

Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts:
Arbeitsschwerpunkt Politik

Magdalena Riedel

Die Implementierung von EU-Recht in
den mittel- und osteuropäischen
Mitgliedsstaaten

Eine Frage von Macht, Management oder
Normakzeptanz?

82 (2017)

Freie Universität Berlin

Magdalena Riedel

**Die Implementierung von EU-Recht in
den mittel- und osteuropäischen
Mitgliedsstaaten**

Eine Frage von Macht, Management oder
Normakzeptanz?

82_{/2017}

Arbeitspapiere
des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin

ARBEITSCHWERPUNKT POLITIK

Das Osteuropa-Institut der Freien Universität beschäftigt sich als multidisziplinäres regionalwissenschaftliches Zentralinstitut in Forschung und Lehre mit dem Wandel in den Räumen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas.

Mit der Reihe „**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts: Arbeitsschwerpunkt Politik**“ stellt der Arbeitsschwerpunkt Politik aktuelle Ergebnisse aus seiner Arbeit der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Arbeitspapiere erscheinen in unregelmäßiger Folge. Einzelne Papiere können gegen eine Schutzgebühr bezogen werden bei:

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

Garystr. 55

14195 Berlin

<http://www.oei.fu-berlin.de/politik>

Tel.: +49 30 838 54058

52075

Fax: +49 30 838 53616

**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts
der Freien Universität Berlin**

Arbeitsschwerpunkt Politik

Magdalena Riedel

**Die Implementierung von EU-Recht in den
mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten**

Eine Frage von Macht, Management oder
Normakzeptanz?

Heft 82/2017

© 2017 by Magdalena Riedel

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin

Arbeitsschwerpunkt Politik

Herausgeber: Klaus Segbers

Redaktion: Magdalena Riedel

ISSN 1434 – 419X

Abstract

Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen bestehen zwischen den postsozialistischen neuen Mitgliedsstaaten, die im Zuge der beiden Osterweiterungsrunden 2004 und 2007 der EU beitraten, signifikante Unterschiede hinsichtlich der Implementierung von EU-Gemeinschaftsrecht. In dieser Arbeit werden die Ursachen für (non-)compliance mit EU-Recht während der post-accession period durch Anwendung der drei Theorieansätze enforcement, management und legitimacy untersucht. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen, dass politische Macht und die Unterstützung euroskeptischer Parteien Einfluss auf das compliance-Verhalten der neuen Mitgliedsstaaten haben. Administrative Effizienz lässt sich hingegen erst nach einem Vergleich der postsozialistischen Länder mit den Staaten der Süderweiterung als ursächlich für (non-)compliance festlegen, während wirtschaftliche Macht durch Einbeziehen der südeuropäischen Mitgliedsstaaten an Erklärungskraft verliert.

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	12
1. Einleitung	13
2. Forschungsstand	15
2.1 Historischer Überblick.....	15
2.2 State of the Art.	16
3. Theoretische Konzeptualisierung	18
3.1 Zum Begriff der Implementierung	18
3.2 Zum Begriff der <i>(non-)compliance</i>	19
3.3 Der Prozess des Vertragsverletzungsverfahrens	20
3.4 Theoretische Grundlagen.....	21
3.4.1 Der <i>enforcement approach</i>	22
3.4.2 Der <i>management approach</i>	23
3.4.3 Der <i>legitimacy approach</i>	24
4. Methodik	25
4.1 Abhängige Variable: <i>(Non-)Compliance</i>	25
4.1.1 Begründete Stellungnahmen als Indikator.....	25
4.1.2 Die Repräsentativität der Daten	26
4.2 Unabhängige Variablen.....	28
4.2.1 UV1: Politische und wirtschaftliche Macht	28

4.2.2 UV2: Administrative Effizienz	31
4.2.3 UV3: Öffentliche Zustimmung zur EU.....	32
4.3 Untersuchungsmethode.....	34
5. Empirische Untersuchung	36
5.1 Überblick über das <i>compliance</i> -Verhalten der NMS 2004-2014	36
5.2 Wirtschaftliche und politische Macht als erster Erklärungsfaktor	38
5.2.1 Wirtschaftliche Macht auf der Implementierungsebene.....	39
5.2.2 Politische Macht auf der Verhandlungsebene	43
5.2.3 Zwischenfazit.....	46
5.3 Administrative Effizienz als zweiter Erklärungsfaktor	47
5.3.1 Regierungseffektivität auf der Umsetzungsebene	47
5.3.2 Fragmentierte staatliche Kapazitäten als Resultat der Heranführungsstrategie der EU	52
5.3.3 Unterschiede zwischen den NMS bei der Reformierung der öffentlichen Verwaltung	55
5.3.4 Die Sonderstellung Bulgariens und Rumäniens innerhalb der NMS.....	56
5.3.5 Zwischenfazit.....	57
5.4 Legitimität der EU als dritter Erklärungsfaktor	58
5.4.1 Das öffentliche Bild der EU	58
5.4.2 Die Unterstützung EU-skeptischer Parteien	62
5.4.3 Der Ausreißer Slowenien.....	69
5.4.4 Zwischenfazit.....	70
6. Die EU-Süderweiterung als Präzedenzfall?.....	71
6.1 Parallelen zwischen Ost- und Süderweiterung	71
6.2 Empirische Untersuchung und Vergleich	72

6.2.1	<i>Compliance</i> in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten	72
6.2.2	Wirtschaftliche und politische Macht: Ungleiche Entwicklungen	75
6.2.3	Administrative Effizienz: Das „südeuropäische Modell“ der öffentlichen Verwaltung	77
6.2.4	Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft: Zwischen Skepsis und Euphorie ...	80
6.3	Zwischenfazit	82
7.	<i>Schluss</i>	83
	<i>Literaturverzeichnis</i>	85

Abkürzungsverzeichnis

AV	Abhängige Variable
BG	Bulgarien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformationsindex
CZ	Tschechische Republik
DW	Durchschnittswert
EE	Estland
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-10	EG-Mitgliedsstaaten bis 1986
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ES	Spanien
EU	Europäische Union
EU-15	EU-Mitgliedsstaaten bis 2004
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GEI	Government Effectiveness Index
GR	Griechenland
H	Hypothese
HU	Ungarn
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy (<i>Kommunistische Partei Böhmen und Mährens</i>)
LPR	Liga Polskikh Rodzin (<i>Liga Polnischer Familien</i>)
LT	Litauen
LV	Lettland
MS	Mitgliedsstaat
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NA	Nacionālā apvienība (<i>Nationale Allianz</i>)
NMS	Neue Mitgliedsstaaten
ODS	Občanská demokratická strana (<i>Demokratische Bürgerpartei</i>)
PASOK	Panellinio Sosialistiko Kinima (<i>Panhellenische Sozialistische Bewegung</i>)
PF	Patriotichen front (<i>Patriotische Front</i>)

PiS	Prawo i Sprawiedliwość (<i>Recht und Gerechtigkeit</i>)
PL	Polen
PRM	Partidul România Mare (<i>Großrumänienpartei</i>)
PS	Partido Socialista (<i>Sozialistische Partei</i>)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español (<i>Spanische Sozialistische Arbeiterpartei</i>)
PT	Portugal
QMV	Qualifiziertes Mehrheitsverfahren
RO	Rumänien
SEMS	Südeuropäische Mitgliedsstaaten
SI	Slowenien
SK	Slowakei
SNS	Slovenská národná strana (<i>Slowakische Nationalpartei</i>)
SNS	Slovenska nacionalna stranka (<i>Slowenische Nationale Partei</i>)
SRP	Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej (<i>Selbstverteidigung der Republik Polen</i>)
SSI	Shapley-Shubik-Index
TB/LNNK	Tēvzemei un Brīvībai/LNNK (<i>Freiheit und Vaterland/Lettische Nationale Unabhängigkeitsbewegung</i>)
TT	Tvarka ir teisingumas (<i>Ordnung und Gerechtigkeit</i>)
UPD	Úsvit přímé demokracie (<i>Morgendämmerung der direkten Demokratie</i>)
WDI	World Development Indicators
WGI	Worldwide Governance Indicators

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren in der EU-27 (2011)	36
Abb. 2: Wirtschaftliche Macht und <i>non-compliance</i> , 2004-2014	40
Abb. 3: Wirtschaftliche Macht und <i>non-compliance</i> , 2014	41
Abb. 4: Wirtschaftliche Macht und <i>non-compliance</i> , 2010	41
Abb. 5: Wirtschaftliche Macht und <i>non-compliance</i> , 2005	42
Abb. 6: Wirtschaftliche Macht und <i>non-compliance</i> exkl. Polen (2004-2014).....	43
Abb. 7: Stimmrecht der NMS im EU-Ministerrat und <i>non-compliance</i> (2007-2014)	45
Abb. 8: Administrative Effizienz und <i>non-compliance</i> , 2004-2014	49
Abb. 9: Administrative Effizienz und <i>non-compliance</i> , 2014.....	50
Abb. 10: Administrative Effizienz und <i>non-compliance</i> , 2010	51
Abb. 11: Administrative Effizienz und <i>non-compliance</i> , 2005	51
Abb. 12: Öffentliche Zustimmung zur EU und <i>non-compliance</i> , 2004-2014	60
Abb. 13: Öffentliche Zustimmung zur EU und <i>non-compliance</i> , 2014	60
Abb. 14: Öffentliche Zustimmung zur EU und <i>non-compliance</i> , 2010	61
Abb. 15: Öffentliche Zustimmung zur EU und <i>non-compliance</i> , 2005	61
Abb. 16: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und <i>non-compliance</i> , 2004-2014.....	66
Abb. 17: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und <i>non-compliance</i> , 2014	67
Abb. 18: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und <i>non-compliance</i> , 2010	68
Abb. 19: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und <i>non-compliance</i> , 2005	68
Abb. 20: Stimmrecht im EU-Ministerrat und <i>non-compliance</i> in den SEMs und NMS.....	76

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Anzahl an begründeten Stellungnahmen pro MS, pro Jahr	37
Tab. 2: BIP zu aktuellen Marktpreisen in den NMS (in Mrd. USD).....	39
Tab. 3: Politische Machtentwicklung im EU-Ministerrat nach dem SSI (in %)	44
Tab. 4: Effektivität der Regierungen in den NMS*	47
Tab. 5: Positives Bild der EU in der Bevölkerung, 2004-2014 (in %).....	59
Tab. 6: Stimmenanteile euroskeptischer Parteien in den NMS, 2001-2014 (in %).....	63
Tab. 7: Anzahl begründeter Stellungnahmen in den SEMs pro Jahr (1981-1997).....	73
Tab. 8: Transpositionsdefizite in den NMS, 2004-2014 (in %)	74
Tab. 9: Transpositionsdefizite in den SEMs, 1990-1997 (in %).....	74
Tab. 10: BIP zu aktuellen Marktpreisen in den SEMs (in Mrd. USD)	75
Tab. 11: Stimmkraft der SEMs im EU-Ministerrat nach dem SSI (in %).....	76
Tab. 12: Öffentliche Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in den NMS und SEMs (in %)....	81

1. Einleitung

Im Zuge der beiden Erweiterungsrounden 2004 und 2007 nahm die EU zehn neue mittel- und osteuropäische Staaten in ihre Reihen auf, welche nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme die Herausforderungen von politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Transformation zu meistern hatten. Mit dem Eintritt in die EU verschwanden für die einstigen Beitrittskandidaten das bis dahin mächtigste Konditionalisierungsinstrument der EU und der wohl größte Anreiz, die Implementierung des *acquis communautaire* auf nationaler Ebene konsequent voranzutreiben. Viele Erweiterungsskeptiker befürchteten eine daraus folgende massive Zunahme an Verstößen gegen EU-Recht und eine Verlangsamung des Implementierungsprozesses sowie die Entstehung eines „östlichen Problems“ innerhalb der erweiterten Union in Bezug auf die Implementierungsmuster der neuen Mitgliedsstaaten.¹ Entgegen dieser pessimistischen Annahmen übertrafen einige der neuen Mitgliedsstaaten (NMS) die älteren Unionsmitglieder bei der Umsetzung von EU-Direktiven in nationale Gesetzgebungen.² 2007 waren die Staaten mit dem niedrigsten Transpositionsdefizit Neumitglieder und sogar die schlechtesten Umsetzer unter den 10 NMS schnitten besser ab als der schlechteste Staat der EU-15.³ Trotz dieser teils beachtlichen Ergebnisse ist die Implementierungsperformance der NMS jedoch nicht uniform; es existieren zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Besonders die baltischen Staaten, allen voran Litauen, schnitten überdurchschnittlich gut bei der Umsetzung von EU-Recht ab im Gegensatz zu Ländern wie Polen oder Tschechien, die bei der Implementierung hinterherhinkten.⁴ Von einer speziellen Ländergruppe, in der die NMS nach dem erfolgten Beitritt aus Rache oder Unwillen Widerstand gegen weitere Regeladaptionen zeigen, wie von manchen Autoren zunächst als „*fourth world compliance*“ angenommen⁵, kann daher keine Rede sein. Es stellt sich daher die Frage, welche kausalen Mechanismen nach dem Ende der Konditionalität in den NMS aktiviert wurden⁶ und welche dieser Faktoren für die unterschiedlichen Ausmaße an *compliance* (Regelbefolgung) mit dem EU-Gemeinschaftsrecht verantwortlich sind. Die an dieser Stelle

¹ Sedelmeier 2008, 807; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005b, 226

² Sedelmeier 2008, 807

³ Toshkov 2008, 380

⁴ Dimitrova und Toshkov 2009, 2

⁵ Falkner und Treib 2008, 299

⁶ Knill und Tosun 2009, 4

formulierte Forschungsfrage lautet: *Warum sind einige der postsozialistischen NMS erfolgreicher bei der Implementierung von EU-Gemeinschaftsrecht als andere?*

Diese Frage ist von zentraler Relevanz angesichts der fortschreitenden Erweiterungspolitik der EU und der Aussicht auf zukünftige Beitritte von Kandidatenländern aus dem südosteuropäischen Raum, die ebenfalls noch mit den Altlasten des Sozialismus zu kämpfen haben und in ihrer wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung den meisten EU-Ländern deutlich nachstehen. Die Kenntnis der Ursachen für fehlende oder mangelhafte Implementierung und *non-compliance* ermöglicht der EU bereits vor dem Beitritt spezifische Strategien und Instrumente zu entwickeln und anzuwenden, die das Kandidatenland in Einklang mit der europäischen Rechtsordnung bringen sollen.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird diese Arbeit in drei Teile gegliedert:

Der erste, einführende Teil (Kap. 2) gibt einen kurzen Überblick über die bedeutendsten Werke der bestehenden Forschungsliteratur zu EU-Implementierung und *compliance* und hebt die wichtigsten Ergebnisse hervor, die den jetzigen Forschungsstand bestimmen.

Im zweiten, theoretischen Teil (Kap. 3-4) sollen die grundlegenden Arbeitsbegriffe erläutert und die abhängige Variable (AV) definiert werden. Des Weiteren soll auf die der Forschungsarbeit zugrunde liegenden Theorien eingegangen werden, aus denen anschließend die unabhängigen Variablen (UVs) deduktiv abgeleitet und Hypothesen gebildet werden. Darüber hinaus wird die Untersuchungsmethode vorgestellt, die Fallauswahl begründet und der Untersuchungszeitraum abgesteckt.

Im dritten, empirischen Teil (Kap. 5-6) sollen die im theoretischen Teil aufgestellten Hypothesen getestet werden. Dazu werden die UVs durch ausgewählte Indikatoren operationalisiert und auf eine potenzielle Korrelation mit der AV hin überprüft. Zusätzlich wird ein kurzer Vergleich zwischen der EU-Osterweiterung und der Süderweiterung der 1980er Jahre vorgenommen, um die Ergebnisse zu überprüfen und die Spezifika der EU-Osterweiterung hervorzuheben.

Abschließend werden in Kap. 7 die in der Forschungsarbeit gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und ein Ausblick in Bezug auf zukünftige Erweiterungen der EU gegeben.

2. Forschungsstand

Implementierungsforschung und Forschung zu *compliance* sind eng miteinander verbunden. Die Implementierung eines bestimmten politischen Vorhabens bezieht sich auf den Prozess der „Umsetzung von Politik in die Tat“⁷, also darauf, wie ein Gesetzesentwurf zur allgemeingültigen Regel wird. *Compliance* meint dagegen „einen Zustand von Konformität oder Identität zwischen dem Verhalten eines Akteurs und einer vorgegebenen Regel“⁸ und fokussiert weniger auf den Prozess als auf die Folgen der Implementierung. Ungeachtet dieser begrifflichen Differenzierungen beschäftigen sich die Implementierungs- und die *compliance*-Forschung meist beide mit sowohl dem Prozess der Regelumsetzung als auch dem Ergebnis, der Regeleinhaltung.⁹ Der Begriff Implementierungsforschung soll im Folgenden auch Forschung zu *compliance* mit einbeziehen.

2.1 Historischer Überblick

Ihren Ursprung fand die EU-bezogene Implementierungsforschung in den 1980er Jahren, als die Europäische Gemeinschaft (EG) durch das European Single Market Programme die Weichen für einen europäischen Binnenmarkt stellte. Dies erforderte eine Reihe zu implementierender legislativer Maßnahmen auf Seiten der Mitgliedsstaaten. Daraus speiste sich die erste Forschungswelle, die den Schwerpunkt auf innenpolitische Aspekte legte und dabei zumeist eine *top-down*-Perspektive einnahm. Ihr Hauptargument war, dass die Implementierung des Gemeinschaftsrechts ein apolitischer Prozess sei, und daher weder besser noch schlechter als die Umsetzung von nationalem Recht funktioniere.¹⁰ In den späten 1990er Jahren entstand die zweite Welle der Implementierungsforschung, die sich mit der Europäisierung des innenpolitischen Systems auseinanderzusetzen begann. Der Fokus verschob sich weg von administrativer und prozeduraler Effizienz hin zu dem Grad an Kompatibilität zwischen Maßnahmen der EU-Politik und den bestehenden nationalen institutionellen Traditionen. Der „*degree of fit or misfit*“ wurde damit zum zentralen Faktor, der über den Implementierungserfolg entscheidet.¹¹ Im Gegensatz zu dem relativ engen theoretischen Blickwinkel früherer Studien ist die dritte Welle durch

⁷ Barrett 2004, zit. in Treib 2014, 5

⁸ Raustiala und Slaughter 2002, zit. in Treib 2014, 5

⁹ Ebda

¹⁰ Vgl. Treib 2014, 7f; Falkner, Treib, und Holzleithner 2008, 8f

¹¹ Vgl. Falkner, Treib, und Holzleithner 2008, 9

eine Vielzahl an theoretischen und methodischen Ansätzen sowie durch divergierende empirische Funde gekennzeichnet, welche die Forscher durch sektorale und länderbezogene Unterschiede zu erklären versuchten. Zudem gewannen quantitative Studien, die theoretische Ansätze aus den Internationalen Beziehungen verwendeten, stark an Popularität. Zumeist bewegten sie sich um die Dichotomie von freiwilliger und unfreiwilliger *non-compliance*.¹² Während qualitative Forscher zunehmend die innenpolitische Komponente der Rechtsumsetzung betonten und somit Erklärungsansätze freiwilliger *non-compliance* favorisierten¹³, stützten die Ergebnisse quantitativer Forscher eher Theorieansätze, die sich auf unfreiwillige *non-compliance* bezogen und die Wichtigkeit einer effizienten und gut koordinierten Verwaltung in den Vordergrund rückten.¹⁴ Die theoretischen Erkenntnisse der quantitativen Studien waren jedoch sehr heterogen, da die Autoren in ihren Erklärungsmodellen verschiedenste Faktoren wie etwa die Anzahl an Vetospielern¹⁵ oder öffentliche Unterstützung der europäischen Integration¹⁶ als Einflussgrößen für *(non-)compliance* verwendeten. Die vierte Forschungswelle verstärkte das Auseinanderdriften quantitativer und qualitativer Forschungscamps weiter. Qualitative Studien beschäftigten sich nun mit den bis dahin unerforschten Reaktionen von Mitgliedsstaaten auf Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), während quantitative Studien versuchten, die Trennung zwischen EU-Entscheidungsprozessen und nationaler Implementierung zu überwinden mit der Annahme, dass die nationale Rechtsumsetzung nur eine Fortführung der EU-Politik mit anderen Mitteln sei.¹⁷

2.2 State of the Art.

Generell lassen sich zwei wichtige Ergebnisse aus der allgemeinen EU-Implementierungsforschung ziehen: Erstens variiert erfolgreiche Implementierung erheblich zwischen verschiedenen Policy-Sektoren. Zweitens sind die Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten bezüglich des Implementierungserfolgs weniger ausgeprägt als erwartet.¹⁸ Implementierungsdefizite variieren zudem relativ unabhängig von der geographischen Lage der Mitgliedsstaaten. Vor allem die Annahme eines

¹² Mbaye 2001; Börzel 2001; Tallberg 2002; Beach 2005; Perkins und Neumayer 2007

¹³ Vgl. Treib 2014, 11

¹⁴ Mbaye 2001; Mbaye 2010; Berglund, Gange, und van Waarden 2006; Hille und Knill 2006; Börzel et al. 2010

¹⁵ Lampinen und Uusikylä 1998

¹⁶ Mbaye 2001

¹⁷ Vgl. Treib 2014, 13f

¹⁸ Knill und Tosun 2009, 3

„mediterranen Syndroms“, das den südlichen Mitgliedsstaaten eine schwächere Performance zuschreibt, konnte von Börzel in einer Studie widerlegt werden.¹⁹ Eine ähnliche Typologie entwickelten Falkner und Treib, die den NMS spezifische Eigenheiten wie z. B. eine gute Umsetzung, aber mangelhafte Anwendung und Durchsetzung zuschreiben. Aufbauend auf ihrer ursprünglichen Typologie der „*three worlds of compliance*“, welche sich auf ein jeweils typisches Implementierungsmuster beziehen, fügten sie im Hinblick auf die NMS eine vierte Gruppe hinzu - die „*world of dead letters*“. Jedoch wurden lediglich vier der zehn NMS untersucht und ebenfalls zwei Staaten der EU-15 zu dieser Gruppe gezählt, was einer eigenen Klassifizierung aller NMS widerspricht.²⁰

Forscher, welche die NMS in Bezug auf *compliance* mit EU-Recht untereinander verglichen, beschäftigten sich vor allem mit der Frage, ob die neuen europäischen Institutionen nach dem Ende der EU-Konditionalität weiterhin im nationalen politischen System verankert bleiben.²¹ Einige Autoren erklären die gute Implementierungsperformance der NMS durch die institutionelle Stärkung der legislativen Kapazitäten vor ihrem Beitritt und die höhere Anfälligkeit für *shaming*.²² Ein Großteil der Forscher nennt administrative oder staatliche Kapazität als signifikante Einflussfaktoren²³, weitere beziehen sich ebenfalls auf das Ausmaß des Handels mit der EU²⁴ und auf die Rolle von politischen Vetospielern.²⁵ Bis dato beschäftigten sich nur wenige Studien mit der Implementierungsphase nach dem EU-Beitritt (*post-accession period*) und unter der Ausblendung von EU-Konditionalität. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die EU-Mitgliedschaft der NMS und damit der Untersuchungszeitraum besonders im Falle Rumäniens, Bulgariens und Kroatiens noch sehr kurz ist und daher weniger aussagekräftige Schlüsse wie im Falle der alten Mitglieder gezogen werden können. Eine noch relativ neue Forschungsarbeit, die die Ursachen von *non-compliance* in acht NMS untersucht, stammt von Olessia Seminina. In ihrem Paper „*Existiert das osteuropäische Syndrom wirklich? Eine Untersuchung der Gründe für unterschiedliche Grade der Regeleinhaltung unter den neuen Mitgliedsstaaten der EU*“²⁶ stützt sie sich auf die theoretischen und methodischen Grundlagen der Forschungsarbeiten von Tanja Börzel

¹⁹ Börzel 2000

²⁰ Falkner et al. 2005; Falkner und Treib 2008

²¹ Dimitrova 2004; Schimmelfennig und Sedelmeier 2005; Vachudová 2005

²² Sedelmeier 2008; Knill und Tosun 2009

²³ Hille und Knill 2006; Toshkov 2008; Sissenich 2007; Falkner, Treib, und Holzleithner 2008

²⁴ Knill und Tosun 2009

²⁵ Dimitrova und Toshkov 2009; Dimitrova 2010

²⁶ Seminina 2015

und ihren Kollegen zu *compliance* in der EU-15.²⁷ Die Ergebnisse aus Seminars Untersuchungen sollen im Laufe dieser Arbeit jedoch einer kritischen Bewertung unterzogen und fallweise ergänzt werden. Die vorliegende Arbeit soll so einen Beitrag leisten, die Ursachen unterschiedlichen Verhaltens in Bezug auf *compliance* in den postsozialistischen NMS zu klären.

3. Theoretische Konzeptualisierung

Bevor auf die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit eingegangen wird, sollen zunächst einige wichtige Begriffe und Prozesse der Implementierungsforschung erklärt werden.

3.1 Zum Begriff der Implementierung

Wie bereits im vorigen Kapitel angeschnitten kann Implementierung grob als Umsetzung von politischen Inhalten in die Tat definiert werden. Es handelt sich hierbei nicht um einen automatischen Prozess und weder um eine rein technische noch rein politische Angelegenheit. Verzögerungen und Versuche, bestimmte Vorgaben zu umgehen, gehören im Feld der Implementierung zum normalen Tagesgeschäft. Besonders in einem so großen und komplexen politischen Gebilde wie der EU ist Implementierung oft ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Dies liegt vor allem an der hohen Anzahl von Vetospielern und oftmals schwammigen Vorgaben in der Gesetzgebung, die den Mitgliedern einen gewissen Freiraum bei der Umsetzung gewähren sollen.²⁸

Die EU selbst verfügt weder über die budgetären Mittel noch über die bürokratischen Kapazitäten, um ihre Gesetze direkt selbst zu implementieren.²⁹ Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde daher festgelegt, dass die Implementierung von EU-Richtlinien in den Zuständigkeitsbereich entsprechender Behörden in den Mitgliedsstaaten fällt.³⁰ Diese müssen die Vorgaben der EU-Richtlinien innerhalb eines bestimmten Zeitraums in ihre nationalen Gesetzgebungen überführen. Erst nach der erfolgten Umsetzung erlangen die Regelungen Gesetzeskraft und können von staatlichen Administrationen und gesellschaftlichen Zielgruppen angewandt werden.³¹

²⁷ Börzel et al. 2007; Börzel et al. 2010

²⁸ Vgl. Treib 2014, 5f

²⁹ Mbaye 2010, 59

³⁰ Perkins und Neumayer 2007, 182

³¹ Treib 2014, 6

Der Implementierungsprozess lässt sich in verschiedene Stufen einteilen. Frühere Autoren unterscheiden zwischen legaler und finaler Implementierung, wobei Ersteres die Umwandlung von EU-Recht in nationales Recht und Letzteres alle administrativen Vorgänge auf praktischer Ebene - die faktische Anwendung von EU-Recht - meint.³² In der neueren Forschungsliteratur wird zumeist eine dreiteilige Einteilung in Umsetzung (*transposition*), Anwendung (*application*) und Durchsetzung (*enforcement*) vorgenommen, wobei mit der Durchsetzung noch die judizielle Komponente hinzugefügt wurde. Der Implementierungsprozess wird von der Europäischen Kommission (EK) und dem EuGH überwacht.³³ Auf ihre Rollen soll später noch genauer eingegangen werden.

3.2 Zum Begriff der (*non-*)compliance

Mbaye zufolge bildet *compliance* die Grundlage der Zusammenarbeit in der EU, deren Funktionieren von der Umsetzung und Durchsetzung ihrer Richtlinien durch die Mitgliedsstaaten abhängt. Kommen einige Staaten ihrer Pflicht nicht nach, so stelle dies die Autorität der EU und ihrer Institutionen in Frage.³⁴

Non-compliance kann Falkner und Treib zufolge in allen drei Phasen der Implementierung stattfinden: auf der Umsetzungsebene (*non-transposition*), der Durchsetzungsebene (*non-enforcement*) und der Anwendungsebene (*non-application*).³⁵ Der Großteil der Forschungsliteratur beschäftigt sich mit *non-compliance* auf der Umsetzungsebene, da die Anwendung und Durchsetzung von EU-Direktiven insbesondere bei einer hohen Fallzahl schwierig und aufwändig zu messen ist. In dieser Arbeit wird der Schwerpunkt aus Gründen der Messbarkeit ebenfalls auf die Ebene der Umsetzung von EU-Recht gelegt. Es wird dabei nicht zwischen den verschiedenen Arten von *non-compliance* unterschieden, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde und für diese Untersuchung nicht relevant ist. Im Falle einer Nicht-Umsetzung (*non-transposition*) handelt es sich um eine verspätete, unvollständige oder inkorrekte Umsetzung.

