

Universität Konstanz

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit zum Thema:

**Der Einfluß des Europäischen Parlamentes
auf die Richtlinie zum
Schutz von biotechnologischen Erfindungen**

vorgelegt von: Bernd Wolsky

Matr-Nr.: 01/319026

im November 1998

1. Gutachter (Betreuer): Prof. Dr. Gerald Schneider

2. Gutachter: Prof. Dr. Volker Schneider

*Die einzige Kraft, die Paneuropa verwirklichen kann, ist:
der Wille der Europäer;
Die einzige Kraft, die Paneuropa aufhalten kann, ist:
der Wille der Europäer.*

Richard Coudenhove-Kalergi, 1923

INHALTSVERZEICHNIS:

Inhaltsverzeichnis:	III
Abbildungsverzeichnis:	V
1 Einleitung	1
2 Theoretische Grundlagen	5
2.1 Die klassischen Großtheorien	5
2.1.1 Der Intergouvernementalismus	5
2.1.2 Der Neofunktionalismus	6
2.2 Der Neo-Institutionalismus	8
2.2.1 Definition von Institutionen	9
2.2.2 Historischer Neo-Institutionalismus	10
2.2.3 Soziologischer Neo-Institutionalismus	11
2.2.4 Rationalistischer Neo-Institutionalismus	12
2.2.4.1 Grundannahmen	12
2.2.4.2 Agenda-Setting Macht	19
2.2.4.3 Veto-Macht	22
3 Die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union	23
3.1 Das Verfahren der Konsultation	23
3.2 Das Haushaltsverfahren	23
3.3 Das Verfahren der Zustimmung	24
3.4 Das Verfahren der Zusammenarbeit	24
3.5 Das Verfahren der Mitentscheidung	26
4 Die Modellierung der Entscheidungsfindung	28
4.1 Darstellung	28
4.1.1 Das Modell von Christophe Crombez	29
4.1.2 Das Modell von George Tsebelis	36
	III

4.1.3	Das Modell von Peter Moser	42
4.2	Die kritische Analyse der Modellierung	47
4.2.1	Das Verfahren der Mitentscheidung	48
4.2.2	Eine alternative Modellierung des Vermittlungsausschusses	53
4.2.3	Ein Modell in der Dynamik	56
5	Die Richtlinie zum rechtlichen Schutz von biotechnologischen Erfindungen	64
5.1	Status Quo von 1988	64
5.2	Die Schwerpunkte der Richtlinie	66
5.2.1	Abgrenzung Erfindung – Entdeckung	66
5.2.2	Ethische Dimension	67
5.2.3	Landwirtevorbehalt	67
5.3	Entstehung	68
5.3.1	Entwurf 1988	68
5.3.2	Entwurf 1996	70
6	Die Veränderung der Richtlinie in der Betrachtung der Dynamik	72
7	Schlußbetrachtung und Ausblick	80
	Literaturverzeichnis	83

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abb. 2.1: Die Präferenzanordnung von Akteuren bezüglich des Status Quo	17
Abb. 2.2: Agenda-Setting in einen eindimensionalen Politikraum	22
Abb. 3.1: Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 189c)	25
Abb. 3.2: Das Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189b)	27
Abb. 4.1: Modell des Verfahrens der Mitentscheidung in der Dynamik	63
Abb. 5.1: 1. Entwurf der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen	70
Abb. 5.2: 2. Entwurf der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen	71
Abb. 6.1: Modell der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen	79

1 Einleitung

Problemstellung:

Die Entwicklung der Europäischen Union¹ kann als bisher erfolgreich gewertet werden. Durch eine immer engere Integration werden mehr Regelungen auf der gemeinschaftlichen Ebene verabschiedet. Aus diesem Grund wird verstärkt die Frage nach der demokratischen Legitimität² dieser Entscheidungen gestellt, was in erster Linie mit der Forderung nach einer Stärkung des Europäischen Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren verknüpft wird.

Die Entscheidungsfindung der Europäischen Union war durch die Fortschritte in der Integration in den letzten Jahren einem starken Wandel unterworfen. So sind mit dem Verfahren der Zusammenarbeit und dem Verfahren der Mitentscheidung nicht nur neue Prozeduren eingeführt worden, sondern, diese sollen, wie der Vertrag von Amsterdam zeigt, auf weitere Bereiche ausgeweitet werden. Vor allem die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf möglichst alle Entscheidungen, wird von vielen als diese Stärkung des Europäischen Parlamentes angesehen.

Es muß aber dabei die Frage gestellt werden, ob ein wirklicher Einfluß des Europäischen Parlamentes auf die Entscheidungen gegeben ist. Denn nur dann kann von einer Einbeziehung der Legislative gesprochen werden.

Die Antwort darauf soll mit Hilfe einer theoretischen Betrachtung der Entscheidungsfindung erfolgen, für die der rationalistische Institutionalismus die Basis darstellt. Der Institutionalismus untersucht politische Prozesse und Strukturen in Institutionen, die die Präferenzen und Handlungen der Akteure

¹ Nach wie vor wird formell zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft unterschieden. Da sich die Bezeichnung Europäische Union für alle Bereiche durchgesetzt hat, wird sie hier durchgängig verwandt. Der Begriff Europäische Gemeinschaft wird nur noch in den Quellen genannt, die sich auf Dokumente aus der Zeit vor dem Vertrag der Europäischen Union beziehen.

² Die Frage der demokratischen Legitimität des Europäischen Parlament an sich soll in dieser Arbeit nicht geklärt werden.

beeinflussen und den Rahmen für deren Interaktionen bilden (Aspinwall/Schneider, 1998, Bulmer, 1994).

Von diesem institutionellen Rahmen wird auch das Verhältnis des Europäischen Parlamentes zu den anderen beiden Institutionen, Europäische Kommission und Rat der Union, geprägt. Die wesentlichen Punkte sind dabei die sogenannte Agenda-Setting Macht und das Veto-Recht eines Akteurs.

Damit der Einfluß des Europäischen Parlamentes auf die Entscheidungsfindung bestimmt werden kann, ist zu klären, ob es durch ein absolutes Veto in der zweiten Vorlage einer Richtlinie seine Verhandlungsposition weitgehend durchsetzen kann. Zum zweiten muß festgestellt werden, ob das Parlament im Verfahren der Mitentscheidung eine Agenda-Setting Macht hat, mit der es seine Präferenzen verwirklichen kann.

