

Variationen über ein Thema? Unterschiedliche Logiken in der Implementationspolitik von EU und IAO

Papier vorgestellt auf der
DVPW-Sektionstagung Internationale Politik 2005
6.-7. Oktober 2005, Mannheim

Miriam Hartlapp
Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
hartlapp@wz-berlin.de

Gemeinhin angenommen wird, dass ein höherer Grad der Verrechtlichung positiven Einfluss auf die Befolgung internationaler Regeln nimmt. Folgt man der Kategorisierung des Konzepts der Verrechtlichung (Abbott et al., 2000), so verfügen sowohl die Europäische Union (EU) als auch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) über einen hohen Grad an durch die Mitgliedstaaten delegierter Implementationsmacht. Ziel des Papiers ist es durch empirische Differenzierung und systematischen Vergleich das Verständnis von delegierter Implementationsmacht als spezifischem Aspekt von Legalisierung zu verbessern.

Trotz der einheitlichen Kategorisierung bestehen wesentliche Unterschiede in der Nutzung der delegierten Implementationsmacht. Um diese Unterschiede zu fassen, analysiert das Papier die Implementationspolitiken von EU und IAO entlang dreier Logiken: Erzwingung, Management und Überzeugung. Es bietet neues empirisches Material über Instrumente und Mechanismen, die eingesetzt werden um das Verhalten der Mitgliedsstaaten zu verändern. Die relative Bedeutung der drei Logiken innerhalb einer Organisation wird dabei ebenso betrachtet wie ihre formale und faktische Stärke. Ich argumentiere, dass die dominante Logik in der EU Implementationspolitik Erzwingung ist, während in der IAO Management am weitesten verbreitet ist. Für keine der beiden IOs zeigt sich, dass die Überzeugungslogik in den untersuchten Instrumenten exklusiv und systematisch eingesetzt wurde.

1 Einführung¹

In den letzten Jahren hat die Frage nach der Befolgung internationaler Regeln und Übereinkommen in Öffentlichkeit und Forschung an Bedeutung gewonnen. Allgemein wird angenommen, dass wachsende internationale Interdependenz zu einer Zunahme internationaler institutioneller Arrangements, wie etwa dem Internationalen Gerichtshof oder einem wachsenden Zuständigkeitstransfer nach Brüssel, beiträgt. Mit dem theoretisch-konzeptionellen Rahmen der „Verrechtlichung“ (Goldstein, et al. 2000) wird versucht, diese Entwicklungen zu erfassen, indem der Grad der Institutionalisierung internationaler Beziehungen anhand dreier Kriterien gemessen wird: Verpflichtungscharakter (*obligation*), d.h. Bindung der Staaten an Regeln oder Verträge, die Präzision (*precision*) dieser Regeln und das Ausmaß der Übertragung von Implementationsmacht an Dritte (*delegation*). Verrechtlichung, so Abbot et al. (2000: 401), soll zeigen, wie Recht und Politik in verschiedenen institutionellen Arrangements, verstanden als Regeln und Verfahren, miteinander verflochten sind, und welche Konsequenzen sich daraus für die Befolgung internationaler Regeln ergeben (zur weiteren Diskussion und Entwicklung des Konzepts siehe z. B. Alter 2003; Zangl/Zürn 2004b; Zürn 2005).

Aus dieser Perspektive ist die Europäische Union (EU)² weitgehend verrechtlicht. Dies zeigt sich in einem hohen Grad von Obligation, Präzision und Übertragung von Implementationsmacht. Bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, werden Obligation und Präzision als gering, die Übertragung von Implementationsmacht als (mäßig) hoch eingeschätzt (Abbott, et al. 2000: 406, Tabelle 1).³ In beiden Fällen haben die Mitgliedstaaten zu einem vergleichsweise hohen Grad Implementationsmacht an die internationale Organisation (IO) übertragen. Diese kann allerdings verschiedene Aufgaben umfassen. Um Unterschiede im Hinblick auf den Einsatz der delegierten Autorität durch die IOs innerhalb einer

¹ Eine frühere Fassung dieses Artikels wurde als EIOP-Paper 9 (7) veröffentlicht. Besonderer Dank geht an die Teilnehmer des Workshops *Policy Implementation and International Organizations* bei den ECPR Joint Sessions 2004 in Uppsala sowie an Armin Schäfer und zwei anonyme Gutachter für ihre hilfreichen Kommentare. Die Untersuchung wurde durch ein Stipendium des Brückenprogramms der Volkswagenstiftung gefördert. Ich danke der IAO, die mir einen Arbeitsaufenthalt während dieser Zeit ermöglicht hat.

² Weil sich die Untersuchung auf den ersten der drei Pfeiler der EU (Europäische Gemeinschaften) beschränkt wäre streng genommen EG das korrekte Kürzel. Im Folgenden verwende ich jedoch die allgemein gebräuchliche Bezeichnung EU.

³ Zangl and Zürn (2004a) haben ein anderes Verrechtlichungskonzept entwickelt, das die Kategorien „gerichtliche Rechtsprechung“, „institutionalisierte Rechtsdurchsetzung“ und „deliberative Rechtsetzung“ zugrunde legt. Im Hinblick auf die IAO ist diese Kategorisierung allerdings nicht eindeutig. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die IAO insgesamt eine hohe Verrechtlichung erreicht hat (Zangl/Zürn 2004a: 240). Ihre Bewertung der IAO nach den genannten drei Kategorien weist allerdings in eine andere Richtung. So erhält die deliberative Rechtsetzung die Bewertung ‚mittel‘, während die institutionalisierte Rechtsdurchsetzung sowie die gerichtliche Rechtsprechung als ‚gering‘ eingestuft werden (Zangl/Zürn: 241 und 247, im Widerspruch dazu wird in Tabelle 1, S. 244, gerichtliche Rechtsprechung als ‚mittel‘ kategorisiert).

Kategorie zu verstehen, müssen die konkreten Verfahren analysiert werden, die bei mangelhafter Implementation⁴ allgemein vereinbarter Standards eingesetzt werden. ‚Verrechtlichung‘ ist hier der Ausgangspunkt für eine empirische Analyse, die bei anderen Erklärungskonzepten Anleihen macht. Ziel ist es, zu einem Brückenschlag zwischen Regelbefolgung bzw. Einhaltung vereinbarter Standards (*compliance*) und Verrechtlichung beizutragen.

Warum lohnt eine solche Analyse? Zunächst einmal stellt die Identifikation von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen EU und IAO einen Versuch dar, ausgewählte Aspekte der beiden wichtigsten transnationalen Akteure in der Sozialpolitik vergleichbar zu machen. Trotz offensichtlicher Ähnlichkeiten zwischen EU und IAO beim Grad der delegierten Autorität behandelt die EU Compliance-Forschung die Europäische Union implizit oder explizit als politisches System *sui generis* (z. B. Mbaye 2001; Mendrinou 1996). Ein umfassender Vergleich wird dadurch behindert (für eine generelle Kritik siehe Hix 1998: 54-55) aber gerade Kenntnisse hier bestehender Unterschiede und Gemeinsamkeiten könnten einen wichtigen Beitrag zum Verständnis von Erfolgen und Misserfolgen in der Politikimplementation leisten. Darüber hinaus fördert eine solche Analyse unser Verständnis von Übertragung von Implementationsmacht als einer Dimension von ‚Verrechtlichung‘ durch die empirische Differenzierung. Aber warum ist es überhaupt nötig, mehr über die Übertragung von Implementationsmacht und ‚Verrechtlichung‘ zu wissen? Die Antwort liegt auf der praktischen Ebene: Internationale oder transnationale Verrechtlichung gilt als zentraler Stützfeiler von *Global Governance*. Es gibt immer mehr internationale Regeln. Wenn sie ihre Wirkung entfalten sollen, müssen wir mehr über die Mechanismen wissen, die dafür sorgen können, dass die Mitgliedstaaten sich an diese Regeln halten. Weithin wird angenommen, dass ‚Verrechtlichung‘ die Einhaltung internationaler Regeln und Übereinkünfte fördert (siehe dazu Zangl/Zürn 2004a: 20).

Zu diesem Zweck stellt der vorliegende Artikel zunächst ein theoretisches Raster vor, das der Compliance-Forschung der internationalen Beziehungen entliehen ist. Hier haben in den letzten Jahren vor allem drei Ansätze Beachtung gefunden – das Herstellen von Regelbefolgung durch Erzwingung (*enforcement*), Management (*management*) und Überzeugung (*persuasion*). Vor dem Hintergrund dieser abstrakten Kategorien werden dann die Maßnahmen empirisch beurteilt und zugeordnet, die EU und IAO zur Implementation ihrer jeweiligen Politik ergreifen. Diese

⁴ Implementation wird verstanden als ein Prozess, der (1) internationale Normen auf die nationale Ebene überträgt und (2) diese Regeln vor Ort in die Praxis umsetzt. Auf beiden Ebenen kann es zu Regelbruch oder Nichtbefolgung (*non-compliance*) kommen. Hat ein Staat eine internationale Norm erfolgreich implementiert, gilt dies als Befolgung. Implementation ist daher ein Prozess, während Compliance ein mögliches Ergebnis dieses Prozesses beschreibt.

Analyse berücksichtigt sowohl die formal zur Herstellung von Regelbefolgung genutzten Mittel und Machtinstrumente als auch andere Mechanismen und Strategien der IOs, um das Verhalten der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Ich werde zeigen, dass beide Institutionen alle drei Logiken nutzen – wenn auch in unterschiedlichem Maß. Die EU hat weitergehende Möglichkeiten über Sanktionen Druck auszuüben, während in der IAO eher auf Managementmethoden zurückgegriffen wird. Abschließend wird die Verwendung von (hartem) Druck, (unterstützendem) Management und/oder (weicher) Überzeugungsarbeit in den beiden IOs aus vergleichender Perspektive diskutiert.

2 Theoretischer Hintergrund und Operationalisierung

Eine Sichtung der verschiedenen Compliance-Theorien in der IB Literatur lässt drei Hauptrichtungen erkennen: Erzwingung (*enforcement*), Management (*management*) und Überzeugung (*persuasion*).⁵ Die Erzwingung (Hart 1968; Downs/Rocke/Barsoon 1996) setzt auf Druck und Sanktionen, um das Verhalten von Staaten zu erklären. Dahinter steht die Annahme, dass Mitgliedstaaten den Regelbruch aufgrund einer eigenen Kosten-Nutzen-Rechnung wählen. Aus dieser Perspektive kann Regeleinhaltung dadurch bewirkt werden, dass die möglichen Verluste bei einer Regelverletzung größer sind als dadurch entstehende Gewinne. Das Compliance-Niveau hängt hier von Wahrscheinlichkeit und Schwere der drohenden Strafe ab. So gesehen sollten IOs mit erheblicher Sanktionsmacht gute Voraussetzungen für das Durchsetzen von Regelbeachtung haben.