³² Vgl. Lampinen und Uusikylä 1998, 233; Duina 1997, 156

³³ Treib 2014, 6

³⁴ Mbaye 2001, 260

³⁵ Falkner et al. 2005, 12; Börzel 2001, 805

3.3 Der Prozess des Vertragsverletzungsverfahrens

Die effektive Anwendung von EU-Recht ist notwendig zur Verwirklichung der Ziele, die in den EU-Verträgen festgelegt sind, sowie zur Steigerung der Glaubwürdigkeit der EU-Institutionen in den Augen der Bürger. In ihrer Funktion als Hüterin der Verträge kontrolliert die EK regelmäßig die Berichte über nationale Umsetzungsmaßnahmen, die sie von den Mitgliedsstaaten empfängt, und leitet Untersuchungen aus eigener Initiative ein. Des Weiteren prüft sie Beschwerden von öffentlichen Personen, Unternehmen, NGOs und anderen Interessenvertretern sowie Petitionen des Europäischen Parlaments (EP), die auf potenzielle Vertragsverstöße aufmerksam machen.³⁶

Erfüllt ein Mitgliedsstaat seine vertraglichen Verpflichtungen nicht oder erweisen sich die Umsetzungsmaßnahmen als unvollständig, so versucht die Kommission das zugrunde liegende Problem im Rahmen des EU-Pilot-Verfahrens durch einen bilateralen Dialog mit dem betreffenden Staat zu lösen. Wird auf diesem Weg keine Einigung erzielt, kann die EK unter Artikel 258 (ex-Art. 226 EGV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren (*infringement procedure*) einleiten.³⁷

„Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedsstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben.“³⁸

Der förmliche Teil des Vertragsverletzungsverfahrens besteht also aus folgenden Schritten:

- Zunächst ersucht die EK die Regierung des betroffenen Staates in einem Aufforderungsschreiben (*letter of notification*), innerhalb von zwei Monaten Stellung zu nehmen. Diese sind allerdings noch nicht Teil des offiziellen Verfahrens.
- Erfolgt keine oder eine nicht zufriedenstellende Antwort, sendet die EK der Regierung eine begründete Stellungnahme (*reasoned opinion*) zu, in der sie juristisch begründet, warum ein Verstoß gegen EU-Recht vorliegt und eine zeitliche Vorgabe von maximal zwei Monaten zur Berichtigung gibt.
- Wird danach noch immer keine Einigung erzielt, reicht die EK beim EuGH eine Klage ein. Die meisten Fälle werden allerdings bereits davor gelöst.

³⁶ Vgl. Europäische Kommission 2014, 4

³⁷ Ebda

³⁸ Europäische Kommission 2012, Art. 258

- Nach etwa zwei Jahren urteilt der EuGH in der Regel, ob ein Rechtsverstoß vorliegt.
- Kommt der Mitgliedsstaat dem Urteil nicht nach, so kann die EK erneut ein Verfahren einleiten und den EuGH auffordern, finanzielle Sanktionen zu verhängen.³⁹

Die EK bevorzugt in der Regel inoffizielle Verhandlungen gegenüber Klagen vor dem Gerichtshof und formalen Sanktionen. Die Mehrheit der Fälle kann bereits in bilateralen informellen Gesprächen gelöst werden und nur in etwa einem Drittel der Fälle, in denen ein Aufforderungsschreiben versandt wurde, wird auch eine begründete Stellungnahme vonseiten der EK erlassen.⁴⁰ Sie eignen sich daher besser für eine empirische Untersuchung von *non-compliance* als Aufforderungsschreiben.

3.4 Theoretische Grundlagen

Theorien der *compliance*-Forschung stützen sich auf verschiedene Ansätze aus dem neoliberalen Institutionalismus, genauer aus der internationalen Regimetheorie. Regime sind internationale Regelwerke, die nur funktionieren, solange sie auch von den Staaten implementiert werden.⁴¹ Als internationale Organisation stellt die EU ein Regime dar, das sich in vielen Bereichen schon über ein Regime hinaus zu einer Art europäischer Staatlichkeit entwickelt hat.⁴² Warum und ob die Regeln eines Regimes in einem Staat eingehalten und durchgesetzt werden, wird in der Literatur häufig mit verschiedensten Variationen der folgenden drei Theorieansätze begründet: *enforcement approach*, *management approach* und *legitimacy approach*.

Die folgende theoretische Einteilung orientiert sich an Börzel und ihren Kollegen, die in ihrer quantitativen Studie „*Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law*“ die unterschiedlichen *compliance*-Leistungen der Staaten in der EU-15 untersuchten.⁴³

³⁹ Vgl. Europäische Kommission 2016a

⁴⁰ Vgl. Börzel 2001, 812

⁴¹ Hartmann 2009, 52

⁴² Ebda

⁴³ Börzel et al. 2007

3.4.1 Der *enforcement approach*

Der *enforcement approach* hat seine Wurzeln in der Spieltheorie und *collective action*-Theorie. Staaten werden darin als rationale Akteure betrachtet, die in kooperativen Situationen bei der Entscheidung für oder gegen *compliance* Kosten und Nutzen abwägen. Eine Entscheidung gegen die Befolgung einer Regel wird dann getroffen, wenn die Vorteile, die sich aus der Regelverletzung ergeben, die Kosten der potenziellen Sanktionierung übersteigen. Besonders in kollaborativen Situationen hat der Staat einen Anreiz, seine internationalen Verpflichtungen zu umgehen und durch *free-riding* einen höheren Nutzen aus dem Abkommen zu ziehen.⁴⁴ Anreize für Vertragsverletzungen sind besonders hoch, wenn die internationalen Regeln oder Normen nicht oder nur schwer kompatibel mit den nationalen Gegebenheiten sind und die Regelbefolgung daher erhebliche Veränderungen auf nationaler Ebene und somit Kosten erfordert. Die Vertreter des *enforcement*-Ansatzes Downs, Rocke und Barson erklären dies mit dem Begriff „*depth of cooperation*“. Demzufolge bezieht sich die Kooperationstiefe eines Vertrags darauf, inwieweit sich ein Staat von der Position entfernen muss, von der aus er ohne den Vertrag gehandelt hätte.⁴⁵ Je umfangreicher die Forderungen der Verhaltensänderung durch eine internationale Norm sind, desto größer ist der Anreiz, die Norm zu umgehen.⁴⁶ Institutionalisierte Monitoring- und Sanktionierungsmechanismen können die strategische Kosten-Nutzen-Rechnung eines Staates beeinflussen und somit zu einer Eindämmung der Regelumgehungen beitragen. Steigen die materiellen oder immateriellen Kosten für *non-compliance* etwa durch Geldbußen bzw. den Verlust von Glaubwürdigkeit und Reputation, könnte dies den Staat aus einer rationalistischen Perspektive zur Regelbefolgung bewegen. Nicht alle Staaten sind jedoch gleichermaßen empfindlich gegenüber Implementierungskosten und Sanktionen als Folge von *non-compliance*.⁴⁷ An dieser Stelle kommt die politische und wirtschaftliche Macht ins Spiel. Staaten, die über weniger politische und wirtschaftliche Macht verfügen, sind durch finanzielle Sanktionen verwundbarer und anfälliger für externen Druck als mächtigere Staaten, die es sich eher leisten können, bestimmte Regeln und Normen des internationalen Regimes nicht zu befolgen.⁴⁸ *Macht* wird daher als erste unabhängige Variable (UV1) festgelegt.

⁴⁴ Vgl. Tallberg 2002, 611

⁴⁵ Downs, Rocke, und Barsoom 1996, 383

⁴⁶ Tallberg 2002, 612

⁴⁷ Vgl. Börzel et al. 2007, 5

⁴⁸ Börzel et al. 2007, 5

3.4.2 Der *management approach*

Dem *management*-Ansatz zufolge sind Vertragsbrüche in den internationalen Beziehungen nur selten eine bewusst getroffene Entscheidung, legale Verpflichtungen zu umgehen. Chayes und Chayes definieren drei Faktoren, die sie zur Erklärung von *non-compliance* heranziehen: mangelnde Eindeutigkeit und Unklarheit vertraglicher Vorschriften, begrenzte Kapazitäten, und enge Fristen, in denen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Neuerungen durchgeführt werden sollen.⁴⁹ Da sich Mehrdeutigkeit und Fristen auf individuelle Regeln beziehen und sich somit nicht für einen Ländervergleich eignen⁵⁰, soll hier nur auf den Aspekt der begrenzten Kapazitäten eingegangen werden. Begrenzte Kapazitäten hindern den betreffenden Staat an einer effizienten Umsetzung und Anwendung internationaler Normen und Regeln. In der Tat ist der Aufbau eines effektiven ordnungspolitischen Rahmens keine einfache oder rein mechanische Aufgabe, sondern erfordert Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen, wissenschaftliche und technische Bewertungen, eine funktionierende Bürokratie und finanzielle Ressourcen.⁵¹ Auf politischer Ebene können *compliance*-Probleme entstehen, wenn die Regierung nicht in der Lage ist, die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch öffentliche und private Akteure oder subnationale Entitäten zu garantieren, oder wenn der Staat nicht über die notwendigen administrativen Kapazitäten verfügt. Auf wirtschaftlicher Ebene können finanzielle Einschränkungen, die Fähigkeit eines Staates, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, behindern.⁵² Laut Hille und Knill erlauben größere finanzielle Ressourcen eine schnellere, umfassendere und gründlichere Implementierung, „because civil servants, their training, their computers, their offices and their cars, cost money.“⁵³ Mit Ressourcen kann außerdem eine Infrastruktur geschaffen werden, die einen stetigen Informationsfluss zwischen höheren und niedrigeren Hierarchiestufen ermöglicht, was die Verantwortlichkeit der unteren Ebenen stärkt.⁵⁴

Der Begriff der staatlichen Kapazität wird in der Forschungsliteratur auf unterschiedliche Art und Weise verwendet. So definieren manche Forscher Kapazität etwa als Summe der finanziellen, militärischen und menschlichen Ressourcen eines Staates. Andere verstehen darunter die autonome Handlungs- und Entscheidungsmacht der Regierung, die vom

⁴⁹ Chayes und Chayes 1993, 188

⁵⁰ Börzel et al. 2007, 8

⁵¹ Vgl. Chayes und Chayes 1993, 194

⁵² Vgl. Tallberg 2002, 613

⁵³ Hille und Knill 2006, 539

⁵⁴ Phedon 2003, in Hille und Knill 2006, 539

staatlichen Institutionengefüge beeinflusst wird. Börzel unterscheidet hier zwischen *Regierungskapazität*, die sich auf finanzielle und menschliche Ressourcen bezieht, und *Regierungsautonomie*, die auf institutionelle und parteipolitische Vetospieler abzielt.⁵⁵ In dieser Arbeit wird die Regierungskapazität bzw. die staatliche Kapazität betrachtet. Unter dem Begriff der *administrativen Effizienz*, also der politischen und administrativen Steuerungsfähigkeit eines Staates, die zur Implementierung von EU-Recht notwendig ist, bildet sie die zweite unabhängige Variable (UV2).

3.4.3 Der *legitimacy approach*

Der *legitimacy approach* basiert auf der konstruktivistischen Sichtweise, dass Staaten durch Prozesse des sozialen Lernens und der Persuasion zur Übernahme von Normen und Regeln internationaler Institutionen bewegt werden.⁵⁶ Mit der Normvermittlung durch die EU beschäftigen sich die Europäisierungsstudien, die für den *legitimacy approach* wertvolle Einsichten liefern. Sie gehen davon aus, dass europäische politische Ziele, Normen und das damit verbundene kollektive Grundverständnis einen Anpassungsdruck auf nationaler Ebene ausüben. Durch Sozialisierung und kollektive Lernprozesse werden die neuen Normen internalisiert und es entwickeln sich neue Identitäten.⁵⁷ Das Ausmaß, in dem eine Regel an die konstituierenden Werte und Normen einer Gemeinschaft gebunden ist und sie das Resultat eines legitimen Rechtssetzungsprozesses ist, stärkt ihre Legitimität. Die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme einer Norm steigt gleichermaßen, indem ihre Legitimität steigt.⁵⁸

Compliance entsteht aus der Anerkennung und der Unterstützung der neuen Regeln und der Akzeptanz der regelsetzenden Institutionen. Sie ergibt sich darüber hinaus aus der diffusen Überzeugung, dass den normenerlassenden Institutionen Gehorsam geleistet werden muss. Hat eine bestimmte Anzahl an Staaten die internationale Norm bereits internalisiert und hält sich daran, kann dies die Entstehung von Gruppenzwang (*peer pressure*) bedingen. Dieser bewegt andere Staaten zu *compliance*, da sie mit der Annahme der Regel ihre Zugehörigkeit beweisen wollen.⁵⁹ Für einen quantitativen Vergleich eignet sich jedoch am besten die Akzeptanz und Unterstützung der

⁵⁵ Vgl. Börzel et al. 2007, 8

⁵⁶ Ebd., 10

⁵⁷ Vgl. Börzel und Risse 2003, 59

⁵⁸ Schimmelfennig und Sedelmeier 2005a, 18f

⁵⁹ Vgl. Börzel et al. 2007, 10

regelsetzenden Institution – in diesem Fall der EU. Als dritte Variable (UV3) wird daher die *öffentliche Zustimmung zur EU* definiert.

4. Methodik

Im folgenden Kapitel sollen die abhängige Variable und die für ihre Erklärung eingesetzten UVs genauer definiert und operationalisiert werden. Anschließend werden Hypothesen aufgestellt, welche die Varianz auf der AV erklären sollen. Außerdem wird die für die Forschungsarbeit verwendete Untersuchungsmethode vorgestellt.

4.1 Abhängige Variable: *(Non-)Compliance*

Wie bereits erwähnt, wird *(non-)compliance* in dieser Forschungsarbeit als AV definiert. Je nachdem, ob Staaten seltener oder häufiger gegen EU-Recht verstoßen, weisen sie einen höheren oder niedrigeren Grad an *compliance* auf.

4.1.1 Begründete Stellungnahmen als Indikator

Zur Messung und Operationalisierung von *(non-)compliance* werden in der Implementierungsforschung verschiedenste Methoden angewandt. Qualitativ arbeitende Forscher betreiben Fallstudien, um Variationen bei der legalen Umsetzung, der praktischen Anwendung und der Durchsetzung auf den Grund zu gehen. Die meisten konzentrieren sich dabei auf eine kleine Auswahl von Staaten und Politikbereichen, da auf diese Weise detailliertere und tiefere Einblicke gewonnen werden können. Um allgemeine Theorien zu generieren, eignet sich dieser Ansatz jedoch weniger. Quantitative Forscher greifen daher auf statistische Daten zurück, die von der EK zur Verfügung gestellt werden. Während einige von ihnen mit Transpositionsdaten arbeiten, um die zeitgerechte (und korrekte) Umsetzung von Richtlinien zu untersuchen, nutzen andere die von der EK eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren als Indikator für *(non-)compliance*.⁶⁰ Diese werden auch für diese Arbeit zur Operationalisierung der AV herangezogen, genauer gesagt die begründeten Stellungnahmen. Sie werden von der EK entsandt, sollte ein Mitgliedsstaat das betreffende *compliance*-Problem zwei Monate nach Erhalt eines Aufforderungsschreibens noch nicht gelöst haben.

⁶⁰ Vgl. Börzel und Knoll 2012, 5

Begründete Stellungnahmen eignen sich durch ihre höhere Aussagekraft besser als Indikator für *non-compliance* als Aufforderungsschreiben, da sie die erste offizielle Stufe des Verfahrens bilden und schwerwiegendere Fälle von *non-compliance* betreffen, die in inoffiziellen Verhandlungen nicht gelöst werden konnten.

Seit 1984 veröffentlicht die EK Jahresberichte über die Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, in denen Daten zu den verschiedenen Stufen von Vertragsverletzungsverfahren nach Land, Politikbereich und Art des Vertragsverstößes aufgeschlüsselt sind. Die Berichte haben jedoch nicht immer dasselbe Format, da die EK im Laufe der Zeit die Darstellungsweise der Daten änderte. Ab 2011 ersetzte die EK die bis dahin in den Berichten verwendeten Tabellen, in denen offene Vertragsverletzungsverfahren pro Mitgliedsstaat nach der jeweiligen Verfahrensstufen aufgeschlüsselt waren, durch einzelne Länderberichte, aus denen sich die einzelnen Verfahrensschritte der Kommission nicht mehr ablesen lassen. Die einzelnen Schritte, welche die EK innerhalb eines Vertragsverletzungsverfahrens für ein Land eingeleitet hat, lassen sich nun über eine Suchmaschine auf der Website der EK ermitteln.⁶¹

Für diese Forschungsarbeit wurde die jeweilige Anzahl an begründeten Stellungnahmen, die die EK innerhalb eines Jahres (01.01.20XX – 31.12.20XX) an ein Mitgliedsland versandte, mithilfe der Suchmaschine herausgefiltert. Der Nachteil daran ist, dass so keinerlei Aussage über die Anzahl an offenen Vertragsverletzungsverfahren, *in denen bereits eine begründete Stellungnahme versandt wurde*, getroffen werden kann, wie es in den Kommissionsberichten vor 2011 der Fall war. Die Daten geben lediglich Aufschluss über neue Regelverstöße der Mitgliedsstaaten, jedoch nicht darüber, wie viele der im Jahr bzw. in den Jahren zuvor eingeleiteten Verfahren noch nicht abgeschlossen werden konnten. Nichtsdestotrotz lassen sich anhand der jährlich verschickten begründeten Stellungnahmen Schlüsse über das *compliance*-Verhalten der NMS ziehen, da diese im Falle mancher Länder stark differieren.

4.1.2 Die Repräsentativität der Daten

Daten zu Vertragsverletzungen, die die EK jährlich in ihren Berichten veröffentlicht, werden gerne als Indikator für *non-compliance* verwendet, was wohl nicht zuletzt auf ihre freie Verfügbarkeit und leichte Zugänglichkeit zurückgeht. Börzel zufolge sind diese Daten

⁶¹ Europäische Kommission 2016b

jedoch mit Vorsicht zu behandeln, da sie nicht das absolute Ausmaß an *non-compliance* in der EU darstellen, sondern nur einen Bruchteil aller Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, die von der EK geahndet werden, widerspiegeln.⁶² Vertragsverletzungsverfahren werden nur für diejenigen Fälle von *non-compliance* eingeleitet, die von der Kommission aufgedeckt wurden, oder wenn diese von Bürgern, Unternehmen oder Interessengruppen darauf hingewiesen wurde. Mehr als zwei Drittel aller Verfahren lassen sich auf die Nicht-Umsetzung einer Richtlinie zurückführen. Was jedoch die Überwachung der korrekten und vollständigen Umsetzung, der praktischen Anwendung und der Durchsetzung betrifft, so ist die EK aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen größtenteils auf die Berichte der Mitgliedsstaaten, kosten- und zeitaufwändige Konsultationen sowie auf Informationen von innenpolitischen Akteuren und der Zivilgesellschaft angewiesen.⁶³

Außerdem muss beachtet werden, dass die in den jährlichen Kommissionsberichten zusammengestellten Daten zu Rechtsverstößen möglicherweise nicht repräsentativ für die generelle *non-compliance* in der EU sind und eine Selektionsverzerrung gegenüber bestimmten Mitgliedsstaaten bestehen könnte. Obwohl dies nicht mit statistischen Mitteln zu widerlegen ist, nennt Börzel mehrere Argumente, wonach die Daten höchstwahrscheinlich keine systematische Selektionsverzerrung enthalten. So würde beispielsweise eine voreingenommene Kommission ihre Rolle als unparteiische Schiedsrichterin und ihre legale Autorität unterminieren. Des Weiteren mache ihre supranationale Zusammensetzung und das Prinzip der Kollegialität das Favorisieren bestimmter Mitgliedsstaaten durch einzelne Kommissionsbeamte eher unwahrscheinlich. Des Weiteren hänge das Aufdecken von *non-compliance* nicht nur von der EK ab, sondern von einer Reihe anderer Institutionen und Akteure, die auf formelle und informelle Weise auf mögliche Regelverstöße hinweisen können.⁶⁴ All dies deutet darauf hin, dass eine Verzerrung der Daten zu Vertragsverletzungen durch eine selektive Auswahl der EK eher unwahrscheinlich ist. Für quantitative Studien sei es Börzel und Knoll zufolge außerdem irrelevant, wie erfolgreich die EK bei der Überwachung der Anwendung des *acquis communautaire* ist. Auch wenn die absolute Anzahl an Regelverstößen nicht ermittelt

⁶² Börzel 2001, 808

⁶³ Ebda

⁶⁴ Vgl. Börzel und Knoll 2012, 8f

werden könne, gäben die Daten jedoch durchaus Aufschluss, ob und warum manche Staaten sich besser an das EU-Recht halten als andere.⁶⁵

4.2 Unabhängige Variablen

Wie bereits im theoretischen Teil beschrieben, lassen sich aus den drei Theorieansätzen *enforcement*, *management* und *legitimacy* die Erklärungsfaktoren Macht, administrative Effizienz und öffentliche Zustimmung zur EU ableiten, die in dieser Arbeit als UVs fungieren. Im folgenden Abschnitt sollen sie spezifiziert und in Relation zu der AV gesetzt werden.

4.2.1 UV1: Politische und wirtschaftliche Macht

UV1 ist die Macht eines Staates, die in dieser Arbeit aufbauend auf Börzel *et al.* zwei verschiedene Aspekte umfasst: die wirtschaftliche Stärke und die EU-bezogene politische Einflussmacht.⁶⁶ Je nach Kontext wirken sich diese unterschiedlich darauf aus, ob ein Staat eine internationale Norm befolgt oder nicht. Es ist daher sinnvoll, die Ebenen, auf denen Staaten ihre Macht anwenden, um für sie vorteilhafte Ergebnisse zu erreichen, abzugrenzen.

Probleme der internationalen Kooperation entstehen nämlich Fearon zufolge immer zuerst auf der Verhandlungsebene und danach auf der Durchsetzungsebene. In der ersten Phase verhandeln Staaten über den Inhalt der Abmachung, welcher in der zweiten Phase praktisch umgesetzt und durchgesetzt werden muss.⁶⁷ Der *enforcement approach* kann also auf unterschiedliche Weise eingesetzt werden, um zu erklären, ob und warum *compliance* gegeben ist oder nicht.

a) Macht auf der Implementierungsebene:

Verfügt ein Staat über größere politische und wirtschaftliche Macht, ist zu erwarten, dass er häufiger gegen internationale Normen verstößt, da er im Gegensatz zu schwächeren Staaten weniger verwundbar durch Sanktionen und generell resistenter gegenüber externem Druck ist. Sein politisches und wirtschaftliches Gewicht im internationalen Staatensystem erlaubt ihm bestimmte Regeln zu missachten, da die durch Sanktionen

⁶⁵ Vgl. Börzel und Knoll 2012, 11

⁶⁶ Börzel, Hofmann, und Panke 2012

⁶⁷ Fearon 1998, 270

oder Geldbußen entstehenden Nachteile die Kosten, welche die Absorption dieser Regeln verursacht, nicht übersteigen.⁶⁸ Mächtige Staaten verfügen zudem in der Regel über mehr Kooperationsalternativen und können es sich daher leisten, externe Druckmittel zu ignorieren. Auch wenn ein mächtiger Staat sein Ansehen vor der EK oder anderen Mitgliedsstaaten verlieren sollte, so wäre sein Einfluss innerhalb der EU noch immer durch seine politische und wirtschaftliche Macht garantiert.⁶⁹ Im Umkehrschluss wird von kleineren und weniger mächtigen Staaten ein höherer Grad an *compliance* erwartet, da sie sensibler gegenüber materiellen und immateriellen Sanktionen sind. Die Kosten rechtlicher Prozeduren vor dem EuGH und finanzielle Strafen wären für sie deutlich schwerer zu tragen. Zudem sind sie stärker auf den Ruf eines verlässlichen Partners angewiesen, da sie sich nicht auf ihren kleinen Stimmenanteil im EU-Ministerrat oder auf ihre nationale Wirtschaftskraft verlassen können.⁷⁰ Es lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H1a) Je mehr wirtschaftliche Macht ein Staat besitzt, desto niedriger ist sein Grad an compliance mit EU-Recht.

Als Indikator für wirtschaftliche Macht wird auf der Implementierungsebene das BIP herangezogen, da es die Sensibilität gegenüber ggf. aus Sanktionen entstehenden materiellen Kosten beeinflusst. Die Daten stammen aus den World Development Indicators (WDI) der Weltbank.⁷¹

In ihrer Forschungsarbeit stellt Seminina dieselbe Hypothese auf, indem sie Macht in einen positiven Zusammenhang mit Regelverstößen setzt.⁷² Sie unterscheidet jedoch nicht zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht und operationalisiert Macht nur durch die Stimmkraft eines Mitgliedsstaats im EU-Ministerrat. Hier befindet sie sich jedoch auf der Verhandlungsebene anstatt auf der Implementierungsebene. Ist eine Richtlinie erst einmal verabschiedet, muss sie von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, wobei die politische Entscheidungsmacht keine Rolle mehr spielt. Sie spielt jedoch eine Rolle auf der Verhandlungsebene, da Staaten mit einem höheren Stimmenanteil, wie Seminina selbst bemerkt, Entscheidungen besser mitgestalten und so ihre Interessen auch besser

⁶⁸ Vgl. Börzel et al. 2007, 5f

⁶⁹ Börzel et al. 2010, 1368

⁷⁰ Ebda

⁷¹ World Bank 2016a

⁷² Seminina 2015, 57

durchsetzen können⁷³. Dies wiederum würde in der Theorie zu einer besseren *compliance* der politisch mächtigeren Staaten führen als zu mehr Regelverstößen, was im Folgenden erläutert wird.

b) Macht auf der Verhandlungsebene:

Von diesem Standpunkt aus gesehen kommt die relative Macht eines Staates schon auf der Ebene des Verhandlungs- bzw. Entscheidungsprozesses zur Geltung. Diskussionen im Ministerrat über von der EK vorgeschlagene Richtlinien sind oft langwierig und durch Kontroversen gezeichnet. Letztendlich gefällte Entscheidungen interferieren häufig nicht mit den von einigen Mitgliedsstaaten gewünschten Resultaten. Die Unterschiede zwischen den bevorzugten und tatsächlichen Ergebnissen stellen in der Implementierungsphase für die Mitgliedsstaaten Anreize zur Abweichung dar.⁷⁴ Größere Staaten, die über mehr politisches Gewicht verfügen und damit einen höheren Stimmenanteil haben, können jedoch die Regeln und Institutionen des Systems leichter nach ihren Präferenzen formen, um so ihre Interessen besser durchzusetzen. Im gesetzsvorbereitenden Prozess müssen die zuständigen Beamten die Positionen der größeren Staaten berücksichtigen, um ihre Gesetzesvorhaben zu realisieren. Größere Staaten haben außerdem mehr Personal, um die zahlreichen Gesetzesvorschläge der Kommission zu bearbeiten.⁷⁵

Durch erfolgreiche Verhandlungen kann ein Staat diesem Theorieansatz zufolge die Kosten der Regelübernahme senken und ist daher eher bereit, dieser Regel Folge zu leisten. In diesem Falle würden politisch einflussreichere Staaten einen höheren Grad an *compliance* aufweisen.⁷⁶ Schwächere Staaten hingegen haben nach dieser Argumentation geringeren Einfluss auf den Verhandlungs- und Entscheidungsprozess und sind weniger fähig, ihre Präferenzen durchzusetzen. Daraus resultierende Abkommen und Regelungen sind für sie nicht von Vorteil und werden daher weniger konsequent eingehalten. Die zweite Hypothese, die aus dem *enforcement approach* gefolgert werden kann, lautet:

H1b) Je mehr politische Macht ein Staat besitzt, desto höher ist sein Grad an compliance mit EU-Recht.

Im politischen Entscheidungsprozess der EU wird die Macht eines Staates an seinem Stimmgewicht im EU-Ministerrat gemessen. Als Indikator wird in dieser Arbeit der

⁷³ Ebda, 49

⁷⁴ Vgl. Thomson, Torenvlied, und Arregui 2007, 686

⁷⁵ Mattila 2004, 33

⁷⁶ Börzel et al. 2007, 6

Shapley-Shubik-Index (SSI) verwendet. Der SSI drückt die politische Entscheidungsmacht eines Mitgliedsstaats aus, indem er die Anzahl an Konstellationen berechnet, bei der der Staat ausschlaggebend für den Gewinn einer Koalition bei einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ist. Die Daten für die NMS wurden im Rahmen einer Forschungsarbeit bereits von Antonakakis, Badinger und Reuter berechnet.⁷⁷

Perkins und Neumayer kritisieren die zweite Variante des *enforcement*-Ansatzes. Ihrer Ansicht nach besteht nur begrenzt Grund zu der Annahme, dass bevölkerungsreiche Staaten ihre Stimmkraft beständig einsetzen, um für sie vorteilhafte politische Ziele zu erreichen. In der Realität könne nämlich kein Mitgliedsstaat allein entscheidenden Einfluss auf den Gesetzgebungsvorgang ausüben. Die Abstimmungsmechanismen der EU und das daraus resultierende Stimmenübergewicht kleinerer Staaten in entscheidungsfällenden Institutionen verhinderten, dass größere Staaten allein die Entscheidungen kontrollieren, die sie betreffen. Sie bekräftigen dagegen die erste Variante des *enforcement*-Ansatzes, indem sie behaupten, dass Regelungen, die von EU-Institutionen erlassen werden, und welche die Interessen der größeren Mitgliedsstaaten nicht widerspiegeln, von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren nicht so leicht akzeptiert würden, da diese daran gewöhnt seien ihren Willen durchzusetzen. Nationale Gesetzgeber und Verwaltungsbeamte könnten zudem unter Druck gesetzt werden, die Umsetzung einer Richtlinie zu verzögern oder diese abzuschwächen.⁷⁸

Welche der beiden Hypothesen größere Plausibilität aufweist, soll im empirischen Teil dieser Arbeit überprüft werden.

