nicht umgesetzt. Außerdem wurden ganze Gruppen von Frauen unzulässig vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, weil sie nicht dem Sozialversicherungssystem angehörten (Leiber 2005). In anderen Fällen, wie z.B. der Arbeitszeit-Richtlinie in Italien, verstrichen annähernd zehn Jahre, bis die Transposition der europäischen Richtlinie erfolgte (Leiber 2005). *Die Europäische Kommission ist gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten nicht systematisch strenger, vielmehr sind die Ver-*

*tragsverletzungsverfahren die Reaktion auf besonders schlechte Rechtsbefolgung einzelner Mitgliedstaaten.*¹⁴

Im Einzelfall nutzt die Europäische Kommission auch andere Instrumente als das Vertragsverletzungsverfahren. Z.B. fanden in Griechenland in den 1980er- und 90er-Jahren regelmäßig kooperative ‚Paketsitzungen‘ zwischen hohen Kommissionsbeamten und Vertretern der nationalen Administration statt (Interview KOM2, s.a. Europäische Kommission 2002). Instrumente mit *management*-Charakter werden von der supranationalen Ebene besonders gerne und häufig dort eingesetzt, wo die Implementierungsprobleme eines Mitgliedstaates in der Summe auf Interpretationsfragen, ineffiziente Verfahrensabläufe und Mängel im administrativen Apparat zurückzuführen sind. Sind Implementierungsprobleme hingegen in konkreter Opposition gegen europäische Regelungen begründet, dann ist diese Strategie nicht Erfolg versprechend. Der Widerstand nationaler Akteure (besonders wenn diese nicht zur Regierung gehören) wird sich kaum über diese Sitzungen beeinflussen lassen. Das bedeutet aber auch, dass diese strategischen Entscheidungen im Einzelfall als Bevorzugung des Mitgliedstaates erscheinen können, wenn lediglich die offiziellen Vertragsverletzungsverfahren in den Blick genommen werden. Hier zeigt sich einmal mehr, dass Rechtsdurchsetzungspolitik stark von der Interaktion der supranationalen und nationalen Ebene bestimmt wird – es macht deshalb wenig Sinn, lediglich eine Ebene zu analysieren.

2.3.2 Administrative Ressourcen

In der Europaforschung wird häufig argumentiert, dass mangelnde Ressourcen der Europäischen Kommission die ineffiziente Rechtsdurchsetzung begründen. Dabei wird angeführt, dass der Apparat in Brüssel im Vergleich zu nationalen Verwaltungen relativ klein sei (z.B. Docksey/Williams 1994: 119; Spencer 1994a: 65). Besonders der Juristische Dienst ist mit 200 Angestellten deutlich unterbesetzt. Zudem musste er seine Ressourcen lange Zeit auf die erfolgreiche Vollendung des Binnenmarkts verwenden (Nugent 2001: 156). Entgegen der nahe liegenden Annahme, dieser Ressourcenmangel führe zu einem Mangel an Wissen über Implementierungserfolg oder -misserfolg in den einzelnen Mitgliedstaaten, zeigen detaillierte Umsetzungsberichte zu den sechs untersuchten Richtlinien¹⁵, dass der Wissensstand der Europäischen Kommission über Implementierungsmängel deutlich größer ist, als die Zahl

¹⁴ Das bedeutet aber nicht, dass im Umkehrschluss schlechte Rechtsbefolgung immer zu einem Vertragsverletzungsverfahren führt.

¹⁵ Für alle hier untersuchten EG-Richtlinien lag bei Abschluss der Studie (Sommer 2003) ein offizieller (Nachweis-, Arbeitszeit- und Mutterschutz- Richtlinie) oder inoffizieller Implementierungsbericht (Jugendarbeitsschutz-, Elternurlaubs- und Teilzeitarbeits-Richtlinie) vor, in welchem Defizite der Implementierung (teils kritisch, teils diplomatisch) angesprochen werden.

