

STEPHANIE DAIMER

GROSSER DISSENS, GROSSER KONSENS:

DIE EU-DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE- EIN TYPISCHER FALL DER EU-GESETZGEBUNG?

Inaugurialdissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Sozialwissenschaften der Universität Mannheim

Universität Mannheim

Fakultät für Sozialwissenschaften

Dekan: Prof. Dr. Berthold Rittberger

Gutachter: Prof. Dr. Thomas König
Prof. Dr. Berthold Rittberger

Disputation: 6. November 2008

INHALT

INHALT	3
TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
KAPITEL I	7
EINLEITUNG UND ÜBERBLICK: DISSENS UND KONSENS	7
<i>1.1 Interessenvielfalt und ihre Folgen in der EU: Reformstau oder Konsens?</i>	<i>7</i>
<i>1.2 Forschungsfragen und Vorgehen</i>	<i>10</i>
<i>1.3 Forschungsstand</i>	<i>12</i>
KAPITEL II	21
DIE RICHTLINIE ÜBER DIENSTLEISTUNGEN IM BINNENMARKT: EINE FALLSTUDIE	
EUROPÄISCHER GESETZGEBUNG	21
<i>II.1 Eine Fallstudie - und ihre Möglichkeiten</i>	<i>21</i>
<i>II.2 Konfliktreiche Gesetzesvorhaben in der europäischen Gesetzgebung</i>	<i>25</i>
II.2.1 Interessendissens in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der EU	25
II.2.2 Systematik der Rechtsinstrumente: Die besondere Stellung der Richtlinien	29
II.2.3 Medienberichterstattung über kontroverse EU-Gesetzgebung	30
II.2.4 Überblick über die Gesetzgebung	33
KAPITEL III	39
DATENERHEBUNG: DIE MESSUNG DER AKTEURSPOSITIONEN UND WEITERER	
VARIABLEN	39
<i>III.1 Die konfliktreichen Themen: Erhebung und räumliche Darstellung</i>	<i>40</i>
<i>III.2 Die Erhebung der Akteursinteressen</i>	<i>46</i>
<i>III.3 Weitere Variablen: Institutionen, Macht, Salienzen</i>	<i>50</i>
KAPITEL IV	59
DER INTERESSENDISSENS ÜBER DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE	59
<i>IV.1 Theoretische Erwartungen</i>	<i>59</i>
<i>IV.2 Die Konfliktdimensionen der Dienstleistungsrichtlinie</i>	<i>63</i>
<i>IV.3 Generalisierung: Eine typische Interessenlage?</i>	<i>72</i>
IV.3.1 Der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten	73
IV.3.2 Veränderung der Interessenlage durch die Erweiterung	75
KAPITEL V	83
DIE LÖSUNG DES KONFLIKTS ÜBER DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE	83
<i>V.1 Theorien der Gesetzgebung im Mitentscheidungsverfahren</i>	<i>84</i>
V.1.1 Prozedurale Modelle	86
V.1.2 Verhandlungsmodelle	92
<i>V.2 Die Einigung auf die Dienstleistungsrichtlinie</i>	<i>98</i>
V.2.1 Chronologie der Ereignisse	101
V.2.2 Modellprognosen und Einigungsprozess	106
<i>V.3 Diskussion: Das Parlament bestimmt mit</i>	<i>112</i>
<i>V.4 Generalisierung: Ein typischer Fall der Konfliktlösung in der EU?</i>	<i>120</i>
KAPITEL VI	129
ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	129
ANHANG	133
ABKÜRZUNGEN DER LÄNDER	133
ABKÜRZUNGEN DER PARTEIGRUPPIERUNGEN IM EP	133
PROGRAMMCODES UND DESKRIPTIVE UND DIAGNOSTISCHE STATISTIK	134
<i>Dimensionsreduzierung: Bayesianische Faktorenanalyse</i>	<i>134</i>

BIBLIOGRAPHIE.....	141
QUELLENVERZEICHNIS.....	153
OFFIZIELLE DOKUMENTE	153
PRESSEQUELLEN.....	154

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle II.1:	Politikarenen und erwartete Interessenlage nach Lowi	26
Tabelle II.2:	Empfohlene Regelungsebene aus polit-ökonomischer Perspektive	28
Tabelle II.3:	Prognosen für Interessendissens der Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Politikbereichen	29
Tabelle II.4:	Kontroverse EU-Gesetzgebung in der Medienberichterstattung .	32
Tabelle II.5:	Gesetzesvorhaben nach Instrument und Verfahren in einzelnen Politikbereichen.....	35
Abbildung III.1:	Skala am Beispiel des Themas „Regelung des Dienstleistungsverkehrs“ (Thema 1)	43
Tabelle III.1:	Themen der Dienstleistungsrichtlinie	45
Tabelle III.2:	Datenerhebung: Anteil der Daten nach Quellen (Dokumente und Experteninterviews)	49
Tabelle III.3:	Stimmengewichte der Mitgliedstaaten im Rat der EU	51
Tabelle III.4:	Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach der Europawahl 2004	52
Tabelle III.5:	Ratspräsidentschaften während der Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie	53
Tabelle III.6	Machtverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten nach dem Shapley-Shubik-Index	54
Tabelle III.7	Machtverhältnisse zwischen den Institutionen im Mitentscheidungsverfahren.....	55
Tabelle III.8	Durchschnittliche Salienz der Akteure für die Themen der Dienstleistungsrichtlinie	57
Abbildung IV.1:	Zwei-dimensionaler Konfliktraum der Dienstleistungsrichtlinie ...	67
Tabelle IV.1:	OLS Regressions-Ergebnisse für die Effekte von Regulierungs- und Wirtschaftsstrukturaspekten auf die Positionierung der Mitgliedstaaten.....	75
Abbildung IV.2:	Positionen der neuen Mitgliedstaaten im Konfliktraum.....	76
Tabelle IV.2:	Indikatoren für die Interessen der Mitgliedstaaten 1985-2005.....	82
Abbildung V.1:	Vorhersagen der prozeduralen Modelle für das Mitentscheidungsverfahren.....	91
Abbildung V.2:	Vorhersagen der Verhandlungsmodelle für das Mitentscheidungsverfahren.....	96
Abbildung V.3	Kompromiss über die Dienstleistungsrichtlinie und Modellprognosen im Überblick.....	100
Abbildung V.4	Modellprognosen und die Schritte der Einigung.....	108
Tabelle V.1	Modellvorhersagen für Prozess und Ergebnis im Überblick.....	116

Abbildung V.5	Mögliche Auswirkung der Erweiterung auf Politikwandel	122
Abbildung V.6	Mögliche Auswirkung der Erweiterung auf Politikwandel bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.....	124
Abbildung V.7	Erwartungen für Entscheidungen im Konsens vor und nach der Erweiterung	126
Abbildung VII.1:	Programmcode für bayesianische Faktorenanalyse in R, MCMCpack.	135
Abbildung VII.2:	Verlaufs- und Dichtegrafiken für die MCMC-Schätzung	136
Abbildung VII.3:	Abnehmende Autokorrelation.....	137
Tabelle VII.1:	Item-Diskriminierungsparameter („Faktorladungen“) und themenspezifische Konstanten der 23 Themen	137
Abbildung VII.4:	Schätzintervalle für die Positionen der Akteure (Regulationsdimension)	139
Abbildung VII.5:	Schätzintervalle für die Positionen der Akteure (Supranationale Dimension)	140

KAPITEL I

Einleitung und Überblick: Dissens und Konsens

1.1 Interessenvielfalt und ihre Folgen in der EU: Reformstau oder Konsens?

„[...W]enn das Schicksal der [...] Dienstleistungsrichtlinie einen Indikator abgeben kann, sieht es für die vollständige Integration des Binnenmarktes in der erweiterten Union zunehmend problematisch aus. [...] Es ist wichtig festzuhalten, dass der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie einschließlich des Herkunftslandprinzips, wahrscheinlich von der alten EU-15 angenommen worden wäre, wo die Löhne und sozialen Bedingungen sich nicht wesentlich unterscheiden. Mit der Erweiterung [...] jedoch wird die EU so inhomogen [...]. Ein solcher Unterschied in den sozio-ökonomischen Bedingungen bringt notwendigerweise eine entsprechende Varianz der Präferenzen für öffentliche Güter und soziale Standards mit sich. Die Konsequenz ist, dass Harmonisierung auf EU-Ebene, selbst auf niedrigstem Niveau, zunehmend schwieriger wird.“ (Majone 2006: 1, 4; eigene Übersetzung).

Wird die Europäische Union (EU) durch die Erweiterung handlungsunfähig oder werden substanzielle Reformen unmöglich? Ist eine zunehmende Interessenvielfalt festzustellen, die sich auf viele Gesetzesvorhaben problematisch auswirken könnte? Die Verhandlungen über die „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ sind ein besonders geeignetes Beispiel, um diese Fragen zu untersuchen. Kaum eine Richtlinie der letzten Jahre hat so viel Aufmerksamkeit erlangt wie dieser Versuch, die nationalen Dienstleistungsmärkte zu integrieren und so dem starken Wachstum des Dienstleistungssektors noch mehr Nachschub zu verleihen und gleichzeitig auch der zunehmenden Globalisierung Rechnung zu tragen. Mit der Dienstleistungsrichtlinie, einem der ersten Vorhaben, das in der erweiterten EU im Jahr 2004 diskutiert wurde, war ein großer Interessendissens verbunden, insbesondere zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Eine heterogene Interessenlage in einem stark föderalistischen Gemeinwesen wie der EU ist häufig der Grund für die Schaffung konsensdemokratischer Institutionen - und zugleich deren größtes Problem, sollte man meinen. Denn zwar soll mit hohen Mehrheitshürden oder Veto-Rechten erreicht werden, dass die getroffenen Entscheidungen auch auf große Akzeptanz stoßen, jedoch scheint die

Gefahr von Blockadesituationen groß. Majones (2006) Befürchtung eines Reformstaus für die Binnenmarktintegration ist nicht die einzige. Aufgrund der bevorstehenden Erweiterung der EU um zehn Mitgliedstaaten war die Befürchtung geäußert worden, die EU könne aufgrund der größeren Anzahl entscheidungsberechtigter Akteure an Handlungsfähigkeit einbüßen (Hosli 1999b). Auch König/Bräuning (2004) stellten fest, dass die Erweiterung eine Blockadefahr mit sich bringen kann.

Deshalb standen alle Initiativen zur Vertragsreform nach dem Maastrichter Vertrag unter dem Zeichen der Effizienz, dem Wunsch, die Entscheidungsstrukturen „fit für die Erweiterung“ zu machen. Faktisch war damit die Abschaffung von Veto-Rechten gemeint, und immer wieder diskutiert wurde auch eine Absenkung der qualifizierten Mehrheitshürde. Gelungen ist vor allem Letzteres nicht vor der Erweiterung. Der Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat, brachte letztendlich eine leichte Erhöhung der Abstimmungshürden mit sich (vgl. Felsenthal/Machover 2001, Baldwin et al. 2001).

Tatsächlich blieb die befürchtete Blockadesituation nach der Erweiterung im Jahre 2004 (bislang?) aus. Die EU¹ verabschiedet weiterhin Rechtsakte, obwohl die erneuten institutionellen Reformen des Lissabonner Vertrags erst seit Ende 2009 in Kraft sind. Es scheint so, als hätten die existierenden institutionellen Gegebenheiten wie Gesetzgebungsverfahren, Abstimmungsregeln usw. das Potenzial, auch bei einer beträchtlich größeren Anzahl von Mitgliedstaaten noch zu funktionieren.

Auch bei der Dienstleistungsrichtlinie ist es gelungen, eine Einigung zu erzielen, der nahezu alle Regierungen am Ende zustimmen konnten. Im Konsens verabschiedete Rechtsakte sind auch nach der Erweiterung an der Tagesordnung (Mattila 2009). Auch die formalen oder informalen Institutionen, die zu konsensuellen Entscheidungen führen, scheinen nach der Erweiterung nicht außer Funktion zu sein. Oder hat die Erweiterung doch nicht zu der befürchteten starken Interessenheterogenität geführt, so dass die neuen Mitgliedstaaten quasi im bestehenden

¹ Vereinfachend wird in dieser Arbeit immer von der Europäischen Union (EU) gesprochen, weil das politische System der EU analysiert wird. Genau genommen kann aber die EU bislang noch keine Gesetze verabschieden, da sie noch keine Rechtspersönlichkeit hat. Juristisch geht es also hier um die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. ihrer Vorgänger-Organisationen. Tatsächlich aber wird künftig mit In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon (Dezember 2009) die EU Rechtspersönlichkeit erhalten. Entsprechend wird dann auch juristisch der Begriff der EU-Gesetzgebung korrekt sein.

Interessenspektrum der EU-15 „absorbiert“ werden konnten? Erste Befunde für die Gesetzgebung nach der Erweiterung deuten darauf hin, dass durch die Erweiterung sich für die Mehrzahl der Vorhaben keine starken Konfliktlinien zwischen alten und neuen Mitgliedern herausgebildet haben (Thomson 2009).

Was bedeutet das für die Reformfähigkeit der EU? Majones (2006) Vermutung ist, dass mit der Erweiterung keine substanziell weitreichenden Entscheidungen mehr getroffen werden können. Es bleibt zu klären, ob die Erweiterung einen solchen Effekt hat. Diese Arbeit legt für die Dienstleistungsrichtlinie zumindest nahe, dass das Ergebnis nicht aufgrund eines Konflikts zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten zustande kam. Die genauen Implikationen der verabschiedeten Richtlinie für den Dienstleistungsmarkt in Europa sind im Übrigen auch noch nicht endgültig abzuschätzen. Manche Beobachter rechnen mit nahezu unverändertem Wachstum der Wirtschaft und des Arbeitsplatzangebots (Spiegel Online 2006), andere sehen ihre Erwartungen für den Dienstleistungsmarkt nicht erfüllt (Lee 2006, Badinger/Maydell 2009). Aufgrund der Tatsache, dass nun von freiem Dienstleistungsverkehr statt vom Herkunftslandprinzip gesprochen wird, bietet das Ergebnis Interpretationsspielraum, dessen Ausgestaltung nun der Rechtsprechung überlassen wird (Kubosova 2006a). Auch eine juristische Betrachtung beschreibt die neue Regelung nur insoweit, als sie „zwischen Herkunftslandprinzip und gegenseitiger Anerkennung [...] angesiedelt“ sei (Callies 2007, 344; vgl. auch zu den Unterschieden im Vergleich zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Nicolaidis/Schmidt 2007)

Diese Arbeit über die Dienstleistungsrichtlinie trägt zum Verständnis eines besonders bedeutenden Falls der EU-Gesetzgebung bei. Obwohl dieser nicht im quantitativen Sinne repräsentativ für die EU-Gesetzgebung ist, so lassen sich doch allgemeine Schlussfolgerungen ziehen. Die Dienstleistungsrichtlinie kann aufgrund der Ergebnisse als Beleg dafür angesehen werden, dass die EU nach der Erweiterung nicht durch den Interessendissens der Mitgliedstaaten gelähmt ist. Es zeigt sich auch, dass formale Institutionen zur Erklärung der Entscheidungsfindung in der EU beitragen können - ein Befund, der die letzters stark betonte Rolle informaler Institutionen wieder etwas zu relativieren vermag.

1.2 Forschungsfragen und Vorgehen

Im Einzelnen ergeben sich die folgenden Forschungsfragen, die ich in dieser Arbeit bearbeite:

Wie lässt sich der Interessendissens über die Dienstleistungsrichtlinie beschreiben und wie lässt sich das Ergebnis erklären?

Hat die Erweiterung die Interessenlage der Dienstleistungsrichtlinie heterogener und die Einigung damit schwerer gemacht?

Am geeignetsten für die Bearbeitung dieser Fragen scheinen dabei Ansätze, die die Interessen der Akteure als zentrale Variablen betrachten (u. a. Arrow 1951, Coleman 1990, Dunleavy 1991). Im EU-Kontext werden solche Ansätze in der Regel mit institutionalistischen Erklärungen kombiniert („rational choice institutionalism“, vgl. Aspinwall/Schneider 2000). Ein entsprechendes Forschungsdesign lag für die Datenerhebung zur Dienstleistungsrichtlinie zugrunde. Damit stand für die Analyse ein Datensatz zur Verfügung, der die Idealpositionen von allen Mitgliedstaaten, allen Fraktionen des EP und der Kommission zu 23 Einzelfragen der Dienstleistungsrichtlinie enthält. Eine dimensionsreduzierende Item-Response-Modellierung (DeBoeck/Wilson 2004) zeigt, dass sich die Konflikte über die Einzelfragen gut durch zwei grundlegende Konflikte beschreiben lassen: ein Konflikt innerhalb des Rates, zwischen den Mitgliedstaaten und ein Konflikt zwischen den Institutionen, im Wesentlichen zwischen Rat und EP. Der Konflikt im Rat lässt sich als Regulationskonflikt beschreiben. Eine Regressionsanalyse der Akteurspositionen liefert hier eine zusätzliche Erklärung und damit auch Anhaltspunkte, dass der Konflikt über die Dienstleistungsrichtlinie vergleichbar mit anderen konfliktreichen Vorhaben regulativen Charakters ist.

Zur Erklärung der Einigung greife ich auf gängige Entscheidungstheorien zurück. Ich vergleiche prozedurale Modelle und Verhandlungsmodelle, da sie die wichtigsten Streitpunkte aufgreifen, die über die Gesetzgebung der EU allgemein und das Mitentscheidungsverfahren im Besonderen diskutiert werden. Dies sind vor allem die Fragen, ob eher formale oder informale Institutionen für die Gestaltung des Ergebnisses ausschlaggebend sind, welche Rolle die supranationalen

Akteure im Mitentscheidungsverfahren spielen, und wie das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder zu erklären ist, d.h. unter welchen Umständen sie im Konsens abstimmen. In einer Prozessanalyse (George/Bennett 2005) wird deutlich, dass ein prozedurales Modell, das einen Verhandlungsvorteil für das EP annimmt, die Einigung der Dienstleistungsrichtlinie am besten vorhersagen kann.

Die Analyse der Dienstleistungsrichtlinie in dieser Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Erweiterung das Interessenspektrum der Mitgliedstaaten nicht stark vergrößert hat - zumindest nicht in regulativen Fragen, wie sie der Konflikt um die Dienstleistungsrichtlinie im Grunde darstellt. Die meisten der neuen Mitgliedstaaten lassen sich dabei eher liberal verorten, was zumindest theoretisch dazu führt, dass substanziell ein weitergehender Politikwandel möglich ist als vor der Erweiterung. Die Einigung im Fall der Dienstleistungsrichtlinie erweist sich überraschenderweise nicht als der kleinste gemeinsame Nenner der Mitgliedstaaten, sondern wird stark durch einen Kompromiss geprägt, der im Europäischen Parlament zwischen den beiden großen Fraktionen ausgehandelt wurde. Für Entscheidungen im Konsens scheinen eher informale Institutionen ausschlaggebend zu sein, die auch nach der Erweiterung weiter funktionieren.

Der Aufbau der Arbeit sieht die folgenden Schritte vor: In Kapitel II befasse ich mich mit den Möglichkeiten, die eine Fallstudie bietet und erläutere die Fallauswahl. Die Dienstleistungsrichtlinie stellt einen besonders konfliktreichen Fall der EU-Gesetzgebung dar und in Kapitel II zeige ich, wann bzw. in welchen Politikbereichen mit starken Interessenkonflikten gerechnet werden kann. Ein quantitativer Überblick über die EU-Gesetzgebung soll schließlich illustrieren, welche (numerische) Bedeutung den konfliktreichen Fällen in der EU-Gesetzgebung zukommt und gibt damit einen Eindruck, für welchen Teil der EU-Gesetzgebung die Dienstleistungsrichtlinie einen repräsentativen Fall darstellt.

Kapitel III stellt die Datenerhebung vor. Es erläutert den Datensatz der Akteurspositionen zur Dienstleistungsrichtlinie. Außerdem gibt das Kapitel einen Überblick über weitere Variablen, die für die Analyse des Entscheidungsprozesses benötigt werden.

Kapitel IV widmet sich der Frage des Interessendissenses, indem es zunächst erörtert, was theoretisch für die Entscheidungssituation in der EU zu erwarten sein könnte. Daran schließt sich die Analyse der Ausgangslage der Beratungen über die Dienstleistungsrichtlinie an. Im letzten Abschnitt überlege ich, in-

wiefern der Dissens über die Dienstleistungsrichtlinie eine Interessenlage darstellt, die als typisch für die EU-Gesetzgebung angesehen werden kann.

Die ausführliche Analyse der Einigung auf die Dienstleistungsrichtlinie findet sich in Kapitel V. In einer Prozessanalyse vergleiche ich verschiedene Erklärungen, deren theoretische Implikationen zunächst dargelegt werden und vor deren Hintergrund die empirische Evidenz detailreich diskutiert wird. Im letzten Abschnitt des Kapitels frage ich nach der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Ich illustriere, inwiefern sich die Prognosen für die Konfliktlösung der Modelle durch die Erweiterung verändern, d.h. ob sie auch angesichts der heterogeneren Interessenlage Politikwandel und Konsens unter den Mitgliedstaaten vorhersagen.

Kapitel VI enthält Zusammenfassung und Fazit.

1.3 Forschungsstand

Eine Grundannahme über repräsentative Demokratien ist, dass die politischen Akteure widerstreitende gesellschaftliche Interessen repräsentieren. Normativ sind dabei die Interessenkonflikte der Akteure von großer Bedeutung. In der Pluralismustheorie wird der Wettstreit der Interessen begrüßt (Dahl 1997, 3ff.; Fraenkel 1991 (1964)). Auch Max Weber, der das Wesen von Politik bereits 1919 definiert hat, geht von widerstreitenden Interessen der Akteure aus. Weber (1919, 9) hat Politik als das Streben nach Macht definiert, wobei Macht nicht um ihrer selbst willen angestrebt wird, sondern definiert wird als die „Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen“ (Weber 1922, 28). Macht wird somit angestrebt, um eigene Interessen durchsetzen zu können.

Dies zeichnet ein Bild von einem rational handelnden Akteur in der Politik, wobei rational im Sinne der ökonomischen Literatur als zielgerichtet zu verstehen ist (u. a. Arrow 1951, Coleman 1990, Dunleavy 1991). Das bedeutet nicht, dass Akteure immer alle Handlungsalternativen kennen oder richtig einschätzen können. Es bedeutet vielmehr, dass Akteure stabile (d.h. mittel- bis langfristige) Einstellungen (sog. Idealpositionen) haben, die sich in der Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Interessen gründen bzw. in strukturellen Merkmalen des Gemeinwesens, das sie repräsentieren. Ihre Einstellung kann dabei ideologisch be-

gründet sein („policy-seeking“, Lipset/Rokkan 1967, Axelrod 1970, de Swaan 1973, McKelvey/Schofield 1986, 1987, van Deemen 1991, Laver/Budge 1992, Laver/Shepsle 1996), sie kann aber auch strategisch motiviert sein, zum Zweck des Stimmen- oder Amtsgewinns oder -erhalts („vote-seeking/office-seeking“, Downs 1957, Riker 1962, vgl. für einen Überblick Müller/Ström 1999).

Dies steht im Gegensatz zu einem Akteurs- und Institutionenverständnis, das in der EU-Literatur als konstruktivistisch bezeichnet wird (Checkel 2001; Jupille et al. 2003). Diese Ansätze gehen davon aus, dass Normen sowie Sozialisations- und Lernprozesse die Handlungsentscheidungen der Akteure maßgeblich beeinflussen. Einstellungen oder Positionen gelten als variabel, da davon ausgegangen wird, dass eine deliberative Konfliktlösung stattfindet, bei der die Akteure ihre Positionen ändern, wenn sie das bessere Argument überzeugt (vgl. Risse 2000, Sherrington 2000, Heisenberg 2005).

Man sollte wohl weniger von gegensätzlichen Akteursbildern sprechen, sondern mehr von Koexistenz. Während in der Realität sicherlich häufig beide Motivationen bei politischen Akteuren anzutreffen sind, bietet es sich für die theoretische Konzeption an, sich für das Paradigma zu entscheiden, das als primär angesehen wird. Hier nehme ich an, dass das rationale Akteursverständnis eine relevante Annäherung an alle gewählten Politiker bzw. solche, die von Parlamenten bestellt oder kontrolliert werden, ist. Für diese Spitzenpolitiker scheint es auch normativ überlegener, von einem Akteursbild auszugehen, das von einem repräsentativen Element anstelle eines Elitendiskurses ausgeht.

Über den Interessendissens in der EU ist viel unter den Stichworten des „European political space“ oder der Dimensionen europäischer Politik geschrieben worden (vgl. u.a. Hix et al. 2006, Gabel/Hix 2002, Pennings 2002, Hix 1999). Die Frage, die dabei so oder in ähnlicher Weise gestellt wird, ist, ob sich die Gesetzgebungsakteure in der Union immer wieder in denselben Interessenkoalitionen wieder finden. Zum besseren Verständnis der EU-Gesetzgebung bietet die Beschreibung und Analyse von Akteurskonstellationen bzw. Interessenkonflikten einen wichtigen Zugang. Sie kann aufzeigen, welche Akteure entscheidende (pivotale) Positionen haben und welche Chancen auf Politikwandel bestehen (Hix et al. 2006: 494). Diese Forschungsfrage ist sehr oft auf den Parteienwettbewerb im Europäischen

Parlament angewandt worden (Attin 1990; Kreppel/Tsebelis 1999; Kreppel 2000, 2002; Gabel/Hix 2002, Hix 2001, 2002; Noury 2002; Hix et al. 2005, 2006).

Über den Interessendissens im Rat der EU bzw. zwischen Rat, EP und Kommission in der EU-Gesetzgebung gibt es vor allem viele empirische Arbeiten (Mattila 2009, Thomson 2009, Zimmer et al. 2005, Kding/Selck 2005, Thomson et al. 2004, Selck 2004, Mattila 2004, König/Poter 2001, Elgstrom et al. 2001, Mattila/Lane 2001, Lane/Mattila 1998, Beyers/Dierickx 1998). Bisherige empirische Befunde für die Konfliktdimensionen im Ministerrat sind allerdings teilweise widersprüchlich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie unterschiedliche Zeiträume abdecken und ihnen unterschiedliche Daten zugrunde liegen. Viele der hier zitierten Studien beziehen sich entweder auf Abstimmungsdaten des Ministerrates, die seit 1995 vorliegen (Lane/Mattila 1998; Mattila/Lane 2001; Mattila 2004, 2009), oder auf Daten aus Experteninterviews des Projekts „Decision Making in the European Union (DEU)“ für die Jahre 1999 und 2000 (Thomson et al. 2004; Zimmer et al. 2005; Kding/ Selck 2005, Selck 2004, zum Teil Thomson 2009).

Generell wird für die EU-Gesetzgebung die supranationale oder Integrationsdimension empirisch nachgewiesen (König/Poter 2001). Dort finden sich die Mitgliedstaaten in Opposition zu den supranationalen Institutionen. Häufig wird hier neben der supranationalen Dimension eine weitere Konfliktdimension - über regulative oder redistributive Fragen - identifiziert (Thomson et al. 2004; Selck 2004). Auch frühe Studien der Konfliktdimensionen im Ministerrat kommen zu demselben Befund: in einem zwei-dimensionalen Konfliktraum beschreibt das Integrationsszenario den vorherrschenden Konflikt. Das ist das Ergebnis aus der Analyse der Abstimmungsdaten im Rat (Lane/Mattila 1998) sowie bei Expertenbefragungen (Beyers/Dierickx 1998). In späteren Studien zeigt sich ein umgekehrtes Muster: Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten auf der Redistributions- oder Regulationsdimension sind stärker ausgeprägt als auf der Integrationsdimension (Elgstrom et al. 2001; Mattila/ Lane 2001; Mattila 2004, Zimmer et al. 2005; Kding/Selck 2005). Dies mag damit zu erklären sein, dass die EU in Regulierungsfragen zunehmend Kompetenzen erhalten hat (Majone 1996, 2002). Die Redistributionsdimension wird häufig auch als Nord-Süd-Dimension bezeichnet, was für die untersuchte Gruppe der EU-15 inhaltlich dem Verteilungskonflikt zwischen armen und reichen Staaten (Nettoempfänger gegen Nettozahler) entspricht.

Die als Konfliktdimensionen identifizierten Akteurmuster machen in der Regel einen guten Teil der gesamten Varianz aus. Jedoch wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass für einen großen Teil der Gesetzgebung sehr variable Akteurskoalitionen beobachtet werden (Thomson et al. 2004, 257, Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 250).

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU wird in der Regel davon ausgegangen, dass dies zu einer heterogeneren Interessenlage führt (Hosli 1999b, Tsebelis 2002, König/Bräuninger 2000, 2004, Zimmer et al. 2005). Unter den Einschätzungen, die vor der Erweiterung dazu getroffen wurden, basiert jene von König/Bräuninger (2000, s. a. 2004) auf einer interessanten Illustration dieses Arguments. Für die Agrar- und Beschäftigungspolitik induzieren sie die Präferenzen der Mitgliedstaaten in zweidimensionalen Modellen mit Hilfe des Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts und des Anteils des Agrarsektors am BSP bzw. der Arbeitslosenrate. Aufgrund der großen Unterschiede in der Wirtschaftskraft (Pro-Kopf-BSP) finden sie, dass für beide Politikbereiche die Interessenheterogenität durch die Erweiterung zunehmen wird. Auch Zimmer et al. (2005) kommen zu einer ähnlichen Einschätzung aufgrund von halb-strukturierten Interviews: Obwohl die neuen Mitgliedstaaten keine homogenen Interessen haben, erwarten sie für die Erweiterung insgesamt eine größere Heterogenität der Präferenzen (Zimmer et al. 2005, 415). Ähnlich wie König/Bräuninger nehmen sie an, dass die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Staaten eine Rolle spielen wird. Anknüpfend an die Befunde eines durch redistributive Aspekte geprägten Konflikts zwischen nördlichen und südlichen Ländern der EU-15 erwarten sie, dass die Süd-Koalition deutlich größer und damit zu einer Süd-Ost Koalition wird.

Studien, die Gesetzgebungsdaten aus der Zeit nach der Erweiterung auswerten, kommen zum Teil zu ähnlichen Ergebnissen, auch wenn sie erneut auf unterschiedlichem Datenmaterial basieren. Mattila (2009) analysiert Abstimmungsdaten, wobei jedoch anzunehmen ist, dass diese kein verlässlicher Indikator für die erwartete Interessenheterogenität im Rat sind. Die Kenntnis über Ablehnungen oder Enthaltungen kann allenfalls dazu dienen, darüber nachzudenken, unter welchen Bedingungen Mitgliedstaaten sich dazu entschließen, durch die Mitteilung eines abweichenden Votums ein Signal zu setzen (vgl. Mattila 2004; Heisenberg 2005). Wie Mattila selbst feststellt, stellen die Daten nur eine reduzierte Schätzung des wahren Ausmaßes an Dissens im Rat dar (2004, 31). Mattila (2009) identifi-

ziert zwei Dimensionen: einen Nord-Süd-Konflikt, wie er aus der Zeit vor der Erweiterung bekannt ist sowie eine durch die Erweiterung geprägte Dimension, auf der die neuen Staaten eine Koalition mit den südlichen Staaten bilden (Nord versus Süd-Ost). Thomson (2009) baut auf den Expertendaten des DEU-Projekts (Thomson et al. 2006) auf und ergänzt diese um strukturierte Befragungen zu 23 Gesetzesvorhaben nach der Erweiterung. Auch er findet das Konfliktmuster „Nord versus Süd-Ost“, jedoch qualifiziert er, dass dies nur schwach sichtbar sei für alle Fragen, die sich mit Harmonisierung oder Regulierung beschäftigen. Lediglich stark ausgeprägt sei das Muster für redistributive Fragen, allerdings weist er darauf hin, dass diese nicht besonders zahlreich seien.

Die Erweiterung der EU hat im Vorfeld zu der weit verbreiteten Einschätzung geführt, dass eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten (und evtl. ein zunehmender Interessendissens) zu einer Blockadesituation führt, würden die Entscheidungsregeln unverändert beibehalten (Hosli 1999b, Felsenthal/Machover 2001, Hosli/van Deemen 2002, Hosli/Machover 2004, König/Bräuninger 2000, 2004). Dies liegt daran, dass die EU als konsensdemokratisches System Institutionen hervorgebracht hat, die hohe (qualifizierte) Mehrheitshürden oder Veto-Rechte vorsehen. Diese sollen in konsensdemokratischen Systemen dafür sorgen, dass trotz großer Interessenheterogenität, getroffene Entscheidungen eine hohe Akzeptanz finden (für eine vergleichende Perspektive Lijphart 1999, Tsebelis 2002). Das Problem möglicher Reformblockaden ist kein EU-spezifisches, es wird generell mit konsensorientierten Systemen assoziiert, für die es eine schlechtere makro-ökonomische Performanz mit sich bringen kann (Lijphart 1999). Scharpf hat dies für das föderalistische System Deutschlands als „Politikverflechtungsfalle“ diagnostiziert, und diese Erkenntnisse später auch auf das Mehrebenensystem der EU übertragen (Scharpf 1976, 1985). Für die EU sieht er das Problem vorwiegend in einstimmigen Entscheidungen, wie sie die Gemeinschaft Anfang der 1980er noch stark prägten. Er erneuerte seine Einschätzung auch nach den Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und dem Maastrichter Vertrag (1992). Trotz der vermehrten Anwendung von Mehrheitsentscheidungen sei die Gefahr der Blockade aufgrund der Interessengegensätze der Mitgliedstaaten noch groß (Scharpf 1994, 131). Allerdings bleibt er auch angesichts der Erweiterung Mehrheitsentscheidungen gegenüber skeptisch, da sie keine Akzeptanz fänden. Er

schlägt stattdessen vor, zu akzeptieren, daß die EU nur begrenzt handlungsfähig ist (Scharpf 1997, 11,14).

Tatsächlich scheint es um die Handlungsfähigkeit der EU nicht so schlecht bestellt zu sein. Nimmt man als einfachen Indikator für die Effektivität der Gesetzgebung die jährlichen Verabschiedungsraten, so zeigt sich auch nach der Erweiterung 2004 ein dauerhaft hoher Wert.² Möglich wäre, dass die Kommission ihre „gate-keeping“-Funktion (Crombez et al. 2006) anders ausübt und nun weniger (d.h. weniger konfliktreiche) Vorhaben in den Gesetzgebungsprozess einbringt. Aber auch hierfür scheint es keine Anhaltspunkte zu geben. Ob die Erweiterung auch Auswirkungen auf die Effizienz der Gesetzgebung hat, bleibt abzuwarten. Studien zur Gesetzgebungsdauer haben gezeigt, dass diese zunimmt, je konfliktreicher ein Vorhaben ist. Sollte also die Erweiterung zu einer zunehmenden Interessenheterogenität beitragen, so müsste zu erwarten sein, dass die Gesetzgebungsdauer steigt (vgl. König 2007).

Außerdem wird auch nach der Erweiterung beobachtet, dass die Mitgliedstaaten häufig im Konsens abstimmen, d.h. mit übergroßen Mehrheiten und oft sogar einstimmig (Mattila 2009). Entsprechende Analysen der Abstimmungsdaten hatten dies auch für die Periode vor der Erweiterung gezeigt (Hosli 1999a, 1999b, Lane/Mattila 1998, Mattila/Lane 2001, Mattila 2004, Heisenberg 2005, Hayes-Renshaw et al. 2006). Beobachter begründen dies mit einer starken Konsenskultur (Moberg 2002, 277f.), die sich aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit in der EU als gemeinsamer Bezugsrahmen entwickelt hat (Heisenberg 2005, 68; vgl. auch Westlake 1995, 110f.; Hayes-Renshaw/Wallace 1997, 250ff.; Lewis 1998, 2000, 261). Die fehlende Öffentlichkeit der Ratssitzungen mache es möglich, dass keine Zwei-Ebenen-Effekte auftreten, d. h. dass es für die nationalen Prinzipale nicht nachvollziehbar ist, ob die Agenten ihr Mandat vertreten oder nicht (Heisenberg 2005, 69). Als mögliche Folge davon wird genannt, dass die Entscheidungen mehr Legitimität erhalten, wenn sie eine hohe Zustimmung haben. Nationale Distanzierungen von den Entscheidungen in Brüssel würden damit schwieriger (Heisenberg 2005, 67, 82). Dass sich dauerhafte Zusammenarbeit auf das Kooperationsverhalten der Akteure auswirkt, ist rational nachvollziehbar (Snyder/Diesing 1977, Axelrod 1984), die hier genannte Begründung wirft allerdings normative

² Eigene Auswertung von PreLex, <http://ec.europa.eu/prelex>; Datenbank der Europäischen Kommission zum Werdegang der interinstitutionellen Verfahren.

Fragen auf. Eine Verschleierung tatsächlichen Dissenses scheint den Anforderungen demokratischer Verantwortlichkeit und Transparenz nicht gerecht zu werden (vgl. Mattila 2009). Eine verwandte Begründung lautet, dass der Konsens dazu beiträgt, dass die Mitgliedstaaten die Gesetzgebung rechtzeitig bzw. korrekt umsetzen (Hayes-Renshaw et al. 2006, 163, 172). Aktuelle Forschung zur Implementation legt allerdings nahe, dass sich der Fall umgekehrt verhält. Je größer der Konflikt unter den Mitgliedstaaten, umso größer ist auch die Wahrscheinlichkeit von Implementationsfehlern (König/Luetgert 2009). Unabhängig also von einem eventuellen Abstimmungskonsens, zeigen sich in den Implementationsmustern nationale Interessendifferenzen.

Welche Faktoren die Abstimmungen im Konsens erklären, dürfte primär jedoch eine empirische Frage sein. Diesen Erklärungen für konsensuelle Abstimmungen, die davon ausgehen, dass Normen oder eine Kultur das Akteurshandeln prägen, stehen Erklärungen gegenüber, die rationales, d.h. zielgerichtetes Verhalten als Ursache für die Handlungsentscheidungen der Akteure sehen. Eine ganze Bandbreite dieser Erklärungen ist in dem Projekt „Decision-Making in the European Union (DEU)“ an 66 Gesetzesvorhaben aus den Jahren 1999 und 2000 überprüft worden (Thomson et al. 2006). Der Hauptunterschied der Modelle besteht in der Frage, ob die Akteure in der Gesetzgebung eher auf der Basis formaler Institutionen wie Verfahrensrechten und Abstimmungsprozeduren ihre Entscheidungen treffen (prozedurale Modelle) oder ob eher die individuelle Verhandlungsstärke der Akteure ihre kollektive Entscheidung erklären kann (Verhandlungsmodelle). Dabei schnitten die Verhandlungsmodelle im Vergleich zu den prozeduralen Modellen besser ab, da sie besser den beobachteten Abstimmungskonsens erklären konnten. Die Forscher erklärten dies damit, dass die Verhandlungsmodelle berücksichtigen, dass die Akteure aufgrund der wiederholten Interaktion eher bereit sind, miteinander zu kooperieren. Begegnet man sich ständig am Verhandlungstisch wieder, kann ein Scheitern von Verhandlungen sehr viel Schaden anrichten und der größere Nutzen für alle Akteure ergibt sich durch Kompromisse (Schneider et al. 2006, 302ff.). Wendet man allerdings ein anderes Forschungsdesign an und berücksichtigt, dass die Mitgliedstaaten ihre Stimmen über die Vorhaben hinweg austauschen können, so lassen sich Gesetzgebungsergebnisse (des DEU-Datensatzes) ebenfalls erklären (König/Junge 2009). In dieselbe Richtung argumentiert Thomson (2009) für die erweiterte EU. Die weitgehende Absenz von festen Koa-

litionen bedeute auch, dass die Chancen zu Gewinner- bzw. Verliererkoalitionen zu gehören gleich verteilt seien, was insgesamt wohl dazu beitrage, dass die Mitgliedstaaten sich im Konsens einigen könnten.

Aus all dem folgt zumindest, dass es nicht nur eine Erklärung für die Ergebnisse der EU-Gesetzgebung geben kann. Zusätzlich spielt die Frage eine Rolle, welchen Einfluss die supranationalen Institutionen nehmen können. Denn es hat sich beispielsweise gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit der EU nicht allein von den Mitgliedstaaten im Rat abhängt. Analysen zur Gesetzgebungsdauer von König (2007) für den Zeitraum 1984-1999 oder Golub (2007) für den Zeitraum 1968-1998 finden, dass die zunehmende Gesetzgebungsdauer der verstärkten Beteiligung des Europäischen Parlaments zugeschrieben werden kann. Auch die Analyse von Gesetzgebungsvorhaben, die im Mitentscheidungsverfahren im Vermittlungsausschuss ausgetragen wurden, zeigt für die Jahre 1999-2002, dass das Parlament Einfluss nehmen kann (König et al. 2007). Dies wird mittlerweile als beständige Entwicklung gedeutet (Hix et al. 2007). Für die Dienstleistungsrichtlinie fand Lindberg (2008), dass das Parlament eine wichtige Rolle für die Einigung spielte. Zur Rolle der Kommission generell fanden König et al. (2007), dass sie eine wichtige Informationsfunktion im Mitentscheidungsverfahren hat, die mit dazu beiträgt, dass das Parlament seine Macht ausüben kann. Ähnlich argumentiert Burns (2004), dass die Kommission über Agenda-Setzung und „gate-keeping“ Einfluss im Mitentscheidungsverfahren nehmen kann.

Die vorliegende Arbeit hat damit breite Anknüpfungsmöglichkeiten. Die Analyse der Dienstleistungsrichtlinie konzentriert sich dabei einerseits auf den Interessendissens und die Frage, inwiefern die Erweiterung die EU heterogener gemacht hat. Zum anderen stellt sich die Frage nach einer Erklärung für die Einigung, wobei ich mich auf den Vergleich solcher Erklärungen konzentriere, die die wichtigsten gegenwärtigen Debatten der EU-Gesetzgebungsforschung aufgreifen: die Bedeutung formaler und informaler Institutionen, die Rolle der supranationalen Akteure und das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat. Auf diese Modelle werde ich in Kapitel V ausführlich eingehen.

Kapitel II

Die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt: eine Fallstudie europäischer Gesetzgebung

II.1 Eine Fallstudie - und ihre Möglichkeiten

Obwohl die Gesetzgebungsmaschinerie der Europäischen Union pro Jahr über 400 Rechtsakte „ausspuckt“, gibt es nur wenige, die Aufmerksamkeit außerhalb des Kreises der befassten Beamten und Parlamentarier erwecken. In den zurückliegenden Jahren gehörten dazu sicherlich die Übernahmerichtlinie, die Chemikalienverordnung REACH, die Richtlinie über Hafendienstleistungen oder die Dienstleistungsrichtlinie. Diese Vorhaben haben die Gemeinsamkeit, dass durch sie starke Konsequenzen für den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt erwartet wurden. Das bringt Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten mit sich, deren betroffene Branchen von sehr unterschiedlichen nationalen Wettbewerbsbedingungen ausgehen und dementsprechend die gemeinsame Neuregulierung im Binnenmarkt sehr unterschiedlich optimistisch oder skeptisch bewerten. Die Dienstleistungsrichtlinie hat dabei eine besonders große Bedeutung für alle Mitgliedstaaten, da sie nicht nur eine ausgesuchte Branche betrifft, sondern den gesamten stark wachsenden Dienstleistungssektor, der in manchen Volkswirtschaften der EU bis zu 70 Prozent der Wirtschaftskraft ausmacht (Europäische Kommission 2003, 11). Dadurch sind eine große Zahl an Unternehmern, Arbeitnehmern und Kunden direkt oder indirekt von der Rechtsetzung betroffen. Dementsprechend hat auch die Dienstleistungsrichtlinie viel Aufmerksamkeit erhalten. Europaweit machten die Gewerkschaften dagegen mobil, und in Frankreich wurde das Gesetzesvorhaben mit der Debatte um die Ratifikation des Verfassungsvertrags im Jahre 2005 verknüpft und mit für das Scheitern des Referendums verantwortlich gemacht. Andererseits werden auch starke Wachstumshoffnungen für den Dienstleistungssektor mit der Richtlinie verbunden.

Während die Wirkung der Richtlinie noch nicht abschließend beurteilt werden kann, da sie erst am 28. Dezember 2009 in Kraft trat, ist es angesichts ihrer starken Umstrittenheit erstaunlich, dass der Gesetzgebungsprozess nicht geschei-

tert ist. Ein solcher Fall weckt ein spezifisches Interesse, genauer die Ereignisse und ihre Erklärung zu verstehen (vgl. auch Lindberg 2008, der internen Prozesse des Europäischen Parlaments dazu untersucht). Diese Fallstudie hat einerseits also eine sog. „*fallzentrierte Motivation*“ im Gegensatz zu einer „Variablenzentrierung“ der quantitativen Forschung (Ragin 1987, 34-68; Ragin 2004, 136). Nach Van Evera geht es dabei darum, einen Fall verstehen zu lernen, der exemplarisch für gegenwärtig diskutierte politische Probleme steht (Van Evera 1997, 88). Ähnlich schlägt Yin vor, Fälle zu wählen, die großes öffentliches Interesse hervorgerufen haben (Yin 2003, 162). Goertz (2003, 55, zit. nach Blatter et al. 2007, 124) formuliert, dass Fallstudien an der „Erklärung von besonderen Fällen und Ereignissen und weniger an den universellen Wirkungen von einzelnen Einflussfaktoren interessiert“ sind.

Das ist der wichtigste Grund, warum in dieser Arbeit eine Fallstudie als empirische Vorgehensweise gewählt wurde. Der Entscheidungsprozess im Fall der Dienstleistungsrichtlinie wird daher auch ausführlich in Kapitel IV und V beleuchtet. In Kapitel IV wird der Interessendissens der Mitgliedstaaten ausführlich beschrieben und analysiert, dass es sich bei den Konfliktthemen der Dienstleistungsrichtlinie um Fragen handelt, die im Wesentlichen zwei grundlegenden Konfliktmustern zuzuordnen sind. In Kapitel V stelle ich den Entscheidungsprozess im Einzelnen dar. Stellt der am Ende gefundene Konsens (wieder einmal?) den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten dar? Gibt es Anhaltspunkte, dass die Erweiterung der EU um 10 Mitgliedstaaten die ganze Einigung noch komplizierter gemacht hat?

Ein Beitrag zur Theorieüberprüfung ist eine weitere Möglichkeit, die Fallstudien bieten und die ich hier in Kapitel V aufgreife. Dabei kann Erkenntnis dadurch entstehen, dass mit Hilfe der *Prozessanalyse* eine Theorieüberprüfung stattfindet, die nicht auf Kovarianzen abzielt, sondern auf Wirkungsmechanismen. Während sich bei großen Fallzahlen Kovarianzanalysen eignen, die die statistischen Zusammenhänge verschiedener erklärender Variablen mit der zu erklärenden Variable feststellen können, kann bei Fallstudien auf die Wirkungsmechanismen eingegangen werden, d.h. auf die Frage, wie eine erklärende Variable das beobachtete Ergebnis verursacht. Dies kann mit Hilfe der Prozessanalyse geschehen, die ihr Augenmerk auf Indikatoren für Wirkungsmechanismen legt, d.h. auf bestimmte Prozessvorhersagen von Theorien (George/Bennett 2005, vgl. Kapitel V). In Kapi-

tel V vergleiche ich die Prozessvorhersagen von vier Modellen der EU-Gesetzgebung und überprüfe sie am Beispiel des Entscheidungsprozesses der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Wichtigste Voraussetzung für die Überprüfung von Theorien mittels der Prozessanalyse ist eine sehr gute Datenlage. Der Fall muss gut dokumentiert sein. Die Datenerhebung für die Studie der Dienstleistungsrichtlinie war durch verschiedene Faktoren begünstigt, so dass diesem Kriterium mehr als Genüge getan ist. Eine reichhaltige Berichterstattung und zahlreiche Dokumente der politischen Akteure erleichterten den Zugang zur Thematik, und eine gezielte Presseauswertung führte zu einer umfangreichen Vorarbeit für die Datenerhebung: die Erstellung des Themenraums (siehe dazu Kapitel III). Diese Vorarbeit sowie die Thematik selbst überzeugten auch die ausgewählten Interviewpartner von dem Forschungsvorhaben und sicherten damit ihre Zusage, bei der Datenerhebung mitzuwirken. Damit war eine Auswahl an Experten für die Befragung gewonnen, die eine valide Datensammlung ermöglichte. Auch der Zugang zu den relevanten Arbeitsdokumenten des Rates war möglich. Schließlich war der Zeitpunkt für die Datenerhebung günstig gewählt. Er lag vor dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens - genau genommen sogar noch vor dem Abschluss der ersten Lesung im EP - und vermied somit die häufige Gefahr von *Ex-post*-Erhebungen, nämlich verfälschte Angaben der Interviewpartner in Kenntnis des Ergebnisses (Bueno de Mesquita 2004).