Fallauswahl:

Die Richtlinie zum Schutz von biotechnologischen Erfindungen wurde 1988 von der Kommission vorgeschlagen, um Patentregelungen in diesem Bereich zu harmonisieren. Sie führte zu einer großen Kontroverse zwischen dem Rat der Union und dem Europäischen Parlament bezüglich der ethischen Dimension des Inhalts. Obwohl es im Vermittlungsausschuß zu einer Einigung kam, wurde mit dem Entwurf 1995 innerhalb des Verfahrens der Mitentscheidung zum ersten Mal überhaupt eine Richtlinie durch das Parlament abgelehnt, ohne daß diese Entscheidung revidiert werden konnte. Daraufhin wurde von der Kommission 1996 erneut eine Richtlinie zu dieser Thematik vorgeschlagen, die im Mai 1998 vom Europäischen Parlament angenommen wurde.

An Hand der Richtlinie zum Schutz von biotechnologischen Erfindungen können die Positionen, die Europäisches Parlament und Ministerrat einnehmen, und die Veränderungen, die im Laufe der Zeit Eingang gefunden haben, verglichen und Rückschlüsse auf den Einfluß der einzelnen Akteure gezogen werden. Im Fall der Patentierungsrichtlinie führte das Ziel des Parlamentes, gemeinsa-

me ethische Standards zu definieren, dazu, daß es den Status Quo einer neuen Regelung vorzog und sein Veto-Recht einsetzte.

Vorgehensweise:

Im **Kapitel 2** sollen die theoretischen Grundlagen der Arbeit erläutert werden. Die beiden klassischen Großtheorien Intergovernmentalismus und Neofunktionalismus werden verworfen, da sich beide nicht mit den Entscheidungen beschäftigen, die in der Union ständig gefällt werden und damit zu einer Integrationsbasis beitragen, sondern mit den großen Integrationsprüngen. Daher wird auf die Theorie des Neo-Institutionalismus zurückgegriffen, die sich in drei Ansätze teilt: den historischen, den soziologischen und den rationalistischen Neo-Institutionalismus. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Letzterem, da dieser durch seine klaren Annahmen nicht nur Aussagen über die Entstehung von Institutionen ermöglicht, sondern auch die Wirkung der Machtverteilung und von Regeln auf die Inhalte der Entscheidungsfindung erklärt.

Die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union, die sich von Politikfeld zu Politikfeld unterscheiden, vor allem die für den Einfluß des Europäischen Parlamentes wichtigen Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung, werden in **Kapitel 3** dargestellt.

Die Verknüpfung dieser beiden Abschnitte im **Kapitel 4** führt zur Modellierung der Entscheidungsfindung. Die Modelle von Christophe Crombez, George Tsebelis und Peter Moser analysieren das Verhältnis, in dem die Organe der Europäischen Union zueinander stehen, und benennen die Bedingungen, unter denen das Parlament als Agenda-Setter seinen Einfluß auf die Gesetzgebung der Union wahrnehmen kann. In einer kritischen Analyse dieser Modelle, die sich vor allem auf die Modellierung des Vermittlungsausschuß und die Reduzierung auf ein einmaliges Verfahren bezieht, wird ein alternatives Modell entwickelt, das die mögliche Ablehnung eines Kommissionsentwurfs mit einbezieht und daher als dynamisch bezeichnet wird.

Im **5. Kapitel** wird die ausgewählte Richtlinie zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen dargestellt, indem auf ihre inhaltlichen Schwerpunkte, die auch in der Debatte eine große Rolle gespielt haben, und die Entstehung eingegangen wird.

Diese Richtlinie bildet die Grundlage für die empirische Überprüfung des Modells in der Dynamik in **Kapitel 6**.

Das **Kapitel 7** soll die Ergebnisse der Arbeit zusammenfassen und einen Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung geben.

Das formale Verfahren der Entstehung der Richtlinie und das formale Verhältnis der Institutionen zueinander bilden in dieser Arbeit den Schwerpunkt. Die Modellierung der Abläufe ist für die Arbeit von entscheidender Bedeutung, weshalb deren Beschreibung ausführlich ausgefallen ist. Damit ein Vergleich zur Situation, die vor Maastricht bestand, gezogen werden kann, wird auch das Verfahren der Zusammenarbeit in diesem Umfang dargestellt.

Für die empirische Überprüfung wurden Interviews mit Vertretern der an dieser Richtlinie beteiligten Personen geführt. Dabei war vor allem die Befragung der Europaabgeordneten Gebhardt und Posselt, sowie des Assistenten von Herrn Rothley, MdEP aussagekräftig, weshalb diese auch in der Arbeit direkt zitiert werden. Von den anderen Interviewpartnern wurden nicht alle Fragen beantwortet beziehungsweise lediglich Informationsmaterial übersandt.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Die klassischen Großtheorien

2.1.1 Der Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus³ analysiert als die zentrale Einflußgröße den Nationalstaat, der als der entscheidende Akteur im Blickfeld der Betrachtung steht. Die Nationalstaaten sind diejenigen, die ihre Interessen im politischen Umfeld gegen die Interessen von anderen Staaten durchzusetzen haben. Die Theorie untersucht im Bereich der Europäischen Integration daher in erster Linie die Verhandlungen zwischen den Regierungen im Ministerrat beziehungsweise im Europäischen Rat und während der sogenannten Regierungskonferenzen.

Der Intergouvernementalismus setzt ein rationales Verhalten der Staaten voraus, wobei Kosten und Nutzen von wirtschaftlichen Interdependenzen für die Regierungen eine zentrale Rolle spielen. Es werden Alternativen analysiert, um mögliche Ziele unter dieser Prämisse abzuwägen. Die nationalen Präferenzen eines Staates sind anhand innenpolitischer Überlegungen und Zwänge festgelegt, daher ist dieser bestrebt, Vorteile für sich aus der Kooperation mit anderen Staaten zu ziehen. Kooperation in einem internationalen System kann zu einer größeren Kontrolle der Entscheidungen im innerstaatlichen Prozeß führen, als die Verfolgung einer eigenständigen Politik (Moravcsik, 1993: 480 ff.).

Für einen Integrationsfortschritt sind ausschließlich zwischenstaatliche Verhandlungen ausschlaggebend, die gekennzeichnet sind durch die Notwendigkeit der Einstimmigkeit, aus der die Legitimität der Entscheidungen der supranationalen Ebene resultiert. Auf Grund dieser Einstimmigkeit können die Ergebnisse von Verhandlungen immer nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Weiter wird bei diesem Ansatz davon ausgegangen, daß Entscheidungen nicht in Anarchie getroffen werden, sondern jedes Abkommen

³ In erster Linie Andrew Moravcsik

von früheren Abkommen beeinflusst wurde und nachfolgende beeinflussen wird (Moravcsik, 1995: 612).