der Vertragsverletzungsverfahren vermuten lässt. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, zwischen Ressourcen zum Informationserwerb und Ressourcen zur Politikexekution zu unterscheiden. Auch wenn eine Notifizierung fristgerecht und vollständig erfolgt, ist nicht gesichert, dass dem zuständigen Beamten die inhaltliche Kontrolle der Rechtstexte in allen Sprachen möglich ist. Besonders kompliziert sind Ermessens- oder Auslegungsfragen in einer anderen Rechtskultur. Hinzu kommt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung in der Regel kein Vertragsverletzungsverfahren gegen eine inkorrekte oder unvollständige Notifizierung eines Mitgliedstaates eingeleitet wird, ohne die rechtliche Situation in den anderen Ländern zu berücksichtigen. Das Verfahren verzögert sich also so lange, bis auch der umfangreichste und komplexeste Rechtstext übersetzt und ausgewertet wurde. Das kann lange dauern, denn bei föderalen Staaten mit unterschiedlicher Ländergesetzgebung umfassen die Notifizierungsmaßnahmen manchmal Hunderte von Seiten. Ein hoher Kommissionsbeamte erklärte aufgebracht: „If you look at the health and safety field, for example, you could recruit a person only who has to work all his time on Austria“ (Interview KOM1).¹⁶

Auch Ressourcenknappheit in einzelnen Teilen der Verwaltung in Brüssel reicht also prinzipiell aus, um den Handlungsrahmen der supranationalen gegenüber der nationalen Ebene einzuschränken und ein ausbleibendes oder nur zögerlich ablaufendes Vertragsverletzungsverfahren zu erklären. Denkbar ist auch, dass angesichts mangelnder Ressourcen die mühsame und potenziell Konflikt behaftete Rechtsdurchsetzung weniger dringend erscheint als etwa Erweiterungsfragen der EU oder weniger Gewinn bringend als die Verhandlung neuer Rechtsakte. *Mangelnde Rechtsdurchsetzung ist hier nicht auf einen Interessenkonflikt zwischen nationaler und supranationaler Ebene zurückzuführen, denn selbst wenn das Budget der supranationalen Ebene insgesamt beschränkt ist, so ist der beobachtete Ressourcenmangel hier wohl eher auf interne Prioritätensetzung zurückzuführen.*

Dies bedeutet aber auch, dass die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission zwischen Generaldirektionen (und somit zwischen Politikfeldern) oder sogar innerhalb eines Politikfeldes (Unterschiede zwischen den Ressourcen und Prioritäten verschiedener Abteilungen) variieren sollte.¹⁷ Bei den hier untersuchten Richtlinien war innerhalb der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales die Abteilung für Geschlechtergleichstellung besonders effizient in der Ahndung von Regelverstößen mit Verletzungsverfahren. Kurz, die Wahrscheinlichkeit, dass Missachtung einer europäischen

¹⁶ Bei den erwähnten Sprachproblemen oder juristischen Auslegungsfragen muss der zuständige Beamte darüber hinaus durch Übersetzungsdienst und Juristischen Dienst unterstützt werden.

¹⁷ So war in der Vergangenheit die Generaldirektion Binnenmarkt besonders aktiv in der Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren, um zu verhindern, dass Implementierungsmängel das Kernprojekt der EU-Integration, den gemeinsamen Markt, gefährden würden (Interview KOM2).

Regel auch mit einem Verletzungsverfahren bestraft wird, variiert zwischen Politikfeldern und Abteilungen.