4.2.2 UV2: Administrative Effizienz

Als UV2 wurde die administrative Effizienz eines Staates festgelegt. Der *management approach* geht davon aus, dass *non-compliance* ein Problem limitierter staatlicher Kapazität anstatt bewusster politischer Entscheidung darstellt. Staatliche Kapazität wird hier als die politische und administrative Steuerung eines Staates aufgefasst, die zur Implementierung von EU-Recht notwendig ist. Sie ist nicht nur von finanziellen Ressourcen des Verwaltungsapparates abhängig, sondern auch von der Effektivität und

⁷⁷ Antonakakis, Badinger, und Reuter 2014

⁷⁸ Vgl. Perkins und Neumayer 2007, 191

Qualität der organisatorischen Strukturen und Praktiken sowie der Fähigkeit, Ressourcen effizient zu mobilisieren und in den Implementierungsprozess zu kanalisieren.⁷⁹

Die generelle Stärke der Bürokratie wird Hille und Knill zufolge von mehreren Faktoren bestimmt. Sie hängt zum einen davon ab, mit welchem Ausmaß an Autonomie gegenüber politischem Druck nationale Verwaltungsbehörden agieren können. Ebenso sind bürokratische Stabilität und Unabhängigkeit von politischen Entwicklungen eine wichtige Voraussetzung bei der Anpassung des nationalen Systems an EU-Regelungen. Zum anderen muss ein funktionierender bürokratischer Apparat auf klar spezifizierten rechtlichen Regelungen basieren. Zuletzt braucht es Verantwortlichkeit der zuständigen Beamten, um die Qualität und Effektivität administrativer Behörden zu gewährleisten.⁸⁰ Daraus ergibt sich folgende Hypothese:

H2: Je höher die administrative Effizienz eines Staates, desto höher der Grad an compliance mit EU-Recht.

Für die Operationalisierung der UV2 wird der *Government Effectiveness Index* (GEI) der *Worldwide Governance Indicators* (WGI) der Weltbank herangezogen. Er misst u. a. die Qualität der öffentlichen Verwaltung und ihre politische Unabhängigkeit.⁸¹

4.2.3 UV3: Öffentliche Zustimmung zur EU

UV3 bildet in Übereinstimmung mit dem *legitimacy approach* die öffentliche Zustimmung in den NMS zur EU als Normen und Regeln erlassenden Institution. Das Befolgen von Regeln entsteht nicht bloß aus der Achtung des Gesetzes als Mittel zur Gewährleistung der öffentlichen gemeinschaftlichen Ordnung. Regeln werden befolgt, weil sie von Institutionen gesetzt werden, die einen hohen Grad an Unterstützung genießen. Staaten mit einer höheren öffentlichen Unterstützung der EU als regelsetzender Institution sollten EU-Recht demnach besser implementieren als Staaten mit einer EU-skeptischen Bevölkerung, da diese sich weniger verpflichtet fühlen sich an EU-Recht zu halten.⁸²

Im Gegensatz zu Börzel *et al.* und Seminina soll die Zustimmung zur EU nicht nur auf Ebene der öffentlichen Meinung untersucht werden, da sich Euroskepsis in den NMS

⁷⁹ Börzel *et al.* 2010, 1369; Hille und Knill 2006, 539

⁸⁰ Vgl. Hille und Knill 2006, 539

⁸¹ World Bank 2016b

⁸² Vgl. Börzel *et al.* 2010, 1371

unterschiedlich in der öffentlichen Meinung und auf Ebene der politischen Eliten manifestiert.⁸³ Es wird häufig davon ausgegangen, dass bei einer breiteren öffentlichen Zustimmung EU-Recht erfolgreicher implementiert wird, da politische Akteure in Entscheidungsprozessen im Hinblick auf ihre Wiederwahl handeln.⁸⁴ Diese Annahme wird von Spanihelova und Zicha als *Voter-Elite Connection Hypothesis* bezeichnet. Sie besagt, dass sich in repräsentativen Demokratien Schwankungen der öffentlichen Meinung auch in Änderungen der Positionen politischer Parteien niederschlagen, da Parteien wiedergewählt werden wollen und ihre Positionen der Meinung ihrer Wähler anpassen.⁸⁵ Im Falle der NMS wird die Verantwortlichkeit der Parteien gegenüber ihrem Elektorat jedoch von manchen Forschern angezweifelt. Im Rahmen der europäischen Integration könnten Parteien Anreize haben, die Interessen der Öffentlichkeit zu ignorieren, um sich Vorteile, die aus der Mitgliedschaft entstehen, zu sichern.⁸⁶ Eine größere EU-Skepsis auf der Bevölkerungsebene müsse sich demnach nicht zwangsläufig im nationalen Parlament widerspiegeln und somit den Implementierungsprozess bei EU-Richtlinien erschweren.

Um dieses Problem zu umgehen, soll die öffentliche Zustimmung nicht nur auf Ebene der Bevölkerung, sondern auch auf der Ebene der (partei-)politischen Eliten untersucht werden. Zum einen lassen sich so noch deutlichere Rückschlüsse auf die allgemeine EU-Skepsis der Bevölkerung ziehen, da angenommen werden kann, dass Menschen, die sich in Umfragen kritisch gegenüber der EU zeigen nicht zwangsweise Wähler EU-kritischer Parteien sind. Zum anderen kann die Stärke euroskeptischer Parteien in den nationalen Parlamenten Aufschluss darüber geben, wie gut EU-Recht implementiert wird, wobei man sich hier wieder auf Ebene der Regierungsautonomie, die von nationalen Vetospielern abhängt und somit nach Börzel und ihren Kollegen wiederum Teil des *management-Ansatzes* ist, bewegt.⁸⁷

Es werden zwei Hypothesen aufgestellt, die im Rahmen des *legitimacy*-Ansatzes zu prüfen sind:

H3a) Je höher der Zustimmungsggrad der Bevölkerung zur EU, desto höher der Grad an compliance mit EU-Recht.

⁸³ Vgl. Kopecký und Mudde 2002, 298

⁸⁴ Lampinen und Uusikylä 1998, 239; Mbaye 2001

⁸⁵ Vgl. Spanihelova und Zicha 2012, 768

⁸⁶ Ebda, 764

⁸⁷ Siehe S.16

H3b) Je stärker die Unterstützung EU-skeptischer Parteien, desto niedriger ist der Grad an compliance mit EU-Recht.

Statistische Daten zur öffentlichen Zustimmung in den jeweiligen Ländern zu ihrer EU-Mitgliedschaft lassen sich aus Eurobarometer-Umfragen gewinnen.⁸⁸ Sie beziehen sich auf die den Teilnehmern gestellte Frage, ob die EU-Mitgliedschaft eine gute Sache, eine schlechte Sache, oder weder gut, noch schlecht ist. Ab dem Jahr 2011 existieren jedoch keine Daten mehr dazu, weswegen im ersten Teil der empirischen Untersuchung nur das Bild der EU in der Bevölkerung als Indikator herangezogen werden soll.

Die Stärke und öffentliche Unterstützung EU-skeptischer Parteien in den betroffenen Ländern wird an ihrem prozentuellen Stimmenanteil bei Parlamentswahlen innerhalb des Untersuchungszeitraums gemessen. Es werden dabei nur die Parteien berücksichtigt, die die jeweilige Sperrklausel innerhalb des Untersuchungszeitraums zumindest einmal überwunden haben und somit im Parlament vertreten waren. Die Daten hierfür sind auf der Website *electionresources.org* zu finden, welche alle Wahlergebnisse seit der demokratischen Wende in den NMS, bereitgestellt von den jeweiligen zentralen Wahlkommissionen, tabellarisch zusammenfasst.⁸⁹

4.3 Untersuchungsmethode

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird die komparative Methode nach Lijphart mit einer mittleren Fallzahl ($n=10$) eingesetzt.⁹⁰ Ausgehend von den in der Forschungsliteratur drei verbreiteten Theorieansätzen, deren Hypothesen anhand großer Fallzahlen durch statistische Analysen überprüft wurden, und die daher inhaltlich nicht sehr tief gehen, sollen die untersuchten Fälle mittels *Top-Down*-Strategie intensiver beleuchtet werden. Bei einer mittelgroßen Fallzahl ergibt sich das Problem, dass sie zu klein ist für zuverlässige statistische Analysen, aber zu groß für die meisten alternativen Vergleichsmethoden. Dieses Problem soll gelöst werden, indem die Länder bei der empirischen Prüfung zum Teil in Untergruppen eingeteilt werden.⁹¹

Unter Anwendung des *Most Similar Cases Design (MSCD)* sollen die zehn NMS Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Rumänien und

⁸⁸ Eurobarometer 2016

⁸⁹ "Election Resources on the Internet" 2016

⁹⁰ Lijphart 1971

⁹¹ Vgl. Lauth, Pickel, und Pickel 2009, 76

Bulgarien im Hinblick auf die Ausprägungen der drei UVs miteinander verglichen werden.⁹² Da die kleine Fallzahl keine breitere statistische Analyse zulässt, wird durch Ermittlung der Korrelationskoeffizienten nach Pearson überprüft, ob eine Korrelation zwischen der jeweiligen UV und der AV besteht.

Die als Fallbeispiele ausgewählten Länder weisen alle einen ähnlichen geopolitischen, historischen und gesellschaftlichen Kontext auf: Sie waren lange Zeit durch sozialistische Systeme geprägt und durchliefen bzw. durchlaufen teilweise noch immer eine Transformationsphase auf wirtschaftlicher, politischer und legislativer Ebene.⁹³ Spezifische Eigenschaften dieser Länder sind z. B. eine schwache Zivilgesellschaft, kein oder nur unzureichender Einbezug von Interessengruppen in den Gesetzgebungsprozess, schwache staatliche Institutionen und ein hoher Grad an Informalität.⁹⁴

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Periode ab der Osterweiterung 2004 (bzw. 2007 für Rumänien und Bulgarien) bis einschließlich 2014. Da zum Zeitpunkt der Untersuchung der letzte von der EK veröffentlichte Bericht aus dem Jahr 2014 datiert, kann 2015 leider nicht mehr in die Analyse mit einbezogen werden.

Die empirische Untersuchung besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil (Kap. 5) werden ähnlich wie in Börzels und Semininas Arbeiten die aus den drei Theorieansätzen abgeleiteten Hypothesen anhand empirischer Daten auf mögliche Korrelationen zwischen den Variablen hin geprüft. Dabei soll geklärt werden, welche UV(s) und somit welcher Theorieansatz die größte Erklärungskraft für die Fallauswahl bietet.

Im zweiten Teil (Kap. 6) werden die NMS mit den Staaten, die während der EU-Süderweiterung 1981 und 1986 aufgenommen wurden (Griechenland, Spanien und Portugal), im Hinblick auf die Implementierung von EU-Recht miteinander verglichen. Als Indikator dienen einerseits die begründeten Stellungnahmen sowie der prozentuelle Anteil an formell umgesetztem EU-Recht (Transpositionsrate), da sich der gemeinsame Rechtsbestand seit der Zeit der Süderweiterung quantitativ stark erweitert hat. Zum Teil fehlende oder nur sehr geringe Varianz auf den unabhängigen und der abhängigen

⁹² Obwohl Rumänien und Bulgarien erst 2007 der EU beitraten und ihr Untersuchungszeitraum somit relativ kurz ist, sollen sie, im Gegensatz zu Semininas Arbeit, trotzdem in die Fallauswahl mit einbezogen werden, da anhand ihres verspäteten Beitritts interessante Zusammenhänge erörtert werden können. Kroatien, das erst seit 2013 EU-Mitglied ist, wird in der Analyse nicht beachtet, da noch keine ausreichenden Schlüsse über seine Implementierungsleistung gezogen werden können.

⁹³ Falkner und Treib 2008, 294

⁹⁴ Falkner und Treib 2008, 299; Dimitrova 2010

Variablen zwischen den NMS soll durch die Spezifika der Osterweiterungsrunden im Gegensatz zu vorherigen Erweiterungsrunden erklärt werden.

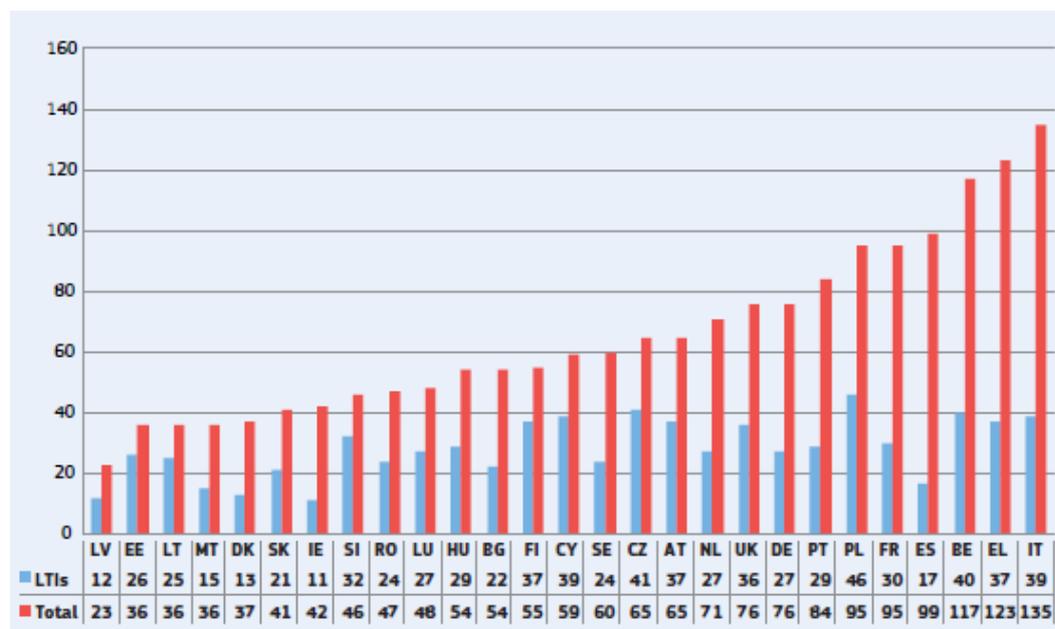
5. Empirische Untersuchung

Die im vorigen Kapitel aufgestellten Hypothesen sollen nun anhand empirischer Daten untersucht werden. Da im Gegensatz zu Seminas Arbeit noch zusätzliche Hypothesen formuliert wurden und zum Teil andere Indices zur Operationalisierung der Variablen herangezogen werden, sollen die Ergebnisse dieser Untersuchung mit jenen Seminas verglichen und, wenn notwendig, ergänzt werden.

5.1 Überblick über das *compliance*-Verhalten der NMS 2004-2014

Dass die von vielen Erweiterungsskeptikern befürchtete Zunahme an Vertragsverletzungen durch die NMS nach deren Beitritt nicht eingetreten ist, zeigt folgende Abbildung aus dem jährlichen Bericht der EK über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts von 2011:⁹⁵

Abb. 1: Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren in der EU-27 (2011)



LTIs steht für *Late Transposition Infringements*, also Vertragsverletzungen, die durch eine verspätete Umsetzung entstanden. Quelle: EK 2011

⁹⁵ Europäische Kommission 2011

In Abb. 1 sind des Weiteren die erheblichen Unterschiede beim Implementierungsverhalten der einzelnen NMS abzulesen. So schnitten die drei baltischen Staaten nicht nur unter den NMS am besten ab, sondern überholten sogar noch die älteren Mitgliedsstaaten, während Polen und Tschechien auf deutlich mehr Vertragsverletzungsverfahren kommen. Die Slowakei, Slowenien, Rumänien, Ungarn und Bulgarien liegen im guten Mittelfeld. Es ist zu berücksichtigen, dass in dieser Tabelle Vertragsverletzungsverfahren schon ab dem Entsenden eines Aufforderungsschreibens durch die EK beginnen, weswegen diese Abbildung für den weiteren Verlauf nur noch begrenzt relevant ist. Im Folgenden wird nur noch auf die Verfahrensstufe nach Entsendung einer begründeten Stellungnahme eingegangen.

In Tab. 1 sind die begründeten Stellungnahmen nach Mitgliedsstaat und Jahr aufgeschlüsselt. Um eine bessere Übersicht zu gewährleisten, ist es sinnvoll, die Fallbeispiele in vier Gruppen zu unterteilen. In der ersten Gruppe befinden sich Polen und Tschechien, die mit Abstand die schlechtesten durchschnittlichen *compliance*-Werte aufweisen. Die zweite Gruppe besteht aus Ungarn, der Slowakei und Slowenien, die im Mittelfeld liegen. Die baltischen Staaten bilden die dritte Gruppe, in welcher (mit Ausnahme Estlands) die wenigsten Vertragsverletzungen registriert wurden. Die vierte Gruppe besteht aus Bulgarien und Rumänien, die erst 2007 EU-Mitglieder wurden.

Tab. 1: Anzahl an begründeten Stellungnahmen pro MS, pro Jahr

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW
CZ	0	40	16	15	30	16	22	15	5	4	6	15,4
PL	1	18	18	20	32	25	29	27	26	12	14	20,2
HU	0	10	16	8	14	9	15	14	11	6	7	10
SI	0	17	14	5	10	3	13	13	11	12	14	10,2
SK	0	21	16	5	6	14	9	10	8	2	2	8,5
EE	0	17	12	11	21	11	10	11	5	6	4	9,8
LT	0	1	10	3	9	6	3	7	6	4	4	4,8
LV	0	18	13	6	11	12	5	3	1	3	5	7
BG	-	-	-	3	6	5	10	8	14	3	11	7,5*
RO	-	-	-	5	9	6	10	10	9	15	15	9,9*

* Im Falle Bulgariens und Rumäniens bezieht sich der Durchschnittswert nur auf die acht Jahre ihrer EU-Mitgliedschaft.

Quelle: EK 2016

Aus Tab.1 wird ersichtlich, dass Polen und Tschechien mit Abstand die schlechtesten Durchschnittsgrade an *compliance* aufweisen, wobei Tschechien jedoch Fortschritte verzeichnete und in den späteren Jahren nur noch wenige Regelverstöße beging. Auch Polen, gegen das 2008 noch 32 Verfahren eingeleitet wurden, reduzierte seine Verstöße gegen EU-Recht deutlich.

Die Slowakei, die anfangs noch relativ viele begründete Stellungnahmen erhielt, machte beachtliche Fortschritte bei der Herstellung von Regelkonformität und erhielt 2013 und 2014 nur noch jeweils zwei begründete Stellungnahmen. Slowenien hingegen, das in den ersten Jahren seiner EU-Mitgliedschaft noch sehr gut abschnitt, verschlechterte mit der Zeit seine Implementierungsperformance. In Ungarn ist kein Trend zu beobachten, da dessen *compliance*-Werte immer konstant im Mittelfeld liegen.

Die beste allgemeine *compliance*-Leistung zeigt mit Abstand Litauen, das nie mehr als zehn und im Gesamtschnitt nur 4,8 Stellungnahmen pro Jahr erhielt. Litauen scheint zudem äußerst effektive Mechanismen zur schnellen Behebung von Problemen bei der Rechtsumsetzung zu haben, da es verhältnismäßig mehr Fälle von *non-compliance* schon auf früherer Stufe lösen kann als seine baltischen Genossen Estland und Lettland. Diese weisen allerdings auch einen relativ hohen Grad an *compliance* auf.

Die beiden jüngsten NMS Bulgarien und Rumänien liegen im guten Mittelfeld, wobei besonders bei Rumänien die Tendenz zu Vertragsverletzungen steigend ist.

Nach diesem kurzen Überblick über das *compliance*-Verhalten der NMS, sollen nun die Erklärungsfaktoren behandelt werden.

5.2 Wirtschaftliche und politische Macht als erster Erklärungsfaktor

In den folgenden zwei Unterabschnitten wird überprüft, ob und wie sich politische und wirtschaftliche Macht auf die Bereitschaft von Staaten auswirken, EU-Richtlinien fristgerecht und korrekt zu implementieren.

Zuerst wird die wirtschaftliche Dimension der UV1 auf der Implementierungsebene betrachtet und die Hypothese H1a geprüft, laut der wirtschaftlich stärkere Staaten häufiger gegen EU-Richtlinien verstoßen. Die dieser Arbeit zugrundeliegende Variante des *enforcement approach* besagt, dass sie aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts innerhalb der EU mehr Anreiz haben kostenverursachende Regelungen zu umgehen, da sie von eventuellen Sanktionen nicht so stark getroffen werden. Als zweites wird auf die politische Dimension der UV1 auf der Verhandlungsebene eingegangen und untersucht, ob größere

politische Macht im Prozess der Entscheidungsfindung einen höheren Grad an *compliance* verursacht. Die entsprechende Hypothese H1b vermutet, dass Staaten durch größeres politisches Gewicht auf Verhandlungsebene ihre Präferenzen besser durchsetzen können und so die Institutionen und Regeln formen, die sie später befolgen müssen. Der Anreiz, gegen EU-Recht zu verstoßen, würde somit sinken.

5.2.1 Wirtschaftliche Macht auf der Implementierungsebene

Als Indikator für die wirtschaftliche Macht eines Staates dient das BIP. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung des BIPs in den NMS innerhalb der ersten elf (bzw. acht) Jahre nach EU-Beitritt und den daraus berechneten Durchschnittswerten.

Tab. 2: BIP zu aktuellen Marktpreisen in den NMS (in Mrd. USD)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW
CZ	119	136	155,2	188,8	235,2	205,7	207	227,3	206,4	208,4	205,3	190,4
PL	253,5	304,4	343,3	428,8	530,2	436,5	479,2	528,7	500,2	524,1	545	443,1
HU	103,7	112,5	114,7	139,1	157,1	129,8	130,1	139,9	127,2	134,4	138,3	129,7
SI	34,5	36,4	39,6	48,1	55,6	50,2	48	51,3	46,2	47,7	49,5	46,1
SK	57,2	62,5	70,4	86	100,1	88,7	89,3	97,9	93	98	100,2	85,75
EE	12,1	14	17	22,2	24,2	19,7	19,5	23,2	23,1	25,2	26,5	20,61
LT	22,6	26,1	30,2	39,7	47,9	37,4	37,1	43,5	42,9	46,4	48,3	38,37
LV	14,4	16,9	21,4	30,8	35,5	26,1	23,7	28,4	28	30,2	31,3	26,06
BG	-	-	-	44,8	54,7	51,8	49,9	57	53,6	55,6	56,7	53,01
RO	-	-	-	171,5	208,2	167,4	168	185,4	172	191,6	199	182,9

Quelle: World Development Indicators, World Bank 2016

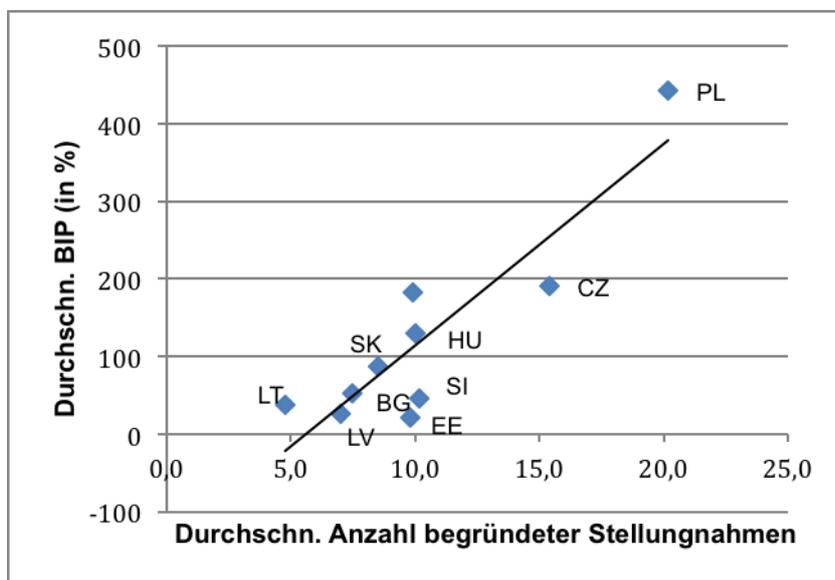
Anhand der Daten lässt sich deutlich erkennen, dass Polen unter den NMS die stärkste Volkswirtschaft darstellt, gefolgt von Tschechien. Vergleicht man den Durchschnitt ihrer begründeten Stellungnahmen mit ihrem durchschnittlichen BIP, so zeigt sich, dass die wirtschaftlich mächtigsten NMS die schlechtesten *compliance*-Werte bis zu den Jahren 2011/12 aufweisen. Allerdings gehen die Vertragsverletzungen danach deutlich zurück, während ihr BIP gleichzeitig steigt.

Slowenien und Litauen verfügen über eine etwa gleich große Wirtschaftsmacht, jedoch begeht Litauen bei Weitem weniger Regelverstöße als Slowenien. Der kleinste baltische Staat Estland mit der geringsten Wirtschaftsmacht verstößt wiederum häufiger gegen EU-

Recht als etwa Litauen. Die Slowakei hat ein stärkeres Wirtschaftswachstum hinter sich und ihr BIP ist doppelt so groß wie das Sloweniens. Trotzdem schnitt die Slowakei zumeist besser bei der Implementierung von EU-Richtlinien ab als das kleinere und wirtschaftlich schwächere Slowenien.

In Abb. 2 ist das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen BIP (UV1) und der durchschnittlichen Anzahl begründeter Stellungnahmen (AV) innerhalb des gesamten Untersuchungszeitraums dargestellt:

Abb. 2: Wirtschaftliche Macht und *non-compliance*, 2004-2014



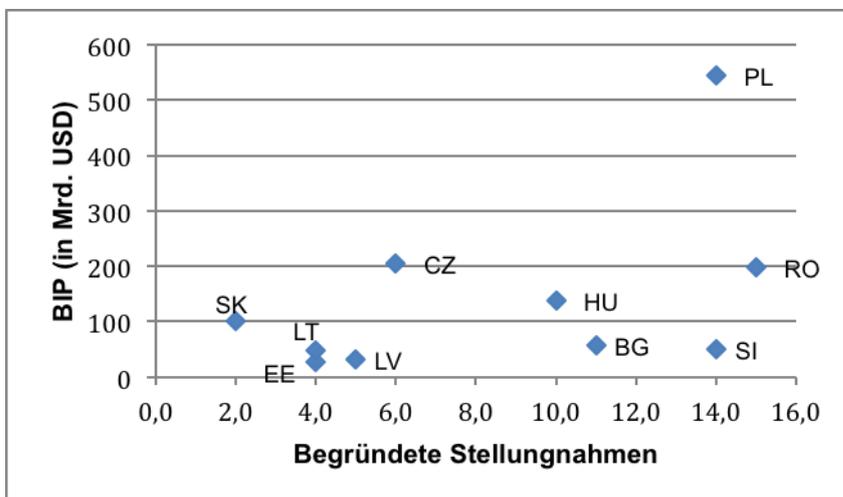
Quelle: Eigene Darstellung

Zwischen den beiden Variablen besteht eine Korrelation $r = 0,892$ bei einem Signifikanzniveau von $p \leq 0,01$. Wirtschaftliche Macht korreliert also positiv mit dem Grad an *non-compliance*.