Am Fall der Dienstleistungsrichtlinie sollen mit Hilfe der Prozessanalyse vier Modelle der EU-Gesetzgebung überprüft werden, die unterschiedliche Vorhersagen dafür treffen, wer die entscheidenden Akteure sind, die den Kompromiss am Ende gestalten und wie die Mitgliedstaaten im Rat voraussichtlich über den Kompromiss abstimmen werden (vgl. Kapitel V).

Gleichzeitig stellt sich die Frage, inwiefern aus der Analyse eines Falles auch für andere Fälle gelernt werden kann bzw. **generalisierbare Schlussfolgerungen** möglich sind. Streng genommen muss festgestellt werden, dass mit einem Fall die Varianz der abhängigen (zu erklärenden) Variable nicht abgebildet werden kann und somit keine Repräsentativität möglich ist (vgl. King et al. 1994, 213ff). Was jedoch einen Mehrwert bringen kann, ist die Analyse eines Falles, der besonders erklärungsbedürftig scheint. Dies kann ein Extremfall sein es kann aber auch ein Fall sein, der für eine interessante Teilmenge der untersuchten Grundgesamtheit

steht, ein sog. „kritischer Fall“, der angesichts der Fragestellung von besonderer Bedeutung ist (Yin 2003, 40ff).

Die Dienstleistungsrichtlinie stellt einen solchen Fall dar, der besonders erklärungsbedürftig scheint. Die in dieser Untersuchung interessierende abhängige Variable - das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten - weist besonders wenig Varianz über die gesamte EU-Gesetzgebung auf. Bei einer großen Mehrheit von Gesetzesvorhaben wird nicht nur die Zustimmung der Regierungen beobachtet, sondern auch, dass diese mit großem Konsens erfolgt. Einigung bzw. Konsens scheinen dann schwer erreichbar zu sein, je schwieriger die Ausgangslage sich gestaltet. Von besonderem Interesse dürften daher die Gesetzesvorhaben sein, die einen *Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten* mit sich bringen. Deshalb wurde mit der Dienstleistungsrichtlinie ein Fall ausgewählt, bei dem der Einigung der Mitgliedstaaten ein großer Interessendissens vorausgeht.

Der zweite Abschnitt dieses Kapitels illustriert die EU-Gesetzgebung vor diesem Hintergrund. Er befasst sich mit der Frage, in welchen Fällen der EU-Gesetzgebung mit Interessendivergenzen zu rechnen ist. Auch wird exemplarisch überprüft, wo wir die Konflikte tatsächlich beobachten. Ein quantitativer Überblick über die EU-Gesetzgebung soll schließlich illustrieren, welche (numerische) Bedeutung den konfliktreichen Fällen in der EU-Gesetzgebung zukommt.

Unter dem Aspekt, dass sich zeigen lässt, inwiefern der gewählte Fall anderen Fällen der Grundgesamtheit ähnelt, bzw. dass er typisch für eine bestimmte Teilmenge ist, ließen die Fallstudienresultate auch Schlussfolgerungen für eben diese Teilmenge der Grundgesamtheit zu. In dieser Arbeit wird daher überprüft, ob der für die Dienstleistungsrichtlinie gefundene Konflikt ein Szenario ist, das so auch für andere konfliktreiche Fälle der EU-Gesetzgebung beobachtet werden kann (Kapitel IV.3.1).

Der in der Dienstleistungsrichtlinie untersuchte Konflikt stellt die Situation der erweiterten *EU mit 25 Mitgliedern* dar. Schlussfolgerungen allgemeiner Art - wenn sie möglich sind -, beziehen sich daher in erster Linie auf die Interessenkonflikte in der erweiterten EU. Hier lässt sich dann auch ein Vergleich mit der Situation vor der Erweiterung anstellen, um zu sehen, ob die Interessenverteilung in der EU nach der Erweiterung heterogener geworden ist (Kapitel IV.3.2). Aufbauend auf diesen Ausführungen lässt sich dann auch überlegen, ob auch in der er-

weiteren EU Konsens unter den Mitgliedstaaten erwartet werden kann (Kapitel V.3).

II.2 Konfliktreiche Gesetzesvorhaben in der europäischen Gesetzgebung

In diesem Abschnitt wird auf die Fälle der EU-Gesetzgebung eingegangen, deren Entscheidungsprozesse am interesssantesten sein dürften: konfliktreiche Gesetzesvorhaben. Zunächst überlege ich theoretisch mit Hilfe der Theorie der Politikarenen (Lowi 1964) und einem fiskalföderalistischen Ansatz (vgl. Alesina et al. 2005), in welchen Politikbereichen Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten sein dürften. Auch die Systematik der eingesetzten Rechtsinstrumente gibt Hinweise auf konfliktreiche Gesetzesvorhaben. Eine Auswertung der Medienberichterstattung illustriert den Stellenwert konfliktreicher Vorhaben in der EU-Gesetzgebung. Diese beruht auf der Annahme, dass einem Gesetzesvorhaben größere Bedeutung beigemessen wird, wenn Interessendivergenzen vorliegen. Nicht nur die Gesetzgebungsakteure, sondern auch die Öffentlichkeit müssten den Entscheidungsprozess dann mit mehr Aufmerksamkeit verfolgen. Dementsprechend müsste sich über eine Auswertung, beispielsweise von Pressesmeldungen, näherungsweise der Teil der Gesetzgebung feststellen lassen, der für viel Konfliktstoff sorgt. Im Anschluss daran sollen einige generellere Anmerkungen und Statistiken einen groben Überblick über die EU-Gesetzgebung geben und illustrieren, welche (numerische) Bedeutung den konfliktreichen Fällen in der EU-Gesetzgebung zukommt.

II.2.1 Interessendissens in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der EU

Die Annahme von Interessendissens lässt sich mit den Tätigkeitsbereichen der EU begründen. Je nach Art der zu regelnden Politikbereiche könnten die Interessensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ausgeprägt sein und die Politikergebnisse können unterschiedliche Merkmale aufweisen. Zum einen könnte die Politik einen bestimmten Charakter haben, z. B. regulativ oder redistributiv, was eine Einigung in der Regel schwieriger macht als distributive Politik

(Lowi 1964). Zum anderen könnte die Regelung eines bestimmten Bereichs stark unterschiedliche nationale oder regionale Strukturen oder Kulturen betreffen, weswegen die Regelung auf einer unteren föderativen Ebene (regional, national) vorzuziehen wäre. Dies steht im Gegensatz zu Politikbereichen, in den starke Externalitäten eine Regelungen auf einer höheren Ebene (International) nötig machen und deshalb auch in den Augen der nationalen Regierungen an inter- oder supranationale Einheiten abgegeben werden sollten (Alesina et al. 2005).

In Bezug auf die US-amerikanische Policy-Analyse entwickelte Lowi (1964) ein Modell zur Klassifikation von Politiken. Sein - spieltheoretisch geprägter - Ansatzpunkt war, dass die Interaktion von politischen Akteuren dadurch gekennzeichnet ist, welche Erwartungen sie haben. Seine These ist, dass diese Erwartungen an das Ergebnis von Politikprozessen gekoppelt sind (Lowi 1964, 688). Er unterscheidet die Kategorien distributiv, regulativ und redistributiv, wobei er betont, dass langfristig gesehen alle Politiken redistributive Implikationen haben. Genauso könne man sagen, dass alle Politiken regulativen Charakter haben, weil sie zu einem gewissen Grad die private Entscheidungsfreiheit einschränken. Auch wenn also die Unterschiede im Ergebnis eher kurzfristig bestehen, argumentiert Lowi für ihre Gültigkeit, da auch die Orientierung der Politiker kurzfristig sei. Die drei Politik-Kategorien bezeichnet Lowi als „Machtarenen“ (Lowi 1964, 691). Tabelle II.1 gibt einen Überblick über Lowis Einschätzung der Interessenlagen in den Arenen sowie seine Erwartung im Hinblick auf politische Ergebnisse.

Arena	Kennzeichen	Interessen	Politische Ergebnisse
Distributiv	Allokiert Ressourcen an Individuen oder Kollektive, (bei diffuser Ressourcengenerierung) - schafft „Gewinner“, während „Verlierer“ nur schwer bestimmbar	Wenig Konflikte, bzw. vereinbare Interessen	„Gegenseitige Nicht-einmischung“ der Gruppen, Paketlösungen, stabil
Regulativ	Reguliert die Interaktion von privaten Gruppen, redistributive Konsequenzen zunächst unklar	Unterschiedlich (Pluralistisch)	Verschiedene Koalitionen möglich, instabil
Redistributiv	Allokiert Ressourcen an gesellschaftliche Klassen durch Umverteilung - d. h. Logik des Null-Summen-Spiels „Gewinner“ und „Verlierer“ klar zu bestimmen	Konfliktär, ideologisch	Sehr stabil; Veränderungen zuungunsten mächtiger Interessen kaum möglich

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Lowi 1964, 713.

Tabelle II.1: Politikarenen und erwartete Interessenlage nach Lowi

Prinzipiell muss man in allen drei Arenen von unterschiedlichen Interessen der Akteure ausgehen, jedoch sind diese in distributiven Fragen sehr leicht miteinander vereinbar. Bei regulativen und redistributiven Politiken ist dagegen mehr Konflikt zu erwarten. In regulativen Fragen bestehen laut Lowi mehr Lösungsmöglichkeiten, weil die Konflikte in der Regel nicht ideologisch geprägt und damit verschiedene Koalitionen möglich seien. In dieser Arena seien daher Entscheidungen mit wechselnden Mehrheiten zu erwarten. Redistributive Politiken hingegen stellen ein Problem dar, das nicht einvernehmlich gelöst werden kann, sondern zugunsten der regierenden Mehrheit.

In Bezug auf die EU stellt sich die Frage, in welcher Arena die europäischen Politiken stattfinden. Die Übersichtstabelle am Ende dieses Abschnitts (Tabelle II.3) wendet Lowis Klassifikation auf die EU-Tätigkeitsbereiche an. In der Literatur sind die Klassifikationen der EU-Bereiche nach Lowi unterschiedlich. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass die Kategorie der distributiven Politiken heutzutage nicht mehr relevant sei (Jachtenfuchs 2006, 167) - demgemäß müssen die EU-Politiken regulativen oder redistributiven Charakter haben. Dagegen hat Pollock (2000) die Wissenschafts- (z. B. Rahmenprogramme), Bildungs- (SOCRATES, ERASMUS) und Kulturförderung der EU (MEDIA) als distributive Politik identifiziert. Darüber hinaus gibt es meiner Ansicht nach auch Gründe, die gemeinsame Handelspolitik der EU als distributiv einzustufen, weil sie den Händlern für manche Produkte bestimmte Abnahmepreise sichert bzw. den internen Handel durch protektionistische Maßnahmen schützt, während die „Verlierer“ der Handelspolitik außerhalb der EU und damit im Diffusen bleiben. Klassische redistributive Politiken in der EU sind die Agrar- und Regionalpolitik. Die meisten EU-Politikbereiche sind somit regulative Politik (Majone 1996, 2002). Die Klassifikation bietet keine Möglichkeit, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder die Justiz- und Innenpolitik einzuordnen (Jachtenfuchs 2006, 167). Insgesamt wird deutlich, dass die EU in sehr vielen regulativen oder redistributiven Politiken tätig ist, für die nach dieser Kategorisierung heterogene Interessenlagen erwartet werden.

Eine andere Argumentation findet sich in der polit-ökonomischen Literatur. Die Kompetenzverteilung in Mehrebenensystemen soll demnach zwei Kriterien folgen: einerseits inwiefern in einem Politikbereich externe Effekte oder Größenvorteile (sog. „economies of scale“) auftreten, andererseits wie stark die Heterogenität der

Präferenzen auf einer höheren Ebene wird. Ein klassisches Beispiel für externe Effekte ist der Umweltbereich: Da Umweltverschmutzung nicht an Landesgrenzen Halt macht, bringt die Verständigung auf Schutzstandards umso mehr, je größer der geographische Rahmen ausfällt, für den Vereinbarungen getroffen werden. Größenvorteile können vor allem im gemeinsamen Binnenmarkt und im Außenhandel genutzt werden. Stark unterschiedliche Positionen zwischen den Ländern oder Regionen sind beispielsweise im Kultur- und Bildungsbereich zu erwarten. Daraus folgt in der Theorie die Empfehlung, dass ein Politikbereich dann zur Regelung an die EU verwiesen werden sollte, wenn er Externalitäten oder Größenvorteile aufweist und die Interessengegensätze eher gering sind (Alesina et al. 2005). Tabelle II.2 stellt für die Bereiche die empfohlenen Regelungsebenen zusammen.

Politikbereich	Externalitäten/ Größenvorteile	Interessen- gegensätze	Empfohlene Regelungsebene
(1) Außenhandel	Hoch	Gering	EU / Global
(2) Binnenmarkt	Hoch	Gering	EU/ Global
(3) Währungs- und Steuerpolitik	Mittel/ Hoch	(unklar)	National/ EU
(4) Bildung, Forschung, Kultur	Gering	Stark	Lokal/ National
(5) Umwelt	Mittel/ Hoch	Stark	National/ EU/ Global
(6) Sektorale Wirtschaftspolitik	Gering	Stark	National
(7) Unternehmens- und Wettbewerbspolitik	Hoch	(unklar)	EU/ Global
(8) Außenpolitik	Mittel/ Hoch	Gering	National/ EU
(9) Inneres und Soziales	Gemischt	Stark	Lokal/ National

Quelle: Alesina et al. 2005, 284.

Tabelle II.2: Empfohlene Regelungsebene aus polit-ökonomischer Perspektive

Es zeigt sich, dass die EU in vielen Bereichen tätig ist, die nach den Argumenten des Fiskalföderalismus nicht auf supranationaler Ebene geregelt werden sollten. Demnach kann auch nach diesem Ansatz für eine ganze Reihe von Politikbereichen Interessendissens erwartet werden.

Tabelle II.3 fasst beide Prognosen für Interessendissens noch einmal im Überblick zusammen. Sie kommen zu durchaus unterschiedlichen Vorhersagen. Deutlich wird jedoch, dass in nahezu jedem Politikbereich, in dem die EU tätig ist - ausgenommen der Außenhandel und evtl. die Außenpolitik - nach der Argumentation mindestens eines Ansatzes eine heterogene Interessenlage der Mitgliedstaaten erwartet werden kann. Insbesondere wird Interessendissens für die redistributiven Politiken Landwirtschaft und Regionales erwartet sowie für die sek-

toralen Wirtschaftspolitiken, wie Energie und Verkehr. Auch für die Umweltpolitik sowie Gesundheits- und Sozialpolitik werden in jedem Fall Konflikte erwartet.

Politikbereiche	Politikarenen	Regelungsebene	Interessendissens
Quelle: Alesina et al. 2005	nach Lowi 1964, Klassifikation: Pollack 2000, eigene	aus polit-ökonom. Sicht, nach Alesina et al. 2005	Erwartet nach Lowi / nach Alesina et al.
(1) Außenhandel	distributiv	EU/ Global	nein / nein
(2) Binnenmarkt	regulativ	EU/ Global	ja / nein
(3a) Wirtschafts- u. Währungspolitik	regulativ	National/ EU	ja / unklar
(3b) Steuern (Harmonisierung)	regulativ	National/ EU	ja / unklar
(4) Bildung, Forschung, Kultur	distributiv	Lokal/ National	nein / ja
(5) Umwelt	regulativ	National/ EU/ Global	ja / ja
(6a) Landwirtschaft und Fischerei	redistributiv	National	ja / ja
(6b) Energie	regulativ	National	ja / ja
(6c) Transport	regulativ	National	ja / ja
(7) Unternehmens- und Wettbewerbspolitik	regulativ	EU/ Global	ja / unklar
(8) Außenpolitik	unklar	National/ EU	unklar / nein
(9a) Justiz und Inneres	unklar	Lokal/ National	unklar / ja
(9b) Gesundheit, Soziales, Beschäftigung	regulativ	Lokal/ National	ja / ja
(9c) Regionalpolitik	redistributiv	Lokal/ National	ja / ja

Tabelle II.3: Prognosen für Interessendissens der Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Politikbereichen

II.2.2 Systematik der Rechtsinstrumente: Die besondere Stellung der Richtlinien

Bei der Untersuchung der europäischen Gesetzgebung ist es eine sinnvolle analytische Einschränkung, sich auf die für die Mitgliedstaaten bindende Gesetzgebung zu beschränken, da sie eindeutig Relevanz für das Handeln nationaler Regierungen und Verwaltungen hat, während dies für nicht-bindende Beschlüsse nicht direkt zu vermuten ist. Bindende Rechtsakte, die in der EU verabschiedet werden, können drei verschiedene Formen annehmen: Als Instrumente stehen Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen (Beschlüsse) zur Verfügung. Sie sind jeweils für unterschiedliche Anwendungsfälle gedacht und unterscheiden sich auch in ihrer Wirkung auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Verordnungen und

Richtlinien sind dazu gedacht, generelle Sachverhalte zu regeln, während Entscheidungen bei spezifischen Fragen zur Anwendung kommen (Raworth 1993, 17). Häufig sind dies Durchführungsbestimmungen, die selten politisch brisante Fragen regeln. Entscheidungen und Verordnungen sind direkt im nationalen Recht anwendbar, wohingegen Richtlinien der Umsetzung in nationales Recht bedürfen.

Gerade diese Implementation macht Richtlinien zu den am meisten beachteten Forschungsgegenständen der EU-Gesetzgebung (Siedentopf/ Ziller 1988; Mastenbroek 2003; Falkner et al. 2005; Prechal 2005; König/Luetgert 2009). Richtlinien werden "besonders bei solchen Fragen eingesetzt, wo das existierende nationale Recht sehr komplex und umfassend ist und angepasst werden muss, um es mit den europäischen Verträgen in Einklang zu bringen" (Prechal, 2005, 3, eigene Übersetzung). Neben der Rechtsangleichung werden Richtlinien häufig für die Liberalisierung oder (De)Regulierung von Märkten eingesetzt (Prechal 2005, 4). Das Instrument der Richtlinie arbeitet häufig mit Rahmenvorgaben, die spezifisch in den Ländern ausgestaltet werden können. Die Ausgangslage der Richtlinien mit unterschiedlichen nationalen Standards impliziert, dass für Richtlinien Interessensdissens zwischen den Mitgliedstaaten erwartet werden kann. Rein von diesen unterschiedlichen Merkmalen der Rechtsinstrumente her, darf man erwarten, dass häufig Richtlinienvorschläge sich als konfliktreiche Gesetzesvorhaben herausstellen.

II.2.3 Medienberichterstattung über kontroverse EU-Gesetzgebung

Eine Auswertung der Medienberichterstattung kann Anhaltspunkte dafür geben, wie häufig Gesetzesvorhaben sich tatsächlich als konfliktreich herausstellen. Dies beruht auf der Annahme, dass einem Gesetzesvorhaben größere Bedeutung beigemessen wird, wenn Interessendivergenzen vorliegen. Nicht nur die Gesetzgebungsakteure, sondern auch die Öffentlichkeit müssten den Entscheidungsprozess dann mit mehr Aufmerksamkeit verfolgen.

Aber welches Medium eignet sich für eine Auswertung? Eine weitergehende Berichterstattung über europäische Gesetzgebung findet in der Regel in nationalen Medien kaum statt. Hier werden vor allem jene EU-Entscheidungen von besonderem Belang für den Mitgliedstaat hervorgehoben, meist dominieren dabei

die „großen Entscheidungen“ über institutionelle Reformen und die Themen konkurrieren zudem mit der nationalen Politik. Europäische Medien haben sich jedoch bislang auch kaum etabliert. In jüngster Zeit bieten die Internetdienste *EuObserver* und *EurActiv* EU-Nachrichten an. Die Nachrichtenagentur *Agence Europe*, die zum Zweck der Berichterstattung über die europäische Integration bzw. die EU gegründet wurde, existiert dagegen bereits seit vielen Jahren. Eine Recherche in den Archiven ihres „Daily Bulletin“, das für die Jahre seit 1995 elektronisch zur Verfügung gestellt wird, soll hier einen kurzen Überblick über kontroverse Vorschläge der EU-Gesetzgebung geben. Tabelle II.4 zeigt das Ergebnis einer sehr eng gefassten Suchanfrage,³ das bereits eine Berichterstattung über 81 kontroverse Gesetzesvorhaben dokumentiert.

Dabei wurde in der Analyse darauf geachtet, nur solche Textpassagen auszuwerten, die klar auf einen Dissens zwischen den Mitgliedstaaten hinweisen. Die Festlegung auf den ausdrücklichen Hinweis auf den Dissens ist eine strengere Suchweise als im „Decision Making in the European Union (DEU)“-Projekt, das alle Vorhaben einschloss, für die in *Agence Europe* eine wenigstens fünfzeilige Meldung vorlag (Thomson/Stokman 2006, 28).

Es zeigt sich, dass Richtlinien mit Abstand die am stärksten umstrittenen Gesetzgebungsinstrumente sind. Diese bestätigt die im vorigen Abschnitt formulierte Erwartung. Für den erfassten Zeitraum von acht Jahren wurde über 53 umstrittene Richtlinien berichtet. Dieses Ergebnis ist umso interessanter, wenn man es in Bezug zur Anzahl der Rechtsakte setzt. Der Vergleich zeigt, dass Richtlinien nur gute zehn Prozent des Gesamtvolumens betragen (vgl. Tabelle II.5 in Abschnitt II.2.4), aber zwei Drittel der Konflikte bei diesem Instrument auftreten. Rund ein weiteres Drittel der Konflikte bezieht sich auf Verordnungen. Entscheidungen werden dagegen - wie erwartet - praktisch nicht als konfliktreich gemeldet.

³ Gesucht wurde mit Hilfe des Umgebungsparameters „WITHIN/30“, der Texte dann in die Ergebnisliste übernimmt, wenn sie zwei genannte Suchbegriffe im Abstand von maximal 30 Wörtern enthalten. Folgende Begriffspaare wurden verwendet: „directive“ und „controversial“, „directive“ und „contested“ sowie „directive“ und das trunkierte „dispute*“, um sowohl „disputed“ als auch „in dispute“ abzudecken. Die beiden anderen bindenden Rechtsetzungsinstrumente neben der Richtlinie („directive“), Verordnungen und Entscheidungen, „regulation“ und „decision“ wurden ebenfalls mit den verschiedenen Adjektiven kombiniert. Insgesamt wurden Fundstellen für den Zeitraum von Januar 1995 bis einschließlich Januar 2003 ausgewertet. Die Begrenzung auf diesen Zeitraum dient dem Vergleich mit dem Datensatz von König et al. 2006, der für die numerische Auswertung der EU-Gesetzgebung im folgenden Abschnitt verwendet wurde.

		Richtlinien			Verordnungen			Entsch. /Beschl.		
		COD	CNS	And.	COD	CNS	And.	COD	CNS	And.
(1) Außenhandel	2					1	1			
(2) Binnenmarkt	13	11			1					1
(3) Währungs- und Steuerpolitik										
(3a) Wirtschafts- und Währungspolitik	0									
(3b) Steuern (Harmonisierung)	5		4		1					
(4) Bildung, Forschung, Kultur	2	1					1			
(5) Umwelt	6	2	2	1	1					
(6) Sektorale Wirtschaftspolitik										
(6a) Landwirtschaft und Fischerei	10		2			5	2			1
(6b) Energie										
(6c) Transport	16	5		3	3	2	2			1
(7) Unternehmens- und Wettbewerbspolitik	12	9		3						
(8) Außenpolitik	1						1			
(9) Inneres und Soziales										
(9a) Justiz und Inneres	3	1		1		1				
(9b) Gesundheit, Soziales, Beschäftigung	9	6		2	1					
(9c) Regionalpolitik	0									
(Allgemeines)	2				1	1				
Summe	81	35	8	10	8	10	7	0	0	3

Quelle: Agence Europe 1995-2003, eigene Zusammenstellung.

Tabelle II.4: Kontroverse EU-Gesetzgebung in der Medienberichterstattung

Weiter zeigt sich deutlich, dass in einigen Politikbereichen offensichtlich häufig Interessendissens auftritt. Als besonders kontrovers erscheint Gesetzgebung für die Energie- und Verkehrspolitik, den Binnenmarkt sowie die Unternehmens- und Wettbewerbspolitik. Auch Landwirtschaft, Gesundheit (inklusive Verbraucherschutz), Umwelt und Steuern werden kontrovers diskutiert. Für die Außenhandelspolitik, Bildung und Forschung, Außenpolitik und Regionalpolitik sind dagegen praktisch keine Konflikte öffentlich belegt.

Die größte Überraschung vor dem Hintergrund der theoretischen Erwartungen dürfte die Regionalpolitik sein. Dass kein Konflikt in der Gesetzgebung auftaucht, ist vermutlich damit zu erklären, dass Budget-Streitigkeiten für diesen Bereich im Wesentlichen bei europäischen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs beigelegt werden müssen.

Nach den theoretischen Erwartungen war nicht ganz klar, wie es sich mit dem Interessendissens für den Binnenmarkt bzw. die Unternehmens- und Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene verhält. Aufgrund ihres regulativen Charakters kann durchaus Konflikt erwartet werden (Lowi 1964), während nach dem fiskalföderalistischen Ansatz unklar war, wie es sich mit der Interessenkonstel-

lation verhält. Danach war nur klar, dass eine Regelung dieser Bereiche auf EU-Ebene aufgrund von zu erwartenden Größenvorteilen Sinn ergibt. Die illustrative Auswertung der Pressemeldungen deutet daraufhin, dass hier doch auch deutliche Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten auftreten.

Schließlich zeigt die Übersicht auch, dass bei den konfliktreichen Fällen, das Mitentscheidungsverfahren am bedeutendsten ist. Bei 53 Prozent der in der Recherche ermittelten kontroversen Fälle kommt das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung. Dabei wurde, wie bereits erwähnt, in der Analyse darauf geachtet, nur solche Textpassagen auszuwerten, die klar auf einen Dissens zwischen den Mitgliedstaaten hinweisen. Der Konfliktreichtum der in der Tabelle II.4 dargestellten Verfahren kommt also nicht aufgrund eines Dissenses zwischen Rat und EP in der Gesetzgebung zustande. Die Feststellung weist vielmehr darauf hin, dass Vorhaben, die im Rat konfliktreich sind, häufig gleichzeitig in inter-institutionellen Verfahren stattfinden.

Nicht nur im Hinblick auf den Politikbereich, sondern auch, was das Rechtsinstrument und das Gesetzgebungsverfahren angeht, stellt sich die Dienstleistungsrichtlinie als ein typisches Beispiel konfliktreicher EU-Gesetzgebung dar. Inwiefern auch der über die Dienstleistungsrichtlinie ausgetragene Konflikt einen typischen Konflikt darstellt, der so auch für andere Vorhaben, beispielsweise Liberalisierungsfragen, gilt, wird in Kapitel IV untersucht.

II.2.4 Überblick über die Gesetzgebung

Ein quantitativer Überblick über die EU-Gesetzgebung soll illustrieren, welche (numerische) Bedeutung den konfliktreichen Fällen in der EU-Gesetzgebung zukommt. Die Daten sind dabei für den Zeitraum bis 2003 verfügbar. Damit wird die Situation vor der Erweiterung der EU im Jahre 2004 erfasst. Dies ist jedoch für diese Übersicht nicht relevant, da durch die Erweiterung vor allem Auswirkungen auf die Interessenlage der Mitgliedstaaten erwartet werden, während Änderungen der Bestimmungen über Gesetzgebungsverfahren oder Entscheidungsregeln nicht durch Erweiterungen eintreten, sondern durch institutionelle Reformen. Daher gibt dieses Teilkapitel auch einen Überblick über die historische Entwicklung der

institutionellen Bestimmungen einschließlich der jüngsten Änderungen durch den Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

Die Zusammenstellung der tatsächlichen Anzahl der Gesetzesvorhaben in Tabelle II.5 zeigt, wie sich die Verfahren und Instrumente quantitativ auf die einzelnen Politikbereiche verteilen. Insgesamt werden seit Mitte der 1990er Jahre um die 330 Gesetzesvorhaben pro Jahr eingebracht. Zwar schwankt die Zahl etwas von Jahr zu Jahr, jedoch ohne erkennbaren Zusammenhang zu großen Ereignissen in dem abgebildeten Zeitraum wie die Vertragsreformverhandlungen der Jahre 1996/97 oder 2000. Seit Mitte der 1980er Jahre bis in die frühen 1990er Jahre war eine gesteigerte Gesetzgebungstätigkeit verzeichnet worden, um den Binnenmarkt zu implementieren, der zum 1. Januar 1993 realisiert wurde. Seitdem jedoch scheint die Tätigkeit der EU sich auf einem konstanten Niveau zu bewegen.

Mehr als die Hälfte der Vorhaben sind Verordnungen, 35 Prozent Entscheidungen und gute zehn Prozent Richtlinien. Bei weitem die meisten Rechtsakte - etwa ein Drittel - werden im Bereich der Außenhandelspolitik eingebracht, allerdings sind die meisten von ihnen spezifische Durchführungsbestimmungen (in Form von Beschlüssen oder Entscheidungen sowie Verordnungen). Ein weiterer großer Teil der Gesetzgebung findet im Bereich Landwirtschaft und Fischerei statt (30 Prozent), wo vorwiegend Verordnungen zum Einsatz kommen. Die Binnenmarktpolitik hat ebenfalls eine große quantitative Bedeutung. Gleichzeitig fällt ein großer Anteil der Richtlinien in diesen Politikbereich.

	Beschluss /Entscheidung	Verordnung	Richtlinie	Summe
Alle Sektoren	933	1398	299	2630
(1) Außenhandel	462	388	1	851
(2) Binnenmarkt (Freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr)	79	229	100	408
(3) Währungs- und Steuerpolitik				
(3a) Wirtschafts- und Währungspolitik	9	21	1	31
(3b) Steuern (Harmonisierung)	88	0	15	103
(4) Bildung, Forschung, Kultur	16	0	0	16
(5) Umwelt	30	11	27	68
(6) Sektorale Wirtschaftspolitik				
(6a) Landwirtschaft und Fischerei	132	588	61	781
(6b) Energie	30	11	6	47
(6c) Transport	14	23	38	75
(7) Unternehmens- und Wettbewerbspolitik	5	10	7	22
(8) Außenpolitik	1	24	0	25
(9) Inneres und Soziales				
(9a) Justiz und Inneres	13	7	9	29
(9b) Gesundheit, Soziales, Beschäftigung	19	16	32	67
(9c) Regionalpolitik	3	10	0	13
(Allgemeine Angelegenheiten)	32	60	2	94
<i>Summe Mitentscheidungsverfahren</i>	<i>267</i>	<i>129</i>	<i>154</i>	<i>550</i>
<i>Summe Konsultationsverfahren⁴</i>	<i>592</i>	<i>1224</i>	<i>132</i>	<i>1948</i>

Quelle: König et al. 2006 für den Zeitraum Jan. 1995 bis Jan. 2003.⁵ Eingebachte Verfahren nach Politikbereichen (CELEX5-Klassifikation auf die Einteilung von Alesina et al. 2005 angewandt).

Tabelle II.5: Gesetzesvorhaben nach Instrument und Verfahren in einzelnen Politikbereichen

Nahezu alle Entscheidungen, die mit Beteiligung des EP getroffen werden, laufen heute unter dem Konsultations- oder Mitentscheidungsverfahren, wobei das Mitentscheidungsverfahren auch in dieser Statistik deutlich an Bedeutung im Vergleich zum Konsultationsverfahren in den letzten Jahren gewonnen hat.

Art. 289 des seit kurzem in Kraft getretenen AEUV schreibt vor, dass Rechtsakte von Rat und Europäischem Parlament (EP) gemeinsam entschieden

⁴ Inkl. der Verfahren ohne EP-Beteiligung, die in etwa ca. 50% des Gesetzgebungsaufkommens ausmachen (keine getrennte Erhebung aus CELEX).

⁵ Der Datensatz von König et al. 2006 bietet den Vorteil einer kreuzvalidierten quantitativen Erfassung der EU-Gesetzgebung, da er aus den Datenbanken CELEX und Prelex zusammengestellt wurde. Er liegt bis Januar 2003 vor. Der Zeitraum ab 1995 wurde gewählt, um eine Vergleichbarkeit mit Tabelle II.4 herzustellen.

werden sollen.⁶ Die heutigen *Gesetzgebungsverfahren* der EU wurden faktisch seit der ersten Direktwahl des EP im Jahre 1979 entwickelt. Die EU ist dabei vergleichbar mit Zwei-Kammer-Systemen in föderalen Staaten, z. B. dem US-Kongress oder den deutschen Kammern Bundestag und Bundesrat (Tsebelis/Money 1997): Im politischen System der EU ist das EP die Volksvertretung und der Rat der EU die Vertretung der Mitgliedstaaten. Während jedoch in bikameralen Systemen die Volksvertretung mindestens gleichberechtigt ist oder mehr Rechte als die Staatenkammer hat, ist dies in der EU genau umgekehrt. Die über die Zeit entwickelten Verfahren der Zustimmung, Zusammenarbeit oder Mitentscheidung unterscheiden sich durch die unterschiedlichen Beteiligungsrechte des EP, die das Parlament nur im besten Fall - dem Mitentscheidungsverfahren - zu einem gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat machen (vgl. für Geschichte und Beschreibung der Verfahren Hix 2005, 76ff., 99ff.).

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 hat die Beteiligung des EP an der Gesetzgebung durch alle Vertragsreformen zugenommen. Betrachtet man die ganze Entwicklung, dominierte das Konsultationsverfahren lange das Bild. Unter dem Konsultationsverfahren bis heute verblieben sind die Agrarpolitik sowie Steuerfragen. Mit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon (der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat) ist absehbar, dass das Mitentscheidungsverfahren zum ersten Mal auf mehr Vertragsartikel anwendbar sein wird als das Konsultationsverfahren. Es wird künftig als Standard-Gesetzgebungsverfahren zum Einsatz kommen und erhält damit zentrale Bedeutung. Damit kommt eine Entwicklung zu ihrem vorläufigen Abschluss, an deren Ende nun die schrittweise Einbeziehung des EP in die Gesetzgebung zu einer Gleichberechtigung der beiden Kammern führt. Das Mitentscheidungsverfahren spielt bei der Regelung des Binnenmarkts, der Wettbewerbspolitik, Transport- und Verkehrspolitik oder auch Umweltfragen eine Rolle.

Während zu Beginn der europäischen Integration im Rat alles einstimmig entschieden werden musste, gilt heute für den größten Teil der Gesetzgebung, dass Beschlüsse im Rat mit *qualifizierter Mehrheit* (QM) gefasst werden müssen. In der Einstimmigkeit verblieben sind bis heute die Bereiche der Außenpolitik, der

⁶ Der AEUV ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wird der bisherige EG-Vertrag so bezeichnet. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon schrieb Art. 249 EGV lediglich für Richtlinien vor, dass sie mit Beteiligung des EP verabschiedet werden sollen.

Steuerharmonisierung oder der sozialen Sicherheit. Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Trend zu QM-Entscheidungen noch verstärkt. Künftig sehen in etwa 80 Prozent der Vertragsgrundlagen die Anwendung der qualifizierten Mehrheit vor. Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit gibt es theoretisch bereits seit den 1960er Jahren im Rat, praktische Relevanz haben sie erst sehr viel später, in den 1990er Jahren, erlangt. Seit 1995 sind auch Ratsprotokolle verfügbar, die Dokumentationen des Abstimmungsverhaltens der Mitgliedstaaten enthalten. Aus ihnen wird ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten Rechtsakte häufig mit großem Konsens beschließen.

Der Vergleich zeigt, dass Richtlinien nur gute zehn Prozent des Gesamtvolumens betragen, aber zwei Drittel der Konflikte bei diesem Instrument auftreten (vgl. Tabelle II.4 in Abschnitt II.2.3). Bezogen auf die Politikbereiche treten die meisten Konflikte in der Energie- und Verkehrspolitik, der Binnenmarktpolitik sowie der Unternehmens- und Wettbewerbspolitik auf. Auch Landwirtschaft, Gesundheit (inklusive Verbraucherschutz), Umwelt und Steuern werden kontrovers diskutiert. Dies sind auch die Politikbereiche, die rein quantitativ betrachtet eine größere Rolle spielen.⁷

Im Hinblick auf die Untersuchung von Entscheidungsprozessen in der EU heißt dies, dass der überwiegende Teil der EU-Gesetzgebung wenig kontrovers zwischen den Mitgliedstaaten sein dürfte. Dies erklärt wiederum auch, warum in so vielen Fällen die Regierungen die Rechtsakte mit großem Konsens beschließen können. Tatsächlich ist der Teil der Gesetzgebung, für den konfliktreiche Verfahren erwartet werden können, recht überschaubar. Für diesen Teil der EU-Gesetzgebung steht die Dienstleistungsrichtlinie, deren Entscheidungsprozess im Zentrum dieser Arbeit steht.

⁷ Bis auf die Unternehmens- und Wettbewerbspolitik, die in der quantitativen Übersicht nur einen sehr kleinen Teil ausmacht. Dies kann jedoch zum Teil auch ein Effekt leicht unterschiedlicher Kodierungen der Politikbereichszuordnungen sein.

Kapitel III

Datenerhebung: Die Messung der Akteurspositionen und weiterer Variablen

Ein konfliktreiches Gesetzesvorhaben, die Dienstleistungsrichtlinie, steht im Zentrum dieser Untersuchung. Wie stellen sich die Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten dar? Sind sie sehr spezifisch oder ähneln die Konflikte den Interessenkonstellationen, die man auch für andere Gesetzesvorhaben erwarten könnte? Gibt es Anzeichen dafür, dass die Erweiterung die Interessenlage noch heterogener gemacht hat? Und was lässt sich angesichts der Interessenverteilung für die Konfliktlösung schließen? Welche Lösungen sind möglich?

Diese Fragen legen ein Akteursverständnis nahe, dass davon ausgeht, dass politische Akteure bestimmte Interessen haben. Sie können als rational handelnde Akteure angesehen werden, d.h. ihre primäre Handlungsorientierung besteht darin, ihre Interessen zu realisieren (u. a. Arrow 1951, Coleman 1990, Dunleavy 1991). Das stellt natürlich eine Vereinfachung dar, denn Akteure können sich irren oder die Konsequenzen ihres Handelns falsch einschätzen. Auch stellt sich die Frage, worin sich die Interessen der Akteure begründen. Hier wird angenommen, dass das, was die Akteure hauptsächlich motiviert, der Wunsch ist, bestimmte Politikinhalt (sog. Idealpositionen) durchzusetzen („policy-seeking“, Lipset/Rokkan 1967, Axelrod 1970, de Swaan 1973, McKelvey/Schofield 1986, 1987, van Deemen 1991, Laver/Budge 1992, Laver/Shepsle 1996).⁸ Danach streben sie im Rahmen der Möglichkeiten, die sie innerhalb des Entscheidungsprozesses haben. Ihr Handeln wird also von verschiedenen Institutionen geprägt (vgl. Shepsle/Weingast 1981, Plott 1991).

Die Datenerhebung⁹ für eine Fallstudie muss dem Anspruch genügen, ein möglichst vollständiges Bild des Falles zu erzeugen so dass die Datenlage valide Aussagen ermöglicht (van Evera 1997, 79).

Die Theorie der räumlichen Politikanalyse (z. B. Downs 1957, Hinich/Munger 1997, Tsebelis 2002), die dem hier gewählten Forschungsdesign zugrun-

⁸ Dies kann im Gegensatz zur Motivation der Stimmenmaximierung bzw. zur Erringung oder zum Erhalt eines öffentlichen Amtes stehen bzw. können die Motivationen auch gleichzeitig vorliegen (vote- bzw. office-seeking, vgl. für einen Überblick Müller/Ström 1999).

⁹ Die Daten wurden unter der Leitung von Prof. Thomas König erhoben.

de liegt, geht von den geschilderten Grundannahmen rational handelnder Akteure aus und ermöglicht eine strukturierte, umfassende empirische Herangehensweise. Ziel ist es, die Positionen der Akteure zu den einzelnen Themen zu kennen und sie in einem sog. Themenraum verorten zu können. Die zentrale Vorarbeit zur Erhebung der Akteurspositionen ist damit die systematische Erfassung des Themenraums. Themen, die in die Erhebung miteinbezogen werden sollen, sind solche, die zwischen den beteiligten Akteuren politisch umstritten sind. Dies sind Themen, für die mindestens zwei Alternativen diskutiert werden, die sich substantiell unterscheiden. Für jedes Thema wird damit je ein Raum „aufgespannt“, eine Dimension, entlang dieser sich die diskutierten Alternativen verorten lassen. Ein intuitives Beispiel ist die Höhe eines Budgets. In diesem Fall wäre der Themenraum sogar kontinuierlich, weil theoretisch jeder Wert auf der Skala von einem Akteur als Position eingenommen werden könnte. Häufig handelt es sich bei Themenräumen jedoch um ordinale Skalen: diskrete Alternativen, die jedoch in einer klaren Rangfolge angeordnet werden können. Dies ist auch bei der Dienstleistungsrichtlinie der Fall.

Diese Arbeit hat dabei den Vorteil, dass sie die Akteurspositionen komplett erhebt, d. h. sie umfasst die Positionen aller relevanten Akteure im Prozess zu allen diskutierten Themen der Dienstleistungsrichtlinie. Dieses Vorgehen wurde erstmals so für den Datensatz „Decision-Making in the European Union“ (Thomson/Stokman 2006) praktiziert.

Die Datenerhebung umfasst neben den Akteurspositionen auch weitere Variablen wie die Institutionen, die den Entscheidungsprozess regulieren und die den Akteuren bestimmte Machtressourcen geben, sowie die Salienzen, die die Akteure mit ihren Interessen verbinden. Diese Datenlage ermöglicht eine vergleichende Überprüfung verschiedener Modelle der EU-Gesetzgebung (siehe dazu Kapitel V.)

III.1 Die konfliktreichen Themen: Erhebung und räumliche Darstellung

Wichtig für die Erhebung des Themenraums ist es zunächst, zu erkennen, dass es einen Unterschied in der Betrachtung rein rechtlicher Neuerungen und der poli-

tischen Kontroverse gibt. Für die Verhandlungen im Rat und damit auch für unsere Datenerhebung sind die politischen Konflikte entscheidend.

Aus rechtlicher Sicht steht der Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt im Gegensatz zur üblichen „sektor- sparten-, typen-, gruppen- oder tätigkeitsfeldspezifische[n] Ausrichtung“ der EU-Gesetzgebung (Böhret et al. 2005, 93), weil er als horizontales Regelungskonzept gestaltet, das alle Dienstleistungstätigkeiten erfassen soll. Er umfasst Bestimmungen für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern sowie für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen, d. h. für die Fälle, in denen Dienstleistungen ohne Niederlassung des Erbringers in dem jeweiligen Mitgliedstaat erfolgen sollen. Diese Bestimmungen zielen nicht nur auf die Umsetzung eines diskriminierungsfreien Binnenmarkts für Dienstleistungen ab, sondern zu diesem Zweck auch auf eine umfassende Harmonisierung der Verwaltungsprozeduren (z. B. Genehmigungs- und Kontrollverfahren) in den Mitgliedstaaten. Folgende Aspekte erscheinen aus rechtlicher Sicht besonders bemerkenswert (vgl. für die folgende Darstellung Böhret et al. 2005, 93ff.):

- Überprüfung der nationalen Rechtsordnungen: Zum ersten Mal werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Rechtsordnungen auf diskriminierende Anforderungen an Dienstleistungserbringer zu prüfen und Rechenschaft darüber abzulegen.
- Dynamisches Konzept: Mit der Richtlinie soll die Harmonisierung nicht abschließend geregelt sein, sondern explizit die Möglichkeit für Anschlussgesetzgebung geschaffen werden.
- Die Etablierung des Herkunftslandprinzips als Regelfall für grenzüberschreitende Dienstleistungen erfordert, da Genehmigung und Kontrolle des Dienstleistungserbringers im Herkunftsland stattfinden soll, eine enge Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.
- Rechte der Dienstleistungsempfänger: Erstmals werden diese sekundärrechtlich festgehalten.
- Verwaltungsvereinfachung: Die Richtlinie etabliert nicht nur vereinfachte Verfahren für die Antragsteller, sondern regelt auch detailliert das Genehmigungsverfahren.

In politischer Hinsicht konzentrierten sich die Konflikte dagegen vor allem auf drei Hauptthemen:

- Generelle Anwendung des Herkunftslandprinzips bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, das die extremste Form der Harmonisierung von Märkten darstellt, weil es vorschreibt, dass bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen der Erbringer sich an die Bestimmungen seines Herkunftslands halten muss und das Zielland ihm keine anderen Auflagen machen darf. Der EuGH wendet in seiner (einzelfallbezogenen) Rechtsprechung das Herkunftslandprinzip zur Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit seit Jahren an, allerdings erlaubt er Ausnahmen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die der Richtlinienvorschlag zunächst nicht vorsah. Der politische Konflikt bezieht sich jedoch nun nicht nur darauf, sondern auf die Anwendung des Herkunftslandprinzips als Regelfall.
- Anwendungsbereich: Das Novum der horizontalen Regelung wird kritisiert und stattdessen ein sektorspezifisches Vorgehen gefordert. Daher hätten einige Akteure (vor allem im EP) eine Rücknahme des Vorschlags durch die Kommission begrüßt. Alternativ setzen sie sich dafür ein, dass der Großteil der Debatte sich auf die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Richtlinie konzentriert. Dabei wird auch die Ausnahme von Dienstleistungssektoren gefordert, für die der EuGH bereits eine Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit festgestellt hat, wie Gesundheitsdienstleistungen.
- Entsendung von Arbeitnehmern: Im Zuge der Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften schlägt die Kommission vor, die Kontrollregimes für die Arbeitnehmerentsendung zu harmonisieren und die Kontrolle bei den Herkunftsländern anzusiedeln. Sowohl gegen eine Harmonisierung dieser Vorschriften als auch gegen die Herkunftslandkontrolle richtet sich der Protest.

Für die Erhebung des Themenraums kommt es daher weniger in Frage, juristische Ausführungen heranzuziehen. Gestützt auf die Annahme, dass politische Kontroversen in den Medien rezipiert werden, wurde eine Presserecherche durchgeführt. Für eine fundierte Berichterstattung über EU-Gesetzgebung ist der Nachrichtendienst *Agence Europe* am besten geeignet, da er eigens die für EU-bezogene Berichterstattung eingerichtet wurde. Für den Zeitraum von Januar 2004 bis September 2005¹⁰ konnten 31 Meldungen ausgewertet werden, die 23 Themen

¹⁰ Zum Zeitpunkt der Suche stand die Datenbank nur bis einschließlich 30. September 2005 zur Verfügung.

hervorbrachten, darunter betrafen 16 Themen allein den Anwendungsbereich der Richtlinie. Die Erfassung des Themenraums diente der Fragebogengestaltung für strukturierte Interviews, die mit Experten des Verhandlungsprozesses geführt wurden. Der Pre-Test des Fragebogens sowie die Angaben der Interviewten und die abschließende Validierung mit Hilfe von Dokumenten führten zu leichten Modifikationen des Themenraums wie der Hinzufügung bzw. Streichung von Alternativen oder Einzelthemen des Anwendungsbereichs. Der politische Themenraum wurde damit nicht durch die interviewten Experten erhoben, die auch die Positionen der Akteure benennen sollten, sondern unabhängig von der eigentlichen Datensammlung. Diese Vor-Standardisierung ermöglicht die Vergleichbarkeit der Interview-Angaben und verhindert, dass die interviewten Experten strategisch thematische Schwerpunkte legen.

