

Politischer Konflikt im Entscheidungsfindungsprozess des Ministerrats der Europäischen Union: Eine empirische Analyse institutioneller Einflussfaktoren

Frank M. Häge

1 Entscheidungsfindung im Ministerrat

Der Rat der Europäischen Union, im Folgenden kurz als Ministerrat oder schlicht als der Rat bezeichnet, wird generell als die einflussreichste Institution im rechtlichen Gefüge der Europäischen Union (EU) betrachtet (Hayes-Renshaw 2002: 52; Peterson/Shackleton 2002: 9; Sherrington 2000: 1-2; Westlake/Galloway 2004: 3). In vielen Politikfeldern ist der Ministerrat immer noch die einzige gesetzgebende Instanz und auf den restlichen Gebieten teilt er sich dieses Vorrecht lediglich mit dem Europäischen Parlament (EP). Trotz dieser herausragenden Stellung des Ministerrats im politischen Entscheidungsprozess der EU ist bisher wenig über seine interne Arbeitsweise bekannt. Dieses Kapitel gibt erste Aufschlüsse, auf welcher hierarchischen Ebene gesetzliche Entscheidungen im Ministerrat getroffen werden. Ob über europäische Gesetze de facto durch Bürokraten in Ausschüssen und Arbeitsgruppen oder durch die Minister selbst entschieden wird, hat offensichtliche Konsequenzen für die Beurteilung der Legitimität von Entscheidungen im Ministerrat und in der EU als Ganzes.

Unter der Annahme, dass die Stellung der Entscheidungsebene in der Ratshierarchie ein Ausdruck des politischen Konfliktgrades darstellt, wird außerdem überprüft, inwieweit die institutionellen Charakteristiken eines Entscheidungsprozesses auf den Konfliktgrad einwirken. In theoretischer Hinsicht wird dabei auf einfache räumliche Modelle, die an theoretische Argumente aus der vorhandenen Literatur angelehnt sind, zurückgegriffen. Diese Modelle thematisieren verschiedene institutionelle Einflüsse und stellen dabei unterschiedliche kausale Mechanismen dar. Empirisch basiert die Analyse auf Daten über 166 Gesetzgebungsprozesse, die im Jahr 2003 abgeschlossen wurden.

Im Gegensatz zu der Beschreibung in den europäischen Verträgen ist der Ministerrat in der Realität kein einheitlicher Akteur. In der Praxis besteht der Rat

nicht nur aus mehreren Formationen für verschiedene Politikfelder, sondern auch aus unterschiedlichen hierarchischen Ebenen mit verschiedenen Arten von Gremien auf jeder Ebene. Die Sitzungen der Minister an der Spitze der Hierarchie werden durch Ausschüsse, bestehend aus hochrangigen Diplomaten und anderen Beamten aus den Mitgliedsstaaten, vorbereitet. Diese Ausschüsse übersehen wiederum die Arbeit der Bürokraten aus den nationalen Verwaltungen und den ständigen Vertretungen in den ungefähr 160 Arbeitsgruppen des Ministerrates.¹

Formal können nur Minister Gesetze erlassen, aber in vielen Fällen wird die tatsächliche Entscheidung bereits auf einer niedrigeren Ebene in der Hierarchie getroffen und durch die Minister ohne jegliche Diskussion abgenickt. Die vorliegende Studie erforscht, inwieweit gesetzgebende Entscheidungen ohne eine direkte Involvierung durch Minister getroffen werden, aber auch in welchem Ausmaß verschiedene institutionelle Eigenschaften des Entscheidungsprozesses darauf einwirken, dass sich Minister persönlich mit einem Gesetzesvorschlag beschäftigen.

Die bisherige Forschung zum Entscheidungsprozess innerhalb des Rates besteht größtenteils aus qualitativen Arbeiten, die entweder in erster Linie eine Beschreibung des Gegenstandsbereichs darstellen (Hayes-Renshaw/Wallace 2006; Sherrington 2000; Westlake/Galloway 2004) oder sich auf wenige Fallstudien stützen (Fouilleux et al. 2005; Lewis 1998, 2000, 2003a, b, 2005). Quantitative Studien mit großen Fallzahlen haben sich bisher meistens auf das Abstimmungsverhalten der Mitgliedsstaaten beschränkt (Hayes-Renshaw et al. 2006; Heisenberg 2005; Mattila 2004; Mattila/Lane 2001). Eine Ausnahme bilden die Arbeiten basierend auf dem ‚Decision-making in the European Union‘- (DEU) Datensatz, der Informationen über ungefähr 70 Entscheidungsprozesse enthält (siehe z.B. die Beiträge in der Sonderausgabe von *European Union Politics* [Ausgabe 5, Nummer 1, 2004] und in dem Sammelband von (Thomson et al. 2006)). Der DEU-Datensatz ist allerdings auf konfliktreiche Fälle beschränkt, während es gerade eines der Ziele dieser Studie ist, herauszufinden, welche Faktoren politischen Konflikt mehr oder weniger wahrscheinlich machen.

Die vorliegende Studie trägt sowohl zur besseren Beschreibung als auch zur besseren analytischen Durchdringung des Entscheidungsfindungsprozesses im Ministerrat bei. Zum einen geschieht dies durch die Identifizierung der Entscheidungsebene im Ministerrat für eine große Zahl von Fällen. Die transparente und generalisierbare Beschreibung dieses Aspekts des Entscheidungsprozesses bietet ein solideres empirisches Fundament für wissenschaftliche und normative Debatten.

¹ Liste des Ratssekretariats über die Arbeitsgruppen und Ausschüsse des Rates (Ratsdokument Nr. 8605/06 vom 24. April 2006).

Zum anderen unterwirft die Arbeit verschiedene Modelle der Entscheidungsfindung im Ministerrat einer empirischen Überprüfung. Alle Modelle basieren auf gemeinsamen Grundannahmen über die Eigenschaften der Akteure und des Politikraumes, gleichzeitig beschränkt sich jedoch jedes dieser Modelle auf die Illustration der Wirkung eines einzelnen bestimmten Kausalmechanismus. So werden die grundlegendsten Auswirkungen der formalen Entscheidungsregel sowie der Involvierung des Parlaments begutachtet (z.B. Crombez 1996; Steunenberg 1994; Tsebelis 1994). Außerdem wird untersucht, ob die Existenz eines gesetzlichen Status Quo auf europäischer Ebene (Dimitrova/Steunenberg 2000) oder die Veto-Möglichkeiten innerstaatlicher Akteure (Pahre 1997) Auswirkungen auf den Entscheidungsfindungsprozess im Rat haben.

Unter der Annahme, dass die Entscheidungsebene einen Indikator für politischen Konflikt darstellt, werden die Vorhersagen der theoretischen Modelle an 166 Entscheidungsfindungsprozessen empirisch überprüft. Die Datenbasis umfasst dabei Beschlussvorschläge für gesetzgebende Akte, die im Jahr 2003 abgeschlossen wurden. Die Resultate der statistischen Analyse sind nicht einheitlich, stützen jedoch größtenteils die theoretischen Erwartungen. Das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments, die Nichtexistenz eines gemeinsamen europäischen Referenzpunktes sowie die Erfordernis der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht erschweren demnach die Entscheidungsfindung im Ministerrat. Lediglich die Entscheidungsregel scheint keinen Einfluss auf die Konflikthaftigkeit der Verhandlungen im Ministerrat auszuüben. Insgesamt erreicht die Studie eine relativ hohe Erklärungskraft mit einer geringen Anzahl von Variablen und einfachen theoretischen Modellen.

Bevor genauer auf diese Ergebnisse eingegangen werden kann, wird im Folgenden zunächst kurz der Gesetzgebungsprozess in der EU beschrieben. Dabei wird insbesondere auf die Rolle des Rates sowie dessen Organisation und internen Entscheidungsprozess eingegangen. Daraufhin werden die verschiedenen theoretischen Modelle erläutert und testbare Hypothesen abgeleitet. Dann wird der Datensatz, dessen Erfassung und die dabei verwendeten Quellen beschrieben. Die Resultate der statistischen Analyse werden im vorletzten Abschnitt besprochen. Das Kapitel schließt mit einer kurzen Zusammenfassung und einer Diskussion der Schlussfolgerungen für die weitere Forschung und die normative Debatte über die Legitimität von Ratsentscheidungen in der EU.

2 Der Ministerrat im EU-Gesetzgebungsprozess

Der Ministerrat hat eine herausragende Stellung im Institutionengefüge der EU inne. Obwohl das Europäische Parlament über die letzten zwei Jahrzehnte kontinuierlich an Kompetenzen gewonnen hat, ist es noch stets nicht maßgeblich an allen gesetzgebenden Entscheidungen der EU beteiligt. In diesem Sinne ist der Ministerrat noch immer das wichtigste Legislativorgan der EU. So ist die Rolle des EP im noch in einigen Politikbereichen angewandten Konsultationsverfahren auf die Möglichkeit beschränkt, unverbindliche Änderungsvorschläge abzugeben. Weder die Kommission noch der Rat müssen diese Vorschläge beachten. Im Mitentscheidungsverfahren ist allerdings die Zustimmung des Parlaments erforderlich, um einen Gesetzesvorschlag anzunehmen.²

Beide Verfahren werden durch einen Gesetzesentwurf der Kommission in Gang gesetzt. Dieser wird dann in erster Lesung gleichzeitig im Ministerrat und im Parlament diskutiert. Sobald das Parlament seine Änderungsvorschläge übermittelt hat, kann eine formale Entscheidung im Rat getroffen werden. Das Konsultationsverfahren endet an dieser Stelle. Dies ist auch der Fall im Mitentscheidungsverfahren, wenn alle Änderungsvorschläge des Parlaments für den Rat akzeptabel sind. Ansonsten entscheidet der Rat jedoch lediglich über einen so genannten gemeinsamen Standpunkt und das Verfahren geht in die zweite Lesung. Wenn auch hier keine Einigung zwischen den Institutionen erzielt werden kann, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Im Falle des Scheiterns der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss gilt der Gesetzesvorschlag als abgewiesen. Ansonsten muss der im Ausschuss erarbeitete Kompromiss noch in dritter Lesung durch den Rat und das Parlament abgesegnet werden.