Bei der Entscheidungsfindung im Politikprozeß der Europäischen Union haben die großen Staaten durch die Stimmengewichtung im Ministerrat einen großen, das heißt bestimmenden Einfluß, der einem De-facto-Veto gleicht. Während kleine Staaten durch Ausgleichsleistungen und Verknüpfungen mit anderen Themengebieten bei Entscheidungen in eine gewisse Richtung gelenkt werden können, legen die Großen die grundlegenden Positionen der Verhandlungsergebnisse fest, beziehungsweise können nur durch die Drohung mit einem möglichen Ausschluß, der höhere Kosten verursachen würde (Moravcsik, 1991: 47), zu einer Entscheidung gedrängt werden, die ihre Regierung nicht präferiert.

Die Mechanismen der Europäischen Union wird von den Mitgliedsstaaten solange akzeptiert, wie sie die Kontrolle über die internen Entscheidungsprozesse stärkt und Ziele erreichbar macht, die unter anderen Bedingungen nicht möglich wären. Aus Sicht des Intergouvernementalismus sind für Staaten die Institutionen lediglich Instrumente, die ihre Interessen durchsetzen, aber keinen eigenständigen Einfluß auf die Gestaltung der Integration haben.

2.1.2 Der Neofunktionalismus

Die Theorie des Neofunktionalismus versucht den Einfluß von supranationalen Akteuren auf den Prozeß der europäischen Integration zu erklären, wobei sich dies in der Regel auf eine einzelne Institution beschränkt.⁴ Es wird erforscht, warum Nationalstaaten ihre Souveränität und politischen Aktivitäten in ein neues, größeres Zentrum einbringen, deren Institutionen Rechte über sie erhalten (Burley/Mattli, 1993: 53). Die Europäische Union wird dabei als eine neue politische Autorität jenseits des Nationalstaates gesehen, die eine höhere Problemlösungsfähigkeit besitzt (Jachtenfuchs/Kohler-Koch, 1996: 17).

⁴ So zum Beispiel Burley/Mattli (1993) auf den EuGH oder Sandholtz/Zysman (1989) auf die Europäische Kommission.

Ein Integrationsfortschritt wird durch das Resultat eines Spillover-Mechanismus erreicht. Die „Vergemeinschaftung“ beginnt demnach in Politikbereichen, die die Staaten als weniger sensibel betrachten (low-politics). Aber um die Ziele, die durch die Integration erreicht werden sollen, zu realisieren, ist in der Regel eine weitere Übertragung von Souveränität auf die supranationale Ebene nötig. Der Spillover basiert auf der Annahme, daß die Interdependenzen zwischen den Politikbereichen sich auf die Integration in diesen miteinander verknüpften Bereichen auswirken und dadurch auch auf den als sensibel betrachteten Feldern (high-politics) die Notwendigkeit eines Integrationsfortschritts erzielt wird.

Spillover-Effekte sollen nach Ansicht der Neofunktionalisten die Dynamik in der europäischen Einigung erklären, sie hängen aber von den vorangegangenen zwischenstaatlichen Abkommen ab (Keohane/Hoffmann, 1991: 28). Die vereinbarten Ziele in denjenigen Feldern, in denen sich die Staaten auf einen gemeinsamen Weg geeinigt haben, können nur erreicht werden, wenn gleichzeitig Politikbereiche, die noch nicht integriert sind, auf die supranationale Ebene transferiert werden, da die nicht integrierten Bereiche eine dysfunktionale Wirkung auf die Politik der gemeinschaftlichen Ebene haben. Durch eine wiederholte Festlegung der Ziele wird ein stetiger Ausbau der europäischen Integration auf neue Politikbereiche bewirkt.

„ the traditional focus of intergouvernementalist attention on treaty bargaining only analyses the tip of the iceberg and ignores the everyday reality of European integration“ (Garrett/Tsebelis, 1996:293)

Beide Ansätze, sowohl der Intergouvernementalismus als auch der Neofunktionalismus, können die täglich ablaufenden Prozesse zwischen den und innerhalb der Institutionen nicht erfassen und erklären, da sie in erster Linie die „großen Integrationsfortschritte“ untersuchen.

Dabei konzentrieren sich die Intergouvernementalisten in der Regel auf die Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat oder im Ministerrat, während sich die Neofunktionalisten mehr den supranationalen Institutionen EU-Kommission, Europäisches Parlament oder dem EuGH zuwenden⁵.

Weiterhin trifft keine der beiden Theorien Aussagen zur inhaltlichen Ausprägung des europäischen Politikprozesses, da beide ausschließlich grundsätzliche Betrachtungen über die Art und Weise der Integration anstellen.

Durch die Konzentration auf einen Akteur innerhalb der Europäischen Union wird ein Zusammenwirken von zwei oder mehreren Institutionen völlig vernachlässigt, und mögliche Auswirkungen auf die weitere Integration werden ebenso wenig untersucht wie eventuelle Differenzen zwischen den Akteuren.

2.2 Der Neo-Institutionalismus

Im Gegensatz zu den beschriebenen Klassikern erklären Neo-Institutionalisten die Europäische Integration durch das Wirken von Institutionen und Akteuren, die innerhalb dieser Strukturen handeln. Die tagtäglichen Entscheidungsabläufe in den Institutionen sind in dieser Theorie von entscheidender Bedeutung für den weiteren Fortgang der Integration. Die Institutionen werden nicht mehr wie bei den klassischen Großtheorien als „black boxes“ gesehen, sondern es wird ihnen ein eigenständiger Einfluß zugebilligt (Kaiser, 1996:16).

Das Ziel des Neo-Institutionalismus ist die Erklärung der Entstehung von Entscheidungen innerhalb von Institutionen durch das Handeln von Akteuren. Bei der Analyse von politischen Prozessen müssen daher die institutionellen Strukturen berücksichtigt werden (Immergut, 1996: 25).

„political science today is confronted with not one but three new institutionalisms“ (Hall/Taylor, 1996: 955)

⁵ Schneider (1996), Seite 45; zitiert nach Kaiser, Dorin (1996), Seite 14

Es lassen sich im Neo-Institutionalismus drei Ansätze - der historische, der soziologische und der rationalistische Institutionalismus - unterscheiden⁶, die sich in verschiedener Weise mit dem Einfluß von Institutionen auf die, in ihnen handelnden, Akteure befassen und dadurch zu von einander abweichenden Ergebnissen kommen.