Tabelle III.1 (am Ende des Abschnitts) beschreibt kurz alle erhobenen Themen der Dienstleistungsrichtlinie. Alle stellen ordinale Skalen dar, für die zwischen zwei und vier Alternativen diskutiert wurden. Beispielsweise beschreibt die Skala im Fall des ersten und wichtigsten Themas den Grad der Harmonisierung des Dienstleistungsmarktes, für den zu Beginn vier Alternativen diskutiert wurden (vgl. Abb. III.1).



Abbildung III.1: Skala am Beispiel des Themas „Regelung des Dienstleistungsverkehrs“ (Thema 1)

Dabei stellt der Kommissionsvorschlag die extreme Form der Harmonisierung des Marktes dar, indem er alle Barrieren im Dienstleistungsverkehr durch das Herkunftslandprinzip abschaffen will. Dieses Prinzip der „negativen Integration“ (Tinbergen 1954; Pinder 1968; Scharpf 1996) steht den mittleren Werten auf der Skala gegenüber, die verschiedene Formen der reglementierten Harmonisierung bzw. „positive Integration“ repräsentieren. Dies ist zunächst die zum Zeitpunkt der Formulierung bekannte Alternative der EP-Berichterstatterin Gebhardt, die den Ersatz durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung forderte, sowie als wie-

tere Alternative eine Einschränkung des Herkunftslandprinzips, wobei diese Forderungen zunächst kaum konkreter waren, als es auf einen eng umgrenzten Bereich anzuwenden. Eine Konkretisierung erfuhr dieser Punkt durch den Kompromissvorschlag von Evelyne Gebhardt im Binnenmarkt-Ausschuss (IMCO). Sie hatte vor der Ausschuss-Abstimmung vorgeschlagen, nur den Zugang zu Dienstleistungen dem Herkunftslandprinzip zu unterwerfen, deren Erbringung aber den Gesetzen des Ziellandes, war aber gegen den Vorschlag der ALDE-, EPP-ED- und UEN-Fraktionen unterlegen, das Herkunftslandprinzip prinzipiell beizubehalten, jedoch die Möglichkeiten seiner Einschränkung durch Präzisierung von Schutzklauseln weiter auszubauen.

Räumliche Modelle verlangen häufig einen *Referenzpunkt*, obwohl dessen Definition nicht immer eindeutig ist. Man kann ihn als den rechtlichen Zustand verstehen, der bestehen würde, falls der Gesetzgebungsvorschlag nicht verabschiedet wird. Gibt es bereits einen Rechtsakt auf EU-Ebene, der im Falle eines Scheiterns weiter gelten würde, so wäre dies der Referenzpunkt, der häufig als Status Quo (SQ) bezeichnet wird. Auch die Nichtexistenz eines europäischen Rechtsakts kann den SQ ausmachen. Rein rechtlich bedeutet dies häufig, dass unterschiedliche nationale Vorschriften gelten, und die Staaten unterschiedliche Referenzpunkte haben (Dimitrova/Steunenberg 2000). Eine solche Situation trifft für die Dienstleistungsrichtlinie zumindest teilweise zu. Gleichzeitig gibt es auch Einzelfragen, die schon durch bestehende Rechtsakte geregelt sind, wie zum Beispiel die Arbeitnehmerentsendung durch die Entsenderichtlinie. Um den SQ bestimmen zu können, wird für alle Fragen, für die noch keine europäische Regelung existiert, angenommen, dass der SQ auf dem Nullpunkt der Skala liegt. Im Beispiel von Thema 1 in Abb. III.1 entspricht dies dem Punkt ganz links auf der Skala, der mit „Ablehnung jeglicher Harmonisierung“ beschrieben ist. Die Annahme eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen SQ kann dadurch gerechtfertigt werden, dass die nationalen Unterschiede der Rechtsordnungen im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt seit Jahren zunehmend ausnivelliert werden. Durch die grundsätzliche Festlegung der Dienstleistungsfreiheit (als eine der vier Freiheiten im europäischen Binnenmarkt) in den europäischen Verträgen, kann der EuGH diese durch seine Rechtsprechung ausgestalten, was er faktisch in zunehmendem Maße tut (vgl. auch Alter 1998).

Nr.	Alternativen	Themenbeschreibung
1	4	Regelung des Dienstleistungsverkehrs: Herkunftslandprinzip (Art. 16)
2-17		Anwendungsbereich der Richtlinie (Art. 2, 17ff.): Die Erhebung erfasst 16 häufig genannte Themen. Für nahezu alle wurden 3 Alternativen diskutiert. (1) Komplette Ausnahme von der Richtlinie, (2) Ausnahme vom Herkunftslandprinzip, aber Anwendung anderer Bestimmungen zu Verwaltungszusammenarbeit, Niederlassung, Qualität etc, (3) Einschluss in den Anwendungsbereich. Die Kommission schlägt vor, alle Dienstleistungen einzuschließen, manche von ihnen wie Strom- und Gasversorgung, Notare und Rechtsanwälte sollen vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden.
2	3	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
3	3	Soziale Dienste
4	3	Bildung
5	3	Müllentsorgung
6	3	Abwasser-Entsorgung
7	2	Strom- und Gasversorgung
8	3	Gesundheit
9	3	Zeitarbeitsfirmen
10	3	Audiovisuelle Dienstleistungen
11	3	Verwertungsgesellschaften
12	2	Glücksspiele
13	2	Transport (nur Geld- und Leichentransport)
14	3	Notare
15	3	Private Sicherheitsdienste
16	2	Rechtsanwälte
17	2	Steuerwesen
18	2	Entsendung von Arbeitnehmern (Art. 24): Die Kommission tastet nicht die Entsenderichtlinie (96/71/EC) an. Diese Richtlinie schreibt die Anwendung des Arbeitsrechts des Ziellands sowie Mindestanforderungen vor. Um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer weiter zu erleichtern, schlägt die Kommission jedoch vor, die Kontrollvorschriften, deren Regelung bislang den Mitgliedstaaten überlassen war, ebenfalls zu harmonisieren. Dabei sind dem Land, in das der Arbeitnehmer entsandt wird, bestimmte Kontrollen bzw. Vorschriften untersagt, hierfür soll weitgehend der Herkunftsmitgliedstaat sorgen.
19	2	Kontrolle der Dienstleistungserbringer (Art. 34): Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass das Herkunftsland die Dienstleistungserbringer nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften kontrolliert. Viele Mitgliedstaaten betrachten dies als ungerechtfertigten Eingriff in die Souveränität und setzen sich daher für eigene Kontrollen, d. h. für Kontrollen durch das Zielland ein.
20	3	Verwaltungsvereinfachung (Art. 5-8): Um Genehmigungsverfahren zu erleichtern, enthält der Kommissionsvorschlag eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere dass es hierfür einem einheitlichen Ansprechpartner geben sollte. Insbesondere gegen letzteres Konzept gab es in Deutschland Bedenken - Bund und Länder lehnten ab, dass damit in ihre Kompetenzen zur Organisation und föderalen Aufteilung der Verwaltungskompetenzen eingegriffen werde. Im EP hat sich darüber hinaus eine Position herausgebildet, dass die Möglichkeit der vorübergehenden Registrierung beim einheitlichen Ansprechpartner auch auf elektronischem Weg gegeben sein sollte.
21	2	Genehmigung (Prinzip der schweigenden Zustimmung, Art. 13): Der Kommissionsvorschlag für die Genehmigung von Niederlassungen beinhaltet auch das Prinzip der schweigenden Zustimmung, wonach eine Zustimmung als erteilt gelten kann, wenn der Antragsteller keine Antwort erhält. Da jedoch viele Staaten das Prinzip in ihrer Verwaltungspraxis nicht kennen, hat sich Widerstand dagegen entwickelt.
22	2	Nicht-Diskriminierung der Dienstleistungserbringer (Art. 14, 15): Diese Artikel verbieten dem Zielland, bestimmte Anforderungen an ausländische Dienstleistungserbringer zu stellen. Eine Reihe dieser Anforderungen entsprechen dem Stand der Rechtsprechung des EuGH und sollen auf diese Weise ins Sekundärrecht übernommen werden. Prinzipiell haben viele Akteure zu diesen Artikeln unterschiedliche Streichungs- bzw. Ergänzungswünsche, so dass hier eine aggregierte dichotome Variable verkodet wurde, ob ein Akteur Veränderungswünsche, hat, oder ob er die beiden Artikel im Wesentlichen wie von der Kommission vorgeschlagen, unterstützen kann.
23	2	Berufshaftpflichtversicherung (Art. 27): Die Kommission schlägt zum Zweck des Verbraucherschutzes vor, dass für bestimmte Dienstleistungen eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben werden sollte. Aus ökonomischer Sicht allerdings stellt dies eine Markteintrittsbarriere dar.

Tabelle III.1: Themen der Dienstleistungsrichtlinie

III.2 Die Erhebung der Akteursinteressen

Die Datenerhebung für diese Fallstudie hat nicht den Anspruch, alle Aspekte des Gesetzgebungsprozesses vollständig zu dokumentieren. Sie konzentriert sich vielmehr auf die wesentlichen Variablen des theoretischen Konzepts. Das Herzstück der Datenbasis in dieser Studie sind die Positionen der Akteure zu den einzelnen Themen des Richtlinienvorschlags. Die Datensammlung umfasst die Positionen der 25 Delegationen der Mitgliedstaaten im Rat sowie die Positionen der Kommission und des EP.¹¹ Eine hohe Reliabilität der Daten entsteht dadurch, dass mindestens zwei unabhängige Datenquellen herangezogen werden (Yin 2003, 97). Die Studie greift daher auf Expertenbefragungen und Dokumente zurück.

In der Politikwissenschaft haben sich zur Erhebung von Akteurspositionen in den vergangenen Jahren zunehmend *Expertenbefragungen* durchgesetzt (König 2005; Thomson et al. 2006). Auch die Daten dieser Studie basieren auf fünf Experteninterviews, die im Januar 2006 durchgeführt wurden. Gegenstand der ca. einstündigen Interviews waren strukturierte Fragebögen, die zu den 23 Themen des Themenraums erstellt wurden. Den Experten wurde zu jeder Frage der entsprechend zuvor ermittelte Alternativen-Raum vorgelegt. Der wesentliche Fragekomplex zu jedem Thema war die Bitte, die Positionen der Akteure (Delegationen der Mitgliedstaaten, Kommission, EP-Fraktionen) auf der vorgegebenen Skala zu bestimmen, wobei gefragt wurde, welche Akteure jeweils die Extrempositionen einnahmen und wo sich die restlichen Akteure verorten ließen. Wichtig dabei war, die Anfangspositionen der jeweiligen Akteure zu erfahren, d. h. die Positionen, die sie zuerst eingenommen hatten, nachdem die Kommission den Vorschlag eingebracht hatte.

Um eine valide Datensammlung zu gewährleisten, wurde den Experten erläutert, aufgrund welcher Vorarbeiten der strukturierte Fragebogen zustande gekommen war. Während sie ihre Angaben zu den Positionen der Akteure machten,

¹¹ Der Datensatz umfasst sieben Parteigruppierungen im EP: die konservative EPP-ED, die sozialistische PES, die liberale ALDE, die grüne GR-EFA, die radikal linke GUE-NGL sowie die antieuropäisch eingestellten Gruppen des rechten Randes bzw. regionaler Parteien UEN und ID. Damit ist die Datenerhebung für das EP detaillierter als aufgrund des theoretischen Arguments erforderlich, das das EP als einheitlichen Akteur konzipierte. Die auf Fraktionsebene erhobenen Daten erlauben jederzeit - unter Festlegung bestimmter Annahmen - eine Aggregation der Einzelpositionen zu einer institutionellen Position des EP in den Verhandlungen mit dem Rat.

wurden immer wieder Rückfragen gestellt, die eine eindeutige Verortung ihrer Angaben auf den Skalen zuließen. Die Experten sollten also ihre Angaben erläutern und illustrieren. Da die Skalen nicht abstrakt formuliert waren (z. B. „Wie viel Liberalisierung wünschen die Akteure?“), sondern konkret themenbezogen, wurde die Gefahr minimiert, dass die Experten aufgrund unterschiedlicher Interpretation unterschiedliche Angaben machten. Insgesamt spricht das Vorgehen für eine hohe Validität der Daten, da die Experten ohne Mühe ihre Angaben entlang der vorgegebenen Skalen machen konnten, diese nur marginal ergänzten und ihren Angaben zufolge auch kein wichtiges Thema bei der Erhebung des Themenraums übersehen worden war.

Für die Reliabilität der Daten spielt die Auswahl der Experten eine zentrale Rolle. Für die benötigte Datensammlung müssen sehr umfassend informierte Experten befragt werden, am besten mit Informationen aus erster Hand, in der Regel also Experten, die direkt in den Entscheidungsprozess involviert sind. Um auszuschließen, dass die institutionelle Zugehörigkeit und damit die Eigeninteressen einer Institution die Angabe eines Experten beeinflussen, ist es notwendig, Experten mit unterschiedlichem Hintergrund zu befragen. Aufgrund der Komplexität des Themas kamen als Experten nur Insider aus den Institutionen in Frage. Es gelang, die fünf Interviewpartner aus allen drei wesentlichen Institutionen, Kommission, Rat und Parlament, zu rekrutieren. Darunter waren drei Prozessbeobachter und zwei Entscheidungsträger: Die Mitarbeiterin einer EP-Abgeordneten (ALDE-Fraktion), eine Beamtin der zuständigen Ratsarbeitsgruppe im Ratssekretariat sowie eine Beamtin der zuständigen Abteilung der Kommission, außerdem eine EP-Abgeordnete (Grüne-Fraktion) und ein Mitglied der deutschen Ratsdelegation. Sollten im Fall eines Vergleichs der Angaben der verschiedenen Interviews Unterschiede für machen Akteure auftauchen, so müssten diese vor dem Eindruck der Herkunft der Angaben bewertet werden und evtl. den Angaben eines Experten aus einer anderen Institution der Vorzug gegeben werden, da dieser als unabhängiger Experte gelten könnte. Solche Unterschiede tauchten jedoch nicht auf. Insgesamt zeigten sich die Interviewpartner aus dem Rat am umfassendsten über alle Akteure im Entscheidungsprozess informiert, wobei generell zu beobachten war, dass keiner der Interviewten über vollständige Informationen verfügte.

Der vorstrukturierte Fragebogen gewährte eine systematische Datenerhebung, jedoch waren die Anforderungen an die Interviewpartner enorm. Allein das Kernstück der Erhebung, die Anfangspositionen der Akteure, erforderte die Angabe von 759 Datenpunkten, da für 33 Akteure (25 Ratsdelegationen, sieben EP-Fraktionen, Kommission) die Positionen zu jeweils 23 Themen erfragt wurden. Insbesondere für die Positionen zum Anwendungsbereich verwiesen die Interviewpartner auf Arbeitsdokumente der Institutionen. Fehlende Werte der Interview-Erhebung konnten so für den Rat durch Angaben in dem Arbeitsdokument des Rates, das am Ende der britischen Präsidentschaft erstellt wurde (Rat der Europäischen Union 2005b) und für das EP durch die vorgebrachten Änderungsvorschläge ergänzt werden, so dass insgesamt ein vollständiger Datensatz vorliegt. Als interne *Arbeitsdokumente* des Rates erstellten die niederländische, luxemburgische und britische Präsidentschaft jeweils am Ende ihrer Amtszeit so genannte konsolidierte Fassungen des Richtlinienvorschlags. Diese zeigen den Stand der Debatten, wobei ein im Rat erreichter Konsens als Änderung in den Kommissionstext eingefügt ist und die offenen Punkte jeweils in Fußnoten genannt werden. Zu den noch nicht gelösten Konflikten können daraus die Änderungswünsche der Delegationen abgelesen werden. Wo keine Änderungswünsche genannt waren, wurde angenommen, dass die Delegationen mit dem Kommissionstext einverstanden sind. Da es auch zu dem fortgeschrittenen Zeitpunkt der Debatte im Dezember 2005 für die meisten Konfliktt Themen noch keine Konsenslösung gab, können die im Dokument vermerkten Änderungswünsche als Anfangspositionen angenommen werden.¹² Die Arbeitsdokumente des Rates können jedoch die Experteninterviews nicht ersetzen. Bei einer Reihe von Themen bzw. Einzelpositionen der Akteure verwiesen die Interviewpartner auf das Arbeitsdokument, bei anderem aber gibt es keine schriftliche Fixierung. Obwohl es sich um interne Arbeitsdokumente des Rates handelt, gelangen diese doch auch leicht nach außen, weshalb offensichtlich auch hier die enthaltene Information nicht vollständig ist. Für die fehlenden EP-Positionen wurden die *Änderungsanträge* des EP verwendet. Diese können jeweils über die Autoren zweifelsfrei einer Partei zugeordnet werden. Wo es mehrere Änderungswünsche zu einem Thema von derselben Partei gab, wurde jeweils die Position verkodet, hinter der die größere Zahl von

¹² Lediglich für die Themen Verwaltungsvereinfachung (einheitlicher Ansprechpartner), Glücksspiel sowie Steuerwesen waren schon Neuformulierungen des Kommissionstexts vorgenommen.

Antragstellern stand. Tabelle III.2 zeigt den Anteil der beiden Quellen Dokumente und Interviews am endgültigen Datensatz.

	THEMA	KOM		RAT		EP	
		Dok.	Int.	Dok.	Int.	Dok.	Int.
1	Herkunftslandprinzip	1		1	24		7
2	Anwendungsbereich						
	Dienstleist. v. allg. wirt. Interesse	1		21	4		7
	Soziale Dienste	1		24	1		7
	Bildung	1		23	2		7
	Müllentsorgung	1		25			7
	Abwasserentsorgung	1		25		7	
	Strom- und Gasversorgung	1		25		7	
	Gesundheit	1		12	13		7
	Zeitarbeitsfirmen	1		25			7
	Audiovisuelle Dienstleist.	1		19	6		7
	Verwertungsgesellschaften	1		25		7	
	Glücksspiel	1			25	2	5
	Transport (nur Geld- und Leichtentr.)	1		25		2	5
	Notare	1		25		5	2
	Private Sicherheitsdienste	1		25		7	
	Rechtsanwälte	1		25		7	
	Steuerwesen	1			25	7	
3	Entsendung v. Arbeitnehmern	1			25	2	5
4	Kontrolle d. Dienstleister	1		17	8	3	4
5	Verwaltungsvereinfachung	1		23	2	3	4
6	Genehmigungsverfahren	1		20	5	3	4
7	Nicht-Diskriminierung	1		25		3	4
8	Berufshaftpflichtversicherung	1		7	18	3	4
		23/23	0/23	417/575	158/575	68/161	93/161
		100%	0%	72,5%	27,5%	42,2%	57,8%

Quelle: Datenerhebung zur Dienstleistungsrichtlinie.

Legende: grau unterlegt = erhoben in Interviews (33%), ansonsten aus Dokumenten erhoben.

Tabelle III.2: Datenerhebung: Anteil der Daten nach Quellen (Dokumente und Experteninterviews)

Die Position der Kommission wurde näherungsweise bereits vorab aus dem Vorschlag für die Richtlinie entnommen, jedoch bestätigten die Interviewpartner explizit, dass auch nach der Neubesetzung der Kommission die neue Generaldirektion Binnenmarkt unter Charlie McCreevy zunächst die Positionen des Vorgängers Frits Bolkestein übernommen hatte. Für den Rat konnten die Interviewpartner vor allem für die wichtigsten Themen des Herkunftslandprinzips und der Arbeitnehmerentsendung die Anfangspositionen aller Akteure zweifelsfrei bestimmen, für andere Themen beschränkten sie sich auf den Hinweis der Positionen

einiger herausragender Akteure und verwiesen ansonsten auf die Dokumentenlage. Was den Anwendungsbereich anging, so wurden gemäß der Angaben der Interviewpartner die Positionen der Akteure größtenteils aus den Dokumenten verkodet. Für das EP war die Datenlage der Interviews sehr gut. Bei den meisten Themen konnten die Experten die Positionen nahezu aller Fraktionen bestimmen. Es zeigte sich, dass sich die Interviewpartner insgesamt auf die Angabe der extremen, vom Kommissionsvorschlag abweichenden bzw. Einzelpositionen konzentrierten sowie darauf, was ihrer Ansicht nach nicht aus den Dokumenten ersichtlich war.

Die Datensammlung mit Experteninterviews und Dokumentenauswertung hat sich nicht nur gegenseitig ergänzt, sondern auch eine Überprüfung der Datenquellen ermöglicht. Zu einem Teil der Datenpunkte, die von den Interviewpartnern genannt wurden, fanden sich auch in den Dokumenten Angaben, so dass ein Vergleich möglich wurde. Hier zeigte sich eine deutliche Übereinstimmung der Daten, was darauf schließen lässt, dass die Messinstrumente eine reliable Datensammlung zulassen.

III.3 Weitere Variablen: Institutionen, Macht, Salienzen

Für die Überprüfung der Modelle in Kapitel V sind neben den Akteurspositionen noch weitere Variablen wichtig. Dies sind zum einen formale Regeln (Institutionen), die den Gesetzgebungsprozess strukturieren und den Akteuren bestimmte Rechte im Prozess zuweisen. Zum anderen sind dies auch ein etwas abstrakterer Indikator für die Macht der Akteure im Prozess sowie ein Maß für die Salienz (Bedeutung), die die Akteure den verhandelten Themen beimessen.

Die *formalen Institutionen* des Gesetzgebungsprozesses können verschiedene Akteursrechte sein, zum Beispiel das Recht einen Vorschlag zu machen, das Recht, über den Text abzustimmen (bzw. ein Veto einzulegen) oder das Recht den Text abzuändern. In den Modellen in Kapitel V, die diese Institutionen beinhalten, geht es vorwiegend um die Akteure, deren Zustimmung bzw. Abänderung des Textes erforderlich für seine Annahme ist. Dies sind die Mitgliedstaaten im Rat sowie die Fraktionen des EP. Außerdem geht es um Vorschlagsrechte. Hier spielt

vor allem die Kommission eine Rolle, die das alleinige Recht hat, Gesetze einzubringen. Es geht aber auch um den Ratsvorsitz, der die Agenda des Rates gestaltet und gleichzeitig auch der hauptsächliche Unterhändler mit den anderen Institutionen ist. Als sein Gegenpart im EP kann der Berichterstatter des Gesetzgebungsvorhabens angesehen werden.

Land	Stimmen
Frankreich	29
Deutschland	29
Italien	29
Vereinigtes Königreich	29
Polen	27
Spanien	27
Niederlande	13
Belgien	12
Tschechische Republik	12
Griechenland	12
Ungarn	12
Portugal	12
Österreich	10
Schweden	10
Dänemark	7
Finnland	7
Irland	7
Litauen	7
Slowakische Republik	7
Zypern	4
Estland	4
Lettland	4
Luxemburg	4
Slowenien	4
Malta	3
Summe	321
Quorum	232

Tabelle III.3: Stimmengewichte der Mitgliedstaaten im Rat der EU

Wenn der Rat mit Mehrheit abstimmt, dann kommt eine qualifizierte Mehrheit zum Einsatz, d.h. eine höhere Entscheidungshürde als bei einer Abstimmung mit einfacher oder absoluter Mehrhit. Die Ratsmitglieder haben dabei unterschiedliche

Stimmengewichte, die je nach Bevölkerungsgröße des Mitgliedstaates unterschiedlich groß sind, jedoch keine lineare Abbildung der Bevölkerungsgröße sind. Tabelle III.3 listet die Stimmengewichte der 25 Mitgliedstaaten im Rat der EU, wie sie nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 gültig waren. Für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit werden 232 von 321 Stimmen benötigt, was einer Schwelle von 72,3 Prozent entspricht.

Das Europäische Parlament hatte nach der Europawahl im Juni 2004 732 Sitze zu vergeben. Die Sitzverteilung ist in Tabelle III.4 dargestellt. Sie zeigt ein Patt der beiden großen Blöcke. Weder eine bürgerliche Koalition aus EPP und ALDE noch eine linke aus PES und Grünen sowie Linken kann eine absolute Mehrheit der Stimmen zu Stande bringen. Die Fraktionen sind auf Stimmen aus dem anderen Lager, aus den europaskeptischen Fraktionen oder von den Fraktionslosen angewiesen.

Fraktion	Sitze
EPP-ED (Europ. Volkspartei / Europ. Demokraten)	268
PES (Sozialdemokraten)	200
ALDE (Liberale)	88
GR-EFA (Grüne / Freie Europ. Allianz)	42
GUE/NGL (Linke / Nordische Grüne Linke)	41
UEN (Europa der Nationen)	27
ID (Unabhängigkeit/ Demokratie)	37
Fraktionslos	29
Summe	732
Absolute Mehrheit	367

Tabelle III.4: Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach der Europawahl 2004

Was mögliche Akteure mit Vorschlagsrechten im Prozess angeht, so ist bereits die Kommission benannt worden. Auch der Berichterstatter des EP wurde als möglicher Akteur mit Vorschlagsrechten benannt. Dies war im Fall der Dienstleistungsrichtlinie Evelyne Gebhardt, die der PES-Fraktion angehört. Als Akteur mit Vorschlagsrecht im Rat gilt die Ratspräsidentschaft. Da diese zum Zeitpunkt der Verhandlungen noch im halbjährigen Turnus wechselte, listet Tabelle III.5 jene Regierungen, die während der Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie die Ratspräsidentschaft inne hatten. In dem Modell in Kapitel V, das den möglichen

Einfluss der Ratspräsidentschaft berücksichtigt, wird überprüft, ob eine der Regierungen das Ergebnis beeinflussen konnte.

Zeitraum	Vorsitz im Rat der EU
2004 - 1. Halbjahr	Irland
2004 - 2. Halbjahr	Niederlande
2005 - 1. Halbjahr	Luxemburg
2005 - 2. Halbjahr	Vereinigtes Königreich
2006 - 1. Halbjahr	Österreich
2006 - 2. Halbjahr	Finnland

Tabelle III.5: Ratspräsidentschaften während der Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie

Im Gegensatz zu den formalen Rechten der Akteure im Prozess, ist die **Macht** der Akteure kein einfach zu messendes Konzept. Man kann annehmen, dass die Verhandlungsmacht nicht völlig mit der formalen Macht, wie sie aus dem Abstimmungsverfahren zu entnehmen ist, gleichzusetzen ist. Dennoch sind die formalen Bestimmungen eine wichtige Quelle von Verhandlungsmacht. Die Forscher des DEU-Projekts haben sich aus diesem Grund mit unterschiedlichen Maßen für die Macht der Akteure befasst und sind zu dem Schluss gekommen, dass der Shapley-Shubik-Index sich als die vielversprechendste Operationalisierung herausgestellt hat (Thomson/Stokman 2006, 43ff.). Der Shapley-Shubik-Index (SSI, Shapley/ Shubik 1954) ist ein Abstimmungs-Macht-Index, der die Macht eines Akteurs danach bestimmt, wie oft dieser pivotal in einer Abstimmungssituation ist, d.h. wie oft er eine Verlierer- in eine Gewinn-Koalition wandeln kann. Damit hat sich laut der DEU-Forscher gezeigt, dass sich Verhandlungsmacht zu einem großen Teil aus der formalen Macht aus dem Abstimmungsprozess ableiten lässt. Tabelle III.6 stellt die Werte des SSI für die EU mit 25 Mitgliedstaaten dar.

Land	SSI*100
Frankreich	9,1959
Deutschland	9,1959
Italien	9,1959
Vereinigtes Königreich	9,1959
Polen	8,5196
Spanien	8,5196
Niederlande	3,9783
Belgien	3,6502
Tschechische Republik	3,6502
Griechenland	3,6502
Ungarn	3,6502
Portugal	3,6502
Österreich	3,0410
Schweden	3,0410
Dänemark	2,1356
Finnland	2,1356
Irland	2,1356
Litauen	2,1356
Slowakische Republik	2,1356
Zypern	1,2463
Estland	1,2463
Lettland	1,2463
Luxemburg	1,2463
Slowenien	1,2463
Malta	0,9566
Summe	100

Quelle: Eigene Berechnung mit Hilfe von IOP¹³,

Tabelle III.6 Machtverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten nach dem Shapley-Shubik-Index

Angewandt auf die EU bedeutet das, dass der inter-institutionelle Charakter der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden muss. Hier folge ich im Vorgehen der exemplarischen Vorgehensweise des DEU-Projekts (Thomson/Stokman 2006) und wende zwei Varianten des SSI an, wobei jedoch nur die erste der tatsächlichen Definition des SSI entspricht. Sie berücksichtigt die Akteure mit Abstimmungsmacht. Im Mitentscheidungsverfahren ist dies neben dem Rat das

¹³ IOP 2.0 - Indices of Power V2.0 R5/05, 1996-2005 by Thomas Bräuninger/Thomas König, <http://www.tbraeuninger.de/IOP.html>.

EP. Die zweite Variante bezieht mit ein, dass die Kommission ein Vorschlagsrecht hat und auch im Prozess eingebunden ist. Daraus wird gefolgert, dass Rechtsakte letztendlich nicht an ihr vorbei entschieden werden und so wird für die zweite Variante des SSI angenommen, dass die Kommission ein Teil der Gewinn-Koalition ist. Ich bezeichne diese Variante als das „Trialog-Modell“.

Tabelle III.7 zeigt, wie sich die inter-institutionellen Machtverhältnisse darstellen. Während das Gewicht des Rates auf 100 festgesetzt wurde, ergibt sich in Relation dazu eine Macht von 45 Prozent für das EP im EP-Rats-Modell. Im sog. „Trialog“-Modell gelten Kommission und EP als gleichberechtigt und haben je ein Gewicht von 52 gegenüber dem Rat, dessen Gewicht wiederum auf 100 standardisiert ist.

	Kommission	Rat	EP
SSI-Werte für Modell Verhandlung Rat-EP	0	100	45
SSI-Werte für Modell „Trialog“	52	100	52

Quelle: DEU-Projekt (Thomson/ Stokman 2006, 50)

Tabelle III.7 Machtverhältnisse zwischen den Institutionen im Mitentscheidungsverfahren

Unter **Salienz** schließlich wird die Bedeutung verstanden, die ein Akteur einem bestimmten Thema beimisst. Es wird angenommen, dass nicht alle Einzelthemen für die Akteure dasselbe Gewicht haben, weil beispielsweise die Konsequenzen für die nationale Rechtslage unterschiedlich sind oder der Regelungsgegenstand unterschiedliche Bedeutung in den Mitgliedstaaten hat. Auch wird angenommen, dass es in komplexen Verhandlungen für die Akteure sinnvoll erscheint, Themen zu priorisieren, auf die sie sich während der Verhandlungen hauptsächlich konzentrieren. In den in Kapitel V angewandten Verhandlungsmodellen kommt die Variable als Gewicht der Position zum Einsatz, d.h. ein Faktor, der den möglichen Nutzengewinn bzw. -verlust des Akteurs verändert, je nachdem wie wichtig ihm das Thema ist.

Für die Dienstleistungsrichtlinie wurden die Salienzen der Themen für die Akteure mit Hilfe von Dokumenten erfasst. Unter der Annahme, dass wichtige Themen besonders viele Änderungsanträge hervorrufen würden, wurde über die

Anzahl der Änderungsanträge die Salienz der einzelnen Themen erfasst. Die Annahme wurde dadurch bestätigt, dass im EP zu einigen Themen eine ganze Reihe Änderungsanträge gleichen Inhalts vorgebracht wurden, teilweise sogar von Angehörigen derselben Fraktion. Im Ratsdokument waren ebenfalls unterschiedliche Grade von Salienz durch die Anzahl der Nennungen in den Fußnoten abzulesen. Eine hohe Salienz der einzelnen Akteure für ein Thema zeigt sich darin, dass sie neben der Zustimmung für die Änderungsvorschläge anderer auch eigene Änderungsvorschläge vorbrachten. Die Erhebung der Salienzen aus Änderungsanträgen eignet sich, um die Bedeutung der Themen für alle Akteure zu erfassen, denn es bringen nicht nur Gegner eines formulierten Textes, sondern auch Unterstützer Änderungsanträge bzw. Anträge zu Klarstellung ein. Um die Salienzangaben aus EP und Rat vergleichbar zu machen, wurden die absoluten Zahlen auf einer Skala von 1 bis 100 standardisiert, auf der einem Wert von 1 keine Salienz und einem Wert von 100 höchste Salienz zugeordnet ist. Für die Kommission wurde für alle Themen der Mittelwert der Salienzen angenommen.

Tabelle III.8 zeigt die Salienz, die die Akteure den Themen im Durchschnitt beimessen. Die mit Abstand wichtigsten Themen sind danach für sie die Frage wie die Dienstleistungsfreiheit gewährt werden soll (Herkunftslandprinzip, Thema 1) sowie die Arbeitnehmerentsendung (Thema 3). Den meisten Akteuren war dabei das Herkunftslandprinzip mit am wichtigsten. Andere Akteure wie das Vereinigte Königreich, Tschechien oder Ungarn legten dagegen mehr Wert auf die Regelung des Anwendungsbereichs.

Thema		Durchschnittliche Salienz
1	Herkunftslandprinzip	77,78
2	Anwendungsbereich	
	Dienstleist. v. allg. wirt. Interesse	56,06
	Soziale Dienste	20,97
	Bildung	16,72
	Müllentsorgung	4,63
	Abwasserentsorgung	6,05
	Strom- und Gasversorgung	8,45
	Gesundheit	42,02
	Zeitarbeitsfirmen	16,54
	Audiovisuelle Dienstleist.	21,17
	Verwertungsgesellschaften	17,98
	Glücksspiel	39,23
	Transport (nur Geld- und Leichentr.)	6,90
	Notare	35,20
	Private Sicherheitsdienste	14,60
	Rechtsanwälte	13,47
	Steuerwesen	41,48
3	Entsendung v. Arbeitnehmern	78,25
4	Kontrolle d. Dienstleister	24,58
5	Verwaltungsvereinfachung	27,70
6	Genehmigungsverfahren	13,33
7	Nicht-Diskriminierung	52,51
8	Berufshaftpflichtversicherung	34,92

Tabelle III.8 Durchschnittliche Salienz der Akteure für die Themen der Dienstleistungsrichtlinie

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Variablen kommen in Kapitel V zum Einsatz. Im nächsten Kapitel geht es zunächst um die Akteurspositionen bei der Dienstleistungsrichtlinie und die Frage, ob diese sehr spezifisch sind, oder sich in dem Konflikt, der über 23 Themen ausgetragen wird, grundlegende, wiederkehrende Konfliktmuster erkennen lassen, die so auch für andere Gesetzesvorhaben beobachtet werden könnten.

KAPITEL IV

Der Interessendissens über die Dienstleistungsrichtlinie

Ohne Zweifel stellt die Dienstleistungsrichtlinie einen besonders interessanten Fall der EU-Gesetzgebung dar. Die hier beobachtete Auseinandersetzung der Mitgliedstaaten ist an sich bemerkenswert, weil mit den Auswirkungen der Richtlinie viele Erwartungen verbunden werden und ein Verständnis des Entscheidungsprozesses zum Verständnis des Ergebnisses beitragen kann. Was war die Idealposition der Akteure zu Beginn der Verhandlungen? Was begründete diese Positionen? Waren es sehr spezifische Aspekte nationaler Dienstleistungsbranchen oder lagen allgemeinere volkswirtschaftliche Strukturen und wirtschaftspolitische Interessen oder ideologische Einstellungen zugrunde? Dieses Kapitel widmet sich der Frage des Interessendissenses, indem es zunächst erörtert, was theoretisch für die Entscheidungssituation in der EU zu erwarten sein könnte. Daran schließt sich die Analyse der Ausgangslage der Beratungen über die Dienstleistungsrichtlinie an. Im letzten Abschnitt überlege ich, inwiefern der Dissens über die Dienstleistungsrichtlinie eine Interessenlage darstellt, die als typisch für die EU-Gesetzgebung angesehen werden kann.

IV.1 Theoretische Erwartungen

Die EU-Forschung hat sich intensiv mit der Frage eines „European political space“ beschäftigt (vgl. u.a. Gabel/Hix 2002, Pennings 2002). Die Frage, die dabei so oder in ähnlicher Weise gestellt wird, ist, ob sich die Gesetzgebungsakteure in der Union immer wieder in denselben Interessenkoalitionen wieder finden. Zum besseren Verständnis der EU-Gesetzgebung bietet die Beschreibung von Akteurskonstellationen bzw. Interessenkonflikten einen wichtigen Zugang. Hier soll sie dazu dienen, den oder die Konflikte über die Dienstleistungsrichtlinie substantiell zu beschreiben. Damit kann aufgezeigt werden, für welche grundlegenden substantiellen Konflikte die Dienstleistungsrichtlinie steht, und im Hinblick auf welchen Teil der EU-Gesetzgebung sie als typisch oder repräsentativ anzusehen ist. In Kapitel II wurde aufgezeigt, dass Interessendivergenzen in der europäischen Gesetzgebung häufig bei Richtlinien in einer Reihe von

Politikbereichen erwartet werden können. Hier geht es nun um die Frage, wie diese Konflikte inhaltlich aussehen können bzw. wie sich die Akteure dabei positionieren.

Diese Forschungsfrage ist häufig empirisch-explorativ angewandt worden und vorwiegend für den Parteienwettbewerb im Europäischen Parlament gestellt worden, jedoch lassen sich einige theoretische Annahmen auch für den Rat der EU formulieren.

In der EU-Forschung gehen die Modelle häufig von einer einzigen Konfliktdimension aus, und die am weitesten verbreitete Annahme über den grundlegenden Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten ist das „*Integrationsszenario*“. Demnach bilden sich Koalitionen danach, wie stark die Akteure die Verlagerung von politischen Kompetenzen auf die EU-Ebene befürworten oder wie sehr sie die Stärkung supranationaler Institutionen wie der Kommission, des Parlaments oder des Gerichtshofs befürworten. Diese theoretische Annahme findet sich grundlegend schon in den frühen Theorien zum europäischen Integrationsprozess. Der neo-funktionalistische Erklärungsansatz beispielsweise sieht einen Konflikt zwischen supranationalistischen und nationalistischen Positionen (Haas 1958). Jedoch beruhen auch Gesetzgebungsmodelle auf dieser Annahme, insbesondere, wenn sie nicht (nur) den Konflikt innerhalb des Rates beschreiben, sondern den inter-institutionellen Konflikt. In diesem Fall wird die Integrationsdimension als so genanntes „supranationales Szenario“ bezeichnet. Es wird angenommen, dass die supranationalen Institutionen - Kommission und Parlament - in der Regel die Aufwertung und Kompetenzerweiterung der Europäischen Union befürworten, während die Mitgliedstaaten dem reservierter gegenüber stehen (Garrett 1992; Garrett/Tsebelis 1996, 280; Tsebelis/Garrett 2001, 366). In der Gesetzgebung findet sich ein solches Konfliktmuster häufig bei der Ausgestaltung von Informations- und Kontrollrechten bzw. allgemein bei Fragen der Umsetzung des Rechts in den nationalen Verwaltungen. Hier versucht die Kommission in der Regel Durchführungsbestimmungen in den Gesetzestexten unterzubringen und damit verbunden, dass diese im Verfahren der Komitologie¹⁴ und damit auch

¹⁴ Ausschusswesen: „Nach Artikel 202 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) ist die Durchführung der Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene Aufgabe der Kommission. In jedem Rechtsakt ist der Umfang der Durchführungsbefugnisse festgelegt, die der Kommission vom Rat der Europäischen Union übertragen werden. In diesem Zusammenhang sieht der Vertrag vor, dass die Kommission nach einem so genannten Komitologie-Verfahren von einem Ausschuss unterstützt wird.“

supranational geregelt werden. Das EP wünscht häufig Konkretisierungen, die zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes führen, d. h. dass für die nationalen Verwaltungen bei der Umsetzung von Recht bestimmte Informationspflichten gegenüber den Bürgern gelten sollen (vgl. Schure/Verdun 2008).

Die wohl bekannteste Theorie über Konfliktdimensionen stammt aus der Koalitionsforschung und beschreibt, dass sich der Wettbewerb der Parteien in der Regel vereinfacht auf der so genannten *Links-Rechts-Dimension* (Hotelling 1929; Downs 1957) abbilden lässt. Das heutige Links-Rechts-Modell wird auch als ideologische Dimension bezeichnet, denn es ist ein Resultat der Entwicklung der Parteiensysteme, die sich aus verschiedenen historischen Konflikten heraus gebildet haben (Lipset/ Rokkan 1967; Ingelhart 1977). Es umfasst daher eine ganze Reihe von Konflikten, z. B. über die Regulierung der Wirtschaft, Umverteilung und soziale Sicherung in der Gesellschaft, Bürgerrechts- oder auch Umweltfragen. In der EU-Forschung wird damit der Wettbewerb der im Europäischen Parlament vertretenen Parteigruppierungen bzw. der dahinter stehenden nationalen Parteien beschrieben. Im Hix-Lord-Modell (Hix/Lord 1997; Hix 1999) läuft der Parteienwettbewerb in der EU zweidimensional ab, einerseits auf der Links-Rechts-Dimension und andererseits auf der Integrationsdimension. Angewandt auf die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten in der EU bedeutet dies, dass die ideologische, d. h. parteipolitische Ausrichtung einer Regierung Einfluss haben müsste, welche Position die Regierung in der EU-Gesetzgebung einnimmt (u. a. Hagemann/Hoyland 2008).

Häufig kann der Links-Rechts-Konflikt auch als Konflikt über das Ausmaß gewünschter Staatstätigkeit beschrieben werden. Als solcher kann er nicht nur indirekt über die ideologische Positionierung der Regierungen, sondern auch direkt eine Rolle im Rat spielen. Da die Regierungen in der EU unterschiedliche Volkswirtschaften vertreten, können ihre Interessen für *Regulierung* (bzw. Protektion nationaler Besonderheiten) versus eu-weiter Liberalisierung sich aufgrund der Wirtschaftsstruktur unterschiedlich gestalten. Sie können beispielsweise davon abhängen, wie die Haushaltslage des Staates ist, wie stark reguliert ein Staat ist, z. B. wie stark manche Märkte geschützt sind, wie die Arbeitsmarktlage ist, wie

Diese Ausschüsse sind Diskussionsforen und setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; sie tagen unter dem Vorsitz der Kommission. Sie ermöglichen es der Kommission, vor der Annahme von Durchführungsmaßnahmen einen Dialog mit den einzelstaatlichen Behörden herzustellen. Auf diese Weise vergewissert sich die Kommission, dass diese Maßnahmen den Gegebenheiten in den betroffenen Ländern entsprechen.“ (Europa Glossary 2008).

wichtig einzelne Wirtschaftsbranchen sind oder welche Bedeutung der Außenhandel hat. Danach haben die Regierungen der Mitgliedstaaten unterschiedliche Positionen im Wettbewerb und daher verschiedene Interessen in Bezug auf die Frage, in welchem Ausmaß nationale Märkte auf europäischer Ebene reguliert bzw. liberalisiert werden sollen, um einen einheitlichen europäischen Markt herzustellen (vgl. Lewis (1964) „regulative Politikarena“). Da häufig die vollständige Protektion nationaler Märkte nicht zur Debatte steht, weil durchaus die Größenvorteile des Binnenmarkts genutzt werden sollen, geht es bei regulativen Fragen oft um die Frage der Harmonisierung nationaler Märkte, d.h. einer regulierten („positiven“) Marktintegration versus einer Liberalisierung ohne Harmonisierung, d.h. einer „negativen“ Marktintegration (vgl. Tinbergen 1954; Pinder 1968; Moravcsik 1993, 483-96; Scharpf 1996, 1999). In seinem Werk über die Geschichte der europäischen Integration von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Maastricht hat Andrew Moravcsik (1998) dargelegt, dass die Regierungen sozio-ökonomische Präferenzen haben. Ihre Positionen bestimmen sich durch die Interessen der wichtigsten wirtschaftlichen Akteure des Landes. Dies kann je nach Politikbereich variieren. Moravcsik (1998, 28, 35ff.) sieht beispielsweise eine Dominanz der Produzenteninteressen in den Bereichen Landwirtschaft und Handel. Generell, so seine Vorhersage, befürworteten die Länder in den Fragen der Harmonisierung des Binnenmarkts immer dann Liberalisierung, wenn ihre nationalen Produkte wettbewerbsfähig seien. Der Regulationsdimension wird in der EU insgesamt eine große Bedeutung beigemessen (Tsebelis/Garrett 2000, 30, 2001), da die Regulierung zunehmend zu ihrer Haupttätigkeit wird (Majone 1996, 2002).

Redistributive Konflikte schließlich können für die EU analog wie für nationale Politikarenen erwartet werden. Aufgrund ihrer großen Bedeutung für das Budget der EU, sollten die Landwirtschafts- und Regionalförderung in der EU für Konfliktstoff sorgen. Die unterschiedliche Wirtschaftskraft teilt die EU-Staaten in Geber- und Nehmerländer. Die relative Wirtschaftskraft eines Staates ist dabei bedeutend, weil der Beitrag zum EU-Haushalt sich nach dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt bemisst. Vergleicht man die Beiträge eines Staates zum EU-Haushalt und die Transfers, die das Land erhält (v. a. Landwirtschafts- und Regionalförderung), so teilt dieser Saldo die EU-Staaten in Netto-Zahler und Netto-Empfänger (vgl. Carruba 1997). Lowi (1964) weist darauf hin, dass

redistributive Konflikte in der Regel am schwerwiegendsten sind, weil hier die Konfliktlinien starr sind, während sich bei regulativen Konflikten durchaus wechselnde Interessenkoalitionen bilden können.

Empirische Befunde für Konfliktdimensionen im Rat gibt es vor allem aus der Analyse von Abstimmungsdaten im Rat (z.B. Mattila 2004, 2009, Heisenberg 2005, Hayes-Renshaw et al. 2006, Hagemann 2008) oder aus Erhebungen von Akteurspositionen in Experteninterviews, für die das Projekt „Decision making in the European Union“ (Thomson et al. 2006) das interessanteste Beispiel der letzten Jahre darstellt. Die Interpretation der Analysen von Abstimmungsdaten muss dabei berücksichtigen, dass die Abstimmungsdaten häufig ein großes Ausmaß an Konsens vermitteln und sie nicht als Indikatoren für die Interessendivergenzen zu Beginn von Gesetzesvorhaben herangezogen werden können. Wenn wiederkehrende Koalitionsmuster bei der Analyse von Interviewdaten gefunden werden (vgl. Zimmer et al. 2005, Thomson 2009), scheinen sie hauptsächlich auf redistributive Fragen zurückzugehen. Dies bestätigt die Annahme der Persistenz redistributiver Koalitionen (Lowi 1964).

In den nächsten Teilkapiteln möchte ich überprüfen, ob sich in der Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie grundlegende Konfliktdimensionen erkennen lassen und ob diese Konflikte den theoretisch erwarteten entsprechen.

IV.2 Die Konfliktdimensionen der Dienstleistungsrichtlinie

Die Dienstleistungsrichtlinie ist aufgrund ihres horizontalen Ansatzes ein sehr umfangreiches Gesetzesvorhaben, für das in sehr vielen Einzelfragen ein Interessendissens zwischen den Akteuren bestand. Die Vorerhebung des Themenraums in *Agence Europe* und die Expertenbefragung ergaben 23 Konfliktthemen. Es stellt sich die Frage, ob diese 23 Konfliktthemen singuläre Interessenkonstellationen beinhalten oder ob sich die Konflikte über diese 23 Themen zum Teil substantiell ähnlich sind. Dies lässt sich mit Hilfe eines dimensionsreduzierenden Verfahrens prüfen. Dimensionsreduzierende Verfahren gruppieren die Variablen von Interesse (in diesem Fall die 23 Themen) nach Ähnlichkeiten bzw. Unterschieden und ermöglichen so eine Aussage darüber, ob es grundlegende - latente - Muster gibt,

die für Gruppen von Variablen zutreffend sind. Im Fall der Dienstleistungsrichtlinie interessiert, ob den 23 Themen ähnliche Konfliktmuster zugrunde liegen.