Der *Managementansatz* (Chayes/Handler Chayes 1993; Haas/Keohane/Levy 1994) geht dagegen davon aus, dass Nichterfüllung vor allem auf finanzielle, administrative oder technische Mängel (d. h. auf einen Mangel an Ressourcen oder Expertenwissen) und nicht auf Opposition gegen die Norm zurückzuführen ist. Aus dieser Sicht kann Regelbefolgung nicht durch die Androhung hoher Strafen verbessert werden. Nichtbefolgung gilt vielmehr als ein Problem, das gemeinsam von IO und regelverstoßendem Staat zu lösen ist. Kompetenzerweiterung und Förderung der einschlägigen Befähigung (*capacity building*) durch den Transfer von Wissen und Ressourcen wird

⁵ Manchmal wird ‚gerichtliche Rechtsprechung‘ als eine weitere Durchsetzungslogik angeführt (z. B. Alter 2003). Die Rolle der Gerichte ist bei Handelskonflikten zwischen einzelnen Ländern von Bedeutung (Zangl 2001). Bei den Fällen sozialpolitischer Implementation, die hier betrachtet werden, kommen die Gerichte (wenn überhaupt) erst in einem sehr späten Stadium ins Spiel. Dann können sie entweder den Druck verstärken, z. B. durch Sanktionen (Erzwingungslogik), oder für Klärung im Hinblick auf die internationalen Regulierungen sorgen (Managementlogik). Gerichtliche Rechtsprechung wird in diesem Artikel daher nicht als gesonderte Durchsetzungslogik behandelt.

als Schlüssel zur Verhaltensänderung der Regelbrecher gesehen. In diesem Sinne kann eine IO mit gut funktionierenden und gut ausgestatteten Verwaltungsstrukturen die Regelbefolgung ihrer Mitglieder durch Management verbessern.

Erzwingungs- und Managementansätze gehen von unterschiedlichen, konkurrierenden Vorstellungen aus, warum Akteure Regeln und Standards nicht einhalten. Beide versuchen jedoch das Verhalten von Mitgliedstaaten durch positiven (Zuckerbrot) oder negativen (Peitsche) instrumentellen Einfluss zu ändern. Der dritte Ansatz, *persuasion* (Checkel 2001; Risse 2000; Neyer/Wolf 2005: 59-60), unterscheidet sich von den beiden anderen grundlegend. Er zielt darauf, nicht nur das Verhalten, sondern die dem Verhalten zugrunde liegenden Normen und Werte durch eine Logik der Verhältnismäßigkeit (*logic of appropriateness*) zu ändern.⁶

Dies sind eher analytische Kategorien als adäquate Wirklichkeitsbeschreibungen. Obwohl die Ansätze verschiedene theoretische Auffassungen repräsentieren, wie Interaktion funktioniert, schließen die vorgestellten Logiken einander in der Praxis nicht aus (Alter 2003: 56). Wann und wie eine IO den drei Logiken folgt, um mangelhafter Implementation zu begegnen, muss empirisch ermittelt werden. Welche nachprüfbaren Hinweise gibt es für die Behauptung, dass die IOs in ihrer Implementationspolitik einer (oder mehreren) der drei Logiken folgen?

Die Implementationspolitik einer IO ist ein Produkt der institutionellen Gegebenheiten und politischen Instrumente auf der einen Seite und dem Gebrauch, den die Akteure von der ihnen übertragenen Macht machen, auf der anderen. In diesem Sinne ist die Implementationspolitik einer IO das Handeln, mit dem versucht wird, Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung internationaler Standards in den Mitgliedstaaten zu fördern. Anhand der Instrumente, die eine IO bei ihrer Implementationspolitik einsetzt, lässt sich erkennen, ob sie ihr Ziel der Verhaltensbeeinflussung in der Hauptsache mit einer Erzwingungs-, Management- oder Überzeugungslogik verfolgt. Wenn ein Instrument eingesetzt wird, um den Preis für die Nichterfüllung einer Verpflichtung durch (finanzielle) Sanktionen oder durch Diskreditierung des Mitgliedstaates innerhalb der IO zu erhöhen, dann rechne ich es der Kategorie der Erzwingung zu.⁷ Ein Instrument, das darauf

⁶ Ausgehend von der Annahme, dass Akteure (hier: Staaten) Regeln nicht einhalten, weil sie sie nicht einhalten wollen, greift der Erzwingungsansatz auf eine *logic of consequence* zurück, um Regelbefolgung zu erzielen. Der Überzeugungsansatz betont dagegen, dass Regelbefolgung durch eine Anerkennung der betreffenden Normen über eine *logic of appropriateness* erreicht wird (March/Olsen 1989). Diese Gegenüberstellung lässt sich nur schwer auf den Managementansatz anwenden. Der Managementansatz unterscheidet nicht, ob die Bereitschaft zur Regeleinhaltung auf Eigeninteresse oder auf einem Gefühl von Angemessenheit basiert (der Fokus liegt auf mangelhaften Kapazitäten zur Erklärung für Nichterfüllung). In diesem Artikel stehen die Logiken der zur Implementation eingesetzten Instrumente im Mittelpunkt, ich argumentiere deshalb, dass sowohl Erzwingung als auch Management einer instrumentellen Logik folgen.

⁷ Durch solche Diskreditierung sinkt die Glaubwürdigkeit des betroffenen Staates, was wiederum seine Möglichkeiten verringert, Unterstützung für künftige Unternehmungen, Verpflichtungen usw. zu gewinnen.

zielt, die Hürden bei der Implementation einer spezifischen Politik abzubauen, indem es zur Lösung eines Konflikts im politischen System oder durch finanzielle Unterstützung zu Ausbau oder Reform administrativer Strukturen beiträgt, folgt der Managementlogik.

Der Überzeugungsansatz geht davon aus, dass die Interaktion zwischen den entscheidenden Akteuren über die Logik der Angemessenheit bewirkt, dass Standards und Normen eingehalten werden. Neyer und Zürn (2001; auch: Neyer/Wolf 2005: 60), die eine vergleichende Untersuchung über die Voraussetzungen von Regelbefolgung jenseits des Nationalstaats durchgeführt haben, stellen fest, dass ein höheres Maß von politischer Interaktion – sowohl im positiven (Kooperation) als auch im negativen (Regelverstöße) Sinn – zu einer tieferen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Internalisierung der Regeln führt. Bei Instrumenten die Interaktionen, wie Ideenaustausch, gegenseitige Besuche, formelle und informelle Kontakte fördern, konstatiere ich, dass eine Logik der Überzeugung zugrunde liegt.

An dieser Stelle ist ein wichtiger Punkt hervorzuheben: Empirisch ist es oft schwierig, eine klare Trennungslinie zwischen Management und Überzeugung zu ziehen. Wenn sich IO und die Regierung eines Mitgliedstaat treffen, um über ein technisches Hilfsprojekt zu verhandeln, dann steht das Budget sicherlich im Mittelpunkt. Gleichzeitig generiert das Treffen und der Austausch zwischen den Akteuren oft Verständnis und Parteinahme für die im Projekt vertretenen Ideen. Analytisch basieren beide Ansätze jedoch auf grundlegend verschiedenen Annahmen, wie Compliance zu erklären ist. Wenn es der EU oder der IAO gelingt, einen Mitgliedstaat davon zu überzeugen, dass das Einhalten einer Regel zum Besten der ganzen Gesellschaft dient, dann handelt es sich hierbei um eine normative Logik, die Logik des Überzeugens (z. B. Abschaffung von Kinderarbeit hebt langfristig das Ausbildungsniveau). Das Bereitstellen von Ressourcen für den Bau von Schulen unter der Bedingung, dass arbeitende Kinder in das Bildungsangebot einbezogen werden, ist eine instrumentelle, eine Managementlogik.

Nach der Operationalisierung der drei Logiken möchte ich nun Bewertungsmaßstäbe für eine Gesamteinschätzung der Implementationspolitik einer IO vorstellen: Hier geht es zunächst um die *relative Bedeutung*, d. h. die Frage welche Logik innerhalb einer IO dominiert? Relative Bedeutung bezieht sich auf die Häufigkeit, mit der die drei Logiken angewandt werden. Dominanz lässt sich somit durch einen quantitativen Vergleich der angewandten Instrumente unter Berücksichtigung der jeweils dahinter stehenden Logiken von Erzwingung, Management oder Überzeugung bestimmen. Der zweite Aspekt betrifft die *absolute Stärke* der drei Logiken im Implementationsinstrumentarium. So ist beispielsweise denkbar, dass Management zwar relativ betrachtet die

wichtigste Logik ist, in absoluter Hinsicht aber trotzdem nur geringen Stellenwert besitzt. In diesem Fall wäre die Implementationsmacht der IO insgesamt eher schwach. Um die absolute Stärke festzustellen, sind zwei Aspekte voneinander zu trennen: formale und faktische Stärke. Eine Durchsetzungslogik gilt dann als formal stark, wenn die vorgesehenen Regeln und Verfahren eine Verhaltensänderung bei den Mitgliedstaaten bewirken können (siehe hierzu die Diskussion um Verrechtlichung des Sekundärrechts in: Zangl/Zürn 2004a: 22). Sie gilt als mittel, wenn eine Befolgung der formalen Richtlinien nur unter besonderen Voraussetzungen oder nur in bestimmtem Umfang möglich ist. Von einer schwachen Durchsetzungslogik ist dann zu sprechen, wenn ihre Instrumente nicht ausreichen, um Länder, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, zur Regelbefolgung zu bewegen.⁸

In der Praxis kann die Effektivität vorgesehener Bestimmungen und Verfahren durch institutionelle Merkmale abgeschwächt werden, wie etwa durch (faktische) Vetopunkte (Tsebelis 1995) oder durch einen Mangel an Ressourcen. Wann immer solche Faktoren den Gebrauch der formalen Macht signifikant behindern, werden sie entsprechend heruntergestuft, so dass die jeweilige tatsächliche Stärke dann als mittelt oder schwach bewertet wird. Begründungen für die relative Bedeutung und die faktische Stärke sollten im institutionellen Rahmen der IO liegen.