Der Entscheidungsprozess innerhalb des Rates unterscheidet sich anfänglich kaum zwischen den beiden Verfahren. Wie in Abbildung 1 illustriert, besteht die Organisationsstruktur des Rates aus drei hierarchischen Ebenen. Nach dem Empfang des Gesetzesentwurfs der Kommission wird dieser zuerst durch die relevante Arbeitsgruppe auf der untersten Ebene der Ratshierarchie begutachtet. Wenn die Mitglieder der Arbeitsgruppe, d.h. die Diplomaten und Beamten aus den nationalen Ministerien, eine völlige Einigung über den Inhalt des Dossiers erzielen, wird der Entwurf durch die Ausschüsse auf der mittleren Ebene auf die Tagesordnung eines der nächsten Ministertreffen gesetzt. Dabei findet keine weitere Diskussion des Entwurfs auf Ausschuss- oder Ministerebene statt. Solche nicht diskutierten Dossiers erscheinen als I-Punkte in den Tagesordnungen der Ausschüsse und als A-Punkte in den Tagesordnungen der Ministertreffen. Gene-

² Siehe Nugent (2005: 99-102) und Hix (2005: 99-102) sowie die Einleitung dieses Sammelbands für detaillierte Beschreibungen dieser Verfahren.

rell werden alle nicht zu diskutierenden Tagesordnungspunkte zusammen als Block zu Beginn der Sitzungen verabschiedet.

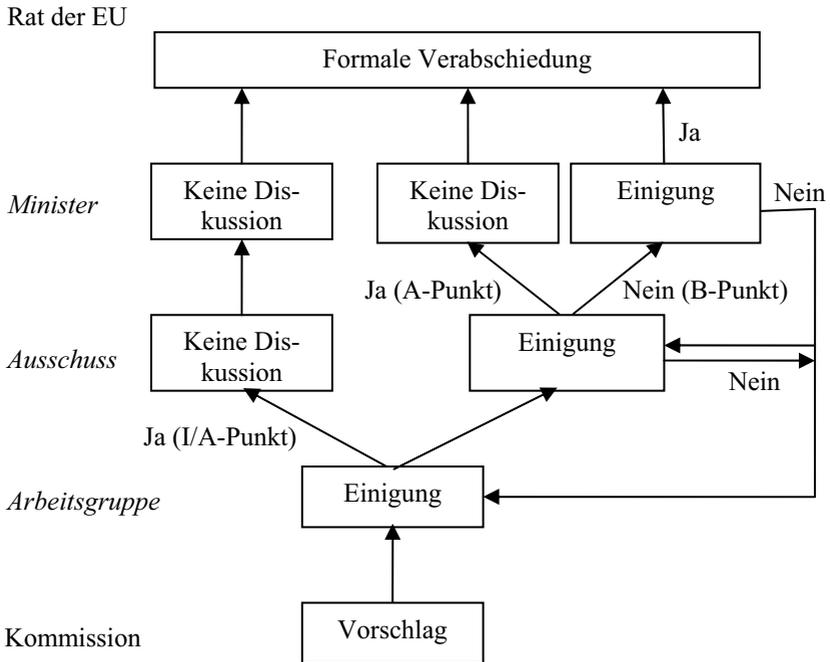
Falls die Arbeitsgruppe allerdings keine vollständige Einigung erzielen kann, wird der Entwurf zu einem der Ausschüsse auf der mittleren Ebene verwiesen. Dort erscheint er dann als II-Punkt zur Diskussion auf der Tagesordnung. Der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) ist dabei für die gemeinsame Agrarpolitik zuständig.³ Alle anderen Politikbereiche werden durch eine der beiden Formationen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) abgedeckt.⁴ Der AStV I ist für die sektoralen, eher technischen Politikbereiche zuständig, während der AStV II sich um die eher horizontalen und politisch sensibleren Politikfelder kümmert.⁵ Letzterer besteht aus den Botschaftern selbst, während sich der AStV I aus deren Stellvertretern zusammensetzt. Wenn der zuständige Ausschuss einen Kompromiss erzielen konnte, wird der Gesetzesvorschlag als A-Punkt zur formalen Verabschiedung auf die Tagesordnung einer der nächsten Ministersitzungen gesetzt. Falls der Ausschuss keine Einigung erreichen konnte, wird das Dossier als B-Punkt auf die Tagesordnung einer der Sitzungen der zuständigen Ressortminister gesetzt und es obliegt dann den Ministern ein Übereinkommen zu treffen.

³ Im Gegensatz zu den beiden Formationen des Ausschusses der Ständigen Vertreter unterscheidet die Tagesordnung des SAL nicht zwischen I- und II-Punkten (Culley 2004: 152). Alle Entwürfe im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik werden somit zumindest formal in diesem Ausschuss diskutiert.

⁴ Andere hochrangige Ausschüsse in einzelnen Politikbereichen, wie z.B. das Politische und Sicherheitspolitische Komitee oder der Artikel 133 Ausschuss, werden hier nicht gesondert betrachtet, da sie nicht die Befugnis haben, direkt einen Punkt auf die Tagesordnung der Minister zu setzen.

⁵ Genauer gesagt bereitet der AStV II die Sitzungen der Minister in den Gebieten Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Justiz und Inneres, und Wirtschaft und Finanzen vor. Der AStV I kümmert sich um die verbleibenden Ratsformationen (Westlake/Galloway 2004: 204).

Abbildung 1: Der interne Entscheidungsfindungsprozess im Ministerrat



Natürlich ist dies eine eher stilisierte Beschreibung des Entscheidungsfindungsprozesses im Ministerrat. Die Rückkopplungspfeile von den Minister- und Ausschussebenen in Abbildung 1 sollen darauf hindeuten, dass Entwürfe mehrere Male zwischen verschiedenen Ebenen im Ministerrat pendeln können, ehe sie letztendlich angenommen werden. Im Falle des Konsultationsverfahrens stellt die formelle Entscheidung am Ende dieses Prozesses die Verabschiedung eines neuen Europäischen Rechtsaktes dar. Im Mitentscheidungsverfahren ist dies dagegen nur der Fall, wenn der Rat alle Änderungsvorschläge des Parlaments akzeptieren konnte. Ansonsten wird lediglich ein gemeinsamer Standpunkt des Rates angenommen, der dann die Grundlage für die weiteren Verhandlungen mit dem Parlament in der zweiten Lesung und gegebenenfalls im Vermittlungsausschuss bildet.

Grundsätzlich ist der interne Entscheidungsfindungsprozess des Rates nach der zweiten Lesung im Parlament gleich strukturiert wie zu Beginn des Verfah-

rens. In der Praxis scheint es allerdings so zu sein, dass Gesetzesentwürfe nach der Formulierung eines gemeinsamen Standpunktes im Rat kaum noch auf Ministerebene diskutiert werden. Die Verhandlungen mit dem Parlament werden weitestgehend durch den AStV, unterstützt durch die relevante Arbeitsgruppe, geführt (Bostock 2002: 219). Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit mit Entscheidungsprozessen im Konsultationsverfahren beschränkt sich die folgende Analyse bei Entscheidungsprozessen im Mitentscheidungsverfahren auf die Ratsentscheidungen in erster Lesung, seien dies nun Verabschiedungen von Rechtsakten oder lediglich Einigungen auf gemeinsame Standpunkte des Rates.

3 Politischer Konflikt und Theorien der Entscheidungsfindung

Im Folgenden werden verschiedene Modelle erläutert, die einzelne Mechanismen illustrieren, wie institutionelle Faktoren die Fähigkeit zu politischem Wandel in der EU beeinflussen. Unter der Annahme, dass die Fähigkeit zu politischem Wandel invers mit dem Grad des politischen Konflikts zusammenhängt, lassen sich durch diese Theorien auch Hypothesen über den zu erwarteten Konfliktgrad im Rat ableiten. Obwohl jede dieser Theorien auf unterschiedlichen substantiellen Argumenten basiert und damit einen bestimmten Kausalmechanismus hervorhebt, setzen sich doch alle aus denselben Grundkomponenten zusammen. In der Tat könnten die Modelle zu einer allumfassenden Supertheorie zusammengefasst werden. Dies würde allerdings die Wirkungen der einzelnen Mechanismen mehr verschleiern als verdeutlichen. Nichtsdestotrotz sollte deutlich sein, dass es sich bei den Modellen nicht um alternative Erklärungsansätze handelt. Im Gegenteil, sowohl hinsichtlich der theoretischen Vereinbarkeit als auch der zu erwartenden empirischen Vorhersagekraft handelt es sich um komplementäre Ansätze.

Das Grundgerüst für die Theorien bildet das räumliche Modell des Abstimmungsverhaltens. Demnach werden kollektive Entscheidungen durch die Präferenzen der beteiligten Akteure sowie die zur Entscheidungsfindung relevanten institutionellen Regelungen bestimmt. Entscheidungsalternativen können in einem ein- oder mehrdimensionalen Raum abgebildet werden und jeder politische Akteur hat einen idealen Punkt in diesem Raum, der die am höchsten präferierte Alternative des Akteurs darstellt. Des Weiteren sind die Präferenzen des Akteurs ‚räumlich‘ in dem Sinne, dass er die Alternativen, die näher an seinem Idealpunkt liegen, denjenigen vorzieht, die weiter entfernt sind.