Neben der spezifischen Akteurskonstellation, die bestimmte latente Konflikte der EU-Gesetzgebung impliziert, würde man auch aufgrund allgemeiner Verhandlungstheorie erwarten, dass Rechtsakte in ihrer Gesamtheit bewertet werden und die Lösung der strittigen Fragen eher im „Paket“ als Thema für Thema geschieht. Gegen eine separate Abarbeitung der Themen spricht die Verhandlungslogik. Denn eine Lösung aller Themen im Paket ermöglicht, dass die Akteure besser kompensiert werden können: eine für einen Akteur wenig Nutzen stiftende Lösung einer Einzelfrage kann durch eine für ihn vorteilhafte Lösung einer anderen Frage direkt ausgeglichen werden (Tollison/ Willett 1979; Sebenius 1983).

Die Vorteile von dimensionsreduzierenden Verfahren liegen bei der Analyse von Entscheidungsprozessen darin, dass sie die strittigen Themen zueinander in Bezug setzen (vgl. für die Bedeutung von dimensionsreduzierenden Verfahren in der Politikwissenschaft generell, Quinn 2004, 338, 343; Treier/Jackman 2008). Man erhält Aussagen darüber, welche Konfliktdimensionen am stärksten ausgeprägt sind und wie gute eine Konfliktdimension jeden Themenkonflikt abbildet. Dadurch erhält jedes Thema auch eine Gewichtung im Verhältnis zum Gesamtkonflikt, während eine themenweise Darstellung im Grundsatz davon ausgeht, dass alle Themen gleiches Gewicht haben. Ein möglicher Nachteil liegt gleichzeitig darin, dass durch die Dimensionsreduktion die Konflikte eine starke Betonung erhalten, weil die konfliktärmeren Themen weniger Gewicht erhalten. Auch der umfangreiche Informationsgehalt und die einfache Nachvollziehbarkeit einer themenweisen Analyse werden so reduziert, wobei umgekehrt die Übersichtlichkeit, die mit Hilfe der Dimensionsreduktion erreicht werden kann, positiv zu bewerten ist.

Ein wesentliches Kriterium, das für dimensionsreduzierende Verfahren aus methodischer Sicht spricht, ist die Erklärungskraft des angewandten Modells. Kann die Reduktion auf wenige Dimensionen einen beträchtlichen Teil der Varianz des zugrunde liegenden Datensatzes (in diesem Fall der 23 Themen) erfassen, so würde eine themenweise Analyse zu große Redundanzen enthalten und es ist angebracht, dimensions- und damit auf den wesentlichen Inhalt reduziert zu arbeiten.

Die Wahl des *dimensionsreduzierenden Verfahrens* hängt vom Skalierungsniveau der Daten ab. Für die ordinalen Präferenzdaten im Datensatz der Dienstleistungsrichtlinie bietet sich eine Item-Response Modellierung an, wobei für die zu schätzenden Parameter eine Standard-Normalverteilung angenommen wird (Probit link; s. a. De Boeck/Wilson 2004; Johnson/Albert 1999). Man kann sie in der hier angewandten Form als das Pendant zur Faktorenanalyse sehen, für die metrische Daten vorausgesetzt werden - ähnlich, wie eine Probit-Regression das Gegenstück zur linearen Regression ist (Finke 2006a, 155). Aufgrund der Tatsache, dass in der Regel ein bayesianischer Schätzalgorithmus verwendet wird, wird auch der Begriff „bayesianische Faktorenanalyse“ verwendet. Sie generiert eine Metrik aus der Korrelationsmatrix der ordinal skalierten Variablen, d. h. wie bei allen Faktorenanalysen wird die Datenstruktur am Ende auf einer reduzierten Anzahl an kontinuierlichen Dimensionen abgebildet. In der Politikwissenschaft wird sie beispielsweise angewandt, um Akteure mittels Abstimmungsdaten auf einer Dimension - häufig der Links-Rechts-Dimension - zu verorten, beispielsweise die Richter des US Supreme Courts (Martin/Quinn 2002). Auch latente Konstrukte wie „Demokratie“ lassen sich so gut schätzen (Treier/Jackman 2008). In der EU-Forschung analysiert beispielsweise Hagemann (2007) die Positionen der Mitgliedstaaten im Ministerrat mittels der Abstimmungsdaten in den Ratsprotokollen, König und Finke (2007) untersuchen die Positionen der Mitgliedstaaten in den Vertragsreformverhandlungen 2004 mittels Daten aus Expertenbefragungen.

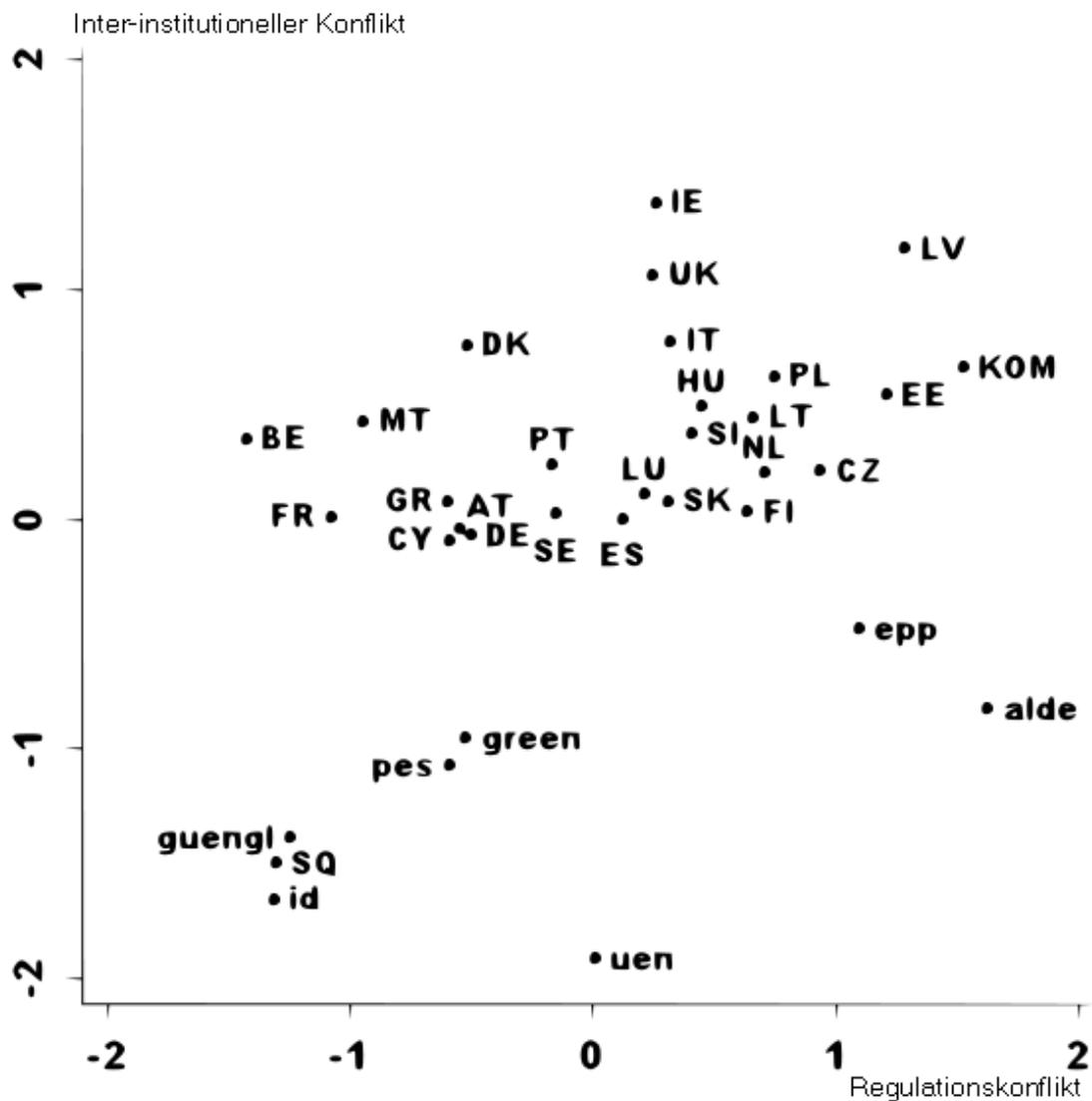
Theoretische Überlegungen zur Dimensionalität des Konfliktraums in der EU-Gesetzgebung weisen auf ein zweidimensionales Modell hin: Ein Konflikt dürfte sich zwischen den Mitgliedstaaten über die Frage der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte abspielen. Außerdem könnte die Beteiligung des EP im Entscheidungsverfahren ein supranationales Szenario mit sich bringen. Deshalb lege ich entsprechend die Schätzung für die Dienstleistungsrichtlinie auf zwei Dimensionen fest. So wie das Modell lokale stochastische Unabhängigkeit annimmt - d. h., dass Akteure ihre Position zu einem Thema unabhängig von anderen Akteuren oder anderen Themen einnehmen - so wird auch angenommen, dass die beiden latenten Konfliktdimensionen voneinander unabhängig sind. Diese Separabilitätsannahme entspricht der Orthogonalität, wie sie auch bei der klassischen Faktorenanalyse angenommen wird. Unabhängig von den theoretischen Erwägungen bietet die Annahme eines zweidimensionalen, separablen Konflikt-

raums zudem den Vorteil, dass die Ergebnisse gut visualisierbar und leicht interpretierbar sind.

Das aufgrund der theoretischen Erwägungen vorspezifizierte Modell liefert ein aussagekräftiges Ergebnis (vgl. für die Modellspezifikation und die Konvergenz des MCMC-Algorithmus auch den Anhang). Es sagt 84 Prozent der Fälle korrekt vorher und schlägt damit deutlich das Nullmodell (Zufall), das 40 Prozent der Fälle vorhersagt. Auf beiden Dimensionen haben viele Variablen (Themen) hohe Item-Diskriminierungsparameter, d. h. die Konflikte über die einzelnen Themen werden sehr gut von den zugrunde liegenden Konfliktdimensionen repräsentiert. Vergleicht man die Summe der absoluten Item-Diskriminierungsparameter beider Dimensionen, so erhält man eine Aussage über ihre relative Erklärungskraft. Demnach sind die Konflikte auf beiden Dimensionen nahezu gleich stark: die erste Dimension erklärt 55, die zweite 45 Prozent des dargestellten Konflikts. Es gibt nur drei Themen, die auf beiden Dimensionen gleichzeitig hoch laden (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, audiovisuelle und Bildungs-Dienstleistungen). Dass die meisten Themen klar einer der Konfliktdimensionen zuzuordnen sind, bestätigt empirisch die Annahme der Orthogonalität. Die beiden zugrunde liegenden Konflikte finden weitgehend unabhängig voneinander statt.

Abbildung IV.1 verortet die Positionen der Akteure in dem zwei-dimensionalen Konfliktraum. Insbesondere die Verteilung der Positionen auf der horizontalen Dimension zeigt, dass der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten sehr groß ist. Dies wird auch bestätigt, wenn man die Streuung der geschätzten Parameter auf dieser Dimension in Betracht zieht. Der Anhang zeigt die Konfidenzintervalle der Item-Werte in Box-Plots. Einige extrem liegende Akteure lassen sich sehr gut von den anderen diskriminieren, z. B. Belgien, Frankreich und Malta ganz links sowie Lettland und Estland auf der rechten Seite. Aber auch in der Mitte des Spektrums wird deutlich, dass sich zwei Lager von Akteuren gut voneinander abgrenzen lassen: Eine (untereinander kaum voneinander zu diskriminierende) Gruppe links von der Mitte mit Deutschland, Dänemark, Österreich, Griechenland und Zypern, sowie ein ähnliches Cluster rechts von der Mitte mit Spanien, Luxemburg, Großbritannien, Irland, Slowakei, Italien, Slowenien, Ungarn, Finnland, Litauen, Niederlande, Polen und Tschechien. Auf der zweiten (vertikalen) Dimension ist der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten schwächer ausgeprägt. Hier sehen sie sich

den Akteuren des EP gegenüber. Auch die Streuungsmaße der Regierungspositionen auf der zweiten Dimension zeigen, dass diese Unterschiede hier kaum interpretierbar sind (s. ebenfalls die Box-Plots im Anhang). Jedoch ist der Konflikt zwischen Rat und EP deutlich zu sehen.



Legende: SQ= Status Quo; Abk. der Länder und Parteigruppierungen s. Anhang.

Abbildung IV.1: Zwei-dimensionaler Konflikttraum der Dienstleistungsrichtlinie

Die Akteursverteilung auf den Dimensionen gibt bereits Anhaltspunkte dafür, wie die beiden grundlegenden Konflikte interpretiert werden können. Bei der ersten Dimension spricht vieles dafür, dass hier ein **Regulationskonflikt** zu beobachten ist.

Die Parteien des Europäischen Parlaments sind in einer klassischen Links-Rechts-Konstellation abgebildet, wobei die Gruppierung der liberalen Parteien ALDE ganz rechts verortet wird, gefolgt von der konservativen Fraktion EPP-ED und der radikalen Rechten (UEN). Skeptischer gegenüber der Liberalisierung und damit weiter links angeordnet sind die Fraktionen der Sozialisten (PES) und der Grünen, ganz links schließlich die Fraktion der radikalen Linken (GUE-NGL), ebenso die Fraktion der regionalen Parteien (ID). Auch die Positionierung der Mitgliedstaaten stützt die Beobachtung. Ganz links finden sich als protektionistisch bekannte Staaten wie Belgien oder Frankreich, im Cluster auf der rechten Seite liberalisierungsfreundliche Staaten wie Großbritannien und viele kleine mittel- und osteuropäische Transformationsstaaten.

Sehr deutlich scheint die zweite Dimension den *Konflikt zwischen den Institutionen*, vor allem zwischen Rat und EP, abzubilden. Die Kommission nimmt hier eine mittlere Position ein. Auffällig ist dabei, dass das Parlament und der Rat sich konträr zur Erwartung der supranationalen Szenarien positionieren, nach der das EP stark integrationsfreundlich sein müsste, während der Rat skeptischer wäre und man dementsprechend die EP-Parteien mit hohen und die Ratsmitglieder mit niedrigeren Werten auf dieser Dimension erwarten würde.

Der Status Quo (SQ) stellt die gegenwärtige rechtliche Situation dar. Er verortet sich wie erwartet nahe des Ursprungs, da es für einige in der Dienstleistungsrichtlinie verhandelte Punkte noch keine europäische Gesetzgebung gibt.

Diese Beobachtungen der Akteurspositionen auf den Dimensionen können mit den themenspezifischen Ergebnissen der Schätzung näher beschrieben werden. Für die erste (horizontale) Dimension bestätigen sich erneut die theoretischen Erwartungen: Die umstrittensten regulativen Fragen des Gesetzesvorhabens weisen hier hohe positive Item-Diskriminierungs-Parameter („Faktorladungen“, vgl. Tabelle im Anhang) auf. Dies sind die Frage der Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs durch das Herkunftslandprinzip, die weniger protektionistische Handhabung der Arbeitnehmerentsendung sowie viele Einzelfragen, welche Dienstleistungsbranchen liberalisiert bzw. vom europäischen Wettbewerb ausgenommen werden sollen. Zu diesen Branchen gehören die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Gesundheits-Dienstleistungen, Bildungs-

Dienstleistungen, audiovisuelle Dienstleistungen, soziale Dienstleistungen, Abwasser-Entsorgung oder Glücksspiel-Dienstleistungen.

Von den nördlichen Ländern, die üblicherweise für liberale Positionen stehen, vertreten auch die meisten bei der Dienstleistungsrichtlinie die erwartete Position auf der Regulationsdimension, wenn auch bei Großbritannien und Irland einige protektionistische Positionen, insbesondere, was die Einschränkung des Anwendungsbereichs angeht, erhoben wurden. Bei den skandinavischen Ländern werden aufgrund der Liberalisierung der Arbeitnehmerentsendung Konsequenzen für die nationalen Standards des Arbeitsrechts in Dänemark und Schweden befürchtet und führen zu einer stark skeptischen Haltung dieser Staaten.

Die acht osteuropäischen Staaten versprechen sich aufgrund der anhaltenden Transformationsphase in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung Wettbewerbsvorteile, von welchen sie durch eine möglichst schrankenlose Marktöffnung profitieren möchten. Zypern und Malta dagegen haben tendenziell ablehnende Positionen bezogen und finden sich daher beispielsweise in Gesellschaft Griechenlands, das ebenfalls kein ausgewiesener Befürworter der Dienstleistungsrichtlinie ist. Bedingt durch ihre abgetrennte Rand- bzw. Insellage hat für diese Staaten das Thema der grenzüberschreitenden Dienstleistungen weniger Relevanz als für andere Länder.

Andere südliche Länder dagegen haben unterschiedliche Positionen bezogen, lassen sich jedoch nicht eindeutig zuordnen. Portugal beispielsweise lehnt das Herkunftslandprinzip ab, profitiert hingegen von einer flexibleren Handhabung der Arbeitnehmerentsendung, bei Spanien ist es ähnlich, jedoch zeigten sich die Spanier auch von Anfang an offener für die Vorschläge der Kommission zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit. Etwas anders gelagert ist der Fall von Italien, das zwar den Kommissionsvorschlag begrüßte, jedoch einige Bedenken, z. B. im Bereich der Arbeitnehmerentsendung hat.

Belgien, Luxemburg, Deutschland, Frankreich und Österreich wurden zu Beginn der Verhandlungen als protektionistisch eingestuft, allerdings versuchten sich Österreich und Luxemburg eher moderat zu äußern, da sie während der Verhandlungen die Präsidentschaft im Rat innehatten. Die deutsche Position ist tendenziell protektionistisch, jedoch ist sie von Anfang an durch unterschiedliche Äußerungen der Regierung offen gehalten worden, auch nach der Regierungsübernahme der großen Koalition im Herbst 2005.

Der Rat erweist sich auf der Regulationsdimension als gespalten, da die liberal eingestellten Staaten nur eine etwas größere Stimmenanzahl repräsentieren als die protektionistische Seite. Auch das EP ist auf dieser Dimension gespalten. Obwohl die EPP-ED, ALDE und UEN gemeinsam eine Mehrheit haben, um einen liberalen Text zu verabschieden, gibt es das Problem, dass die Mehrheit zu knapp ist, um sicher damit kalkulieren zu können. Außerdem ist die EPP-ED über viele Einzelfragen wie keine andere Partei in diesem Prozess gespalten und muss einerseits die protektionistische Position der französischen Konservativen und auf der anderen Seite sehr liberale Positionen der Abgeordneten aus den Ländern Osteuropas integrieren.

Auf der zweiten (vertikalen) Dimension haben vor allem Einzelfragen des Anwendungsbereichs der Richtlinie hohe Item-Diskriminierungsparameter, wie audiovisuelle Dienstleistungen, die Zeitarbeitsbranche, Dienstleistungen von privaten Sicherheitsdiensten oder Notaren, Müllentsorgungs- und Strom- und Gasversorgungsdienstleistungen, Verwertungsgesellschaften und Bildungs-Dienstleistungen. Diese Fragen sind auf den ersten Blick auch regulative Themen, jedoch ist der Konflikt, der hierüber zwischen den Mitgliedstaaten entstand weniger stark ausgeprägt als die inter-institutionelle Auseinandersetzung des Rates mit dem EP.

Nach der Theorie würde man für ein supranationales Szenario erwarten, dass das EP sich stark integrationsfreundlich zeigt und für diese Branchen eine Integration in den Binnenmarkt befürwortet. Exakt das Gegenteil wird jedoch beobachtet. Ein Großteil des EP plädiert bei nahezu allen diesen Branchen dafür, sie aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu nehmen. Dies geht darauf zurück, dass sich nicht nur die linken Parteien gegen eine Liberalisierung aussprechen, sondern auch die konservative Fraktion intern gespalten ist und sich bei diesen Fragen die protektionistischen Stimmen durchgesetzt haben, die kulturell sensible Bereiche (Bildung, Verwertungsgesellschaften, Audiovisuelles) ausklammern wollen. Dies mag auch damit zu begründen sein, dass dies gute öffentlichkeitswirksame Themen für eine Volksvertretung sind. Ähnlich verhält es sich mit den vom EP gewünschten Ausnahmen von Zeitarbeitsfirmen, privaten Sicherheitsdiensten und Notaren. Da diese Branchen auch hoheitliche Aufgaben übernehmen bzw. sehr stark national reguliert sind, sieht das EP vermutlich hier einen besonderen Schutzbedarf.

Lediglich bei der Strom- und Gasversorgung verläuft der supranationale Konflikt wie erwartet: Für die Integration dieser Märkte gibt es gesonderte EU-Gesetzgebung, jedoch geht es bei diesem Thema darum, die Vorschriften zu Verwaltungsvereinfachung auch auf diese Branchen anzuwenden, was das EP befürwortet. Gegen diese europäische Standardisierung der Verwaltungsverfahren wandten sich einige Mitgliedstaaten.

Abgesehen von den Themen des Anwendungsbereichs laden auch Fragen der Verwaltungsvereinfachung, Kontrolle der Dienstleistungserbringer oder Genehmigungsverfahren hoch auf der vertikalen Dimension. Hier zeigt sich vorwiegend auch ein vertrautes supranationales Szenario: Stärker als der Rat befürwortet das EP, dass erstmals mit der Dienstleistungsrichtlinie auch Verwaltungsverfahren umfassend harmonisiert werden sollen, hierzu gehören auch europäische Standards für die Genehmigungsverfahren. Auch die Kontrolle der Dienstleistungserbringer gehört dazu - allerdings scheint der Konflikt hier wieder konträr zu verlaufen. Dies ist jedoch damit zu erklären, dass nur sehr wenige Akteure mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Kontrollverfahren einverstanden waren, und die wenige Unterstützung hierfür sich eher im Rat fand.

Einige der Konflikte auf der zweiten Dimension weisen hohe themenspezifische Konstanten auf (vgl. ebenfalls Tabelle VII.1 im Anhang). Dies bedeutet, dass die Konflikte hier prinzipiell schon auf einem hohen Niveau der Integration verlaufen. Über die hier diskutierten Themen besteht häufig schon Einigkeit, dass eine Integration stattfinden soll und der Konflikt dreht sich dann darum, dass einige wenige Akteure hier noch weiter gehen wollen. Solche supranationalen Skalen dürfte es häufig in der europäischen Gesetzgebung geben, da in vielen Bereichen mittlerweile schon EU-weit geltendes Recht bzw. ein gemeinsamer Markt existiert und es darum geht, die bestehende Integration an neue Herausforderungen anzupassen.

Vor diesem Hintergrund wird auch klarer, warum der inter-institutionelle Konflikt zwischen Rat und EP nicht (mehr) einfach als Konflikt um den Grad der europäischen Integration verläuft, also als klassisches supranationales Szenario. Auf dieser inter-institutionellen Dimension geht es mittlerweile auch um Fragen, die die beiden Institutionen aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionsweise unterschiedlich bewerten. Hier ist vor allem zu nennen, dass das EP sich als gewählte Volksvertretung stärker der Transparenz und der Responsivität auf

Wähleranliegen verpflichtet fühlt. Deshalb können hier besonders bürgernahe Themen zum Konflikt werden, beispielsweise Verbraucherrechte oder auch kulturelle Themen.

IV.3 Generalisierung: Eine typische Interessenlage?

Für die Dienstleistungsrichtlinie hat die deskriptive Auswertung der Item-Response-Modellierung ergeben, dass der Konflikt entsprechend der Erwartungen auf zwei Dimensionen verläuft. Dabei lässt sich der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten als Regulationskonflikt interpretieren.

Ich möchte diesen deskriptiven Befund durch eine Regressionsanalyse stützen. Diese kann zeigen, ob dieser bei der Dienstleistungsrichtlinie beobachtete intergouvernementale Konflikt als sehr spezifisch anzusehen ist. Dies wäre dann der Fall, wenn die Positionen der Mitgliedstaaten aufgrund spezifischer, dienstleistungssektor-bezogener Unterschiede zustande kämen. Kämen die Unterschiede allerdings aufgrund allgemeinerer Unterschiede zwischen den Staaten zustande, die die unterschiedlichen Grade der Regulierung der Volkswirtschaften beschreiben, so ließe sich schlussfolgern, dass der bei der Dienstleistungsrichtlinie beobachtete Konflikt in dieser Form häufig bei regulativen Fragen zu beobachten wäre. Die Befunde für die Dienstleistungsrichtlinie, hätten somit einen Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit.

Der Anspruch der Verallgemeinerbarkeit bezieht sich nicht auf die Grundgesamtheit der europäischen Gesetzgebung. Wie in Kapitel II dargelegt, ist für einen großen Teil der Gesetzesvorhaben kein Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten. Auch hat die Theorie gezeigt (Abschnitt IV.1), dass durchaus unterschiedliche Konflikte erwartet werden können. Die Ergebnisse der Analyse der Dienstleistungsrichtlinie könnten jedoch Gültigkeit für all jene Gesetzesvorhaben beanspruchen, über die ein ähnlicher Konflikt wie über die Dienstleistungsrichtlinie ausgetragen wird.

Die zweite Frage, der ich in diesem Abschnitt nachgehen möchte, betrifft die Veränderungen, die die Erweiterung der EU möglicherweise mit sich gebracht haben. Gibt es Anzeichen, dass die Interessenlage heterogener geworden ist?

IV.3.1 Der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten

Am Fall der Dienstleistungsrichtlinie soll überprüft werden, ob die von den Regierungen eingenommenen Positionen auf der horizontalen Dimension mit national unterschiedlichen Regulierungsaspekten vorhergesagt werden können. So kann die aufgrund der deskriptiven Auswertung des Faktorenanalyse-Modells etablierte Interpretation einer Regulationsdimension untermauert werden. Dabei gilt es zu klären, ob allgemeine Regulierungsaspekte oder spezifische, den Dienstleistungssektor der Volkswirtschaften beschreibende Aspekte die Positionen der Mitgliedstaaten erklären können. Schließlich soll für die allgemeine Wirtschaftslage kontrolliert werden.

Für die Operationalisierung der erklärenden Variablen bieten sich verschiedene Indikatoren an:

- Allgemeine Regulierung: Die Regierungen könnten ihre Position in Regulierungsfragen der EU-Gesetzgebung danach einnehmen, wie groß das Ausmaß der Regulierung auf nationaler Ebene ist. Indikatoren für das Ausmaß nationaler Regulierung wären z. B. die Steuerquote, die Staatsverschuldung, das Haushaltsdefizit, die Staatsausgaben für die soziale Sicherung, das Ausmaß des Korporatismus, oder - als ideologischer Indikator - die Parteipositionen der Regierung.
- Sektorspezifische Regulierung: In den einzelnen Politikbereichen der EU-Gesetzgebung könnten die Mitgliedstaaten auch sektor- oder branchenspezifische Aspekte der nationalen Wirtschaft dazu bewegen, bestimmte Positionen einzunehmen. Spezifische Indikatoren wären beispielsweise der Anteil der Branche/ des Sektors am BIP bzw. an der Bruttowertschöpfung, der Anteil an der Erwerbstätigkeit, der Anteil am Außenhandel oder die Lohnkosten.
- Wirtschaftslage: Die Regierungen könnten bei ihrer Positionierung in EU-Verhandlungen auch die generelle Struktur bzw. Lage der nationalen Wirtschaft berücksichtigen. Indikatoren hierfür wären die Größe und das Wachstum des BIP, erneut die Staatsverschuldung oder das Haushaltsdefizit, aber auch die Inflation, die Arbeitslosigkeit oder die Höhe der Lohnkosten.

Der vermutete kausale Zusammenhang der Wirtschaftsindikatoren mit der Positionierung der Regierungen bei der Dienstleistungsrichtlinie wird mit Hilfe einer linearen Regression geschätzt. Dies geschieht unter dem Vorbehalt, dass die Zahl von 25 Mitgliedstaaten einer statistischen Analyse der Herkunft der Positionen enge Grenzen setzt. Es hat allerdings den Vorteil, dass die Regression Auskunft über das Zusammenwirken der Variablen geben kann. Denn überprüft man die zahlreichen genannten Indikatoren separat auf ihren Zusammenhang mit den Positionen der Regierungen, so zeigen sich häufig Korrelationen. Aber erst ein multivariates Verfahren wie die Regression kann zeigen, welche Erklärungskraft eine Kombination der Einzelindikatoren besitzt. Es soll überprüft werden, welche der drei Indikatoren-Klassen ausschlaggebend für die Positionierung der Regierungen auf der Regulationsdimension ist oder ob eine Kombination der Klassen dies am besten erklären kann. Verschiedene Modelle mit zwei und drei Erklärungsfaktoren wurden geschätzt.

Das Ergebnis in Tabelle IV.1 zeigt, dass eine Kombination der Staatsverschuldung und der Lohnkosten am besten die Positionen der Mitgliedstaaten erklären kann (55 Prozent der Varianz), wobei die Staatsverschuldung die größte Erklärungskraft besitzt. Umso geringer die Staatsverschuldung, umso mehr befürwortet die Regierung eine Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte in der EU. Darin stecken zwei Aussagen: Eine hohe Staatsverschuldung kann einerseits konjunkturell bedingt sein. Staaten, die demnach gerade eine Rezession durchlaufen, stehen der Liberalisierung des EU-Binnenmarkts weniger aufgeschlossen gegenüber. Andererseits ist eine hohe Staatsverschuldung auch ein Indikator dafür, in welchem Ausmaß Umverteilung in einer Volkswirtschaft stattfindet, also inwieweit die nationale Wirtschaft reguliert ist. Insofern sind Staaten mit stärker regulierten Volkswirtschaften auch für eine stärkere Regulierung in Europa. Der Effekt der Lohnkosten ist etwas geringer. Er besagt, dass Staaten mit vergleichsweise niedrigen Lohnkosten im Dienstleistungsbereich eher für europaweite Liberalisierung sind. Die Höhe der Lohnkosten sagt dabei etwas über die Wirtschaftsstruktur aus. Da niedrige Lohnkosten im internationalen Wettbewerb als Vorteil gelten, ist der Zusammenhang mit der Position der Regierungen wie erwartet. Der Beitrag der Dienstleistungen zur Wertschöpfung eines Staates weist ebenfalls einen negativen Zusammenhang auf, der besagt, dass Staaten mit einem kleinen Dienstleistungssektor (im Vergleich zu Landwirtschaft und Industrie)

für eine Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte sind. Sie erhoffen sich offensichtlich ein Wachstum ihrer Märkte. Allerdings ist dieser Zusammenhang im Modell knapp statistisch nicht signifikant.

Variablen (z-Werte)	Koeffizienten (Standardfehler in Klammern)	
Staatsverschuldung	-0,393***	(0,102)
Lohnkosten	-0,208*	(0,113)
Anteil der DL am BIP	-0,133	(0,110)
Konstante	0,083	(0,096)
<i>N=25; adj. $r^2=0,55$</i>	<i>***=Signifikant im 1%-Bereich, *=Signifikant im 10%-Bereich</i>	

Datenquelle: Eurostat: Staatsverschuldung 2004, Lohnkosten: Arbeitskosten je Beschäftigten im Dienstleistungsbereich 2003, Anteil der Dienstleistungen am BIP 2003.

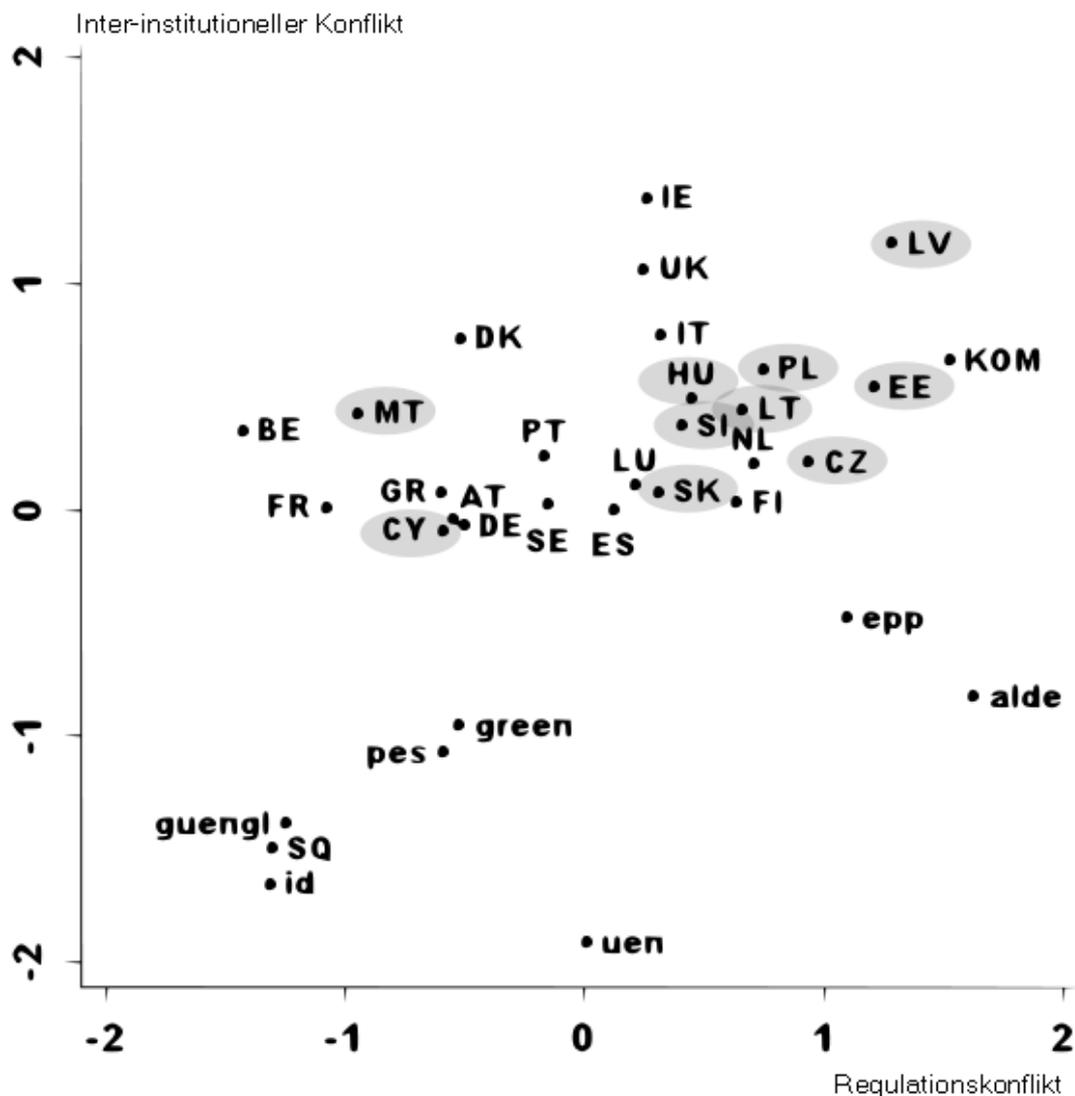
Tabelle IV.1: OLS Regressions-Ergebnisse für die Effekte von Regulierungs- und Wirtschaftsstrukturaspekten auf die Positionierung der Mitgliedstaaten

Insgesamt bedeutet dieses Ergebnis, dass sektorspezifische Indikatoren weniger Erklärungskraft besitzen als Indikatoren, die die Regulierungstätigkeit des Staates im Allgemeinen oder die Wirtschaftsstruktur kennzeichnen. Dies muss nicht heißen, dass bei anderen Gesetzgebungsverfahren die branchenspezifischen Indikatoren ebenfalls wenig Erklärungskraft besäßen. Andererseits kann man dieses Ergebnis, das relativ frei von branchenspezifischen Eigenheiten ist, so interpretieren, dass der Konfliktraum, der in der Dienstleistungsrichtlinie präsent ist, einen Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, der so bei vielen EU-Binnenmarkt- bzw. Regulierungsfragen zu beobachten sein könnte.

IV.3.2 Veränderung der Interessenlage durch die Erweiterung

Die Dienstleistungsrichtlinie ist eines der ersten Gesetzesvorhaben, das in der erweiterten EU, die ab Mai 2004 aus 25 Mitgliedstaaten bestand, diskutiert wurde. Der Konflikt zwischen den Regierungen, der sich als typischer Regulationskonflikt darstellt scheint dabei durch die Erweiterung verändert worden zu sein. In Abbildung IV.2 ist zu sehen, dass die Interessenlage der Mitgliedstaaten durch die Erweiterung etwas heterogener geworden ist, da sich die acht mittel- und osteuropäischen Staaten (im Gegensatz zu Zypern und Malta) rechts und damit als sehr

liberal verorten lassen. Das Spektrum der Interessen der Mitgliedstaaten wird dadurch größer, dass sich Lettland (LV), Estland (EE), Tschechien (CZ) und Polen (PL) außerhalb des Spektrums befinden, das durch die bisherigen Mitgliedstaaten abgedeckt wird.



Legende: SQ= Status Quo; Abk. der Länder und Parteigruppierungen s. Anhang.

Abbildung IV.2: Positionen der neuen Mitgliedstaaten im Konfliktraum

Diese zunehmende Heterogenität kann Implikationen für die Konfliktlösung haben, wie sie in Kapitel V erläutert werden. Der Vergleich einiger politischer und wirtschaftlicher Indikatoren in diesem Teilkapitel illustriert zum Vergleich jedoch, dass

insgesamt für regulative Fragen keine stark zunehmenden Interessendivergenzen durch die Erweiterung zu erwarten sind. Stark zunehmende Heterogenität zeigt sich allerdings beim Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten. Betrachtet man diesen Wert als Indikator für die Interessen der Mitgliedstaaten in redistributiven Fragen (v.a. Agrar- und Regionalsubventionen), so dürften hier auch weiterhin starke oder gar zunehmende Konflikte zu erwarten sein.

In einem Vergleich über 20 Jahre hinweg (1985-2005) zeigt sich, dass strukturelle politische und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die EG/EU immer gekennzeichnet haben. Tabelle IV.2 gibt eine Übersicht über fünf ausgewählte Indikatoren, die die strukturellen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in der EU illustrieren. Sie können als Indikatoren für die Interessen der Mitgliedstaaten in verschiedenen Kontexten angesehen werden. Die Auswahl der Indikatoren ist jedoch auch durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt. Für nur wenige Indikatoren sind die Daten über den langen Zeitraum hinweg vollständig öffentlich zugänglich.

Jeder Indikator wird zu mehreren Zeitpunkten abgebildet, wobei Zehnjahresintervalle ab 1985 gewählt wurden. Mitte der 1980er Jahre, insbesondere mit dem Abschluss der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die zum 1. Juli 1987 in Kraft trat, bekam die europäische Integration einen neuen Charakter. Mit der EEA war vor allem der Beschluss verbunden, den Binnenmarkt für Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen zu vollenden. Beschlossen wurde jedoch auch die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), der Grundstein für eine Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten, sowie eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments in der Gesetzgebung der Gemeinschaft. Zur Verwirklichung des Binnenmarkts bis zum 1. Januar 1993 war von Mitte der 1980er Jahre an eine verstärkte Gesetzgebungsaktivität der EG zu beobachten, so dass es besonders interessant ist, die Gesetzgebung ab diesem Zeitpunkt genauer zu untersuchen (vgl. hierzu auch König et al. 2006). Dementsprechend werden hier nun auch für einen vergleichbaren Zeitraum mögliche Indikatoren für die Regierungspräferenzen in der Gesetzgebung präsentiert. Der Vergleich umfasst die Erweiterungsrounds nach 1985: 1986 traten Spanien und Portugal der EU bei, im Jahr 1995 entstand durch die Beitritte Österreichs, Finnlands und Schwedens dann die EU-15 und im Jahr 2004 erfolgte die Erweiterung um weitere zehn Staaten.

Die ausgewählten Variablen stellen Indikatoren für mögliche Konfliktdimensionen dar. Dies sind Indikatoren für die Integrationsdimension, die Regulationsdimension und für die Redistributionsdimension.

Auf der Integrationsdimension, so die Theorie, lassen sich die Mitgliedstaaten vor allem deutlich abgesetzt von den supranationalen Akteuren verorten. Darüber, wie einzelne Mitgliedstaaten ihre Präferenzen über die föderale Kompetenzverteilung bilden, können verschiedene Annahmen getroffen werden. Möglich wäre, dass eine integrationsfreundliche Position sich daraus ableiten lässt, ob das Land selbst stark föderal aufgebaut ist. Eine andere Möglichkeit wäre, dass die politischen Akteure bei ihrer Positionierung die öffentliche Meinung berücksichtigen. Tabelle IV.2 enthält dazu ein Beispiel für Umfragedaten: die Einstellung der Wähler in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft. Je nachdem, um welche spezifischen Politikbereiche oder Fragen es geht, kann dies auch mit spezifischeren Umfragedaten operationalisiert werden.

Für die Operationalisierung der Regulationsdimension sind in Tabelle IV.2 drei Indikatoren illustriert. Die Regierungsakteure könnten ihre Positionen aufgrund ihrer ideologischen Einstellung bilden. Deshalb sind Parteipositionen als Indikatoren einsetzbar. Dies ist erst möglich, seitdem Methoden entwickelt wurden, um Parteipositionen zu messen. Etabliert hat sich die Verkodung von Parteiprogrammen, ob manuell wie im „Party Manifesto Project“ (Klingemann et al. 1994; Budge et al. 2001) oder computergestützt wie bei der „Wordscores“-Technologie (Laver et al. 2003), ein weiteres Instrument sind Expertenbefragungen (Castles/Mair 1984; Laver/Hunt 1992; Huber/Inglehart 1995; Ray 1997; Hooghe et al. 2002). Tabelle IV.2 zeigt Regierungspositionen auf einer Links-Rechts-Skala. Hierzu wurden die Parteipositionen entsprechend ihrer Anteile am jeweiligen Kabinett gewichtet und der so genannte „politische Schwerpunkt“ des Kabinetts berechnet (Gross/ Sigelman 1984; vgl. Cusack 2003). Weitere mögliche Operationalisierungen für die Regulationsdimension sind die Arbeitslosenquote als Indikator für Strukturwandel und die Steuerquote als Indikator für Wettbewerbsfähigkeit bzw. für das bevorzugte Ausmaß an Staatstätigkeit der jeweiligen Regierung.

Schließlich kann als ein Indikator für die Redistributionsdimension das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt betrachtet werden. Dies ist Berechnungsgrundlage für

die Beiträge jedes Mitgliedstaates zum EU-Haushalt, steht also in direkter Verbindung zu den redistributiven Aktivitäten der EU.

Insgesamt zeigt die Übersicht - mit Ausnahme des Pro-Kopf-BIPs - keine zunehmende Heterogenität der Mitgliedstaaten durch die Erweiterung 2004. Über die Jahre ist ein gleichbleibendes Maß an Heterogenität zu beobachten. Andererseits scheint auch eine länger dauernde Mitgliedschaft nicht zu einer stark konvergierenden politischen oder wirtschaftlichen Entwicklung zu führen. Zu den Indikatoren im Einzelnen:

- In der Meinung der Bevölkerungen über die EU zeigen sich keine Konvergenzen. Vielmehr sind die Unterschiede zu allen Zeiten enorm groß. Auch nach langjähriger Mitgliedschaft kann die öffentliche Unterstützung dafür weit unter 50 Prozent liegen, wie das Beispiel Großbritanniens belegt, oder zeigt einen starken Rückgang wie in Frankreich oder Italien. In anderen Ländern macht sie dagegen eine stark positive Entwicklung durch wie in Dänemark oder Irland.
- Die Tabelle gibt die ideologischen Positionen der nationalen Regierungskabinette auf einer Links-Rechts-Skala wider, wobei negative Werte eine linke und positive Werte eine rechte Orientierung anzeigen und Werte nahe bei Null demnach eine Verortung in der Mitte bedeuten. Die gewählte Maßzahl ist der „politische Schwerpunkt des Kabinetts“, der als Mittelwert der an der Regierung beteiligten Parteien, gewichtet nach dem Anteil der Kabinettsitze berechnet wird (Gross/Sigelman 1984; vgl. Cusack 2003). Der Indikator zeigt keine starke Konvergenz, zumindest nicht für die Zeit von 1985 bis 1995. Im Jahr 2005 dagegen scheinen die Regierungen tendenziell stärker in der Mitte zu liegen, sie halten weniger extreme Positionen. Dies kann jedoch auch daran liegen, dass für diese Werte ein anderer Datensatz (Hooghe et al. 2002) als jener der Party Manifesto Group zugrunde liegt.
- Die Arbeitslosenraten weisen im Aggregat eine hohe Konstanz auf. Im Durchschnitt lagen sie in der EU in den 20 Jahren der Betrachtung in etwa zwischen acht und neun Prozent, auch die Tiefst- und Höchstmarken sind ähnlich über die Jahre. Die Langzeitübersicht zeigt keine Konvergenz. Die Arbeitslosenzahlen schwanken in den Mitgliedstaaten in verschiedene Rich-

tungen und zeigen damit unterschiedliche strukturelle Veränderungen der Volkswirtschaften an.

- Die Steuerquote zeigt, dass die regulativen und redistributiven Aktivitäten der Mitgliedstaaten eine stark unterschiedliche Entwicklung genommen haben. Insbesondere die Differenz zwischen der niedrigsten und der höchsten Steuerquote wird deutlich größer, was auf unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen in den Mitgliedstaaten hindeutet. Die größere Heterogenität der Steuerquoten ist jedoch nicht auf die Erweiterung im Jahr 2004 zurückzuführen. Auch ohne die zehn neuen Staaten, die häufig mit sehr geringen Steuern locken, gäbe es sehr starke Unterschiede in der Regulierungspolitik der Staaten.
- Im Hinblick auf die Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt, BIP) gemessen an der Einwohnerzahl (BIP pro Kopf) ist die EU über die Jahre heterogener geworden. Aufgrund unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und der Erweiterung im Jahr 2004, ist der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten BIP pro Kopf stark angestiegen. Das höchste BIP pro Kopf war 1985 doppelt so groß wie das geringste, 1995 bereits dreimal größer und im Jahr 2005 schließlich fünfmal größer als das geringste.¹⁵

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Interessenlage der Dienstleistungsrichtlinie eine EU abbildet, die durch die Erweiterung etwas heterogener geworden ist und nun deutlich mehr liberalisierungsfreundliche Mitgliedstaaten im Rat vertreten sind. Dass dies durchaus Implikationen für die Konfliktlösung haben kann, wird in Kapitel V gezeigt. Der vorige Abschnitt hat gezeigt, dass das bei der Dienstleistungsrichtlinie beobachtete Konfliktszenario sich durchaus so oder so ähnlich auch bei anderen Gesetzesvorhaben beobachten lassen dürfte, da ein allgemeiner volkswirtschaftlicher Strukturindikator die Verteilung der mitgliedstaatlichen Positionen am besten erklären konnte. In diesem Abschnitt wurden nun weitere Indikatoren miteinander verglichen, die die wirtschaftlichen und politischen Strukturen der Mitgliedstaaten beschreiben. Die Indikatoren lassen keinen eindeutigen Schluss zu, dass die EU durch die Erweiterung 2004 heterogener geworden

¹⁵ Die gewählte Einheit von 1000 KKS (Kaufkraftstandard) zu Marktpreisen erlaubt Vergleiche zwischen den Ländern zu einem Zeitpunkt, jedoch keine Vergleiche der absoluten Zahlen über die Jahre hinweg.

ist. Anhand der Übersicht über 20 Jahre hinweg zeigt sich vielmehr, dass die Gemeinschaft immer schon heterogen war. Gerade in regulativen Aspekten scheint die EU nicht heterogener geworden zu sein. In redistributiven Fragen jedoch kann dies durchaus erwartet werden, wie die Entwicklung des Pro-Kopf-BIPs in der EU illustriert. Dieser deskriptive Befund weist in dieselbe Richtung wie eine Analyse von Gesetzesvorhaben vor und nachh der Erweiterung (Thomson 2009). Für viele Themen wurden hier wechselnde Akteurskonstellationen beobachtet. Wo sich wiederkehrende Muster beobachten ließen, so Thomson, ließ sich dies mit redistributiven Fragen erklären. Die Erweiterung hat sich dabei so ausgewirkt, dass sich nun nördliche Staaten im Konflikt mit südlichen und östlichen Staaten über redistributive Fragen befinden.