2.2.1 Definition von Institutionen

Der Institutionalismus zeichnet sich durch eine fehlende Konzeption aus, was Institutionen sind, beziehungsweise wie sie definiert werden können (Keman, 1997: 1). Die meisten Autoren des Institutionalismus teilen aber die Meinung, daß Institutionen als Regeln gesehen werden können und sollten, die in der einen oder der anderen Weise das Verhalten von politischen und sozialen Akteuren beeinflussen, (Keman, 1997: 2). Institutionen umfassen dabei sowohl formale als auch informelle Strukturen (Aspinwall/Schneider, 1998: 3)⁷.

„In the European Union, voting or legislative procedures are in the former category. The Council's drive towards consensus solutions even in the event that qualified majority decisions are possible is an example of an important informal rule“ (Aspinwall/Schneider, 1998: 3)

Der Neo-Institutionalismus geht davon aus, daß Institutionen einen relevanten Einfluß auf die Handlungen von Akteuren haben.

„An underlying assumption is that institutions matter: that political struggles are mediated by prevailing institutional arrangements.“ (Bulmer, 1994:355)

⁶ Mehrere Autoren unterscheiden nur zwischen rationalistischem und kulturellem Institutionalismus (so beispielsweise Bulmer, 1994).

⁷ Durch einen Formatierungsfehler bei der Internetübertragung des Dokuments ist es möglich, daß die Seitenzahlen nicht korrekt wiedergegeben sind.

Die Institutionen beeinflussen die Ergebnisse von Handlungen zwischen „Einheiten“ (Aspinwall/Schneider, 1998: 3), da sie entweder als Beschränkungen individueller Präferenzen und den damit verbundenen Strategien der Wahl gesehen werden können oder als Quellen von geteilten Mustern organisationalen Handelns eine Rolle spielen (Keman, 1997: 1).

Das Eigeninteresse von Akteuren, ihre Präferenzen umzusetzen und die daraus resultierenden Konflikte ist ein Entstehungsgrund für Institutionen. Diese erleichtern die Regelung von Konflikten, da durch sie die Handlungsoptionen der Akteure eingeschränkt werden und politisches Handeln dadurch in einem gewissen Maße kalkulierbar und prognostizierbar gemacht werden kann (Windhoff-Héritier, 1989: 16).

Institutionelle Strukturen und Maßnahmen prägen durch ihr Eigengewicht sowohl politische Entscheidungsinhalte als auch wiederum politisch-soziale Strukturen (Windhoff-Héritier, 1989: 10).

Je stärker aber Institutionen ausgestaltet sind, das heißt je genauer institutionelle Regeln und Zuständigkeiten definiert sind, um so gewichtiger werden Einfluß und Ressourcen der einzelnen Akteure (Windhoff-Héritier, 1989: 17), die die Ergebnisse der Verhandlungen zu ihren Gunsten entscheiden wollen.

2.2.2 Historischer Neo-Institutionalismus

Die historischen Neo-Institutionalisten konzentrieren sich auf die Themen von Macht und Interessen, sie neigen dabei zu einer Sichtweise, die auf die Beziehungen zwischen Politik, Staat und Gesellschaft in verschiedenen Ländern und verschiedenen historischen Perioden fokussiert ist (Immergut, 1996: 17). Interaktionen zwischen Individuen sind durch formelle und informelle Regeln, Praktiken und Prozeduren geprägt, die über einen gewissen Zeitraum angesammelt wurden (Aspinwall/Schneider, 1998: 5). Die Entwicklung von Institutionen ist genau so wie der politische Wandel „pfadabhängig“ (Aspinwall/Schneider, 1998: 9). Dies bedeutet, daß Präferenzen und Handlungswei-

sen, die in der Vergangenheit definiert wurden beziehungsweise entstanden sind, das aktuelle Handeln der Institutionen und das der Akteure determiniert. Zwischen wirklichen und artikulierten Präferenzen existiert eine Diskrepanz, die durch die Repräsentation und Ausrichtung von politischen Institutionen erklärt werden kann (Immergut, 1996: 38). Durch die ungleichen Chancen auf den Zugang zu Institutionen werden verschiedene Individuen mit unterschiedlichen Interessen bevorzugt beziehungsweise benachteiligt (Hall/Taylor, 1996: 941). Dies bedeutet, daß die Akteure in einem unterschiedlichen Ausmaß von Institutionen profitieren.

Für historische Institutionen gibt es nach Immergut (1996) drei wichtige Themenbereiche. Dies sind zum Einen sogenannte „alternative Rationalitäten“, Interessen von Individuen und Kollektiven werden von Institutionen und historischen Begebenheiten beeinflusst. Institutionen und die Struktur von politischer Opportunität prägen die Strategien von organisierten Interessen (Immergut, 1996: 20). Zweiter Bereich, der dem Ansatz auch den Namen gab, ist die Sichtweise, daß die Kausalität kontextabhängig ist, was bedeutet, daß der geschichtliche Hintergrund für die Erklärung des Funktionierens und der Bedeutung von Institutionen extrem wichtig ist. Drittens hat die Eventualität der Geschichte einen Einfluß auf die Ereignisse und die Entwicklungen, die beeinflusst sind von der großen Rolle, welche die Nutzung von Chancen spielt.

2.2.3 Soziologischer Neo-Institutionalismus

Wie beim historischen sind auch beim soziologischen Neo-Institutionalismus Menschen in einem speziellen Kontext verwurzelt, deshalb sind ihre Handlungen weniger Ziel- als kontextbezogen. Die Akteure, die nicht rational beziehungsweise zielorientiert sind, nehmen die Welt in der Art und Weise wahr, wie sie in ihren Vorstellungen konstruiert wird (Hall/Taylor, 1996: 949; Immergut, 1996: 24).

Das Grundlegende dieses Ansatzes ist die angenommene Verbindung zwischen existierenden kulturellen Einstellungen und der Natur von sozialen Beziehungen (Keman, 1997: 13). Neo-Institutionalisten der soziologischen Richtung vertreten daher vorrangig die Ansicht, daß das menschliche Verhalten durch eine tiefere, kulturelle Ebene bestimmt ist. Dies hat zur Folge, daß Erkenntnisse, die von gemeinsamer Erfahrung herrühren und über einen längeren Zeitraum entstanden sind, die Akteure untereinander verbinden (Aspinwall/Schneider, 1998: 12).

„Culture develops over a long period: European integration is still a recent phenomenon. Thus the EU has quite different cultural bases“ (Bulmer, 1994:372)

Die Institutionen beeinflussen individuelle Handlungen und stellen den Individuen eine politische Umwelt oder kulturellen Kontext zur Verfügung.