Um die Wandlungsfähigkeit eines solchen gemeinschaftlichen Entscheidungssystems zu beurteilen, sind zwei theoretische Konzepte von besonderer Bedeutung: Die individuelle Zustimmungsmenge eines einzelnen Akteurs sowie

die kollektive Gewinnmenge einer gewissen Akteurskonstellation. Die Zustimmungsmenge beinhaltet alle Alternativen, die ein Akteur gegenüber dem Referenzpunkt bevorzugt. Der Referenzpunkt entspricht dabei der Alternative, die umgesetzt wird, wenn keine kollektive Einigung durch die relevanten Akteure erzielt werden kann. Die Gewinnmenge besteht aus denjenigen Alternativen, die von mindestens so vielen Akteuren gegenüber dem Referenzpunkt bevorzugt werden, wie für einen Politikwandel erforderlich sind.

Im speziellen Fall, wenn die Entscheidungsregel nur einstimmige Beschlüsse erlaubt, besteht die Gewinnmenge dann aus der Schnittmenge der Zustimmungsmengen aller Akteure. In Fällen, in denen die Zustimmungshürde niedriger liegt, zum Beispiel wenn Entscheidungen durch eine einfache Mehrheit der Akteure getroffen werden können, werden zunächst die koalitionsspezifischen Gewinnmengen gebildet. Jede Koalition besteht dabei aus einer Gruppe von Akteuren, die zusammen die erforderliche Mehrheit und damit die Autorität besitzen, um Politikwandel einzuleiten. Die koalitionsspezifische Gewinnmenge setzt sich dann aus der Schnittmenge der Zustimmungsmengen der Koalitionsmitglieder zusammen. Die kollektive Gewinnmenge ist dann die Vereinigungsmenge der koalitionsspezifischen Gewinnmengen aller theoretisch möglichen Akteurskoalitionen.

Bei entgegen gesetzten Interessen der Akteure kann es vorkommen, dass die Gewinnmenge leer ist. Die Akteure können sich dann nicht auf eine neue Politikalternative einigen. Während diese Akteurskonstellation im eindimensionalen Raum nicht ungewöhnlich sein sollte, ist ihr Vorkommen in mehrdimensionalen Entscheidungssituationen doch eher unwahrscheinlich. Daher zielt die folgende Diskussion der Theorien nicht so sehr darauf ab, festzustellen, unter welchen Bedingungen die Gewinnmenge leer ist oder nicht, sondern vielmehr in welcher Weise bestimmte institutionelle Faktoren die Größe der Gewinnmenge beeinflussen.

Die Größe der Gewinnmenge ist dabei ein Indikator, der gleichzeitig den Grad der kollektiven Unzufriedenheit der Akteure mit der derzeitigen Situation, als auch den Grad an Übereinstimmung über die Richtung des anzustrebenden Politikwechsels erfasst. Die für die empirische Überprüfung der Theorien getroffene Annahme einer negativen Beziehung zwischen der Größe der Gewinnmenge und des Grades an politischem Konflikt zwischen den involvierten Akteuren scheint unter diesen Gesichtspunkten recht plausibel. Die generelle Hypothese dieser Studie lautet daher, dass eine Entscheidung auf Ministerebene umso wahrscheinlicher ist, desto stärker (kleiner) der politische Konflikt (die Gewinnmenge) ist. Im Folgenden werden verschiedene Theorien vorgestellt, die präzisieren, unter welchen institutionellen Bedingungen sich die Gewinnmenge in welcher Weise verändert. Wichtig bei dieser Diskussion ist insbesondere das generelle

Resultat, dass die Gewinnmenge sich durch einen zusätzlichen zustimmungsbedürftigen Akteur entweder nicht verändert oder aber verkleinert (Tsebelis 2002: 24).

3.1 Die Entscheidungsregel

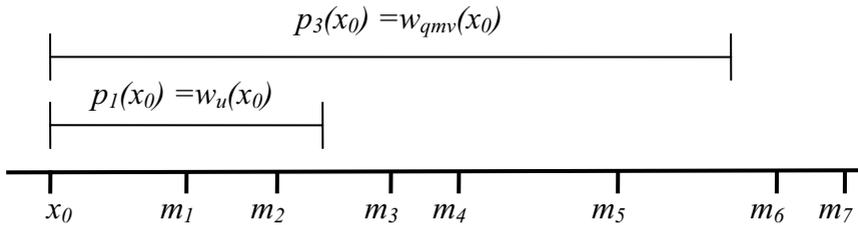
Viele Theorien des Entscheidungsprozesses in der EU betonen die Bedeutung der formalen konstitutionellen Regeln und Prozeduren, wie sie in den europäischen Verträgen festgeschrieben sind (z.B. Crombez 1996; Steunenberg 1994; Tsebelis 1994). Insbesondere die Abstimmungsregeln im Rat und die Einbindung des Parlaments in den Gesetzgebungsprozess werden dabei als relevant hervorgehoben. Generell sind diese Theorien relativ komplex, was allerdings auch in Einklang mit dem hoch gesetzten Anliegen steht, den relativen Einfluss verschiedener Akteure auf das Endresultat des Entscheidungsprozesses zu identifizieren. Im Gegensatz zu solchen Punktvorhersagen dienen die folgenden Modelle lediglich dazu, einen bestimmten Mechanismus zu verdeutlichen und empirisch überprüfbare Hypothesen abzuleiten. Deshalb werden die Argumente über die Effekte der Entscheidungsregel im Ministerrat und der Einbeziehung des Parlaments auf die grundlegendsten Elemente reduziert und auch getrennt voneinander betrachtet.

Zuerst also der Effekt der Entscheidungsregel: Für Entscheidungen im Ministerrat sind zwei verschiedene Abstimmungsregeln von Relevanz: Für manche Entscheidungen ist die Einstimmigkeitsregel vorgeschrieben, während für andere die Zustimmung durch eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten ausreicht. Die Situation im Rat wird oft durch sieben Akteure dargestellt, die eine gemeinsame Entscheidung zu treffen haben, wobei fünf der sieben Mitglieder für die Erlangung einer qualifizierten Mehrheit ausreichend sind.⁶ Abbildung 2 illustriert diese Situation im eindimensionalen Raum. Die Idealpunkte der Mitgliedsstaaten sind durch m_i gekennzeichnet, wobei der Index i zur Unterscheidung der einzelnen Mitgliedsstaaten dient. Der Referenzpunkt wird als x_0 bezeichnet. Das Akzeptanzset eines Mitgliedsstaates, das heißt die Menge der von ihm gegenüber dem Referenzpunkt vorgezogenen Alternativen, wird durch $p_i(x_0)$ wiedergegeben. Schließlich wird die Gewinnmenge kurz als $w_j(x_0)$ bezeichnet, wobei j in diesem Fall wiedergibt, um welche Entscheidungsregel es sich handelt.⁷

⁶ Die Tatsache, dass Mitgliedsstaaten in der Realität verschiedene Abstimmungsgewichte haben, wird dabei vernachlässigt.

⁷ Die Kürzel beziehen sich auf die englischen Begriffe: So steht p für 'preferred-to-set', w für 'winset', qmv für 'qualified majority voting' und u für 'unanimity'.

Abbildung 2: Der Einfluss der Entscheidungsregel auf die Größe der Gewinnmenge



Unter der Einstimmigkeitsregel müssen alle Mitgliedsstaaten einem neuen Rechtsakt zustimmen, um ihn zu verabschieden. Damit wird der Mitgliedsstaat m_1 , der am nächsten zum Referenzpunkt liegt, zum entscheidenden Akteur. Seine Zustimmung ist für jegliche Gesetzesänderung vonnöten. Im Falle der Möglichkeit einer Entscheidung durch eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten reicht dagegen die Zustimmung von fünf der sieben Mitgliedsstaaten aus. Für die Situation in Abbildung 2 bedeutet dies, dass die Zustimmung von m_3 ausreicht, um Gesetzesänderungen zu verabschieden. Da dessen Idealpunkt weiter vom Referenzpunkt entfernt liegt als m_1 , vergrößert sich automatisch auch die Gewinnmenge. Dadurch ergibt sich folgende Hypothese:

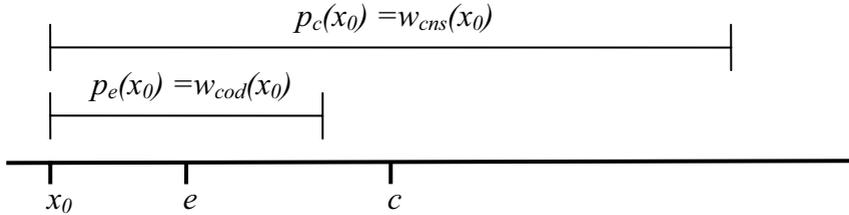
H1: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetzesvorschlag auf Ministerebene im Rat diskutiert wird, ist höher unter der Einstimmigkeits- als unter der qualifizierten Mehrheitsregel.

3.2 Das Gesetzgebungsverfahren

Die Rolle und der Einfluss des Europäischen Parlaments unter verschiedenen Verfahren der Gesetzgebung war lange Gegenstand einer lebhaften Debatte unter Theoretikern und Praktikern (Crombez et al. 2000; Garrett et al. 2001). Die Diskussion konzentrierte sich dabei hauptsächlich darauf, ob sich die Einflussmöglichkeiten des Parlaments durch die Maastricht-Version des Mitentscheidungsverfahrens gegenüber dem Kooperationsverfahren verbessert oder verschlechtert haben. Im Vertrag von Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren entscheidend zu Gunsten des Parlaments verändert, so dass nun weitgehend Konsens darüber herrscht, dass das Parlament in diesem Verfahren ein gleichberechtigtes und dem Rat ebenbürtiges Gesetzgebungsorgan darstellt. Die ursprüngliche Debatte ist somit allenfalls noch von historischem Interesse, insbesondere

auch weil das Kooperationsverfahren inzwischen fast vollständig durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt wurde (Hix 2005: 416-21).