Tabelle 1: formale und faktische Stärke von Implementationsinstrumenten

formale Stärke	Abschlag	faktische Stärke
stark	→	mittel
mittel	→	schwach
schwach	→	schwach

3 Empirisches Material: Daten und Fälle

Für die EU wird das Feld der Sozialpolitik untersucht. Dieser Teil des Artikels basiert auf zwei Quellen: (a) auf den Ergebnissen eines mehrjährigen Forschungsprojekts, das die Umsetzung, die Durchsetzung und die Anwendung von sechs sozialpolitischen EU-Richtlinien⁹ in 15 Mitgliedstaaten analysiert (siehe Falkner, et al. 2005) und (b) auf meiner Dissertation, die im Kontext dieses Projekts entstanden ist (Hartlapp 2005a). Die genannten Richtlinien beziehen sich auf schriftliche Informationen zu Beschäftigungsbedingungen (Richtlinie 91/533/EWG vom 14. Oktober

⁸ Diese Zuordnung schließt nicht aus, dass kleinere Verhaltensänderungen erreicht werden können.

⁹ EU-Richtlinien setzen verbindliche Ziele fest, lassen aber genügend Spielraum für die Mittel und Wege, mit denen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese Ziele auf nationaler Ebene innerhalb der vorgeschriebenen Frist erreicht werden.

1991), Elternurlaub (Richtlinie 96/34/EG vom 3. Juni 1996), Arbeitszeit (Richtlinie 93/104/EG vom 23. November 1993), den Schutz von Schwangeren (Richtlinie 92/85/EWG vom 19. Oktober 1992), Jugendlichen (Richtlinie 94/33/EG vom 22. Juni 1994) und in Teilzeit Beschäftigten (Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997). Damit sind alle wichtigen sozialpolitischen Beschlüsse der EU seit den 90er Jahren abgedeckt.¹⁰ Die aus den 90 Fallstudien gewonnene Detailkenntnis zu Rechtsbefolgung und Implementation wird mit generellen Informationen über Quantität und Qualität der von der Europäischen Kommission zur Herstellung von Regelbefolgung genutzten Instrumente verknüpft.

Die Analyse der Implementationspolitik der IAO basiert vor allem auf Angaben über (Nicht-)erfüllung bestimmter Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten, die regelmäßig in Berichten und auf den Webseiten der IAO (<http://webfusion.IAO.org/public/db/standards/normes/index.cfm>) veröffentlicht werden, sowie auf Experteninterviews, die ich zwischen November 2003 und September 2004 in Genf geführt habe.

Mit Bezug auf die Daten ist zu berücksichtigen, dass es einen grundlegenden Unterschied zwischen der tatsächlichen Regelbefolgung eines Landes und der Art und Häufigkeit, wie diese mit formaler Durchsetzung beantwortet wird, gibt. Hierfür gibt es zwei Gründe: Erstens kann es Fälle geben, wo die IO nicht vom Regelbruch unterrichtet ist. Zweitens kann die IO vorziehen, keinen Druck auszuüben, obwohl ihr der Verstoß bekannt ist. In der Compliance-Forschung werden diese möglichen Verzerrungen oft nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass es sehr mühsam ist, Daten zur Umsetzung internationaler Standards auf der Mikroebene zu erheben, und wir daher noch wenig über die Auswirkungen von Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumenten auf die Regelbefolgung eines Landes wissen. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass mit diesem Artikel nicht die Befolgung internationaler Regeln beurteilt werden soll; vielmehr geht es darum, im systematischen Vergleich die Instrumente zu untersuchen, die IOs nutzen zur Implementation ihrer Politiken nutzen.

¹⁰ Übernationale Themen (mit Vorrang des Unions- vor nationalem Recht) wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Das Gleiche gilt für Richtlinien, die nur bereits vorhandene aktualisieren oder in zu engem Zusammenhang mit anderen EU-Gesetzen stehen, als dass sie getrennt untersucht werden könnten.

4 Institutionelle Charakteristika von EU und IAO

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik sind EU und IAO¹¹ zweifellos die wichtigsten internationalen Akteure; ein Vergleich ihrer Implementationspolitik ist daher von besonderem Interesse. Es ist allgemein bekannt, dass die EU über umfassende Machtressourcen zur Erzwingung verfügt. Für die IAO wird hingegen oft die Frage gestellt, ob sie überhaupt Druck auf unwillige Staaten ausüben kann, um Regelbefolgung sicherzustellen. Vor der genauen Analyse der Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente von EU und IAO, sind einige einleitende Bemerkungen über die institutionellen Charakteristika beider Organisationen erforderlich.

Ein wichtiger institutioneller Unterschied zwischen ihnen besteht darin, dass die Mitgliedsländer der IAO die IAO-Übereinkommen nicht zu ratifizieren brauchen (der Verbindlichkeitsgrad von Verpflichtungen ist gering). Das Ratifikationsverhalten der verschiedenen Mitgliedsländer und zu den verschiedenen Übereinkommen weist große Unterschiede auf. Hat ein Mitgliedstaat ratifiziert, so ist dessen Regierung für eine korrekte Umsetzung der betreffenden internationalen Arbeitsnormen verantwortlich.¹² In der IAO gibt es derzeit 185 IAO-Übereinkommen (131 werden aktiv beworben, siehe ILO 2000). Sie wirken durch 7.335 Ratifizierungen in 178 Mitgliedstaaten, deren jeweiliger Entwicklungsstand, Wirtschaftskraft und politisches System außerordentlich verschieden sind. Überwachung und Durchsetzung der Ratifizierungen finden in einem komplexen Wechselspiel zwischen den drei konstitutiven Organen der IAO statt – der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK), dem Verwaltungsrat (VR) und dem Internationalen Arbeitsamt.

Die IAK ist die Legislative der IAO. Als Allgemeine Konferenz von Vertretern der Mitglieder hält sie je nach Bedarf, aber mindestens einmal jährlich, ihre Tagungen ab (Art. 3 der IAO-Verfassung). Der Verwaltungsrat ist die Exekutive. Er besteht aus 28 Regierungsvertretern, 14 Arbeitgebervertretern und 14 Arbeitnehmervertretern. Das Internationale Arbeitsamt ist das Ständige Sekretariat der IAO mit Hauptsitz in Genf und 42 Vertretungen weltweit. Die wichtigsten Arenen für Überwachung und Durchsetzung sind die Fachabteilungen für internationale Arbeitsnormen im Ständigen Sekretariat, der Verwaltungsrat und die entsprechenden Arbeitsgremien und Ausschüsse (siehe unten).

Die IAO ist eine dreigliederige Organisation *sui generis*. Neben dem komplizierten Wechselspiel zwischen Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen bieten auch Konfliktlinien zwi-

¹¹ Die IAO wurde 1919 durch den Versailler Vertrag gegründet und nach dem Zweiten Weltkrieg (1946) in das UN-System integriert.

¹² Aus rechtlicher Sicht ist dies ein entscheidender Punkt: Sobald ein Übereinkommen ratifiziert ist, existiert ein Vertrag zwischen Mitgliedstaat und IAO.

schen Entwicklungs- und Industrieländern vielfältige Anlässe zur Behinderung von Überwachung und Durchsetzung. Hinzu kommt, dass die hierfür notwendigen politischen Entscheidungen normalerweise einvernehmlich getroffen werden. Nur unstrittige Fälle werden deshalb systematisch über alle Stufen der Durchsetzung hin verfolgt. Die konkreten Unterschiede zwischen der formal gegebenen und der praktisch einsetzbaren Implementationsmacht werden weiter unten analysiert.

In der EU liegt die Implementationspolitik gemeinsam anerkannter Regeln bei der Europäischen Kommission, der ‚Hüterin der Verträge‘ (Art. 211 EGV). Das Generalsekretariat beaufsichtigt die gesamte Prozedur, die verantwortliche Generaldirektion bestimmt die Einzelheiten des Verfahrens und das Kollegium der Kommissionsmitglieder fällt die Entscheidungen (Hartlapp 2005a: 184-186). Hier wird einstimmig über das Vorgehen bei Verstößen gegen vertragliche Verpflichtungen entschieden; im Einzelfall sind nationale Interessen daher nicht vollständig auszuschließen. Auch hier kann es zu Diskrepanzen zwischen der formalen und der tatsächlich gegebenen Implementationsmacht kommen. Im Allgemeinen besteht jedoch breite Zustimmung zu den Verfahren und nationale Interessen blockieren nur in seltenen Fällen.¹³ Um ihre Funktion als Hüterin der Verträge zu erfüllen, stehen der Kommission verschiedene formelle und informelle Instrumente zur Verfügung.

5 Implementationspolitik der EU

5.1 Vertragsverletzungsverfahren und andere Druckinstrumente

Durch das *Vertragsverletzungsverfahren* übt die Europäische Kommission vermutlich mehr direkten Druck auf Mitgliedstaaten aus als jede andere IO. Wenn ein Mitgliedstaat gegen die allgemein anerkannten Regeln verstößt, sei es durch späte oder fehlerhafte Umsetzung, keine oder fehlerhafte Anwendung einer Richtlinie, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (Artikel 226 und 228 EGV). Es besteht aus vier Schritten: einem Fristsetzungsschreiben, einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, der Anrufung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Urteil des EuGH. Bei Nichtbefolgung eines Urteils kann die Prozedur ein wei-

¹³ Die breite Zustimmung zu den Verfahren lässt sich z. B. mit dem *principal-agent*-Ansatz erklären, demzufolge Staaten die langfristig hohen Kosten eines Vertragsbruchs gegen kurzfristige Interessen aufrechnen (Pollack 1997). Zustimmung zur Erzwingung kann auch auf das Interesse von Regierungen gründen, die eigene Glaubwürdigkeit mit Blick auf andere Versprechen zu erhöhen (Alter 2003: 59-60).

teres Mal durchgeführt werden und zu finanziellen Sanktionen führen.¹⁴ Bis jetzt ist es erst in zwei Fällen zu solchen Sanktionen gekommen (Rechtssache C-387/97 und C-278/01) – beide gehören nicht in den Bereich der Sozialpolitik.

Nach der Darstellung der rechtlichen Grundlage des Vertragsverletzungsverfahrens, möchte ich jetzt zeigen, wie die Kommission dieses Instrument einsetzt. Insgesamt gibt es 74 EU-Richtlinien zur Sozialpolitik, die bis Ende 2003 umzusetzen waren. Für 96,58% dieser Richtlinien haben die Mitgliedstaaten der Kommission in Brüssel nationale Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Dies ist jedoch nicht damit gleichzusetzen, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung fristgerecht abgeschlossen haben, noch dass die von der Richtlinie gesetzten Standards eingehalten worden sind. Sektorenübergreifende Daten zu Vertragsverletzungsverfahren, die 2003 geführt wurden, deuten auf ein erhebliches Implementationsdefizit hin (1552 Fristsetzungsschreiben, 553 gelangten bis zur Stufe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, 215 davon wurden an den Gerichtshof weitergeleitet, Commission of the European Communities 2004: Annex II).