Bei dem soziologischen Institutionalismus ist die Kultur eine extrem wichtige Variable, da sie den Grundstein für kognitive Ähnlichkeiten bildet, mit denen die Menschen die Wahrnehmung der Welt teilen (Aspinwall/Schneider, 1998 5). Die Präferenzen der einzelnen Akteure werden endogen gebildet und sind wie beim historischen Ansatz des Institutionalismus bis zu einem gewissen Ausmaß pfadabhängig.

2.2.4 Rationalistischer Neo-Institutionalismus

2.2.4.1 Grundannahmen

Im Zentrum des rationalistischen Neo-Institutionalismus steht der einzelne Akteur und menschliches Handeln wird als der Grundstein für jede sozialwissenschaftliche Erklärung angenommen (Aspinwall/Schneider, 1998: 6). Die Annahme der Rationalität wird bei diesem Ansatz für den besten Weg gehalten, um analytische Modelle zu entwickeln, die das menschliche Verhalten in der Gesellschaft erklären können (Keman, 1997: 17).

Der reine Rational Choice Ansatz wurde ursprünglich in der Wirtschaftstheorie entwickelt, um das Verhalten des Menschen unter Marktbedingungen zu beschreiben. Der sogenannte „homo oeconomicus“ handelt dabei ausschließlich als rationaler Nutzenmaximierer.

Die Präferenzen der Individuen sind exogen gegeben und fixiert, d.h. sie ändern sich auch im Zeitablauf nicht. Dem Akteur, der sich seiner Interessen und Präferenzen vollständig bewußt ist, ist es möglich, diese in einer eindeutigen Reihenfolge festzulegen, an der er ausnahmslos sein Handeln ausrichtet.

Die Akteure kalkulieren den Nutzen ihrer Ziele an Hand dieser Rangfolge und wählen diejenige Option, die ihnen den größtmöglichen Nutzen bietet. Dabei handelt das Individuum unter der Annahme der vollständigen Information und vollkommener Transparenz, was bedeutet, daß ihm sämtliche mögliche Entscheidungsalternativen und Konsequenzen bekannt sind.

In den Weiterentwicklungen des Rational Choice Theorems werden eine Reihe von Modifikationen vorgenommen, da es sich herausgestellt hat, daß der „homo oeconomicus“ in der Empirie nicht festgestellt werden kann.

In der Realität muß davon ausgegangen werden, daß die Rationalität des Akteurs beschränkt ist (Windhoff-Héritier, 1989). Einem Akteur stehen nicht alle Informationen zu Alternativen, aus denen er auswählen kann, zur Verfügung. Dies ist schon allein deshalb nicht möglich, weil beispielsweise kein Individuum seine Handlungen in der Zukunft vorhersehen kann, beziehungsweise weil die Kosten für eine umfassende Informationsbeschaffung in der Regel sehr hoch sind. Selbst unter der Voraussetzung, daß eine vollständige Beschaffung von Informationen möglich wäre, hat der Mensch auf Grund von kognitiven Beschränkungen lediglich eine bedingte Informationsverarbeitungskapazität, daß heißt er muß aus der Fülle der Nachrichten eine Auswahl treffen.

Ebenso ist es möglich, daß der Handelnde seine Aktionen neu bewertet, da seine Präferenzen sich im Laufe der Zeit geändert haben. Diese sind eben nicht fix, sondern können sich im Lichte einer getroffenen Entscheidung durchaus wandeln.

Aus den angeführten Gründen unterliegt das Handeln der Akteure der Unsicherheit bei der Wahl der Alternativen. Deshalb wird in den Modellen des rationalistischen Institutionalismus nicht mehr von dem absoluten Prinzip der Nutzenmaximierung ausgegangen, sondern die Suche nach befriedigenden Lösungen in den Mittelpunkt des Interesses gestellt (Windhoff-Héritier, 1989: 4).

Durch diese Ungewißheit, Informationsüberlastung und der deswegen nötigen aufwendigen Kontrolle von Vereinbarungen entstehen Transaktionskosten. Diese werden mittels Institutionen gesenkt und so Transaktionen möglich gemacht, wenn ihr Nutzen größer ist als ihre Kosten (Rieger/König, 1997: 15).

In dem Konzept des rationalen Akteurs ist ein weiteres Kriterium, das den rationalistischen Neo-Institutionalismus charakterisiert, die Annahme der strategischen Interdependenz der Handelnden. Die Umwelt eines Individuums wird zu einem großen Teil aus den anderen Akteuren und deren Handlungen gebildet. Deshalb verhalten sich die Akteure für rationalistische Institutionalisten nicht autonom, sondern interdependent. Sie gehen dabei von der Auffassung aus, daß Akteure strategisch reagieren und ihre Strategien und Überzeugungen an den angenommenen Aktionen der anderen Spieler ausrichten (Aspinwall/Schneider, 1998: 6). Die Erwartungen über die möglichen Handlungen der anderen Akteure werden von einem Individuum dabei in seine Kalkulation und Kosten-Nutzen-Abwägung miteinbezogen (Hall/Taylor, 1996: 945). Der einzelne Akteur kann aus diesen strategischen Überlegungen heraus auf kurzfristige Vorteile verzichten, wenn er auf längere Sicht einen größeren Nutzen von seinen Handlungen erzielen kann (Windhoff-Héritier, 1989: 5). Dies gilt entsprechend für die Entstehung von Institutionen, die auch dann akzeptiert werden, wenn sie momentanen Nachteile für einen Akteur bedeuten, er aber der Ansicht ist, langfristig von ihrer Existenz zu profitieren.

Für den rationalistischen Institutionalismus determinieren Institutionen die Präferenzen von Akteuren nicht, aber sie beeinflussen die individuelle und

kollektive Wahl der möglichen Optionen (Immergut, 1998: 13). Daher sind politische Institutionen Handlungsrestriktionen des rationalen Akteurs (Windhoff-Héritier, 1989: 13). Institutionen werden als Regeln der Bekenntnis („rules for use“), z.B. Regeln, die Verfahren enthalten, an denen festgehalten wird, und als Regeln in Gebrauch („rules in use“), z.B. die aktuelle Anwendung durch den Akteur, gesehen. Die Regeln „for use“ definieren dabei den Handlungsrahmen für die Akteure (Keman, 1997: 15f). Nach Frey (1997:1) können Institutionen weiter in drei Typen, Entscheidungssysteme, formelle und informelle Regeln und Organisationen, unterschieden werden.