Abbildung 3: Der Einfluss des Gesetzgebungsverfahrens auf die Größe der Gewinnmenge



Während noch Uneinigkeit über die genaue Verhandlungsprozedur im Vermittlungsausschuss und damit über den relativen Einfluss der beiden Institutionen im Mitentscheidungsverfahren besteht, herrscht Einigkeit darüber, dass jegliche Lösungsalternative nur angenommen wird, wenn sie auch vom Parlament gegenüber dem Referenzpunkt vorgezogen wird. Das bedeutet, dass die letztendliche Lösung auch Teil der Akzeptanzmenge des Parlaments sein muss.⁸ Im Vergleich zum Konsultationsverfahren, in dem das Parlament lediglich unverbindliche Änderungsvorschläge abgeben kann, stattet das Mitentscheidungsverfahren das Parlament somit mindestens mit einem Vetorecht aus. In technischer Hinsicht bedeutet dies wiederum die Zufügung eines weiteren Akteurs, dessen Akzeptanzmenge die bestehende Gewinnmenge potentiell verkleinert. Diese Möglichkeit ist in Abbildung 3 dargestellt.

Der Rat ist dabei auf einen einheitlichen Akteur c reduziert, der als der entscheidende Akteur unter den verschiedenen Entscheidungsregeln aufgefasst werden kann. Das Europäische Parlament wird mit e bezeichnet. Die Abbildung stellt eine Situation dar, in der das Parlament im Vergleich zum Rat relativ zufrieden mit der bestehenden Gesetzgebung ist. Unter dieser Bedingung verkleinert sich wie abgebildet die Gewinnmenge im Mitentscheidungsverfahren (cod) gegenüber der Gewinnmenge im Konsultationsverfahren (cns). Wenn keine Einigkeit über die Richtung der Politikveränderung herrscht, das heißt e und c liegen nicht auf der gleichen Seite von x_0 , dann ist die Gewinnmenge im Mitentscheidungsverfahren leer. Wenn e allerdings weiter entfernt auf der gleichen Seite von x_0 liegt wie c , dann verändert sich die Gewinnmenge durch das Mitent-

⁸ Das Parlament wird normalerweise unter Bezug auf das Median-Wähler Theorem als einheitlicher Akteur modelliert.

scheidungsrecht des Parlaments nicht. Insgesamt bleibt die Gewinnmenge also entweder gleich oder verkleinert sich durch das Mitentscheidungsverfahren.

H2: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetzesvorschlag auf Ministerebene im Rat diskutiert wird, ist höher im Mitentscheidungs- als im Konsultationsverfahren.

3.3 *Der Rechtsakt*

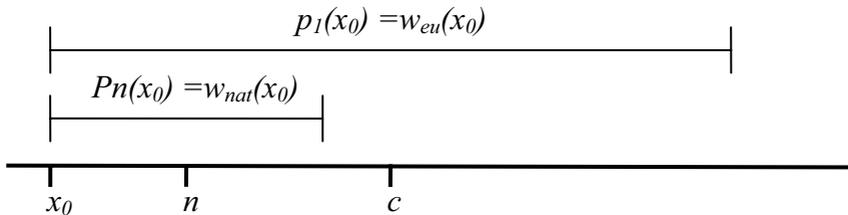
Die Europäische Union erlässt drei Arten bindender Rechtsakte: Beschlüsse, Verordnungen und Richtlinien. Beschlüsse und Verordnungen haben direkte Wirkung in den Rechtssystemen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Richtlinien müssen dagegen erst in nationales Recht umgesetzt werden, bevor sie anwendbar sind. An der Umsetzung dieser Richtlinien sind in vielen Fällen nationale Akteure beteiligt, die nicht oder nicht direkt an den Verhandlungen der Ressortministerien im Rat beteiligt sind, allerdings im nationalen Rechtsetzungsprozess formelle oder informelle Veto-Positionen innehaben. Je nachdem ob zur Umsetzung einer Richtlinie ein Gesetz oder Verwaltungsakt verwendet wird und wie das politische System des Landes strukturiert ist, kann es sich dabei zum Beispiel um das Parlament, eine zweite Kammer, den Regierungschef oder andere Ministerien handeln. Obwohl diese Akteure den Verhandlungsprozess im Rat nicht direkt beeinflussen, sollte ein drohendes Veto in der Umsetzungsphase durch entsprechende Antizipation der Positionen dieser Akteure durch die Ratsmitglieder umgangen werden.

Letztendlich handelt es sich hierbei also um ein Mehrebenenspiel, wie es bereits von Putnam (1988) beschrieben wurde. Eine Reihe von Arbeiten hat seitdem untersucht, inwieweit innerstaatliche Ratifikationsprobleme die Verhandlungsmacht von Regierungen in internationalen Verhandlungen beeinflussen. Die Validität der so genannten Schelling-Vermutung, dass interne Vetospieler den Einfluss des Verhandlungsführers erhöhen (siehe Schelling 1960), wurde inzwischen durch verschiedene formal-analytische Arbeiten relativiert (Iida 1993, 1996; Milner/Rosendorff 1997; Mo 1994, 1995). Andere Arbeiten haben untersucht, inwieweit innerstaatliche Implementationsprobleme (Mertha/Pahre 2005) oder die Kontrolle über den Status Quo (Pahre 2001) das Verhandlungsergebnis beeinflussen. Wichtige Anwendungen und Weiterentwicklungen dieses Ansatzes im EU-Bereich stellen die analytischen und empirischen Untersuchungen zur Verhandlungsmacht einzelner Akteure in den Regierungskonferenzen dar, die über Vertragsrevisionen entscheiden (Hug/König 2002; König/Hug 2000; König/Slapin 2004).

Obwohl die Antizipation möglicher Umsetzungsprobleme in einzelnen Staaten auch von Praktikern als relevant für die Erklärung des alltäglichen Ent-

scheidungsverhaltens im Ministerrat angesehen wird,⁹ gibt es dazu kaum theoretische oder empirische Studien. Ausnahmen sind die Arbeiten von Bailer, Fink und Schneider (Bailer/Schneider 2006; Schneider et al. 2004). Diese haben den Effekt innerstaatlicher Umsetzungsprobleme auf den Verhandlungserfolg im EU-Entscheidungsprozess unter Verwendung des bereits erwähnten DEU-Datensatzes empirisch untersucht. Pahre (1997) hat ein theoretisches Modell vorgestellt, dass die Auswirkungen nationalstaatlicher parlamentarischer Kontrollgremien auf die Entscheidungsfindung in der EU beleuchtet. Das hier verwendete Modell ist im Wesentlichen eine stark vereinfachte Version von Pahre's Modell.

Abbildung 4: Der Einfluss nationaler Vetospieler auf die Größe der Gewinnmenge



Die Theorie besteht aus zwei zeitlich unterschiedenen Stufen: In der ersten Stufe einigen sich die Ratsmitglieder auf eine kollektive Entscheidung auf der EU-Ebene, in der zweiten Stufe entscheiden die innerstaatlichen Vetospieler dann, ob sie die Entscheidung akzeptieren oder nicht. Die innerstaatlichen Vetospieler werden der Umsetzung der Ratsentscheidung nur zustimmen, wenn die Ratsentscheidung Teil ihrer Akzeptanzmenge ist, d. h. wenn sie dadurch besser gestellt werden als durch die bestehende Situation. Um die nationalstaatliche Umsetzung zu garantieren, werden die Ratsmitglieder die Positionen und das Verhalten ihrer nationalen Vetospieler antizipieren und sich nur auf solche Entscheidungen einigen, die auch für die nationalen Vetospieler annehmbar sind.

Der Einfachheit halber wird in Abbildung 4 lediglich ein innerstaatlicher Vetospieler n betrachtet.¹⁰ Der Rat ist wiederum auf seinen entscheidenden Akteur reduziert. Damit ist die Struktur des Modells genau dieselbe wie die des Modells der Auswirkungen des Gesetzgebungsverfahrens. Die Schlussfolgerung

⁹ Interview mit Ratsbeamten, Brüssel, 23. November 2004.

¹⁰ Für die Zwecke dieser Arbeit ist es unerheblich, welchem Mitgliedsstaat der Vetospieler angehört, deshalb ist n nicht indiziert.

ist damit grundsätzlich auch dieselbe: Die Notwendigkeit der Zustimmung innerstaatlicher Akteure bei der Umsetzung bedeutet eine Erhöhung der Anzahl der zustimmungsbedürftigen Akteure, was wiederum die Gewinnmenge entweder nicht verändert oder aber verkleinert.

Die genaue Anzahl der innerstaatlichen Vetospieler variiert sicherlich von Richtlinie zu Richtlinie (Steunenberg 2006). Allerdings sind Informationen darüber kaum für eine große Anzahl von Fällen erhältlich. Deshalb wird in der Analyse nur der qualitative Unterschied zwischen Beschlüssen und Verordnungen einerseits und Richtlinien andererseits getestet. Bei Entscheidungen über Beschlüsse und Verordnungen sollten innerstaatliche Akteure eine geringere Rolle spielen, während die Umsetzung von Richtlinien wohl weitere einflussreiche innerstaatliche Akteure involviert, deren erwartetes Verhalten in Ratsverhandlungen berücksichtigt werden muss.

H3: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetzesvorschlag auf Ministerebene im Rat diskutiert wird, ist höher bei Richtlinien als bei Beschlüssen und Direktiven.