Bei der hier untersuchten Gruppe von sechs Richtlinien in 15 Mitgliedstaaten kam es bis 2003 zu 65 Fristsetzungsschreiben und 30 mit Gründen versehenen Stellungnahmen. Es erfolgten zehn Anrufungen des EuGH, die zu vier Entscheidungen führten. Dies passt in etwa zu der Tendenz, die sich in den oben angeführten Daten der Europäischen Kommission abzeichnet. Ein Vergleich mit der viel niedrigeren tatsächlichen Regelerfüllung der Mitgliedstaaten in unseren Fallstudien (Falkner, et al. 2005: Kapitel 4-9) zeigt jedoch, dass die Kommission nur auf die Spitze des Eisbergs von Regelbrüchen reagiert hat (Vertragsverletzungsverfahren wurden entweder nicht konsequent bis zu Ende durchgeführt (59%) oder fanden überhaupt nicht statt (20%)). Die Analyse zeigt außerdem, dass die Europäische Kommission ihre Autorität zur Durchsetzung nicht einheitlich nutzte: Nichteinhaltung von Umsetzungsfristen wurde effektiver verfolgt als die mangelhafte Umsetzung europäischer Normen. Noch auffälliger war der Umstand, dass in keinem Fall fehlerhafte oder ganz ausbleibende Anwendung verfolgt wurde (für Details siehe Hartlapp 2005a: 190-197).

Der ungleiche Einsatz von Vertragsverletzungsverfahren ist wahrscheinlich auf den größeren Verwaltungsaufwand zurückzuführen, der bei mangelhafter Umsetzung entsteht. Ob ein Mitgliedstaat eine legislative Maßnahme fristgerecht umgesetzt und der Kommission in Brüssel mitgeteilt hat, lässt sich leicht feststellen. Die Prüfung, ob EU-Normen korrekt auf nationaler Ebene umgesetzt worden sind, erfordert dagegen oft eine Übersetzung und detaillierte Analyse der

¹⁴ Sie betragen zwischen 500 Euro und 791.293 Euro pro Tag.

Rechtslage durch (externe) Fachleute; beides nimmt beträchtlich mehr Zeit und Ressourcen in Anspruch. Hinzu kommt, dass ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat im Allgemeinen nur eingeleitet wird, nachdem die spezifische Rechtslage auch für alle anderen Mitglieder geklärt worden ist (Interview KOM1). Insgesamt ist die Erzwingungslogik in Gestalt von Vertragsverletzungsverfahren zwar ein wichtiger und umfassend genutzter Teil der Implementationspolitik der EU. In der Praxis wird die formal vorhandene Macht aber durch schwerfällige interne Verfahren und begrenzte Ressourcen beschnitten.

Diese Beobachtung wird indirekt durch die wachsende Bedeutung bestätigt, die die Europäische Kommission dem Verpfeifen (*whistle-blowing*) beimisst. Vom Verpfeifen wird dann gesprochen, wenn ein Akteur im Nationalstaat (Einzelpersonen oder Interessenverbände wie z. B. Gewerkschaften) die supranationale Ebene auf den (vermuteten) Regelbruch eines Mitgliedstaates hinweist. Er kann dazu entweder Kontakt zum Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments aufnehmen oder einen Beschwerdebrief an den EU-Ombudsmann schicken. Der systematische Rückgriff auf Verpfeifen hilft der Kommission, ihre Informationsbasis zu verbreitern um gezielter Druck ausüben zu können.¹⁵

Um das Bild der formalen Instrumente, mit denen Druck ausgeübt wird, weiter zu vervollständigen, sind noch die *Vorabentscheidungsverfahren* zu nennen (Artikel 234 EGV). Hier bittet ein nationales Gericht den EuGH, EU-Recht auf einen speziellen nationalen Fall hin zu interpretieren. In Verbindung mit dem Mechanismus der Direktwirkung ermöglicht dieses Verfahren Einzelpersonen (unter besonderen Bedingungen), die Behörden ihres Landes wegen Nichtumsetzung oder mangelhafter Umsetzung zu verklagen.¹⁶ Vorabentscheidungsverfahren informieren die Europäische Kommission über mögliche Fälle von Regelbruch und fördern gleichzeitig durch indirekten Druck Regelbefolgung. Sie sind deshalb der Erzwingungslogik zuzuordnen. Obwohl ihre Anwendung nicht direkt vom Interesse der Kommission an einer Änderung des Verhaltens der Mitgliedstaaten abhängt (sondern eher von nationalen Rechtskulturen und -systemen, siehe Tesoka 1999; Alter/Vargas 2000), fördert die Kommission indirekt den Einsatz dieses Instruments durch finanzielle Unterstützung der Ausbildung von Juristen im Gemeinschaftsrecht und durch Austauschprogramme (z. B. GROTIUS).

¹⁵ Die durchschnittliche Anzahl jährlich registrierter Beschwerden stieg von 536 (1983–1989) auf 1.047 (1990–1998) und betrug 1.346 im Jahr 2002 (Commission of the European Communities 2002: 13-14).

¹⁶ Urteil des EuGH in der Rechtssache Van Gend & Loos (C-26/62) und speziell für die Direktwirkung von Richtlinien in der Rechtssache Van Duyn (C-41/74).

Schließlich sind zwei informelle¹⁷ Instrumente zu nennen, die ebenfalls der Erzwingungslogik folgen. Beide nutzen die öffentliche Meinung und den Druck unter Gleichgestellten, also eine Diskreditierung von Mitgliedstaaten innerhalb der IO. *Naming and shaming* kann ein machtvolles Durchsetzungsmittel sein, wenn die Europäische Kommission beschließt, rechtsbrüchige Mitgliedstaaten öffentlich zu kritisieren. Unter bestimmten Bedingungen – wenn etwa das betreffende Land gerade die Ratspräsidentschaft innehat und aus diesem Grund die erhöhte Aufmerksamkeit der internationalen Medien auf sich zieht – reagiert der Mitgliedstaat fast immer sensibel. In solchen Fällen zeigen die nationalen Regierungen ein großes Interesse daran, Vertragsverletzungsverfahren und besonders ein Urteil des EuGH zu vermeiden (Hartlapp 2005a: 187). In ähnlicher Weise zielen auch die von der Europäischen Kommission erstellten *Scoreboards* auf die Sensibilität der Mitgliedsländer. Diese Instrumente sorgen durch das Benchmarking der Zahl der mitgeteilten Maßnahmen für einen direkten Vergleich der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien innerhalb eines Politikfeldes.¹⁸

Nach der Analyse von Instrumenten der Europäischen Kommission, die Druck einsetzen, um Mitgliedstaaten zur Implementation gemeinschaftlicher Standards zu bewegen, wird jetzt der Einsatz von Instrumenten diskutiert, die deutlich den Logiken von Management und Überzeugung folgen.

5.2 Management- und Überzeugungsstrategien in der EU

Während der Umsetzungsphase einer Richtlinie finden manchmal bilaterale Treffen oder Paketsitzungen statt. Beide sollen die Implementationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten fördern und sind eindeutige Beispiele für Kooperationsverfahren, die in die Kategorie der Managementlogik gehören. In *bilateralen Treffen* kommen Vertreter der nationalen Verwaltungsbehörden jährlich mit Vertretern des Generalsekretariats der Europäischen Union zusammen, um allgemeine Schwierigkeiten bei der Implementation zu besprechen.¹⁹ *Paketsitzungen* führen hochrangige Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten und aus Brüssel zusammen, um für einzelne Sektoren konkrete Implementationsprobleme bei laufenden und bevorstehenden Vertragsverletzungsverfahren zu diskutieren. Zwar ist es denkbar, dass bei potenziell konfliktreicheren Fällen Druck

¹⁷ Informelle Instrumente sind nicht im EU-Vertrag festgelegt oder im Sekundärrecht berücksichtigt.

¹⁸ Dieses Instrument war früher auf den Gemeinsamen Binnenmarkt und auf Umweltfragen beschränkt. 2001 führte der Rat ein *Scoreboard* für Sozialpolitik ein.

¹⁹ Diese Treffen werden seit 1987 durchgeführt und seit einer internen Kommissionsreform 1993 systematisch eingesetzt, um die Implementation zu verbessern (SEC (93) 216/7: 10).

eine Rolle spielt, grundsätzlich steht auf beiden Seiten aber das Kooperationsbemühen im Vordergrund (siehe SEC (1999) 367: 3).

Es ist anzunehmen, dass beide Arten von Zusammenkünften in den Fällen die größten Erfolgchancen haben, in denen die inkorrekte oder verspätete Umsetzung auf einem Missverständnis, auf Mängeln im administrativen Apparat oder horizontalen Verfahrensproblemen beruht. Also dort, wo es an ausreichender Expertenwissen oder Ressourcen fehlt. Um administrative Implementationskapazitäten der Mitgliedsstaaten zu erhöhen, hat die Europäische Kommission bereits die Einrichtung von Koordinationsstellen angekündigt, die für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich sein sollen (Commission of the European Communities 2002: 8).²⁰ Man könnte in diesen Instrumenten auch Elemente einer Überzeugungslogik erkennen; durch Interaktionen entsteht eine gegenseitige Problemwahrnehmung und die Anerkennung gemeinsamer Normen erleichtert die Konsensfindung.

Die bisher vorgestellten Instrumente wollen die fristgerechte und korrekte Umsetzung in den Mitgliedstaaten fördern, aber die Implementationspolitik der Europäischen Kommission umfasst auch die Anwendung. Austauschprogramme für Arbeitsinspektoren und finanzielle Anreize im Rahmen der Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz 2002–2006 haben unmittelbar zum Ziel, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zu verbessern, um eine Anwendung der Richtlinien sicherzustellen. Es handelt sich dabei also eindeutig um Managementinstrumente. Die Gründung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Bilbao im Jahre 1994 sowie die Gründung der intergouvernementalen Arbeitsgruppe der Direktoren der nationalen Arbeitsinspektorate (*Senior Labour Inspectors Committee*, SLIC) baut auf eine Konzentration von Expertenwissen in Fragen der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und auf gegenseitiges Lernen. Vor allem Experten aus südeuropäischen Mitgliedstaaten haben die Bedeutung von Wissenstransfer und Kooperation hervorgehoben (Interviews GR7 und P6). Die Festlegung gemeinsamer Schwerpunkte für Sektoren, Personengruppen oder besondere Risikofaktoren in der Arbeitswelt weist auch Elemente einer Herausbildung gemeinsamer Normen auf.²¹

²⁰ SOLVIT ist ein weiteres Beispiel für die systematische Förderung von Wissenstransfer, um die Erfüllung von EU-Normen durch außergerichtliche Entscheidungen und schlanke Lösungen zu fördern – allerdings nur auf dem Gebiet des Gemeinsamen Binnenmarktes und nicht in der Sozialpolitik (http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/).