Land	Öffentliche Meinung: Unterstützung (in %)			Ideologischer Schwerpunkt des Kabinetts (links-rechts)			Arbeitslosigkeit (in %)			Steuerquote (ohne Sozial- abgaben) (in % des BIP)			BIP pro Kopf zu Marktpreisen (Einheit 1000 KKS)		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005	1985	1995	2005	1985	1995	2005	1985	1995	2005
AT		40	37		0,74	0,99		3,9	5,2		41,4	42,2		19,682	28,850
BE	64	67	67	1,93	1,18	-0,16	10,1	9,7	8,4	44,5	43,9	45,5	11,821	18,824	27,711
CY			43			0,52			5,2			35,6			20,863
CZ			49			-0,46			7,9			36,4			17,285
DE	54	57	58	1,16	0,63	-0,08	7,2	8,0	9,5	38,9	40,2	39,1	13,521	18,668	25,816
DK	29	54	59	0,89	-0,01	0,99	6,7	6,7	4,8	46,4	48,8	50,3	12,557	19,214	28,597
EE			48			0,15			7,9			30,9			14,037
ES		44	66		0,59	-0,54		18,4	9,2		32,7	35,6		13,565	22,984
FI		47	45		-1,34	-0,03		15,4	8,4		46,1	44,1		16,228	25,934
FR	68	53	51	-0,67	1,18	0,87	9,6	11,1	9,7	41,9	42,7	43,8	11,516	17,747	25,388
GR	45	63	56	-0,69	0,88	0,53	7,0	9,2	9,8	n/a	32,6	34,4	7,975	10,992	19,730
HU			42			-0,73			7,2			37,4			14,666
IE	53	79	75	-0,57	-0,18	0,45	16,8	12,3	4,3	35,1	33,1	30,8	7,604	15,274	32,589
IT	73	73	56	1,28	n/a	0,76	8,2	11,2	7,7	33,7	40,1	40,6	11,307	18,186	23,631
LT			59			-0,68			8,3			28,9			12,220
LU	83	80	80	0,11	-0,03	0,02	2,9	2,9	4,5	n/a	37,1	38,6	15,381	31,137	58,923
LV			42			0,53			8,9			29,0			11,411
MT			40			0,52			7,3			34,5			16,830
NL	77	79	77	1,65	1,35	0,61	7,9	6,6	4,7	42,1	40,2	38,2	11,620	18,508	29,460
PL			53			1,19			17,7			32,8			11,672
PT		46	61		-0,18	-0,54		7,3	7,6		31,9	34,9		11,736	16,823
SE		39	44		0,88	-0,77		8,8	7,4		48,5	50,7		18,201	26,936
SI			49			0,60			6,5			40,2			19,217
SK			54			0,89			16,3			31,8			13,407
UK	37	43	36	2,24	1,36	0,02	11,2	8,5	4,8	38,2	35,6	37,2	10,435	16,836	27,602
	EU-10	EU-15	EU-25	EU-10	EU-15	EU-25	EU-10	EU-15	EU-25	EU-10	EU-15	EU-25	EU-10	EU-15	EU-25
mittel	58	58	54	0,73	0,51	0,23	8,8	9,3	8,0	40,1	39,7	37,7	11,374	17,653	22,903
max	83	80	80	2,24	1,36	1,19	16,8	18,4	17,7	46,4	48,8	50,7	15,381	31,137	58,923
min	29	39	36	-0,69	-1,34	-0,77	2,9	2,9	4,3	33,7	31,9	28,9	7,604	10,992	11,411
Diff.	54	41	44	2,93	2,70	1,96	13,9	15,5	13,4	12,7	16,9	21,8	7,777	20,145	47,512

Quellen: BIP (Bruttoinlandsprodukt) pro Kopf (in Kaufkraftstandard, KKS), Arbeitslosenquote und Steuerquote aus AMECO (Annual Macroeconomic Data), veröffentlicht von der Europäischen Union, Online erhältlich unter HTTP: http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm; Öffentliche Meinung aus Eurobarometer Nr. 23, 43, 63 (Frühjahr 1985, 1995, 2005), Frage: "Generally speaking, do you think that (our country's) EU membership is ... a good / bad thing // neither good nor bad?"; Parteipositionen für 1985 und 1995 aus dem Datensatz der "Party Manifesto Group", entnommen aus Cusack, Thomas R. (2003): Parties, Governments and Legislatures Data Set, Online erhältlich unter HTTP: http://wz-berlin.de/mp/ism/people/misc/cusack/d_sets_en.htm#data, Parteipositionen für 2005 entnommen aus Hooghe, Liesbet et al. 2002 „Chapel Hill data set on the Positioning of Political Parties 2002“, Online erhältlich unter HTTP: <http://www.unc.edu/%7Ehooghe/parties.htm>, Berechnung des „Politischen Schwerpunkts“ des Kabinetts, siehe Cusack (2003), Angabe der standardisierten Z-Werte zum Vergleich; Länder-Abkürzungen siehe Anhang.

Tabelle IV.2: Indikatoren für die Interessen der Mitgliedstaaten 1985-2005

KAPITEL V

Die Lösung des Konflikts über die Dienstleistungsrichtlinie

Obwohl die Dienstleistungsrichtlinie sich als sehr kontroverses Gesetzesvorhaben erwiesen hat, gelang es auch unter den neuen Vorzeichen der erweiterten EU, das Verfahren zu einem Abschluss zu bringen und eine Einigung zu erzielen. Ebenso wie bei vielen Gesetzgebungsverfahren aus der Zeit vor der Erweiterung, entschieden die mittlerweile 25 Mitgliedstaaten praktisch im Konsens. Die mit der größeren Heterogenität der EU möglicherweise befürchteten Probleme wie eine schwierigere Mehrheitsfindung oder fehlende Einigung haben sich in diesem Fall nicht bewahrheitet.

In diesem Kapitel möchte ich der Frage nachgehen, wie die Einigung zur Regelung des Binnenmarktes für Dienstleistungen zustande kam. Dazu überprüfe ich vier Modelle des Mitentscheidungsverfahrens, die unterschiedliche Prognosen für den Einigungsprozess und das Ergebnis machen. Auch sind ihre Vorhersagen, unter welchen Umständen ein Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erwarten ist, verschieden. Im ersten Abschnitt des Kapitels begründe ich die Modellauswahl und lege die vier Modelle und ihre Implikationen dar.

Um die theoretischen Vorhersagen zu überprüfen, gehe ich mit Hilfe der Prozessanalyse (vgl. Blatter et al. 2007, 157ff.) vor. Dabei liegt das Augenmerk auf den kausalen Prozessen, mittels derer die unabhängigen Variablen das Ergebnis bewirken. Anstatt einer Konzentration auf die Kovarianzen zwischen den unabhängigen und den abhängigen Variablen, geht es bei der Prozess-Analyse darum nachzuvollziehen, welcher Wirkmechanismus ausschlaggebend dafür sein könnte, dass das zu erklärende Ergebnis beobachtet wird. Seawright/Collier definieren Wirkmechanismus dabei folgendermaßen:

„A link or connection in a causal process. In the relationship between a given independent variable and a given dependent variable, a causal mechanism posits additional variables, sometimes called intervening variables, that yield insight into how the independent variable actually produces the outcome, including the sequence through which it occurs. Compared to the original causal relationship that the scholar is considering, the causal mechanism is often located at a more fine-grained level of analysis.“ (Seawright/Collier 2004, 277).

Ziel der Prozessanalyse wie sie hier angewandt wird, ist es, möglichst vollständig die Kausalkette nachzuvollziehen, die zum Ergebnis führt (George/Bennett 2005,

206f.; Collier/Brady/Seawright 2004, 252ff.). Hierzu müssen aus den Theorien Vorhersagen generiert werden, die den Prozess möglichst vollständig beschreiben.

Der zweite Abschnitt des Kapitels legt die empirischen Beobachtungen zum Fall der Dienstleistungsrichtlinie dar, im dritten Abschnitt diskutiere ich die Ergebnisse vor dem Hintergrund der vier spezifizierten Modelle.

Im letzten Abschnitt des Kapitels frage ich nach der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Es stellt sich die Frage, inwiefern die gefundene Einigung als typisch für die EU-Gesetzgebung bzw. für die erweiterte EU angesehen werden kann. Ich illustriere, inwiefern sich die Prognosen für die Konfliktlösung der vier Modelle durch die Erweiterung verändern, d.h. ob sie auch angesichts der heterogeneren Interessenlage einen Konsens unter den Mitgliedstaaten vorhersagen.

V.1 Theorien der Gesetzgebung im Mitentscheidungsverfahren

In dieser Arbeit möchte ich die Einigung bei den Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie erklären. Ich möchte wissen, ob und inwieweit gängige Entscheidungstheorien erklären können, wie dieses Gesetzesvorhaben zustande kam, das sich durch einen sehr großen Interessendissens auszeichnete. Die Erklärungen haben nicht alle den Status eigenständiger Theorien, im Wesentlichen sind sie zwei Theoriesträngen zuzuordnen. Einer konzentriert sich dabei auf die formalen, prozeduralen Rechte der Akteure im Prozess und hat eine lange Tradition in der EU-Forschung, während der andere an die Verhandlungstheorie anknüpft. Alle vier Erklärungen sind im Rahmen des Modellvergleichs des DEU-Projekts (Thomson et al. 2006) spezifiziert worden. Ich habe sie für den Vergleich ausgewählt, da sie die wichtigsten Streitpunkte aufgreifen, die über die Gesetzgebung der EU allgemein und das Mitentscheidungsverfahren im Besonderen diskutiert werden. Dies ist vor allem die Frage, ob eher formale oder informale Institutionen für die Gestaltung des Ergebnisses ausschlaggebend sind: dies sind einerseits die formalen (prozeduralen) Rechte der Akteure wie Vorschlag, Abänderung, Zustimmung oder Veto und auf der anderen Seite die informalen Institutionen wie Verhandlungsmacht oder -geschick oder auch gemeinsame Normen. Dies betrifft auch die Frage, welche Rolle die supranationalen Akteure im Mitentscheidungsverfahren spielen, z.B. ob das EP gegenüber dem Rat gleichberechtigt ist oder

eine der beiden Institutionen einen Verhandlungsvorteil hat und schließlich, welchen Einfluss die Kommission nehmen kann. Und schließlich geht es auch um die Frage, wie das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder zu erklären ist, d.h. unter welchen Umständen sie im Konsens abstimmen.

Diese Fragen sind mit sehr spezifischen Ergebnisvorhersagen verbunden, die am ehesten von institutionalistischen Theorien generiert werden, die auf dem Paradigma rational handelnder Akteure aufbauen (Ostrom 1986, Shepsle 1989, Aspinwall/Schneider 2000, Plott 1991). Diese Theorien können klare empirische Implikationen hervorbringen, insbesondere, wenn sie mit einem Forschungsdesign operationalisiert werden, das das Konzept der räumlichen Politikanalyse nutzt (z. B. Hinich und Munger 1997, Tsebelis 2002; vgl. auch Kapitel III).

Zwei der Modelle in dieser Arbeit sind prozedurale Modelle, zwei weitere lassen sich als Verhandlungsmodelle charakterisieren. Prozedurale Modelle fokussieren auf die formal vorgesehenen Entscheidungsabläufe und leiten daraus ab, welche Akteure für die Gestaltung der Entscheidung maßgeblich sind. In den Modellen werden zwei der in der Literatur gängigsten Auffassungen über das Mitentscheidungsverfahren aufgegriffen. In beiden Fällen einigen sich Rat und EP ohne die Kommission auf das Ergebnis, wobei einmal der Rat und im anderen Fall das EP mehr Macht hat, um die Lösung am Ende zu gestalten. Für Verhandlungsmodelle sind zum Teil andere Institutionen ausschlaggebend, diese können auch informal sein. Zentral ist bei diesen Modellen, dass ein Kompromiss im Rat gefunden wird, der für alle Mitgliedstaaten vorteilhaft ist. In einem Modell muss dieser Kompromiss auch für das EP zustimmungsfähig sein, im anderen Modell schließlich wird angenommen, dass der Kompromiss nicht nur die Zustimmung des EP, sondern auch die der Kommission benötigt.

Für jedes Modell wird in den folgenden Abschnitten dargestellt, welcher Einigungspunkt erwartet wird. Außerdem wird der Wirkmechanismus beschrieben, also die Kausalkette, die zu dieser Einigung führt, und es wird dargelegt, unter welchen Bedingungen Konsens unter den Mitgliedstaaten erwartet wird.

V.1.1 Prozedurale Modelle

Prozedurale Modelle basieren auf der Annahme, dass formale Institutionen wichtige Variablen für die Gestaltung politischer Ergebnisse sind. Sie konzentrieren sich zur Vorhersage möglicher Lösungen auf die formalen Entscheidungsrechte wie Vorschlag, Abänderung oder Ergänzung, sowie Zustimmung oder Veto. Es wird z. B. angenommen, dass die Akteure sich an den Interessen anderer Entscheidungsberechtigter orientieren und die mit Hilfe der Entscheidungsregeln konstruierten Lösungssets als Handlungsbeschränkungen auffassen. Ein Akteur mit Vorschlagsrecht müsste beispielsweise eine Lösung innerhalb des Lösungssets vorschlagen, und, da er gleichzeitig nutzenmaximierend handelt, müsste es die Lösung sein, die seiner Idealposition am nächsten liegt. In der EU-Forschung tragen prozedurale Modelle seit vielen Jahren zentral zum Verständnis über die Funktionsweise der Entscheidungsprozesse bei (vgl. z. B. Steunenberg 1994, Crombez 1996, Tsebelis 1994, Moser 1997, Garrett 1995, Crombez 1997, 2000, Steunenberg 1997, 2000, Tsebelis/Garrett 2000, 2001).

Dass die formalen Regeln von großer Bedeutung für die Akteure sind, ist allein daran abzulesen, dass die institutionellen Bestimmungen stark umstritten sind, wenn es darum geht, sie zu reformieren. Für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sind die Fragen, welche Hürde bei einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit erreicht werden muss oder wie sich die Stimmengewichte auf die Mitgliedstaaten verteilen, von vitalem Interesse (vgl. für die Regierungskonferenz, die zum Lissabonner Vertrag führte König/Hug 2006).

Bevor ich auf die prozeduralen Modelle des Mitentscheidungsverfahrens eingehe, beschreibe ich das Verfahren zunächst. Die institutionelle Ausgestaltung sieht vor, dass das Mitentscheidungsverfahren sich über mehrere Lesungen erstreckt. Zunächst sind zwei Lesungen vorgesehen, und daran schließt sich das Vermittlungsverfahren an, über dessen Ergebnis dann in der dritten Lesung abgestimmt wird.

Im Einzelnen sind folgende Interaktionen vorgesehen. In der ersten und zweiten Lesung folgen sie im Prinzip einem Schema: Zunächst entscheidet das EP darüber, ob es den Kommissionsvorschlag (oder den Gemeinsamen Standpunkt des Rates in der zweiten Lesung) annimmt, ablehnt oder ändert, daraufhin hat dann die Kommission die Möglichkeit zu reagieren und ihre Meinung zu den

Änderungen des EP zu äußern und schließlich entscheidet der Rat auf dieser Basis, ob er die Änderungen des EP annehmen will oder einen Gemeinsamen Standpunkt verabschieden will (bzw. in der zweiten Lesung den Vermittlungsausschuss anrufen will). Wenn die Vermittlung erfolgreich verläuft, benötigt das Ergebnis die Zustimmung von Rat und EP in der dritten Lesung (für Beschreibungen des Verfahrens siehe z. B. Dinan 1994, 280; Corbett et al. 2000, 188ff.; Nugent 2003, 347ff.; Hix 2005, 76ff.).

Das im Vertrag von Maastricht (1993) eingeführte Verfahren wurde in zwei Punkten durch den Vertrag von Amsterdam (1999) reformiert. Die beiden neuen Elemente funktionieren dabei im Detail so: 1) Der Rat kann das Verfahren bereits in der ersten Lesung abschließen, wenn er alle Änderungen des EP übernimmt. 2) Wenn im alten Vermittlungsverfahren die Verhandlungen des Vermittlungsausschusses scheiterten, konnte der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt im EP in der dritten Lesung zur Abstimmung stellen. Jetzt ist das nicht mehr möglich - hier bedeutet ein Scheitern im Vermittlungsausschuss, dass das ganze Verfahren gescheitert ist.

In der Literatur zum Mitentscheidungsverfahren, die vorwiegend, durch die räumliche Spieltheorie geprägt ist (Garrett 1995; Tsebelis 1997; Tsebelis/Garrett 1997, 2000, 2001; Crombez 1996, 1997, 2000, 2001; Steunenberg 1994, 1997, 2000, 2002; Schneider 1995; Scully 1997a, 1997b; Rittberger 2000; Laruelle 2002), werden zwei Forschungsfragen in diesem Zusammenhang diskutiert: 1) Welche Rolle spielt die Kommission?, und 2) Wie ist das Verhältnis von EP und Rat?

Zwar hat die Kommission die Gesetzesinitiative und die „Kontrolle“ über EP-Änderungsanträge, weil sie jeweils ihre Stellungnahme dazu abgeben und ihren Vorschlag ändern kann. Betrachtet man jedoch die letzte Lesung, so zeigt sich, dass dort eine Einigung zwischen dem Rat und dem EP vorgesehen ist, da beide Institutionen Delegierte in den Vermittlungsausschuss entsenden. Einigt sich der Vermittlungsausschuss auf eine Lösung, müssen beide Institutionen im Plenum der Einigung zustimmen. Die Kommission nimmt zwar an den Vermittlungsausschuss-Sitzungen teil, hat jedoch in der dritten Lesung keine formale Möglichkeit mehr, Stellungnahme zu der Einigung zu beziehen. Sie kann damit das Ergebnis nicht beeinflussen, da sie weder Agenda-Setzungs- noch Veto-Macht hat (z. B.

Tsebelis/Garrett 2000; Crombez 2000; s. a. die Überblicke bei Selck 2004; Hörl et al. 2005; abweichend Burns 2004).

Deswegen prognostizieren spieltheoretische Modelle als Ergebnis eine Einigung, die zwischen Rat und EP ausgehandelt wird. Sie gehen davon aus, dass die Akteure antizipieren, was sie am Ende des Verfahrens erreichen können und dass sie dementsprechend ihre Strategie in den früheren Phasen des Prozesses gestalten. Aufgrund der ursprünglichen Fassung des Vermittlungsverfahrens bestritten manche Modelle (Tsebelis/Garrett 1997, 2000), dass das EP ebenso mächtig wie der Rat sei, was andere Theoretiker (Crombez 1997, 2000, 2001; Steunenberg 2000) und Praktiker (Corbett 2000) behaupteten. Nach der Reform des Amsterdamer Vertrags stimmt die EU-Forschung mehr oder weniger überein, dass Rat und EP nun gleichberechtigte Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren sind (Tsebelis/Garrett 2000, 2001; Crombez 2000).

Bei der Interpretation der formalen Regeln stellt sich nun die Frage, ob nicht eine der beiden Institutionen einen leichten Vorteil gegenüber der anderen bei den Verhandlungen hat. Da die Regeln des Vermittlungsverfahrens weder für den Rat noch für das EP Agenda-Setzungs-Macht vorsehen, hängt das Ergebnis, auf das sie sich einigen, von der relativen Verhandlungsmacht der beiden Akteure ab (Tsebelis/Garrett 2000; Crombez 2000). Crombez (2000) geht dabei davon aus, dass der Rat mehr Verhandlungsmacht besitzt, weil angenommen wird, dass er häufiger näher am Referenzpunkt liegt (Status Quo) liegt als das EP oder die KOM. Um keine Nutzenverluste hinnehmen zu müssen, wird angenommen, dass der Rat nur solchen Lösungen zustimmt, die ihm ebenso nah oder näher als der Status Quo (SQ) liegen. Man kann andererseits auch annehmen, dass das EP von diesem SQ-Vorteil profitiert.

Deshalb überprüfe ich zwei prozedurale Modelle, wobei einmal angenommen wird, dass der Rat einen Verhandlungsvorteil hat und einmal, dass das EP einen Vorteil hat (vgl. auch Steunenberg/ Selck 2006).

Am räumlichen Modell in Abbildung V.1 kann der Leser nachvollziehen, wie unterschiedlich diese beiden Modelle das Ergebnis vorhersagen. Ich nehme als Beispiel an, dass die Mitgliedstaaten im Rat, die Kommission und das EP bei einem Gesetzesvorhaben im Wesentlichen über zwei Hauptthemen unterschiedlicher Meinung sind. Die Vorteile eines zwei-dimensionalen Modells liegen gegen-

über einem eindimensionalen Modell darin, dass Entscheidungssituationen entstehen, die keine Gleichgewichte aufweisen, sondern Lösungszyklen (McKelvey 1976). In so einer Ausgangslage lässt sich die Gleichgewichts-Selektion einer Theorie wie der hier vorgestellten veranschaulichen. Zudem lassen sich theoretische Ergebnisse im zweidimensionalen Raum in der Regel für höher dimensionale Entscheidungssituationen verallgemeinern und sind damit realistischer (s. a. Tsebelis 1994, 141). Die Abbildung V.1 zeigt die Positionen der Ratsmitglieder, der Kommission und des EP in diesem zweidimensionalen Raum. Der Rat wird durch elf Mitglieder repräsentiert, und ich nehme an, dass für eine qualifizierte Mehrheit, mit der der Rat einen Kommissionsvorschlag übernehmen kann, acht Stimmen notwendig sind. Die Hürde von 8/11 kommt den tatsächlichen Hürden sehr nahe.¹⁶ Alle Akteure haben konvexe Präferenzen, in diesem Fall haben sie kreisförmige Indifferenzkurven, d. h. alle Punkte mit gleichem Abstand von ihrem Idealpunkt haben für sie denselben Nutzen. Die Abstände werden als euklidische Distanzen berechnet. Der Status Quo (SQ) liegt außerhalb des Vielecks, das die (extrem liegenden) Ratsmitglieder miteinander verbindet und einige zentral liegende einschließt. Dieses Vieleck stellt den Einstimmigkeits-Core des Rates da, der alle pareto-optimalen Lösungen für den Rat enthält. Kommission und EP liegen auf der anderen Seite des Vielecks und haben in etwa ähnliche Präferenzen, zumindest auf der vertikalen Dimension. Die vertikale Dimension bildet die supranationale oder Integrationsdimension ab, die eine der gängigsten Annahmen ist, wie sich die Konflikte in der EU gestalten (z. B. Garrett 1992; Tsebelis/Garrett 2000). Bei den Mitgliedstaaten und den supranationalen Akteuren (Kommission und EP) liegen dabei unterschiedliche Positionen über den Grad der Integration vor, also wie weit ein Politikbereich „integriert“ oder „vergemeinschaftet“ werden soll. Dabei bevorzugen nach der allgemeinen Annahme die Regierungen der Mitgliedsstaaten weniger, dass nationale Kompetenzen an die supranationale Ebene delegiert werden sollen, während die Kommission und das EP das Ziel einheitlicher EU-Rechtsetzung in vielen Politikbereichen befürworten.

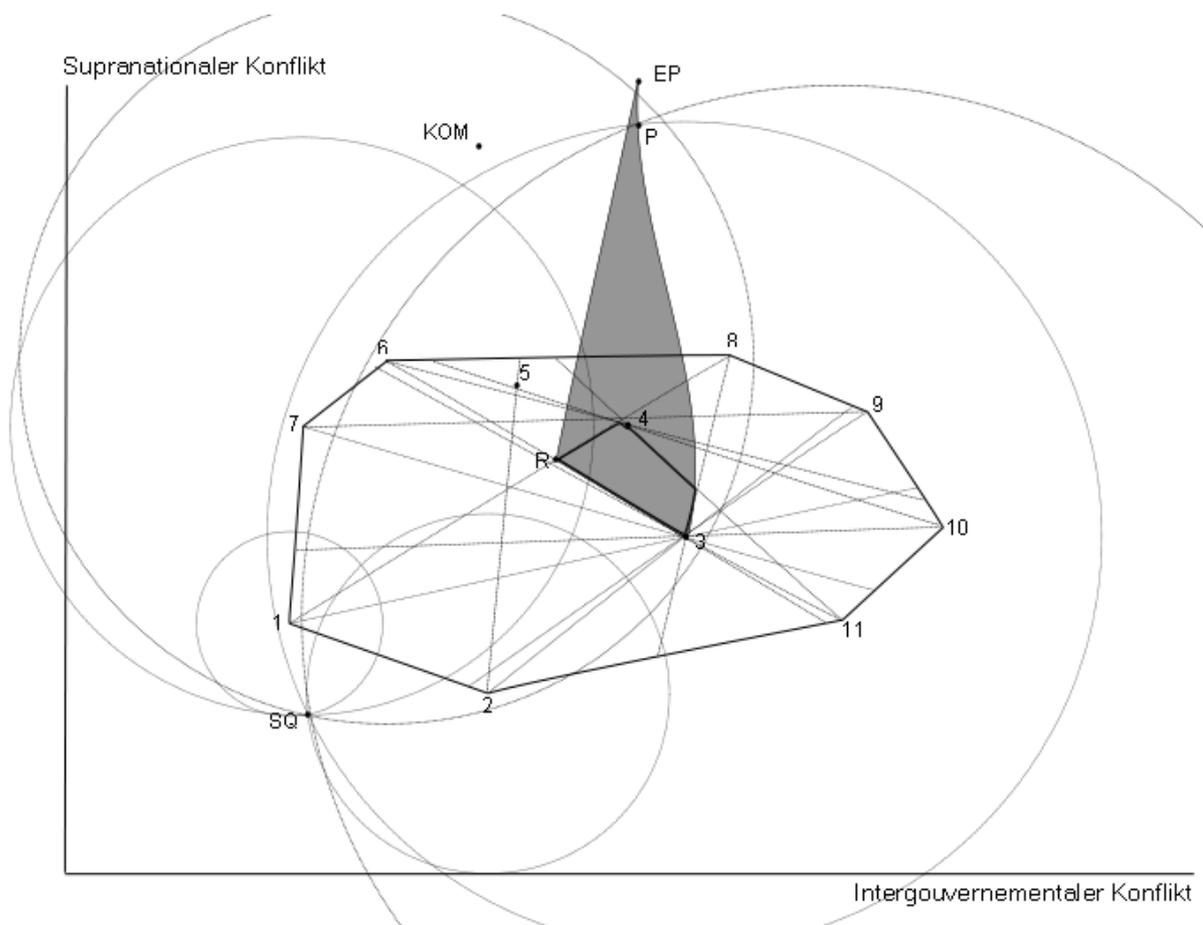
Die Prognosen für Ergebnisse im Mitentscheidungsverfahren lauten, dass sie dort zu erwarten sind, wo sich auch der Vermittlungsausschuss einigen würde. Dazu wird der „Core“ von Rat und EP konstruiert. Er stellt die Menge aller stabilen

¹⁶ 8/11 entsprechen 72,7 Prozent. Bei der qualifizierten Mehrheit (QM) kommen Stimmengewichte zum Einsatz. Für die EU-25 ab 2004 galten 232 von 321 (72,27 %) Stimmen als Hürde, seit 2007 sind es in der EU-27 255 von 345 Stimmen (73,91 %).

Lösungen dar, d.h. jede Lösungen außerhalb des Cores kann durch eine innerhalb des cores geschlagen werden, während die Lösungen innerhalb des Cores bei Anwendung derselben Entscheidungsregeln nicht mehr verändert werden können. Der graue Bereich stellt diese Menge aller Lösungen dar. Er erstreckt sich zwischen dem EP, das hier als einheitlicher Akteur dargestellt wird und dem QM-core des Rates (das fett umrandete Vieleck innerhalb des Einstimmigkeits-Cores). Der QM-core entsteht als Schnittmenge aller möglichen Mehrheitskoalitionen. Hierzu werden Linien gezogen, die zwei Akteure im Rat so miteinander verbinden, dass sie mit sechs weiteren Akteuren zu einer Seite der Linie eine Mehrheitskoalition (8 von 11 Akteuren) bilden. Eine präzise Vorhersage, wo im (grauen) Lösungssset die Einigung liegen wird, ist unter Zusatzannahmen möglich (Tsebelis/Garrett 2000, 24). Existiert ein SQ wie im Beispiel eingezeichnet, muss sichergestellt werden, dass alle Akteure, deren Zustimmung nötig ist, durch die Einigung auf eine Politik vergleichbar oder besser als durch den SQ gestellt werden. Die kreisförmigen Indifferenzkurven um die Position jedes Akteurs, die durch den SQ gehen, markieren für jeden Akteur die Menge der Ergebnisse, die ihn gleich oder besser als der SQ stellen. Bei einer erforderlichen Mehrheit von 8/11 kommen nur die Lösungen im „Core“ in Betracht, die gleichzeitig in einer Schnittmenge von 8 Kreisen liegen.¹⁷ Dies ist im Beispiel nur der Fall, wenn die Lösung innerhalb der Fläche liegt, die durch die Indifferenzkurven der Regierungen 3 und 11 beschnitten wird. Das so reduzierte Lösungssset stellt das Set der tatsächlich möglichen Lösungen dar, für die die Zustimmung gesichert ist (vgl. „amendment proof set“ bei Steunenberg/Selck 2006).

Im Fall des Parlaments-Modells nun wird angenommen, dass das EP den Punkt aus dem Lösungssset wählt, der seiner Idealposition am nächsten liegt. Dies entspricht dem Punkt P in der Abbildung. Um zur Vorhersage des Rats-Modells zu gelangen, kann angenommen werden, dass die Ratspräsidentschaft die Agenda setzen kann, da sie die Sitzungen leitet. Nimmt man beispielsweise an, dass Regierung 7 die Ratspräsidentschaft inne hätte, so würde sie Punkt R als den ihr am nächsten gelegenen Punkt aus dem Lösungssset auswählen.

¹⁷ Die Kreise für die Regierungen 4, 5, 8, 9 und 10 sind nicht gezeichnet, da sie keine Einschränkung des Lösungsssets darstellen.

Legende:

1-11	Ratsmitglieder
KOM	Kommission
EP	Europäisches Parlament
SQ	Status Quo
P	Lösung des Parlaments-Modells
R	Lösung des Rats-Modells

Abbildung V.1: Vorhersagen der prozeduralen Modelle für das Mitentscheidungsverfahren

Welche Prozessvorhersagen lassen sich aus den Modellen ableiten? Von zentraler Bedeutung scheint der Status Quo (SQ) zu sein. Er stellt eine wesentliche Machtquelle für die Akteure dar, die einen großen Nutzen mit ihm verbinden, d.h. deren Positionen im Themenraum in seiner Nähe liegen. Es muss also überprüft werden, welche Akteure in der Nähe des SQ liegen und folglich einen Vorteil daraus haben könnten.

Das impliziert gleichzeitig auch, dass der Status Quo eine glaubwürdige Rückfallposition bzw. Alternative für die Akteure sein muss. Es müsste Hinweise im Prozess darauf geben, dass die Akteure eine Beibehaltung des SQ bzw. ein Scheitern der Verhandlungen ernsthaft in Erwägung ziehen bzw. billigen könnten.

Die Modelle machen keine Vorhersage, wann die Einigung stattfindet, sie prognostizieren nur, dass sie dann stattfindet, wenn Rat und EP den Eindruck haben, dass die gefundene Einigung sie so stellt, wie es die Einigung im Vermittlungsausschuss tun würde. Man kann annehmen, dass die Akteure, um Transaktionskosten zu sparen, versuchen, sich möglichst früh im Prozess auf diese Lösung zu einigen. Eine zentrale Prozessvorhersage für beide Modelle ist, dass über die einzelnen Verfahrensschritte hinweg die Vorschläge sich immer weiter den jeweils erwarteten Ergebnissen annähern, da die Akteure zunehmend bessere Informationen über die anderen Akteure haben und einschätzen können, wo das Ergebnis liegen muss, damit es für alle relevanten Akteure akzeptabel ist.

Da die prozeduralen Modelle mit den minimal notwendigen Mehrheiten arbeiten, ist die Frage, warum konsensuelles Abstimmungsverhalten im Rat beobachtet wird, keine Hauptfragestellung dieser Theorien. Dennoch lassen sich Implikationen auch für diese Frage ableiten (vgl. z. B. Mattila/Lane 2001). Zunächst existiert keine Annahme darüber, dass die Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Konsens abzielen, dementsprechend muss der Konsens als zufälliges Produkt angesehen werden, das entsteht, wenn verschiedene räumliche Eigenschaften gegeben sind. Dies ist dann der Fall, wenn die Lösung gleichzeitig im Einstimmigkeits-Win-Set des Rates liegt. Das Einstimmigkeits-Win-Set des Rates umfasst all diese Lösungen, auf die der Rat sich einstimmig festlegen kann und die alle Ratsmitglieder gleich oder besser stellen als es der SQ tut. Die Wahrscheinlichkeit, dass Lösungssset und Einstimmigkeits-Win-Set überlappen, steigt, je weiter entfernt der SQ vom Rat liegt. In Abbildung V.1 beispielsweise gibt es keine Schnittmenge, da der SQ sehr dicht an den Positionen der Mitgliedstaaten 1 und 2 liegt. Dass der SQ sehr weit von den Mitgliedstaaten entfernt liegt, ist beispielsweise dann zu erwarten, wenn die EU erstmalig zu einem Thema Recht setzt.

V.1.2 Verhandlungsmodelle

Die Anwendung von Verhandlungsmodellen auf politische Entscheidungsprozesse im Allgemeinen gründet sich auf die Annahme, dass jeder formalen Abstimmung Verhandlungsphasen vorausgehen, die dazu dienen, zustimmungsfähige Kompromisse zu formulieren. Diese Annahme scheint die politische Realität besser

beschreiben zu können, insbesondere auch für das Entscheiden in der EU (z. B. van des Bos 1991, Kapitel 5, Bueno de Mesquita 1994, Stokman/van Oosten 1994, Achen 2006, Hayes-Renshaw/ Wallace 2006, Kapitel 11).

Es ist aber nicht (allein) die Erkenntnis, dass Entscheidungsprozesse zweistufig betrachtet werden sollten, die Verhandlungsmodelle von prozeduralen Modellen unterscheidet, sondern die Argumentation, welche Stufe als wichtiger anzusehen ist (vgl. auch für die folgenden Ausführungen, Achen 2006). Während bei prozeduralen Modellen die formale Abstimmung am Ende ihre Schatten vorauswirft und das Akteurshandeln von Beginn des Verfahrens an prägt, sind in der Perspektive der Verhandlungsmodelle die formalen Abstimmungsrechte der Akteure nicht die entscheidende Variable. Die Verhandlungsphase wird als weitgehend frei von formalen Regeln verstanden, sie dient der Informationsgewinnung, der Koalitionsbildung oder dem Senden von Signalen, darunter auch Drohungen. In der Verhandlungsphase ist die Macht der Akteure ausschlaggebend, die sich nicht (nur) aus den formalen Rechten speist. Unter Umständen können also Akteure, die kein formales Zustimmungs- oder Vetorecht besitzen, sehr einflussreich in der Verhandlungsphase des Gesetzesvorhabens sein. Dass formale Rechte im Prozess nicht allein ausschlaggebend sein können, wird auch damit begründet, dass Entscheidungsregeln nicht eindeutig sind, sondern auch Raum für Interpretation lassen. Man kann aber auch annehmen, dass Entscheidungsregeln ebenfalls die politischen Machtverhältnisse widerspiegeln, da die mächtigen Akteure langfristig gesehen auch die Institutionen gestalten. Insofern ist die formale Abstimmungsmacht auch im Verhandlungsprozess endogenisiert.

Die Ergebnisprognose für Verhandlungsmodelle lautet vereinfacht, dass Nutzen-
gewinne für alle Akteure bereitgestellt werden, wobei der Nutzen entsprechend
des Einflusses der Akteure gewichtet ist (Banfield 1961, zit. nach Achen 2006).
Achen (2006) bietet eine theoretische Fundierung für ein einfaches Modell an, das
auf der intuitiven Beschreibung Banfields basiert. Dieses Modell ist zunächst das
von van den Bos (1991) und Stokman/van den Bos (1992) verwendete „Basis-
Modell“, das als Lösung einen gewichteten Mittelwert der von den Akteuren
favorisierten Positionen vorschlägt, wobei die Gewichtung der Macht der Akteure
entspricht. Aufgrund der Ansicht, dass die Intensität, mit der Akteure bestimmte
Themen verfolgen wichtig ist, hat van den Bos (1991) das sog. Kompromiss-

Modell spezifiziert, bei dem der Mittelwert durch ein Produkt aus Macht und Intensität gewichtet wird.

Die theoretische Fundierung des Kompromiss-Modells als Verhandlungsmodell lässt sich dadurch begründen, dass das Kompromiss-Modell unter bestimmten Bedingungen die Lösungen der klassischen Nash-Verhandlungslösung (Nash 1950) approximiert (Achen 2006: 92ff). Dies ist dann der Fall, wenn der „Nichtvereinbarungs-Punkt“, der Zustand, der bei Scheitern der Einigung zum Tragen kommt, deutlich schlechter ist als alle möglichen Verhandlungsergebnisse. Wäre der Nutzen aus dem rechtlichen Status Quo gleich Null, so würde das Kompromiss-Modell dieselbe Vorhersage treffen wie die Nash-Lösung. Achen (2006) argumentiert für das Weglassen des SQ (und damit für das Kompromiss-Modell), dass das Scheitern einer Verhandlung weitaus größeren Nutzenverlust mit sich bringe als die Bewahrung des rechtlichen Status Quo. Seinem Argument nach ist der Nutzen gleich Null, da ein Scheitern der Verhandlungen das gegenseitige Vertrauen beschädigt. Als plakativen Vergleich nennt er Verlobte, die kurz vor der Hochzeit verlassen werden (Achen 2006: 101). Auch im EU-Kontext weist die Literatur immer wieder darauf hin, wie wichtig es den Akteuren aufgrund der wiederholten Interaktion ist, dass Einigungen erzielt werden (Lindberg 1963, Hayes-Renshaw/ Wallace 2006, 303).

Im Kontext der EU-Gesetzgebungsverfahren, die in der Regel von Rat, Kommission und EP im Zusammenspiel gestaltet werden, kann man annehmen, dass es der Realität entspricht, dass Entscheidungen vor allem durch die Interessen der Mitgliedstaaten geprägt sind. Auch wenn im Mitentscheidungsverfahren das EP formal gleichberechtigt mit dem Rat ist, so sind es doch die Regierungen der Mitgliedstaaten, die alle wesentlichen Schritte der europäischen Integration bestimmen. So sind auch alle institutionellen Regelungen wie die Gestaltung des Mitentscheidungsverfahrens durch die Regierungen beschlossen, so dass anzunehmen ist, dass sie das Institutionen-Design so gestaltet haben, dass es sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten ihre Interessen wahren können. Zudem müssen die gefassten legislativen Beschlüsse auch in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, manche davon müssen davor noch einmal in nationales Recht transponiert werden (dies betrifft Richtlinien). Man geht davon aus, dass Transposition und Umsetzung besser funktionieren müssten, wenn das Vorhaben

in der Entscheidungsphase so gestaltet wurde, dass es den Bedenken der Mitgliedstaaten entgegenkommt (Hayes-Renshaw et al. 2006, 163, 172).

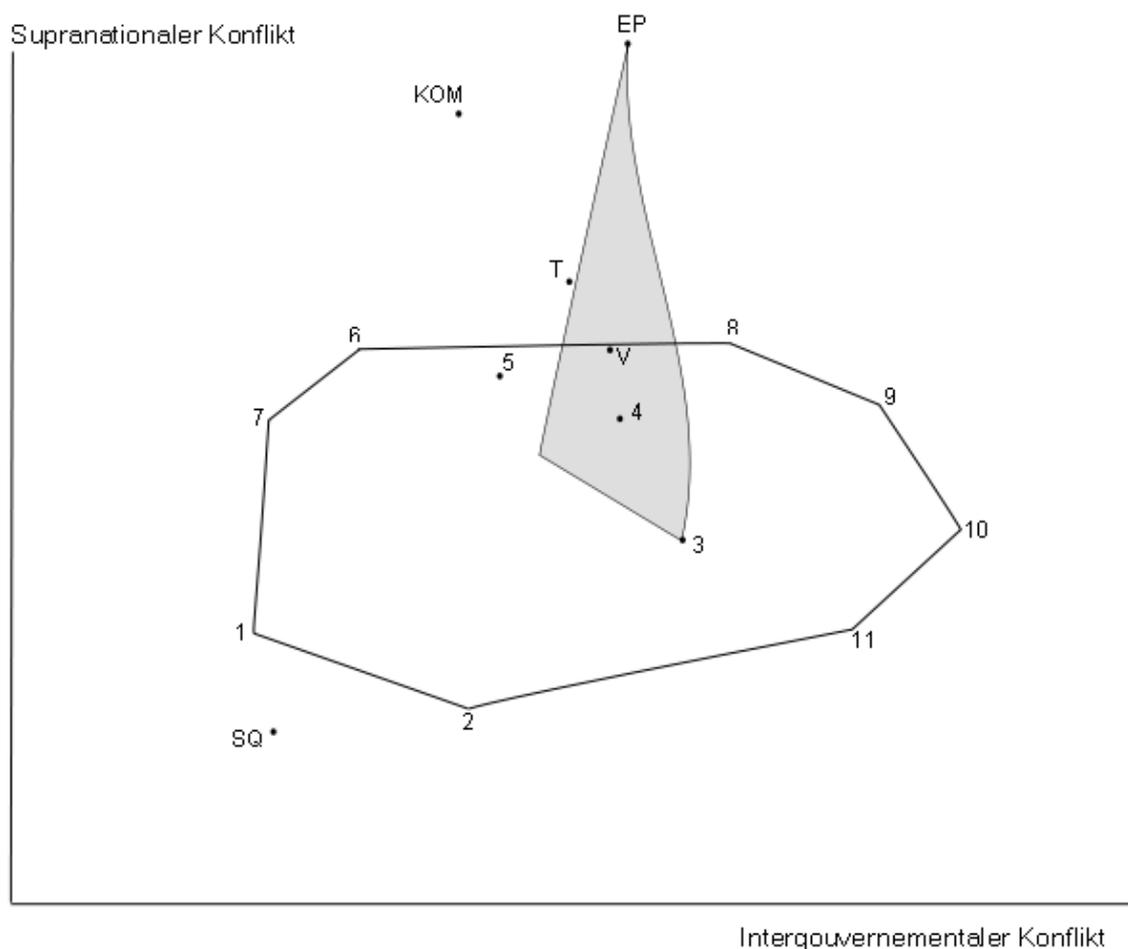
Welche Rolle die supranationalen Akteure in diesem Verhandlungskontext spielen, ist nicht eindeutig. Deshalb werde ich zwei Modelle überprüfen, wobei einmal das Parlament in die Verhandlungen einbezogen ist und im anderen Fall beide supranationalen Akteure, die Kommission und das EP, eine Rolle spielen. Beide Modelle sind auch von Achen (2006) überprüft worden. Ebenso wie die oben angewandten prozeduralen Modelle (Steunenberg/Selck 2006, vgl. V.1.1), handelt es sich um Modelle, die im Kontext des DEU-Projekts (Thomson et al. 2006) spezifiziert und überprüft wurden. Das Rat-EP-Modell greift die Tatsache auf, dass formale Regelungen zumindest auch für die Verhandlungen eine gewisse Rolle spielen, und im Mitentscheidungsverfahren bedeutet dies, dass EP und Rat gemeinsam eine Lösung finden müssen. Inwiefern das EP tatsächlich gleichberechtigt ist oder nicht, ist ebenso wie in der Literatur zu den prozeduralen Modellen umstritten (vgl. oben V.1.1).

Das zweite Modell greift die Tatsache auf, dass die Kommission informal eine wichtige Rolle bei der Gesetzgebung sowie bei der Umsetzung der Rechtsakte spielt. Die Kommission hat das alleinige Vorschlagsrecht inne und formuliert die Verhandlungsgrundlage. Sie nimmt auch regelmäßig an den Beratungen im Rat teil. Auch gibt es zur Konfliktlösung im Mitentscheidungsverfahren immer wieder sog. Trialoge, Treffen zwischen Rat, Kommission und EP. Zudem überwacht die Kommission die Umsetzung der Rechtsakte, wobei ihr auch ein gewisser Interpretationsspielraum zur Verfügung steht. Vor diesem Hintergrund könnten der Rat und das EP motiviert sein, die Kommission in die Einigung miteinzubeziehen.

Die hier beschriebenen Verhandlungsmodelle basieren auf demselben Wirkmechanismus wie die prozeduralen Modelle: Die Akteure möchten ihre politischen Idealpositionen durchsetzen. Dies ermöglicht auch, dass die Prognosen von Verhandlungsmodellen analog zu den Prognosen der prozeduralen Modelle in einem räumlichen Modell zum Vergleich veranschaulicht werden können. Abbildung V.2 zeigt dasselbe zwei-dimensionale Ausgangsszenario wie Abbildung V.1. Zur Orientierung sind zwei Vergleichsgrößen eingezeichnet: das Pareto- bzw.

Einstimmigkeits-Set des Rates sowie das Lösungsset des Mitentscheidungsverfahrens wie es für die prozeduralen Modelle ermittelt wurde (grau unterlegt).

Um die Punktvorhersagen des Kompromiss-Modells berechnen zu können, werden Angaben zu den Stimmengewichten aller Mitgliedstaaten im Rat und den Salienzen der Verhandlungsthemen für alle Akteure benötigt. Vereinfacht nehme ich hier an, dass alle Mitgliedstaaten im Rat dasselbe Stimmengewicht haben und allen Akteuren die Verhandlungsthemen gleich wichtig sind. Entsprechend ergeben sich als Prognosen für das Verhandlungsmodell zwischen Rat und EP der Punkt V und für das Trialog-Modell der Punkt T.



Legende:

- 1-11 Ratsmitglieder
- KOM Kommission
- EP Europäisches Parlament
- SQ Status Quo
- V Lösung des Verhandlungs-Modells zwischen Rat und EP
- T Lösung des Trialog-Modells

Abbildung V.2: Vorhersagen der Verhandlungsmodelle für das Mitentscheidungsverfahren

Punkt V liegt dabei innerhalb des Lösungssets der prozeduralen Modelle und gleichzeitig noch innerhalb des Pareto-Sets, d. h. für Punkt V ist auch nach prozeduralen Gesichtspunkten zu erwarten, dass das EP und der Rat sich auf diesen Punkt einigen können und der Punkt auch konsensfähig im Rat ist. Im Vergleich mit den Lösungen der prozeduralen Modelle ist aber vor allem festzustellen, dass diese zu deutlich extremeren Prognosen kommen können, während bei den hier gewählten Verhandlungsmodellen mittig gelegene Lösungen zu erwarten sind.

Aus der Argumentation der auf die EU angewandte Verhandlungstheorie lassen sich einige Prozessvorhersagen für das Mitentscheidungsverfahren ableiten. Im Gesetzgebungsprozess müsste zu beobachten sein, dass es zu (informellen) Verhandlungen im Rat kommt, sobald ein Gesetzesvorhaben von der Kommission eingebracht wurde. Auch müsste es früh zu (informalem) inter-institutionellem Austausch kommen, entweder zwischen Rat und EP oder zwischen Rat, EP und der Kommission. Aus diesen Beratungen sollten Hinweise ableitbar sein, dass der Erhalt des rechtlichen Status Quo keine wirkliche Verhandlungsalternative darstellt, bzw. ein Scheitern der Verhandlungen nicht in Frage kommt und die Akteure auf eine Einigung hinarbeiten. Die Verhandlungen, auch wenn das EP oder die Kommission einbezogen werden, müssten stark davon geprägt sein, einen Konsens im Rat herzustellen. Auch müssten die Abstimmungen der ersten Lesung erst dann durchgeführt werden, wenn der Kompromiss gefunden wurde. Es könnte zu beobachten sein, dass das EP bereits in seiner ersten Lesung den verhandelten Kompromiss zur Abstimmung stellt, der dann vom Rat ohne weitere Änderungen angenommen wird. Da aber die formale Abstimmung (zumindest) im Rat als Formsache angesehen wird, sollte in jedem Fall zu beobachten sein, dass die erste Lesung im Rat - unabhängig davon, ob sie mit der Übernahme des EP-Angebots endet oder ein Gemeinsamer Standpunkt formuliert wird - bereits mit großem Konsens unter den Mitgliedstaaten abgeschlossen wird.