Bei differenzierter Analyse der Daten ist schließlich noch ein weiteres Ergebnis von Interesse für die Frage nach dem Zusammenspiel von supranationaler und nationaler Ebene in diesem Bereich: Es gibt einen starken Bias zugunsten von Vertragsverletzungsverfahren, die wegen Nicht-Notifizierung eingeleitet wurden (66 %). Dies passt gut zu dem Argument, dass mangelnde Ressourcen zur Politikexekution die Rechtsdurchsetzung einschränken. Die Frage, ob ein Mitgliedstaat notifiziert hat oder nicht, ist klar und schnell mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantworten und kostet relativ wenige Ressourcen. In den von uns untersuchten 90 Fällen wurde dieser Bias aber auch mit einer ‚Notifizierungs-Befolgung‘ oder ‚tick the boxes implementation‘ (Richardson 1996: 282) beantwortet. Weil die Mitgliedstaaten wissen, dass in vielen Fällen die Inhalte der Umsetzung nicht oder erst deutlich später kontrolliert werden, notifizierten sie beispielsweise ein Reformprojekt, das gerade in der Diskussion war, dann aber nicht angenommen wurde (Nachweis-Richtlinie in Belgien); ein Gesetz, von dem man wusste, dass es nicht den gleichen Geltungsbereich hat wie die EG-Richtlinie (Arbeitszeit-Richtlinie in Belgien); oder alte Gesetze, die der entsprechenden EG-Richtlinie in wichtigen Punkten nicht genügten, während der Transpositionsprozess gerade erst anlief (Jugendarbeitsschutz-Richtlinie in Portugal). Auch das Fehlen von Durchführungsverordnungen und die dadurch entstehenden Anwendungsprobleme sind einer nur oberflächlichen Rechtsbefolgung zuzuordnen. Vor diesem Hintergrund ist Spanien bisher nur einmal mit einem Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert worden, obwohl wir wissen, dass in weiteren drei Fällen die Umsetzung inkorrekt war (Hartlapp 2005 (i.E.)). Im Gegensatz dazu wurde gegen Italien eine Vielzahl (sieben) von Vertragsverletzungsverfahren initiiert – bis auf ein Verfahren alle wegen Nicht-Notifizierung.¹⁸ *Insgesamt ist die supranationale Ebene in diesen Fällen oft nur vermeintlich der Regisseur, während die Mitgliedstaaten doch in ihrem eigenen Interesse agieren.*

2.3.3 Wechsel der Durchsetzungspolitik

Der letzte Punkt weist bereits darauf hin, dass die Handlungsspielräume der beiden Untersuchungsebenen nicht fix sind, sondern dass die Rolle von Marionette oder Regisseur im Zeitverlauf zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Regierungen wechseln kann. So hat sich die Effi-

¹⁸ Weil in diesem Punkt offensichtlich wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, unterscheidet sich die tatsächliche Regelbefolgung also nicht nur in ihrem Volumen, sondern auch in ihrer Verteilung von der zu beobachtenden Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission. Aggregierte Kommissionsdaten über Vertragsverletzungsverfahren geben somit keine proportionale Verteilung der Regelverstöße in den Mitgliedsstaaten wieder.

zienz der internen Kommissionsabläufe zu Vertragsverletzungsverfahren im Untersuchungszeitraum gesteigert. Wichtige Reformschritte gingen 1993, 1996 und 1998 vom Generalsekretariat aus und zielten auf eine effizientere Koordination zwischen Kollegium, Generaldirektionen und Juristischem Dienst sowie grundsätzlich auf kürzere Fristen zwischen den Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens.¹⁹ Fälle, in denen der Mitgliedstaat die Umsetzungsmaßnahme nicht fristgerecht notifiziert, beantwortet die Europäische Kommission mit einer im Untersuchungszeitraum immer stringenter werdenden Rechtsdurchsetzungspolitik. Auch bei der Rechtsdurchsetzung wegen inhaltlicher Mängel ist es kein Zufall, dass die Fälle, in denen ein Handeln der Europäischen Kommission beobachtet werden konnte, alle in der Zeit nach 1998 liegen. Bis zu diesem Zeitpunkt, also über 40 Jahre der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft, erfolgte im Bereich der Sozialpolitik keine systematische Verfolgung inhaltlicher Mängel.²⁰

Zeitlich passt die interne ‚Verschärfung‘ der Durchsetzungspolitik mit einer externen ‚Verschärfung‘ in Form von Sanktionsmöglichkeiten zusammen. Wie oben ausgeführt, können seit dem Maastrichter Vertrag (1993 bzw. 1997) Verstöße spät, aber effektiv mit sensiblen Sanktionen geahndet werden. Kurz, die supranationale Ebene arbeitete an einer Ausdehnung ihrer formalen Handlungsmacht. Auch informelle Instrumente der Druckausübung werden inzwischen vermehrt eingesetzt. So wurde in einem zentralen Reformpapier des Generalsekretariats von 1996 ausdrücklich betont, dass *naming and shaming* über Pressemitteilungen immer dann die Regel sein soll, wenn das Kolleg keine gegenteilige Entscheidung trifft (Sécretariat Général 1996: 7).