²¹ Es gibt auch 'harte Interessen' an gleichmäßiger Implementation der gemeinsamen Standards, um soziales Dumping und unfairen Wettbewerb zu verhindern (Interview DK5). Dies soll jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass SLIC Meetings zu einer Anerkennung zuvor ignoriert Normen führen können.

Bei den sozialpolitischen Normen der EU, deren erfolgreiche Anwendung von der aktiven Nachfrage der Arbeitnehmer abhängt an die sie gerichtet sind, sieht die Implementationspolitik wieder anders aus. Hier umfasst die Implementationspolitik beispielsweise die finanzielle Unterstützung von Akteuren, die neue Ideen und einen Normenwandel auf nationaler Ebene vorantreiben. Das Generaldirektorat für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission stärkt Netzwerke und Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung in ganz Europa (Interviews GR14 and E8). Die aktive Förderung spezifischer Standards – beispielsweise dem individuellen Recht auf Elternurlaub – wie sie von solchen Zentren getragen wird, kann den nationalen Diskurs beeinflussen und so mittel- bis langfristig die Vorstellungen darüber verändern, was als angemessen gilt.²² Hier unterstützt die Kommission Organisationsstrukturen, die Implementation über eine Überzeugungslogik verbessern.

5.3 Überblick über die Implementationspolitik im EU-System

Es wurde gezeigt, dass die Maßnahmen der EU, die darauf zielen Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer sozialpolitischen Normen zu motivieren, Züge aller drei Durchsetzungslogiken aufweisen. Dies bedeutet eine Erweiterung gegenüber der Einschätzung der EU-Implementationspolitik als zweistufige ‚Management-Erzwingungs-Leiter‘ (Tallberg 2002). Das Vertragsverletzungsverfahren, das schwerwiegende finanzielle Sanktionen umfassen kann, ist ein starkes Druckmittel gegen Mitgliedstaaten, die sich nicht rechtskonform verhalten. Trotzdem gibt es immer noch viele Regelverstöße, bei denen Vertragsverletzungsverfahren nicht oder nur halbherzig angewandt werden, um EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Ich habe argumentiert, dass dies vor allem mit den hierfür erforderlichen mühseligen internen Prozeduren und begrenzten Ressourcen zusammenhängt, die zur Bewältigung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen. Kurz, die formale Machtfülle ist durch institutionelle Charakteristika begrenzt. Außerdem verwendet die Europäische Kommission andere formelle Instrumente (Vorabentscheidungsverfahren) und informelle Instrumente (*scoreboard, naming and shaming*) um eine fristgerechte und korrekte Transposition durchzusetzen. Insgesamt gesehen, ist Erzwingung eine Logik die in der EU Implementationspolitik weit verbreitet und gut sichtbar ist.

Bilaterale Treffen und Paketsitzungen sind Beispiele für Instrumente, die angewandt werden, um die Umsetzung von Richtlinien mit Hilfe von Wissenstransfer und Ausbau von Kapazitäten (*ca-*

²² Insgesamt betrachtet hängt der Anwendungserfolg natürlich von zusätzlichen Faktoren wie der allgemeinen Beschäftigungslage und insbesondere den Unterschieden in der Bezahlung ab.

capacity building) zu verbessern. Anreize für Austauschprogramme für Arbeitsinspektoren, die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Bilbao und die regelmäßigen Zusammenkünfte der Direktoren der nationalen Arbeitsinspektorate beruhen auf derselben Managementlogik. Diese Interaktionen sowie die Arbeit von Netzwerken und Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung können ebenfalls zu einer besseren Implementation von EU-Normen beitragen, weil sie die Anerkennung der europäischen Normen fördern.

Was die relative Bedeutung der drei Logiken anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass jüngere Reformen der Implementationspolitik der EU explizit forderten, Vertragsverletzungsverfahren nur dann einzusetzen, wenn die Durchsetzung nicht besser über andere Instrumente erreicht werden kann: ‘Cases of lower priority will be handled on the basis of complementary mechanisms’ (Commission of the European Communities 2002: 12). Obwohl die Erzwingungslogik die Implementationspolitik dominiert, scheinen andere Durchsetzungslogiken an Bedeutung zu gewinnen. Bisher wird Management allerdings eher bei Regelbrüchen mit geringerer Bedeutung eingesetzt, und nicht wenn es um tiefer wurzelnde Konflikte geht.

Tabelle 2: EU Implementationsinstrumente und ihre Durchsetzungslogiken

Logik	Erzwingung	Management	Überzeugung
formale Instrumente	Vertragsverletzungsverfahren (maximaler Druck: finanzielle Sanktionen) Vorabentscheidungsverfahren	Austausch Programme SLIC Treffen OSHA Bilbao	SLIC Treffen OSHA Bilbao
informelle Instrumente	naming und shaming scoreboard	bilaterale Treffen Paketsitzungen	bilaterale Treffen Paketsitzungen Unterstützung von Institutionen zur Förderung der Gleichberechtigung

6 Implementationpolitik der IAO

6.1 Formale Instrumente, Kompetenzen und Prozeduren

Wie bei den EU Vertragsverletzungsverfahren lassen sich auch bei der IAO verschiedene Instrumente und Schritte der Implementationspolitik unterscheiden. Ich werde zeigen, dass es sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten zwischen den Vorgehensweisen von IAO und EU gibt. Ein wesentlicher Unterschied ist der parallele Einsatz von Erzwingungs- und Managementlogik

in allen Stadien der IAO Durchsetzung. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Kennzeichen der drei (nicht zwangsläufig konsekutiven) Instrumente.

Tabelle 3: Überwachung und Durchsetzung in der IAO

	Berichtsverfahren	Beschwerdeverfahren	Klageverfahren (ähnlich: Vereinigungsfreiheit)
Verfassungsbasis	Artikel 22-23	Artikle 24-25	Artikle 26-34
wichtigste Akteure/ Initiatoren	Regierungen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände als Kommentatoren)	Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (national und international)	Internationale Arbeitskonferenz
IAO-Ausschüsse	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) Ausschuss zur Anwendung der Standards (dreigliedrig, CCAS)	Ad Hoc Komitee des Verwaltungsrat (dreigliedrig)	Untersuchungsausschuss oder: Ausschuss über die Vereinigungsfreiheit (beide dreigliedrig)
Entscheidungsorgan letzte Instanz	Verwaltungsrat	Verwaltungsrat	Verwaltungsrat Internationaler Gerichtshof

Durch das *Berichtsverfahren* (Verfassung der IAO, Artikel 22-23) erhält das Ständige Sekretariat der IAO in Genf Informationen über die Implementationssituation in den Mitgliedstaaten. In regelmäßigen Abständen müssen die Regierungen der Mitgliedsländer Berichte über ihre Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, vorlegen.²³ Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations/ CEACR*; 20 unabhängige Experten) prüft die Berichte auf Konformität mit den IAO Standards. Bei Mängeln fragt der CEACR nach, um unklare Sachlagen auszuleuchten (Management) oder veröffentlicht in Fällen schwerer und anhaltender Verstöße eine kritische Notiz (Erzwingung). Wenn man berücksichtigt, dass das Berichtsverfahren auch den Dialog zwischen IAO und Regierungen sowie zwischen den Delegierten im Verwaltungsrat fördert (und damit möglicherweise die tiefer gehende Anerkennung der internationalen Normen), weist dies Instrument Elemente aller drei Logiken auf.

Anders als in der EU, wo die frühen Stadien des Vertragsverletzungsverfahrens hauptsächlich von der Administration getragen werden, wird das Berichtsverfahren der IAO von einer politi-

²³ Für jedes Übereinkommen gibt es eine standardisierte Berichtsvorlage, die z.B. auch nach relevanten Gerichtsentscheidungen und Statistiken fragt. Je nach Gegenstand des Übereinkommens müssen die Berichte in Abständen von zwei oder fünf Jahren vorgelegt werden. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter können die Regierungsberichte kommentieren. So soll ein ausgewogeneres Bild entstehen.

schen Logik dominiert. Es ist in hohem Maße abhängig von den Interessen der beteiligten Akteure. Dies zeigt sich beispielsweise in der Selektion von 20 bis 25 Fällen, die durch den Ausschuss zur Anwendung der Standards (*Conference Committee on Application of Standards/ CCAS*, 150 Mitglieder aus dem Verwaltungsrat) näher untersucht werden sollen. Die Auswahl hängt von einem Konsens darüber ab, welche Probleme besondere Beachtung verdienen, und zwar unter Berücksichtigung einer thematisch und geografisch ausgewogenen Verteilung. Ähnlich erfolgt auch die Einordnung der Fälle in verschiedene Gruppen (z. B. ‚Fortschritt‘ oder ‚andauernde Implementationsmängel‘) durch den Verwaltungsrat auf Konsensbasis. Kurz, die formale Durchsetzungsmacht wird in der Praxis durch Verhandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Interessen in der IAO reduziert.

Ein weniger kontingentes Druckmittel wurde 1998 auf Initiative des Generaldirektors der IAO eingeführt (vermutlich in Reaktion auf die faktische Einschränkung der Implementationsmacht). Seitdem besteht für Kernarbeitsnormen²⁴ auch dann eine Berichtspflicht, wenn ein Land diese nicht ratifiziert hat. Druck kann jetzt sofort und ohne langwierige politische Beschlussfassung über *scoreboards* oder die Auflistung offensichtlicher Verstöße in Jahresberichten und Global Reports (ILO 2004: 24) ausgeübt werden. Dieses Vorgehen zeigt in zweierlei Hinsicht eine Verschiebung in der Implementationspolitik hin zu einer Erzwingungslogik: Erstens stellt es eine direkte Vergleichbarkeit zwischen allen Mitgliedsländern her; und erhöht dadurch zweitens den (moralischen) Druck auf die Staaten, die bei der Ratifizierung hinterherhinken. Dass gerade die Mitgliedstaaten, die den Zeigefinger auf sich gerichtet fanden, das neue Instrument kritisierten, beweist nur seine Funktionstüchtigkeit (siehe Elliott 2000: 3-4).