Eine Untersuchung einzelner Jahresabschnitte zeigt jedoch weniger klare Ergebnisse. Die folgenden drei Abbildungen stellen den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Macht und der Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren in den Jahren 2005, 2010 und 2014 dar. Diese drei Jahre wurden bewusst ausgewählt, da sie die jeweiligen Situationen der NMS kurz nach der Erweiterung als Neumitglieder wiedergeben, ein paar Jahre danach und

nach über zehn Jahren als erfahrene Mitgliedsstaaten, die idealerweise die europäischen Werte und Institutionen übernommen haben und nach ihnen handeln.⁹⁶

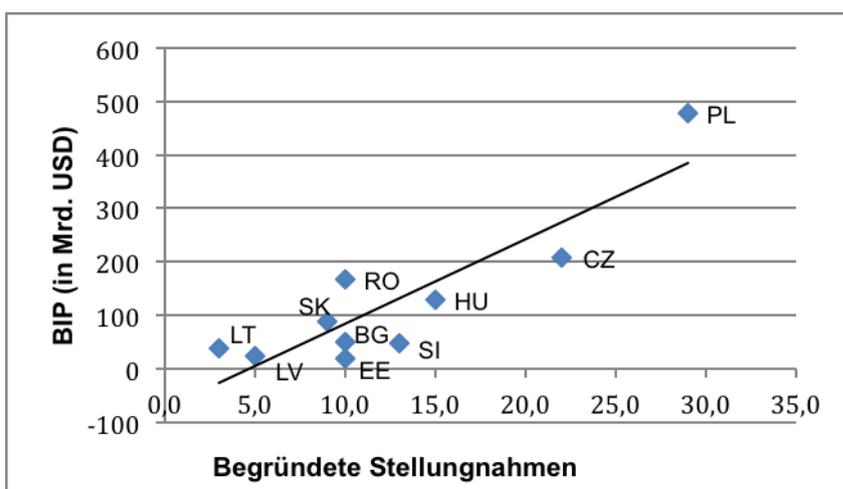
Abb. 3: Wirtschaftliche Macht und *non-compliance*, 2014



Quelle: Eigene Darstellung

Im Jahr 2014 ist keine Korrelation festzustellen. Abb. 3 zeigt, dass der *enforcement approach* Schwierigkeiten hat, die schlechten *compliance*-Werte von Bulgarien, Rumänien und Slowenien zu erklären. Tschechien, das 2014 das zweitgrößte BIP unter den NMS erwirtschaftete, müsste diesem Theorieansatz zufolge weit häufiger gegen EU-Recht verstoßen, befindet sich aber nur knapp hinter den wirtschaftlich schwächeren baltischen Staaten.

Abb. 4: Wirtschaftliche Macht und *non-compliance*, 2010

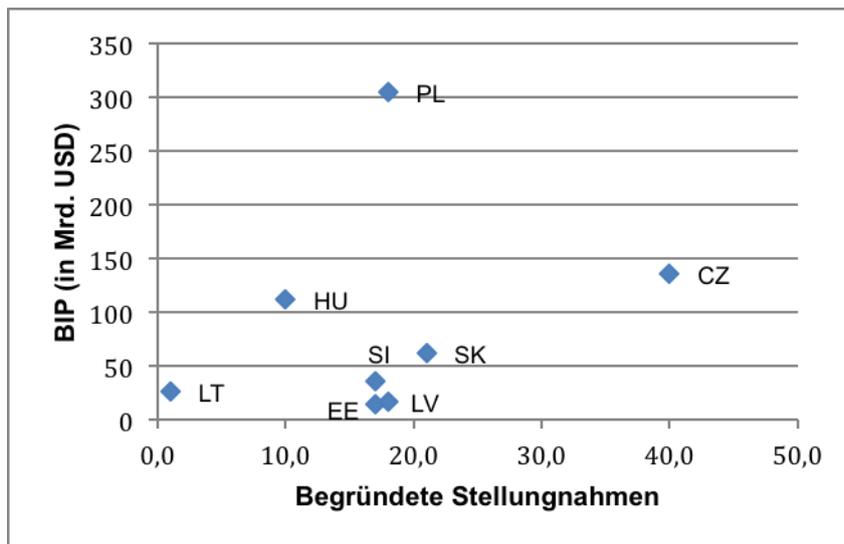


Quelle: Eigene Darstellung

⁹⁶ Im Beitrittsjahr 2004 wurde nur an Polen als einzigen NMS eine begründete Stellungnahme versandt, weswegen dieses Jahr hier nicht berücksichtigt wird.

Abb. 4 bekräftigt die *enforcement*-Hypothese. Es besteht eine positive Korrelation mit einem Korrelationskoeffizienten von $r = 0,883$ bei einem Signifikanzniveau von $p \leq 0,01$. Auch hier kann jedoch nicht Sloweniens und Estlands verhältnismäßiges schlechtes *compliance*-Verhalten erklärt werden.

Abb. 5: Wirtschaftliche Macht und *non-compliance*, 2005

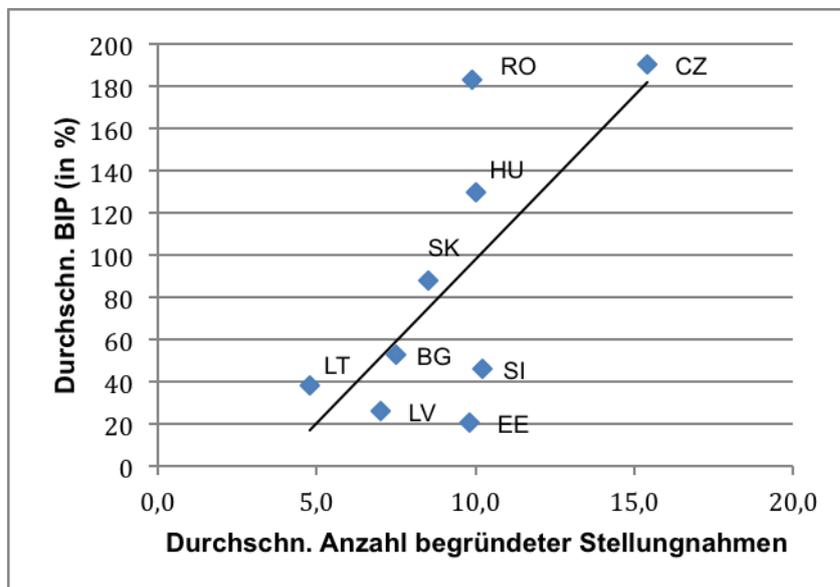


Quelle: Eigene Darstellung

In Abb. 5 ist wiederum keine Korrelation zu erkennen. Polen verstieß trotz seiner mehr als doppelt so großen wirtschaftlichen Macht in weniger Fällen gegen EU-Recht als Tschechien und die Slowakei. Die Kleinstaaten Estland, Lettland und Slowenien kamen jedoch auf fast so viele Vertragsverletzungsverfahren wie Polen.

Bei einem Vergleich der NMS hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Macht muss beachtet werden, dass Polen, das mit Abstand größte, bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste Land, als Ausreißer leicht die Ergebnisse verzerren und eine Scheinkorrelation auslösen könnte. Wird Polen aus der Versuchsanordnung entfernt, bleibt zwar noch immer eine Korrelation bestehen, diese erfüllt jedoch mit einem geringeren Korrelationseffizienten $r = 0,689$ nur noch ein Signifikanzniveau von $p \leq 0,05$. Wie in Abb. 6 zu sehen, sind die Ergebnisse ohne Polen weniger eindeutig.

Abb. 6: Wirtschaftliche Macht und *non-compliance* exkl. Polen (2004-2014)



Quelle: Eigene Darstellung

Die Hypothese H1a wird daher vorläufig bestätigt. *Größere wirtschaftliche Macht führt zu einem niedrigeren Grad an compliance mit EU-Recht.* Eine weitere Überprüfung der Hypothese erfolgt durch einen Vergleich mit den Staaten der Süderweiterung in Kap. 6.

5.2.2 Politische Macht auf der Verhandlungsebene

Je nach Bevölkerungszahl verfügen die Mitgliedsstaaten im EU-Ministerrat über eine bestimmte Anzahl an Stimmen. Polen hat unter den NMS mit 27 den höchsten Stimmenanteil, während Estland, Lettland und Slowenien nur auf jeweils vier Stimmen kommen. Etwa 80% aller Rechtsvorschriften werden nach dem qualifizierten Mehrheitsverfahren (QMV) erlassen, das zur Anwendung kommt, wenn der Ministerrat Beschlüsse nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren fasst.⁹⁷ Im Untersuchungszeitraum brauchte es für eine qualifizierte Mehrheit mindestens 255 der damals insgesamt 345 Stimmen sowie eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten.⁹⁸

Die relative Stimmkraft wird in dieser Arbeit durch den SSI ausgedrückt. Er berechnet die Anzahl an Permutationen (Fällen), bei denen der betreffende Mitgliedsstaat unter dem QMV entscheidend für den Gewinn einer Koalition ist. Das Stimmgewicht der NMS hat

⁹⁷ Consilium 2016

⁹⁸ Vor dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007 waren im QMV 232 von 321 Stimmen nötig. Vgl. Europäische Kommission 2003

sich, wie in Tab. 2 zu sehen ist, zum einen durch die „Demographische Klausel“⁹⁹, zum anderen durch die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in die EU zweimal verändert.

Tab. 3: Politische Machtentwicklung im EU-Ministerrat nach dem SSI (in %)

	EU-25 (05/2004 - 10/04)	EU-25 (11/04 - 2006)	EU-27, QMV (2007 - 10/14)	DW
CZ	3,97	3,65	3,41	3,68
PL	6,51	8,61	8	7,71
HU	3,97	3,65	3,41	3,68
SI	2,34	1,19	1,1	1,54
SK	2,34	2,1	1,96	2,13
EE	2,34	1,19	1,1	1,54
LT	2,34	2,1	1,96	2,13
LV	2,34	1,19	1,1	1,54
BG	-	-	2,82	(2,82)
RO	-	-	3,99	(3,99)

Quelle: Eigene Darstellung, nach Antonakakis, Badinger und Reuter 2014

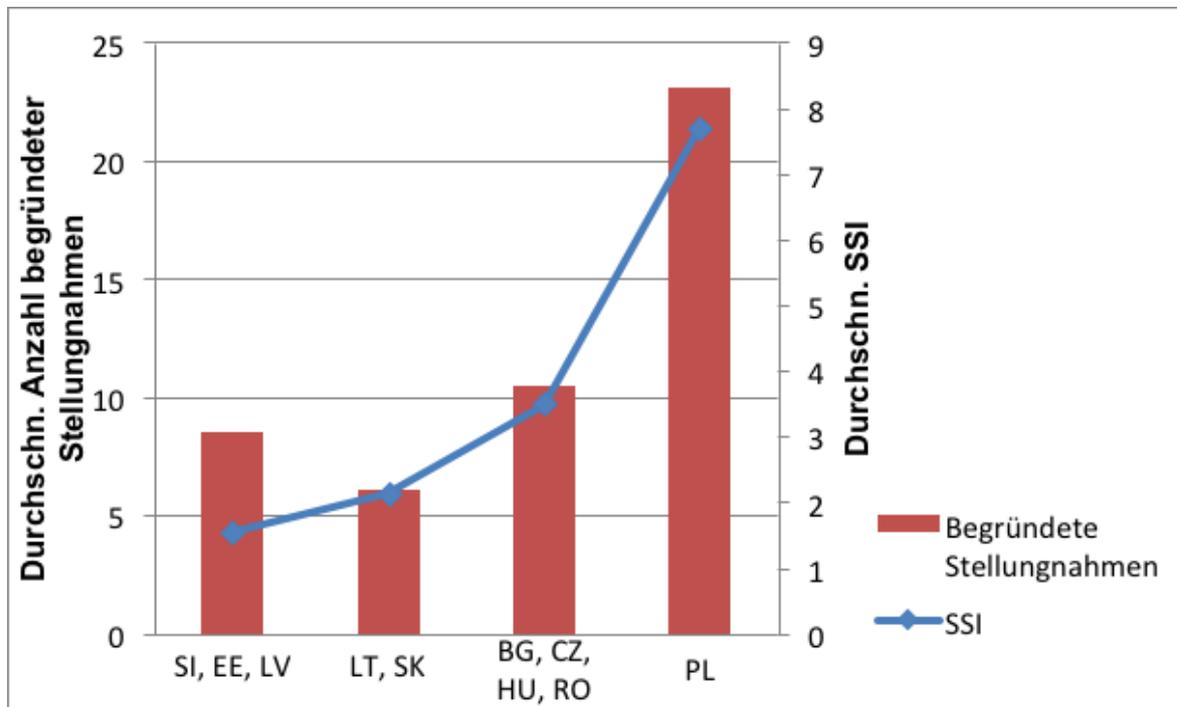
Aufgrund der minimalen und seltenen Veränderungen des Stimmgewichts im Untersuchungszeitraum bietet sich hier kein Vergleich über die Zeit hinweg an. Unter den NMS verfügt Polen über den höchsten SSI. Der H1a zufolge müsste es so am besten seine Interessen durchsetzen können und die wenigsten Regelverstöße begehen. Entgegen dieser Annahme ist Polen jedoch der Staat mit dem höchsten Grad an *non-compliance*. Gleichermäßen spiegelt sich die geringere Stimmkraft der baltischen Staaten, der Slowakei und Sloweniens entgegen der Erwartungen nicht in einer höheren Anzahl an Vertragsverletzungen wider.

Zur besseren Übersicht werden die Länder entsprechend der Höhe ihrer SSI-Werten in Gruppen aufgeteilt. Die Länder mit denselben oder ähnlichen SSI-Werten befinden sich dabei in einer Gruppe. Slowenien, Estland und Lettland bilden mit einem SSI von 1,54 die erste Gruppe. In der zweiten Gruppe befinden sich Litauen und die Slowakei mit einem SSI-Wert von 2,13. Bulgarien, Tschechien, Ungarn und Rumänien bilden die dritte Gruppe; der durchschnittliche SSI dieser Gruppe wurde mit 3,5 berechnet. In der vierten Gruppe steht allein Polen mit dem höchsten SSI von 7,71.

⁹⁹ Vgl. Antonakakis, Badinger, und Reuter 2014, 13

Abb. 7 zeigt den Zusammenhang zwischen dem SSI im EU-Ministerrat (UV1) und dem Grad an *non-compliance* (AV):

Abb. 7: Stimmmacht der NMS im EU-Ministerrat und *non-compliance* (2007-2014)



Quelle: Eigene Darstellung

Die Korrelation zwischen dem SSI und der Anzahl begründeter Stellungnahmen ist mit einem Korrelationseffizienten von $r = 0,972$ bei einem Niveau von $p \leq 0,05$ signifikant. Höhere politische Macht korreliert also nicht wie angenommen negativ mit dem Grad an *non-compliance*, sondern positiv. Die Hypothese H1b muss somit widerlegt werden. *Größere politische Macht führt nicht zu einem höheren Grad an compliance.*

Die statistischen Daten zeigen im Gegenteil, dass mehr politische Macht im EU-Entscheidungsprozess zu einer schlechteren Regeleinhaltung führt. Diese Annahme korrespondiert mit Semininas und Börzels Ergebnissen. Schon in früheren Studien fanden Börzel und ihre Kollegen heraus, dass das politische Gewicht im EU-Ministerrat einen signifikanten Einfluss auf die Anzahl an Vertragsverletzungen ausübt.¹⁰⁰ Dies lasse sich dadurch erklären, dass Staaten mit einer hohen Stimmkraft im Entscheidungsprozess nicht so leicht übergangen werden könnten, auch wenn ihre Glaubwürdigkeit im Vorfeld durch das Nicht-Einhalten von Richtlinien beschädigt wurde. Sie könnten es sich leisten

¹⁰⁰ Börzel et al. 2007; Börzel et al. 2010

Regelverstöße zu begehen und allfällige Reputationskosten zu ignorieren, da ihre höhere Stimmkraft ihnen trotzdem ein weiteres Teilnehmen am regelsetzenden Prozess garantiere.¹⁰¹

Mattilas empirische Untersuchungen des Stimmverhaltens der im EU-Ministerrat vertretenen Regierungen bestätigen ebenso diesen Schluss. Seinen Ergebnissen zufolge tendieren größere Staaten generell dazu, gegen die Mehrheit kleinerer Staaten zu stimmen, wobei das nicht heiße, dass sie im Entscheidungsprozess von kleinen Staaten überrannt würden. Diese seien nämlich eher praktisch orientiert und wüssten, dass sie nicht jede Entscheidung gewinnen können. Daher konzentrierten sie ihre Ressourcen stärker auf die für sie wichtigsten Entscheidungen. Regierungen politisch einflussreicherer Länder, die ihre nationalen Interessen häufiger durchzusetzen versuchen, könnten sich demnach öfter in der Verliererkoalition befinden als die Regierungen kleinerer Länder.¹⁰²

Wird also politische Macht im Ministerrat zur Erklärung von *non-compliance* herangezogen, so zeigt sich, dass größere politische Macht zu einem niedrigeren Grad an *compliance* führt. Es ist jedoch zu beachten, dass die Hypothese nicht Sloweniens und Estlands hohe Anzahl an Regelverstößen erklären kann.

5.2.3 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde der Zusammenhang zwischen *non-compliance* und wirtschaftlicher bzw. politischer Macht getestet. Die Hypothese, dass größere wirtschaftliche Macht zu mehr Vertragsverletzungen und somit einem niedrigeren Grad an *compliance* führt, wurde unter Vorbehalt bestätigt. Die Annahme, dass größere politische Macht ursächlich für eine bessere Implementierung von EU-Recht ist, da größere Staaten durch ihr höheres Stimmgewicht im Ministerrat Institutionen und Regeln nach ihren Präferenzen formen, wurde allerdings widerlegt. Statt der erwarteten negativen Korrelation zeigten die Ergebnisse, dass EU-bezogene politische Macht positiv mit der Anzahl an Vertragsverletzungen korreliert. Höhere politische Macht führt demnach zu einem niedrigeren Grad an *compliance*. Dies lässt sich damit erklären, dass größere Staaten einerseits häufiger ihre nationalen Interessen durchzusetzen versuchen, andererseits ist durch ihr politisches Gewicht auch bei Vertrauens- oder

¹⁰¹ Börzel et al. 2007, 7, 16

¹⁰² Vgl. Mattila 2004, 46

Reputationsverlusten vor der EK oder anderen Mitgliedsstaaten ihr Einfluss im Entscheidungsprozess immer noch garantiert.

5.3 Administrative Effizienz als zweiter Erklärungsfaktor

Als nächstes soll die UV2 operationalisiert und mit der AV in Relation gesetzt werden. Administrative Effizienz umfasst die politische Steuerung, bürokratische Stärke und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung und deren Institutionen, was dem *management approach* zufolge für eine erfolgreiche Implementierung von EU-Recht notwendig ist. Als Indikator dient der *Government Effectiveness Index (GEI)* der Weltbank. Er beschreibt die Qualität des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung, ihre Unabhängigkeit gegenüber politischem Druck, die Gestaltung und Implementierung von Politik und die Glaubwürdigkeit der Regierung bei ihrer Verfolgung.¹⁰³

5.3.1 Regierungseffektivität auf der Umsetzungsebene

Tab. 4 gibt einen Überblick über die GEI-Werte der NMS von 2004-2014:

Tab. 4: Effektivität der Regierungen in den NMS*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW
CZ	0,91	0,97	1,08	0,90	1,01	0,89	0,91	0,93	0,92	0,88	1,02	0,95
PL	0,49	0,48	0,42	0,40	0,48	0,52	0,64	0,62	0,66	0,71	0,82	0,57
HU	0,90	0,80	0,88	0,72	0,71	0,68	0,67	0,68	0,62	0,64	0,53	0,71
SI	0,97	0,92	0,98	0,94	1,19	1,16	1,03	0,99	1,02	1,00	1,01	1,02
SK	0,91	0,94	0,92	0,74	0,87	0,86	0,83	0,83	0,83	0,78	0,87	0,85
EE	0,97	0,99	1,15	1,04	1,16	1,03	1,11	1,10	0,96	0,98	1,05	1,05
LT	0,75	0,79	0,75	0,71	0,62	0,70	0,76	0,72	0,83	0,82	0,99	0,77
LV	0,65	0,59	0,69	0,49	0,56	0,63	0,72	0,71	0,83	0,88	0,97	0,70
BG	-	-	-	0,00	-0,05	0,16	0,11	0,11	0,14	0,15	0,09	0,09
RO	-	-	-	-0,32	-0,32	-0,36	-0,25	-0,31	-0,31	-0,07	0,00	-0,24

*Governance Score: -2,5 bis 2,5

Quelle: Worldwide Governance Indicators 1996-2014, World Bank 2016

Polen schneidet erwartungsgemäß eher schlecht ab und weist mit einem durchschnittlichen GEI von 0,57 unter den 2004 beigetretenen NMS die geringste

¹⁰³ World Bank 2016b

Regierungseffektivität auf. Jedoch verbesserten sich die Werte innerhalb der elf Jahre konstant und 2014 lag Polen bereits im guten Mittelfeld. Tschechien verfügt im gesamten Zeitraum über eine vergleichsweise hohe Regierungseffektivität (0,95) und befindet sich damit knapp hinter Estland und Slowenien.

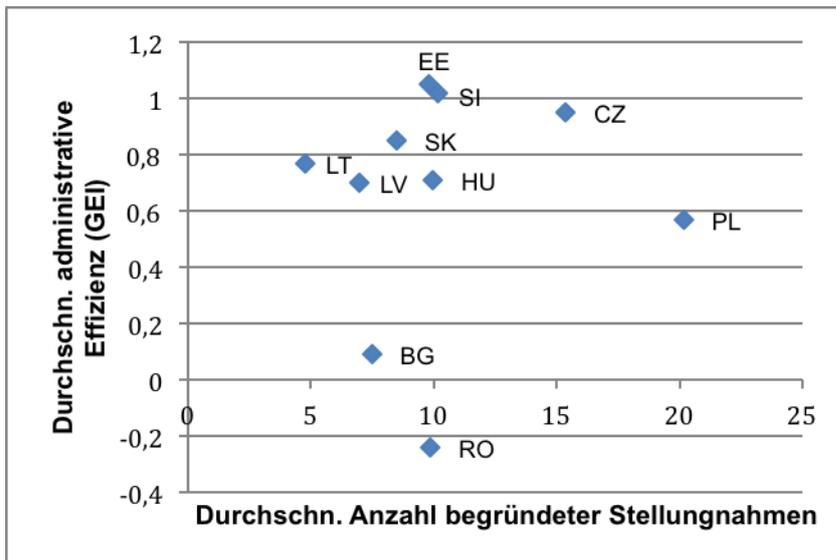
Ungarn verschlechterte seine Regierungseffektivität als einziges Land und lag in den letzten drei Untersuchungsjahren nur noch vor Bulgarien und Rumänien an drittletzter Stelle. Die Slowakei hingegen schneidet deutlich besser ab und verfügt mit einem Durchschnittswert von 0,85 über eine mittelmäßige Regierungseffektivität. Slowenien hat hinter Estland (1,05) den zweitbesten GEI (1,02), die beiden kleinen Staaten besitzen somit die höchste administrative Effizienz.

Die Länder mit den besten *compliance*-Werten, Litauen und Lettland, weisen hinsichtlich ihrer Regierungseffektivität überraschend schlechte Ergebnisse auf und liegen mit Durchschnittswerten von 0,77 bzw. 0,70 nur im Mittelfeld. Sie verbesserten sich jedoch soweit, dass sie 2012-2014 nur noch knapp hinter den Spitzenreitern Estland, Slowenien und Tschechien lagen.

In Tab. 4 ist ebenfalls der Unterschied zwischen den älteren NMS und den beiden Ländern zu erkennen, die erst 2007 als Sorgenkinder in die EU aufgenommen wurden. Bulgarien und Rumänien liegen, was administrative Effizienz betrifft, weit abgeschlagen hinter den anderen NMS (0,09 bzw. -0,24). Während sich Rumäniens GEI während des Untersuchungszeitraums leicht erhöhte, blieb er in Bulgarien konstant niedrig.

Der Zusammenhang zwischen administrativer Effizienz und der Anzahl an Vertragsverstößen im gesamten Untersuchungszeitraum ist in Abb. 8 dargestellt:

Abb. 8: Administrative Effizienz und *non-compliance*, 2004-2014

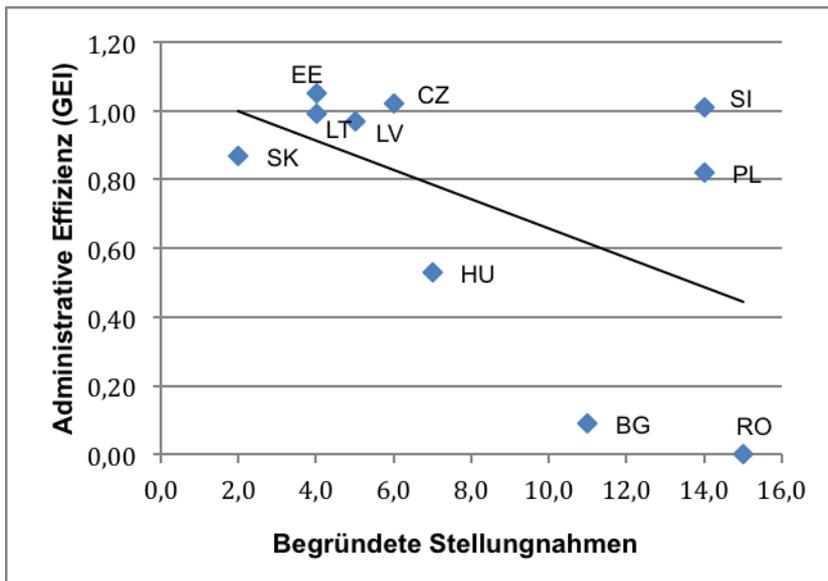


Quelle: Eigene Darstellung

Bei einem Vergleich der Durchschnittswerte ist keine Korrelation vorhanden. Auch wenn Rumänien und Bulgarien, die trotz ihrer schlechten GEI-Werte erstaunlich wenige begründete Stellungnahmen erhielten, nicht in die Versuchsanordnung mit einbezogen werden, ist allenfalls nur eine schwache negative Tendenz, aber keine Korrelation zu erkennen.

Im Jahr 2014 ist zwar eine etwas stärkere Tendenz vorhanden, doch auch hier korrelieren die Variablen nicht:

Abb. 9: Administrative Effizienz und *non-compliance*, 2014

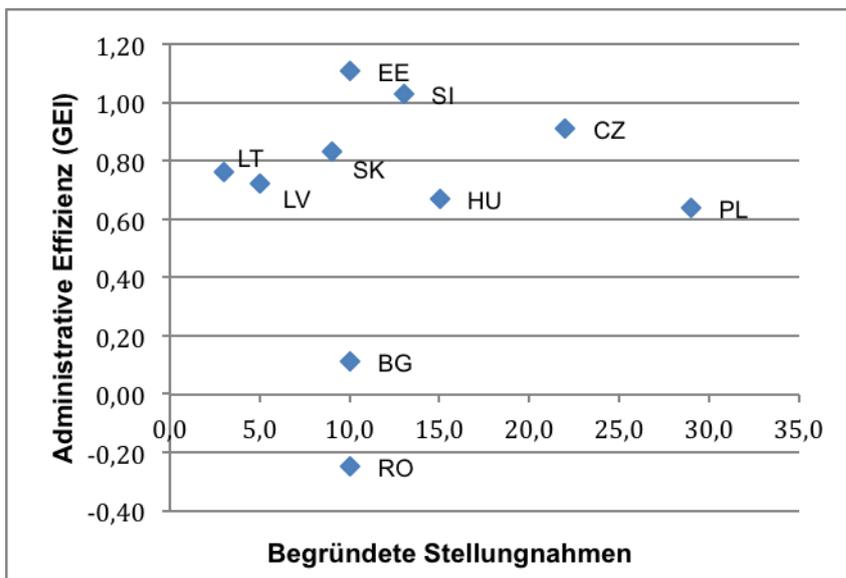


Quelle: Eigene Darstellung

Polen und besonders Slowenien fallen aus dem Rahmen, denn auf sie trifft administrative Effizienz als Erklärung für ihre hohe Zahl an Regelverstößen am allerwenigsten zu. Slowenien, das sich ebenso wie die baltischen Staaten und Tschechien durch eine sehr hohe Regierungseffektivität auszeichnet, erhielt 2014 fast so viele begründete Stellungnahmen wie Rumänien und sogar mehr als Bulgarien, obwohl die beiden Balkanstaaten über die mit Abstand ineffizientesten politischen und administrativen Strukturen verfügen, was sich 2014 auch in ihrem *compliance*-Verhalten niederschlagen scheint. Ebenfalls auffällig ist, dass die administrative Effizienz der Slowakei nur knapp die Polens übersteigt, obwohl die Slowakei 2013 und 2014 die wenigsten begründeten Stellungnahmen erhielt.

Betrachtet man die Daten für 2010 (Abb. 10) fällt auf, dass Litauen und Lettland trotz ihrer relativ niedrigen administrativen Effizienz die wenigsten Vertragsverletzungen begingen. Bulgarien und Rumänien bewegen sich zu diesem Zeitpunkt noch im guten Mittelfeld, was Vertragsverletzungen angeht, besitzen aber eine extrem niedrige administrative Effizienz.