V.2 Die Einigung auf die Dienstleistungsrichtlinie

Es mag manche Beobachter überrascht haben, dass im Frühjahr 2006 die Einigung auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie zustande kam. Es schien eine monatelange Starre vorausgegangen zu sein, nachdem im Juni 2005 die französischen Wähler in einem Referendum gegen den EU-Verfassungsvertrag gestimmt hatten und die Diskussionen um die Dienstleistungsrichtlinie teilweise dafür verantwortlich gemacht wurden. Die Ablehnung richtete sich vielmehr gegen das „unsoziale“ Europa, zu dessen Symbol der Richtlinienvorschlag gemacht worden war. Vor allem die Gewerkschaften hatten dagegen mobil gemacht. Dass die öffentliche Aufmerksamkeit und Ablehnung die Verhandlungen zusätzlich erschwerte, ist nicht auszuschließen. Nach der Datenauswertung sollte dies bei der abschließenden Interpretation mit erwogen werden. Von Anfang an hatte sich aber auch im Rat und vor allem im EP, Widerstand gegen den Kommissionsvorschlag gebildet, der die öffentlichen Bedenken teilweise widerspiegelte.

So wurde also zunächst von vielen Beteiligten vor allem gelobt, dass überhaupt eine Einigung gefunden worden war, auch wenn ihre genauen Implikationen für den Dienstleistungsmarkt in Europa noch nicht abzuschätzen waren. Manche Beobachter rechneten mit nahezu unverändertem Wachstum der Wirtschaft und des Arbeitsplatzangebots (Spiegel Online 2006), andere sahen ihre Erwartungen für den Dienstleistungsmarkt nicht erfüllt (Lee 2006, Badinger/Maydell 2009). Welche Implikationen der gefundene Kompromiss mit sich bringt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum abgeschätzt werden, auch die hier erhobenen Daten erlauben dies nicht. Möglich ist aber, aufgrund der dargelegten spieltheoretischen Modelle, zu bewerten, inwieweit der theoretisch erwartbare Politikwandel tatsächlich auch empirisch beobachtet wird und welches Modell hierbei die beste Prognose liefert.

Um einen ersten Eindruck von der Einigung zu erhalten, zeigt Abbildung V.3 wo sie sich im zweidimensionalen Raum der Dienstleistungsrichtlinie verorten lässt (Punkt E).¹⁸ Der Kompromiss beschreibt eine deutliche Abkehr vom ur-

¹⁸ Dadurch dass der Wortlaut des Kompromisses für einige Themen, wie beispielsweise das Herkunftslandprinzip im Vergleich zu den anfangs diskutierten Alternativen neu ist, muss er als zusätzlicher Punkt in dem Themenraum, der für jedes Thema aufgespannt wurde, ergänzt werden. Substanziell liegt er beim Herkunftslandprinzip zwischen den Alternativen „Ziellandsprinzip“ und „eingeschränktes Herkunftslandprinzip“ Entsprechend wird er auf der ordinalen Skala der Variablen hier auch platziert. Auch für andere verhandelte Themen wurden die ordinalen Skalen der

sprünglichen Vorschlag der Kommission. Inhaltlich bedeutete der erste Vorschlag, dass die Kommission eine extrem weitgehende Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte vorschlug und sich mittig zwischen Rat und EP bzw. eher in der Nähe des Rates positionierte, was verschiedene Fragen des Verbraucherschutzes angeht. Im gefundenen Kompromiss nun wurde der wichtigste Aspekt, das Herkunftslandprinzip als grundlegende Regel für das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen, gestrichen. Der Kompromiss liegt auf beiden Konfliktdimensionen deutlich vom Kommissionsvorschlag entfernt. Im Gegensatz zum Status Quo stellt er aber auch auf beiden Konfliktdimensionen einen Politikwandel dar.

Zum Vergleich gibt die Abbildung auch einen Überblick, wo die Lösungen der vier überprüften Modelle liegen. Rein auf der Basis der Prognosen ohne weitere Zusatzinformationen über den Prozess sieht es so aus, als ob das prozedurale Parlaments-Modell am dichtesten mit seiner Prognose (Punkt P) an der Einigung liegt, während die Prognosen der anderen Modelle (R, V und T) weiter entfernt liegen.

Im nächsten Abschnitt beschäftige ich mich mit den einzelnen Schritten der Einigung. Hier sind die Informationen zum Prozess in chronologischer Form zusammengestellt, die aus der Datenbank der inter-institutionellen Verfahren PreLex¹⁹ und eigener Dokumentenrecherche entnommen werden konnten.

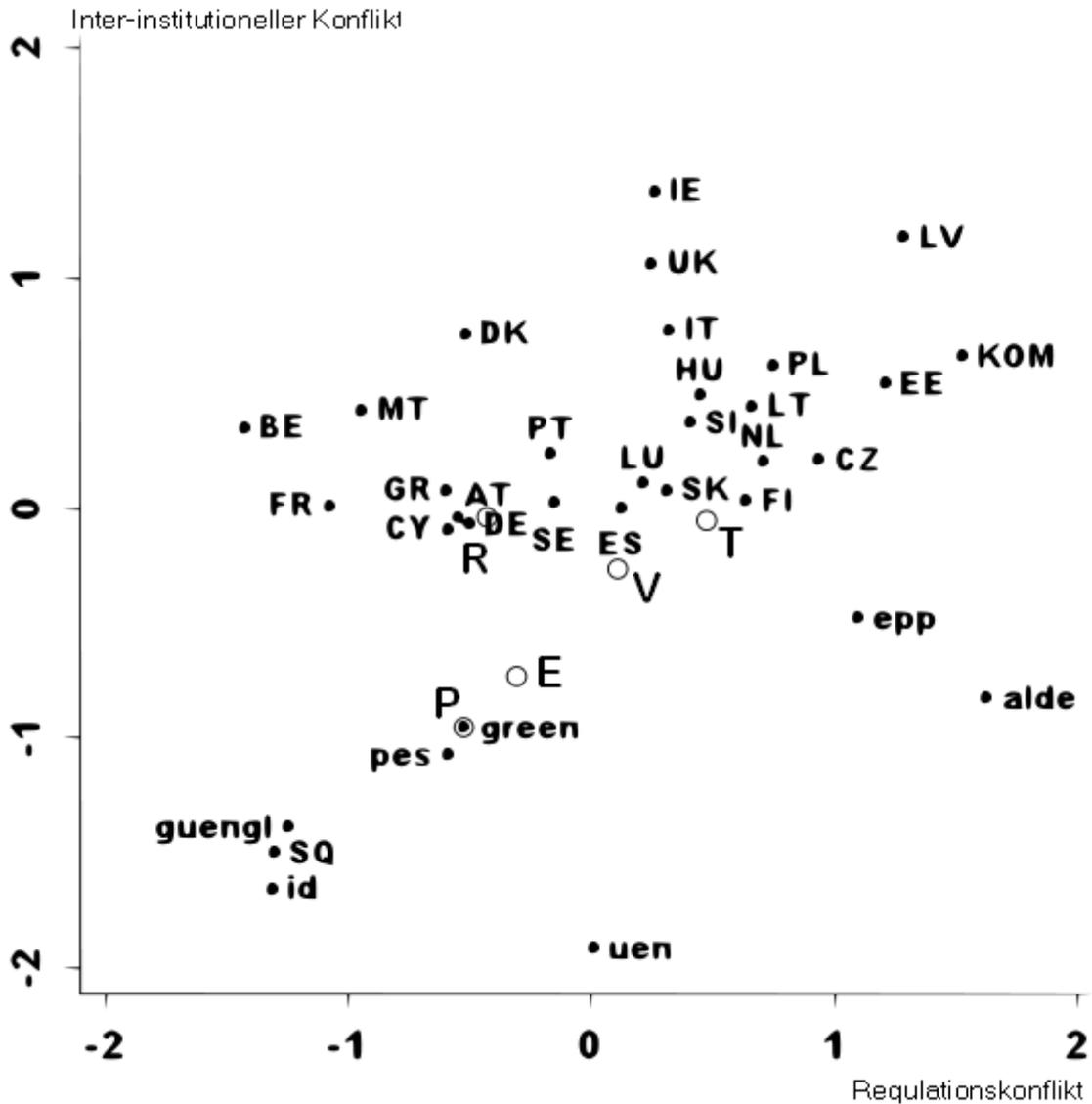
Im zweiten Teilabschnitt werden die Ergebnisse zu den Modellprognosen dargestellt, die vorwiegend auf den in den Interviews erhobenen Daten zu den Idealpositionen der Akteure basieren.

In Abschnitt V.3 diskutiere ich die Ergebnisse. Dies umfasst nicht nur die Punktvorhersagen. Darüber hinaus zeichne ich die einzelnen Schritte der Einigung nach und werte die verfügbaren Daten im Hinblick auf die Prozessvorhersagen der vier Modelle aus.

Variablen entsprechend angepasst.

Generell gilt für die Themenraum-Variablen, dass die substanziellen Unterschiede zwischen einzelnen Alternativen, insbesondere auch die Frage, wie dicht ein Kompromiss an bereits bestehenden Alternativen liegt, schwer interpretierbar sind und daher die Skalen ordinalen Charakter haben. Die Abstände zwischen den Punkten im Themenraum können dagegen in dem auf zwei Dimensionen reduzierten Themenraum interpretiert werden.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/prelex>; Datenbank der Europäischen Kommission zum Werdegang der interinstitutionellen Verfahren.

Legende:

AT-UK	Ratsmitglieder (Abkürzungen siehe Anhang)
KOM	Kommission
alder-uen	Parteien des Europäischen Parlaments (Abkürzungen siehe Anhang)
SQ	Status Quo
E	Einigung über die Dienstleistungsrichtlinie
R	Prognostizierte Lösung des prozeduralen Rats-Modells
P	Prognostizierte Lösung des prozeduralen Parlaments-Modells
V	Prognostizierte Lösung des Verhandlungs-Modells zwischen Rat und EP
T	Prognostizierte Lösung des Trialog-Modells

Abbildung V.3 Kompromiss über die Dienstleistungsrichtlinie und Modellprognosen im Überblick

V.2.1 Chronologie der Ereignisse

Im Jahr 2000 legte der Europäische Rat von Lissabon den Grundstein für eine langfristige Strategie, die die EU bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Europäischer Rat 2000) machen sollte. Teil der Lissabon-Strategie ist es, die Mängel bei der tatsächlichen Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes zu beseitigen, insbesondere die Hemmnisse im Dienstleistungsbereich. Eine detaillierte Analyse dieser Hemmnisse lieferte die Kommission in ihrem „Bericht über den Stand des Binnenmarktes“ (Europäische Kommission 2002), konkrete Maßnahmen hat sie in ihrer Binnenmarktstrategie 2003-2006 (Europäische Kommission 2003) ausgearbeitet, dazu gehörte die Ankündigung einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt.²⁰

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom 13. Januar 2004 (Europäische Kommission 2004) stellt aus rechtlicher Sicht einen wichtigen Schritt zur Vollendung des Binnenmarkts dar, wie sie aus den EU-Verträgen ableitbar ist. Rechtsgrundlage für die Kommissionsinitiative ist der EG-Vertrag, der zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten vorsieht (Art. 49 ff. EGV). In praktischer Hinsicht sind diese vier Ziele sehr unterschiedlich abgeschlossen: Während für den freien Verkehr von Kapital und Waren sehr viel bereits erreicht wurde, ist die Freizügigkeit der Personen ein heikles Thema für die EU-Mitglieder, die aufgrund hoher Sozialstandards und besserer Wirtschaftsbedingungen Arbeitsmigration im großen Umfang fürchten, und hat zu einigen Beschränkungen gerade im jüngsten Erweiterungsprozess geführt. Die Dienstleistungsfreiheit dagegen hat bisher eher ansatzweise sekundärrechtliche Ausgestaltung erfahren, beispielsweise durch die Anerkennung von Diplomen und Prüfungen, aber ansonsten vorwiegend durch sektorale Regelungen (Finanzsektor, E-Commerce, Fernsehen) oder bestimmte Berufe betreffend (Ärzte, Architekten etc). Die allgemeine Definition des Dienstleistungsbegriffs sowie die Schranken der Dienstleistungsfreiheit sind bislang wesentlich durch die Rechtsprechung des EuGH ausgestaltet worden (vgl. für eine ausführliche Darstellung Böhret et al. 2005, 37ff.; Semmet 2006, 21ff.).

²⁰ Die Lissabon-Strategie wurde Anfang 2005 von EU-Kommissionspräsident Barroso teilweise revidiert, die Liberalisierung der Dienstleistungen bleibt aber „vorrangiges Ziel“ (FAZ 2005).

Auch die ökonomischen Vorteile, die die Richtlinie in Form von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen mit sich bringen wird, galten weitgehend als nicht umstritten.²¹ Dennoch gab es vereinzelt aus dem Parlament sowie von Interessengruppen, insbesondere Gewerkschaften, die Forderung an die Kommission, den Vorschlag zurückzuziehen.

Im Mitentscheidungsverfahren wird der Vorschlag der Kommission beiden gesetzgebenden Institutionen, dem Parlament und dem Rat, zur Beratung überstellt. Formal muss dann das Parlament seine erste Lesung beenden, bevor der Rat einen Beschluss fassen kann. Bis das EP seine erste Lesung beendete, vergingen bei der Dienstleistungsrichtlinie knapp zwei Jahre.

Im Europäischen Parlament wurde im Binnenmarktausschuss Evelyne Gebhardt (Partei der Europäischen Sozialisten, PES) als Berichterstatterin eingesetzt, die ihren Bericht mit 151 Änderungsvorschlägen nach einem guten Jahr, am 25. Mai 2005, vorlegte. Der Gebhardt-Bericht forderte eine vollständige Streichung des Herkunftslandprinzips. Parallel dazu waren neun andere Ausschüsse um Stellungnahmen gebeten worden, die zwischen März und September 2005 ihre Berichte dem Binnenmarktausschuss vorlegten. Mit diesen Stellungnahmen befasste sich der Ausschuss insgesamt mit über 1600 Änderungswünschen. Im Oktober 2005 schließlic h zeichnete sich eine Mehrheit der Europäischen Volkspartei (EPP-ED), der Liberalen (ALDE) sowie der Union für ein Europa der Nationen (UEN) gegen den Gebhardt-Bericht ab. Auch ein Kompromissvorschlag²² der Berichterstatterin wurde in der Ausschussabstimmung am 22. November 2005 knapp überstimmt. Mit den Stimmen von EPP-ED, ALDE und UEN wurde eine weitgehende Beibehaltung des Herkunftslandprinzips beschlossen und lediglich einige Schutzklauseln hinzugefügt. Im Anwendungsbereich fand der Ausschluss von Gesundheitsdienstleistungen, dem audiovisuellen Bereich sowie von Glücksspielen eine Mehrheit, was zwar von den linken Parteien begrüßt, aber als nicht weitgehend genug angesehen wurde.

²¹ Bislang stellen unterschiedliche Bestimmungen der 25 nationalen Rechtsordnungen Markteintrittsbarrieren dar. Um den Anforderungen etwa der Arbeitnehmerentsendung zu entsprechen, können hohe Verwaltungskosten anfallen, auch der Start einer Werbekampagne in einem anderen Land kann im Extremfall nur per Gerichtsbeschluss durchgesetzt werden. Dies schlägt sich darin nieder, dass Dienstleistungen gegenwärtig ca. 20 Prozent des Handels in der EU ausmachen, obwohl ihr Anteil in den nationalen Volkswirtschaften bis zu 70 Prozent der Wirtschaftsleistung ausmacht. Insbesondere durch die Erweiterungsrunde 2004 ist hier ein Wachstumspotenzial für Wirtschaft und Arbeitsmarkt vorhanden (Europäische Kommission 2003, 11).

²² Siehe oben (Kapitel III), Erläuterungen zu Thema 1.

Bis zum Abschluss der ersten Lesung mit der Debatte und Abstimmung im Plenum am 16. Februar 2006 fanden die Parteien allerdings einen neuen Kompromiss, dem die beiden großen Fraktionen der Sozialdemokraten (PES) und der Konservativen und Christdemokraten (EPP-ED) sowie ein Großteil der liberalen ALDE-Fraktion zustimmten.²³ Statt vom Herkunftslandprinzip wird in dem Beschluss von „freiem Dienstleistungsverkehr“ gesprochen; diesen dürfen die Mitgliedstaaten einschränken, was allerdings diskriminierungsfrei, erforderlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt sowie verhältnismäßig sein muss. Diese Anforderungen entsprechen den bereits im Ausschuss festgelegten Schutzklauseln. Der EP-Kompromiss beschneidet nun den Anwendungsbereich wesentlich und hat eine ganze Reihe von weiteren Ausnahmen - vor allem im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse - geschaffen.

Die Kommission hat Anfang April 2006 teilweise Einverständnis mit diesen Änderungen mitgeteilt. Binnenmarkt-Kommissar McCreevy hatte bereits länger angekündigt, dass er einen überarbeiteten Vorschlag, der noch unter seinem Vorgänger Bolkestein erarbeitet worden war, vorlegen würde. Der überarbeitete Entwurf übernimmt wesentliche Punkte des EP-Votums. Die Kommission hat im Bereich der Harmonisierung von Verwaltungsvorschriften Bestimmungen ihres ursprünglichen Entwurfs behalten und ist im Anwendungsbereich nicht ganz den Streichungen des EP gefolgt, sondern hat sich dafür ausgesprochen, Dienstleistungen von Notaren und Rechtsanwälten nicht komplett von der Richtlinie auszunehmen (Europäische Kommission 2006).

Die Änderungen des EP waren im Rat, der in der Formation als Wettbewerbsfähigkeits-Rat zuständig war, größtenteils konsensfähig. Am 29. Mai 2006 erzielte der Rat eine politische Einigung über die noch offenen Fragen. Er hatte sich gleichzeitig mit dem EP mit dem Gesetzesvorhaben befasst. Wie sich diese Diskussion entwickelte, ist anhand der Arbeitsdokumente des Rates nachzuvollziehen. Im ersten Halbjahr 2005 klärte der Rat unter luxemburgischer Präsidentschaft einige weniger kontroverse Fragen (Agence Europe 2005).²⁴ Zu den umstrittenen Fragen, wie dem freien Dienstleistungsverkehr (Herkunftslandprinzip)

²³ Bei der Abstimmung gab es 394 Ja-Stimmen und 215 Abgeordnete waren dagegen (bei 33 Enthaltungen).

²⁴ Dies betraf die Kapitel zur Niederlassungsfreiheit (Kapitel II), Qualität (Kapitel IV, bis auf Art. 27 zur Berufshaftpflicht) sowie Verwaltungszusammenarbeit und Kontrolle (Kapitel V).

sowie dem Anwendungsbereich der Richtlinie, gab es auch in der zweiten Jahreshälfte 2005 unter britischer Präsidentschaft wenig Fortschritte, insbesondere das Herkunftslandprinzip blieb weiter umstritten (Rat der Europäischen Union 2005a). Offiziell erzielte der Rat unter österreichischer Präsidentschaft Anfang 2006 eine Einigung, auch über die noch strittigen Punkte. Nachdem das EP dann offiziell im Februar 2006 seine erste Lesung abschloss und die Kommission im April ihren überarbeiteten Vorschlag präsentiert hatte, reagierte der Rat zügig mit der politischen Einigung im Mai 2006.

Der gemeinsame Standpunkt des Rates trägt durch viele weitere Ausführungen den Bedenken einzelner Mitgliedstaaten noch detaillierter Rechnung; in der Substanz übernimmt er aber weitgehend den überarbeiteten Kommissionsvorschlag. Im Anwendungsbereich revidiert der Rat den Text, und spricht sich in Übereinstimmung mit dem EP dafür aus, Notare auszunehmen. Im Fall der Rechtsanwälte jedoch lehnt er sich an den Kommissionsvorschlag an, der nur eine teilweise Ausnahme vorsieht (Rat der Europäischen Union 2006). Dieser politischen Einigung konnten nahezu alle Mitgliedstaaten zustimmen, lediglich Belgien und Litauen lehnten beim Abschluss der ersten Lesung im Rat am 24. Juli 2006 den Kompromiss ab.

Kontakte zwischen den Institutionen sind im Mitentscheidungsverfahren üblich. Ein Kommissionsvertreter nimmt in der Regel an Beratungen im Rat teil, wenn dieser über Gesetzesvorschläge berät. In der Regel nehmen auch Vertreter des Ratssekretariats und der Kommission an den Ausschusssitzungen des EP teil, die in der Regel öffentlich stattfinden. Offizielle Treffen zur Abstimmung und Einigung sind formal erst in der dritten Lesung, im Vermittlungsausschuss, vorgesehen. Aufgrund einer inter-institutionellen Vereinbarung können Rat, Kommission und EP Drei-Parteien-Gespräche, so genannte Trialoge, einberufen, um langwierige Vermittlungsverfahren zu vermeiden. Zu Anfang waren sie gedacht, um die Sitzungen des Vermittlungsausschusses informal zu begleiten. Inzwischen drängt der Rat häufig darauf, einen Dialog bereits früher, schon während der ersten Lesung einzuberufen, d. h. bevor das EP seine Beratungen in den Ausschüssen und im Plenum abgeschlossen hat. Bei den Verhandlungen zur Dienstleistungsrichtlinie gab es allerdings keinen Dialog.

Es gibt jedoch Hinweise auf informelle Kontakte zwischen Rat und EP, nachdem der Ausschuss im November 2005 entschieden hatte. Für das Parlament

selbst bedeutete das Ausschussergebnis vom November 2005 ein gewisses Risiko, weil die drei tragenden Fraktionen ALDE, EPP-ED und UEN im Plenum nur knapp über eine absolute Mehrheit verfügten. Zwar reicht in der ersten Lesung eine einfache Mehrheit, jedoch bemüht sich das EP häufig, bereits in der ersten Lesung eine absolute Mehrheit zu organisieren, um sicher sein zu können, dass es dieselben Änderungsanträge auch in der zweiten Lesung beschließen kann, in der dann eine absolute Mehrheit notwendig ist. Das Risiko hat auch damit zu tun, dass die Fraktionsgemeinschaften im EP oft sehr heterogen sind und daher nicht eindeutig ist, ob alle entlang der Fraktionslinie abstimmen bzw. wie viele „Abweichler“-Stimmen aus anderen Fraktionen gewonnen werden können. Dem unterlegenen Änderungsvorschlag der Berichterstatterin drohte jedoch dasselbe Schicksal. Weil ihre Niederlage bereits vor der Ausschussabstimmung abzusehen war, hatte sie sich um einen Kompromissvorschlag bemüht, der für beide Lager zustimmungsfähig sein sollte, scheiterte jedoch auch damit im Ausschuss.

In dieser Pattsituation im EP, in der es unklar war, ob eines der Lager eine ausreichende Plenums-Mehrheit für sich organisieren könnte, kam ein neuer Kompromissvorschlag auf den Tisch, der von der Berichterstatterin sowie den beiden großen Fraktionen (PES und EPP-ED) dem Plenum präsentiert wurde und im Großen und Ganzen schließlich eine Mehrheit erhielt. Soweit Informationen über die informellen Beratungen vorliegen, spielte der Rat spätestens für diesen zuletzt gefundenen Kompromiss eine Rolle. Insbesondere soll es eine Abstimmung zwischen der seit Herbst 2005 bestehenden großen Koalition in Deutschland und der deutschen Berichterstatterin gegeben haben (Kubosova 2006b). Die Verhinderung einer liberalen Mehrheit und das damit verbundene Entgegenkommen gegenüber den Sozialisten (v. a. im Anwendungsbereich der Richtlinie) wurden von vielen konservativen Abgeordneten als zu großzügig empfunden. Sie kritisierten, ihre Verhandlungsführer seien über das Mandat hinausgegangen (Finke 2006b).

Mit der ersten Lesung waren die großen Streitfragen geklärt. Das EP verabschiedete am 15. November 2006 seine Stellungnahme der zweiten Lesung mit drei weiteren (substanziell marginalen) Änderungsanträgen, welche der Rat am 11. Dezember 2006 annahm und damit das Gesetzgebungsverfahren beendete.

Inhaltlich unterscheiden sich die Stellungnahme des EP, der veränderte Vorschlag der Kommission und der Gemeinsame Standpunkt des Rates nur marginal. Auch die drei Änderungsanträge, die das EP in der zweiten Lesung erneut einbrachte und die der Rat schließlich akzeptierte, änderten an der Substanz nichts mehr. Das EP hatte in der ersten Lesung enorme Änderungen am Kommissionsvorschlag beschlossen, die 20 der 23 Themen des vorliegenden Datensatzes änderten. Es hatte das Herkunftslandprinzip durch einen anderen Wortlaut ersetzt, es hatte einen umfangreichen Ausnahmekatalog zum Anwendungsbereich der Richtlinie verabschiedet und es hatte die Kommissionsvorschläge zur Arbeitnehmerentsendung sowie zu weiteren Themen zurückgewiesen. Die Kommission hatte diese Änderungen bis auf vier Punkte akzeptiert: Sie war dagegen, dass das EP die Dienstleistungen von Notaren und Rechtsanwälten komplett aus der Richtlinie herausnehmen wollte, außerdem übernahm sie nicht die Wünsche des EP zur Verwaltungsvereinfachung und zum Genehmigungsverfahren (Prinzip der schweigenden Zustimmung). Diese Fragen waren nicht von höchster Relevanz für die Akteure wie beispielsweise das Herkunftslandprinzip, die Frage der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse oder die Arbeitnehmerentsendung. Auch der Rat blieb auf dieser Linie und ließ wie die Kommission die kontroversesten Themen unverändert. Seine Änderungen in kleineren Punkten kamen dem EP entgegen: Er schloss Notar-Dienstleistungen aus und modifizierte das Prinzip der schweigenden Zustimmung.

V.2.2 Modellprognosen und Einigungsprozess

Dieser Abschnitt präsentiert die Ergebnisse der Modellprognosen für die Dienstleistungsrichtlinie.²⁵ Die Idealpositionen der Akteure, die für alle vier Modelle wesentlich sind, sind dabei in dem auf zwei Dimensionen reduzierten räumlichen Modell abgebildet, wie es in Kapitel IV beschrieben und analysiert wurde. Zudem werden im räumlichen Modell die Schritte der Einigung nachvollzogen. Letzteres liefert wichtige Angaben für die Interpretation der Prozessvorhersagen, was unter dem Blickwinkel der Prozessanalyse von Bedeutung ist.

²⁵ Vgl. für die Operationalisierung Kapitel III.

Abbildung V.4 illustriert alles auf einen Blick. Im Folgenden erläutere ich zunächst die Vorhersagen der prozeduralen Modelle. Dann gehe ich auf die Schritte der Einigung im Vergleich zu den Prognosen dieser Modelle ein. Zuletzt erläutere ich die Vorhersagen der Verhandlungsmodelle.

Für die prozeduralen Modelle ist die Macht der Akteure entscheidend, wie sie sich aus den formalen Rechten der Akteure im Entscheidungsverfahren ergibt. Außerdem ist die Lage des SQ von Bedeutung. Damit kann die Menge an Lösungen bestimmt werden, auf die sich Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren verständigen können und die die Akteure der Mehrheitskoalitionen in beiden Kammern besser stellt als es der SQ tut („amendment proof set“).

Für den Rat wird daher zunächst der QM-core unter Berücksichtigung der Stimmengewichte der Mitgliedstaaten ermittelt.²⁶ Der QM-Core des Rates entspricht dem grauen Vieleck in Abbildung V.4. Da das EP anders als im theoretischen Modell angenommen, nicht als einheitlicher, sondern als kollektiver Akteur im Forschungsdesign berücksichtigt wird, muss entsprechend das Lösungsset des EP ermittelt werden, um das gemeinsame Lösungsset von EP und Rat zu bestimmen. Dabei wird vorausgesetzt, dass eine absolute Mehrheit im EP²⁷ nötig ist, um Änderungen im Mitentscheidungsverfahren zu beschließen. Aufgrund der Lage der EP-Akteure zueinander ist der Mehrheits-Core des EP im vorliegenden Fall allerdings leer. Deshalb werden alle Koalitionen im EP ermittelt, die am dichtesten am Rat liegen, da der Rat diese immer bevorzugen wird. Dies entspricht im Beispiel der Koalition aus der Europäischen Volkspartei (EPP) mit den Grünen (GREENS) und den Liberalen (ALDE) und der Koalition aus EPP, Grünen und den Sozialisten (PES). Die Schnittmenge dieser beiden Koalitionen stellt den „Core“ des EP dar. Verbindet man jeweils die extrem liegenden Punkte der „Cores“ beider Institutionen, erhält man das Lösungsset des Mitentscheidungsverfahrens, das in Abbildung V.4 dem grauen „Core“ des Rates plus der Fläche, die im grauen Schachbrett-Muster dargestellt ist, entspricht.

²⁶ Zur Herleitung vgl. oben Abschnitt V.1.1.

²⁷ Während in der ersten Lesung im EP noch eine einfache Mehrheit genügt, wird in der zweiten Lesung eine absolute Mehrheit nötig, um Änderungsanträge zu beschließen.

hier verstanden als der rechtliche Zustand, der bestehen bleibt, wenn keine Einigung über den Gesetzgebungsvorschlag erreicht wird. Der SQ liegt weit von allen Ratsmitgliedern entfernt, so dass sich für alle Lösungen im Lösungsset auch eine qualifizierte Mehrheit im Rat finden lässt, die durch die Lösung besser als der durch den SQ gestellt wird. Allerdings liegen einige EP-Fraktionen in der Nähe des SQ. Nur EPP und ALDE können uneingeschränkt allen Lösungen im Set zustimmen. Um eine absolute Mehrheit im EP zu erreichen bedarf es allerdings wenigstens der Unterstützung durch die Grünen oder die UEN-Fraktion, die nach EPP und ALDE die größten Abstände vom SQ haben. Daher bestimmen die Indifferenzkurven, die den Nutzen dieser beiden Parteigruppierungen aus dem Erhalt des SQ markieren, die Größe des tatsächlichen Lösungssets. Dieses ist in der Abbildung durch die schwarze Umrandung gekennzeichnet.

Um zu einer Punktvorhersage zu gelangen, müssen nun weitere Annahmen getroffen werden. Es wurde argumentiert, dass es sowohl Argumente dafür gibt, dass der Rat im Mitentscheidungsverfahren einen Vorteil und mehr Macht bei der Festlegung des Ergebnisses hat, als auch das Parlament. Deshalb werden beide Modellvorhersagen überprüft.

Für das Rats-Modell wurde die Annahme formuliert, dass die Präsidentschaft als Agenda-Setzer fungiert und den Punkt aus dem Lösungsset vorschlägt, der ihr am nächsten liegt. Aus der Chronologie der Ereignisse ist zu erfahren, dass die Einigung Anfang 2006 unter österreichischer Präsidentschaft erzielt wurde. Deshalb ergibt sich für die Dienstleistungsrichtlinie als Vorhersage des Rats-Modells der Punkt, der der Idealposition Österreichs (AT) am nächsten liegt (Punkt R). Ergänzend kann überprüft werden, wie die Vorhersage wäre, nähme man an, dass bereits Ende 2005 unter britischer Präsidentschaft die wesentlichen Punkte vereinbart wurden. Der Punkt des Lösungssets mit dem kleinsten Abstand zur Idealposition des Vereinigten Königreichs (UK) läge sehr nahe an R, nur ein wenig oberhalb und ein wenig weiter rechts, und damit - was die Prognose angeht - mindestens ebenso weit entfernt von der tatsächlichen Einigung wie Punkt R.

Die Annahme des Parlaments-Modells war, dass das EP den ihm am nächsten gelegenen Punkt des Lösungssets vorschlägt. Dadurch dass das empirische Modell nicht davon ausgeht, dass das EP ein einheitlicher Akteur ist, sondern das EP ebenfalls als kollektiver Akteur dargestellt ist, bedarf es einer Zusatzannahme, wie das EP im Parlaments-Modell einen Punkt aus dem

Lösungsset auswählt. Dafür nehme ich an, dass der Berichterstatter den Punkt aus dem Lösungsset auswählt. Die Berichterstatter-Funktion bringt es mit sich, dass ein Vorschlag vorgelegt werden muss, und es ist im Interesse des Berichterstatters mit diesem Text eine zustimmungsfähige Lösung vorzulegen. Gleichzeitig wird der Berichterstatter den Punkt so wählen, dass er seiner eigenen Idealposition am nächsten liegt. Da die Berichterstatterin Gebhardt der PES angehört, ergibt sich der Punkt P als Prognose des Parlaments-Modells, da dies der Punkt des Lösungssets ist, der der Idealposition der PES am nächsten liegt. P ist in diesem Fall mit dem Idealpunkt der Grünen identisch.

Für die Prognose des Abstimmungsverhaltens im Rat ist in Abbildung V.4 das Einstimmigkeits-Win-Set des Rates eingezeichnet (die Fläche in orange). Es wird durch die Indifferenzkurven Belgiens, Frankreichs, Zyperns und Finnlands begrenzt. Dadurch, dass der Rat verhältnismäßig weit vom SQ entfernt liegt, ist das Einstimmigkeits-Win-Set sehr groß. Auch die Schnittmenge mit dem Lösungsset des Mitentscheidungsverfahrens ist sehr groß. Die Prognosen beider prozeduraler Modelle liegen in dem Bereich, der vom Rat einstimmig angenommen werden kann, so dass demnach auch ein Abstimmungskonsens vorhergesagt wird. Die gefundene Einigung (RAT_1) befindet sich ebenfalls in dieser Schnittmenge, so dass aus der Sicht der prozeduralen Modelle ein Konsens im Rat bzw. eine einstimmige Zustimmung zu erwarten ist.

Die Einigung umfasst die folgenden Schritte: Auf dem Kommissionsvorschlag (KOM) reagierte der EP-Ausschuss mit dem Punkt IMCO. Das EP beschloss im Plenum in der 1. Lesung den Punkt EP_1. Die Kommission machte darauf von ihrem Recht Gebrauch, den Kommissionsvorschlag zu revidieren und schlug Punkt KOM_1 vor. Der Rat schließlich einigte sich auf den Gemeinsamen Standpunkt RAT_1. Dieser Punkt entspricht auch der endgültigen Lösung, da die Änderungen der 2. Lesung marginal waren und nicht die 23 erhobenen Hauptkonfliktthemen betrafen.

Im Verhältnis zu den Prognosen der prozeduralen Modelle ist festzuhalten, dass der Kommissionsvorschlag weit außerhalb des „amendment proof set“ liegt. Auch die Beschlüsse des EP in der ersten Lesung (IMCO und EP_1) liegen noch außerhalb des Lösungssets, erst die Kommission schlägt mit ihrem revidierten Vorschlag (KOM_1) einen Punkt aus dem Lösungsset vor, den den Rat innerhalb

des Sets noch einmal geringfügig korrigiert (RAT_1). Die Korrektur, die der Rat mit dem Gemeinsamen Standpunkt vornimmt (RAT_1) rückt die Lösung noch einmal mehr in die Nähe der vom Parlaments-Modell prognostizierten Lösung (P).

Um die Lösungen der Verhandlungsmodelle zu prognostizieren, sind die dargestellten Lösungsmengen nicht relevant. Die Lösung des EP-Rats-Modells (V) und die Lösung des Trialog-Modells (T) sind in Abbildung V.4 lediglich eingefügt, um zu illustrieren, wo sie im Vergleich zu den Prognosen der prozeduralen Modelle und der tatsächlichen Verfahrensschritte liegen. Die Lösung des EP-Rats-Modells (V) liegt beispielsweise zufällig innerhalb des „amendment proof set“. Im Vergleich zur Prognose des prozeduralen Parlaments-Modells (P) liegt V etwas weiter von der Einigung (RAT_1) entfernt und auch die einzelnen Schritte der Einigungsphase liegen entfernt. Die Lösung des Trialog-Modells (T) liegt in noch größerer Entfernung von der tatsächlichen Einigung.

Die Lösungen V und T sind Resultate von Berechnungen gewichteter Mittelwerte, wobei die Positionen der Akteure mit ihrer Verhandlungsmacht und der Salienz gewichtet werden. Dabei nimmt man an, dass die Verhandlungsmacht nicht völlig mit der formalen Macht, wie sie aus dem Abstimmungsverfahren zu entnehmen ist, gleichzusetzen ist. Dennoch sind die formalen Bestimmungen eine wichtige Quelle von Verhandlungsmacht. Bei der Operationalisierung greife ich daher auf Machtverhältnisse zurück, die für die Akteure mit Hilfe des Shapley-Shubik-Indexes bestimmt wurden.²⁸ Nach den Annahmen des Verhandlungsmodells ist die Lage des SQ für die Akteure nicht ausschlaggebend, da angenommen wird, dass für sie das Scheitern einer Einigung weitaus mehr Nutzeneinbußen mit sich bringt als es der rechtliche Erhalt des SQ tun würde. Dagegen geht man davon aus, dass für die Akteure nicht alle Verhandlungsthemen von gleicher Bedeutung sind und dass sie daher versuchen, bei den für sie besonders wichtigen Themen eine gute Lösung zu erzielen. Aus den themenspezifischen Salienzen für jeden Akteur²⁹ wurden die Salienzen pro Konfliktdimension ermittelt, indem die Salienz pro Thema mit dem Item-Diskriminierungsparameter („Faktorenladung“) des Themas auf einer Dimension multipliziert wurde und dann die Summe dieser Produkte gebildet wurde.

²⁸ Vgl. dazu auch Kapitel III.3.

²⁹ Vgl. für die Erhebung der Salienzangaben Kapitel III.3.

Für das EP-Rats-Modell wurde ein mit Verhandlungsmacht und Salienz gewichteter Mittelwert der Rats- und EP-Akteure berechnet, wobei eine größere Verhandlungsmacht des Rates angenommen wurde. Auch für das Trialog-Modell wurde für den Rat die größte Verhandlungsmacht angenommen. Hier wird ansonsten angenommen, dass neben dem EP auch die Position der Kommission für die Lösung berücksichtigt wird. Beide supranationalen Akteure haben in diesem Modell dieselbe Verhandlungsmacht.

V.3 Diskussion: Das Parlament bestimmt mit

Die Darstellung der theoretischen Annahmen und Implikationen der Modelle hat gezeigt, dass es eine Reihe von Aspekten gibt, die sich dazu eignen, Unterschiede zwischen den Modellen und ihrer empirischen Prognosekraft festzustellen. Tabelle V.1 fasst für einen Überblick wesentliche Aspekte der vier Modelle zusammen, die in Abschnitt V.1 dargestellt wurden. Dies umfasst neben den erklärenden Variablen und der (Punkt)Vorhersage des Ergebnisses auch die Angabe der Prozessvorhersagen, die für die Prozess-Analyse wichtig sind. Auch führt die Tabelle im Vergleich speziell die Vorhersagen für das Abstimmungsverhalten im Rat auf.

Ich beginne mit den Ergebnisprognosen. Insgesamt kommen die vier Modelle zu Ergebnisprognosen, die sich deutlich voneinander unterscheiden lassen, auch wenn drei der vier Modelle (prozedurales Rats-Modell und beide Verhandlungsmodelle) annehmen, dass der Rat im Mitentscheidungsverfahren mehr Einfluss auf das Ergebnis nehmen kann als das EP. Empirisch hat sich gezeigt, dass das Ergebnis des Verfahrens deutlich in der Nähe des prozeduralen Parlaments-Modells liegt. Es scheint eindeutig, dass dieses Modell das Ergebnis am besten vorhersagt. Ob neben der Ergebnisprognose auch der theoretisch vermutete Zusammenhang plausibel ist, dass das Parlament mehr Machtressourcen hatte, um sich mit seinen Politikvorstellungen durchsetzen zu können, zeigt die Überprüfung der Prozessvorhersagen.

Drei Prozessvorhersagen möchte ich hervorheben, wovon sich die erste auf die Bedeutung des SQ bezieht. Bei den prozeduralen Modellen gilt als eine der wichtigsten Machtressourcen die Nähe zum SQ, da ein Akteur, der nahe am SQ liegt, geltend machen kann, dass das kollektive Ergebnis ihn nicht schlechter

stellen sollte als es der SQ tut und die anderen Akteure ihm somit entgegenkommen müssen. Dementsprechend wurde geschlussfolgert, dass das prozedurale Parlaments-Modell implizit vorhersagt, dass das EP (zumindest meist) in der Nähe des SQ liegt. Im Fall der Dienstleistungsrichtlinie ist diese Prognose zutreffend. Auf der inter-institutionellen Konfliktdimension liegen die Fraktionen des EP deutlich näher am SQ als die Fraktionen des Rates. Dies kommt dadurch zustande, dass hier beispielsweise Verbraucherschutzthemen eine Rolle spielen, für die das EP eintritt.

Die Plausibilisierung der zweiten Prozessvorhersage ist weniger eindeutig. Hier geht es um die Frage, ob der Status Quo (SQ) auch Bedeutung für die Akteure hat, d.h. ob sie tatsächlich Nutzen mit ihm verbinden und dementsprechend die Nähe zum SQ für einen Akteur tatsächlich eine wichtige Determinante seines Handelns ist. Es ist aus den Daten nicht abschließend einzuschätzen, wie wichtig der SQ für die Akteure war. Aus den Ausführungen ist aber klar geworden, dass er in den Augen der Akteure kein erstrebenswerter Zustand gewesen sein dürfte, da er dem EuGH sehr viel Interpretationsspielraum bei der Auslegung der Dienstleistungsfreiheit lässt. Dennoch gibt es Hinweise darauf, dass zumindest einige Akteure den Erhalt des SQ, d.h. ein Scheitern der Einigung, als Alternative in Erwägung ziehen. Aus dem EP gab es von vielen Fraktionen die Forderung an die Kommission, den Vorschlag zurückzuziehen. Allerdings gab es diese Forderungen nur zu Beginn des Verfahrens. Dies kann darauf hindeuten, dass der Erhalt des SQ später nicht mehr als Alternative erwogen wurde, evtl. weil der Aufwand für die fortschreitenden Verhandlungen dann als „versunkene Kosten“ betrachtet werden müsste. Es kann aber auch so interpretiert werden, dass lediglich für das EP der Erhalt des rechtlichen SQ eine Alternative darstellte. Das EP muss anders als die Mitgliedstaaten nicht die direkte Konfrontation mit dem EuGH fürchten, dessen Urteile Vorrang vor nationalem Recht haben. Diese Erklärung wäre passfähig mit dem prozeduralen Parlaments-Modell, weil sie die Macht, die das EP aus seiner Nähe zum SQ haben kann plausibel macht.

Die dritte Prozessvorhersage, die hier betrachtet wird, bezieht sich darauf, dass die Schritte der Einigung sich mehr und mehr dem vorhergesagten Ergebnis annähern müssten. Dies wird damit begründet, dass die Einigung dann stattfindet, wenn die Akteure genügend Informationen haben, um abschätzen zu können, wie die Einigung im Vermittlungsverfahren aussähe. Betrachtet man die Schritte der

Einigung bei der Dienstleistungsrichtlinie, so bestätigt sich die Prozessvorhersage. Die Beschlüsse im EP-Ausschuss sowie im Plenum des Parlaments in der ersten Lesung liegen deutlich näher am Lösungsset als der Kommissionsvorschlag.³⁰ Jedoch erst der revidierte Kommissionsvorschlag liegt innerhalb des Lösungssets. Der Rat wiederum, der mit seinem Gemeinsamen Standpunkt die Lage des Einigungspunktes festgelegt hat, revidiert den Kommissionsvorschlag zugunsten des EP. Der Beschluss des Rates rückt die Einigung näher an den prognostizierten Punkt des Parlaments-Modells.³¹ Dieser Beschluss stellt für alle Ratsmitglieder eine leichte Nutzeneinbuße im Vergleich zum revidierten Kommissionsvorschlag dar, und ist daher nicht mit den Machtpositionen einzelner Ratsmitglieder zu erklären. Die theoretische Erklärung der prozeduralen Modelle im Allgemeinen und des Parlaments-Modells hier im Besonderen scheinen passfähig. Demnach legt der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt der ersten Lesung dort fest, wo er die Lösung des Vermittlungsverfahrens vermutet. Offensichtlich nahm der Rat an, dass diese noch mehr zugunsten des EP ausfallen würde und hat daher diesen Schritt vorweggenommen. Auch die Annahme des Parlaments-Modells, dass die Partei der Berichterstatterin ausschlaggebend dafür ist, welcher Punkt das EP vorschlägt, scheint sich zu bestätigen. Das Plenum des EP rückte mit seiner Abstimmung in der ersten Lesung die Einigung deutlich näher an die Position der Sozialisten. Auch die Korrekturen, die der Rat noch vornahm, gestalteten die Einigung zugunsten der Sozialisten.

Schließlich interessiert die Prozessvorhersage für das Abstimmungsverhalten im Rat. Die prozeduralen Modelle beinhalten keine expliziten Vorhersagen für konsensuelles Abstimmungsverhalten im Rat. Es lässt sich jedoch ableiten, dass der Konsens im Rat davon abhängt, wo die Idealpositionen des Rates im Vergleich zum SQ liegen. Liegt die Lösung des Mitentscheidungsverfahrens gleichzeitig im Einstimmigkeits-Win-Set des Rates, so ist ein einstimmiges Votum zu erwarten. Im

³⁰ Der Vorschlag der Kommission selbst liegt so weit außerhalb des Lösungssets, dass sich die Frage stellt, ob es sein kann, dass die Kommission aufgrund nicht vollständiger Information ihren Vorschlag so weit abseits des Machbaren platziert hat. Wahrscheinlicher scheint, dass die Kommission absichtlich ihren Vorschlag sehr extrem gestaltet hat und die Untersuchung der Beweggründe wäre eine interessante Frage. Für die vorliegende Untersuchung spielen die strategischen Überlegungen der Kommission keine Rolle.

³¹ Aufgrund des Schätzverfahrens, das für die Konstruktion des zweidimensionalen Konfliktraumes eingesetzt wird, könnte eingewandt werden, dass die Punkte des revidierten Kommissionsvorschlags und des Gemeinsamen Standpunktes des Rates zu dicht beieinander liegen, und der Abstand wegen eines Schätzfehlers zustande gekommen sein könnte und damit nicht interpretierbar wäre. Jedoch ist qualitativ auf der Themenebene nachzuvollziehen, dass der Rat bei den Änderungen, die er vorgenommen hat, den Positionen der EP-Parteien entgegenkam.