Wie aus der Definition von Institutionen bereits hervorgeht, sind Regeln für Institutionen von besonderer Bedeutung. Dies gilt ebenso in Bezug auf die Machtverteilung von Akteuren innerhalb der Institutionen. Institutionen grenzen wie oben beschrieben die Handlungen der Akteure ein. Ähnlich einem ersten Filter reduzieren Institutionen durch ihre Beschränkungen die potentiellen Handlungsoptionen eines Akteurs. In einem zweiten Filterprozeß wählt der Akteur nach rationalen Gesichtspunkten eine der übrig gebliebenen Möglichkeiten aus (Windhoff-Héritier, 1989: 13)⁸.

Die Regeln der Institutionen bestimmen somit, wessen Interessen im Entscheidungsprozeß in welcher Art und Weise eingebracht werden können und damit die Machtverteilung innerhalb der Institutionen. Das Ergebnis wird dadurch nicht von vorne herein determiniert, da die Akteure eine unterschiedliche Befähigung zu strategischem Handeln haben.

„Nicht jede Spielerin ist gleichermaßen geschickt, mit Drohungen und Versprechungen den Integrationsprozeß in die von ihm gewünschte Richtung zu zwingen.“ (Schneider, 1997: 166)

⁸ Die Charakterisierung von Institutionen durch Windhoff-Héritier bezieht sich auf das Zweifilter-Modell von Jon Elster.

Institutionen können ein „struktur-induziertes Equilibrium“ hervorbringen, in dem sie das Abstimmungsverhalten und die Veto-Macht von verschiedenen Akteuren in dem Entscheidungsprozeß strukturieren und weil sie einige Präferenzen von Akteuren möglich machen und andere nicht (Pollack, 1997: 100). Ohne institutionelle Regeln kann es kein Gleichgewicht im Entscheidungsprozeß geben, da immer wieder neue Mehrheiten oder Koalitionen zu Alternativvorschlägen gefunden werden können, denn die Möglichkeit, daß der Status Quo geändert wird, ist das charakteristische Merkmal von Politik (Shepsle, 1986: 51). Für die tatsächliche Effektivität dieser institutionellen Regeln sind zudem die Präferenzen der Akteure bezüglich der Beibehaltung beziehungsweise der Veränderung der augenblicklichen Ordnung, des Status Quo, relevant (Kaiser, 1996: 21).

Die Bevorzugung einer Regelung gegenüber dem Status Quo entscheidet über die Zustimmung zu oder die Ablehnung von einer Entscheidung. Dabei ist es möglich, daß ein Akteur sich indifferent verhält, da beide Alternativen für ihn den gleichen Nutzen versprechen. Es existiert nicht nur innerhalb von Akteuren eine Präferenzordnung, wie das Konzept des Nutzenmaximierers postuliert, sondern es ist ebenso möglich, die Präferenzen von mehreren Akteuren in einer Reihenfolge darzustellen.

Die Interessen von Akteuren innerhalb von Institutionen lassen sich in Präferenzmodellen beschreiben. In der Regel werden diese auf ein- oder zweidimensionale Entscheidungsräume angewandt. Die Präferenzen lassen sich in diesen räumlichen Modellen als Idealpunkte veranschaulichen. Der Nutzen, den eine Entscheidung für einen Akteur hat, nimmt proportional mit der Distanz zu diesen Punkten ab. Die Anzahl der Optionen, die ein Akteur als gleichwertig betrachtet, da sie ihm den gleichen Nutzen stiften, beschreiben eine Indifferenzkurve. Diese wird durch Ellipsen oder Kreise mit den Idealpunkten als Zentren gebildet. Somit veranschaulichen Indifferenzkurven, die den Status Quo tangieren, die Politiken, die ein Akteur als gleichwertig mit der momentanen Situati-

on einstuft. Alternative Entscheidungen, die innerhalb dieser Kurve liegen, stellen den Akteur besser.

In der Graphik 2.1 ist beispielhaft eine derartige Präferenzordnung dargestellt. Hier haben sieben Akteure, die die Idealpunkte Eins bis Sieben haben, verschiedene Interessen über die Ausgestaltung des Fortgangs der Integration. Diese werden in einer Reihe dargestellt, wobei die Abstände zwischen den einzelnen Idealpunkten lediglich charakterisieren sollen, daß die Intensität der Präferenzen unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann. Die Kreise um die Idealpunkte der Akteure Eins und Vier zeigen exemplarisch die Indifferenzbereiche, die selbstverständlich auch alle anderen Akteure aufweisen. Dabei wird deutlich, daß je näher der Idealpunkt bei dem Status Quo ist, die Anzahl der Alternativen, die den Akteur mit diesem gleich oder besser stellt, geringer wird.