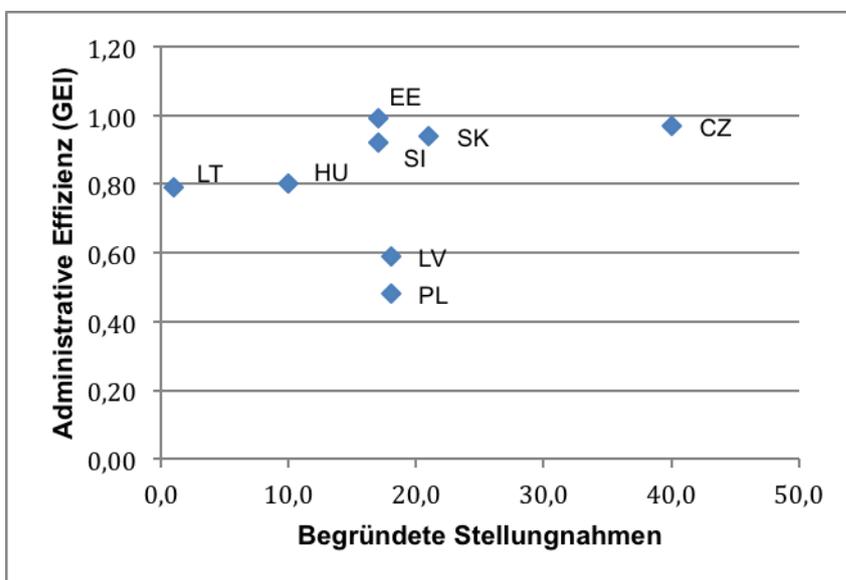
Abb. 10: Administrative Effizienz und *non-compliance*, 2010



Quelle: Eigene Darstellung

Auch 2005, ein Jahr nach EU-Beitritt, ist im Falle der NMS keine negative Korrelation zwischen administrativer Effizienz und der Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren vorhanden (Abb. 11):

Abb. 11: Administrative Effizienz und *non-compliance*, 2005



Quelle: Eigene Darstellung

Der *management*-Ansatz kann in Bezug auf die NMS also nicht zur Erklärung ihrer unterschiedlich hohen *compliance*-Grade herangezogen werden. Slowenien hätte eine der besten administrativen Voraussetzungen, um EU-Recht effektiv und korrekt zu

implementieren. Es erhielt in den späteren Untersuchungsjahren jedoch immer noch fast so viele begründete Stellungnahmen wie kurz nach seinem EU-Beitritt, im Gegensatz zu Estland, das große Fortschritte bei der korrekten und zeitgerechten Umsetzung von EU-Richtlinien machte. Außerdem lässt sich nicht erklären, warum Lettland und Litauen nicht mehr Vertragsverletzungen begingen, als ihre administrative Effizienz noch niedriger war. Die Hypothese H2 muss daher verworfen werden. *Höhere Administrative Effizienz führt nicht zu einem höheren Grad an compliance.*

Auch Seminina widerlegte in ihrer Forschungsarbeit zu den NMS die Hypothese des *management*-Ansatzes, wobei sie den Management-Index der Bertelsmannstiftung als Indikator für administrative Kapazitäten verwendete.¹⁰⁴ Die Falsifikation der Hypothese H2 erstaunt jedoch, da in der Forschungsliteratur administrative bzw. bürokratische Effizienz zumeist als eine der einflussreichsten Ursachen für *compliance* herangezogen wird. Knill und Tosun z. B. bestätigten in ihrer Studie zur Umsetzung von EU-Recht in den NMS eine negative Korrelation zwischen staatlichen Kapazitäten und der Transposition von EU-Richtlinien.¹⁰⁵ Ihr Untersuchungszeitraum erstreckte sich allerdings nur über die Jahre 2004-2007 (also ohne Rumänien und Bulgarien), außerdem wurden zur Operationalisierung der AV die Aufforderungsschreiben (*letters of notification*) und nicht begründete Stellungnahmen der EK herangezogen, was sich ebenfalls auf das Ergebnis auswirkt. Während in Semininas Studie nicht näher auf die überraschenden statistischen Ergebnisse eingegangen wird, sollen im nächsten Unterkapitel die Spezifika der nationalen Administrationen in den NMS erörtert werden, um die der gesamten Forschungsliteratur zuwiderlaufenden Resultate zu erklären.

5.3.2 Fragmentierte staatliche Kapazitäten als Resultat der Heranführungsstrategie der EU

Bei einer Untersuchung der administrativen Effizienz in den NMS muss ihre spezielle Situation unter dem Gesichtspunkt der erstmals in ihrem Falle eingesetzten Heranführungsstrategie der EU berücksichtigt werden. Die Konditionalitätspolitik der EU im Vorfeld des Beitritts zwang die NMS dazu, legislative und administrative Kapazitäten aufzubauen und ihre Institutionen mit EU-Recht zu harmonisieren. Als Folge wurde in den NMS massiv in Institutionen investiert und legislative Schnellverfahren wurden geschaffen,

¹⁰⁴ Vgl. Seminina 2015, 72

¹⁰⁵ Knill und Tosun 2009

um die riesige Gesetzesmenge des *acquis communautaire* effektiver und schneller umsetzen zu können und so die Vorgaben der EU erfüllen zu können.¹⁰⁶ Zusätzlich wurden Instrumente für einen langjährigen Wissenstransfer von administrativen Experten aus EU-Staaten in die Kandidatenländer entwickelt.¹⁰⁷

Trotz der Verabschiedung von Reformen innerhalb der öffentlichen Verwaltung im Zuge der Vorbereitungsphase brachten diese jedoch zumeist nicht die erwartete katalysatorische Wirkung von Stabilisierung, Depolitisierung und Professionalisierung der zentralen Administrationen. Stattdessen waren in den meisten Ländern die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung immer noch durch den anhaltenden Einfluss von Parteipolitik auf die Personalpolitik im öffentlichen Dienst geprägt sowie durch eine hohe Instabilität, da neugewählte Regierungen üblicherweise eine geringe Bereitschaft zeigten, mit dem administrativen Personal ihrer Vorgänger zusammenzuarbeiten.¹⁰⁸

Wie können nun trotz der mangelbehafteten nationalen Administrationen die vergleichsweise hohen Grade an *compliance* erklärt werden? Die Antwort liegt in dem fragmentarischen Charakter vieler postsozialistischer Verwaltungen. Um eine effektive Implementierung von EU-Recht zu gewährleisten, wurden spezielle institutionelle Arrangements geschaffen, sogenannte „*islands of excellence*“.¹⁰⁹ Diese bestehen Goetz zufolge aus einem kleinen Team an Politikern und Beamten, die meist unter direkter Autorität des Regierungschefs stehen und sich durch ihre professionelle Kompetenz auszeichnen.¹¹⁰ Wie Nunberg schreibt, stechen diese EU-Beitrittsinstitutionen in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung durch ihre Qualität und Effizienz hervor. Ihr Personal habe einen höheren Status und sei besser ausgebildet als das allgemeine öffentliche Beamtentum.¹¹¹ Aus einer optimistischen Sichtweise könnten diese Exzellenzinseln als Katalysatoren für eine umfassende Modernisierung und Europäisierung der nationalen Administration fungieren. Sie bergen jedoch auch die Gefahr zu einer weiteren institutionellen Fragmentierung beizutragen.¹¹² In ihrer Analyse der nationalen EU-Beitrittsinstitutionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) wies Nunberg z. B. auf den negativen Effekt dieser administrativen Enklaven hin, da sie aufgrund

¹⁰⁶ Vgl. Sedelmeier 2008, 820f

¹⁰⁷ Vgl. Sissenich 2007, 19

¹⁰⁸ Meyer-Sahling 2004, 72

¹⁰⁹ Goetz 2001, 1044

¹¹⁰ Ebda

¹¹¹ Nunberg 2000, in Goetz 2001, 1044

¹¹² Goetz 2001, 1044

begrenzter Ressourcen professionelles und kompetentes Personal aus der öffentlichen Verwaltung abzogen.¹¹³

Auch Sissenich zweifelt den Erfolg der Heranführungsstrategie an. Starke staatliche Kapazitäten erleichterten zwar die formelle Umsetzung, eine umfassende Implementierung finde jedoch nicht statt, solange organisierte gesellschaftliche Interessen schwach oder nicht vorhanden sind. Durch die traditionelle Schwäche von organisierten Interessengruppen in den postsozialistischen Ländern sei die Regelumsetzung nur schleppend und oberflächlich vor sich gegangen.¹¹⁴ Am Beispiel der Umsetzung von EU-Sozialpolitik in Ungarn und Polen zeigt sie, dass die Implementierung von EU-Recht in den NMS zumeist nur einen rein formellen Charakter habe. Während in beiden Ländern neue Vorschriften durch legale Harmonisierung ins nationale Recht inkorporiert wurden, seien viele von ihnen noch nicht in den gesellschaftlichen Gebrauch übergegangen.¹¹⁵

Es lässt sich also folgern, dass einerseits die Schaffung von speziell auf die Implementierung von EU-Recht ausgerichteten Institutionen und andererseits der eher formelle Charakter der Implementierung plausible Erklärungen für die hohe *compliance* der NMS bei gleichzeitig schlechten GEI-Werten bieten.

Da administrative Kapazitäten außerdem nur mithilfe politischer Konditionalität der EU aufgebaut wurden und kein Teil des *acquis communautaire* sind, verfügt die EU seit dem Beitritt der NMS über keinerlei Sanktionsmacht mehr, falls während der *pre-accession period* versprochene Reformmaßnahmen nicht umgesetzt oder bereits beschlossene Reformen rückgängig gemacht werden.¹¹⁶ Was die Weiterführung der Reformen nach 2004 betrifft, sind unterschiedliche Entwicklungspfade zu beobachten, die im nächsten Unterkapitel skizziert werden.

¹¹³ Nunberg 2000, in Goetz 2001, 1045

¹¹⁴ Sissenich 2007, 18, 29

¹¹⁵ Ebda, 45

¹¹⁶ Vgl. Epstein und Sedelmeier 2008, 798; Meyer-Sahling 2011, 232

5.3.3 Unterschiede zwischen den NMS bei der Reformierung der öffentlichen Verwaltung

Hinsichtlich der Reformierung ihrer nationalen Administrationen bestehen zwischen den einzelnen NMS nicht zu vernachlässigende Unterschiede, die von diversen Indices zu administrativer Effizienz (WGI, BTI) nicht erfasst werden. Meyer-Sahling untersuchte die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den acht NMS von 2004-2008 und kam dabei zu dem Schluss, dass die drei baltischen Staaten, allen voran Litauen, am erfolgreichsten die Professionalisierung ihrer Verwaltungssektoren auch nach erfolgtem EU-Beitritt vorangetrieben hätten.¹¹⁷ Litauen etwa hielt bereits zum Zeitpunkt der Erweiterung alle Reformstandards ein. Dies spiegelt sich auch in seinem *compliance*-Verhalten wider: In den ersten vier Jahren seiner EU-Mitgliedschaft erhielt Litauen mit Abstand die wenigsten begründeten Stellungnahmen. Die mitteleuropäischen Länder Slowakei, Slowenien, Polen und Tschechien hätten sich dagegen nach ihrem Beitritt von Verwaltungsstandards der EU entfernt. Besonders Tschechien hinkte bei der Implementierung von Reformmaßnahmen im Verwaltungsbereich deutlich hinterher. Zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllte Tschechien so gut wie gar keine der EU-Anforderungen hinsichtlich der Reformierung seiner öffentlichen Administration.¹¹⁸ 2004-2008 hatte Tschechien auch den niedrigsten *compliance*-Grad unter den NMS.

Ungarn wird von Meyer-Sahling als ambivalenter Fall betrachtet, da es nach seinem Beitritt gleichzeitig Zeichen der Orientierung an EU-Standards und der Entfernung von ihnen aufwies. In der Zeit vor der Erweiterung hatte Ungarn jedoch lange eine Vorreiterrolle bei der Implementierung der Verwaltungsreform inne.¹¹⁹ Hinsichtlich der *compliance* mit EU-Recht lag Ungarn 2004-2008 in der Mitte zwischen den baltischen und den mitteleuropäischen Staaten.

Bei einem Vergleich der Resultate aus Meyer-Sahlings Analyse mit dem *compliance*-Verhalten der NMS wird die Annahme bestärkt, dass nationale Administrationen eine wichtige Rolle bei der Implementierung von EU-Recht spielen. Dass sich die Unterschiede bei der Reformierung der öffentlichen Verwaltung nicht im GEI widerspiegeln, mag daran liegen, dass sie zu minimal sind bzw. dass der Kontext der NMS zu ähnlich ist, oder dass der Untersuchungszeitraum einfach noch zu kurz bemessen ist. Es kann davon

¹¹⁷ Meyer-Sahling 2011

¹¹⁸ Ebda, 245ff

¹¹⁹ Ebda

ausgegangen werden, dass sich die unterschiedlichen Entwicklungspfade der postsozialistischen nationalen Administrationen mit fortgeschrittener EU-Mitgliedschaft wohl noch deutlicher in den empirischen Daten niederschlagen werden und besser sichtbar wird, welche Länder ihre Verwaltungsapparate und Institutionen am erfolgreichsten und gründlichsten reformierten, um EU-Recht effektiv zu implementieren. Nichtsdestotrotz kann schon jetzt ein erheblicher Unterschied zwischen den 2004 beigetretenen NMS und Bulgarien und Rumänien, die beide erst 2007 beitraten und eine wesentlich geringere administrative Effizienz und *compliance*-Leistung aufweisen, festgestellt werden.

5.3.4 Die Sonderstellung Bulgariens und Rumäniens innerhalb der NMS

Andreev zufolge ähnelte die Situation der beiden Balkanstaaten kurz nach EU-Beitritt der Situation, in der sich einige der anderen NMS während der ersten Jahre nach ihrem Beitritt 2004 befanden, wobei es einige signifikante Unterschiede gebe. Diese seien in Bulgarien und Rumänien vor allem eine unabgeschlossene politische und sozio-ökonomische Transformation, die Konsolidierung bestimmter Herrschaftsbereiche ehemaliger Geheimdienstler und semi-mafiöser Strukturen innerhalb der Politik, eine ineffiziente Verwaltung und weitreichende Korruption.¹²⁰

Schon im Vorfeld der zweiten Osterweiterungsrunde 2007 machte die EK im Hinblick auf die beiden Balkanländer auf die dringende Notwendigkeit weiterer Reformen der öffentlichen Verwaltung und der Justiz sowie auf die Bekämpfung der gravierenden Korruption aufmerksam. Der langsame Fortschritt der Reformen im politischen Sektor war schließlich ausschlaggebend für die Verschiebung des EU-Beitritts auf 2007.¹²¹ Die Kommission befürchtete, dass die Mängel in den Exekutivstrukturen und die unzureichenden Regierungsstandards eine korrekte Anwendung des EU-Rechts nach dem Beitritt beeinträchtigen könnten. Auf der anderen Seite ging man davon aus, dass ein weiterer Aufschub den Reformprozess aus Frustration über den Beitrittsprozess noch weiter verlangsamen würde. Zur Lösung dieses Problems erweiterte die EU ihre Konditionalitätspolitik und führte mit dem *post-accession monitoring* ein neues Instrument ein, das speziell auf die beiden Balkanstaaten zugeschnitten war.¹²² Während der ersten

¹²⁰ Vgl. Andreev 2009, 391

¹²¹ Vgl. Trauner 2009, 5

¹²² Ebda, 5f

Jahre in der EU taten die jeweiligen Regierungen in Bulgarien und Rumänien jedoch nur wenig, um die EU und auch ihre eigenen Bevölkerungen von der Bereitschaft zur Transformation ihrer politischen und administrativen Systeme zu überzeugen. Innenpolitische Akteure verhielten sich lange Zeit nur sehr passiv und reagierten erst bei direktem Druck aus Brüssel in einer Art Notfallmodus.¹²³

Es ist anzunehmen, dass durch den weiteren Druck, den die EU ausübte, Fortschritte bei Bulgariens und Rumäniens Reform- und Implementierungsleistung erzielt werden konnten. Nur so lassen sich die relativ guten Ergebnisse erklären, die in Bezug auf das *compliance*-Verhalten der beiden NMS in [Abb. 8](#) und [Abb. 10](#) zu sehen sind. Trotz dieser überraschend guten Werte, zeichnen sich Bulgariens und Rumäniens Implementierungsprozesse laut Trauner zwar durch eine willige Umsetzung der EU-Richtlinien aus, jedoch gebe es bei der Anwendung und Durchsetzung der betreffenden Gesetze substantielle Probleme.¹²⁴ So bestehe in ihren Verwaltungen immer noch Aufholbedarf bei der Umsetzung von Schlüsselreformen, die auf eine Verbesserung der Kapazitäten und Arbeitsmethoden der Behörden und Abteilungen für europäische Angelegenheiten zielen. Zudem bleibe durch die ineffizienten Justizwesen Bulgariens und Rumäniens die Durchsetzung von EU-Recht mangelhaft.¹²⁵ Diese Faktoren schlagen sich auch in der zunehmenden Anzahl an Vertragsverletzungen nieder, welche die beiden Staaten in den letzten Jahren begingen.

5.3.5 Zwischenfazit

Ein Vergleich der administrativen Effizienz und der Anzahl begründeter Stellungnahmen in Bezug auf die NMS zeigt, dass der *management*-Ansatz hier an seine Grenzen stößt. Während im gesamten Untersuchungszeitraum keine Korrelation zu erkennen ist (was u.a. auch mit der kürzeren Mitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens zu tun hat), lässt sich nur für das Jahr 2014 ein schwacher Zusammenhang erkennen, der jedoch von Polen und Slowenien verzerrt wird. *Höhere administrative Effizienz führt daher nicht automatisch zu einem höheren Grad an compliance.*

Die Genauigkeit der Aussagekraft des GEI muss in Hinblick auf die NMS jedoch kritisch bewertet werden, da alle dieser Länder mit den gleichen strukturellen Problemen und

¹²³ Vgl. Andreev 2009, 377

¹²⁴ Trauner 2009, 12

¹²⁵ Vgl. Trauner 2009, 7

Mängeln innerhalb ihrer nationalen Verwaltungen als Folge des sozialistischen durch Klientelismus gezeichneten Systems zu kämpfen hatten bzw. immer noch haben. Die unterschiedlichen Ausprägungen der UV2 sind nur sehr gering und reichen in den meisten Fällen wohl kaum aus, um eine größere Varianz auf der AV zu erklären. Gleichzeitig können nicht nachvollziehbare Veränderungen in der subjektiven Wahrnehmung von Experten in den GEI mit einfließen und so die Untersuchungsergebnisse signifikant beeinflussen. Eine Verlängerung des Untersuchungszeitraums oder eine Erhöhung der Fallzahl würde sich anbieten, um die Hypothese mittels empirischer Daten bestätigen zu können. Darauf soll in Kap. 6 noch weiter eingegangen werden.

5.4 Legitimität der EU als dritter Erklärungsfaktor

UV3 wurde als öffentliche Zustimmung in den NMS zur EU als Normen und Regeln erlassenden Institution definiert. Als Indikatoren werden einerseits das Bild der EU in der Bevölkerung der NMS laut Eurobarometer-Umfragen und andererseits die Unterstützung euroskeptischer Parteien bei nationalen Parlamentswahlen verwendet.

5.4.1 Das öffentliche Bild der EU

Tab. 5 gibt einen Überblick über die öffentlichen Zustimmungswerte zur EU in den NMS. Da die Datenerhebungen von Eurobarometer bezüglich der Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft im Jahr 2011 eingestellt wurden, wird in dieser Arbeit das Bild der Öffentlichkeit von der EU als Indikator herangezogen. Die Prozentsätze drücken aus, wie viele der Befragten auf die Frage, ob die EU ein sehr positives, ziemlich positives, neutrales, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild in ihnen hervorrufe, mit „sehr positiv“ und „ziemlich positiv“ antworteten.

Tab. 5: Positives Bild der EU in der Bevölkerung, 2004-2014 (in %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW
CZ	39	40	48	43	44	41	32	26	20	24	36	35,7
PL	46	50	58	65	54	55	57	42	40	45	61	52,1
HU	46	39	36	41	34	39	39	31	29	36	40	37,3
SI	62	51	62	61	58	53	43	54	36	31	37	49,8
SK	47	43	55	50	54	54	51	52	28	31	39	45,8
EE	38	37	48	51	46	45	38	29	29	34	45	40,0
LT	60	51	55	57	48	44	47	31	38	38	50	47,2
LV	39	34	44	36	29	27	28	21	28	29	38	32,1
BG	-	-	-	57	58	63	57	57	56	50	50	56,0
RO	-	-	-	68	63	63	49	49	42	42	59	54,4

Wortlaut der Frage: "In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image?"

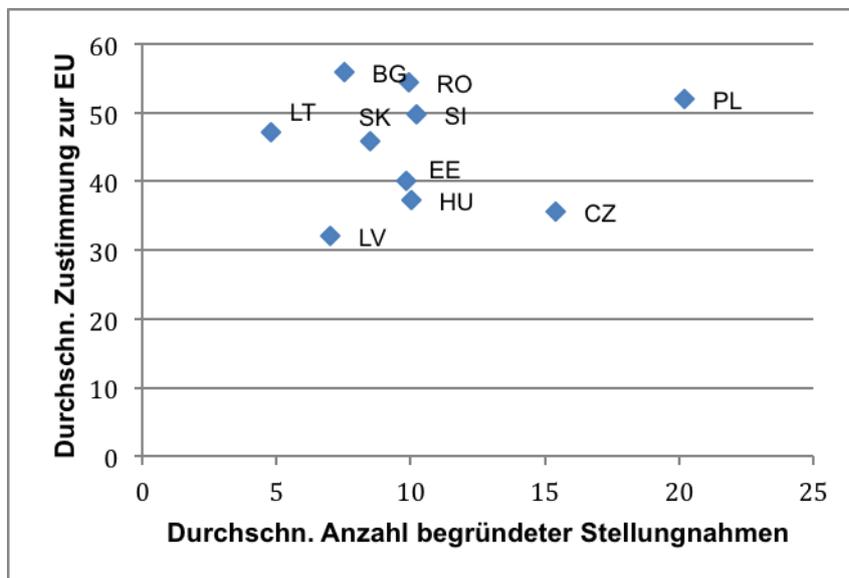
Quelle: Eurobarometer 2016

Den Umfragen zufolge sind Lettland, Tschechien und Ungarn die drei euroskeptischsten NMS, da die EU nur in einem relativ geringen Teil der Bevölkerung ein positives Bild hervorruft. Die höchste Zustimmung erfährt die EU in Rumänien, Bulgarien und Polen. Im Falle Lettlands und Polens treten den Erwartungen widersprechende Ergebnisse auf: Lettland hat eine der höchsten *compliance*-Raten und zeigt die geringste öffentliche Unterstützung für die EU. Polen hat das schlechteste *compliance*-Verhalten, aber in seiner Bevölkerung nach Bulgarien und Rumänien das beste Bild von der EU.

In Bulgarien und Rumänien überrascht die hohe Zustimmung zur EU trotz ihrer mittelmäßigen Implementierungsperformance nicht, da ihre Einwohner angesichts der hohen Korruption, schlechterer Lebensstandards und allgemeiner Perspektivenlosigkeit am meisten Hoffnungen auf die EU projizieren und sie gegenüber den nationalen politischen Eliten als „besser“ und ehrlicher wahrnehmen.

Eine grafische Übersicht zum Zusammenhang zwischen der öffentlichen Zustimmung zur EU und *non-compliance* bietet Abb. 12:

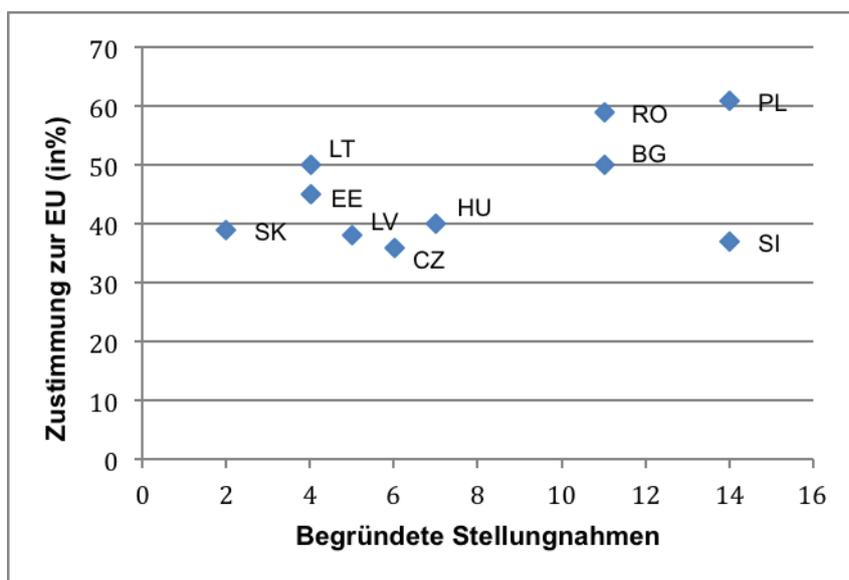
Abb. 12: Öffentliche Zustimmung zur EU und *non-compliance*, 2004-2014



Quelle: Eigene Darstellung

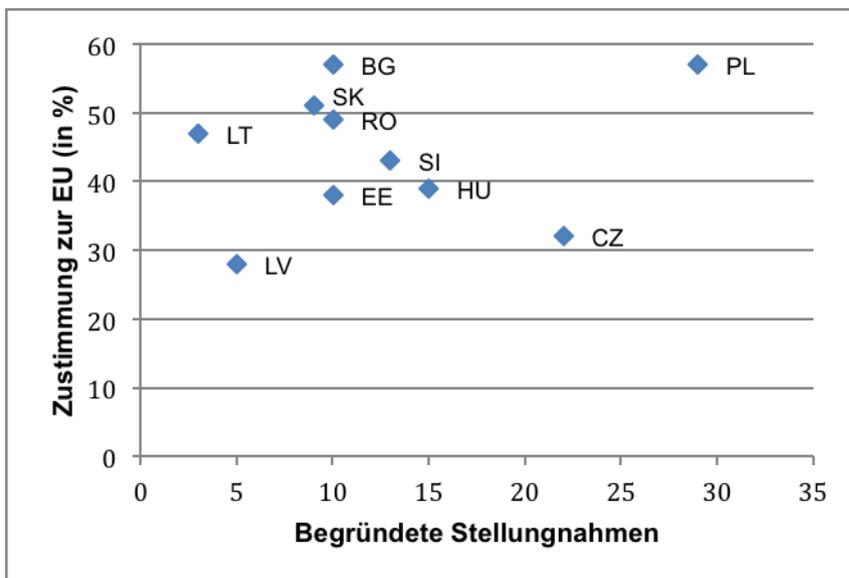
Bei einem Vergleich der Durchschnittswerte ist keine Korrelation zu beobachten. Polen, dessen Zustimmungsrates zur EU im Durchschnitt bei 52,1% liegt, kommt auf deutlich mehr Vertragsverletzungsverfahren als Tschechien, Lettland, Ungarn oder Estland, deren durchschnittliche Zustimmungswerte nur zwischen 30 – 40% liegen. Auch in den Jahren 2014 und 2010 lässt sich kein Zusammenhang zwischen abhängiger und unabhängiger Variable feststellen (siehe Abb. 13 und 14):

Abb. 13: Öffentliche Zustimmung zur EU und *non-compliance*, 2014



Quelle: Eigene Darstellung

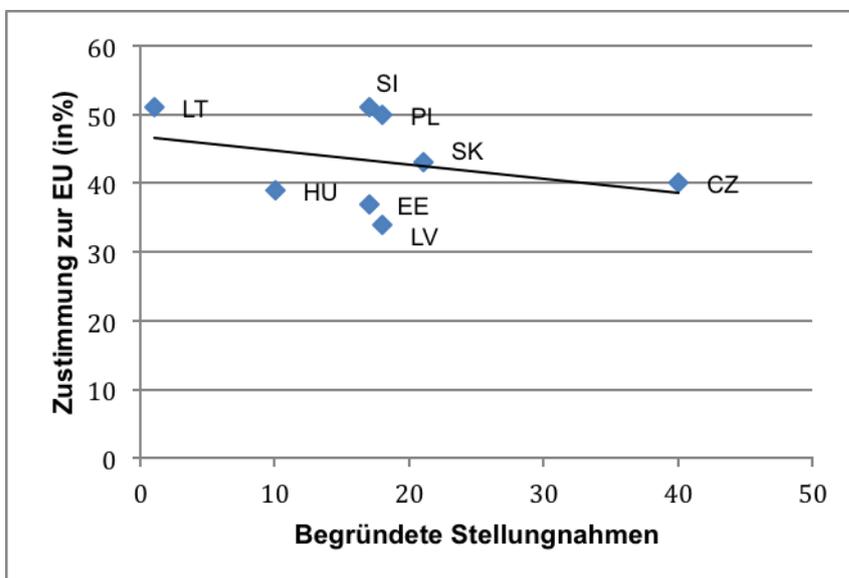
Abb. 14: Öffentliche Zustimmung zur EU und *non-compliance*, 2010



Quelle: Eigene Darstellung

Lediglich für das Jahr 2005 lässt sich eine sehr schwache negative Tendenz, aber keine signifikante Korrelation feststellen:

Abb. 15: Öffentliche Zustimmung zur EU und *non-compliance*, 2005



Quelle: Eigene Darstellung

2005 erhielt Litauen nur eine begründete Stellungnahme von der EK und hatte ebenso wie Slowenien mit 51% die höchsten Zustimmungswerte. Gegen Slowenien wurden jedoch 17 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und 18 gegen Polen, wo 50% der Bevölkerung ein positives EU-Bild hatten. Die Bevölkerungen Lettlands, Estlands und Ungarns waren

der EU gegenüber weniger positiv gestimmt als Tschechiens Bevölkerung, die beiden Staaten erhielten allerdings nicht einmal halb so viele begründete Stellungnahmen.