Fall der Dienstleistungsrichtlinie hat sich herausgestellt, dass das Einstimmigkeits-Win-Set des Rates sehr groß ist und eine große Schnittmenge mit dem „amendment proof set“ hat. Zudem liegen die Prognosen beider prozeduraler Modelle in dem Bereich, dem der Rat einstimmig zustimmen kann. Beide Modelle würden in diesem Fall Konsens im Rat, in Form eines einstimmigen Beschlusses, prognostizieren. Tatsächlich war auch großer Konsens im Rat zu beobachten, jedoch keine Einstimmigkeit. Belgien und Litauen stimmten dagegen. Zwar liegen beide Akteure extrem, wobei Belgien eine sehr protektionistische Position inne hält und Litauen eine sehr liberale. Beide Länder haben also eine große Distanz zur Einigung und damit weniger Nutzen von ihr als die meisten anderen Akteure. Dennoch ist ihre Ablehnung mit reinen Nutzenargumenten nicht zu erklären, da sie beide gegenüber dem SQ gewinnen.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Prozedural mit Dominanz des Rates	Prozedural mit Dominanz des EP	Verhandlung des Rates inkl. EP	Verhandlung des Rates inkl. EP und KOM (Trialog)
Erklärende Variable(n)	Idealpositionen der Akteure Formale Institutionen (Abstimmungsregeln in Rat und EP; Ratspräsidentschaft als Agenda-Setzer) Lage des SQ	Idealpositionen der Akteure Formale Institutionen (Abstimmungsregeln in Rat und EP; EP-Berichterstatter als Agenda-Setzer) Lage des SQ	Idealpositionen der Akteure Macht der Akteure (Rat und EP) Salienz der Themen für die Akteure	Idealpositionen der Akteure Macht der Akteure (Rat, EP und KOM) Salienz der Themen für die Akteure
Prozessvorhersagen	Der Rat liegt (meist) in der Nähe des SQ. Erhalt des SQ / Nichteinigung stellt eine Alternative für die Akteure dar, d.h. sie ist mit Nutzen verbunden. Einigungen in den einzelnen Phasen nähern sich mehr und mehr dem vorhergesagten Ergebnis an.	Das EP liegt (meist) in der Nähe des SQ. Erhalt des SQ / Nichteinigung stellt eine Alternative für die Akteure dar, d.h. sie ist mit Nutzen verbunden. Einigungen in den einzelnen Phasen nähern sich mehr und mehr dem vorhergesagten Ergebnis an.	Informelle Verhandlungen Rat-EP. Erhalt des rechtlichen SQ bzw. Nichteinigung stellt für die Akteure keine echte Alternative dar. Versuch, eine Einigung zu erzielen, bevor die formalen Verfahrensschritte stattfinden. Konsens im Rat am Ende der ersten Lesung.	Informelle Verhandlungen Rat-EP-KOM oder Trialog. Erhalt des rechtlichen SQ bzw. Nichteinigung stellt für die Akteure keine echte Alternative dar. Versuch, eine Einigung zu erzielen, bevor die formalen Verfahrensschritte stattfinden. Konsens im Rat am Ende der ersten Lesung.
Vorhersage für das Abstimmungsverhalten im Rat	Abstimmung mit großer Mehrheit/ im Konsens kommen dann zustande, wenn der SQ weit entfernt liegt.	Abstimmung mit großer Mehrheit/ im Konsens kommen dann zustande, wenn der SQ weit entfernt liegt.	Große Zustimmung / Konsens kommen regulär zustande, da Einigungen für alle vorteilhaft sind	Große Zustimmung / Konsens kommen regulär zustande, da Einigungen für alle vorteilhaft sind
Vorhersage des Ergebnisses	Der dem Ratsvorsitz am nächsten liegende Punkt im Lösungsset (amendment proof set).	Der dem EP am nächsten liegende Punkt im Lösungsset (amendment proof set).	Der mit Macht und Salienz gewichtete Mittelwert der Positionen der Ratsakteure und des EP.	Der mit Macht und Salienz gewichtete Mittelwert der Positionen der Ratsakteure und des EP sowie der KOM.

Tabelle V.1 Modellvorhersagen für Prozess und Ergebnis im Überblick

Im Vergleich dazu können die Prozessvorhersagen der Verhandlungsmodelle erwogen werden. Da die Modelle annehmen, dass die formalen Abstimmungen erst dann stattfinden, wenn ein Konsens gefunden ist, wird als erstes erwartet, dass informelle Verhandlungen zwischen den Akteuren zu beobachten sind. In der Chronologie der Ereignisse habe ich erwähnt, dass es Hinweise auf informelle Kontakte zwischen Rat und EP gibt. Es wird über die Abstimmung zwischen der aus Deutschland stammenden Berichterstatterin und der deutschen Ratsdelegation berichtet. Zudem war die Kommission durch ihre Teilnahme an den Ratssitzungen an den Beratungen beteiligt. Auch die Tatsache, dass die Kommission in der Lage war, ihren revidierten Vorschlag innerhalb des Lösungssets zu platzieren, deutet darauf hin, dass sie über die möglichen Lösungen informiert war. Diese Vorhersage ist daher zu bejahen, und dadurch, dass die Kommission beteiligt gewesen zu sein scheint, trifft eher das Trialog-Modell zu.

Die Prozessvorhersage zur Bedeutung des SQ ist ähnlich wie für die prozeduralen Modelle nicht eindeutig zu belegen. Es wird aus den vorhandenen Daten nicht endgültig klar, wie die Akteure den SQ einschätzten. Aus den bereits angestellten Überlegungen zum rechtlichen SQ, der dem EuGH sehr viel Spielraum lässt, kann man schlussfolgern, dass zumindest die Mitgliedstaaten jede Einigung einem Scheitern der Verhandlungen vorzogen. Ob sie ein Scheitern auch wegen des drohenden Vertrauensverlustes zwischen den Verhandlungspartnern ausschließen, bleibt unklar.

Als weitere Vorhersage lässt sich aus den Verhandlungsmodellen ableiten, dass eine Einigung erzielt sein müsste, bevor die ersten formalen Verfahrensschritte stattfinden. Bereits im ersten Schritt sollte dann zu beobachten sein, dass die gefundene Einigung zur Abstimmung gestellt wird. Wird diese Vorhersage auf die inter-institutionellen Verhandlungen bezogen, so ist sie nur bedingt zu bejahen, da erst der Rat den Punkt als Lösung vorschlug, der auch am Ende angenommen wurde. Zuvor hatte aber bereits das EP im Ausschuss und im Plenum entschieden und die Kommission ihren überarbeiteten Entwurf vorgelegt. Andererseits lag aber bereits das EP mit seiner Vorlage für das Plenum sehr nah an der endgültigen Einigung, an der die Kommission und der Rat zwar noch Änderungen vornahmen, aber die wichtigsten Vereinbarungen unberührt ließen. Vor diesem Hintergrund könnte die Vorhersage auch als zutreffend gelten. Wird die Vorhersage allerdings nur auf die Einigung im Rat bezogen, so ist sie in jedem Fall zutreffend, da der Rat

in der ersten Lesung den Punkt vorschlug, der nur noch mit formalen Änderungen später beschlossen wurde.

Daraus ergibt sich auch die Bestätigung der vierten Vorhersage. Der Konsens, auf den die vorgeschlagene Lösung im Rat traf, war in der ersten Lesung gegeben.

Der in den Verhandlungsmodellen explizit vorhergesagte Konsens war im Rat zu beobachten. Die Frage ist, ob nicht auch Einstimmigkeit zu erwarten sein müsste, da die Lösung für alle vorteilhaft sein müsste. Allerdings ist zwar durch die Verhandlungslösung gesichert, dass der gemeinsame Nutzen der Akteure maximal wird, dennoch profitieren manche Akteure mit extremen Positionen weniger als andere, weswegen diese evtl. eher unter Rechtfertigungsdruck gegenüber nationalen Prinzipalen geraten. Das könnte ein Grund sein, warum sie nicht zustimmen. So ließe sich die Ablehnung Belgiens und Litauens erklären.

Insgesamt zeigt sich, dass das prozedurale Parlaments-Modell sehr gut die Lösung der Dienstleistungsrichtlinie vorhersagen kann. Nicht nur die Ergebnisprognose, sondern auch die Prozessvorhersagen werden bestätigt, wobei allerdings zwei Prozessvorhersagen nicht eindeutig belegt werden können (zur Bedeutung des SQ und zum Abstimmungsverhalten im Rat). Gleichzeitig ist auch zu sehen, dass zwar nicht die Ergebnisvorhersagen, wohl aber die Prozessvorhersagen der Verhandlungsmodelle, vor allem des Trialog-Modells ebenfalls bestätigt werden. Auch hier ist wiederum die Prognose zur Bedeutung des SQ nicht eindeutig belegbar. Es ist der Datenlage geschuldet, dass die Vorhersagen zur Bedeutung des SQ nicht ausführlich überprüft werden können. Bei der Dienstleistungsrichtlinie scheint es plausibel, dass der SQ für das EP bzw. zumindest für einige SQ-nahe Parteien eine echte Lösungsalternative darstellte. Fallbezogen scheint das prozedurale Parlaments-Modell also der „best fit“ zu sein. Generell zeigt sich, dass aber alle Modelle ebenfalls gut prognostizieren, und insbesondere, was die Prognose des Abstimmungsverhaltens im Rat angeht, scheinen die Alternativerklärungen der Verhandlungsmodelle nötig zu sein.

Der Feststellung, dass das Parlament sich durchsetzt, könnte entgegen gehalten werden, dass dies lediglich ein Zufallsprodukt dessen ist, dass eine Lösung gefunden wurde, die alle Ratsmitglieder besser stellt. Allerdings hätte so eine Lösung deutlich näher am Rat liegen können, um denselben Zweck zu

erfüllen, und der Rat hätte auch den revidierten Kommissionsvorschlag nicht mehr zugunsten des EP abändern müssen. Man kann auch argumentieren, dass Frankreich und einige andere Länder im Laufe der Verhandlungen zunehmend an einer stark eingeschränkten Version der Richtlinie interessiert waren, da die öffentliche Meinung in den Ländern stark gegen das Vorhaben aufgebracht worden war. Aber auch hier gilt diesebele Erwiderung: Eine solche Lösung hätte deutlich näher an den Positionen der Ratsmitglieder liegen können. Deswegen scheint die Feststellung, dass das EP hier Einfluss ausüben und das Ergebnis prägen konnte, durchaus gerechtfertigt. Sie spiegelt sich auch in anderen Forschungsarbeiten (Lindberg 2008: 1201) oder in der Eigendarstellung des EP wider (Europäisches Parlament 2009). In einer Rückschau auf die Wahlperiode 2004-2009 hob der Wettbewerbsfähigkeits-Ausschuss vier Gesetzesvorhaben hervor, „where parliament made a difference“, darunter auch die Dienstleistungsrichtlinie. Als entscheidend wird jeweils der im Parlament zwischen den großen Fraktionen ausgehandelte Kompromiss dargestellt. Interpretiert man dies vor dem Hintergrund des räumlichen Modells in dieser Analyse, könnte man sagen, dass dieser Kompromiss klar die Richtung der Lösung - nah an den Status Quo - aufgezeigt hat.

Ist die Dienstleistungsrichtlinie hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben? Hätten sich die Akteure auf einen Vorschlag einigen können, der mehr Liberalisierung oder gar eine Bewahrung des Herkunftslandprinzips vorsieht? Der Modellvergleich zeigt, dass andere Theorien zu Prognosen kommen, die auf beiden Konfliktdimensionen weiter vom Status Quo wegliegen, als es die Einigung tut. Allerdings standen diese Alternativen nicht zur Debatte. Zur Debatte stand der Kommissionsvorschlag - ein Vorschlag, der weit jenseits aller erwogenen Modellprognosen liegt und von dem damit mit einiger Sicherheit gesagt werden kann, dass er nicht mehrheitsfähig war. Weswegen die Kommission einen solch kontroversen Vorschlag einbrachte, ist nicht geklärt. Ob hier ein Informationsproblem vorlag oder dies strategisch motiviert war, müsste Gegenstand weiterer Forschungen werden. Die gefundene Einigung stellt offensichtlich angesichts der institutionellen Gegebenheiten eine Gleichgewichtslösung dar. Interessant dürfte daran vor allem sein, dass sie zumindest aufgrund dieser Analyse nicht als kleinster gemeinsamer

Nenner der Mitgliedstaaten gescholten werden kann, sondern als „großkoalitionärer“ Kompromiss des Europäischen Parlaments zu gelten hat.

V.4 Generalisierung: Ein typischer Fall der Konfliktlösung in der EU?

Die Einigung über die Dienstleistungsrichtlinie ist gekennzeichnet durch eine einflussreiche Position des Europäischen Parlaments. Das kann - auch aufgrund der zitierten Selbstwahrnehmung des EP (Europäisches Parlament 2009) - nicht als typischer Fall der EU-Gesetzgebung gelten. Es mag jedoch ein weiterer Hinweis darauf sein, dass das EP seine Rolle zunehmend selbstbewusster ausübt (vgl. a. Hix et al. 2007).

Das Gesetzesvorhaben ist gleichzeitig auch ein Beispiel dafür, dass auch in der erweiterten EU konfliktreiche Rechtsakte verabschiedet werden können - sogar mit großem Konsens. Dabei war vor der Erweiterung die Befürchtung geäußert worden, die EU könne aufgrund der größeren Anzahl entscheidungsberechtigter Akteure an Handlungsfähigkeit einbüßen (Hosli 1999b). Auch König/Bräuninger (2004) stellten fest, dass die Erweiterung eine Blockadegefahr mit sich bringen kann.

Für die Dienstleistungsrichtlinie wurde festgestellt, dass sich das Regulationsszenario bedingt durch die Erweiterung etwas heterogener darstellt. Auch wenn es aufgrund eines Vergleichs von Indikatoren keine Anhaltspunkte dafür gab, dass dies als genereller Befund für regulative Konflikte in der erweiterten EU zu erwarten ist, so gibt es doch Anzeichen, dass die Erweiterung dazu führt, dass manche Akteurskonstellationen heterogener werden, beispielsweise dann, wenn redistributive Aspekte eine Rolle spielen.

Anhand eines räumlichen Modells vergleiche ich daher die Möglichkeiten von Politikwandel, d.h. einer Einigung auf eine Veränderung des Status Quo (SQ) vor und nach der Erweiterung. Schließe ziehe ich auch Schlussfolgerungen für das Entscheiden im Konsens in der erweiterten EU auf der Basis der Modelle, die für die Überprüfung der Dienstleistungsrichtlinie herangezogen wurden.

Durch die Erweiterung des Jahres 2004 kamen zehn neue Mitgliedstaaten am Verhandlungstisch des Rates hinzu. Auch im Europäischen Parlament (EP)

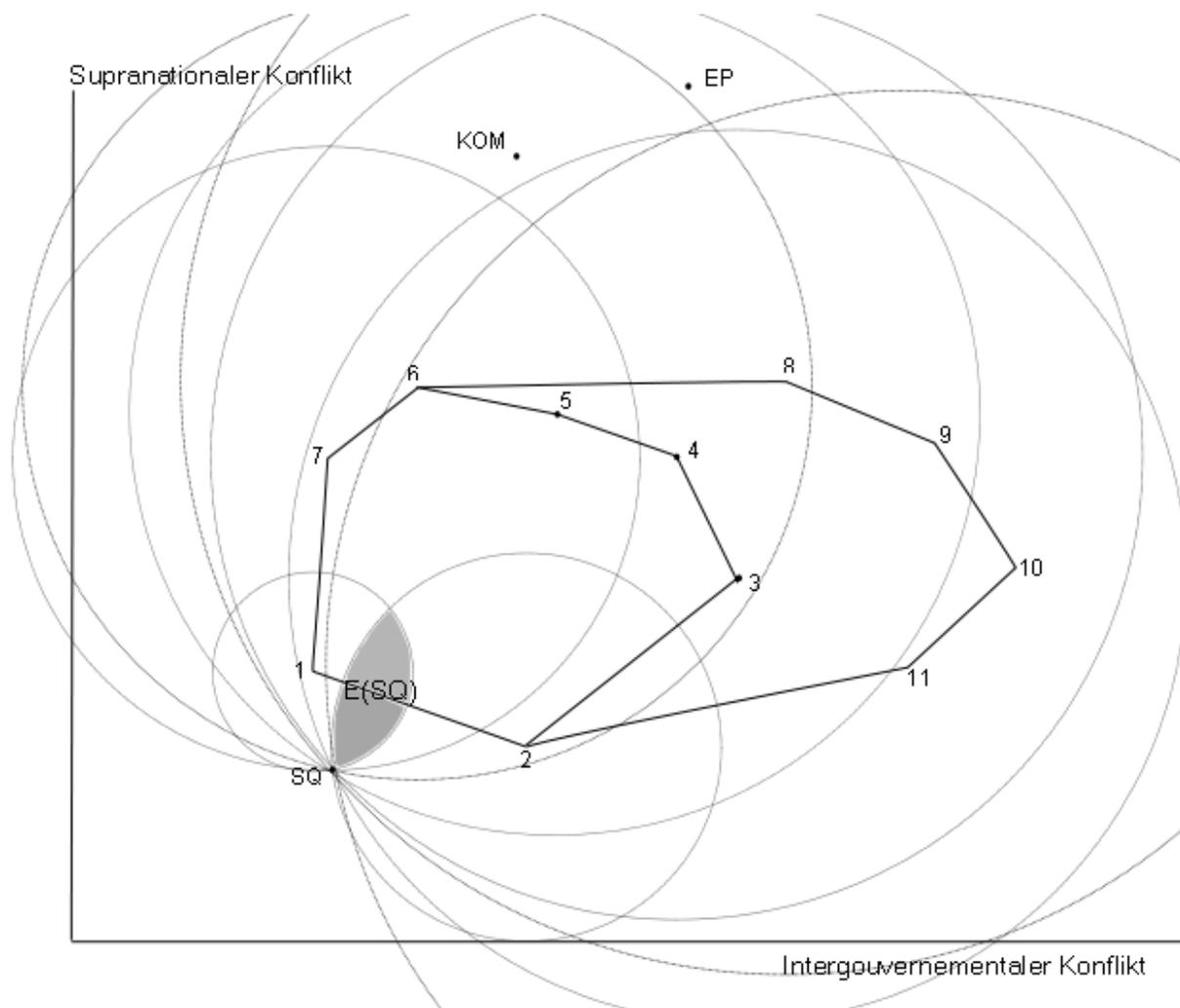
kamen Abgeordnete aus den neuen Mitgliedstaaten hinzu. Bei den folgenden Überlegungen konzentriere ich mich auf die Veränderungen der Entscheidungssituation im Rat, da hier die Repräsentation der nationalen Interessen stattfindet. Im EP dagegen schlossen sich die neuen Abgeordneten zum Großteil den bestehenden Fraktionen an, wodurch keine neuen für den Gesetzgebungsprozess relevanten Akteure auftraten und auch die bestehende Präferenzkonfiguration der EP-Fraktionen sich nicht nennenswert veränderte.

In der räumlichen Politikanalyse werden zwei Konzepte als Indikatoren für Politikwandel verwendet: Das Win-Set des SQ sowie der Einstimmigkeits-Core (Tsebelis 2002: 21). Das Win-Set ist das Lösungsset, das alle Punkte enthält, die den SQ schlagen können, das sind alle Lösungen, die die Veto-Spieler (entscheidungsberechtigte Akteure) gleich oder besser stellen als es der SQ tut. Je kleiner das Win-Set ist, desto kleiner ist die Chance auf Politikwandel und desto geringerer substanzieller Wandel kann stattfinden („Reformblockade“). Der Einstimmigkeits-Core enthält alle stabilen Lösungen. Innerhalb des Cores können sich die Akteure nicht einstimmig auf einen neuen Punkt festlegen, da dies mindestens für einen Akteur eine Nutzeneinbuße bedeutet. Daher wird der Einstimmigkeits-Core auch als Pareto-Set bezeichnet. Je größer diese Menge an stabilen Lösungen, umso größer ist auch die Politikstabilität (bzw. umso kleiner die Wahrscheinlichkeit des Politikwandels). Der Core als Indikator unabhängig von der Lage des SQ ist interessant, da der SQ nicht immer klar bestimmbar ist. Beispielsweise entspricht er nicht immer der gegenwärtigen Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (z. B. des Gesundheitssystems), da die Abwesenheit von Politikwandel dazu führen, dass die Bereitstellung des öffentlichen Gutes in der Zukunft nicht gesichert ist.

Im folgenden Modell (Abbildung V.5) wird vereinfachend angenommen der Rat bestünde aus elf Mitgliedstaaten, wobei alle Staaten dasselbe Stimmengewicht besitzen. Sieben Staaten (M1- M7) repräsentieren die alte EU, vier die neu beigetretenen EU Staaten (M8-M11). Die Kommission und das EP werden jeweils als einheitliche Akteure dargestellt (KOM, EP).

Betrachtet man zunächst die Entscheidungssituation des Rates vor der Erweiterung, so entspricht das Vieleck, das die Idealpositionen der Staaten M1-M7 verbindet dem Einstimmigkeits-Core. Das Win-Set konstruiert sich aus den Indifferenzkurven der Akteure, die den Idealpunkt der Akteure als Mittelpunkt

haben und den SQ tangieren. Die Indifferenzkurven markieren für jeden Akteur den Bereich von Lösungen, die ihm denselben oder mehr Nutzen stiften als der SQ.³² Nimmt man an, die Akteure müssten einstimmig entscheiden, so sind die Indifferenzkurven der Akteure ausschlaggebend, die dem SQ am nächsten liegen. In Abbildung V.5 ist das Einstimmigkeits-Win-Set des „alten“ Rates grau unterlegt dargestellt (E(SQ)). Es wird durch die Indifferenzkurven der Regierungen 1 und 2 begrenzt.



Legende:

- 1-11 Ratsmitglieder (1-7 = vor der Erweiterung, 8-11 = neue Mitglieder)
- KOM Kommission
- EP Europäisches Parlament
- SQ Status Quo
- E(SQ) Einstimmigkeits-Win-Set des Rates vor und nach der Erweiterung

Abbildung V.5 Mögliche Auswirkung der Erweiterung auf Politikwandel

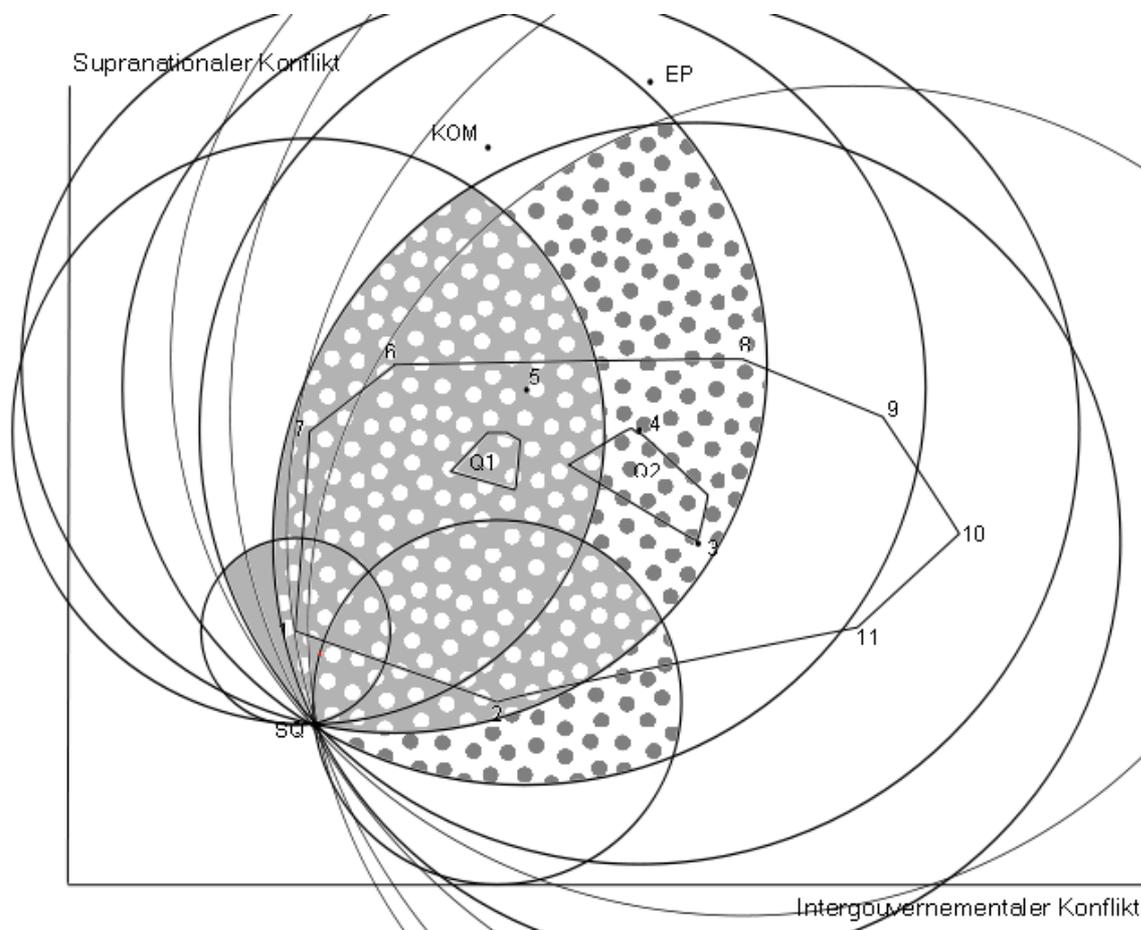
³² Sie sind für alle Ratsmitglieder außer 9 und 10, die am weitesten vom SQ entfernt liegen, dargestellt.

Wie verändert sich diese Entscheidungssituation des Rates nun nach der Erweiterung? Generell bedeutet eine größere Anzahl von Veto-Spielern, dass auch die Politikstabilität zunimmt. Einzige Ausnahme stellt die Situation dar, wenn die zusätzlichen Veto-Spieler ihre Idealpunkte alle innerhalb des bisherigen Einstimmigkeits-Cores (M1-M7) haben. In diesem Fall werden sie sozusagen „absorbiert“ und es ergeben sich keine Konsequenzen für die Politikstabilität. Abbildung V.5 stellt eine Situation dar, in der die zusätzlichen Veto-Spieler sich außerhalb des alten Cores verorten. Das vergrößert die Distanz zwischen den Veto-Spielern und auch den Einstimmigkeits-Core (das Vieleck 1-7-6-8-9-10-11-2) und damit auch die Politikstabilität.

Entsprechend sollte sich auch das Win-Set des SQ verkleinern. In Abbildung V.5 zeigt sich allerdings der Fall, dass ein größerer Core nicht unbedingt ein kleineres Win-Set mit sich bringt. Wenn durch die zusätzlichen Veto-Spieler der Status Quo nicht näher an die Akteure rückt, d.h. die zusätzlichen Akteure ihre Idealpunkte nicht in der Nähe des SQ haben, sondern reformorientiert sind, dann bleiben die Akteure, deren Idealpunkte die Lage des Win-Sets bestimmen, dieselben. Die Erweiterung eines Entscheidungsgremiums muss daher nicht bedeuten, dass die Wahrscheinlichkeit für Politikwandel abnimmt, sie kann auch unverändert bleiben.

Viele Entscheidungen des Rates werden inzwischen mit *qualifizierter Mehrheit* (QM) getroffen. Abbildung V.6 illustriert die Konsequenzen. Nimmt man wiederum die vereinfachte Situation von elf Ratsmitgliedern an, so ergibt sich, dass eine Mehrheit von 5/7 für die „alte“ EU und eine Mehrheit von 8/11 für die erweiterte EU die tatsächlichen Mehrheitserfordernisse (ca. 72 Prozent) vergleichbar wiedergibt. Ebenso wie für die Einstimmigkeitsregel lässt sich auch für die QM ein Core konstruieren, der alle Lösungen enthält, die stabil sind, d.h. nicht mehr geschlagen werden können. Er wird aus den QM-Trennungslinien konstruiert, die, um beispielsweise den Core der „alten“ EU zu konstruieren, immer zwei Akteure so miteinander verbinden, dass auf der einen Seite zwei, auf der anderen drei Akteure übrig bleiben. Jeweils dort, wo sich drei Akteure befinden, formiert sich mit den beiden Akteuren auf der Linie eine QM-Koalition. Der QM-Core ergibt sich als Schnittmenge aller möglichen QM-Koalitionen (Q1). Erwartungsgemäß ist der QM-

Core deutlich kleiner als der Einstimmigkeits-Core, er stellt eine Teilmenge von ihm dar. Für die Politikstabilität hat dies die Konsequenz, dass sie abnimmt, wenn ein Gremium von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsentscheidungen übergeht. Analog kann der QM-Core der erweiterten EU konstruiert werden (Q2). Dieser ist im Vergleich zum bisherigen QM-Core größer. Da generell bei einer Erweiterung erwartet wird, dass der Einstimmigkeits-Core mindestens gleich groß bleibt, gilt dies auch analog für den QM-Core: die Erweiterung des Gremiums führt je nachdem, wo sich die neuen Akteure verorten dazu, dass der QM-Core gleich bleibt oder größer wird. Da das Set der stabilen Lösungen gleich bleibt oder größer wird, bleibt auch die Politikstabilität gleich bzw. wird etwas größer.



Legende:

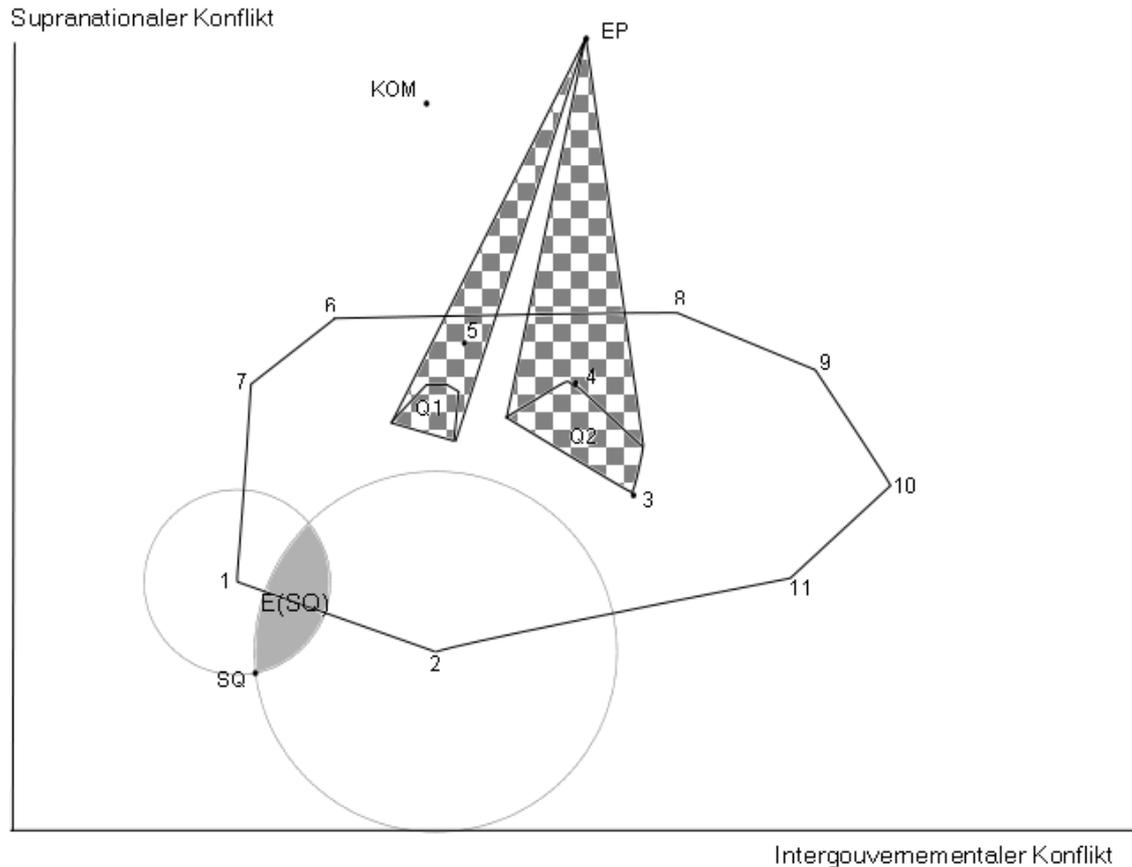
- 1-11 Ratsmitglieder (1-7 = vor der Erweiterung, 8-11 = neue Mitglieder)
- KOM Kommission
- EP Europäisches Parlament
- SQ Status Quo
- Q1 QM-Core des Rates vor der Erweiterung
- Q2 QM-Core des Rates nach der Erweiterung

Abbildung V.6 Mögliche Auswirkung der Erweiterung auf Politikwandel bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit

Das dargestellte Beispiel zeigt auch die Möglichkeit auf, dass die Lage des Cores sich deutlich verändern kann. Für den Rat im hier gewählten Beispiel bedeutet die Erweiterung faktisch eine Verschiebung des Cores. Substanziell bedeutet dies im gewählten Beispiel, dass das Set aller stabilen Politiklösungen weiter vom SQ entfernt und „reformorientierter“ liegt.

Betrachtet man das alternative Lösungskonzept der Win-Sets des SQ, kommt man im gewählten Beispiel zu einer anderen Prognose als das Core-Konzept. Die QM-Win-Sets konstruieren sich wiederum aus den Indifferenzkurven der Akteure durch den SQ. Für die „alte“ EU ergibt sich das Win-Set als die Menge, die mindestens fünf der sieben Akteure gleich oder besser als der SQ stellt (in der Abbildung grau bzw. grau mit Punkten). Das QM-Win-Set der erweiterten EU stellt entsprechend die Fläche dar, in der sich mindestens acht der elf Kreise schneiden (in der Abbildung alle gepunkteten Flächen). Das Win-Set der erweiterten EU ist größer als das der „alten“ EU, da nun auch Akteure, die weiter vom SQ weg liegen, eine entscheidende Rolle spielen. Damit ist die Menge aller Lösungen, die den SQ schlagen können, nach der Erweiterung größer als vorher und mehr Politikwandel kann erwartet werden.

Welche Implikationen die Erweiterung für das Entscheiden im Konsens im Rat haben kann, wird auf der Basis der Modellprognosen abgeleitet, die zur Überprüfung der Dienstleistungsrichtlinie herangezogen wurden. Um einen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu beobachten, ist es nach dem Verständnis der prozeduralen Modelle notwendig, dass es eine Schnittmenge des Einstimmigkeits-Win-Sets des Rates ($E(SQ)$) mit dem QM-Core des Rates (bzw. dem kariert dargestellten Core des Mitentscheidungsverfahrens) gibt. Dies ist umso eher gegeben, je weiter der SQ vom Rat entfernt liegt. Eine mögliche Veränderung, die die Erweiterung mit sich bringen kann, ist, dass weitere Ratsmitglieder nicht SQ-nah liegen, sondern stark reformorientierte Interessen haben. Wie in Abbildung V.7 illustriert, kann dadurch die Lösungsmenge und das Win-Set des Rates noch weiter voneinander entfernt liegen. Im gewählten Beispiel jedoch gibt es bereits für die Lösungsmenge der „alten“ EU und dem Einstimmigkeits-Win-Set des Rates keine Schnittmenge. Demnach würden die prozeduralen Modelle in beiden Fällen keine einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten erwarten.



Legende:

- 1-11 Ratsmitglieder (1-7 = vor der Erweiterung, 8-11 = neue Mitglieder)
- KOM Kommission
- EP Europäisches Parlament
- SQ Status Quo
- E(SQ) Einstimmigkeits-Win-Set des Rates
- Q1 QM-Core des Rates vor der Erweiterung
- Q2 QM-Core des Rates nach der Erweiterung

Abbildung V.7 Erwartungen für Entscheidungen im Konsens vor und nach der Erweiterung

Auch wenn Verhandlungsmodelle nicht auf Basis der Konzepte von Core und Win-Set ihre Prognose machen, kann die Erweiterung evtl. doch auch Implikationen haben. Dadurch, dass die Akteure heterogenere Interessen haben, kann es sein, dass Akteure mit extremen Interessen sehr weit von einem Kompromiss entfernt liegen. Auch wenn sie diese Kompromisse aus reinen Nutzenerwägungen einer Nichteinigung vorziehen müssten, so kann es doch sein, dass sie nicht immer zustimmen. Ihre Ablehnung oder Enthaltung ist dann eher dadurch motiviert, ein Signal an die anderen Verhandlungspartner oder an die heimischen Wähler zu senden. Dieses Signal kann dazu dienen, sich bei der Umsetzung der Entschei-

derung von ihr öffentlich distanzieren zu können. Wenn durch die Erweiterung die Präferenzen heterogener werden, müsste auch die Wahrscheinlichkeit steigen, dass Mitgliedstaaten im Rat sich enthalten oder gegen eine Entscheidung stimmen. In der Argumentation der Verhandlungsmodelle wäre aber dennoch zu erwarten, dass in der Regel die meisten Mitgliedstaaten zustimmen. Konsens wäre also auch nach der Erweiterung zu erwarten.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Schlussfolgerungen für die Implikationen der Erweiterung davon abhängen, wo der SQ liegt und welche Interessen die neuen Mitgliedstaaten haben. Hier wurde angenommen, dass die neuen Mitgliedstaaten ähnliche Präferenzen haben, die reformorientiert bzw. marktliberal sind und damit weiter vom SQ entfernt liegen als die der meisten bisherigen Mitgliedstaaten. Diese Annahme basiert auf dem empirischen Befund für den Interessendissens der Mitgliedstaaten über die Dienstleistungsrichtlinie, der sich als grundlegender Konflikt über Binnenmarktregulierung beschreiben lässt.

- Die Prognosen für Politikwandel nach der Erweiterung fallen dabei unterschiedlich aus. Geht man von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit aus, kann das QM-Win-Set des Rates größer werden und damit die Chance auf Politikwandel steigen.
- Durch die Erweiterung kann sich die Lösungsmenge in die Richtung der neuen Akteure verschieben und es kann substantiell eine andere Politik erwartet werden. Dies gilt für den QM-Core des Rates und beispielsweise analog auch für die Lösungsmenge des Mitentscheidungsverfahrens, das aus dem QM-Core des Rates und dem Core des EP gebildet wird.
- Für das Abstimmen im Konsens lässt sich aus den Modellprognosen schlussfolgern, dass dies schwieriger sein müsste, wenn
 - o nach den Prognosen der prozeduralen Modelle die neuen Staaten reformorientierte Positionen haben.
 - o nach den Prognosen der Verhandlungsmodelle die Präferenzkonfiguration des Rates heterogener wird. Konsens bleibt aber generell bei den Verhandlungsmodellen wahrscheinlich.

Wie sich die Gesetzgebung in der erweiterten EU entwickelt, wird sich in künftigen Untersuchungen zeigen müssen. Erste Befunde für die Gesetzgebung nach der Erweiterung weisen daraufhin, dass es weder bei der Anzahl der verabschiedeten

Rechtsakte noch bei den Abstimmungen im Konsens nennenswerte Änderungen gab (Mattila 2009). Thomson (2009) weist darauf hin, dass außer heterogeneren Interessenkonstellationen auch sich verhärtende, stabile Akteurskoalitionen verhindern, dass die Akteure im Konsens abstimmen. Der Befund jedoch, dass nur bei redistributiven Fragen im Allgemeinen mit fixen Koalitionen zu rechnen ist, ansonsten es jedoch keine vordefinierten Gewinner und Verlierer gibt, deutet auch darauf hin, dass weiterhin Entscheidungen im Konsens erwartet werden können. Dies lässt sich auch erklären, wenn man annimmt, dass Tausch über die Gesetzesvorhaben stattfindet (König/Junge 2009).

KAPITEL VI

Zusammenfassung und Fazit

Großer Dissens, großer Konsens - die Dienstleistungsrichtlinie, die als eines der ersten Gesetzesvorhaben in der erweiterten EU im Jahre 2004 diskutiert wurde, zeigte beide Merkmale der EU-Gesetzgebung, die typischerweise Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung und (bisweilen auch) der öffentlichen Aufmerksamkeit sind. Die Mitgliedstaaten hatten sehr unterschiedliche Interessen darüber, wie die Dienstleistungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt verwirklicht werden sollte. Am Ende der Beratungen im Jahre 2006 einigten sie sich schließlich auf einen Kompromiss, dem nahezu alle Regierungen zustimmen konnten. Beides sind typische Merkmale der EU-Gesetzgebung, die konsensdemokratische Züge trägt, um der Heterogenität der Gemeinschaft gerecht zu werden.

Diese Fallstudie des Entscheidungsprozesses der Dienstleistungsrichtlinie hatte zwei Motivationen. Sie sollte zum Verständnis eines Falles beitragen, der als besonders kritisch galt, weil der Regelungsanspruch des Gesetzesvorhabens sehr umfassend formuliert ist und weil mit der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen große Wachstumshoffnungen verbunden sind. Worüber setzten sich die Mitgliedstaaten auseinander? Welche Rolle spielte das Europäische Parlament, das im Mitentscheidungsverfahren formal ein gleichberechtigter Akteur neben dem Rat ist, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten repräsentiert sind? Wie wurde ein Kompromiss gefunden, dem alle zustimmen konnten? Welche Akteure prägten das Ergebnis? Die zweite Motivation war, zu überlegen, inwiefern aus diesem Fall Schlussfolgerungen für die Gesetzgebung in der erweiterten EU gezogen werden können. Vielfach war im Vorfeld der Erweiterung erwartet worden, dass die Aufnahme der acht mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten sowie Zyperns und Maltas die Gemeinschaft deutlich heterogener machen würde und sich dies auch auf die Interessenkonstellation in der Gesetzgebung auswirken würde. Es gab Befürchtungen, dass es in einer EU der 25 statt 15 Mitglieder deutlich schwieriger sein müsste, Einigungen zu erzielen oder dass zumindest keine weitreichenden Entscheidungen mehr getroffen werden könnten. Ein Reformstau drohte, zu dessen Verhinderung die Senkung der qualifizierten Mehrheitshürde und die Abschaffung von Veto-Rechten empfohlen wurden.

Weshalb sollte es möglich sein, aus diesem Fall, der nicht repräsentativ für die EU-Gesetzgebung ist, allgemeine Schlussfolgerungen für die Gesetzgebung in der EU zu ziehen? Die Dienstleistungsrichtlinie ist zum Politikum geworden, weil sich großer Widerstand in den Gewerkschaften und sozialistischen Parteien einiger Mitgliedstaaten regte, der sich auch in den Interessen der Regierungen widerspiegelte. Nachdem es gelungen ist, auch in diesem extremen Konflikt, eine Einigung zu erzielen, sollten die Faktoren, die zu einer Einigung in diesem Fall beigetragen haben, wohl erst recht auch bei vielen anderen Fällen gelten, die durch etwas weniger Interessendissens gekennzeichnet sind. Generell, so wurde in Kapitel II gezeigt, machen die politisch umstrittenen Gesetzesvorhaben nur einen Bruchteil der EU-Gesetzgebung aus. Die meisten Konflikte treten bei Richtlinien auf, die in etwa zehn Prozent der Gesetzgebung ausmachen. Für diese Fälle kann die Dienstleistungsrichtlinie als Beispiel gelten, zumal auch die Auswertung zeigte, dass viele Konflikte in der Binnenmarktgesetzgebung auftreten.

Während damit unterstrichen war, dass die Dienstleistungsrichtlinie aufgrund der Merkmale des Instruments (Richtlinie) und des Politikbereichs (Binnenmarkt) als typischer konfliktreicher Fall gelten kann, analysierte Kapitel IV den Konflikt um die Dienstleistungsrichtlinie inhaltlich. Hier zeigte eine dimensionsreduzierende Item-Response-Modellierung, dass sich die zahlreichen Einzelkonflikte um das Vorhaben auf zwei grundlegenden Konfliktdimensionen abspielen: einerseits findet ein Interessenkonflikt zwischen den Mitgliedstaaten statt, der sich als Regulationskonflikt beschreiben lässt. Andererseits findet eine Auseinandersetzung zwischen den Ratsmitgliedern einerseits und den Fraktionen des EP andererseits um Fragen des Verbraucherschutzes und der Delegation von Durchführungrechten an die Kommission statt (wobei letzteres klassisch dem supranationalen oder Integrationsszenario entspricht). Für den Interessenkonflikt der Mitgliedstaaten lieferte eine Regressionsanalyse zusätzliche Anhaltspunkte, dass allgemeine Indikatoren für Staatstätigkeit die Verortung der Regierungen auf der Konfliktdimension besser als dienstleistungssektorspezifische Indikatoren erklären können. Dies unterstreicht, dass bei der Dienstleistungsrichtlinie ein Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten beobachtet wird, der so ähnlich auch bei anderen Gesetzesvorhaben mit regulativem Charakter zu beobachten sein dürfte.

Speziell für den untersuchten Fall stellte sich heraus, dass die Erweiterung zu einer etwas heterogeneren Interessenlage führte. Einige ausgewählte Indikato-

ren für die politischen und wirtschaftlichen Strukturen der Mitgliedstaaten, die zum Vergleich herangezogen wurden, deuten allerdings darauf hin, dass mehr Heterogenität nicht unbedingt für regulative Fragen zu erwarten ist, dagegen jedoch schon für Konflikte redistributiven Charakters. Auch wenn Verteilungsaspekte eine wichtige Rolle spielen und die Differenzen zwischen den Staaten noch enorm sind, so unterstreicht der Befund doch auch, dass die EU in vielen Aspekten, die für Regulation eine Rolle spielen, immer schon eine heterogene Gemeinschaft war und die Erweiterung in dieser Hinsicht keine zusätzliche Herausforderung darstellt.

Allerdings kann festgestellt werden, dass die Erweiterung das Lager der liberalisierungsfreundlichen Mitgliedstaaten gestärkt hat. Nimmt man an, dass dies wie im Fall der Dienstleistungsrichtlinie bedeutet, dass diese Staaten mehr substantziellen Politikwandel befürworten, so könnte das zumindest theoretisch bedeuten, dass die EU nach der Erweiterung weitreichendere Entscheidungen treffen kann (vgl. dazu Kapitel V). Dies steht im Gegensatz zu den Befürchtungen einer Reformblockade.

Allerdings kommt es nicht allein auf den Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten an. Bei der Dienstleistungsrichtlinie findet der zweite Hauptkonflikt zwischen den Organen, insbesondere zwischen Rat und EP statt. Die unterschiedlichen Handlungslogiken der Organe und insbesondere die Rolle des EP, das im Mitentscheidungsverfahren formal ein gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat ist, machen dieses Ergebnis plausibel. Die Analyse des Entscheidungsprozesses in Kapitel V zeigt, dass der Kompromiss über die Dienstleistungsrichtlinie deutlich die Handschrift des EP trägt. Er stellt eine Einigung zwischen den beiden großen Fraktionen des EP dar, deutlich geprägt von den Positionen der sozialistischen Partei, der die Berichterstatterin angehört.

Der Einfluss des EP bei der Dienstleistungsrichtlinie ist darauf zurückzuführen, dass viele EP-Fraktionen sehr Status-quo-nahe Positionen einnahmen. Das ist insbesondere für das supranationale Konfliktszenario ein überraschender Befund. Normalerweise wird angenommen, dass das EP ähnlich wie die Kommission die Stärkung der supranationalen Organe befürwortet, und dementsprechend müssten Kommission und EP weiter vom SQ entfernt liegen als die Ratsmitglieder. Dass dies nicht der Fall ist, wurde darauf zurückgeführt, dass sich eine Reihe von Einzelkonflikten auf dieser Dimension abspielt, die als Verbraucherschutzthemen charakterisiert wurden und für die das EP eine Position einnimmt, die starke

Regulierung bzw. gebremste Harmonisierung befürwortet. Es bleibt abzuwarten, ob dies ein Muster ist, das die Konflikte zwischen Rat und EP in Zukunft häufiger beschreiben kann. Zumindest das zunehmende Selbstbewusstsein, mit dem das EP seine Rolle als Volksvertretung ausübt, könnte dafür sprechen.

Weitere Ergebnisse betreffen die Bedeutung von formalen und informalen Institutionen im Entscheidungsprozess und das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder. Mit Hilfe einer Prozessanalyse wurden in Kapitel V gängige Erklärungen des EU-Gesetzgebungsprozesses verglichen. Dieser Vergleich zeigt, dass ein prozedurales Modell, wonach die formalen Institutionen wie Abstimmungsregeln und Prozessrechte wichtig für die Erklärung des Ergebnisses sind, das Ergebnis der Dienstleistungsrichtlinie am besten erklären kann.

Der Konsens zwischen den Mitgliedstaaten kommt deshalb zustande, weil die Regierungen so weit vom Status quo entfernt sind und dementsprechend alle im Vergleich mehr vom Kompromiss als vom Erhalt des SQ profitieren. Man muss jedoch wohl davon ausgehen, dass es auch in Zukunft andere Konstellationen geben wird - solche, in denen die Regierungen deutlich näher am SQ liegen. Folgerichtig müsste dann weniger Abstimmungskonsens zu beobachten sein. Die vorliegende Analyse sowie die laufende Diskussion der Forschung zur Erklärung des Abstimmungskonsenses deuten jedoch eher darauf hin, dass informale Institutionen für den Konsens ausschlaggebend sind und dass diese auch nach der Erweiterung funktionieren.

Deshalb kann auch nicht die Überlegenheit eines Erklärungsansatzes besonders herausgestellt werden. Es scheint vielmehr so zu sein, dass in Abhängigkeit von unterschiedlichen Merkmalen eines Ergebnisses (Verortung im Konfliktraum, Abstimmungsverhalten der Regierungen, Rolle der supranationalen Akteure etc.) verschiedene Erklärungen greifen.

Für die Handlungsfähigkeit der EU lässt sich schlussfolgern, dass diese auch nach der Erweiterung gegeben ist - und dies obwohl, eine Senkung der Mehrheitshürden zum Erweiterungszeitpunkt nicht gelungen war. Angesichts der ausgeprägten Konsensneigung scheint dies nicht die Schraube zu sein, an der gedreht werden muss.