¹⁹ Bis 1993 wurden die Listen mit Vertragsverletzungsverfahren nur zweimal im Jahr den Kabinetten der Kommissare vorgelegt (Sécretariat Général 1993: 6). Seither werden die entsprechenden Dossiers einmal im Quartal aufgenommen (Sécretariat Général 1998). Insgesamt wird angestrebt, eine eineinhalbj hrige Frist zwischen Fristsetzungsschreiben und Anrufung des Europäischen Gerichtshofes einzuhalten (Sécretariat Général 1998: 4).

²⁰ „Die Kommission befasst sich nunmehr mit dem qualitativen Aspekt, d. h. sie untersucht Fälle nicht konformer Umsetzung und bemüht sich um Korrekturen. Des Weiteren arbeitet sie an der Verfolgung mangelhafter Umsetzungspraktiken, wie sie in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der hochrangigen Sachverständigengruppe zu Fragen der Freizügigkeit darlegt.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999; vgl. Commission Européenne 2001: 95)

Wie lässt sich diese Veränderung der Rechtsdurchsetzungspolitik in Form der Ausdehnung der supranationalen Handlungsmacht begründen? Eine mögliche Erklärung ist zunehmender Druck anderer supranationaler Akteure wie des Europäischen Parlaments (1997; 1996; Bulletin EU 1998) und des europäischen Ombudsmanns (Södermann 2001) oder intergouvernementaler Akteure wie des Rats²¹ oder einzelner Mitgliedstaaten (Sécretariat Général 1998: 2).²² War die Kritik zunächst diffus auf eine Verbesserung der Implementierung gerichtet, bezieht sie sich jetzt zunehmend auf die mangelhafte inhaltliche Kontrolle und besonders vielfältige Implementierungsprobleme in bestimmten Sektoren (Europäisches Parlament 1996). *Insgesamt erweiterten sich die eigenständigen Handlungsräume der supranationalen Ebene im Zeitverlauf. Dies geschah jedoch nicht (oder nicht nur) durch eigenen Antrieb, sondern lag auch im Interesse der nationalen Ebene, die – wenngleich im Einzelfall potenziell negativ betroffen – insgesamt für eine Verbesserung der tatsächlichen Regeldurchsetzung eingetreten ist.*

2.3.4 Geschickte Nutzung subnationaler Interessen

Neben der Neuorientierung der Verwaltungspraxis bemüht sich die Europäische Kommission parallel um eine Erhöhung der Aufdeckungen von Verstößen. Diese Maßnahmen lassen sich unterteilen in eigene Bemühungen der Europäischen Kommission und Bemühungen, das *whistle blowing* subnationaler Akteure (also das Aufdecken und Melden von Verstößen durch Dritte) zu stimulieren.²³

Ein konkretes Beispiel bietet die Umsetzung der Elternurlaub-Richtlinie in Irland, wo der Gewerkschaftsdachverband ICTU (*Irish Congress of Trade Unions*) die Europäische Kommission auf inhaltliche Umsetzungsmängel aufmerksam machte.²⁴ Diese leitete nach Rücksprache mit den europäischen Sozialpartnervereinigungen (nur neun Monate nach Ende der Umsetzungs-

²¹ Die Regierungen der Mitgliedstaaten forderten die Kommission sowohl in Amsterdam (Ratssitzung am 16./17. Juni 1997) als auch in Cardiff (Ratssitzung am 15./16. Juni 1998) auf, die Verstoßverfolgung zu verbessern und vor allen Dingen zu beschleunigen (Sécretariat Général 1998: 2).