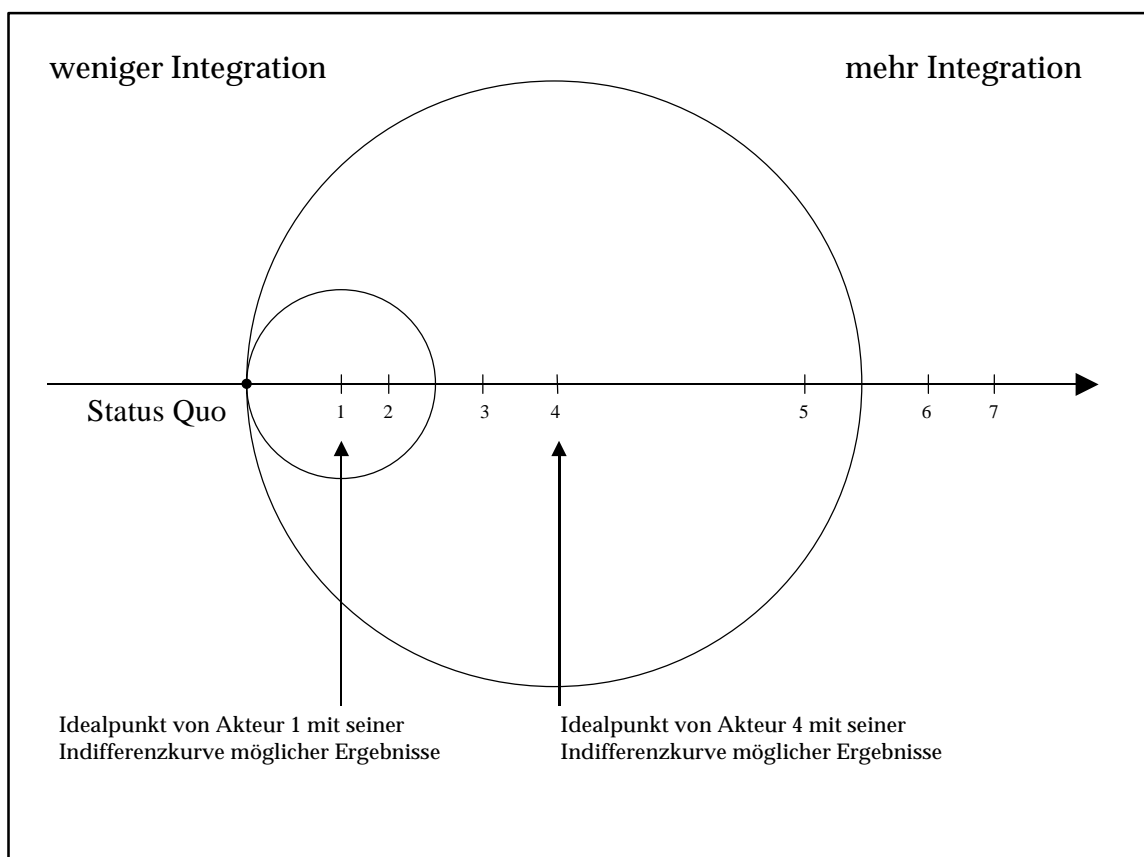


Abb. 2.1: Die Präferenzanordnung von Akteuren bezüglich des Status Quo
eigene Darstellung

Wenn man einen zweidimensionalen Politikraum annimmt, dann ist das Ergebnis abhängig von der Lage der Idealpunkte und des Status Quo. Die Punkte, die zu einer Entscheidung führen können, da sie von allen Akteuren bevorzugt werden, liegen innerhalb der Schnittmenge von allen Indifferenzbereichen, dem mögliche Winset (Schneider; 1995: 75). Wiederum ist hier die Nähe zum Status Quo entscheidend für die Größe des Winsets.

Das beschriebene Akteurskonzept wurde von den Wirtschaftswissenschaftlern wie von den Institutionalisten entwickelt, um Handlungen von Individuen zu analysieren. Da aber in der Erforschung der europäischen Integration der rationalistische Institutionalismus ebenso das Zusammenwirken von Institutionen untersucht und diese wie individuelle Akteure behandelt, muß dieses Konzept auf kollektive Akteure anwendbar sein. Damit ergibt sich das Problem der Aggregation der Vorstellungen von individuellen Akteuren zu einheitlichen Handlungseinheiten. Auf der europäischen Ebene betrifft dies in erster Linie drei kollektiven Akteure: Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission und Europäisches Parlament. Für alle drei Organe, die durch verschiedene Mechanismen zur Bündelung ihrer Präferenzen kommen, kann diese Annahme mit unterschiedlicher Intensität bestätigt werden (König/Bräuninger, 1997: 275 f).

Die Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß hängen nicht nur von den Präferenzen der Akteure, sondern außerdem von dem Modus ab, nachdem eine Entscheidung getroffen wird. Dieser Modus regelt, welcher Akteur den ausschlaggebenden Einfluß auf die Wahl der Alternative hat. So kann es zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, wenn dieselben Alternativen entweder nach dem Einstimmigkeits- oder dem Mehrheitsprinzip getroffen werden.

Wenn man vom Prinzip der Einstimmigkeit ausgeht, kann es kein Ergebnis geben, das einen Akteur schlechter stellt als der Status Quo, da dieser Akteur un-

ter diesem Modus den Entwurf einer neuen Regelung ablehnen würde, die damit gescheitert wäre (Shepsle, 1986: 73).

Die Abstimmungsprinzipien haben ebenfalls Auswirkung auf die Regeln, die in einer weitreichenden Art und Weise die Präferenzen der Akteure strukturieren. Diese Regeln sind die Möglichkeit, die Agenda⁹ zu bestimmen und ein Veto gegen eine Entscheidung einzulegen.

2.2.4.2 Agenda-Setting¹⁰ Macht

Politik kann nur dann gestaltet werden, wenn der Bereich, der geregelt werden soll, als Erstes auf die Agenda einer Institution gesetzt wird (Peters, 1996: 61). Ein Akteur, der die Möglichkeit hat, die Tagesordnung zu beeinflussen beziehungsweise zu bestimmen, kann deshalb seine Präferenzen stärker zu Geltung bringen, als die anderen Akteure. Er hat dann die Macht, die Agenda zu bestimmen, wenn sein Einfluß innerhalb eines festgefügtten Rahmens dazu führt, daß die Tagesordnung in einem Gremium von ihm dominiert wird (Schneider 1997: 166).

Dies bedeutet, daß diejenigen, die die Agenda kontrollieren, ihre Macht dazu nutzen können, um zu bestimmen, in welchen Bereichen Entscheidungen getroffen werden, und sie damit das Ergebnis von Beginn an nach ihren Wünschen beeinflussen. Die Festlegung der Tagesordnung kann wie ein impliziertes Veto betrachtet werden, da gewisse Bereiche von vornherein ausgeklammert werden können (Peters, 1996:61).

⁹ Eine Agenda oder Tagesordnung enthält nicht nur die Themenbereiche über die abgestimmt werden soll, sondern auch Regelungen, die im Detail festgelegt werden, wie beispielsweise Änderungen an Richtlinienentwürfen.

¹⁰ Für den Begriff Agenda-Setting gibt es keine elegante deutsche Übersetzung, weshalb er hier in dieser Form verwendet wird. Dies gilt ebenfalls für den Begriff Agenda-Setter.

Die Möglichkeit, die Tagesordnung zu bestimmen, beinhaltet auch gerade etwas, das dem Agenda-Setter nicht opportun erscheint, nicht zu behandeln (Peters, 1996:63).

„Politik ist zu 90 Prozent der Versuch, unsinnige Entscheidungen, die Andere durchsetzen wollen, zu verhindern“ (Interviewpartner 02).

Die Agenda-Setting Macht eines Akteurs hängt von mehreren Variablen ab, besonders von den institutionellen Regeln, die bestimmen, wer eine Initiative ergreifen kann (Pollack, 1997:121). Im Fall des Entscheidungsprozesses der Europäischen Union variiert die Agenda-Setting Macht mit den Abstimmungsregeln der einzelnen Politikfelder (Pollack, 1997:122). Das Agenda-Setting System der Europäischen Union unterscheidet sich dabei von denen der nationalen Ebene (Peters, 1996:62). Der Einfluß des Agenda-Setters ist am Größten, wenn es für die Legislative nur die Möglichkeit gibt, die Tagesordnung anzunehmen statt abzulehnen oder eine Annahme einfacher ist. Bei den Entscheidungsregeln wird dabei zwischen einer geschlossenen und einer offenen Variante unterschieden.