Die aus der Untersuchung der NMS gewonnenen Ergebnisse stimmen mit jenen von Seminina und Börzel *et al.* überein. Öffentliche Zustimmung in der Bevölkerung hat keinen Einfluss auf die Einhaltung von EU-Recht. Die Hypothese H3a wird demnach widerlegt. *Ein höherer Zustimmungsgrad der Bevölkerung zur EU führt nicht zu einem höheren Grad an compliance.*

5.4.2 Die Unterstützung EU-skeptischer Parteien

Im Zuge der europäischen Integration spielt die Innenpolitik und das Parteiensystem eines Landes eine bedeutende Rolle. Hypothese H3b besagt, dass eine stärkere Vertretung EU-skeptischer Parteien im nationalen politischen System den Grad an *compliance* negativ beeinflusst. Euroskeptizismus wird von Taggart als „bedingte oder qualifizierte Opposition so wie offene und unqualifizierte Opposition gegenüber dem Prozess der europäischen Integration“ definiert.¹²⁶ In Mittel- und Osteuropa unterscheidet er zwischen starkem („*hard*“) und schwachem („*soft*“) Euroskeptizismus, da in der Region zumindest kurz nach dem Beitritt ein relativ hoher Konsens unter den politischen Eliten über die Vorteile europäischer Integration bestand. „Harter“ Euroskeptizismus weist das Projekt der europäischen Integration und die EU-Mitgliedschaft vollständig zurück, während sich „weicher“ Euroskeptizismus auf eine bedingte Opposition gegenüber Maßnahmen zur Vertiefung europäischer Integration oder bestimmte politische Ziele bezieht, aber nicht die EU-Mitgliedschaft ablehnt.¹²⁷

Die Unterstützung euroskeptischer Parteien wird an ihren Stimmenanteilen bei Parlamentswahlen innerhalb des Untersuchungszeitraums und bis zu drei Jahren davor gemessen, um zu prüfen, ob und wie stark zu dem jeweiligen Zeitpunkt der Messung eine oder mehrere euroskeptische Partei(en) im Parlament vertreten waren. Es werden nur die Stimmen der Parteien berücksichtigt, die die jeweilige Sperrklausel zumindest einmal innerhalb der Untersuchungsperiode überwunden hatten und somit den politischen Diskurs im Parlament mit beeinflussen konnten. In Tab. 6 sind die jeweiligen euroskeptischen Parteien in den NMS sowie der Prozentsatz der Stimmen, die sie bei

¹²⁶ Taggart 1998, in Taggart und Szczerbiak 2004, 3

¹²⁷ Ebda, 3f

nationalen Parlamentswahlen für sich gewinnen konnten, aufgelistet. Die Einteilung der Parteien in stark und schwach euroskeptisch basiert zum Teil auf eigenen Einschätzungen sowie auf Einordnungen und Charakterisierungen, welche die Autoren Magon, Pirro, Böttger/Van Loozen und Kopecký/Mudde in ihren Forschungsarbeiten zu Euroskeptizismus vornahmen.¹²⁸

Tab. 6: Stimmenanteile euroskeptischer Parteien in den NMS, 2001-2014 (in %)

	Euroskept. Parteien	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW*
BG	Ataka (<i>stark</i>)					8,1				9,4				7,3	4,5	9,5
	PF (<i>stark</i>)														7,3	
	Total														11,8	
CZ	ODS (<i>schwach</i>)		24,5				35,4				20,2			7,7		36,4
	KSČM (<i>stark</i>)		18,5				12,8				11,3			14,9		
	UPD (<i>stark</i>)													6,9		
	Total		43				48,2				31,5			29,5		
EE**	-															-
HU	Jobbik (<i>stark</i>)						2,2				16,7				20,2	13
LV	TB/LNNK (<i>schwach</i>)		5,4				6,9									11,3
	NA (<i>schwach-stark</i>)										7,7	13,9			16,6	
LT	TT (<i>schwach</i>)				11,3				12,7				7,3			10,4
PL	PiS (<i>schwach</i>)	11				27		32,1				29,9				36,1
	SRP (<i>stark</i>)	11,8				11,4		1,5								
	LPR (<i>stark</i>)	9,1				8		1,3								
	Total	31,9				46,4										
RO	PRM (<i>stark</i>)				12,9				3,2				1,2			5,8
SI	SNS (<i>stark</i>)				6,3				5,4			1,8			2,2	3,9
SK	SNS (<i>schwach</i>)						11,7				5,1		4,6			7,1

Die in kursiv geschriebenen Prozentzahlen reichten nicht für die Überwindung der Sperrklausel aus und wurden nur der Vollständigkeit halber in die Tabelle mit einbezogen.

* Der Durchschnittswert bezieht sich nur auf die Werte innerhalb des Untersuchungszeitraums 2004-2014.

** Estland verfügt über keine nennenswerten euroskeptischen Parteien.

Quelle: Eigene Darstellung, nach www.electionresources.org 2016

¹²⁸ Magone 2014; Pirro 2014; Böttger und VanLoozen 2012; Kopecký und Mudde 2002

Übersicht über euroskeptische Parteien in den NMS

Die polnische PiS („Recht und Gerechtigkeit“) und die Tschechische ODS („Demokratische Bürgerpartei“) sind beispielhaft für gemäßigte euroskeptische Parteien, die zwar eine EU-Mitgliedschaft befürworten und unterstützen, aber der europäischen Integration trotzdem kritisch gegenüberstehen. Dies zeigte sich insbesondere bei der Ratifizierung des Lissaboner Vertrags 2009, welche durch beide Parteien verzögert wurde.¹²⁹ Unter den NMS erhielten die PiS und die ODS mit Abstand die meisten Stimmen bei Parlamentswahlen und schafften es zeitweilig sogar in die jeweiligen Regierungen (PiS: 2005-07, ODS: 2006-09, 2010-13).

Die tschechische KSČM („Kommunistische Partei Böhmens und Mährens“) befürwortete kurz nach dem Regimewechsel 1989 zwar eine EU-Mitgliedschaft, wurde mit der Zeit jedoch kritischer. Obwohl sie die politischen und wirtschaftlichen Grundlagen europäischer Integration und die EU negativ betrachtet, ist sie bis heute nicht kategorisch gegen die EU-Mitgliedschaft.¹³⁰ Die Partei ist daher schwierig einzuordnen, wird hier aber zu den starken Euroskeptikern gezählt. 2012 schaffte zudem die rechtspopulistische, EU-kritische Partei UPD („Morgendämmerung der direkten Demokratie“) ihren Einzug ins tschechische Parlament.¹³¹ Während Tschechien traditionell ein der EU skeptisch gegenüber stehendes Land sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der Bevölkerung ist, hat ein großer Teil der Bevölkerung Polens ein positives Bild von der EU. Trotzdem konnten euroskeptische Parteien bei Parlamentswahlen insgesamt meist mehr als ein Drittel der Stimmen für sich verbuchen. Neben der gemäßigten PiS schafften es 2001 und 2005 auch die wesentlich radikalere, nationalistische SRP („Selbstverteidigung der Republik Polen“) und die ultraklerikale LPR („Liga Polnischer Familien“) ins Parlament und bildeten von 2006-2007 eine Regierungskoalition mit der PiS.

Stark vertreten ist auch die ungarische rechtspopulistische Jobbik, die bei den Parlamentswahlen 2010 und 2012 auf 16,7 bzw. 20,2 Prozent kam. 2006 setzte sich Jobbik noch für ein Referendum über den Austritt aus der EU ein, akzeptiert mittlerweile jedoch Ungarns EU-Mitgliedschaft. Aufgrund ihrer radikalen, revisionistischen und EU-feindlichen Rhetorik wird sie hier trotzdem zu den starken Euroskeptikern gezählt.¹³²

¹²⁹ Magone 2014, 47

¹³⁰ Vgl. Kopecký und Mudde 2002, 307

¹³¹ Welt Online 2015

¹³² Böttger und VanLoozen 2012, 335

Etwas gemäßiger ist die slowakische SNS („Slowakische Nationalpartei“), die die EU-Mitgliedschaft der Slowakei im Grunde akzeptiert. Obwohl die Partei den zunehmenden Verlust nationaler Souveränität beklagt, sprach sie sich für die Annahme des Euro aus. In Bezug auf europäische Integration erscheint das Verhalten der SNS daher eher erratisch, weswegen sie zu den schwach euroskeptischen Parteien gezählt wird.¹³³ Bei den Wahlen 2012 erhielt sie jedoch nur noch 4,6% der Stimmen und verlor ihre Repräsentanz im Parlament. Auch Sloweniens stark euroskeptische Partei SNS („Slowenische Nationale Partei“) verlor ihre Sitze im Parlament und erhielt nur knapp 2% der Stimmen.

Was die baltischen Staaten betrifft, so sind nur in den lettischen und litauischen Parlamenten euroskeptische Parteien vertreten. Obwohl Estlands Bevölkerung generell eher EU-kritisch gestimmt ist, verfolgen die meisten Parteien einen pragmatischen Ansatz und es besteht Konsens über die Unterstützung der EU. In den Parteienlandschaften Lettlands und Litauens hingegen sind Parteien vertreten, die als gemäßigt bis stark euroskeptisch zu bezeichnen sind. So befürwortet in Litauen die rechtspopulistische, EU-skeptische TT („Ordnung und Gerechtigkeit“) ein „Europa der Vaterländer“. Obwohl Lettland das euroskeptischste Land unter den NMS ist, spiegelt sich dies nicht sehr stark in den Wahlergebnissen der Parlamentswahlen wider. Die TB/LNNK („Freiheit und Vaterland/Lettische Nationale Unabhängigkeitsbewegung“), die auf die Souveränität des Landes pocht, erhielt nie mehr als acht Prozent. Dies änderte sich jedoch 2011, als sie sich mit der rechtsextremen Partei *Visu Latvijai!* („Alles für Lettland!“) zur Nationalen Allianz (NA) vereinigte und diese 2011 13,9% und 2014 sogar 16,6% der Stimmen erhielt. Seit 2011 ist die NA in der lettischen Regierung vertreten.¹³⁴

Auch in Bulgarien und Rumänien, deren Bevölkerungen die EU-Mitgliedschaft stark unterstützen, sind stark euroskeptische Parteien auf nationaler Ebene aktiv. 2004 erreichte in Rumänien die nationalistische PRM („Großrumänienpartei“) 12,9%, sie verlor danach jedoch stetig an Stimmen.¹³⁵ In Bulgarien wird ein starker Euroskeptizismus auf politischer Ebene durch die 2005 gegründete ultranationalistische, fremdenfeindliche Partei Ataka vertreten. Ataka lehnt die EU in ihrer jetzigen Organisationsform ab, fordert

¹³³ Vgl. Pirro 2014, 619f

¹³⁴ Vgl. Auers und Kasekamp 2013, 239f

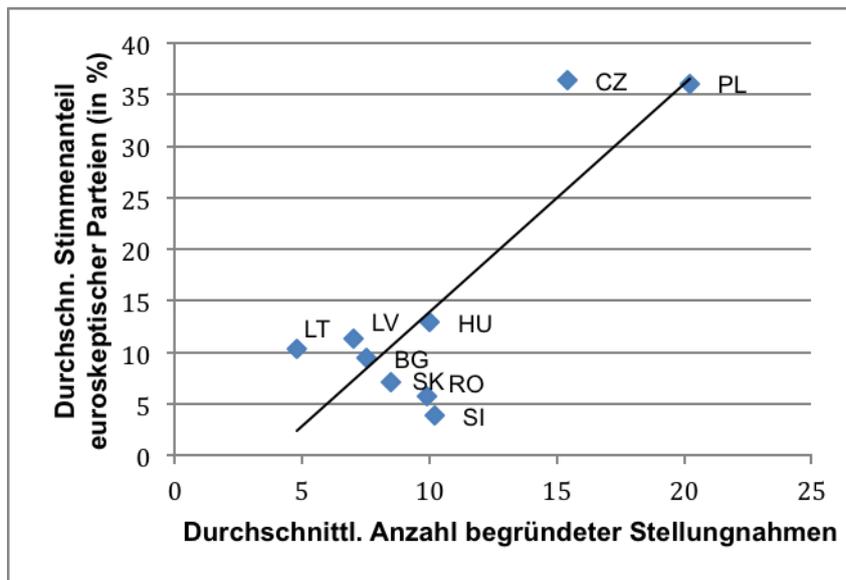
¹³⁵ Vgl. Magone 2014, 49

eine Revision des Beitrittsvertrags und propagiert eine Neuorientierung der bulgarischen Außenpolitik gen Osten.¹³⁶

Euroskeptizismus auf politischer Ebene und non-compliance

Der Zusammenhang zwischen der Unterstützung euroskeptischer Parteien und *non-compliance* ist in Abb. 16 dargestellt:

Abb. 16: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und *non-compliance*, 2004-2014



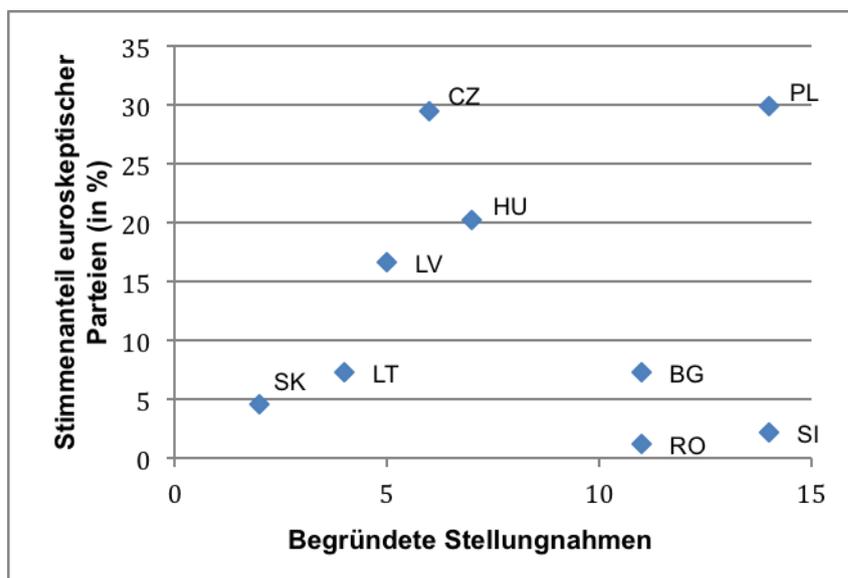
Quelle: Eigene Darstellung

Es besteht eine Korrelation mit einem Wert von $r = 0,835$ bei einem Signifikanzniveau von $p \leq 0,01$. Ein höherer Stimmenanteil euroskeptischer Parteien bei Parlamentswahlen korreliert demnach positiv mit der Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren.

Bei einem Vergleich der Variablen für das Jahr 2014 ist allerdings keine Korrelation mehr zu erkennen:

¹³⁶ Pirro 2014, 22; Magone 2014, 49

Abb. 17: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und *non-compliance*, 2014

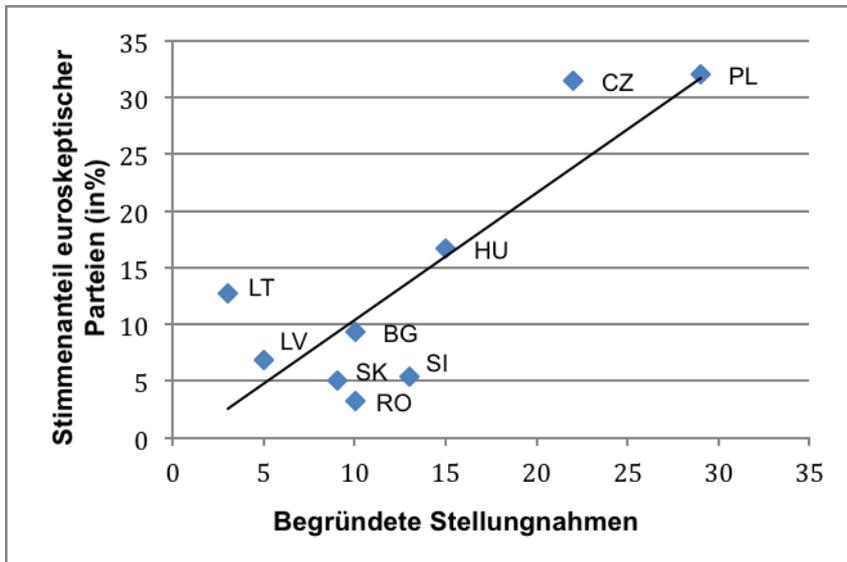


Quelle: Eigene Darstellung

Im Falle Tschechiens, das 2014 zwar immer noch eine hohe Unterstützung euroskeptischer Parteien aufwies, aber weniger Regelverstöße beging, könnte der Regierungswechsel 2013, bei dem die innerlich gesplante und stark geschwächte ODS abgelöst wurde, ausschlaggebend für diesen Wandel sein. Zudem gab es mit der neugegründeten UPD ein neues Forum für EU-skeptische und rechtspopulistische Positionen. Interessant ist, dass Slowenien, Rumänien und Bulgarien auf parlamentarischer Ebene gar keine bzw. nur schwach vertretene euroskeptische Parteien haben, aber nach Polen die meisten Regelverstöße aufweisen. Bulgariens und Rumäniens Sonderstellung wurde bereits in Kap. 5.3.4 erläutert. Auf den Ausreißer Slowenien soll später noch genauer eingegangen werden.

Wie in Abb. 18 zu sehen ist, lässt sich für das Jahr 2010 wieder eine signifikante Korrelation $r = 0,829$ bei einem Signifikanzniveau $p \leq 0,01$ feststellen:

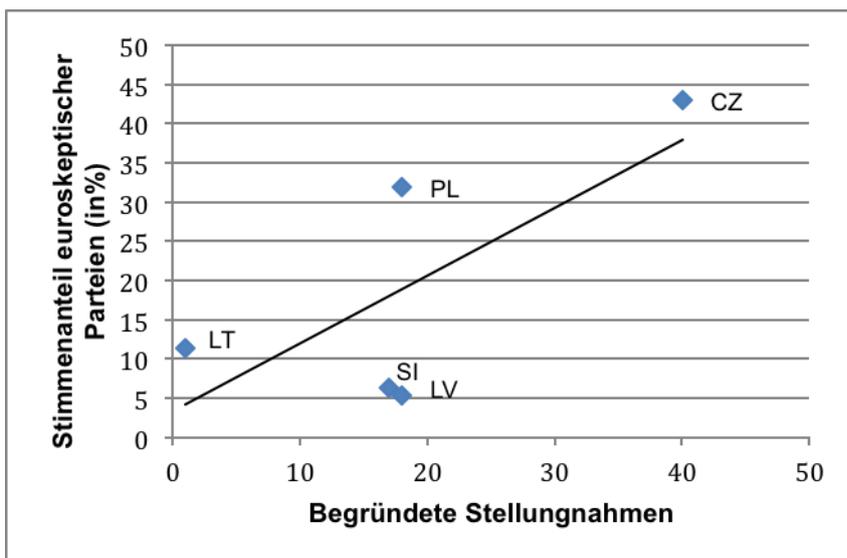
Abb. 18: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und *non-compliance*, 2010



Quelle: Eigene Darstellung

2005 kann zwischen den Variablen zwar keine Korrelation, aber zumindest eine schwache Tendenz beobachtet werden (siehe Abb. 19). Die Aussagekraft wird allerdings durch die geringe Fallzahl ($n = 5$), die sich aus der Abwesenheit nennenswerter euroskeptischer Parteien in der Slowakei, Estland und Ungarn zu diesem Zeitpunkt ergibt, deutlich geschmälert.

Abb. 19: Stimmenanteil euroskeptischer Parteien und *non-compliance*, 2005



Quelle: Eigene Darstellung

Die Hypothese H3b wird somit bestätigt. *Eine höhere Unterstützung euroskeptischer Parteien führt zu einem niedrigeren Grad an compliance mit EU-Recht.*

5.4.3 Der Ausreißer Slowenien

Bislang wurde Slowenien von den Studien zu *compliance* in den NMS wenig beachtet. Dabei stellt das kleine Land an der Adria einen interessanten Untersuchungsfall dar, da es in keinen der Erklärungsansätze hineinzupassen scheint. Slowenien liegt mit einem Durchschnittswert von 10,1 begründeten Stellungnahmen pro Jahr im Mittelfeld. Während es in den ersten Jahren seiner Mitgliedschaft seine Implementierungsperformance verbesserte, stieg seine Anzahl an Vertragsverletzungen seit 2008 (mit Ausnahme von 2009) wieder stark an. 2013 und 2014 lag es gemeinsam mit Polen mit jeweils 12 bzw. 14 begründeten Stellungnahmen an vorletzter Stelle hinter Rumänien. Diese relativ hohen Werte überraschen, da Slowenien ein kleines Land mit geringer wirtschaftlicher und politischer Macht ist, über eine im Vergleich zu den anderen NMS hohe Regierungseffektivität verfügt, keine besonders EU-skeptische Bevölkerung und auch keine nennenswerten euroskeptischen Parteien hat. Slowenien galt bei seinem Beitritt zur EU als Musterschüler und war Experten zufolge besser auf die Mitgliedschaft vorbereitet als die anderen NMS.¹³⁷ Auch Sloweniens Bevölkerung zeigte sich in den ersten Jahren enthusiastisch gegenüber der EU-Mitgliedschaft. 2009 stürzte die globale Finanzkrise Slowenien jedoch in eine Rezession, das BIP sank und konnte sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht wieder vollständig erholen ([siehe Tab. 2](#)). Die daraus resultierende Unzufriedenheit der Bevölkerung schlug sich auch in der öffentlichen Meinung zur EU nieder: Ab 2008 ist ein Rückgang der öffentlichen Zustimmung in den Umfragen zu beobachten. Gaben damals noch 58% der Slowenen an, ein positives Bild von der EU zu haben, so waren es 2014 nur noch 37%. Damit lag Slowenien nur noch knapp vor dem euroskeptischsten NMS Tschechien ([siehe Tab. 5](#)). Die Finanzkrise zeigte die strukturellen Schwächen der slowenischen Wirtschaft, die sich auf eine unabgeschlossene Transformation zurückführen lassen. Experten zufolge waren die meisten Wirtschaftsreformen nach Sloweniens Unabhängigkeit nur Scheinreformen, von denen nur wenige Oligarchen und Politiker profitierten und alte Seilschaften größtenteils erhalten blieben.¹³⁸ Korruption wird zudem von vielen Slowenen als sehr großes Problem

¹³⁷ Deutsche Welle 2012

¹³⁸ tagesschau.de 2013

wahrgenommen.¹³⁹ In einer Umfrage des Wirtschaftsprüfungsunternehmens Ernst & Young von 2013, bei der über 3000 Vorstandsmitglieder aus 36 Ländern weltweit zu Bestechung und Korruption in ihrem Land befragt wurden, stimmten 96% in Slowenien mit der Aussage überein, dass Bestechung und korrupte Praktiken in der slowenischen Wirtschaft weit verbreitet seien. Im Vergleich dazu waren es in Kroatien nur 90%, in der Slowakei 84% und in Rumänien 61% und in Polen 59%, die diese Aussage unterstützten.¹⁴⁰ Obwohl Daten der Weltbank zufolge die Korruption in Slowenien im Vergleich zu den meisten anderen NMS noch relativ niedrig ist, nahm sie seit 2009 deutlich zu. Wie die WIGs zeigen, hatte Slowenien 2010 noch einen *Control of Corruption*-Index von 1,02, im Jahr 2014 waren es nur noch 0,69.¹⁴¹ Experten erklären diese niedrigen Werte damit, dass die traditionelle Nähe zwischen Wirtschaft und Politik in Slowenien weiter bestehen blieb, Vetternwirtschaft nach wie vor weit verbreitet ist und Staatsunternehmen in öffentlichen Ausschreibungen bevorzugt werden.¹⁴² Die internationale Finanzkrise und die in Slowenien daraus resultierende Schuldenkrise, die Sparmaßnahmen u.a. im öffentlichen Sektor durch Kürzung der Beamtengehälter forderte¹⁴³, könnten potenzielle Ursachen für Sloweniens relativ hohe Zahl an Vertragsverstößen sein. Eine Einzelfallstudie müsste dazu jedoch mehr Aufschluss geben.

5.4.4 Zwischenfazit

Basierend auf dem *legitimacy approach* wurde in Kap. 5.4 untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen der Legitimität der EU in den NMS und dem Grad an *compliance* besteht. Auf Ebene der Bevölkerung konnte keine Korrelation zwischen der öffentlichen Zustimmung zur EU und der Anzahl an Vertragsverletzungen festgestellt werden. Auf politischer Ebene jedoch gibt es eine signifikante Korrelation zwischen der Stärke euroskeptischer Parteien und dem Grad an *non-compliance*. Die Hypothese, dass größere Unterstützung euroskeptischer im Parlament vertretener Parteien zu einem niedrigeren Grad an *compliance* führt, konnte bestätigt werden.

¹³⁹ Vgl. Hacek, Kukovic, und Brezovsek 2013, 257

¹⁴⁰ Ernst & Young 2013

¹⁴¹ World Bank 2016b

¹⁴² Welt Online 2013

¹⁴³ Neue Zürcher Zeitung 2012

In Kap. 5 wurden die drei Theorieansätze *enforcement*, *management* und *legitimacy* an den NMS angewandt und zum Teil bestätigt, zum Teil widerlegt. Überraschenderweise konnten der *management approach* und die daraus abgeleitete Hypothese, dass höhere administrative Effizienz zu einem höheren Grad an *compliance* führt, nicht bekräftigt werden. Ebenso erstaunlich ist die relativ starke positive Korrelation zwischen wirtschaftlicher Macht und der Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren, die den Ergebnissen aus Börzels Studien über die Implementierung von EU-Richtlinien in der EU-15 zu widersprechen scheint. Börzel kam zu dem Schluss, dass größere wirtschaftliche Macht – im Gegensatz zu politischer Macht – keinen wesentlichen Einfluss auf das *compliance*-Verhalten der Staaten hat.¹⁴⁴ Um den Besonderheiten der NMS und den daraus resultierenden, zum Teil unerwarteten, Ergebnissen Rechnung zu tragen, werden im folgenden Kapitel die NMS mit den Ländern, die im Zuge der Süderweiterung beitraten, nach ihrem EG/EU-Beitritt verglichen.

6. Die EU-Süderweiterung als Präzedenzfall?

6.1 Parallelen zwischen Ost- und Süderweiterung

Als EU-Süderweiterung wird der EU-Beitritt Griechenlands (1981), Spaniens und Portugals (1986) bezeichnet. Ihr Weg in die damalige EG ähnelt in vielfacher Hinsicht dem Beitrittsprozess der NMS. Nachdem die drei südeuropäischen Mitgliedsstaaten (SEMS) in den 1970er Jahren ihre autoritären politischen Systeme überwunden hatten, setzte ein demokratischer Wandel ein, während dem sie sich um eine Aufnahme in die EG bemühten. Hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung lagen sie jedoch weit hinter den damaligen Mitgliedsstaaten und mussten ihre institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Standards anpassen. Alle drei lagen zudem an der Peripherie Europas und verfügten über eine unterentwickelte Infrastruktur, wobei Spanien, als größtes der drei Länder, etwas weiter entwickelt war als Portugal und Griechenland. Ähnlich wie im Vorfeld der Osterweiterung 2004, als sich die EU den Argumenten für eine Einbindung der MOEL in die europäische Integration nicht länger entziehen konnte, überwog damals das politische Argument zugunsten der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in den SEMs, um eine Orientierung Richtung Ostblock zu

¹⁴⁴ Vgl. Börzel et al. 2007, 16

verhindern.¹⁴⁵ Griechenland (und später auch Spanien und Portugal) standen dabei vor einer noch nie dagewesenen Situation, in der sie als erste Mitgliedsstaaten eine große Masse an Regelungen implementieren mussten, an deren Entstehung sie nicht beteiligt waren. Während der ersten Erweiterung 1973 (Norderweiterung) war der Bestand an Sekundärrecht noch deutlich kleiner gewesen.¹⁴⁶

In Bezug auf die Implementierung des Gemeinschaftsrechts erhielten Griechenland und Portugal während der 80er und 90er Jahre hinter Italien die meisten Aufforderungsschreiben und begründeten Stellungnahmen von allen EU-Staaten. Spanien schnitt etwas besser ab und übertraf in Bezug auf *compliance* noch Frankreich und Belgien.¹⁴⁷ Damals ereignete sich also dasselbe Szenario, das im Vorfeld der Osterweiterung von vielen Skeptikern befürchtet wurde, dann allerdings doch nicht eintrat. Die Gründe hierfür werden durch einen Vergleich der NMS mit den SEMS ermittelt.