²² Hinzu kommt, dass eine Verbesserung der Rechtsdurchsetzungspraxis in den späten 90er-Jahren unter einem ‚günstigeren Stern steht‘ als zuvor. Durch einen Rückgang der von der Kommission damals insgesamt (über alle Politikfelder) eingebrachten Richtlinien (Wessels 2000) werden Ressourcen frei. Gleichzeitig haben Generaldirektionen und Kommissare seit dem Rücktritt der Santer-Kommission (1999) und im Zuge der Governance-Debatte um die Zukunft Europas einen größeren Legitimitätsbedarf (für viele: Majone 2002: 329).

²³ So kann jeder EU-Bürger im Internet ein Standardformular für die Einreichung von Beschwerden herunterladen und via den Ombudsmann oder über den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments gegen nationale Regierungen lancieren.

²⁴ Im nationalen Umsetzungsprozess hatte ICTU sich bei einer Fristenregelung nicht gegen die irische Regierung durchsetzen können (Treib 2004).

frist) ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Irland lenkte ein, reformierte seine Gesetzgebung, und das Verfahren wurde eingestellt. Auch im Fall Großbritanniens besteht ein Zusammenhang zwischen zügiger Durchsetzungspolitik und der aktiven Rolle subnationaler Interessen. Hier leitete die Europäische Kommission das Vertragsverletzungsverfahren ein, nachdem der *Trade Union Congress* (TUC) in einem Vorabentscheidungsverfahren den Europäischen Gerichtshof angerufen hatte (Treib 2004).²⁵ Ohne die subnationale Ebene hätte die Europäische Kommission ihre Handlungsmacht hier nicht ausdehnen können. *Es handelt sich deshalb nicht um einen wirklich eigenständigen Handlungsspielraum, wengleich im Effekt der Nationalstaat davon abgehalten wird, sein eigenes Spiel zu spielen.*

Eine quantitative Analyse ergibt, dass der Mechanismus über die genannten Richtlinien und Länder hinaus auch für andere Fälle Gültigkeit besitzt. 1999 wurden insgesamt 2270 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. 924 gehen auf punktuelle Beschwerden nationaler Akteure zurück, die sich an die Europäische Kommission wandten, weil europäisches Recht nicht oder nicht korrekt im Nationalstaat implementiert worden war (Ausschuss für Recht und Binnenmarkt 2001: 7; s.a. Börzel 2000: 29).

3. Zusammenfassung

Dieser Beitrag diskutiert, wie die Europäische Kommission die auf europäischer Ebene formulierten Politiken durchsetzen und so die alltägliche Politik auf der nationalen Ebene auch als ein „Regisseur“ (vgl. Bauer/Voelzkow in diesem Band) mitgestalten kann. Am konkreten Beispiel der Implementierung von arbeitsrechtlichen EG-Richtlinien wurde dazu Schritt für Schritt analysiert, inwieweit Durchsetzungspolitik intergouvernementalen oder supranationalen Charakter hat.

Im EG-Vertrag sind weitläufige Kompetenzen der Europäischen Kommission festgelegt, die bei unpunktlicher oder inkorrektur Transposition die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ermöglichen. An dessen Ende stehen empfindliche finanzielle Sanktionen. Gleichzeitig kann die supranationale Ebene über andere Mechanismen – wie über ein *scoreboard* der Implementierungserfolge oder gezieltes *naming and shaming* – den Druck auf unwillige Mitgliedstaaten erhöhen. In den Fällen, in denen die Europäische Kommission diese Handlungsoptionen voll ausschöpft, ist Regelbruch in der Praxis langfristig kein gangbarer Weg für den betroffenen Mitglieds-

²⁵ Im Gegensatz dazu wurde die Europäische Kommission bisher in anderen Fällen, in denen sich keine Koalition mit subnationalen Akteuren beobachten lässt, bisher nicht aktiv – und das, obwohl eine korrekte Umsetzung teilweise erst mit erheblicher Verspätung (Spanien, Frankreich) erfolgte oder diese noch immer Mängel aufweist (Frankreich, wo kein *force majeure*-Urlaub für Familienmitglieder existiert).

staat mehr.