3.4 Nationalstaatliche Referenzpunkte

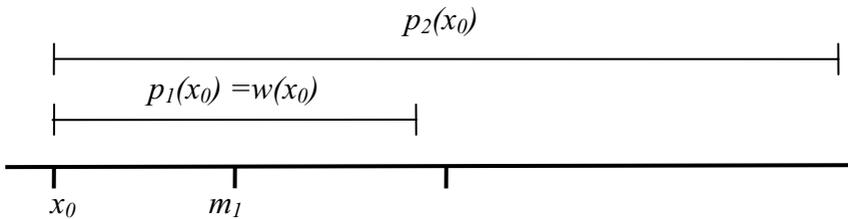
Bei den bisherigen Theorien wurde angenommen, dass alle Akteure die Entscheidungsalternativen gegenüber einem gemeinsamen Referenzpunkt abwägen. Als Referenzpunkt gilt dabei die in dem Politikfeld existierende Gesetzgebung, der so genannte Status Quo. Wie Dimitrova und Steunenberg (2000) allerdings beschrieben haben, ist diese Standardannahme räumlicher Abstimmungsmodelle für die Analyse von EU-Entscheidungsprozessen oft nicht adäquat. Die EU ist noch kein gereiftes politisches System in dem Sinne, dass in allen ihren Zuständigkeitsbereichen bereits europäische Rechtsakte erlassen wurden. Bei vielen Gesetzesvorschlägen geht es nicht so sehr darum, bereits bestehende europäische Regelungen zu verändern, sondern zu allererst darum, eine gemeinsame europäische Regelung zu formulieren. Dies geschieht oft vor dem Hintergrund stark variierender nationaler Politiktraditionen und Rechtsordnungen in den Mitgliedsstaaten.

Komparative Statik-Vorhersagen über die Größe der Gewinnmenge werden in diesem Modell dadurch erschwert, dass die Gewinnmenge nicht nur von den Idealpunkten und einem einzelnen kollektiven Referenzpunkt, sondern gleich von mehreren individuellen Referenzpunkten abhängt. Für die Identifikation der Auswirkungen unterschiedlicher bestehender Politikzustände muss daher zuerst eine weitere weit reichende Annahme gefasst werden: Im Vergleich zu einer fiktiven Situation mit europäischem Status Quo sind die Akzeptanzmengen der einzelnen Akteure im Szenario mit nationalstaatlichen Referenzpunkten entwe-

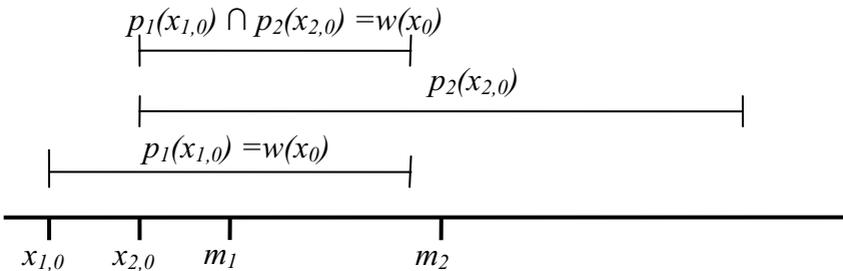
der gleich groß oder kleiner. Substantiell bedeutet dies, dass alle Regierungen der Mitgliedsstaaten die Substanz ihrer existierenden nationalen Regelungen einem hypothetischen europäischen Status Quo vorziehen würden oder indifferent wären. Das Resultat, dass die Gewinnmenge bei Gesetzgebungsinitiativen, die einen neuen Gegenstandsbereich betreffen, kleiner oder gleich groß ist als die Gewinnmenge bei Vorschlägen zur Änderung bestehender EU-Rechtsvorschriften, ist dann eine direkte Folge dieser Annahme. Abbildung 5 illustriert diese Beziehung.

Abbildung 5: Der Einfluss nationaler Referenzpunkte auf die Größe der Gewinnmenge

Supranationaler Referenzpunkt:



Nationale Referenzpunkte:



Der Einfachheit halber werden in Abbildung 5 nur zwei Mitgliedsstaaten, m_1 und m_2 , betrachtet, die einstimmig über eine Richtlinie entscheiden müssen. Die Gewinnmenge besteht daher aus der Schnittmenge der Akzeptanzmengen der beiden Akteure. Der obere Teil der Abbildung gibt das supranationale Szenario wieder, in dem beide Mitgliedsstaaten denselben Referenzpunkt x_0 besitzen. Die

Schnittmenge der Akzeptanzmengen ist daher die Akzeptanzmenge des Akteurs, dessen Idealpunkt näher am Status Quo liegt, in diesem Falle also die Akzeptanzmenge von m_1 . Der untere Teil der Abbildung illustriert die Situation, in der die Akteure unterschiedliche Referenzpunkte haben. Gegenüber dem supranationalen Szenario hat sich hier der Referenzpunkt $x_{2,0}$ von m_2 etwas nach rechts verschoben. Damit verkleinert sich die Schnittmenge der Akzeptanzmengen und somit die Gewinnmenge. Wenn sich $x_{2,0}$ über den Indifferenzpunkt von m_1 hinaus nach rechts verschieben würde, so würden sich die Akzeptanzmengen nicht mehr überschneiden und die Gewinnmenge sogar leer sein. Situationen, in denen nationalstaatliche Referenzpunkte links vom supranationalen Referenzpunkt liegen, sind per Annahme ausgeschlossen. Damit ergibt sich die Vorhersage, dass eine Diversifizierung der Referenzpunkte die Größe der Gewinnmenge negativ beeinflusst.

H4: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetzesvorschlag auf Ministerebene im Rat diskutiert wird, ist höher, wenn noch keine EU-Gesetzgebung in dem betreffenden Politikbereich besteht, als wenn der Politikbereich bereits durch europäische Rechtsakte reguliert ist.

Neben diesen theoretisch motivierten Variablen wird in der folgenden Analyse auch noch dafür kontrolliert, ob der Rat einen Kommissionsvorschlag als eine gesetzgebende oder eine nicht-gesetzgebende Initiative behandelt. Die offiziellen Kriterien für diese Unterscheidung sind eher wage.¹¹ Dennoch kann diese Variable als zumindest partielle Kontrolle für die Wichtigkeit eines bestimmten Dossiers betrachtet werden. Auch hier wird erwartet, dass die Klassifizierung als Gesetzgebungsakt die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein bestimmter Vorschlag auf Ministerebene diskutiert wird. Bevor die hier beschriebenen Hypothesen einer empirischen Überprüfung unterzogen werden, werden im nächsten Abschnitt allerdings zunächst der für die Analyse verwendete Datensatz sowie die ursprünglichen Informationsquellen kurz erläutert.

4 Stichprobe und Datenerhebung

Die Studie basiert auf der Analyse von 166 Entscheidungsfindungsprozessen des Rates, die im Jahr 2003 abgeschlossen wurden. Bei den einzelnen Entscheidungen handelt es sich um alle drei Arten verbindlicher europäischer Rechtsakte: Beschlüsse, Richtlinien und Verordnungen. Bei der Erstellung des Datensatzes waren vier Selektionskriterien von Relevanz: Erstens, aus praktischen Gründen

¹¹ Siehe Artikel 7 des Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, Amtsblatt der EU, L106/47, 15. April 2004.

wurden nur Rechtsakte in die Stichprobe aufgenommen, die im Jahr 2003 erlassen wurden. Begrenzte Ressourcen einerseits und die zeitintensive Erhebung einiger Variablen andererseits erlaubten die Betrachtung eines längeren Zeitraumes nicht. Außerdem ist ein großer Teil der verwendeten Informationen erst seit der Änderung der Transparenzpolitik des Rates im Jahr 2000 öffentlich zugänglich. Zweitens wurden nur Entscheidungsprozesse betrachtet, die durch das Konsultations- oder Mitentscheidungsverfahren entschieden wurden. Das Zustimmungsverfahren wird hauptsächlich zur Ratifikation internationaler Verträge verwendet und das Kooperationsverfahren wurde inzwischen weitestgehend durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt (siehe Hix 2005: 416-21).

Drittens beschränkt sich die Stichprobe auf Vorschläge zur Gesetzgebung im ersten Pfeiler der EU. Gesetzesentwürfe, die auf einem Artikel des ‚Vertrages über die Europäische Union‘ basieren, wurden nicht berücksichtigt. Damit wird sichergestellt, dass es sich bei allen Gesetzesentwürfen um Vorschläge der Kommission und nicht einzelner Mitgliedsstaaten handelt. Schließlich wurden noch alle Abschlüsse internationaler Verträge aus der Stichprobe entfernt. Deskriptive Analysen zeigten, dass kein einziger dieser Vorschläge auf Ministerebene diskutiert wurde. Dies ist nicht weiter verwunderlich wenn man beachtet, dass es sich bei diesen Entscheidungen nur um die formale Ratifikation von Verträgen handelt, über deren eigentliche Substanz bereits in früheren Ratssitzungen entschieden wurde.

Ein großer Teil der hier verwendeten Informationen stammt aus der Datenbank *Prelex* der Kommission. Diese Datenbank verfolgt und dokumentiert den Stand aller Initiativen der Kommission im Gesetzgebungsprozess der EU. Unter anderem wird für jeden Vorschlag die vertragliche Grundlage, die Art des Rechtsaktes, das relevante Verfahren, ob es sich um eine neue Gesetzesinitiative oder einen Änderungsvorschlag handelt, die involvierten institutionellen Akteure sowie Art und Zeitpunkt ihrer Sitzungen und Entscheidungen wiedergegeben. Die Informationen zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen konnten somit zum größten Teil aus dieser Quelle gewonnen werden.