6.2 Empirische Untersuchung und Vergleich

Wie im Falle der NMS werden nun die drei Theorieansätze auch auf die SEMS angewandt. Auf diese Weise wird überprüft, ob die Aussagen, die im Zuge der Analyse der NMS getroffen wurden, auch unter Einbezug der kontextuell ähnlichen südlichen Mitgliedsstaaten in die Untersuchung noch haltbar sind.

6.2.1 *Compliance* in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten

Zur Operationalisierung von *non-compliance* sollen neben den begründeten Stellungnahmen auch die Transpositionsraten bzw. die Transpositionsdefizite an EU-Richtlinien herangezogen werden, da sich der gemeinsame Rechtsbestand der EU seit der Süderweiterung vergrößert hat.

Tab. 7 fasst alle Vertragsverletzungsverfahren, in denen eine begründete Stellungnahme verschickt wurde, in den ersten elf Jahren nach dem EG-Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zusammen:

¹⁴⁵ Vgl. Laaser 1997, 2f, 22

¹⁴⁶ Azzi 1988, in Siedentopf und Ziller 1988a, 1:196

¹⁴⁷ Börzel 2001, 818

Tab. 7: Anzahl begründeter Stellungnahmen in den SEMs pro Jahr (1981-1997)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	DW
GR	-	2	4	27	30	24	28	46	21	55	48	30	28,6
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
ES	-	8	11	8	15	30	39	28	53	15	30	25	23,8
PT	-	0	7	5	12	84	22	40	54	22	49	35	30
Quelle: Annual EU Commission Reports 1981-1997, Archive of European Integration (AEI) 2016													

Es fällt auf, dass alle drei Länder relativ hohe Durchschnittswerte aufweisen. Im Vergleich dazu kommt Polen nur auf einen Durchschnittswert von 20,2 begründeten Stellungnahmen in den ersten elf Jahren seiner EU-Mitgliedschaft. Ähnliche Ergebnisse zeigt ein Vergleich der Transpositionsdefizite zwischen den NMS und den SEMs, wie in Tab. 8 und 9 zu sehen ist. Die Daten zu den NMS sind auf der Website des *Single Market Scoreboard* der EK zu finden, welches die Performance aller Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Richtlinien misst, die auf das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes zielen.¹⁴⁸ Diese bilden zwar nur einen Teil des *acquis communautaire*, jedoch kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass sie einen repräsentativen Überblick über die generellen Transpositionsraten geben. Die Transpositionsraten der SEMs stammen aus den älteren Monitoringberichten der EK über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, in denen die Transpositionsraten aller Mitgliedsstaaten aufgelistet sind. Sie sind auf der Website des Archivs für Europäische Integration (AEI) der Universität Pittsburgh abrufbar.¹⁴⁹ Leider sind die Transpositionsraten erst ab dem Jahr 1990 aufgelistet, weswegen für die drei südlichen Mitgliedsstaaten nicht der gesamte Untersuchungszeitraum abgedeckt werden kann.

¹⁴⁸ Europäische Kommission 2016c

¹⁴⁹ "Archive of European Integration (AEI)" 2016

Tab. 8: Transpositionsdefizite in den NMS, 2004-2014 (in %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	DW
EU	3,6	1,9	1,9	1,6	1	1	0,9	1,2	0,9	0,6	0,2	1,35
CZ	9,6	3,6	3	2,3	2,5	1,9	2	0,6	0,4	0,5	0,3	2,43
PO	2,9	1,7	1,4	1,8	1,8	2,1	1,8	1,7	2,1	1,2	0,7	1,75
HU	2	0,7	1,1	1,2	0,9	0,6	0,7	1,4	0,6	0,6	0,6	0,95
SI	3,2	0,7	1,2	1	0,7	0,4	0,5	1,6	1,5	1	1,4	1,2
SK	6,3	1,4	1,4	0,9	0,4	0,4	0,3	1	0,5	0,4	0,3	1,21
LT	1	0,7	1,2	0,5	0,6	0,4	0,5	1,2	0,9	0,3	0,3	0,69
EE	5	2,4	1,4	1	0,9	1,4	0,9	0,9	0,2	0,6	0,2	1,35
LV	7	2,5	1,5	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,1	0,3	0,6	1,36
BG	-	-	-	0,8	0	0,3	0,6	1	0,7	0,3	0,9	0,58
RO	-	-	-	0,8	0,4	0,3	0,7	1,4	1,1	1	1	0,84

Quelle: EK 2016c: The Single Market Scoreboard

Tab. 9: Transpositionsdefizite in den SEMS, 1990-1997 (in %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	DW
EU	-	-	9	10	9,1	9,3	7	6	8,4
GR	15	10	12	12	13	10	9	7	11
ES	6	8	10	10	9	7	5	5	7,5
PT	16	14	11	11	3	10	8	6	9,88

Quelle: Annual EU Commission Reports 1990-1997, AEI 2016

In beiden Fällen kann der EU-Durchschnitt als Referenzwert herangezogen werden. Während die meisten NMS im Jahr 2004 noch relativ hohe Transpositionsdefizite aufwiesen, kann 2005 schon eine deutliche Verbesserung festgestellt werden. Lediglich Tschechien und Polen wiesen über längere Zeiträume ein höheres Defizit als der EU-Durchschnitt auf. Die meisten NMS lagen stets unter dem EU-Durchschnitt, was die Umsetzung von Richtlinien betrifft. Sieht man sich die SEMS im Hinblick auf mangelnde Transposition von EU-Recht an, so liegen Griechenland und Portugal zumeist über dem EU-Durchschnitt, während Spanien mit einem durchschnittlichen Transpositionsdefizit von 7,5% den EU-Durchschnitt von 8,4% unterschreitet.

In den NMS wurde EU-Recht also effektiver implementiert als in den SEMS. Im Folgenden sollen die drei Theorieansätze nun auch an den SEMS getestet werden, um einerseits die Ursachen für die gute *compliance* der NMS und andererseits mögliche Gründe für das Versagen des *management approach* in Bezug auf die NMS herauszufinden. Die begründeten Stellungnahmen eignen sich hierfür allerdings als besserer Indikator, da sie

sich nicht wie die Transpositionsraten nur auf eine zeitgerechte, sondern auch auf eine korrekte Umsetzung und Anwendung beziehen.

6.2.2 Wirtschaftliche und politische Macht: Ungleiche Entwicklungen

Tab. 10 gibt einen Überblick über die Entwicklung des BIPs in Griechenland, Spanien und Portugal während der ersten elf Jahre ihrer EG-Mitgliedschaft:

Tab. 10: BIP zu aktuellen Marktpreisen in den SEMS (in Mrd. USD)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	DW
GR	52,3	54,6	49,4	48	47,8	56,4	65,7	76,3	79,2	97,9	105,1	66,6
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
ES	250,5	317,9	375,1	413,6	535,1	575,6	629,2	523,6	529,1	612,9	641	491,2
PT	38,7	48,2	56,4	60,6	78,7	89,2	107,6	95	99,7	118,1	122,6	83,2

Quelle: World Development Indicators, World Bank 2016

Die Daten zeigen, dass wirtschaftliche Macht im Falle der Süderweiterungsstaaten nicht als Ursache für ein schlechteres *compliance*-Verhalten dienen kann. Während sich Spanien und Portugal seit ihrem Beitritt auf einem „dynamischen Entwicklungspfad“ befanden¹⁵⁰ und ihr BIP in den ersten elf Jahren ihrer EG-Mitgliedschaft verdreifachten, fiel Griechenland in der Gemeinschaft immer weiter zurück. Spanien hat das mit Abstand höchste BIP, es weist jedoch eine bessere *compliance* auf als die wirtschaftlich schwächeren Länder Griechenland und Portugal. Diese verstießen im Vergleich zu den NMS deutlich häufiger gegen EU-Recht, obwohl ihre Wirtschaftsmacht nur um ein Weniges höher oder sogar niedriger war als die der NMS zu Beginn ihrer EU-Mitgliedschaft. Fügt man die drei Staaten in die Datenanalyse ein, so lässt sich zudem nur eine sehr geringe Korrelation erkennen ($r = 0,466$). Daraus lässt sich folgern, dass wirtschaftliche Macht nicht genügend Aussagekraft bezüglich des guten oder schlechten Abschneidens der NMS bei der Implementierung von EU-Recht besitzt. Börzels Ergebnisse in Bezug auf die EU-15 werden somit bestätigt.

Als nächstes wird überprüft, wie sich politische Macht als potenzielle Einflussgröße auf das *compliance*-Verhalten der SEMS auswirkte. In Tab. 11 ist die Entwicklung der politischen

¹⁵⁰ Axt 1993, 414

Stimmrecht im EU-Ministerrat von Griechenland, Spanien und Portugal während des jeweils ersten Jahrzehnts ihrer EG-/EU-Mitgliedschaft dargestellt:

Tab. 11: Stimmrecht der SEMS im EU-Ministerrat nach dem SSI (in %)

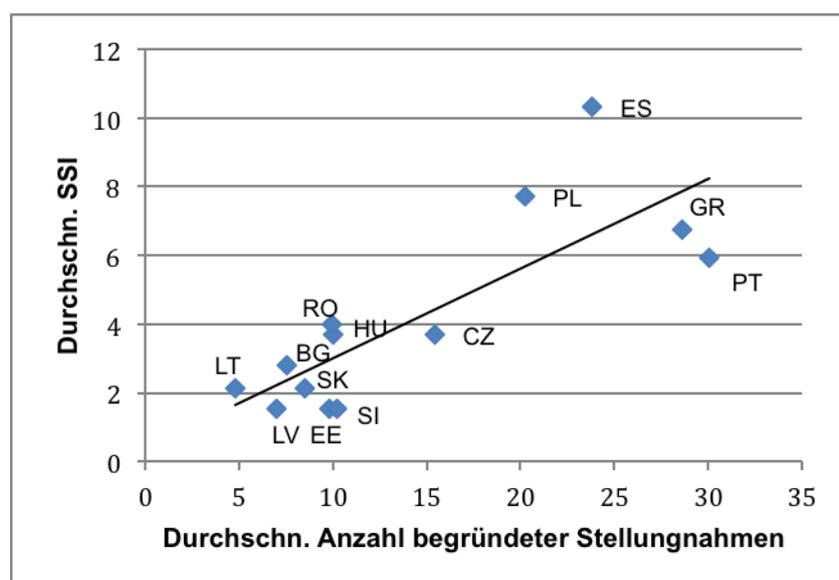
	EG-10 (1981 – 85)	EG-12 (1986 – 94)	EU-15 (1995 - 4/2004)	DW
GR	7,14	6,37	5,52	6,76
ES	-	11,13	9,55	10,34
PT	-	6,37	5,52	5,95

Quelle: Antonakakis, Badinger und Reuter 2014

Spanien hat als größtes und bevölkerungsreichstes Land die höchste Stimmrecht, während Griechenland und Portugal über gleichviel politische Macht verfügen.

In Abb. 20 wurden die durchschnittlichen Vertragsverletzungsverfahren der SEMS und ihre durchschnittlichen SSI-Werte in den elf Jahren nach dem EU-Beitritt mit den Daten der NMS kombiniert. Entsprechend der Erwartungen zeigt sich, dass höhere politische Macht positiv mit *non-compliance* korreliert. Die Korrelation ist mit einem Wert $r = 0,759$ auf dem Niveau $p \leq 0,01$ signifikant. Der Korrelationskoeffizient ist nun zwar niedriger als bei der Analyse der NMS ($r = 0,972$; [siehe Abb. 7](#)), jedoch ist das Ergebnis von höherer Signifikanz.

Abb. 20: Stimmrecht im EU-Ministerrat und *non-compliance* in den SEMS und NMS



Quelle: Eigene Darstellung

Der *enforcement approach* und die aus ihm abgeleitete UV

politische Macht bleiben also, übereinstimmend mit den Ergebnissen Börzels und Semininas, weiterhin aussagekräftig. Wird jedoch ein reiner Vergleich zwischen den drei südlichen Mitgliedsstaaten angestellt, so trifft die Hypothese, dass höhere politische Macht eine höhere Anzahl an Regelverstößen verursacht, nicht zu. Es muss also noch nach anderen Erklärungsfaktoren für das schlechte *compliance*-Verhalten Griechenlands und Portugals gesucht werden.

6.2.3 Administrative Effizienz: Das „südeuropäische Modell“ der öffentlichen Verwaltung

Um die speziellen Charakteristika der nationalen Administrationen in den NMS besser zu erfassen, bietet sich Goetz zufolge ein Blick durch die „südeuropäische Linse“ an, also eine Untersuchung der administrativen Entwicklung in den SEMS. Diese teilen und teilen noch immer einige „pathologische“ Gemeinsamkeiten mit den NMS, wie z.B. weitverbreitete Korruption, die Vereinnahmung des Staats durch Interessengruppen, Klientelismus, Nepotismus, parteipolitische Patronage, informelle Regierungsstrukturen und ein geringes Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Behörden.¹⁵¹ Trotzdem wiesen die NMS nach ihrem EU-Beitritt bessere *compliance*-Werte auf als die SEMS. Im Folgenden sollen die Charakteristika der nationalen Administrationen Südeuropas beleuchtet und Unterschiede zu den NMS aufgezeigt werden.

Ein Vergleich der administrativen Effizienz zwischen den SEMS und den NMS nach ihrem jeweiligen EU-Beitritt mittels empirischer Daten gestaltet sich schwierig, da für diesen langen Zeitraum keine einheitlichen Indices verfügbar sind. Die WGI der World Bank existieren erst seit 1996 und sind für die SEMS nicht vorhanden. Eine weitere Schwierigkeit ist laut Sotiropoulos, dass die bürokratischen Strukturen der südeuropäischen Länder von der Wissenschaft nicht so systematisch studiert wurden wie jene der restlichen europäischen Länder. Forschungsliteratur, die sich mit der Integration der südlichen Staaten in die EU beschäftigt, lege ihren Schwerpunkt zumeist auf einen Vergleich der Transitions-, Konsolidierungs- und Integrationsprozesse anstatt auf strukturelle Gegebenheiten, wie bürokratische Institutionen.¹⁵² Die Untersuchung der administrativen Effizienz der SEMS muss daher auf deskriptive Art und Weise erfolgen.

¹⁵¹ Vgl. Goetz 2001, 1042f

¹⁵² Sotiropoulos 2004a, 405

Einige frühere Studien bezüglich *non-compliance* in den Ländern der EU-15 benutzten einen Index für bürokratische Effizienz und Professionalität im öffentlichen Dienst, der von Auer und ihren Kollegen¹⁵³ entwickelt wurde.¹⁵⁴ Er umfasst drei strukturelle Elemente: die leistungsbezogene Entlohnung staatlicher Beamter, keine Anstellung auf Lebenszeit, und öffentliche Ausschreibungen offener Stellen. Mbaye entwickelte daraus Punktwerte für die einzelnen Länder, indem sie jeden dieser Faktoren gleichermaßen mit 1 gewichtete. Griechenland, Spanien und Portugal erhielten dabei jeweils nur einen Punkt. (Im Vergleich dazu: Dänemark und das Vereinigte Königreich erhielten jeweils drei Punkte, Deutschland und die Niederlande jeweils zwei Punkte, Belgien, Frankreich, Irland und Italien jeweils auch nur einen Punkt.)¹⁵⁵

Weitere Bewertungen zu administrativer Kapazität sind in einer komparativen Studie über die Implementierung des Gemeinschaftsrechts in der EG-10 zu finden, die von Siedentopf und Ziller in den 1980er Jahren herausgegeben wurde. Darin liefern Experten fundierte Analysen der nationalen Administrationen aller Mitgliedsstaaten.¹⁵⁶ In Bezug auf Griechenland wurden deutliche Defizite und Konflikte innerhalb seiner öffentlichen Verwaltung festgestellt.¹⁵⁷ Jean Anastopoulos sprach dabei von einer „relativen administrativen Trägheit“ und behauptete, dass sich die griechische Administration durch ihre bürokratischen Traditionen als völlig unvorbereitet auf die Anpassung der nationalen Gesetzgebung ans Gemeinschaftsrecht sah.¹⁵⁸ Des Weiteren hätte es für die erfolgreiche Implementierung einiger Rechtsakte eine gewisse infrastrukturelle Technik und Humankapital gebraucht, über das Griechenland zu jenem Zeitpunkt noch nicht verfügte.¹⁵⁹

Ähnlich argumentiert Sotiropoulos, indem er behauptet, dass zwar während der Transitionsphase und der demokratischen Konsolidierung in den südeuropäischen Ländern der Höhepunkt eines langen Prozesses politischer und wirtschaftlicher Modernisierung stattfand, im Sektor der staatlichen Bürokratie jedoch ein geringeres Entwicklungstempo, wenn nicht sogar Stillstand vorherrschte.¹⁶⁰ In seiner komparativen Studie über die

¹⁵³ Der Index wurde basierend auf Daten entwickelt aus Astrid Auer et al. (1996): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*.

¹⁵⁴ Mbaye 2001; Börzel et al. 2007

¹⁵⁵ Vgl. Mbaye 2001, 278

¹⁵⁶ Siedentopf und Ziller 1988a; Siedentopf und Ziller 1988b

¹⁵⁷ Vgl. Siedentopf 1988, in Siedentopf und Ziller 1988a, 176

¹⁵⁸ Vgl. Anastopoulos 1988, in Siedentopf und Ziller 1988b, 246ff

¹⁵⁹ Ebda, 253

¹⁶⁰ Vgl. Sotiropoulos 2004b, 9

bürokratischen Systeme Griechenlands, Italiens, Portugals und Spaniens kommt er zu dem Schluss, dass diese sich durch einige bestimmte, miteinander in Beziehung stehende Charakteristika von den westeuropäischen Bürokratien unterscheiden, welche ihren Ursprung in dem in Südeuropa besonders stark verfestigten politischen Klientelismus finden. Sotiropoulos zufolge zeichnen sich die südeuropäischen Bürokratien durch folgende Faktoren aus: Parteipolitisierung des höheren öffentlichen Dienstes, Patronage bei der Personalbeschaffung, eine ungleiche Personalverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors, Formalismus und Legalismus, der sich in einer Überproduktion von Gesetzen widerspiegelt, ihre mangelnde Implementierung und die Abwesenheit einer traditionellen administrativen Elite (Spanien ausgenommen).¹⁶¹ Aus den gemeinsamen strukturellen Charakteristika könne gefolgert werden, dass dieses bestimmte (südliche) Modell der öffentlichen Verwaltung für Schwierigkeiten oder Widerwillen bei der Implementierung von EU-Recht verantwortlich ist.¹⁶²

Wie Börzel und Sotiropoulos bemerken, bestehen jedoch auch zwischen den südlichen Mitgliedsstaaten Unterschiede. So ist etwa die öffentliche Verwaltung in Spanien um einiges effizienter als die griechische.¹⁶³ In Spanien existiert die Tradition einer technokratischen, eher isolierten Bürokratie, die vermutlich zum Erhalt eines relativ autonomen Verwaltungsapparates während und nach dem Übergang zur Demokratie beitrug.¹⁶⁴ Ein weiterer signifikanter Unterschied besteht darin, dass Spanien ein föderal organisierter Staat ist, indem zusätzlich zur zentralen Administration noch 17 regionale Verwaltungsapparate existieren, während Griechenland und Portugal vergleichsweise zentralisierte Staaten sind.¹⁶⁵

Insgesamt ist also festzuhalten, dass alle drei Länder auch nach dem EG-Beitritt mit strukturellen Problemen innerhalb ihrer nationalen Administrationen zu kämpfen hatten. Spanien verfügte dabei über den effizientesten Verwaltungsapparat, was auf seine traditionell technokratische und relativ unabhängige administrative Elite zurückgeführt werden kann. Die aus dem *management*-Ansatz abgeleitete Hypothese, dass höhere administrative Effizienz zu einem höheren Grad an *compliance* führt, trifft in diesem Fall zu, da Spanien innerhalb der elf Jahre nach seinem EU-Beitritt weniger begründete

¹⁶¹ Vgl. Sotiropoulos 2004a, 419

¹⁶² Ebda, 406

¹⁶³ Börzel 2000, 144

¹⁶⁴ Sotiropoulos 2004b, 42

¹⁶⁵ Ebda, 55

Stellungnahmen erhielt und ein niedrigeres Transpositionsdefizit aufwies als Griechenland und Portugal. Dies deckt sich mit den allgemeinen Ergebnissen der EU-bezogenen *compliance*-Forschung, die staatlicher Kapazität oder bürokratischer Effizienz einen bedeutenden Einfluss im Hinblick auf die erfolgreiche Implementierung von Richtlinien zuspricht.

Die Parallelen zwischen den NMS und den SEMS zeigen, dass viele der Eigenschaften staatlicher Administrationen in Mittel- und Osteuropa, die von der Literatur häufig auf postkommunistische Umstände zurückgeführt werden, vielmehr typisch für Demokratisierungsprozesse in vergleichsweise ärmeren Ländern sind.¹⁶⁶ Der signifikante Unterschied zwischen den beiden Regionen besteht allerdings darin, dass im Falle der NMS spezielle mit Konditionalität verbundene Heranführungsstrategie der EU entwickelt und die auf EU-Rechtsumsetzung spezialisierten Institutionen gestärkt wurden, sodass die generell eher schwachen, postsozialistischen Administrationen in der Lage waren, große Teile des Gemeinschaftsrecht in kürzester Zeit zu inkorporieren. Inwieweit diese Maßnahmen gefruchtet haben und die reformierten oder neu geschaffenen Institutionen nicht nur oberflächliche „*empty shells*“¹⁶⁷ bleiben, wird sich wohl erst nach einiger Zeit zeigen.

6.2.4 Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft: Zwischen Skepsis und Euphorie

In Bezug auf die SEMS wird Legitimität nun mittels der Eurobarometer-Umfragen zur Zustimmung in der Bevölkerung der jeweiligen Länder zur EU-Mitgliedschaft operationalisiert. Da diese Umfrage im Jahr 2011 zum letzten Mal durchgeführt wurde, wird der Untersuchungszeitraum hier nur mit acht Jahren ab dem EU-Beitritt bemessen. Die Zustimmungswerte sind in Tab.12 dargestellt:

¹⁶⁶ Goetz 2001, 1043

¹⁶⁷ Dimitrova 2010

Tab. 12: Öffentliche Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in den NMS und SEMS (in %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	DW
GR	38	45	47	45	39	51	58	66	56,1
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
ES	66	64	69	71	69	73	58	54	61,2
PT	67	68	70	75	69	77	70	59	64,9
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
CZ	45	44	51	45	46	40	31	31	41,6
PL	50	54	62	71	65	61	62	53	59,8
HU	49	39	39	40	31	34	38	32	37,8
SI	52	43	57	57	59	50	39	39	49,5
SK	57	50	61	58	62	68	59	52	58,4
EE	52	41	56	61	61	62	52	49	54,3
LT	69	57	62	65	55	52	48	49	57,1
LV	40	36	43	37	27	23	26	25	32,1
BG	-	-	-	52	48	54	47	48	49,8
RO	-	-	-	71	66	64	55	57	62,6
* Wortlaut der Frage: „Generally speaking, do you think that your country's membership of the EC/EU is a good thing, a bad thing, or neither good nor bad?“ Quelle: Eurobarometer 2016									

Es fällt auf, dass die iberischen Länder äußerst hohe Zustimmungswerte zur EU-Mitgliedschaft hatten. Griechenland hingegen war zur Zeit seines EU-Beitritts so skeptisch wie kein anderes Neumitglied, jedoch besserten sich die Zustimmungswerte in seiner Bevölkerung stetig und waren Ende der 1980er Jahre sogar höher als die Spaniens und Portugals. Im Durchschnitt haben die drei südeuropäischen Länder die positivste Einstellung zur EU-Mitgliedschaft. Sie begingen jedoch nicht weniger Regelverstöße, wie es die Legitimitäts-Hypothese suggeriert. Werden AV und UV3 unter Einbezug der drei SEMS nochmal auf einen Zusammenhang hin getestet, so ist ebenfalls nur eine sehr geringe Korrelation ($r = 0,456$) festzustellen. Dass Legitimität in Form von öffentlicher Zustimmung zur EU also keinen wesentlichen Einfluss auf *(non-)compliance* hat, kann nach einem Vergleich mit den Süderweiterungsstaaten bestätigt werden.

Auf parteipolitischer Ebene lassen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den drei südlichen Mitgliedsstaaten beobachten. Während sich im Vorfeld der Erweiterung in Spanien und Portugal ein proeuropäischer nationaler Konsens herausgebildet hatte, war in

Griechenland der Widerstand gegen den EG-Beitritt zunächst groß.¹⁶⁸ Dort geriet die EG immer wieder in den Brennpunkt der parteipolitischen Diskussion, die während der Wahlkämpfe 1977, 1981 und 1984 ihren Höhepunkt erreichte.¹⁶⁹ Die aus den Parlamentswahlen 1981 als stärkste Kraft hervorgegangene PASOK hatte seit ihrer Gründung 1974 einen EG-Beitritt stets abgelehnt¹⁷⁰, sie änderte jedoch ihren antieuropäischen Kurs Anfang der 1980er Jahre hin zu einem moderaten Euroskeptizismus, der auf die Verteidigung und Bewahrung Griechenlands nationaler Interessen pochte.¹⁷¹

In den iberischen Ländern hingegen wurde von Anfang an ein proeuropäischer Kurs verfolgt. 1982 gewann in Spanien die sozialistische PSOE die Parlamentswahlen, ein Jahr später kam in Portugal die sozialistische PS an Macht. Beide Parteien waren stark europhil ausgerichtet und setzten ambitionierte wirtschaftliche Reformen durch, um die ökonomischen und sozialen Strukturen der Länder zu modernisieren. Auch die meisten anderen Parteien in Spanien und Portugal unterstützten die Entscheidung für einen Beitritt zur EG.¹⁷²

Die Hypothese, dass eine höhere Unterstützung euroskeptischer Parteien zu einem schlechteren *compliance*-Verhalten führt, könnte also auch auf Spanien und Griechenland im Vergleich zutreffen, jedoch kann damit nicht erklärt werden, warum das europhile Portugal öfter als bzw. genauso oft gegen EU-Recht verstößt wie Spanien und Griechenland.

6.3 Zwischenfazit

Ein Vergleich der Staaten, die im Zuge der EG-Süderweiterung beitraten, mit den NMS bekräftigte die Annahme, dass höhere politische Macht zu einem niedrigeren Grad an *compliance* führt. Wirtschaftliche Macht hat dagegen keinen signifikanten Einfluss auf die Implementierung von EU-Recht. Was administrative Effizienz betrifft, so lässt sich bei der Analyse Griechenlands, Spaniens und Portugals trotz mangelnder Indikatoren ein stärkerer Zusammenhang mit *compliance* feststellen als bei den NMS. Bei einem generellen Vergleich der SEMS mit den NMS sticht die im Falle der Osterweiterung

¹⁶⁸ Axt 1993, 414

¹⁶⁹ Tsonis 1987, 4

¹⁷⁰ Vgl. Tsonis 1987, 169f

¹⁷¹ Ebda, 219f

¹⁷² Vgl. Royo und Christopher Manuel 2003, 13f

einzigartige Heranführungsstrategie der EU hervor, die bestimmte Sektoren der öffentlichen Verwaltung stärkte und für eine bessere und schnellere Implementierung von EU-Recht ursächlich war. Aus diesem Grund funktioniert der *management approach* zur Erklärung von *non-compliance* unter Anwendung allgemeiner Indices in den NMS (noch) nicht. Öffentliche Zustimmung als UV wurde nach einem Vergleich mit den SEMs komplett verworfen. Was die Unterstützung euroskeptischer Parteien betrifft, so kann im Hinblick auf die SEMs jedoch ein schwacher Einfluss auf deren *compliance*-Verhalten in die Ergebnisse der Analyse hineininterpretiert werden.

7. Schluss

Ziel dieser Forschungsarbeit war es, die Ursachen für unterschiedliche Grade an *compliance* mit EU-Gemeinschaftsrecht in den NMS herauszufinden. Zu diesem Zweck wurden basierend auf den drei in der Implementierungsforschung vorherrschenden Theorieansätzen *enforcement*, *management* und *legitimacy*, die Erklärungsfaktoren (politische und wirtschaftliche) Macht, administrative Effizienz und Zustimmung zur EU auf die zehn Fälle angewandt und die Ergebnisse durch einen Vergleich mit den drei Ländern der EU-Süderweiterung nochmals überprüft.