Ein zweiter Weg, den die IAO einschlagen kann, um Regelverstößen zu begegnen, ist das *Beschwerdeverfahren* (Artikel 24-25 der IAO-Verfassung). Nationale oder internationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können Beschwerde einlegen, wenn ein Mitglied die Implementation eines Übereinkommens, dem es beigetreten ist, nicht oder nicht befriedigend durchführt.²⁵ Der Verwaltungsrat beschließt im Rahmen eines Ad-hoc-Komitees (drei Mitglieder), ob er den Fall weiterverfolgen will. Mehr noch als das Berichtsverfahren verfolgt dieses Instrument von Beginn an eine Erzwingungslogik, indem es sich stärker an die Öffentlichkeit wendet. Ähnlich sind sich beide Instrumente darin, dass die Entscheidung, den Druck zu erhöhen, von der Unter-

²⁴ Die Kernarbeitsnormen umfassen Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen (Ü87 und Ü98), die Beseitigung von Zwangsarbeit (Ü29 und Ü105) und Kinderarbeit (Ü100, Ü138 und Ü182) und das Diskriminierungsverbot am Arbeitsplatz (Ü100).

²⁵ Der formale Zugang der Sozialpartner zum Überwachungs- und Erzwingungssystem der IAO stellt einen Hauptunterschied zum EU-System dar, ergibt sich jedoch logisch aus dem größeren Engagement dieser Akteure auf dem Gebiet der Normsetzung in der IAO.

stützung des Verwaltungsrats abhängt. Obwohl keine Abstimmungen stattfinden, kann in der Praxis jede der drei Gruppen an verschiedenen Stellen des Prozesses ein Veto einlegen. Konsens über den Regelverstoß ist somit Vorbedingung für weitergehende Implementationspolitik.

Die institutionellen Zwänge führen zu einer sparsamen Anwendung des Beschwerdeverfahrens. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nutzten die ihnen übertragene Durchsetzungsgewalt nur unregelmäßig (in 5 bzw. 100 Fällen). Beachtenswert ist, dass das Instrument im Zeitverlauf immer häufiger eingesetzt wurde. Von seiner Einführung im Jahre 1924 bis zum Ende der 80er Jahre wurden 37 Beschwerden eingereicht, während der Großteil der Beschwerden (78 Fällen) aus den letzten 14 Jahren stammt (1990-2003).²⁶

Das stärkste formale Instrument ist die *Klageerhebung* (Artikel 26-34 der IAO-Verfassung). Wie das vergleichbare EU-Instrument, ein fortgeschrittenes EU-Vertragsverletzungsverfahren, wird es gewöhnlich bei hartnäckigen Verstößen und einer anhaltenden Missachtung der IAO Implementationspolitik eingesetzt. Der Verwaltungsrat kann einen Untersuchungsausschuss ernennen (bestehend aus drei unabhängigen Personen), der die strittige Frage zu prüfen und darüber zu berichten hat. Der Bericht des Untersuchungsausschusses wird im Verwaltungsrat diskutiert, allerdings wieder ohne formale Abstimmung und auf Konsensbasis. Die Regierung des betroffenen Mitgliedstaates hat innerhalb von drei Monaten mitzuteilen, ob sie die im Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen annimmt oder ob sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten will.²⁷

Betrachtet man die Rechtslage, so scheinen die der EU mit dem Vertragsverletzungsverfahren übertragene Durchsetzungsmacht und die Macht der IAO im Klageverfahren ähnlich. In der praktischen Handhabung ist die Macht der IAO jedoch deutlich eingeschränkter. Das Klageverfahren wurde in den ersten 40 Jahren des Bestehens der IAO nicht angewandt (Valticos 1994: 108). In der Zwischenzeit wurde 26 Mal darauf zurückgegriffen. Bis zum Jahr 2003 wurden elf Untersuchungsausschüsse eingesetzt, die sich mit Fällen in Entwicklungs- und Industrieländern, im Süden und im Osten befasst haben. Die im Verfahren ausgesprochenen Empfehlungen wurden von

²⁶ Dies ist vor allen Dingen auf eine wachsende Akzeptanz des Verfahrens im Zeitverlauf zurückzuführen. Zum Teil hängt der Anstieg aber auch mit der zunehmenden Zahl der Mitglieder und der Übereinkommen der IAO zusammen, die zu einer numerischen Erhöhung des Konfliktpotentials geführt haben. Ein weiterer Grund liegt in den weltweiten politischen Veränderungen. Beschwerden wurden zunehmend auch für Ländergruppen möglich, die lange Zeit keinen Zugang hatten. Wir können verschiedene Beschwerdewellen unterscheiden – z. B. im Zusammenhang mit kolonialen und post-kolonialen Konflikten (1930er), mit Unterdrückung von Arbeitnehmerrechten und -organisationen unter lateinamerikanischen Militärregimen (1980er) und mit der wachsenden Stärke und dem gestärkten Selbstvertrauen der Gewerkschaftsbewegung in den ehemaligen Sowjetrepubliken (vom Beginn der 1990er Jahre an).

²⁷ In ähnlicher Weise befasst sich der dreigliedrige Ausschuss zur Vereinigungsfreiheit im Rahmen des Verfahrens der Vereinigungsfreiheit mit Klagen zum Verstoß gegen U87 und U98 (zum Anwendungsbereich siehe Romano 1996: 18).

den Mitgliedstaaten nicht immer befolgt (Deutschland hielt z. B. an den Berufsverboten fest), gleichzeitig haben sie sich noch nie an den Internationalen Gerichtshof gewandt. Im Juni 2000 forderte die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) zum ersten Mal Sanktionen (Artikel 33 der IAO-Verfassung) gegen einen Mitgliedstaat, weil dieser beständig gegen internationale Arbeitsnormen verstieß.

Myanmar (Burma) wurde für schuldig befunden, trotz Ratifizierung von Ü29 gegen das IAO-Prinzip der Abschaffung von Zwangsarbeit zu verstoßen. Deshalb forderte die IAK in einer Resolution 2000 alle ihre Mitgliedstaaten und andere IOs dazu auf, jegliche Zusammenarbeit mit Myanmar darauf zu überprüfen, ob sie zur Zwangsarbeit beitragen könnte. Eine solche Aufforderung zur Exekution des von der IAO aufgebauten Drucks ist notwendig, denn die IAO kann selbst nur ‚Bellen‘, nicht aber ‚Zubeißen‘. Verglichen mit den Entscheidungen des EuGH, der direkte Sanktionen verhängen kann, bleibt der indirekte Druck, den die IAO über die Resolution ausübt, schwach.²⁸ Trotzdem ist es bemerkenswert, dass die IAO zum ersten Mal alle formal an sie delegierte Macht dazu benutzte, die Anwendung ihrer Politik durchzusetzen. Die in der Praxis möglichen Vetopositionen wurden nicht mehr zu einer Verhinderung der Implementationspolitik genutzt. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Vorgehen auf andere Fälle angewandt wird und sich die Implementationspolitik der IAO damit zunehmend einer Erzwingungslogik bedient, und ob ein Verfahrenskonsens auch in weniger klar konturierten Fällen erreicht werden kann.

Will man Voraussagen über die Wahrscheinlichkeit machen, mit der Artikel 33 in zukünftigen Fällen angewandt wird, so scheinen ausschlaggebende Faktoren – zumindest auf der Basis des Myanmar Falles – neben der Eindeutigkeit des Vertragsbruchs eher das Verhalten des Regelbrechers in den vorhergehenden Stufen des Verfahrens und die Zugehörigkeit des Mitgliedstaates zu einer (stärkeren oder schwächeren) Gruppe von Ländern mit ähnlicher Interessenlage zu sein, als beispielsweise allein die Größe des Landes oder die Position der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in der Frage. So wurde ein schnelleres und entschiedeneres Vorgehen gegen Myanmar durch die Haltung der ostasiatischen Nachbarstaaten gebremst, während sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgebervertreter die Sache zügig vorantreiben wollten (Elliott/Freeman 2003: 105). Diese Überlegungen sind allerdings mit großer Vorsicht zu betrachten, da sie sich nur auf einen einzigen Fall berufen.

²⁸ Die Wirkung der IAO-Resolution blieb insgesamt betrachtet gering (Interview IAO1). IOs und Mitgliedstaaten begründeten ihre Zurückhaltung in der Mehrzahl mit den folgenden zwei Argumenten: (a) Eine bestimmte nationale Politik gegenüber Myanmar trage nicht zur Zwangsarbeit bei und eine Reaktion sei daher nicht erforderlich. (b) Die Situation in Myanmar werde sich nach und nach verbessern. Selbst wenn sie zur Zeit nicht zufriedenstellend sei, würden Sanktionen zu diesem Zeitpunkt ein falsches Zeichen setzen.

Interessant ist, dass der Druck, der seit Beginn des Klageverfahrens gegen Myanmar im Jahre 1996 kontinuierlich wuchs, immer auch Hand in Hand mit Bemühungen ging, dem Land bei der Implementation der IAO-Übereinkommen gegen Zwangsarbeit zu helfen. Beispiele hierfür sind der Abbruch genereller technischer Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines Rechts auf direkte Unterstützung im Zusammenhang mit der Zwangsarbeitsfrage (1999), die Einrichtung eines IAO-Büros im Lande selbst das Kompetenzen aufbauen will, um die tiefer liegenden Gründe für die Zwangsarbeit zu bekämpfen (2002) und der Besuch eines hochrangigen Teams der IAO (2005). Dieses Vorgehen der IAO spiegelt das Bewusstsein wider, dass unabhängig von der Erfüllungsbereitschaft der Regierung, die praktische Regelbefolgung stark von Kooperationsangeboten und Befähigungsmaßnahmen abhängt.

6.2 Capacity Building: zentrales Mandat der IAO

In diesem Abschnitt werden die Aktivitäten der IAO zu Befähigung und Kompetenzerweiterung (*capacity building*) diskutiert, die sowohl selbständig als auch in Verbindung mit den bisher vorgestellten Instrumenten angewandt werden.²⁹ Nach dem Zweiten Weltkrieg gewann *technische Hilfe* zunehmend an Bedeutung (Dufty 1972) und wird jetzt in vergleichbarem Umfang betrieben wie standardsetzende Aktivitäten. Technische Hilfe wird vertikal durch Fachabteilungen implementiert, die Anleitung und Expertenwissen in ihrem Zuständigkeitsbereich anbieten (z. B. beim Entwurf nationaler Gesetze oder bei der Ausbildung von Mitarbeitern der Verwaltung) und horizontal in subregionalen und nationalen Büros. Die Koordination der von IAO oder von externen Geldgebern finanzierten Projekte erfolgt durch eine Abteilung, die auf Entwicklungszusammenarbeit spezialisiert ist. Im Zentrum dieser Projekte steht neben der verbesserten Implementation von Übereinkommen der IAO oft auch eine Ratifizierung. Die vorherrschende Durchsetzungslogik dieses Instruments sind Management durch Wissenstransfer und finanzielle Unterstützung.³⁰

²⁹ Meines Wissens gibt es keine systematische Verbindung zwischen der Rechtsabteilung und den Fachabteilungen bei der Implementation technischer Kooperation. Es scheint, dass Konfliktfälle normalerweise ein fortgeschrittenes Stadium des Überwachung und Durchsetzung erreicht haben müssen, um bei der Bewilligung von Projekten zur technischen Zusammenarbeit berücksichtigt zu werden. Für die EU scheint die Lage ähnlich zu sein. Es gibt beispielsweise keine Hinweise dafür, dass Unterstützungsleistungen des Europäischen Sozialfonds von korrekter Implementation der EU-Richtlinien abhängig ist.