Dabei werden in *Prelex* nicht nur Ratssitzungen angegeben, in denen formale Legislativentscheidungen getroffen werden, sondern auch Ministertreffen, in denen ein Dossier lediglich diskutiert oder eine informelle politische Einigung erzielt wurde. Solche politischen Einigungen werden dann erst später, nach der Finalisierung des Textes durch die Linguistik-Experten und Juristen, formal als Rechtsakt umgesetzt. Außerdem ist in *Prelex* ersichtlich, ob ein Vorschlag als A- oder B-Punkt auf der Tagesordnung der Minister behandelt wurde. Dadurch lässt sich feststellen, ob ein bestimmter Gesetzesvorschlag im Laufe des Entscheidungsprozesses innerhalb des Rates jemals Gegenstand einer Ministerberatung war oder nicht. Ein Indikator für die direkte Involvierung der Minister wird als

abhängige Variable in der folgenden statistischen Analyse verwendet. Die Daten zur Operationalisierung der restlichen unabhängigen Variablen, das heißt die Informationen über die angewandte Entscheidungsregel im Ministerrat sowie darüber, ob der Rat einen bestimmten Rechtsakt als einen gesetzgeberischen oder einen nicht-gesetzgeberischen Akt betrachtete, wurden aus den monatlichen ‚Aufstellungen der Rechtsakte des Rates‘ gewonnen.¹²

5 Empirische Untersuchung der Hypothesen

In diesem Abschnitt wird die Plausibilität der theoretischen Erwartungen mit Hilfe des Datensatzes zunächst durch einfache Kreuztabellen begutachtet. Ob die bivariaten Zusammenhänge auch einer multivariaten Analyse standhalten, wird dann durch eine multivariate logistische Regression überprüft.

5.1 Bivariate Analyse

Von den 166 im Datensatz berücksichtigten Gesetzesvorschlägen wurden knapp über die Hälfte zumindest einmal während des Gesetzgebungsprozesses durch die Minister persönlich diskutiert. Genauer gesagt wurden 87 (52.4%) Vorschläge durch die Minister besprochen, während 79 (47.6%) Gesetzesvorhaben praktisch bereits auf Arbeitsgruppen- oder Ausschussebene verabschiedet wurden. Obwohl diese Zahlen den Ministern eine weitaus einflussreichere Rolle bei Ratsentscheidungen zusprechen als frühere Schätzungen (siehe Hayes-Renshaw/Wallace 1997), machen sie doch deutlich, dass eine geraume Anzahl von gesetzgebenden Entscheidungen im Rat ohne die direkte Involvierung der zuständigen Minister getroffen werden.

Inwieweit beeinflussen nun institutionelle Faktoren die Wahrscheinlichkeit, dass ein Dossier Gegenstand von Ministerverhandlungen wird? Die Tabellen 1 bis 5 geben einen ersten Aufschluss über die Plausibilität der oben abgeleiteten Hypothesen und die Nützlichkeit der zu Grunde liegenden Modelle. Die erste Kreuztabelle zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Abstimmungsregel und der Entscheidungsebene im Ministerrat. Allerdings entspricht dieser Zusammenhang nicht der theoretisch erwarteten Beziehung. Dass Gesetzesvorschläge, für die die Einstimmigkeitsregel einschlägig ist, eher auf unteren Ebenen entschieden werden als Gesetzesvorschläge, die durch eine qualifizierte Mehrheit verabschiedet werden können, ist ein doch eher überraschendes Ergebnis. Bei genauerer Betrachtung der Daten stellt sich dann auch heraus, dass es

¹² Die URL ist <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=254&lang=en&mode=g> (18/02/2006).

sich bei dieser Beziehung wohl um eine Scheinzusammenhang handelt, der durch die starken Beziehungen beider Variablen mit der Variable für das Gesetzgebungsverfahren verursacht wird. In der Tat enthält der Datensatz keinen einzigen Fall, in dem das Mitentscheidungsverfahren mit der Einstimmigkeitsregel einhergeht. Es ist daher schwierig festzustellen, ob es wirklich die qualifizierte Mehrheitsregel oder vielmehr das Mitentscheidungsverfahren ist, das die Entscheidungsfindung im Rat erschwert.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Abstimmungsregel und Ratsentscheidungsebene

Entscheidungsregel	Ministerbeteiligung		Insgesamt
	Nein	Ja	
Qualifizierte Mehrheit	49 (40.50)	72 (59.50)	121 (100.00)
Einstimmigkeit	30 (66.67)	15 (33.33)	45 (100.00)
Insgesamt	79 (47.59)	87 (52.41)	166 (100.00)

Anmerkungen: Pearson $\chi^2(1) = 9.0073$, Prob. = 0.003; Goodman und Kruskal's $\Gamma = -0.4922$, asymptotischer Standardfehler = 0.139

Wenn man die Analyse allerdings auf die Fälle im Konsultationsverfahren beschränkt, wird der Einfluss des Gesetzgebungsverfahrens konstant gehalten. Wie in Tabelle 2 illustriert, ist dabei der negative Zusammenhang deutlich schwächer und statistisch nicht mehr signifikant. Obwohl damit ein gegenteiliger Effekt als unwahrscheinlich erscheint, bleibt doch festzuhalten, dass die ursprüngliche Hypothese auch zurückgewiesen wird. Ein positiver Effekt der Einstimmigkeitsregel auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Vorschlag durch die Minister diskutiert wird, ist also nicht feststellbar.

Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Abstimmungsregel und Ratsentscheidungsebene (nur Fälle im Konsultationsverfahren)

Entscheidungsregel	Ministerbeteiligung		Insgesamt
	Nein	Ja	
Qualifizierte Mehrheit	19 (55.88)	15 (44.12)	34 (100.00)
Einstimmigkeit	30 (66.67)	15 (33.33)	45 (100.00)
Insgesamt	49 (62.03)	30 (37.97)	79 (100.00)

Anmerkungen: Pearson $\chi^2(1) = 0.9563$, Prob. = 0.328; Goodman und Kruskal's Gamma = -0.2245, asymptotischer Standardfehler = 0.222

Im Gegensatz zur ersten Hypothese werden die verbleibenden Erwartungen allerdings durch die Daten soweit bestätigt. Tabelle 3 weist einen deutlich positiven Zusammenhang zwischen der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens und der Häufigkeit von Ministerdiskussionen auf. Das gleiche gilt für die Beziehungen zwischen der Ratsentscheidungsebene einerseits und der Art des Rechtsaktes und der Art des bestehenden Status Quo andererseits. Der Anteil von Ratsentscheidungen mit direkter Beteiligung der Minister ist deutlich höher, wenn eine Richtlinie anstatt ein Beschluss oder eine Verordnung zur Debatte steht. Auch Gesetzesvorhaben, die zum Ziel haben, erste gemeinsame europäische Regelungen in einem Politikfeld zu erlassen, sind deutlich öfters Anlass zu Diskussionen auf Ministerebene als Vorschläge, die schon bestehendes europäisches Recht lediglich verändern wollen. Damit kann festgehalten werden, dass bis auf die erwartete Wirkung der Entscheidungsregel alle Hypothesen durch die Ergebnisse der bivariaten Analyse gestützt werden.

Tabelle 3: Zusammenhang zwischen Gesetzgebungsverfahren und Ratsentscheidungsebene

Gesetzgebungsverfahren	Ministerbeteiligung		Insgesamt
	Nein	Ja	
Konsultation	49 (62.03)	30 (37.97)	79 (100.00)
Mitentscheidung	30 (34.48)	57 (65.52)	87 (100.00)
Insgesamt	79 (47.59)	87 (52.41)	166 (100.00)

Anmerkungen: Pearson $\chi^2(1) = 12.5926$, Prob. = 0.000; Goodman und Kruskal's Gamma = 0.5126, asymptotischer Standardfehler = 0.119

Tabelle 4: Zusammenhang zwischen Art des Rechtsaktes und Ratsentscheidungsebene

Art des Rechtsaktes	Ministerbeteiligung		Insgesamt
	Nein	Ja	
Beschluss/Verordnung	61 (56.48)	47 (43.52)	108 (100.00)
Richtlinie	18 (31.03)	40 (68.97)	58 (100.00)
Insgesamt	79 (47.59)	87 (52.41)	166 (100.00)

Anmerkungen: Pearson $\chi^2(1) = 9.7969$, Prob. = 0.002; Goodman und Kruskal's Gamma = 0.4851, asymptotischer Standardfehler = 0.131

Tabelle 5: Zusammenhang zwischen Art des Status Quo und Ratsentscheidungsebene

Status Quo	Ministerbeteiligung		Insgesamt
	Nein	Ja	
Europäisch	50 (58.82)	35 (41.18)	85 (100.00)
National	29 (35.80)	52 (64.20)	81 (100.00)
Insgesamt	79 (47.59)	87 (52.41)	166 (100.00)

Anmerkungen: Pearson $\chi^2(1) = 8.8128$, Prob. = 0.003; Goodman und Kruskal's Gamma = 0.4385, asymptotischer Standardfehler = 0.129.