Die Analyse der Rechtsdurchsetzung von sechs arbeitsrechtlichen EG-Richtlinien in allen 15 Mitgliedstaaten zeigt aber, dass das Alltagsgeschäft der Rechtsdurchsetzung von anderen Faktoren erschwert wird. Oft wird eine unpünktliche oder inkorrekte Transposition gar nicht mit einem Vertragsverletzungsverfahren geahndet (20 %), oder das Vertragsverletzungsverfahren folgt nicht den internen Regeln, welche die Kommission selbst aufgestellt hat (59 %). Obwohl die Verteilung der Fälle unterbliebener oder schleppender Durchsetzung ungleich ist, ergibt sich kein systematisches Muster zugunsten einer stärkeren Einflussnahme der größeren Mitgliedstaaten. So bleibt die unpünktliche und inkorrekte Implementierung europäischer Richtlinien auch in Deutschland, Frankreich und Spanien besonders oft unbeantwortet. Aber auch gegenüber weniger ‚mächtigen‘ Mitgliedstaaten wie Österreich, Finnland oder Luxemburg ist die Durchsetzungspolitik vergleichbar nachlässig. Eine Erklärung für die unzureichende Rechtsdurchsetzung liegt nicht (oder nur in Ausnahmefällen) auf der Ebene konkreter nationaler Interessen und Einflussnahme.

Die Rechtsdurchsetzung bleibt in der Praxis vielmehr deshalb eingeschränkt, weil die Europäische Kommission ihre begrenzten Ressourcen nicht so einsetzt, dass die Implementierungserfolge und -fehler in den Mitgliedsstaaten mit einer angemessenen Rechtsdurchsetzungspolitik beantwortet werden. Insgesamt wurde die Durchsetzungspolitik im Zeitverlauf zwar bei unpünktlicher Umsetzung stringenter und bei inhaltlichen Mängeln aufmerksamer, trotzdem erfolgt bis heute keine systematische inhaltliche Verstoßverfolgung. Viele Mitgliedstaaten nutzten dies zur „tick the boxes implementation“ (Richardson 1996: 282), denn auch die Übermittlung einer inkorrekten Transpositionsmaßnahme schützt unter diesen Voraussetzungen zumindest vorläufig vor einem Vertragsverletzungsverfahren. Kurz, was die supranationale Ebene an Handlungsraum bei unpünktlicher Umsetzung gewonnen hat, wird ihr von manchen Mitgliedstaaten via ‚pro forma‘-Implementierung wieder ‚durch die Hintertür‘ abgenommen. Aber es gibt noch andere Wege, über die die Europäische Kommission versucht, ihre Durchsetzungspolitik effektiver zu gestalten. So konnte die Europäische Kommission zumindest in manchen Bereichen erfolgreich subnationale Interessen aktivieren, um besser über Umsetzungsmängel informiert zu werden (*whistle blowing*).

Zusammenfassend wurde deutlich, dass die supranationale Ebene mittels der Vertragsverletzungsverfahren sehr wohl ein rechtliches Instrument in der Hand hat, mit dem sie das nationale Spiel der Mitgliedstaaten lenken könnte. Kritisch bewertet fehlt ihr in der Praxis aber (noch) der Wille, Rechtsdurch-

setzung über Vertragsverletzungsverfahren wirklich zur Priorität zu machen und ausreichend Ressourcen aufzubringen.

Literatur:

- AE: EU/Environment. In: Agence Europe, N° 8020, 2001, S. 7.
- AE: EU/Social Affairs. In: Agence Europe, N° 8369, 2002, S. 6.
- Audretsch, H. A. H. (1986): Supervision in European Community Law. Observance by the Member States of Their Treaty Obligations – A Treatise on International and Supra-National Supervision. Amsterdam: Elsevier Science.
- Ausschuss für Recht und Binnenmarkt (2001): Arbeitsdokument über den siebzehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999). Teil I bis VI. (KOM (2000) 92-C5-0381/2000-2000/2197(COS)), Europäisches Parlament (22.1.2001).
- Börzel, Tanja A. (2000): Private Actors on the Rise? The Role of Non-State Actors in Compliance with International Institutions. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Working Paper.
- Börzel, Tanja A. (2001): Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artifact? In: Journal of European Public Policy 8 (5), S. 803-824.
- Börzel, Tanja A. (2002): Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: Journal of Common Market Studies 40 (2), S. 193-214.
- Börzel, Tanja A. (2002): Wenn sich Staaten nicht an die Regeln halten. Gewollte und ungewollte Regelverstöße gegen das EU-Gemeinschaftsrecht. Projektantrag.
- Breit, Ernst (Hrsg.) (1988): Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum? Bonn: Europa Union Verlag.
- Breit, Ernst (Hrsg.) (1989): Für ein soziales Europa, Binnenmarkt '92 (Gemeinsames Symposium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des DGB am 23.9.1988 in Köln). Köln: Bund-Verlag.
- Bulletin EU (1998): Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1/7). Entschließung des Europäischen Parlaments zum XIV. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1996). In: Bulletin EU 1/2.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter (1993): Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: International Organization 47 (1), S. 41-76.
- Busch, Klaus (1988): Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 2, S. 147-156.
- Busch, Klaus (1997): Europäische Sozialpolitik – das Korridormodell. Vorstudie, Bramsche.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe (2000): The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In: Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.): European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford: Oxford University Press, S. 52-67.

- Colchester, Nicholas/Buchan, David (1990): *Europe Relunched. Truths and Illusions on the Way to 1992*. London: Hutchinson.
- Commission Européenne (2001): *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne*. Bruxelles: Secrétariat Général de la Commission des Communautés Européennes (25.07.2001).
- Commission of the European Communities (1997): *Commission to Bring Infringement Proceedings against 14 Member States in the Social Field*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Däubler, Wolfgang (1988): *Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 39 (8), S. 459-467.
- de Wilde d'Estmael, Tanguy (1996): *Belgium*. In: Rometsch, Dietrich/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, S. 37-60.
- Docksey, Christopher/Williams, Karen (1994): *The Commission and the Execution of Community Policy*. In: Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.): *The European Commission*. London: Longman, S. 117-145.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1987): *Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten*. In: Capotorti, Francesco (Hrsg.): *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Baden-Baden: Nomos, S. 205-226.
- Europäische Kommission (2002): *Mitteilung der Kommission zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts*. KOM (2002) 725endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäisches Parlament (1996): *Entschließung des Europäischen Parlaments zum zwölften Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1994)*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (4.3.1996).
- Europäisches Parlament (1997): *Entschließung des Europäischen Parlaments zum dreizehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1995)*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (24.2.1997).
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone (2005 (i.E.)): *Complying with Europe? The Impact of EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FT (1997): *Brussels Move To Shame EU States Over Single Market*. In: *Financial Times* (16.2.1997).
- Hartlapp, Miriam (2005 (i.E.)): *Rechtsdurchsetzung in der europäischen Sozialpolitik. Die Praxis der Mitgliedstaaten und ihre Kontrolle durch die europäische Kommission. Politik, Recht, Verbände: Bedingungen und Grenzen der Umsetzung der europäischen Sozialpolitik, Band 2*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kassim, Hussein (2001): *Internal Policy Developments*. In: *Journal of Common Market Studies*, 39 (Annual Review), S. 51-73.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): *Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Artikel 171 EG-Verfahren*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (28.2.1997).