³⁰ Jüngere Studien über Kinderarbeit (Liese 2003) oder über die finanzielle Unterstützung kleiner Unternehmen, um die Mitarbeit in Arbeitgeberverbänden zu ermöglichen (Senghaas-Knobloch 2004: 154), kommen zu dem Schluss, dass solche Projekte oft auch mit einer Logik der Überzeugung verbunden sind. Hier ist weitere Forschung erforderlich, um systematisch zu erfassen, wann auf der einen Seite finanzielle und technische Hilfe geleistet wird, um die betreffenden Länder zur Erfüllung internationaler Arbeitsnormen zu bewegen und wann sich auf der anderen Seite die Wahrnehmung oder Einstellung eines Landes unabhängig von Anreiz oder Strafe ändert.

Ein weiteres auf der Managementlogik beruhendes Implementationsinstrument sind *direkte Kontakte*, sie ergänzen die Beschwerde- und Klageverfahren.³¹ Lange vor den ersten bilateralen Treffen und Paketsitzungen der EU in den 80er Jahren, hatten IAO-Vertreter damit begonnen, in den Ländern Gespräche mit hohen Regierungsvertretern über Schwierigkeiten bei der Implementation von Übereinkommen aufzunehmen. Charakteristisch für diese Treffen ist, dass das Verfahren relativ unaufwendig („lean“) ist und die Gespräche in einer Atmosphäre des Vertrauens stattfinden, weit entfernt von den politischen Diskussionen in Genf. Das führt oft zu schnellen und direkten Lösungen (Valticos 1981: 479-480 und 488).

Direkte Kontakte wurden zwischen 1987 und 2003 42 Mal aufgenommen, also durchschnittlich 2,6 Mal im Jahr. Die Anzahl der Kontakte schwankte von Jahr zu Jahr ohne eine klare Auf- oder Abstiegstendenz (Valticos 1981: 481).

Der institutionelle Spielraum ist beim *capacity building* größer als im Falle der Berichterstattungs-, Beschwerde- und Klageverfahren, bei denen formal delegierte Macht oft durch die institutionell verankerte Notwendigkeit, einen Konsens zu finden, behindert wird. Im Prinzip können Akteursgruppen in der IAO auch gegen ein technisches Hilfsprojekt opponieren. Dies ist jedoch ungleich seltener, denn während bei der Entscheidungsfindung im Verwaltungsrat oder bei der IAK die Selektion die Vorbedingung für die Fortsetzung des Verfahrens ist, bedarf es bei der technischen Hilfe einer ausdrücklichen und handfesten Opposition, um das Verfahren aufzuhalten.

6.3 Übersicht über die Implementationspolitik im IAO System

Wie die Implementationspolitik der EU, so weist auch die der IAO Charakteristika aller drei Durchsetzungslogiken auf. Befähigung und Wissenstransfer scheinen hier die am häufigsten eingesetzten Implementationsinstrumente zu sein. Beispielsweise stehen technische Hilfsprojekte im Zentrum der Aktivitäten der IAO oder in Reaktion auf festgestellte Regelverstöße, die Aufnahme direkter Kontakte. Bei den Verfahren der Berichterstattung, Beschwerde und Klage stehen Erzwingungslogik (z. B. Beobachtungen) und Managementlogik (z. B. kritische Notizen) nebeneinander. Schließlich kann bei allen Instrumenten, in denen besonderer Wert auf Begegnung und Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und Vertretern der IAO gelegt wird, auch der Versuch zu überzeugen eine Rolle bei der Implementation internationaler Normen spielen. Insgesamt ist

³¹ Im weiteren Sinn zählen dazu auch ‘Studiengruppen’, ‘Erkundungsmissionen’ und ‘multidisziplinäre Beratungsmissionen’, die oft mit Reisen in Länder verbunden sind, in denen Implementationsprobleme vermutet werden. Ihr Einsatz ist jedoch weniger direkt mit laufenden Beschwerde- oder Klageverfahren verbunden.

Überzeugung allerdings nicht die primäre Logik oder die treibende Kraft hinter dem Einsatz dieser Implementationsinstrumente.

Tabelle 4: IAO Implementationsinstrumente und ihre Durchsetzungslogiken

Logik	Erzwingung	Management	Überzeugung
formale Instrumente	Berichtsverfahren (Nachfragen) Beschwerdeverfahren Klageverfahren (maximaler Druck: IGH Urteil, indirekte Sanktionen)	Berichtsverfahren (kritische Notiz)	Berichtsverfahren
informelle Instrumente	naming und shaming (Globale Reports)	direkte Kontakte technische Hilfe	direkte Kontakte technische Hilfe

Die IAO wendet die ihr von den Mitgliedstaaten delegierte Macht nicht im formal vorgesehen Umfang an. Zwei Erklärungen scheinen relevant: Erstens, Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, IAO Übereinkommen zu ratifizieren. Unter diesen Bedingungen ist Druck wenig Erfolg versprechend, während finanzielle oder technische Hilfe eine Ratifizierung eher fördern können. Dieser Punkt stützt das Argument, dass für die Befolgung internationaler Regeln nicht nur das absolute Niveau der Übertragung von Implementationsmacht oder Verrechtlichung, sondern das Verrechtlichungsprofil ausschlaggebend sind (Zangl/Zürn 2004b: 254; ebenso: Zürn/Neyer 2005: 200). Zweitens lässt sich der begrenzte Einsatz der Erzwingungslogik auch durch die Notwendigkeit eines breiten politischen Konsens' erklären, der für die verschiedenen Schritte hin zu (indirekten) Sanktionen erforderlich ist. Obwohl keine formalen Abstimmungen stattfinden bis das Verfahren Artikel 33 erreicht, müssen sich der dreigliedrige (Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) Verwaltungsrat und die Internationale Arbeitskonferenz stets darauf einigen, welche Fälle sie weiter verfolgen wollen. Diese institutionellen Zwänge führen dazu, dass die tatsächliche Stärke der Implementationspolitik hinter der formal delegierten Macht zurückbleibt. Interessant ist, dass das Ständige Sekretariat der IAO – vermutlich in Reaktion auf diese Situation – ein alternatives Durchsetzungsinstrument entwickelte, um Druck auszuüben. Auch für nicht ratifizierte Übereinkommen gibt es seit wenigen Jahren eine Berichtspflicht, wenn sie zu den Kernarbeitsnormen gehören. Hier werden die Mitgliedstaaten bei Vertragsbrüchen durch namentliche Auflistung bloßgestellt. Insgesamt betrachtet weist die Implementationspolitik der IAO mehr Stellen auf, an denen der Einsatz der an sie delegierten Implementationsmacht durch (potenziell) divergierende Interessen behindert werden kann, als die EU.

7 Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Kategorisierung der IAO und der EU als IOs, deren Mitgliedstaaten in vergleichsweise hohem Maß Implementationsmacht an die Organisation delegiert haben (Abbott, et al. 2000: 406). Analysegegenstand waren die trotzdem deutlich sichtbaren Unterschiede dieser Macht und der Gebrauch den IAO und EU davon machen, um auf mangelhafte Implementation ihrer internationalen Normen zu reagieren. Die Untersuchung erfolgte entlang der drei Durchsetzungslogiken über Erzwingung, Management und Überzeugung. Ein solches Vorgehen schien aus zwei Gründen sinnvoll: Es erlaubt erstens den Vergleich bestimmter Aspekte von EU-Aktivitäten mit anderen IOs und es fördert zweitens unser Verständnis der Übertragung von Implementationsmacht als einem besonderen Aspekt von ‚Verrechtlichung‘ durch Differenzierung auf empirischer Grundlage.

Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Implementationsinstrumente sowohl der EU als auch der IAO Züge aller drei Durchsetzungslogiken – Erzwingung, Management und Überzeugung – zeigen. Aus der in diesem Artikel eingenommenen Perspektive können Unterschiede in den jeweiligen Implementationspolitiken der beiden IOs daher als Frage der graduellen Nutzung dieser Logiken betrachtet werden.³²

Das zweite Ergebnis bezieht sich auf die relative Bedeutung der Durchsetzungslogiken innerhalb der jeweiligen IO. Der Einsatz von Instrumenten, die einer Erzwingungs-, Management- oder Überzeugungslogik folgten, wurde relativ bewertet. Vor diesem Hintergrund zeigt der Artikel, dass innerhalb des EU-Systems Erzwingung am weitesten entwickelt ist, während sich die IAO hauptsächlich der Managementlogik bedient. Dies konnte wiederum auf Unterschiede im institutionellen Rahmen der Implementationspolitik der beiden IOs zurückgeführt werden. In der IAO ist die beschränkte Ausübung der Durchsetzungsmacht stärker durch einen Konsenszwang in den beschlussfassenden Organen beschränkt, als in der EU. Gleichzeitig verfügt die IAO aber auch über größere administrative Kapazitäten in der Bereitstellung technischer Hilfe als die EU (Hartlapp 2005b i.E.).

Die Untersuchung weist außerdem darauf hin, dass die verschiedenen Logiken in der EU tendenziell sukzessive eingesetzt werden, während in der IAO zu beobachten war, dass sie eher parallel oder sogar ergänzend verwendet werden. Dieses Ergebnis könnte das Bewusstsein widerspiegeln,

³² Obwohl die Einschätzung des Niveaus der Übertragung von Implementationsmacht insgesamt nicht im Zentrum der vorliegenden Analyse stand, scheinen die Ergebnisse generell die Kategorisierung der EU als IO mit hoher und der IAO als Organisation mit (mäßig) hoher Übertragung von Implementationsmacht zu stützen (siehe Abbott, et al. 2000: 406, Tabelle 1).

dass in vielen Mitgliedstaaten der IAO die Nichtbeachtung von Übereinkommen auf mangelndem Interesse oder auf begrenzten Kapazitäten zur Umsetzung der internationalen Normen beruht. Dies gilt nicht in gleicher Weise für die Mitgliedstaaten der EU.