5.2 *Multivariate Analyse*

Ob die bivariaten Zusammenhänge auch einer Kontrolle durch Drittvariablen standhalten, kann durch eine multivariate logistische Regression überprüft werden. Die abhängige Variable ist dabei wiederum die Indikatorvariable für Ministerbeteiligung, die den Wert 1 annimmt, wenn das Dossier auf Ministeriebene diskutiert wurde, und den Wert 0, wenn eine Entscheidung praktisch schon durch eine Arbeitsgruppe oder einen Ausschuss getroffen wurde. Die Resultate der Analyse sind in Tabelle 6 dargestellt. Die Tabelle gibt die Schätzergebnisse für drei verschiedene Modellgleichungen wieder. In der ersten Modellspezifikation sind alle soweit diskutierten theoretisch abgeleiteten Variablen enthalten sowie die Variable, die angibt, ob ein Kommissionsvorschlag vom Rat als gesetzgebender oder nicht-gesetzgebender Akt kategorisiert wurde. Letztere Variable dient als Kontrollvariable für die Wichtigkeit der Beschlussvorlage. Wegen des im letzten Abschnitt diskutierten Kollinearitätsproblems zwischen der Entscheidungsregel und dem Gesetzgebungsverfahren werden die Ergebnisse der Regression zusätzlich auch unter Ausschluss jeweils einer dieser Variablen wiedergegeben. So ist in der zweiten Modellspezifikation die Variable für den Gesetzgebungsprozess nicht berücksichtigt, während die Variable für die Entscheidungsregel nicht Teil des dritten Modells ist.

Tabelle 6: Ergebnisse der logistischen Regression

	Ministerbeteiligung			Odds- Veränderung
	Model 1	Model 2	Model 3	
Entscheidungsregel	-0.10	-0.55		
Einstimmigkeit = 1	(0.19)	(1.26)		
Qualifizierte Mehrheit = 0				
Gesetzgebungsverfahren	0.64		0.69*	99.3
Mitentscheidung = 1	(1.43)		(1.89)	
Konsultation = 0				
Rechtsakt	0.73*	0.87*	0.72*	105.0
Richtlinie = 1	(1.83)	(2.25)	(1.82)	
Beschluss/Verordnung = 0				
Status Quo	0.89*	0.92*	0.89*	142.7
National = 1	(2.42)	(2.52)	(2.41)	
Europäisch = 0				
Kategorisierung des Aktes	2.04*	2.03*	2.07*	690.8
Gesetzgebend = 1	(2.52)	(2.52)	(2.61)	
Nicht gesetzgebend = 0				
Konstante	-2.72*	-2.34*	-2.80*	
	(3.23)	(2.93)	(3.70)	
Likelihood Ratio Chi ²	39.28*	37.23*	39.25*	
McFadden Pseudo R ²	0.17	0.16	0.17	
Angepasstes Count R ²	0.33	0.32	0.35	
BIC	-627.46	-630.52	-632.54	

Anmerkungen: N = 166; * signifikant auf 5%-Niveau, einseitige Wald-Tests; Angaben sind Regressionskoeffizienten mit absoluten Werten der z-Statistik in Klammern (außer in Spalte 5, diese Werte geben die prozentuale Veränderung der Odds wieder); 'BIC' steht für Bayesian Information Criterion (siehe Long/Freese 2001: 85-6); alle Berechnungen wurden mit Stata 8.0 durchgeführt.

In der Tat unterscheiden sich die Koeffizienten dieser beiden Variablen im ersten Modell statistisch nicht signifikant von 0. Wie in der bivariaten Analyse scheint der Koeffizient für die Entscheidungsregel auch hier eine Assoziation anzudeuten, die der theoretischen Erwartung zuwiderläuft. Allerdings kann die Nullhypothese keines Effektes der Entscheidungsregel auch in Modell 2, in dem die Variable für das Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen wurde, nicht verworfen werden. Im Gegensatz dazu zeigt der Koeffizient der Variable für das Gesetzge-

bungsverfahren einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit der abhängigen Variable auf, sobald die Variable für die Entscheidungsregel aus der Modellspezifikation entfernt wird (siehe Modell 3). Obwohl die Verflechtung zwischen Entscheidungsregel und Gesetzgebungsverfahren kein letztendliches und definitives Urteil über die Effekte eines einzelnen dieser Faktoren erlaubt, deuten die Ergebnisse dieser Untersuchung doch darauf hin, dass es nicht so sehr die Einstimmigkeitsregel im Rat, sondern eher die Mitentscheidungsbefugnis des Parlaments ist, die die Einigungsfindung im Ministerrat erschweren.¹³

Generell sind die Koeffizienten und die statistischen Ergebnisse der anderen Variablen robust gegenüber diesen Veränderungen in der Modellspezifikation. Alle Koeffizienten haben das erwartete positive Vorzeichen und die Nullhypothese, dass tatsächlich keine Beziehung mit der abhängigen Variable besteht, ist nur mit einer Wahrscheinlichkeit von lediglich 5% oder weniger wahr. Die Stärke der prozentualen Veränderung in den Odds, dass ein Dossier durch Minister diskutiert wird, weist außerdem darauf hin, dass alle Variablen auch einen substantiell nicht zu vernachlässigenden Einfluss haben. So sind die Odds einer Diskussion durch Minister im Falle einer Richtlinie um 105% höher als im Falle eines Beschlusses oder einer Verordnung. Mit anderen Worten sind die Odds einer Ministerbeteiligung bei Richtlinien doppelt so hoch wie bei anderen Rechtsakten. Die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens sowie die Existenz eines europäischen Status Quo haben ähnliche oder sogar noch stärkere Auswirkungen. Auch die Kontrolle der Ansicht des Rates, ob es sich bei einer Vorlage um einen gesetzgeberischen oder nicht-gesetzgeberischen Akt handelt, scheint gerechtfertigt zu sein. Die Odds, dass ein gesetzgeberischer Akt durch Minister diskutiert wird, sind fast sieben Mal höher als die Diskussion eines nicht-gesetzgeberischen Aktes.

¹³ Aus empirischer Sicht weisen nicht nur die Koeffizienten und Signifikanztests der einzelnen Variablen auf den Einfluss des Parlaments und die Irrelevanz der Entscheidungsregel hin. Auch alle Modell-Fit Statistiken deuten auf eine bessere Erklärungskraft des dritten Modells hin.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ziel dieses Kapitels war es, festzustellen, inwieweit institutionelle Eigenschaften der Entscheidungssituation darauf einwirken, auf welcher hierarchischen Ebene im EU-Ministerrat gesetzgebende Entscheidungen geformt werden. Als Arbeitshypothese wurde dabei angenommen, dass die Ratsebene ein dichotomer Indikator für die latente Variable politischer Konflikt darstellt. Daraufhin wurden mehrere räumliche Abstimmungsmodelle erläutert, die Einflüsse verschiedener institutioneller Faktoren auf den Konfliktgrad im Ministerrat erwarten ließen. Genauer gesagt wurden testbare Hypothesen über die Effekte der Entscheidungsregel, des Gesetzgebungsverfahrens, der Art des Rechtsaktes sowie des Standes der EU-Gesetzgebung in einem Politikbereich abgeleitet. Die empirische Analyse von 166 Gesetzgebungsprozessen bestätigte einen Großteil der vorhergesagten Beziehungen. Die Ergebnisse zeigten, dass eine direkte Beteiligung von Ministern am Entscheidungsprozess innerhalb des Rates wahrscheinlicher ist, wenn es sich um einen Gesetzesvorschlag handelt, der (1) im Mitentscheidungsverfahren mit dem Parlament entschieden werden muss anstatt im Konsultationsverfahren, (2) eine Richtlinie anstatt ein Beschluss oder eine Verordnung ist und (3) bis dahin national regulierte Politikbereiche neu auf europäischer Ebene regelt anstatt bestehende europäische Regelungen zu verändern. Lediglich die Entscheidungsregel ließ keine Wirkung auf den Konfliktgrad im Rat erkennen.

Die Irrelevanz der Entscheidungsregel ist doch ein eher unerwartetes Ergebnis. Obwohl durch die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse inzwischen allgemein bekannt ist, dass im Ministerrat kaum explizit über Beschlüsse abgestimmt wird, wird doch von vielen Betrachtern ein zumindest indirekter Effekt der Entscheidungsregel auf das Entscheidungsverhalten im Rat prognostiziert. So argumentiert Golub (1999, 2001), dass die bloße Möglichkeit einer Abstimmung, 'the shadow of the vote', zu kompromissbereiterem Verhalten und damit zu effizienteren Einigungen führt. Dieser Effekt wurde zudem in seiner eigenen Arbeit zur Dauer des EU-Gesetzgebungsprozesses als auch durch andere großzahlige quantitative Untersuchungen von Schulz und König (2000) und König (2005) empirisch bestätigt. Eine neuere Studie von Drüner et al. (2006), basierend auf den DEU-Daten, findet dagegen auch keinen signifikanten Effekt der Abstimmungsregel auf die Effizienz der Entscheidungsfindung und steht somit in Einklang mit den Ergebnissen dieser Arbeit. Insgesamt stellt das Ergebnis der Studie also die beinahe selbstevidente These eines zumindest indirekten Effekts der Abstimmungsregel auf das Entscheidungsverhalten in Frage. Im Gegenteil, die Ansicht, dass im Rat eine Kultur des Kompromisses (z. B. Heisenberg 2005; Lewis 2003a) vorherrscht, wird durch diese Resultate noch weiter untermauert.