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): Sechzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1998). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (7.12.1999).
- Krislov, Samuel/Ehlermann, Claus-Dieter/Weiler, Joseph (1986): The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community. In: Cappelletti, Mauro/Seccombe, Monica/Weiler, Joseph (Hrsg.): *Integration Through Law: Methods, Tools and Institutions. Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process*. Berlin: Gruyter, S. 3-110.
- Krück, Hans (1997): Der Gerichtshof (Artikel 169). In: von der Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.): *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*. Baden-Baden: Nomos, S. 4/494-522.
- Lampinen, Risto/Uusikylä, Petri (1998): Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? In: *Scandinavian Political Studies*, 21 (3), S. 231-251.
- Leiber, Simone (2005 (i.E.)): Europäische Sozialpolitik und nationaler Kooperatismus. Der Beitrag der Sozialpartnerschaft zur Umsetzung sozialpolitischer EU-Richtlinien. Politik, Recht, Verbände: Bedingungen und Grenzen der Umsetzung der europäischen Sozialpolitik, Band 3. Frankfurt a. M.: Campus (i.E.).
- Majone, Giandomenico (2002): Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. In: *European Law Journal*, 8 (3), S. 319-339.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), S. 341-378.
- Mbaye, Heather A.D. (2001): Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972 – 1993. In: *European Union Politics*, 2 (3), S. 259-281.
- Mendrinou, Maria (1996): Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy*, 3 (1), S. 1-22
- Miles, Lee (2001): Developments in the Member States. In: *Journal of Common Market Studies*, 39 (Annual Review), S. 139-156.
- Neyer, Jürgen/Zürn, Michael (2001): Compliance in Comparative Perspective. The EU and Other International Institutions. Arbeitspapier 23, Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.
- Nugent, Neill (2001): *The European Commission*. Houndmills: Palgrave.
- Parker, George (2002): Blair Seeks Crackdown on Nations Breaking EU Law. In: *Financial Times* (28.11.2002).
- Pridham, Geoffrey/Cini, Michelle (1994): Environmental Standards in the European Union: Is There a Southern Problem? In: Faure, M./Vervaele, J./Waele, A. (Hrsg.): *Environmental Standards in the EU in an Interdisciplinary Framework*. Antwerpen: Maklu, S. 251-277.
- Richardson, Jeremy J. (1996): Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering. In: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, S. 278-294.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle, Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4), S. 323-357.
- Sécretariat Général, Commission Européenne (1993): Note à l'Attention des Directeurs Generaux et Chefs de Service. Brüssel: Commission Européenne.

- Sécretariat Général, Commission Européenne (1996): Note à l'Attention de Mesdames et Messieurs les Directeurs Généraux. Brüssel: Commission Européenne.
- Sécretariat Général, Commission Européenne (1998): Amélioration des méthodes de travail de la Commission relatives aux procédures d'infraction. Brüssel: Commission Européenne.
- S dermann, Jacob (2001): Der B rger, das Rechtsstaatsprinzip und die Offenheit. Europarechtskonferenz: Stockholm (10.-12.6.2001).
- Spencer, David (1994a): Staff and Personnel Policy in the Commission. In: Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.): The European Commission. London: Longman, S. 62-96.
- Spencer, David (1994b): Structure, Functions and Procedures in the Commission. In: Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.): The European Commission. London: Longman, S. 97-116.
- Steink hler, Franz (Hrsg.) (1989): Europa '92 – Industriestandort oder sozialer Lebensraum. Hamburg: VSA-Verlag.
- Sverdrup, Ulf (2003): Compliance and styles of conflict management. Working Paper 08/03. Oslo: Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State.
- SZ (2003): Zwangsgeld f r Spanien. EuGH nimmt Ansto  an schmutzigen Badeseen. In: Süddeutsche Zeitung (26.11.2003).
- Tallberg, Jonas (2002): Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. In: International Organization, 56 (3), S. 609-643.
- Tömmel, Ingeborg (2000): Jenseits von Regulativ und Distributiv: Policy-Making in der EU und die Transformation von Staatlichkeit. In: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie probleml sungsf hig ist die EU? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem (Staatslehre und politische Verwaltung). Baden-Baden: Nomos, S. 165-187.
- Treib, Oliver (2004 (i.E.)): Wo (k)ein Wille ist, ist auch (k)ein Weg. Die Umsetzung sozialpolitischer EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik. Politik, Recht, Verbände: Bedingungen und Grenzen der Umsetzung der europäischen Sozialpolitik, Band 1. Frankfurt a. M.: Campus.
- Treib, Oliver (2003): Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 03/3, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/Vortragpu/abstracts/dp03-3.html>.
- Wessels, Wolfgang (2000): Wachstum und Differenzierung des EU-Systems. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln, Vortrag (November 2000).