Schließlich wurde für eine Bewertung der absoluten Stärke einer Logik zwischen formal bestehenden und tatsächlich in die Praxis umgesetzte Machtbefugnisse unterschieden.

Tabelle 5: Die absolute Stärke der drei Durchsetzungslogiken in EU und IAO

Logik	EU	IAO
Erzwingung	formal: stark faktisch: mittel	formal: mittel faktisch: mittel – schwach
Management	mittel	stark
Überzeugung	schwach	mittel – schwach

Erzwingung: Das EU-Vertragsverletzungsverfahren ist ein starkes Instrument der Durchsetzung; denn wengleich schwerfällige Prozeduren und begrenzte Ressourcen den Einsatz finanzieller Sanktionen einschränken, bilden diese doch ein durchaus realistisches Szenario, wenn ein Vertragsverletzungsverfahren erst einmal eingeleitet ist. Das Damoklesschwert der Sanktionen wirkt sich positiv auf die Regelbefolgung der Mitgliedstaaten aus. Die tatsächliche Macht Druck auszuüben ist somit mittel. Die IAO kann zwar mehr Druck ausüben als ihr weithin zugeschrieben wird, doch bleibt ihre Sanktionsmacht letztlich immer indirekt. Um ihre Macht Druck auszuüben voll nutzen zu können, braucht die IAO außerdem eine breite politische Konsensbasis unter ihren Akteuren. Ein solcher Konsens wurde bisher nur ein einziges Mal erreicht (Myanmar). Auf der Grundlage dieses Falles wurden erste vorsichtige Vermutungen über die Bedingungen angestellt, von denen ein solcher Konsens zur Durchführung dieser Erzwingungsmaßnahmen abhängt: (a) Größe und Deutlichkeit des Vertragsbruchs, (b) Stellung des vertragsbrüchigen Landes innerhalb der IAO und (c) unkooperative Haltung des Mitgliedstaates. Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob dieser Fall den Beginn eines zunehmenden Rückgriffs auf eine Erzwingungslogik markiert. Bisher ist die formale Implementationsmacht mittel, ihre praktische Nutzung mittel bis schwach.

Management: Betrachtet man administrative Hilfsmittel zur Lösung von Implementationsproblemen internationaler Normen, ist die IAO in einer starken Position. Die Struktur der Organisation und ihre Verfahren sind ausdrücklich auf *capacity building* und Wissenstransfer hin angelegt

(z. B. Dufty 1972: 490). Angesichts der begrenzten Möglichkeiten Druck auszuüben und angesichts von Mitgliedstaaten denen oft grundlegende administrative oder finanzielle Kapazitäten fehlen um die Übereinkommen in die Praxis umzusetzen, scheint es nur logisch, dass die IAO eher auf Management- als auf Erzwingungs-Praktiken zurückgreift. Mitgliedstaaten sind nicht zur Ratifikation der IAO-Standards verpflichtet, so dass es wenig sinnvoll scheint, übermäßigen Druck auszuüben. Hingegen kann die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen durch finanzielle Unterstützung oder technische Hilfsprojekte gefördert werden.

Auch die Europäische Kommission arbeitet mit positiven Anreizen und Wissenstransfer (z. B. bilaterale Treffen und Paketsitzungen, Austauschprogramme und Expertennetzwerke). Ein extensiver Gebrauch von Managementinstrumenten bei Regelnichtbeachtung schien jedoch – zumindest in der Vergangenheit – mit ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge zu kollidieren und eine konsistente Erzwingungspolitik zu behindern. In den Reformen zur Implementationspolitik der EU hat Management im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen. In diesen Fällen scheint es sich jedoch eher um geringfügigere Übertretungen oder um Fälle in Anfangsstadien zu handeln und nicht um tiefer wurzelnde Konflikte.

Überzeugung: Implementationspolitik, die auf eine bessere Einhaltung internationaler Normen, über die Anerkennung der dahinter liegenden Werte setzt, wird sowohl bei der EU als auch bei der IAO eingesetzt. Die Analyse ergab jedoch für beide IOs keine explizit hierfür bestimmten starken Instrumente, mit denen die Überzeugungslogik systematisch hätte genutzt werden können. Insgesamt scheint die IAO eher geneigt, Überzeugungsarbeit zu leisten. Ihre Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, die IAO-Übereinkommen zu ratifizieren, so dass die Länder oft erst einmal überzeugt werden müssen, ein Übereinkommen überhaupt zu ratifizieren. Ich schätze daher die Überzeugungslogik in der EU als schwach und in der IAO als mittel bis schwach ein. Hier hängt die Nutzung der an die IO delegierten Macht mit dem (niedrigen) Verpflichtungsgrad zusammen – eine der drei Dimensionen von Verrechtlichung, die bei Abbot et al. (2000) diskutiert wird.

Indem der vorliegende Artikel formale und informelle Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente in EU und IAO analysiert und kategorisiert sowie ihre relatives Gewicht bestimmt hat, hat er die Grundlagen geschaffen, um die Wirksamkeit unterschiedlicher Implementationslogiken näher zu erforschen. Führt mehr Erzwingung zu besserer Compliance? Wenn dies der Fall ist, dann sollte die EU eher in der Lage sein, Regelbefolgung herzustellen. Allerdings ist auch denk-

bar, dass Erzwingung durch IOs letztlich wenig Einfluss auf die praktische Anwendung internationaler Standards in den einzelnen Mitgliedstaaten nehmen kann.

8 Literatur

- Abbott, Kenneth W./Robert W. Keohane/Andrew Moravcsik/Ann-Marie Slaughter/Duncan Snidal, 2000: The Concept of Legalization. In: *International Organization* 54, 401-420.
- Alter, Karen, 2003: Do International Courts Enhance Compliance with International Law? In: *Review of Asian and Pacific Studies* 25, 51-78.
- Alter, Karen J./Jeannette Vargas, 2000: Explaining Variation in the Use of European Litigation Strategies: European Community Law and British Equality Policy. In: *Comparative Politics* 33, 452-482.
- Chayes, Abram/Antonia Handler Chayes, 1993: On Compliance. In: *International Organization* 47, 175-205.
- Checkel, Jeffrey T., 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change. In: *International Organization* 55, 553-588.
- Commission of the European Communities, 2002: *Commission Communication. Better Monitoring of the Application of Community Law, COM(2002) 725final/4*. Brussels: Commission of the European Communities. (16.5.2003).
- Commission of the European Communities, 2004: *21th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law, COM(2004) 839 final*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Downs, George/David M. Roache/Peter N. Barsoon, 1996: Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? In: *International Organization* 50, 379-406.
- Dufty, Norman F., 1972: Organizational Growth and Goal Structure: The case of the ILO. In: *International Organization* 26, 479-498.
- Elliott, Kimberley A./Richard B. Freeman, 2003: *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Elliott, Kimberly Ann, 2000: *The ILO and Enforcement of Core Labor Standards*: Institute for International Economics. (July 2000).
- Falkner, Gerda/Treib Oliver/Hartlapp Miriam/Leiber Simone, 2005: *Complying with Europe. EU Minimum Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstein, Judith/Miles Kahler/Robert O. Keohane/Anne-Marie Slaughter, 2000: Introduction: Legalization and World Politics. In: *International Organization* 54, 385-399.

- Haas, Peter M./Robert O. Keohane/Marc A. Levy (Hrsg.), 1994: *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hart, H. L. A., 1968: *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*. Oxford: Clarendon.
- Hartlapp, Miriam, 2005a: *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik*. Bd. 3. Frankfurt/M.: Campus.
- Hartlapp, Miriam, 2005b (i.E.): Im Doppelpack die neuen Herausforderungen meistern? IAO- und EU-Kooperation im Wandel. In: Eva Senghaas-Knobloch (Hrsg.), *Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung. Analyse, Diagnosen und Einblicke*. Münster: LIT Verlag.
- Hix, Simon, 1998: The Study of the European Union II. The 'New Governance' Agenda and Its Rival. In: *Journal of European Public Policy* 5, 38-65.
- ILO, 2000: *Follow-up on the recommendations of the Working Party (GB.277/LILS/WP/PRS/1/1)*. Geneva: International Labour Office.
- ILO, 2004: *Organizing for social justice. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2004*. Geneva: International Labour Office.
- Liese, Andrea, 2003: Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit. In: Eva Senghaas-Knobloch/Jan Dirks/Andrea Liese (Hrsg.), *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*. Münster: LIT Verlag, 39-125.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- 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, 259-281.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1-22.
- Neyer, Jürgen/Dieter Wolf, 2005: Analysis of compliance with international rules: Definitions, variables, and methodology. In: Michael Zürn/Christian Joerges (Hrsg.), *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 40-64.
- Neyer, Jürgen/Michael Zürn, 2001: *Compliance in Comparative Perspective. The EU and Other International Institutions*. In IIS-Arbeitspapier 23. Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99-134.
- Risse, Thomas, 2000: "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54, 1-39.

- Romano, Cesare P.R., 1996: *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Senghaas-Knobloch, Eva, 2004: Zwischen Überzeugen und Erzwingen - Nachhaltiger Druck für Geltung und Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialstandards. In: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?* Bonn: Dietz, 140-158.
- Tallberg, Jonas, 2002: Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. In: *International Organization* 56, 609-643.
- Tesoka, Sabrina, 1999: *Judicial Politics in the European Union: Its Impact on National Opportunity Structures for Gender Equality*. MPIfG Discussion Paper 99/2. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- Valticos, Nicolas, 1981: Une nouvelle forme d'action internationale: Les "contacts directs" de l'O.I.T. en matière d'application de conventions et de liberté syndicale. In: *Annuaire Francais De Droit International* 27, 477-489.
- Valticos, Nicolas, 1994: Once More About the ILO System of Supervision: In What Respect is it Still a Model? *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Herny Schermers*. Martinus Nijhoff Publications, 99-113.
- Zangl, Bernhard, 2001: Bringing Courts Back In: Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG. In: *Swiss Political Science Review* 7, 49-80.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn, 2004a: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance. In: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance*. Bonn: Dietz, 12-45.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn (Hrsg.), 2004b: *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance*. Bonn: Dietz.
- Zürn, Michael, 2005: Introduction: Law and compliance at different levels. In: Michael Zürn/Christian Joerges (Hrsg.), *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-39.
- Zürn, Michael/Jürgen Neyer, 2005: Conclusions - the conditions of compliance. In: Michael Zürn/Christian Joerges (Hrsg.), *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 183-217.