Neben diesem negativen Resultat zeigen die Ergebnisse der Studie aber auch die Nützlichkeit formaler räumlicher Modelle auf. Basierend auf denselben Grundannahmen und einem einheitlichen theoretischen Konzept, der Gewinnmenge, wurden aus unterschiedlichen theoretischen Argumenten Hypothesen über den Einfluss institutioneller Charakteristiken auf den Grad des politischen Konflikts im Rat abgeleitet. Mit Ausnahme des Effektes der Entscheidungsregel wurden zudem alle diese Erwartungen durch die Analyseergebnisse bestätigt. Diese Resultate stehen somit scheinbar im Gegensatz zu den Ergebnissen der DEU-Arbeiten, in denen die Punktvorhersagen der räumlichen Modelle im Vergleich zu anderen formalen Modellen am Schlechtesten abschnitten. Dabei muss man allerdings beachten, welche hohen Anforderungen die Überprüfung von Punktvorhersagen, das heißt der Vergleich des vorhergesagten mit dem tatsächlichen Ergebnis eines Entscheidungsprozesses, an die Eigenschaften eines jeglichen Modells stellt. Bei der Überprüfung von Punktvorhersagen wird mehr oder weniger implizit angenommen, dass ein Modell den gesamten Datengenerierungsprozess für das zu erklärende Phänomen darstellt (Morton 1999: 165). Anders ausgedrückt setzt man voraus, dass das Modell eine allumfassende Erklärung darstellt und keine weiteren Variablen eine Rolle spielen. Dass Modelle bei solch hohen Hürden schlecht abschneiden, ist nicht sehr verwunderlich. Wie diese Studie zeigt, kann für die weniger ambitionöse Erklärung empirischer Tendenzen und Zusammenhänge allerdings durchaus fruchtbar auf die Einsichten räumlicher Modelle zurückgegriffen werden.¹⁴

Welche Schlussfolgerungen können nun aus diesen Ergebnissen in praktischer Hinsicht gezogen werden? Das Kapitel hat gezeigt, dass die direkte Beteiligung der Minister an der Entscheidungsfindung im Rat deutlich mit der Anzahl zusätzlich beteiligter Akteure mit Vetorechten sowie der Existenz eines europäischen Status Quo zusammenhängt. Die existierende Rechtssituation liegt zum größten Teil außerhalb der direkten und kurzfristigen Manipulierbarkeit durch politische Akteure. Die Rolle des Europäischen Parlaments und die Art der Rechtsakte, die die EU erlässt, sind dagegen zumindest im Prinzip veränderbar. Einerseits erschweren die Involvierung des Parlaments und die Beteiligung weiterer nationaler Akteure bei der Umsetzung von Richtlinien die Entscheidungsfindung im Ministerrat. Andererseits erhöht die Beteiligung dieser Akteure jedoch auch die Legitimität von EU-Entscheidungen. So stärken insbesondere die Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments eine direkte Verbindung zwischen Bürgern und politischen Entscheidungen auf EU-Ebene.

Aber auch Richtlinien haben als Rechtsinstrumente legitimitätserhöhende Eigenschaften. Der Spielraum bei der Umsetzung von Richtlinien in den

¹⁴ Siehe dazu auch die Arbeit von Drüner et al. (2006).

Mitgliedsstaaten erlaubt eine Anpassung an nationale Besonderheiten. Dies kann sicherlich zur effektiveren Anwendung der betreffenden Regeln beitragen. Aber auch der Einfluss verschiedener Interessen im Umsetzungsprozess kann die allgemeine Akzeptanz des Rechtsaktes erhöhen und dessen problemlosere Befolgung in der Praxis bewirken. Diese Vorteile müssen allerdings mit dem Potential zu unzureichender oder falscher Umsetzung sowie den damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen Markt aufgewogen werden. Letztendlich muss also bei institutionellen Entscheidungen eine Abwägung zwischen der Effizienz der Entscheidungsfindung einerseits und der Repräsentativität und Zurechenbarkeit dieser Entscheidungen andererseits durchgeführt werden.

Literatur

- Bailer, Stefanie/Schneider, Gerald (2006): Nash Versus Schelling? The Importance of Constraints in Legislative Bargaining. In: Robert Thomson/Stokman, Frans N./Achen, Christopher H. /König, Thomas (Hrsg.) *The European Union Decides*. 2006. Cambridge: Cambridge University Press
- Bostock, David (2002): Coreper Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 40(2) 2002. 215-34
- Crombez, Christophe (1996): Legislative Procedures in the European Community. In: *British Journal of Political Science* 26(2) 1996. 199-228
- Crombez, Christophe/Steunenberg, Bernard/Corbett, Richard. (2000): Understanding the EU Legislative Process: Political Scientists' and Practitioners' Perspectives. In: *European Union Politics* 1(3) 2002. 363-81
- Culley, Paul (2004): The Agriculture and Fisheries Council. In: Martin Westlake und David Gallo-way (Hrsg.) *The Council of the European Union*, 3 Ausgabe. London: John Harper
- Dimitrova, Antoaneta/Steunenberg, Bernard (2000): The Search for Convergence of National Policies in the European Union. In: *European Union Politics* 1(2) 2000. 201-26
- Drüner, Dietrich/Mastenbroek, Ellen/Schneider, Gerald/Selck, Torsten J.(2006): The Core or the Winset? Predicting Policy Change and Decision Making Efficiency in the EU. Unpublished manuscript, University of Konstanz
- Fouilleux, Eve/Maillard de, Jaques/Smith, Andy (2005): Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers. In: *Journal of European Public Policy* 12(4) 2005. 609-23
- Garrett, Geoffrey/Tsebelis, George/Corbett, Richard (2001): The EU Legislative Process. Academics Vs. Practitioners - Round 2. In: *European Union Politics* 2(3) 2001. 353-66
- Golub, Jonathan (1999): In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. In: *International Organization* 53(4) 1999: 733-64
- Golub, Jonathan (2001): Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective. In: *West European Politics* 24(3) 2001
- Hayes-Renshaw, Fiona (2002): The Council of Ministers. In: John Peterson/Shackleton, Michael (Hrsg.) *The Institutions of the European Union*, 2002. pp.47-70. Oxford: Oxford University Press
- Hayes-Renshaw, Fiona/Van Aken, Wim/Wallace, Helen (2006): When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly. In: *Journal of Common Market Studies* 44(1) 2006. 161-94
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. Houndmills/London: Macmillan Press
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen (2006): *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Heisenberg, Dorothee (2005): The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council. In: *European Journal of Political Research* 44 2005. 65-90
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Hug, Simon/König, Thomas (2002): In View of Ratification. Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference. In: *International Organization* 56(2) 2002: 447-76
- Iida, Keisuke (1993): When and How Do Domestic Constraints Matter? Two-Level Games with Uncertainty. In: *Journal of Conflict Resolution* 37(3) 1993. 403-26
- Iida, Keisuke (1996): Involuntary Defection in Two-Level Games. In: *Public Choice* 89(3-4) 1996. 283-303
- König, Thomas (2005): Controlling the Guardian? A Principal-Agent Analysis of Commissioners and Member States in the Process of European Legislation. WZB Economics and Politics Seminar Series, Berlin

- König, Thomas/ Hug, Simon (2000): Ratifying Maastricht. Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solutions Concepts. In: *European Union Politics* 1(1) 2000: 93-124
- König, Thomas/Slapin, Jonathan (2004): Bringing Parliaments Back In. Sources of Power in the European Treaty Negotiations. In: *Journal of Theoretical Politics* 16(3) 2004. 357-94
- Lewis, Jeffrey (1998): Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 36(4) 1998. 479-504
- Lewis, Jeffrey (2000): The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure. In: *Journal of European Public Policy* 7(2) 2000. 261-89
- Lewis, Jeffrey (2003a): Informal Integration and the Supranational Construction of the Council. In: *Journal of European Public Policy* 10(6) 2003. 996-1019
- Lewis, Jeffrey (2003b): Institutional Environments and Everyday EU Decision Making. Rationalist or Constructivist? In: *Comparative Political Studies* 36(1/2) 2003. 97-124
- Lewis, Jeffrey (2005): The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. In: *International Organization* 59(4) 2005. 937-71
- Long, Scott J./Freese, Jeremy (2001): *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. College Station: Stata Press
- Mattila, Mikko (2004): Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers. In: *European Journal of Political Research* 43 2004. 29-50
- Mattila, Mikko/Lane, Jan-Erik (2001): Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting. In: *European Union Politics* 2(1) 2001. 31-52
- Mertha, Andrew/Pahre, Robert (2005): Patently Misleading: Partial Implementation and Bargaining Leverage in Sino-American Negotiations on Intellectual Property Rights. In: *International Organization* 59(3) 2005. 695-729
- Milner, Helen V/ Rosendorff, B. Peter (1997): Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization. In: *Journal of Conflict Resolution* 41(1) 1997. 117-46
- Mo, Jongryn (1994): The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions. In: *Journal of Conflict Resolution* 38(3) 1994. 402-22
- Mo, Jongryn (1995): Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games. In: *American Political Science Review* 89(4) 1995. 914-24
- Morton, Rebecca B. (1999): *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pahre, Robert (1997): Endogenous Domestic Institution in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union. In: *Journal of Conflict Resolution* 41(1) 1997. 147-74
- Pahre, Robert (2001): Divided Government and International Cooperation in Austria-Hungary, Sweden-Norway and the European Union. In: *European Union Politics* 2(2) 2001. 131-62
- Peterson, John/Shackleton, Michael (2002): The EU's Institutions: An Overview. In: John Peterson/Shackleton, Michael (Hrsg.) *The Institutions of the European Union*. 2002. pp. 1-18. Oxford/New York: Oxford University Press
- Putnam, R. A. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42(3) 1988. 427-60
- Schelling, Thomas C. (1960): *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press
- Schneider, Gerald/Finke, Daniel/Bailer, Stefanie (2004): Bargaining Power in the European Union. An Evaluation of Competing Game-Theoretic Models. Paper prepared for presentation at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Canada, March 17-20, 2004
- Schulz, Heiner und Thomas König (2000): Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union: *American Journal of Political Science* 44(4) 2000. 653-66

- Sherrington, P. (2000): *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*. London: Pinter.
- Steunenberg, Bernard (1994): Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4) 1994 642-69
- Steunenberg, Bernard (2006): Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives: *European Union Politics* 7(3) 2006. 293-319
- Thomson, Robert/Stokman, Frans/Achen, Christopher H/ König, Thomas (Hrsg) (2006): *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tsebelis, George (1994): The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88(1) 1994. 128-42
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press
- Westlake, Martin/Galloway, David (Hrsg.) (2004): *The Council of the European Union*. London: John Harper