Die empirische Untersuchung zeigt, dass nicht nur, wie in Seminas Arbeit behauptet, der *enforcement approach*, sondern alle drei Ansätze abhängig von der UV plausible Erklärungen für *compliance* bzw. *non-compliance* mit supranationalen Regeln bieten. Während wirtschaftliche Macht als Erklärungsfaktor für *non-compliance* im Falle der NMS zunächst zuzutreffen schien, wurde dies durch den Vergleich mit den SEMs in Übereinstimmung mit der Forschungsliteratur entkräftet. In Bezug auf politische Macht ausgedrückt durch die Stimmkraft im EU-Ministerrat widerlegten die Ergebnisse die ursprüngliche Annahme, dass mächtigere Staaten schon auf Verhandlungsebene bestimmte Regelungen besser nach ihren Präferenzen formen können und daher seltener gegen EU-Recht verstoßen. Ganz im Gegenteil zeigte sich bei der Prüfung der Hypothese an den NMS und den SEMs, dass größere politische Macht positiv mit *non-compliance* korreliert.

Die empirische Überprüfung der Beziehung zwischen administrativer Effizienz und *non-compliance* ließ im Falle der NMS zunächst auf keinen Zusammenhang schließen. Als Erklärung für dieses überraschende Ergebnis wurde die spezielle, auf Konditionalität

basierende Heranführungsstrategie der EU im Vorfeld des Beitritts herangezogen, durch die gezielt Institutionen für eine erfolgreiche Inkorporation des Gemeinschaftsrechts gestärkt wurden bei gleichbleibender niedriger Regierungseffektivität. Nach einem Vergleich mit den südeuropäischen Mitgliedsstaaten gewann administrative Effizienz jedoch wieder an Bedeutung. Die strukturell ähnlichen Bürokratien der NMS und SEMS unterschieden sich in dem wichtigen Punkt, dass bestimmte administrative Bereiche in den NMS durch die Schaffung sogenannter Exzellenzinseln gestärkt wurden. Dies erlaubte den NMS im Gegensatz zu den SEMS eine schnellere und effektivere Umsetzung von EU-Recht. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in vielen Fällen die Anwendung und Durchsetzung bestimmter Gesetzesinhalte weiterhin durch strukturelle Mängel im administrativen System beeinträchtigt wird.

Öffentliche Zustimmung zur EU hingegen wurde als Erklärungsfaktor für *compliance* sowohl bei den NMS als auch den SEMS verworfen. Allerdings konnte vor allem im Falle der NMS ein positiver Zusammenhang zwischen der Unterstützung EU-skeptischer Parteien und *non-compliance* gefunden werden.

Die in dieser Arbeit gewonnenen Ergebnisse sind besonders für die in Zukunft anstehenden Erweiterungen der EU in Richtung Südosteuropa von Relevanz. Wie die Fallbeispiele zeigen, weisen besonders die südosteuropäischen Mitgliedsstaaten Slowenien, Bulgarien und Rumänien in unterschiedlichen Ausmaßen ähnliche Mängel in ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen auf, zu denen eine unabgeschlossene Transformation durch Scheinreformen, oligarchische Strukturen, Vetternwirtschaft und Korruption gehören. Statt eines „osteuropäischen Syndroms“ lassen sich nach einem Vergleich der NMS untereinander eher Ansätze eines „südosteuropäischen Syndroms“ beobachten. Mit Serbien und Montenegro als aktuellen und Albanien und Mazedonien als potenziellen Beitrittskandidaten wäre es für die EU daher sinnvoll, ihre Konditionalitätspolitik auf weitere Bereiche auszudehnen, um die Schaffung effizienter Verwaltungen zu ermöglichen, die nicht bloß eine schnelle, formale Transposition, sondern auch die Anwendung und Durchsetzung von EU-Recht garantieren. Nur so kann der Entstehung eines potenziellen „südosteuropäischen Syndroms“ vorgebeugt werden.

Literaturverzeichnis

Literatur:

Andreev, Svetlozar A. 2009. "The Unbearable Lightness of Membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession." *Communist and Post-Communist Studies* 42, no. 3: 375–93.

Auers, Daunis, und Andres Kasekamp. 2013. "Comparing Radical-Right Populism in Estonia and Latvia." In: Ruth Wodak (Hrsg.) *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse* London Bloomsbury Publishing.

Axt, Heinz-Jürgen. 1993. "Süderweiterung Der Europäischen Gemeinschaft: Erfahrungen Mit Der Asymmetrischen Integration." In: Cord Jakobeit und Alparslan Yenil (Hrsg.) *Gesamteuropa. Analysen, Probleme Und Entwicklungsperspektiven* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Beach, Derek. 2005. "Why Governments Comply: An Integrative Compliance Model that Bridges the Gap between Instrumental and Normative Models of Compliance." *Journal of European Public Policy* 12, no. 1: 113–42.

Berglund, Sara, Ieva Gange, und Frans van Waarden. 2006. "Mass Production of Law. Routinization in the Transposition of European Directives: A Sociological- Institutional Account." *Journal of European Public Policy* 13, no. 5: 692–716.

Börzel, Tanja. 2000. "Why There Is No 'Southern Problem'. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union." *Journal of European Public Policy* 7, no. 1: 141–62.

———. 2001. "Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?" *Journal of European Public Policy* 8, no. 5: 803–24.

Börzel, Tanja, Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke, und Carina Sprungk. 2007. "Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with the European Law." *Center for European Studies Working Paper* 115. URL: <http://aei.pitt.edu/9013/>, abgerufen am 1. Dezember 2015.

Börzel, Tanja, Tobias Hofmann, und Diana Panke. 2012. "Caving in or Sitting It out? Longitudinal Patterns of Non-Compliance in the European Union." *Journal of European Public Policy* 19, no. 4: 454–71.

Börzel, Tanja, Tobias Hofmann, Diana Panke, und Carina Sprungk. 2010. "Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law." *Comparative Political Studies* 43, no. 11: 1363–90.

Börzel, Tanja, und Moritz Knoll. 2012. "Quantifying Non-Compliance in the EU." URL: http://www.diss.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000003360/2012-15_BoerzelKnoll_Non-Compliance.pdf, abgerufen am 16. Dezember 2015.

Börzel, Tanja, und Thomas Risse. 2003. "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe." In: Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli (Hrsg.) *The Politics of Europeanization* Oxford University Press. URL: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199252092.001.0001/acprof-9780199252091-chapter-3>, abgerufen am 1. April 2016.

Böttger, Katrin, und Gabriel VanLoozen. 2012. "Euro-scepticism and the Return to Nationalism in the Wake of Accession as Part of the Europeanization Process in Central and Eastern Europe." *L'Europe en Formation* 364, no. 2: 323.

Chayes, Abram, und Antonia Handler Chayes. 1993. "On Compliance." *International Organization* 47, no. 2: 175–205.

Consilium. 2016. "Qualifizierte Mehrheit." URL: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, abgerufen am 11. April 2016.

Deutsche Welle. 2012. "Musterschüler Slowenien wird zum Sorgenkind." *DW.COM*. 3. August. URL: <http://www.dw.com/de/mustersch%C3%BCler-slowenien-wird-zum-sorgenkind/a-16083705>, abgerufen am 22. April 2016.

Dimitrova, Antoaneta L., (Hrsg.) 2004. *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*. Manchester ; New York: Manchester University Press.

———. 2010. "The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?" *Journal of European Public Policy* 17, no. 1: 137–148.

Dimitrova, Antoaneta L., und Dimiter Toshkov. 2009. "Post-Accession Compliance between Administrative Co-Ordination and Political Bargaining." *European Integration Online Papers (EIoP)* no. 2. URL:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1562659, abgerufen am 15. Dezember 2015.

Downs, George W., David M. Rocke, und Peter N. Barsoom. 1996. "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?" *International Organization* 50, no. 3: 379–406.

Duina, Francesco. 1997. "Explaining Legal Implementation in the European Union." *International Journal of the Sociology of Law* 25: 155–79.

Epstein, Rachel A., und Ulrich Sedelmeier. 2008. "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement." *Journal of European Public Policy* 15, no. 6: 795–805.

Europäische Kommission. 2003. "European Commission Press Release - Überblick Über Den Vertrag von Nizza." URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-03-23_de.htm, abgerufen am 12. April 2016.

———. 2011. "Report from the Commission - 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law." URL: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm, abgerufen am 30. November 2015.

———. 2012. "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung)." URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, abgerufen am 30. März 2016.

———. 2014. "Monitoring the Application of Union Law. Annual Report 2014." URL: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_32/com_2015_329_en.pdf, abgerufen am 30. November 2015.

———. 2016a. "Die Kommission bei der Arbeit – Vertragsverletzungsverfahren." URL: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_de.htm, abgerufen am 30. März 2016.

Falkner, Gerda, und Oliver Treib. 2008. "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46, no. 2: 293–313.

Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, und Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. New York: Cambridge University Press.

Falkner, Gerda, Oliver Treib, und Elisabeth Holzleithner. 2008. *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate.

Fearon, James D. 1998. "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation." *International Organization* 52, no. 2: 269–305.

Goetz, Klaus H. 2001. "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?" *Journal of European Public Policy* 8, no. 6: 1032–51.

Hacek, Miro, Simona Kukovic, und Marjan Brezovsek. 2013. "Problems of Corruption and Distrust in Political and Administrative Institutions in Slovenia." *Communist and Post-Communist Studies* 46, no. 2: 255–61.

Hartmann, Jürgen. 2009. *Internationale Beziehungen*. 2., aktualisierte und überarb. Aufl. Lehrbuch Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Hille, Peter, und Christoph Knill. 2006. "'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003." *European Union Politics* 7, no. 4: 531–52.

Knill, Christoph, und Jale Tosun. 2009. "Post-Accession Transposition of EU Law in the New Member States: A Cross-Country Comparison." In: Frank Schimmelfennig und Florian Trauner (Hrsg.) *Post-Accession Compliance in the EU's New Member States*. Vol. 13 European Integration online Papers (EIoP). URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-018a.htm>., abgerufen am 15. Dezember 2015.

Kopecký, Petr, und Cas Mudde. 2002. "The Two Sides of Euroscepticism Party Positions on European Integration in East Central Europe." *European Union Politics* 3, no. 3: 297–326.

Laaser, Claus-Friedrich. 1997. *Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozess: Das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens*. Kieler Studien 287 Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Lampinen, Risto, und Petri Uusikylä. 1998. "Implementation Deficit - Why Member States Do Not Comply with EU Directives?" *Scandinavian Political Studies* 21, no. 3: 231–49.

Lauth, Hans-Joachim, Gert Pickel, und Susanne Pickel. 2009. *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: eine Einführung*. 1. Aufl. Lehrbuch Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

-
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review* 65, no. 3: 682.
- Magone, José M. 2014. "Divided Europe? Euroscepticism in Central, Eastern and Southern Europe." In: Kyriakos N. Dēmētriou, (Hrsg.) *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy* Springer.
- Mattila, Mikko. 2004. "Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers." *European Journal of Political Research* 43, no. 1: 29–50.
- Mbaye, Heather. 2001. "Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972 - 1993." *European Union Politics* 2, no. 3: 259–81.
- . 2010. "Political Decisions and Management Dilemmas Facing National and Local Officials in Complying with European Union Policies." *Midsouth Political Science Review* 11, no. 1: 59–82.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2004. "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation." *West European Politics* 27, no. 1: 71–103.
- . 2011. "The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession." *Governance* 24, no. 2: 231–260.
- Neue Zürcher Zeitung. 2012. "Kürzung der Beamtenlöhne und soziale Einschnitte geplant: Slowenien setzt den Rotstift an." *Neue Zürcher Zeitung*, 24. März. URL: <http://www.nzz.ch/slowenien-1.16058957>, abgerufen am 17. Mai 2016.
- Perkins, Richard, und Eric Neumayer. 2007. "Do Membership Benefits Buy Regulatory Compliance? An Empirical Analysis of EU Directives 1978--99." *European Union Politics* 8, no. 2: 180–206.
- Pirro, Andrea L.P. 2014. "Populist Radical Right Parties in Central and Eastern Europe: The Different Context and Issues of the Prophets of the Patria." *Government and Opposition* 49, no. 4: 600–629.
- Royo, Sebastián, und Paul Christopher Manuel. 2003. "Some Lessons from the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union." *South European Society and Politics* 8, no. 1–2: 1–30.
- Schimmelfennig, Frank, und Ulrich Sedelmeier, (Hrsg.) 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell Studies in Political Economy Ithaca, NY: Cornell University Press.

———. 2005a. "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe." *The Europeanization of Central and Eastern Europe* Cornell University Press.

———. 2005b. "Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries." *The Europeanization of Central and Eastern Europe* Cornell University Press.

Sedelmeier, Ulrich. 2008. "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe." *Journal of European Public Policy* 15, no. 6: 806–25.

Seminina, Olessia. 2015. "Existiert das Osteuropäische Syndrom wirklich? Eine Untersuchung der Gründe für unterschiedliche Grade an Regeleinhaltung unter den neuen Mitgliedsstaaten der EU." *Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts: Arbeitsschwerpunkt Politik* 78. URL: <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/>, abgerufen am 1. April 2016.

Siedentopf, Heinrich, und Jacques Ziller (Hrsg.) 1988a. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Vol. 1 London; Newbury Park, Calif: Sage Publications.

———. (Hrsg.) 1988b. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Vol. 2 London; Newbury Park, Calif: Sage Publications.

Sissenich, Beate. 2007. *Building States without Society: European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*. Lanham, MD: Lexington Books.

Sotiropoulos, Dimitri A. 2004a. "Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective." *West European Politics* 27, no. 3: 405–22.

———. 2004b. "Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is there a 'model' of South European Bureaucracy?" *Discussion Paper No. 17, The Hellenic Observatory. The London School of Economics and Political Science*. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/5682/1/Sotiropoulos17.pdf>, abgerufen am 2. Mai 2016.

Spanihelova, Lucie, und Brandon C. Zicha. 2012. "Party Responsiveness on European Union Integration in Transition Democracies of Central and Eastern Europe: Party Responsiveness on European Union Integration." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, no. 5: 764–82.

tagesschau.de. 2013. "Slowenien - Das aktuelle EU-Sorgenkind." *Tagesschau.de*, 13. Mai. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/slowenien156.html>, abgerufen am 21. April 2016.

Taggart, Paul, und Aleks Szczerbiak. 2004. "Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe." *European Journal of Political Research* 43, no. 1: 1–27.

Tallberg, Jonas. 2002. "Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union." *International Organization* 56, no. 3: 609–643.

Thomson, Robert, René Torenvlied, und Javier Arregui. 2007. "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives." *British Journal of Political Science* 37, no. 4. URL: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0007123407000373, abgerufen am 6. April 2016.

Toshkov, Dimitar. 2008. "Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe." *European Union Politics* 9, no. 3: 379–402.

Trauner, Florian. 2009. "Post-Accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective." In: Frank Schimmelfennig und Florian Trauner (Hrsg.) *Post-Accession Compliance in the EU's New Member States*. Vol. 13 European Integration online Papers (EIoP). URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>. abgerufen am 15. Dezember 2015

Treib, Oliver. 2014. "Implementing and Complying with EU Governance Outputs." *Living Reviews in European Governance* 9. URL: <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/>, abgerufen am 18. November 2015.

Tsonis, Ioannis G. 1987. *Die griechischen Parteien und die Europäische Gemeinschaft: Die parteipolitische Auseinandersetzung um die EG-Politik Griechenlands 1974-1984: Verhaltensmuster, Tendenzen, Divergenzen*. Vol. 17 Politikwissenschaften München: tuduv-Verlag.

Vachudová, Milada Anna. 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Welt Online. 2013. "Angst vor Pleite – Die Fehler der Eliten rächen sich." *Welt Online*, 20. April. URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article115460768/Angst-vor-Pleite-Die-Fehler-der-Eliten-raechen-sich.html>, abgerufen am 22. April 2016.

———. 2015. "Der Migrant, der gegen die Einwanderer kämpft." *Welt Online*, 18. September. URL: <http://www.welt.de/politik/ausland/article146560520/Der-Migrant-der-gegen-die-Einwanderer-kaempft.html>, abgerufen am 20. April 2016.

Statistische Daten:

Antonakakis, Nikolaos, Harald Badinger, und Wolf Heinrich Reuter. 2014. "From Rome to Lisbon and Beyond: Member States' Power, Efficiency, and Proportionality in the EU Council of Ministers." *Wirtschaftsuniversität Wien, Department of Economics Working Paper* 175. URL: <http://epub.wu.ac.at/4164/>, abgerufen am 6. April 2016.

"Archive of European Integration (AEI)." 2016. URL: http://aei.pitt.edu/view/euar/LAW=3AMonitoring_the_Application_of_Community_Law.html, abgerufen am 28. April 2016.

"Election Resources on the Internet." 2016. URL: <http://electionresources.org/>, abgerufen am 8. April 2016.

Ernst & Young. 2013. "Navigating Today's Complex Business Risks. Europe, Middle East, India and Africa. Fraud Survey 2013." URL: <https://euobserver.com/justice/120064>, abgerufen am 17. Mai 2016.

Eurobarometer. 2016. "Public Opinion - European Commission." URL: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Chart/index>, abgerufen am 8. April 2016.

Europäische Kommission. 2016b. "Infringement Decisions. European Commission at Work." URL: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en, abgerufen am 8. April 2016.

———. 2016c. "The Single Market Scoreboard." URL: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm, abgerufen am 27. April 2016.

World Bank. 2016a. "GDP URL: Market Prices (Current US\$) | Data | Table." URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, abgerufen am 6. April 2016.

———. 2016b. "Worldwide Governance Indicators 1996-2014." *Worldwide Governance Indicators*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, abgerufen am 6. April 2016.

Arbeitspapiere online: <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen>

1997

Nr. 1

Klaus Segbers: Transformationen in Osteuropa. Handreichungen aus politikwissenschaftlicher Sicht (2. Auflage) (vergriffen, nur noch online erhältlich)

Nr. 2

Christoph Zürcher: Krieg und Frieden in Tschetschenien: Ursachen, Symbole, Interessen (vergriffen, nur noch online erhältlich)

Nr. 3

Simone Schwanitz: Transformationsforschung. Area Studies versus Politikwissenschaft? Plädoyer für einen akteurstheoretischen Ansatz

Nr. 4

Holger Schulze: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrumentarium zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse

Nr. 5

Stefanie Harter: Wirtschaftliche Transformation in Russland. Ein Netzwerkansatz

Nr. 6

Dietmar Müller: Regionalisierung des postsowjetischen Raumes

Nr. 7

Elke Fein; Sven Matzke: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa

Nr. 8

Gunnar Walzholtz: Nationalismus in der Sowjetunion. Entstehungsbedingungen und Bedeutung nationaler Eliten

Nr. 9

Lars Jochimsen: Russifizierung von Windows 95 (incl. Programme auf 2 Disketten)

Nr. 10

Elke Siehl: Pfadabhängigkeit und Privatisierung in Osteuropa – Die institutionenökonomische Perspektive

Nr. 11

Klaus Segbers: Transformations in Russia. A neoinstitutional interpretation

Nr. 12

Sergej Medvedev: Democracy, Federalism and Representation – Russian elections in retrospect

Nr. 13

Claudia Schmedt: Die Rolle des Dritten Sektors in Russland. Eine empirische Analyse

Nr. 14

Gesa Walcher: Funktionsbestimmungen des Dritten Sektors. Theoretische Erklärungsansätze

1998

Nr. 15

Klaus Segbers: Sowjeterbe und Globalisierung. Triebkräfte des nachsowjetischen Wandels

Nr. 16

Christoph Zürcher: Aus der Ostmoderne in die Postmoderne. Zum Wandel in der früheren Sowjetunion

Nr. 17

Gerd Herzog: Schwäche als Stärke? Bargaining Power im RGW

Nr. 18

Klaus Segbers (Hg.): Transformationstheorien konkret. Wandel in der Ukraine, Belarus und Russland

Nr. 19

Klaus Segbers (Hg.): Ost-West-Kompetenz als Ressource für Berlin?

1999

Nr. 20

Peter Born: Sektorale Akteure und Finanz-Industrie-Gruppen in Russland

Nr. 21

Graham Stack: Neoinstitutionalist Perspectives on Regionalisation in Russia

Nr. 22

Alexandra Goujon: Nationalism in the Soviet and Post-Soviet Space. The Cases of Belarus and Ukraine

Nr. 23

Klaus Segbers; Simon Raiser; Bjorn Warkalla (Hg.): After Kosovo. A Political Science Symposium - Perspectives from Southern Italy

Nr. 24

Klaus Segbers (Hg.): Außenpolitikberatung in Deutschland

Nr. 25

Simon Raiser: Politische Gestaltung jenseits des Nationalstaats

2000

Nr. 26

Christopher Hoffmann: Vom administrativen Markt zur virtuellen Ökonomie. Russlands scheinbare Transformation

Nr. 27

Klaus Segbers; Friedrich Brieger (Hg.): e-scapes – Dissolving concepts in the wonderland of polisci

Nr. 28

Alexandra Quiring: Organisierte Kriminalität. Die informelle Institutionalisierung von Eigentumsrechten in Russland

Nr. 29

Wenke Crudopf: Russland. Stereotypen in der deutschen Medienberichterstattung

Nr. 30

Ansgar Baums: Normative Demokratiemodelle und Globalisierung.

2001

Nr. 31

Jürgen Bruchhaus: Runet 2000. Die politische Regulierung des russischen Internet.

Nr. 32

Katja Patzwaldt: Die russische Leidensfähigkeit – Mythos oder rationales Verhalten?

Nr. 33

Klaus Segbers; Kerstin Imbusch (Hg.): Designing Human Beings? – Politikwissenschaftliche Annäherungen an eine neue Leitwissenschaft („Life Science“)

Nr. 34

Thomas Alboth: Russifizierung von Windows 2000 (CD Rom)

Nr. 35

Klaus Segbers; Conny Beyer (Hg.): Global Risk. Eine Bestandsaufnahme.

Nr. 36

Susanne Nies (Hg.): Political Correctness in der (inter)nationalen Politik: Genese und Verbreitung eines Konzepts.

2002

Nr. 37

Lars Banzhaf: Außenbeziehungen russischer Regionen: Regimes am Beispiel von sechs russischen Regionen.

Arbeitspapiere online: <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen>

Nr. 38

Andrei E. Shastitko, Vitali L. Tambovtsev: Soft Budget Constraints: Political Artefact or Economic Phenomenon?

Nr. 39

Kathrin Hartman: Die Konstruktion von Männerbildern in sowjetischen und postsowjetischen Film.

Nr. 40

Klaus Segbers, Dirk Lullies (Hg.): Designing Human Beings. Die politische Dimension der Biotechnologie

Nr. 41

Klaus Segbers, Katja Mielke (Hg.): Konkurrenzen auf dem Deutungsmarkt: Politische und wissenschaftliche Zugriffe auf Osteuropa

Nr. 42

Sebastian Eckardt: Russia's Market. Distorting Federalism

Nr. 43

Bela Tomka: Social Security in Hungary in a comparative perspective

Nr. 44

Simon Raiser, Björn Warkalla (Hg.): Die Globalisierungskritiker. Anatomie einer heterogenen Bewegung

Nr. 45

Henriette Litta, Sebastian Litta: Arbeits- oder Kanzleramt: Berufsvorstellungen von Studierenden des Otto-Suhr-Instituts 2002

2003

Nr. 46

Onno Hoffmeister: The Cost of Living and Real Income Differentials in Russia's Provinces Evidence from the Russia Longitudinal Monitoring Survey

Nr. 47

Klaus Segbers: Alternative Futures: Anarchy, Gated Communities, or Global Learning

Nr. 48

Simon Raiser, Krister Volkmann (Hg.): Die neue Welt der Städte: Metropolen in Zeiten der Globalisierung

2005

Nr. 49.1

Yanina Pashkouskaya: Die „Geburt“ der freien Ukraine? Über die innen- und außenpolitische Hintergründe der friedlichen „Revolution in Orange“

Nr. 49.2

Claire Lauzanne: Demokratisierungsprozess in Belarus?

Nr. 49.3

Juliane Küchholz: Die Rosenrevolution in Georgien Ausdruck der Demokratie oder ein von den USA erkaufter Putsch?

Nr. 51

Mareike Göhler-Robus: Sozialkapital als Analysekonzept für Osteuropa? Eine vergleichende Untersuchung von Anwendungen des Konzeptes auf postsozialistische Gesellschaften

Nr. 52

Anne Wetzel: Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Anwendungsmöglichkeiten in der Transformationsforschung

Nr. 53

Simon Raiser, Krister Volkmann (eds.): Emerging Patterns of the Global City Region: Spatial Changes in Johannesburg, Mumbai/Bombay, Shanghai and São Paulo

Nr. 54

Simon Raiser, Krister Volkmann (eds.): Bringing the Citizens in – Civil Society in Globalizing Cities of the South

Nr. 55

Andrea Friemann, Christoph Lemke, Axel Primavesi und Miriam Schröder: Zeit und Politik. Beiträge zu einer komplizierten Beziehung

Nr. 56

Segbers, Dyllick-Brenzinger, Hoffmann, Mauersberger: Global Politics: How to Use and Apply Theories of International Relations

Nr. 57

Felix Kuntzsch: Die Gewalteskalation des Konflikts um Berg-Karabach – „Tragödie“ oder „Ressource“?

Nr. 58

Susanne Schaller: Der Einfluss von Korruption auf die Einschätzung des politischen Regimes am Beispiel Estlands und Litauens

2006

Nr. 59

Kristina Klinkforth: NATO in U.S. Policymaking and Debate – An Analysis 'Drawing the Map' of the U.S. Think Tank Debate on NATO since 9/11

2007

Nr. 60

Annie Verderosa: After the Split: Slovakia, Czech Republic and the Path to Democratic Consolidation

Nr. 61

Annie Verderosa: Transitions from Postcommunism: Second Transitions, Second Chances?

2008

Nr. 62

Adam Busuleanu: Internationale Wahlüberwachung in Wahlprozessen: Die Fallbeispiele Ukraine und Belarus

Nr. 63

Annette Damert: Party Systems in Eastern Europe – What Determines the Chances of Newcomers?

Nr. 64

Gunnar Federspiel: Warum es Bürgerkriegsparteien so schwer fällt, Frieden zu schließen: die Beilegung gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte in Osteuropa

Nr. 65

Arlett Stojanović: Beyond the call of duty – Is there a difference in motivation of staff in profit and nonprofit organizations in Bosnia and Herzegovina?

Nr. 66

Franziska Smolnik: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument – Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien

Nr. 67

Inna Melnykovska, Rainer Schweickert: Who you gonna call? – Oligarchic Clans as a Bottom-up Force of Neighborhood Europeanization in Ukraine

Arbeitspapiere online: <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen>

2009

Nr. 68

Inna Melnykovska und Rainer Schweickert: NATO als ein potentieller Katalysator der institutionellen Konvergenz – der Fall Ukraine

Nr. 69

Margret Thieme: Regionale Kooperation um Wasser in den Entwicklungsländern – ein Ding der Unmöglichkeit? Syrdarja und Mekong im Vergleich

2010

Nr. 70

Julia Binder: „Taxation without Representation“ – Politische Integration von Zuwanderern in Migrationsgesellschaften

Nr. 71

Sofja Klokotova: Die EU in Bewegung – Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in die Bundesrepublik Deutschland

Nr. 72

Franziska Weller: Securing Peace – The Role for Guarantees in Post Conflict Situations

2011

Nr. 73

Luise Rex: Regimes Ltd. – Die Effektivität internationaler Umweltregime im Vergleich

Nr. 74

Lena Strunk: Extrakonstitutionelle Regierungswechsel in postsowjetischen Staaten

2012

Nr. 75

Julia Simon: Political Protest during Economic Crises: Protest against the Crisis or the Crisis of Protests?

2013

Nr. 76

Olena Ponomarenko: Transparenting Transparency: Transparenz in den Energiesektoren postsowjetischer Staaten an den Beispielen Aserbaidshan und Ukraine

Nr. 77

Laura Wolfs: Democracy?! Ballots, Bullets and the Challenge of Forging Peace.

2015

Nr. 78

Olessia Seminina: Existiert das osteuropäische Syndrom wirklich? Eine Untersuchung der Gründe für unterschiedliche Grade der Regeleinhaltung unter den neuen Mitgliedsstaaten der EU.

Nr. 79

Olga Seidensal: Too hot! Too late? Klimaschutz als globale Herausforderung der internationalen Gemeinschaft
Eine vergleichende Analyse der nationalen Klimaschutzperformanz osteuropäischer Staaten

Nr. 80

Kyle Simmons: Transition, Stagnation or Regression? Democratization in the Post-Soviet Space

2016

Nr. 81

Kristin Eichhorn: Determinanten von Reautokratisierungen. Eine statistische Analyse von 1996 – 2013.

2017

Nr. 82

Magdalena Riedel: Die Implementierung von EU-Recht in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten: eine Frage von Macht, Management oder Normakzeptanz?