ANHANG

Abkürzungen der Länder

AT	AUS	Österreich
BE	BEL	Belgien
CY	CYP	Zypern
CZ	CZR	Tschechische Republik
DE	GER	Deutschland
DK	DEN	Dänemark
EE	EST	Estland
ES	SPA	Spanien
FI	FIN	Finnland
FR	FRA	Frankreich
GR	GRE	Griechenland
HU	HUN	Ungarn
IE	IRE	Irland
IT	ITA	Italien
LT	LIT	Litauen
LU	LUX	Luxemburg
LV	LAT	Lettland
MT	MAL	Malta
NL	NET	Niederlande
PL	POL	Polen
PT	POR	Portugal
SE	SWE	Schweden
SI	SLN	Slowenien
SK	SLK	Slowakische Republik
UK	UNK	Großbritannien

Abkürzungen der Parteigruppierungen im EP

ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
EPP	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten
Greens	Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz
GUENGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke
ID	Fraktion Unabhängigkeit / Demokratie
PES	Sozialdemokratische Fraktion
UEN	Fraktion der Union für das Europa der Nationen

Programmcodes und deskriptive und diagnostische Statistik

Dimensionsreduzierung: Bayesianische Faktorenanalyse

Das in Kapitel IV vorgestellte Modell zur Dimensionsreduzierung wurde als bayesianische Faktorenanalyse für ordinale Daten geschätzt, wobei ein Markov Chain Monte Carlo Algorithmus benutzt wurde. Durchgeführt wurde die Schätzung mit Hilfe des MCMCpack (Martin et al. 2008) in R³³ (Befehl „MCMCordfactanal“).

Für die 23 Variablen (Themen) werden zwei Parameter-Klassen geschätzt: Einerseits sind dies die Item-Schwierigkeits-Parameter, die themenspezifischen Konstanten, die angeben, auf welchem Niveau der Konflikt verläuft. Auf einer Links-Rechts-Dimension würde eine hohe Konstante beispielsweise bedeuten, dass der Konflikt „rechts“ verläuft, d. h., dass die Akteure größtenteils rechte, z. B. wirtschaftsliberale, Positionen inne haben und der Konflikt darum geht, inwieweit dieser Kurs korrigiert werden soll bzw. sogar noch weiter liberalisiert werden soll. Zum anderen werden die Item-Diskriminierungs-Parameter für die beiden Dimensionen geschätzt, die im Prinzip den Faktorladungen einer klassischen Faktorenanalyse entsprechen. Sie geben an, wie gut die Varianz einer Variablen (dies entspricht dem Konflikt über ein Thema) auf den geschätzten zugrunde liegenden Konfliktdimensionen repräsentiert wird. Für diese Parameter werden theoriegeleitet Startwerte für die bayesianische Schätzung („Priors“) angegeben (vgl. Matrix „lzero“ in Abb. VII.1).

Zur Modellspezifikation gehört auch, dass die Dimensionen (Faktoren) näher spezifiziert werden. Um das Modell zu identifizieren, können für die Item-Diskriminierungs-Parameter konstante Werte oder Wertebereiche angegeben werden, die aufgrund der theoretischen Überlegungen erwartet werden. Das ist für die Konvergenz des Modells unabdingbar, ansonsten rotiert es unendlich im Raum (Clinton et al. 2004; Quinn 2004, 340). Die Mindestzahl der identifizierten Parameter muss dabei höher als die Zahl der geschätzten Dimensionen liegen. Erlaubt die Theorie allerdings eine weitaus genauere Spezifizierung, sollte diese auch vorgenommen werden (Rivers 2004). Bei der Dienstleistungsrichtlinie lassen

³³ R Version 2.6.2 (vom 8. Februar 2008), Copyright (C) 2008: The R Foundation for Statistical Computing, ISBN 3-900051-07-0; frei online erhältlich unter HTTP: <http://www.r-project.org/>; Martin, Andrew D., Kevin Quinn und Jong Hee Park (2008) „MCMCpack“, Markov Chain Monte Carlo Package for R 2003-2008, online erhältlich unter HTTP: <http://www.r-project.org/>.

entsprechen den „Faktorwerten“ der 33 Akteure auf den zwei Dimensionen) und 14 Trennpunkte (für die Variablen mit mehr als zwei Ausprägungen) geschätzt. Die Verlaufs- und Dichtegrafiken für alle Variablen weisen konstante Mittelwerte auf. Abbildung VII.2 zeigt Beispiele von Verlaufs- und Dichtegrafiken für die Item-Werte Deutschlands und Großbritanniens.

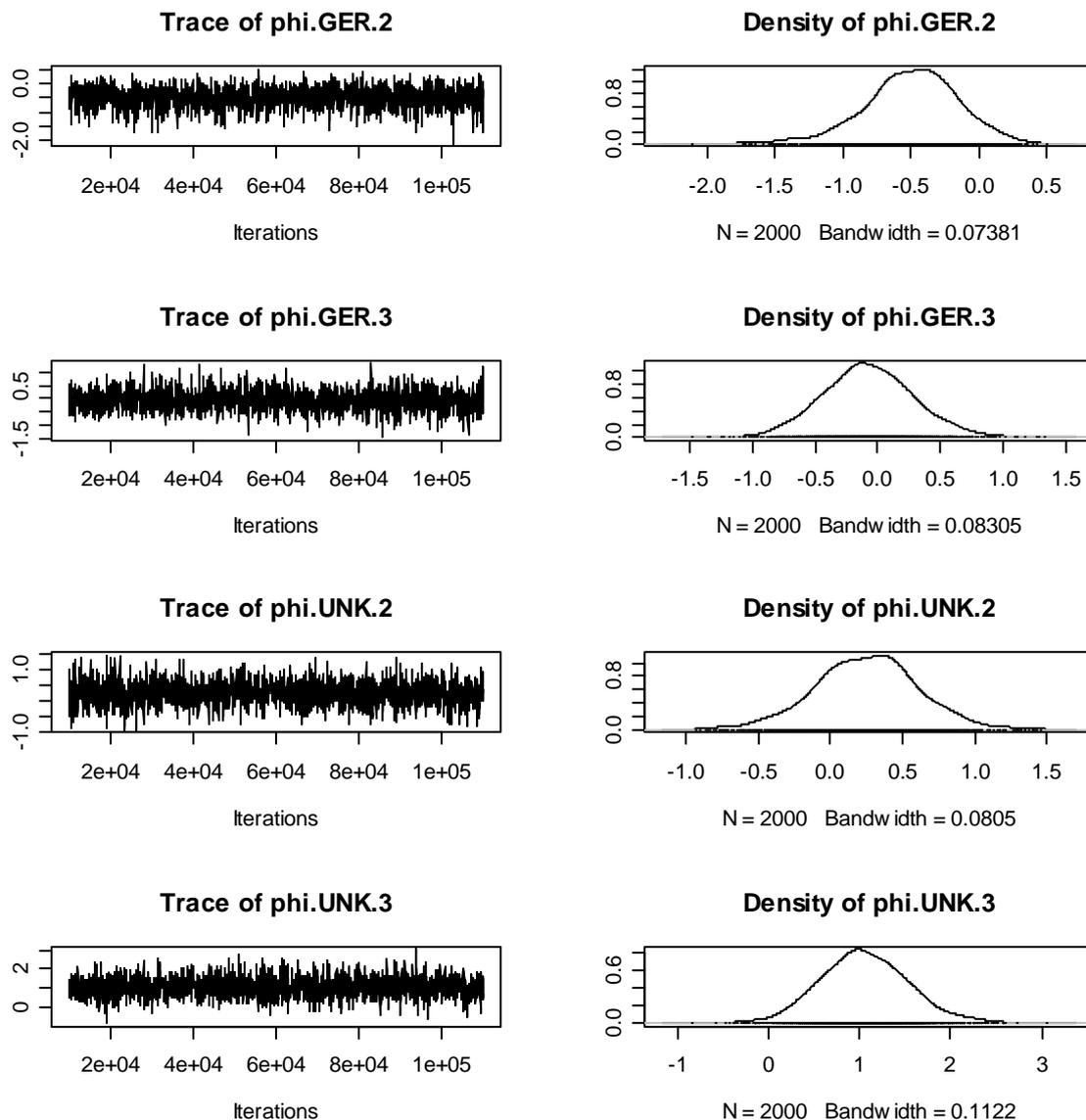


Abbildung VII.2: Verlaufs- und Dichtegrafiken für die MCMC-Schätzung

Zur Überprüfung der Annahme der lokalen stochastischen Unabhängigkeit (vgl. auch Finke 2006a, 158) wird die Autokorrelation betrachtet. Die Grafiken aller Parameter zeigen eine abnehmende Autokorrelation, was bestätigt, dass die

Residuen voneinander unabhängig sind. Abbildung VII.3 zeigt das Beispiel Deutschlands.

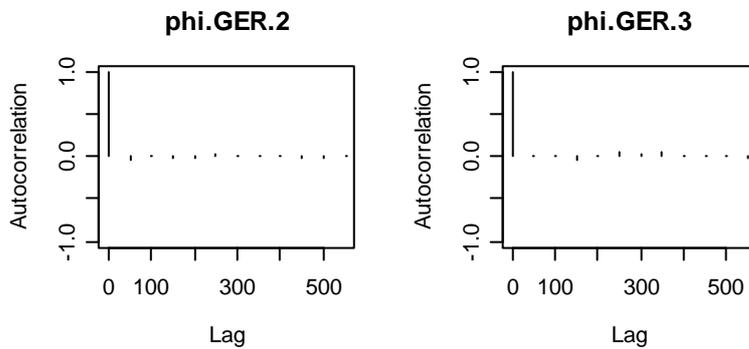


Abbildung VII.3: Abnehmende Autokorrelation

Zur Erklärungskraft des Modells: Siehe dazu die Aussagen unter Abschnitt IV.2.

	Themenspezifische Konstanten	Regulationsdimension	Inter-institutionelle (Supranationale) Dimension
DL v. allg. wirt. Interesse	0,932	2,370	1,632
Gesundheits-DL	-0,947	2,153	0,441
Arbeitnehmer-Entsendung	-0,192	2,000	0,330
Herkunftslandprinzip	0,400	2,000	0,449
Bildungs-DL	0,173	1,819	1,049
Audiovisuelle DL	-0,407	1,514	2,194
Soziale DL	0,001	1,470	0,699
Nicht-Diskriminierung	-0,270	1,377	-0,216
Abwasser-Entsorgungs-DL	0,931	1,321	0,310
Berufs-Haftpflicht	-0,206	1,119	0,238
Glücksspiel-DL	-1,747	0,902	0,060
Zeitarbeits-DL	1,338	0,387	1,792
DL v. priv. Sicherheitsdiensten	0,945	0,781	1,507
Müllentsorgungs-DL	1,344	0,893	1,427
Strom- u. Gasversorgungs-DL	1,573	0,701	-1,132
DL v. Notaren	-0,318	0,689	1,103
DL v. Verwertungsgesellschaften	1,309	0,545	1,016
Verwaltungsvereinfachung	1,796	0,301	-1,000
Kontrolle der DL-Erbringer	-1,300	0,861	0,947
Genehmigung	-1,115	0,795	-0,627
Transport-DL	1,753	0,447	-0,744
DL v. Rechtsanwälten	0,432	0,060	0,573
Steuerwesen	-1,573	0,021	0,206

Tabelle VII.1: Item-Diskriminierungsparameter („Faktorladungen“) und themenspezifische Konstanten der 23 Themen

Tabelle VII.1 zeigt, dass viele Themen sehr eindeutig auf einer der beiden Dimensionen laden. Insgesamt sind die Ladungswerte hoch, was auf eine gute Erklärungskraft des Modells hindeutet.

Auch die Schätzungen für die Positionen der Mitgliedstaaten auf den beiden Dimensionen unterstreichen das. Die Box-Plots in Abb. VII.4 und VII.5 zeigen die Streuung der geschätzten Parameter für beide Dimensionen. Insbesondere auf der ersten Dimension (Regulation) sind die Akteure voneinander diskriminierbar, auf der supranationalen Dimension sind zumindest die Ratsakteure von den EP-Akteuren diskriminierbar (Ausführlichere Beschreibung im Text unter IV.2).

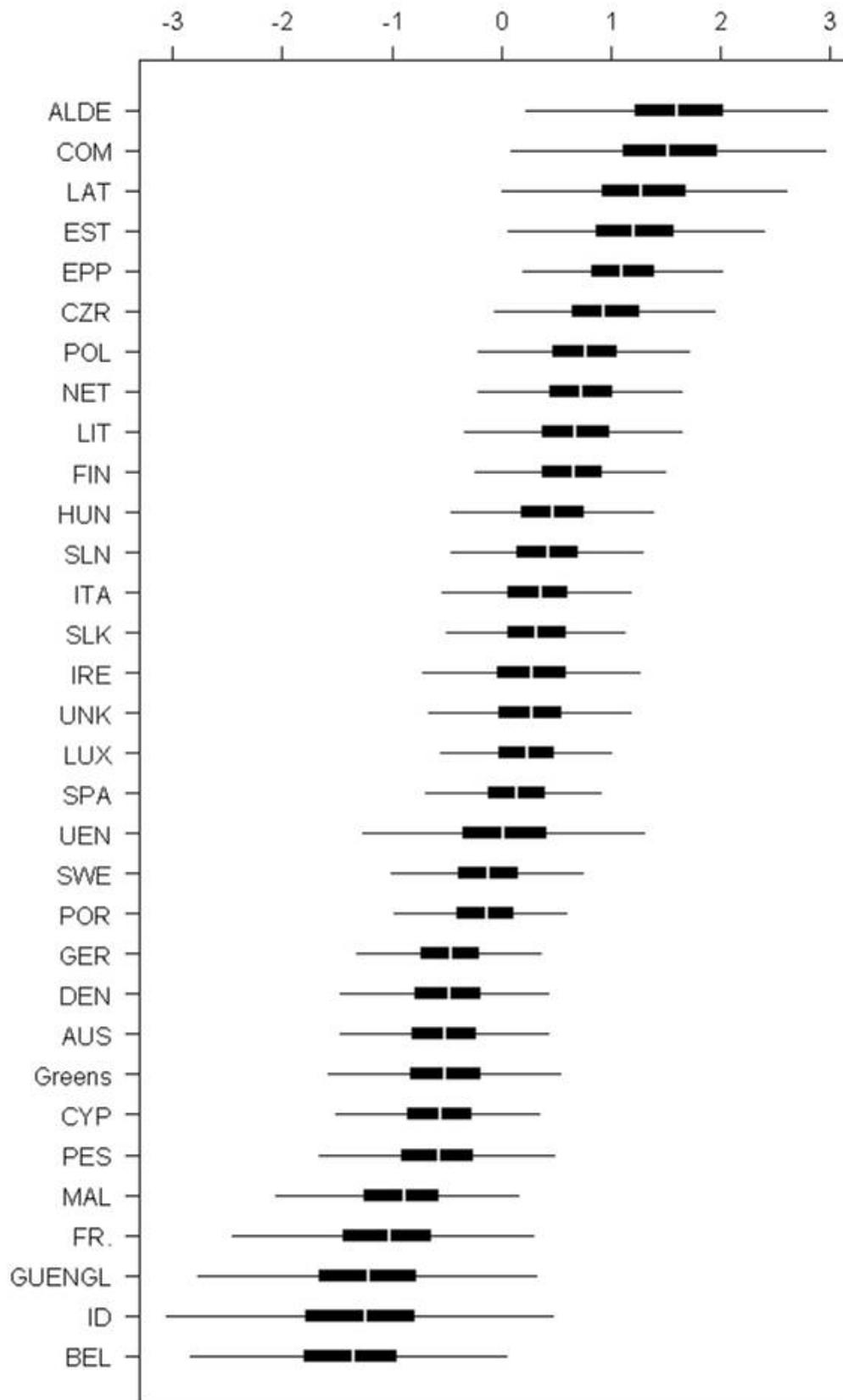


Abbildung VII.4: Schätzintervalle für die Positionen der Akteure (Regulationsdimension)

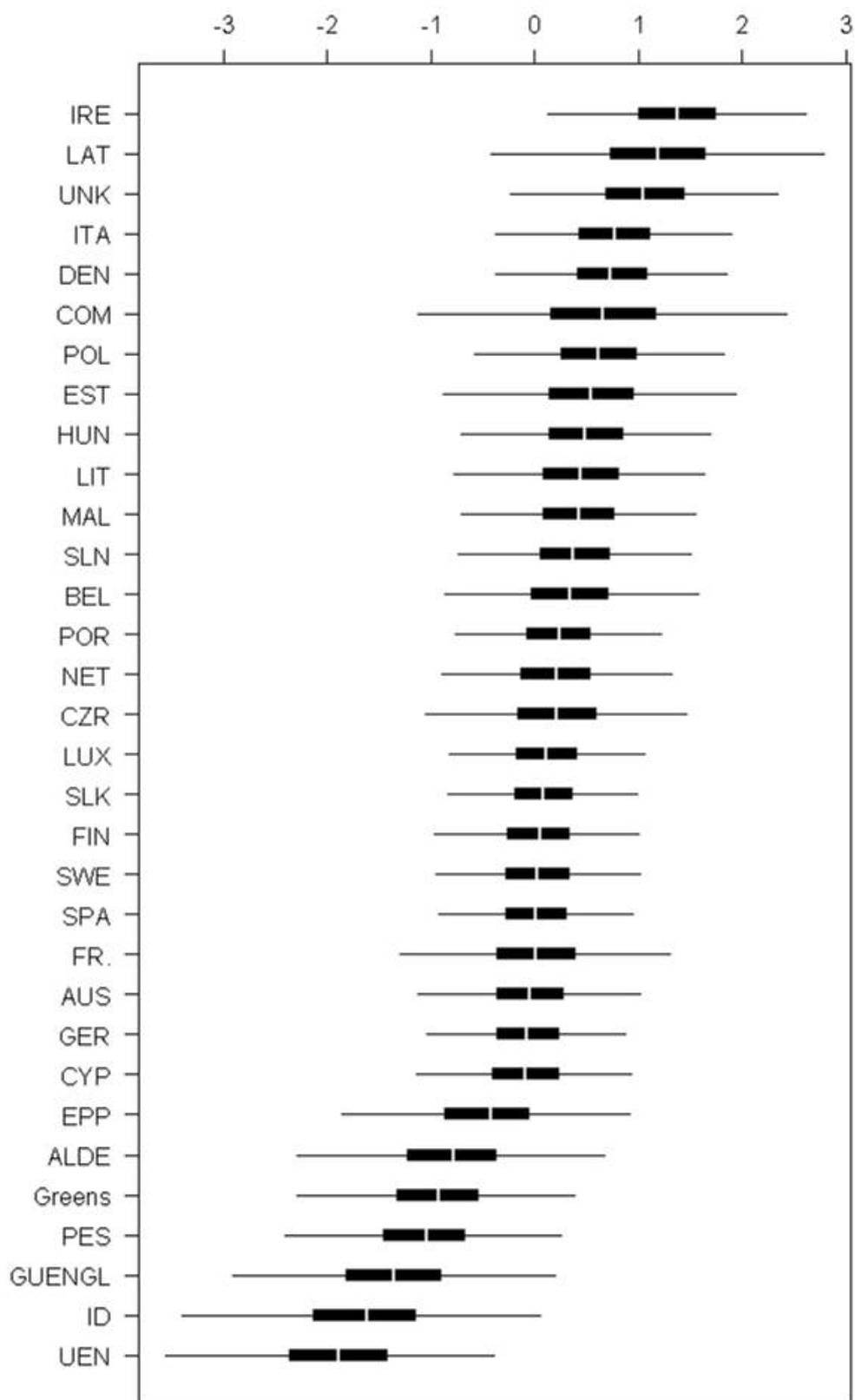


Abbildung VII.5: Schätzintervalle für die Positionen der Akteure (Supranationale Dimension)

BIBLIOGRAPHIE

- Achen, Christopher H. 2006. „Institutional Realism and Bargaining Models.” in: Robert Thomson/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hg.). *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press: 86-123.
- Alesina, Alberto/Ignazio Angeloni/Ludger Schuknecht. 2005. „What does the European Union do?“ *Public Choice* 123: 275-319.
- Alter, Karen J. 1998. „Who are the „Masters of the Treaty? European Governments and the European Court of Justice.“ *International Organisation* 52 (1): 121-47.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Aspinwall, Mark/Gerald Schneider. 2000. „Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration.“ *European Journal of Political Research* 38 (1): 1-36.
- Attina, Fulvio. 1990. „The Voting Behavior of the European Parliament Members and the Problem of Europarties.“ *European Journal of Political Research* 18 (5): 557-79.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Axelrod, Robert. 1970. *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Badinger, Harald/Niklas Maydell. 2009. „Legal and Economic Issues in Completing the EU Internal Market for Services: An Interdisciplinary Perspective.” in: *Journal of Common Market Studies* 47 (4): 693-717.
- Baldwin, Richard/Erik Berglöf/Francesco Giavazzi/Mika Widgrén. 2001. „Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?“ *Monitoring European Integration*, 11, Centre for Economic Policy Research.
- Banfield, Edward C. 1961. *Political Influence*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Beyers, Jan/Guido Dierickx. 1998. „The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?“ *Journal of Common Market Studies* 36 (3): 289-317.
- Blatter, Joachim K./Frank Janning/Claudius Wagemann. 2007. *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhret, Carl/Dieter Grunow/Jan Ziekow (Hg.). 2005. „Der Vorschlag zu einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Regelungsgehalt - Problemfelder - Akteurspositionen.“ *Speyerer Forschungsbericht* Nr. 241. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Budge, Ian/Hans-Dieter Klingemann/Andrea Volkens/Judith Bara/Eric Tanenbaum (Hg.). 2001. *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2004. „Decision-Making Models, Rigor and New Puzzles.“ *European Union Politics* 5 (1): 125-38.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Frans Stokman (Hg.). 1994. *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparison*. New Haven/

- London: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 1994. „Political Forecasting. an expected utility model.“ in Bruce Bueno de Mesquita/Frans Stokman (Hg.). 1994. *European Community Decision Making: Models, Applications and Comparison*. New Haven/ London: Yale University Press: 71-104.
- Burns, Charlotte. 2004. „Codecision and the European Commission: a study of declining influence?“ *Journal of European Public Policy* 11 (1): 1-18.
- Callies, Christian. 2007. „Europäischer Binnenmarkt und Europäische Demokratie: Von der Dienstleistungsfreiheit zur Dienstleistungsrichtlinie - und wieder Retour?“ *DVBl*(6): 336-46.
- Carrubba, Clifford J. 1997. „Net Financial Transfers in the European Union: Who gets What and Why?“ *Journal of Politics* 59 (2): 469-96.
- Castles, Francis/Peter Mair. 1984. „Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements.“ *European Journal of Political Research* 12 (1): 83-8.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. „Constructing European institutions.“ in: Gerald Schneider/ Mark Aspinwall (Hg). *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*. Manchester/ New York: Manchester University Press: 19-39.
- Clinton, Joshua D./Simon Jackman/Douglas Rivers. 2004. „The Statistical Analysis of Roll Call Data.“ *American Political Science Review* 98 (3): 355-370.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge (Mass.): Belknap.
- Collier, David/Henry E. Brady/Jason Seawright. 2004. „Sources of Leverage in Causal Inference. Toward an Alternative View of Methodology.“ In: Henry Brady/David Collier (Hg.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield: 229-266.
- Corbett, Richard. 2000. „Academic Modeling of the Codecision Procedure: A Practitioner's Puzzled Reaction.“ *European Union Politics* 1 (3): 373-81.
- Corbett, Richard/Francis Jacobs/Michael Shackleton. 2000. *The European Parliament*. 4. Auflage. London: John Harper.
- Crombez, Christophe/Tim Groseclose/Keith Krehbiel. 2006. „Gatekeeping.“ *The Journal of Politics* 68 (2): 322-34.
- Crombez, Christophe. 2001. „The Treaty of Amsterdam and the co-decision procedure.“ in: Gerald Schneider/ Mark Aspinwall (Hg). *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*. Manchester/ New York: Manchester University Press: 101-20.
- Crombez, Christophe. 2000. „Codecision: towards a bicameral European Union.“ *European Union Politics* 1(3): 363-8.
- Crombez, Christophe. 1997. „The co-decision procedure in the European Union.“ *Legislative Studies Quarterly* 22 (1): 97-119.
- Crombez, Christophe. 1996. „Legislative procedures in the European Community.“ *British Journal of Political Science* 26: 199-228.
- Cusack, Thomas R. 2003. *Parties, Governments and Legislatures Data Set*. http://wz-berlin.de/mp/ism/people/misc/cusack/d_sets.en.htm#data.
- Dahl, Robert. 1997. *Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940-1997*. 2 Bd., hier Bd. 1. Berkeley: UC Berkeley Press.

- DeBoeck, Paul/Mark Wilson. 2004. *Explanatory Item Response Models: a Generalized Linear and Nonlinear approach*. New York/Berlin/Heidelberg: Springer.
- De Swaan, Abraam. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formation. A Study of Formal Theories of Coalition Formation as Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Dimitrova, Antoaneta/Bernard Steunenberg. 2000. „The Search for Convergence of National Policies in the European Union. An impossible Quest?“ *European Union Politics* 1(2): 201-26.
- Dinan, Desmond. 1994. *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Houndsmills: Macmillan.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Models in Political Science*. London: Pearson.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Elgström, Ole/Bo Bjurulf/Jonas Johansson/Anders Sannerstedt. 2001. „Coalitions in European Union Negotiations.“ *Scandinavian Political Studies* 24 (2): 118-28.
- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Felsenthal, Dan S./Moshé Machover. 2001. „The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting.“ *Social Choice and Welfare* 18(3): 431-64.
- Finke, Daniel. 2006a. „Item-Response Modellierung.“ in: Joachim Behnke/Thomas Gschwend/Delia Schindler/Kai-Uwe Schnapp (Hg.). *Methoden der Politikwissenschaft*. Baden-Baden: Nomos: 155-66.
- Fraenkel, Ernst. 1991 (1964). *Deutschland und die westlichen Demokratien. Mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels*. V. Alexander von Brünneck (Hg.). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gabel, Matthew/Simon Hix. 2002. „Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Election Manifestos, 1979-1999.“ *Comparative Political Studies* 35 (8): 934-64.
- Garrett, Geoffrey/George Tsebelis. 1996. „An Institutional Critique of Intergovernmentalism.“ *International Organization* 50 (2): 269-99.
- Garrett, Geoffrey. 1995. „From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision making in the European Union.“ *Electoral Studies* 14 (3): 289-308.
- Garrett, Geoffrey. 1992. „International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market.“ *International Organization* 46: 533-60.
- George, Alexander L./ Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge (MA)/London: MIT Press.
- Goertz, Gary. 2003. „Cause, Correlation and Necessary Conditions.“ in: Gary Goertz/ Harvey Starr (Hg.). *Necessary Conditions. Theory, Methodology and Applications*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield: 47-64.
- Golub, Jonathan. 2007. „Survival Analysis and European Union Decision-Making.“ *European Union Politics* 8 (2): 155-79.

- Gross, D. A./L. Sigelman. 1984. „Comparing Party Systems: A Multidimensional Approach.“ *Comparative Politics* 16 (4): 463-479.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces 1950-1957*. London: Stevens.
- Hagemann, Sara. 2007. „Applying Ideal Point Estimation Methods to the Council of Ministers.“ *European Union Politics* 8 (2): 279-96.
- Hagemann, Sara/Björn Hoyland. 2008. „Parties in the Council?“ *Journal of European Public Policy* 15 (8): 1205-1221.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. London: Palgrave Macmillan.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wim van Aken/Helen Wallace. 2006. „When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly.“ *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 161-94.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
- Heisenberg, Dorothee. 2005. „The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council.“ *European Journal of Political Research* 44 (1): 65-90.
- Hinich, Melvin J./Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon/Abdul G. Noury/Gérard Roland. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon/Abdul Noury/Gérard Roland. 2006. „Dimensions of Politics in the European Parliament.“ *American Journal of Political Science* 50 (2): 494-511.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. 2. Auflage. Houndmills: Macmillan.
- Hix, Simon/Abdul Noury/Gérard Roland. 2005. „Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001.“ *British Journal of Political Science* 35 (2): 209-34.
- Hix, Simon. 2002. „Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament.“ *American Journal of Political Science* 46 (3): 688-98.
- Hix, Simon. 2001. „Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU.“ *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 663-88.
- Hix, Simon. 1999. „Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses.“ *European Journal of Political Research* 35 (1): 69-106.
- Hix, Simon/Christopher Lord. 1997. *Political Parties in the European Union*. London: Macmillan.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks/Carole J. Wilson. 2002. „Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?“ *Comparative Political Studies* 35 (8): 965-89.
- Hörl, Björn/Andreas Warntjen/Arndt Wonka. 2005. „Built on Quicksand? A Decade of procedural spatial models on EU legislative decision making.“ *Journal of European Public Policy* 12 (3): 592-606.

- Hosli, Madeleine O./Moshé Machover. 2004. „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg (2002).” *Journal of Common Market Studies* 42(3): 497-521.
- Hosli, Madeleine O./Adriaan M. A. Van Deemen. 2002. „Effects of Enlargement on Efficiency and Coalition Formation in the Council of the European Union.” in Madeleine O. Hosli/Adriaan M. A. Van Deemen/Mika Widgrén (Hg). *Institutional Challenges in the European Union*. London/New York: Routledge: 65-88.
- Hosli, Madeleine. 1999a. „The Netherlands and coalition formation in the Council of the European Union.” *Acta Politica* 34: 67-91.
- Hosli, Madeleine. 1999b. „Power, connected coalitions and efficiency: Challenges to the Council of the European Union.” *International Political Science Review* 20 (4): 371-91.
- Hotelling, Harold. 1929. „Stability in Competition.” *Economic Journal* 39: 41-57.
- Huber, John/Ronald Inglehart. 1995. „Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies.” *Party Politics* 1 (1): 73-111.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jachtenfuchs, Markus. 2006. „The European Union as a Polity II.” in: Jørgensen, Knud Erik/Mark Pollack/Ben Rosamond (Hg.). *Handbook of European Union Politics*. London: Sage: 159-174.
- Johnson, Valen E./James H. Albert. 1999. *Ordinal Data Modeling*. New York: Springer.
- Jupille, Joseph/James A. Caporaso/Jeffrey T. Checkel. 2003. „Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union.” *Comparative Political Studies* 36 (1/2): 7-40.
- Käding, Michael/Torsten Selck. 2005. „Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making.” *International Political Science Review* 26 (3): 271-90.
- King, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter/Richard I. Hofferbert/Ian Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- König, Thomas/Dirk Junge. 2009. „Why Don't Veto Players Use Their Power?” *European Union Politics* 10 (4): 507-534.
- König, Thomas/Brooke Luetgert. 2009. „Troubles with Transposition: Explaining Trends in Member State Notification Failure and Timeliness.” *British Journal of Political Science* 39 (1): 163-194.
- König, Thomas. 2007. „Divergence or Convergence? From Ever-growing to Ever-slowing European Legislative Decision Making.” *European Journal of Political Research* 46 (3): 417-44.
- König, Thomas/Finke, Daniel. 2007. „Reforming the Equilibrium? Veto Players and Policy Change in the European Constitution-building Process.” *Review of International Organizations* 2 (2): 153-76.

- König, Thomas/Björn Lindberg/Sandra Lechner/Winfried Pohlmeier. 2007. „Bicameral Conflict Resolution in the European Union. An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains.“ *British Journal of Political Science* 37 (2): 281-312.
- König, Thomas/Simon Hug. 2006. *Policy-making Processes and the European Constitution: A Comparative Study in Member States and Accession Countries*. London/New York: Routledge.
- König, Thomas/Brooke Luetgert/Tanja Dannwolf. 2006. „Research Note: Quantifying European Legislative Studies: Using CELEX and PRELEX in EU Legislative Research.“ *European Union Politics* 7 (4): 553-74.
- König, Thomas (Hg.). 2005. *Methods and Measuring Policy in European Constitution Building*. *European Union Politics* Special Issue. 6 (3).
- König, Thomas/Thomas Bräuninger. 2004. „Accession and Reform of the European Union. A Game-Theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the Laeken reform.“ *European Union Politics* 5 (4): 419-39.
- König, Thomas/Mirja Pöter. 2001. „Examining the EU Legislative Process. The Relative Importance of Agenda and Veto Power.“ *European Union Politics* 2 (3): 329-51.
- König, Thomas/Thomas Bräuninger. 2000. „The Union’s Institutional Reform and Enlargement.“ in: Lars Hedegaard/Bjarne Lindström (Hg.) *The NEBI year-book: North European and Baltic Sea integration*. Berlin: Springer: 227-42.
- Kreppel, Amie. 2002. *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreppel, Amie. 2000. „Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament.“ *European Union Politics* 1 (3): 340-62.
- Kreppel, Amie/George Tsebelis. 1999. „Coalition Formation in the European Parliament.“ *Comparative Political Studies* 32 (8): 933-66.
- Lane, Jan-Erik/Mikko Mattila. 1998. „Der Abstimmungsprozess im Ministerrat.“ in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hg.). *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen*. Frankfurt: Campus.
- Laruelle, Annick. 2002. „The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non-Co-operative Game Theory.“ in: Madeleine Hosli/Adrian van Deemen/Mika Widgrén (Hg.). *Institutional Challenges in the European Union*. London: Routledge: 89-112.
- Laver, Michael/Kenneth Benoit/John Garry. 2003. „Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data.“ *American Political Science Review* 97 (2): 311-31.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments*. New York: Cambridge University Press.
- Laver, Michael/Ian Budge (Hg.). 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. London: St. Martin’s Press.
- Laver, Michael/W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Lewis, Jeffrey. 2000. „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council’s infrastructure.“ *Journal of European Public Policy* 7 (2): 261-89.

- Lewis, Jeffrey. 1998. „Is the ‘Hard Bargaining’ Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive.“ *Journal of Common Market Studies* 36 (4): 479-504.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lindberg, Björn. 2008. „Are political parties controlling legislative decision-making in the European Parliament? The case of the services directive.“ *Journal of European Public Policy* 15 (8): 1184-1204.
- Lindberg, L. N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lipset, Seymour M./Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. „American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.“ *World Politics* 16 (4): 677-715.
- Majone, Giandomenico. 2006. „Is the European Constitutional Settlement really successful and stable?“ Notre Europe. Etudes & Recherches. Florenz: European University Institute, Oktober 2006.
- Majone, Giandomenico. 2002. „Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity.“ *European Law Journal* 8 (3): 319-39.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Martin, Andrew D./Kevin M. Quinn. 2002. „Dynamic Ideal Point Estimation via Markov Chain Monte Carlo for the U.S. Supreme Court, 1953-1999.“ *Political Analysis* 10 (2): 134-53.
- Mastenbroek, Ellen. 2003. „Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands.“ *European Union Politics* 4 (4): 371-95.
- Mattila, Mikko. 2009. „Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement.“ *European Journal of Political Research* 48(6): 840-857.
- Mattila, Mikko. 2004. „Contested Decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers.“ *European Journal of Political Research* 43 (1): 29-50.
- Mattila, Mikko/Jan-Erik Lane. 2001. „Why Unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting.“ *European Union Politics* 2 (1): 31-52.
- McKelvey, Richard D./Norman Schofield. 1986. „Structural Instability of the Core“, *Journal of Mathematical Economics* 15(3): 179-98.
- McKelvey, Richard D./Norman Schofield. 1987. „Generalized Symmetry Conditions at a Core Point“, *Econometrica* 55(4): 923-33.
- McKelvey, Richard D. 1976. „Intransivities in Multidimensional Voting models and some implications for agenda control.“ *Journal of Economic Theory* 12: 472-82.
- Moberg, Axel. 2002. „The Nice Treaty and voting rules in the Council.“ *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 259-82.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice For Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Moravcsik, Andrew. 1993. „Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach.“ *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Moser, Peter. 1997. „A theory of the conditional influence of the European Parliament in the cooperation procedure.“ *Public Choice* 91 (3-4): 333-50.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Ström. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. New York: Cambridge University Press.
- Nash, John F. 1950. „The bargaining problem.“ *Econometrica* 18(2): 155-162.
- Nicolaidis, Kalypso/Susanne K. Schmidt. 2007. „Mutual recognition ‘on trial’: the long road to services liberalization.“ *Journal of European Public Policy* 14 (5): 717-34.
- Noury, Abdul G. 2002. „Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians.“ *European Union Politics* 3 (1): 33-58.
- Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. 5. Auflage. Houndsmills: Macmillan.
- Ostrom, Elinor. 1986. „An agenda for the study of institutions.“ *Public Choice* 48(1): 3-25.
- Pennings, Paul. 2002. „The Dimensionality of the EU Policy Space: The European Elections of 1999.“ *European Union Politics* 3 (1): 59-80.
- Pinder, John. 1968. „Positive Integration and negative integration: Some problems of economic union in the EEC.“ *The World Today* 24: 88-110.
- Plott, Charles. 1991. „Will economics become an experimental science?“ *Southern Economic Journal* 57 (2): 901-20.
- Pollack, Mark A. 2000. „The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht.“ *Journal of Common Market Studies* 38 (3): 519-38.
- Prechal, Sacha. 2005. *Directives in EC Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Quinn, Kevin M. 2004. „Bayesian Factor Analysis for Mixed Ordinal and Continuous Responses.“ *Political Analysis* 12 (4): 338-53.
- Ragin, Charles C. 2004. „Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research.“ in: Henry E. Brady/ David Collier (Hg.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield: 123-138.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press.
- Raworth, Philip. 1993. *The Legislative Process in the European Community*. Denter: Kluwer.
- Ray, Leonard. 1997. „Measuring Party Orientations towards European Integration.“ Chapel Hill: University of North Carolina (Mimeo, Department of Political Science).
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Risse, Thomas. 2000. „Let’s Argue! Communicative Action in World Politics.“ *International Organization* 54 (1): 1-39.

- Rittberger, Berthold. 2000. „Impatient Legislators and New Issue Dimensions: A Critique of Garrett and Tsebelis' 'Standard Version' of Legislative Politics.“ *Journal of European Public Policy* 7 (4): 554-75.
- Rivers, Douglas. 2004. „Identification of Multidimensional Spatial Voting Models.“ *The Society For Political Methodology Working Papers*. St. Louis: Washington University. <http://polmeth.wustl.edu/retrieve.php?id=51>, Zugriff am 14.04.2006.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe. Democratic and Effective?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1997. „Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie.“ MPIfG Working Paper 97/9, Köln.
- Scharpf, Fritz W. 1996. „Negative and positive integration in the political economy of European welfare states.“ in: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter (Hg.). *Governance in the European Union*. London: Sage Publications: 15-39.
- Scharpf, Fritz W. 1994. „Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik.“ in: Fritz W. Scharpf. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt/New York: Campus: 131-55.
- Scharpf, Fritz W. 1985. „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.“ *Politische Vierteljahresschrift* 26(4): 323-56.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg im Taunus: Scriptor.
- Schneider, Gerald/Bernard Steunenberg/Mika Widgrén. 2006. „Evidence with insight: what models contribute to EU research.“ in: Robert Thomson/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hg.). *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press: 299-316.
- Schneider, Gerald. 1995. „Agenda-Setting in European Integration: The Conflict between Voters, Governments and Supranational Institutions.“ in: Finn Laursen (Hg.). *The Political Economy of European Integration*. Maastricht: European Institute of Public Administration: 31-61.
- Schure, Paul/Amy Verdun. 2008. „Legislative Bargaining in the European Union. The Divide between Large and Small Member States.“ *European Union Politics* 9 (4): 459-486.
- Scully, Roger M. 1997a. „The European Parliament and the Co-decision procedure: A Reassessment.“ *Journal of Legislative Studies* 3 (3): 58-73.
- Scully, Roger M. 1997b. „The European Parliament and Co-decision: A rejoinder to Tsebelis and Garrett.“ *Journal of Legislative Studies* 3 (3): 93-103.
- Seawright, Jason/David Collier. 2004. „Glossary of Selected Terms.“ In: Henry E. Brady/David Collier (Hg.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield: 273-313.
- Sebenius, James K. 1983. „Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties.“ *International Organization* 37 (2): 281-316.
- Selck, Torsten J. 2004. „On the Dimensionality of European Union Legislative Decision-Making.“ *Journal of Theoretical Politics* 16 (2): 203-22.

- Semmet, Tobias. 2006. „Planung und Vorbereitung europäischer Richtlinien. am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie.“ Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Magisterarbeit).
- Shapley, Lloyd S./Martin Shubik. 1954. „A method for evaluating the distribution of power in a committee system.“ *American Political Science Review* 48: 787-792.
- Shepsle, Kenneth A. 1989. „Studying institutions: some lessons from the rational choice approach.“ *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 131-147.
- Shepsle, Kenneth A./ Barry R. Weingast. 1981. „Structure-induced equilibrium and legislative choice.“ *Public Choice* 37 (3): 503-519.
- Sherrington, Philippa. 2000. *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*. London: Pinter.
- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller. 1988. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States. Vol. 1: Comparative Syntheses*. London: Sage Publications.
- Snyder, Glenn H./Paul Diesing. 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.
- Steunenberg, Bernard/Torsten J. Selck. 2006. „Testing procedural models of EU legislative decision-making.“ in: Robert Thomson/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hg.). *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press: 54-85.
- Steunenberg, Bernard. 2002. „Playing Different Games: The European Parliament and the Reform of Codecision.“ in: Bernard Steunenberg/Jacques Thomassen (Hg.). *The European Parliament: Moving Toward Democracy in the EU*. Boulder: Rowman and Littlefield:163-83
- Steunenberg, Bernard. 2000. „Constitutional Change in the European Union: Parliament's Impact on the Reform of the Codecision Procedure.“ in: Hendrik Wagenaar (Hg.). *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*. Dordrecht: Kluwer: 89-108.
- Steunenberg, Bernard. 1997. „Codecision and Its Reform: A Comparative Analysis of Decision Making Rules in the European Union.“ in: Bernard Steunenberg/ Frans A. van Vught (Hg.). *Political Institutions and Public Policy: Perspectives on European Decision Making*. Dordrecht: Kluwer: 205-29.
- Steunenberg, Bernard. 1994. „Decision making under different institutional arrangements: legislation by the European Community.“ *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150 (4): 642-69.
- Stokman, Frans N./Reinier Van Oosten. 1994. „The Exchange of Voting Positions: an object-oriented model of policy networks.“ in: Bruce Bueno de Mesquita/ Frans N. Stokman (Hg.). *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. New Haven: Yale University Press: 105-27.
- Stokman, Frans N./Jan M. M. Van den Bos. 1992. „A two-stage model of policy-making with an empirical test in the US energy-policy domain“. in: Gwen Moore/J. Allen Whitt (Hg.). *The Political Consequences of Social Networks*. Greenwich: Connecticut: JAI Press: 219-253.

- Thomson, Robert. 2009. „Actor alignments in the European Union before and after enlargement.“ *European Journal of Political Research* 48(6): 756-781.
- Thomson, Robert/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hg.). 2006. *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert/Frans N. Stokman. 2006. „Research design: measuring actor's positions, saliences and capabilities.“ in: Robert Thomson/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hg.). *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press: 25-53.
- Thomson, Robert/Jovanka Boerefijn/Frans Stokman. 2004. „Actor alignments in European Union decision making.“ *European Journal of Political Research* 43 (2): 237-61.
- Tinbergen, Jan, 1954. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Tollison, Robert/Thomas Willet. 1979. „An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations.“ *International Organization* 33 (4): 425-49.
- Treier, Shawn/Simon Jackman. 2008. „Democracy as a Latent Variable.“ *American Journal of Political Science* 52 (1): 201-217.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett. 2001. „The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union.“ *International Organization* 55 (2): 357-90.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett. 2000. „Legislative politics in the European Union.“ *European Union Politics* 1 (1): 9-36.
- Tsebelis, George. 1997. „Maastricht and the Democratic Deficit.“ *Aussenwirtschaft* 52 (1): 29-56.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett. 1997. „Agenda Setting, vetoes and the European Union's Co-Decision Procedure.“ *Journal of Legislative Studies* 3 (3): 74-92.
- Tsebelis, George/Jeanette Money. 1997. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 1994. „The power of the European Parliament as a conditional agenda setter.“ *American Political Science Review* 88 (1): 128-42.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Deemen, Adrian M. A. 1991. „Coalition Formation in Centralized Policy Games.“ *Journal of Theoretical Politics* 3(2): 139-61.
- Van den Bos, Jan M. M. 1991. *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Weber, Max. 1919. *Politik als Beruf*. 6. Auflage. Berlin: Duncker und Humblot.
- Weber, Max. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft*. J. Winckelmann (Hg.). 5. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Westlake, Martin. 1995. *The Council of the European Union*. New York: Stockton Press.

- Yin, Robert K. 2003. *Case study research: design and methods*. Newbury Park: Sage.
- Zimmer, Christina/Gerald Schneider/Matthias Dobbins. 2005. „The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution.“ *Political Studies* 53 (2): 403-22.

QUELLENVERZEICHNIS

Offizielle Dokumente

- Europa Glossary. 2008. „*Komitologie*.“ http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_de.htm, Zugriff am 20.03.2008.
- Europäische Kommission. 2006. „*Geänderter Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Dienstleistungen im Binnenmarkt*.“ KOM(2006) 160 endgültig vom 4. April 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0160:FIN:DE:PDF>, Zugriff am 14.02.2008.
- Europäische Kommission. 2004: „*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*.“ KOM(2004) 2 vom 13. Januar 2004, endgültig vom 25. Februar 2004. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0002de02.pdf, Zugriff am 31.10.2005.
- Europäische Kommission. 2003. „*Binnenmarktstrategie 2003-2006*.“ KOM(2003) 238 endgültig vom 7. Mai 2003. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0238de01.pdf, Zugriff am 10.03.2006.
- Europäische Kommission. 2002. „*Bericht über den Stand des Binnenmarktes*.“ KOM(2002) 441 endgültig vom 30. Juli 2002. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/rpt/2002/com2002_0441de01.pdf, Zugriff am 10.01.2006.
- Europäischer Rat. 2000. „*Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.“ Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm, Zugriff am 10.03.2006.
- Europäisches Parlament. 2009. „Where Parliament made a difference.“ Note by the Committee on the Internal Market and Consumer Protection. Mai 2009. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200905/20090529ATT56451/20090529ATT56451EN.pdf>, Zugriff am 09.11.2009.
- Rat der Europäischen Union. 2006. „*Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*.“ Dok. Nr. 10003/06 vom 17. Juli 2006.
- Rat der Europäischen Union. 2005a. „*Progress Report from the Presidency to the Council on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*.“ Interinstitutional File: 2004/001 (COD), No. 14686/05 vom 23. November 2005.
- Rat der Europäischen Union. 2005b. „*Vermerk des Generalsekretariat des Rates für die Gruppe ‚Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum‘ betr. den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt*.“ Interinstitutionelles Dossier: 2004/001 (COD), No. 15310/05, vom 6. Dezember 2005.

Pressequellen

- Agence Europe*. 2005. „Council continues work on ‘Services’ Directive in Spirit of March European Council.“ *Europe Daily Bulletins* No. 8962 (07.06.2005).
- FAZ*. 2005. „EU senkt die Wachstumsziele.“ (03.02.2005): 13.
- Finke, Björn. 2006b. „Kompromiss auf tönernen Füßen.“ *Süddeutsche Zeitung* (10.02.2006): 21.
- Kubosova, Luca. 2006a. „Softened EU services bill proves flexible to interpretation.“ *EuObserver* (16.02.2006). <http://euobserver.com/9/20925>, Zugriff am 20.02.2006.
- Kubosova, Luca. 2006b. „EU leaders greenlight services law compromise.“ *EuObserver* (24.03.2006). <http://euobserver.com/9/21230>, Zugriff am 29.03.2006.
- Lee, Sarah. 2006. „The services directive: What implications for companies?“ *EuObserver* (09.06.2006). <http://euobserver.com/9/21820>, Zugriff am 14.06.2006.
- Spiegel Online. 2006. „Dienstleistungen nicht ganz grenzenlos.“ *Spiegel Online* (29.05.2006). <http://spiegel.de/wirtschaft/0,1518,druck-418668,00.html>, Zugriff am 30.05.2006.