Von einer geschlossenen Entscheidungsregel ist die Rede, wenn der Vorschlag des Agenda-Setters von dem entscheidenden Gremium nicht geändert werden beziehungsweise die Regelung nur angenommen oder abgelehnt werden kann (Schneider, 1995: 63). Der Akteur, der den Vorschlag macht, besitzt die Agenda-Setting Macht.

Ein Agenda-Setter verliert seine Macht unter der offenen Entscheidungsregel, da bei dieser Regel sein Vorschlag anschließend von dem Organ abgeändert werden kann, das die Entscheidung fällt (Tsebelis, 1994: 84).

Eine dritte Variante ergibt sich für den Fall, daß der Vorschlag des Akteurs geändert werden kann, die Entscheidung aber sehr kostenintensiv oder schwierig ist. Dies gilt ebenfalls, wenn die Legislative „ungeduldig“ ist und eine Regelung

so bald als möglich verabschieden möchte. Tsebelis (1994: 83 f) nennt diese Variante eine bedingte Agenda-Setting Macht.

Da in der Regel die entscheidenden Organe über den Entwurf des Agenda-Setters abstimmen müssen, kann dieser seinen Vorschlag nicht völlig frei wählen. Die Agenda ist demnach so zu gestalten, daß die durch die institutionellen Bedingungen geforderte Mehrheit mit der neuen Regelung besser gestellt wird als bei dem geltenden Status Quo.

Die Abstimmungsregeln bestimmen, welcher Vorschlag des Agenda-Setters die benötigte Mehrheit erhalten kann. Wie in der Graphik 2.2 exemplarisch dargestellt wird, unterscheiden sich die Ergebnisse bei einer Abstimmung mit einfacher Mehrheit von denjenigen, die mit Einstimmigkeit entschieden werden. In der Graphik streben alle Akteure eine Veränderung des Status Quo an; ihre Präferenzen beziehungsweise Idealpunkte unterscheiden sich in ihrer Intensität. Bei einer Abstimmung über den Fortgang der Integration, kann jeder der Akteure ein Veto einlegen.

Kommt die Einstimmigkeitsregel zum Tragen muß jeder einzelne Akteur zustimmen, da ansonsten der Status Quo bestehen bleibt. Deshalb ist die Position des Akteurs Eins, der für den geringsten Integrationsfortschritt ist, diejenige, die zu berücksichtigen ist (Schneider, 64: 1995). Der Agenda-Setter, der Akteur Sieben, kann nun eine Regelung vorschlagen, die größere Integration vorsieht, aber den gleichen Nutzen für den Akteur Eins hat, wie der Status Quo. In dem Beispiel der Graphik wäre dies der Punkt A, der genauso weit vom Idealpunkt entfernt ist, wie die bisherige Regelung.

Wird nach der Regel der einfachen Mehrheit abgestimmt, ist nicht mehr der Akteur, der am wenigsten Integration möchte, der Entscheidende, sondern derjenige, der ausschlaggebend dem Agenda-Setter zur Mehrheit verhilft. In dem obigen Beispiel ist dies der Akteur Vier. Schlägt der Agenda-Setter nun den Punkt B vor, wird dieser die Zustimmung erhalten, da der Akteur Vier in seiner Nutzenfunktion hier genauso gestellt wird, wie vor der Entscheidung.

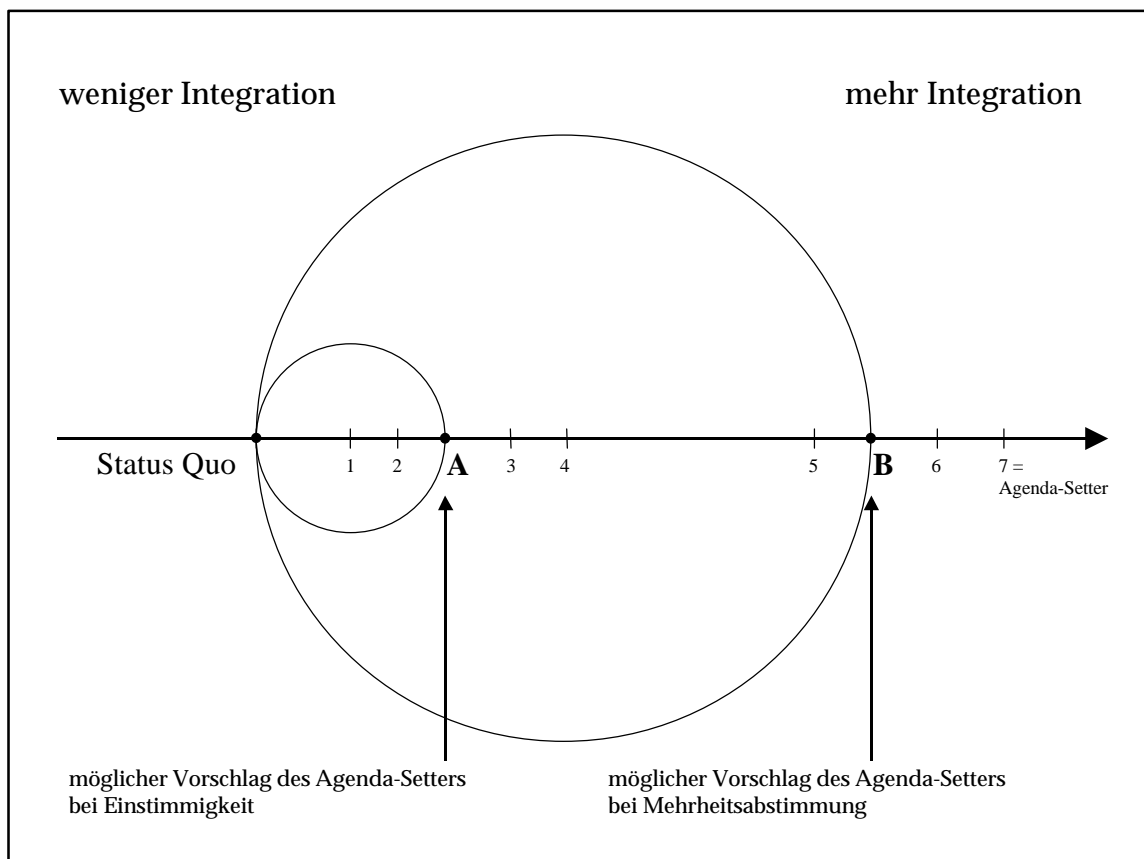


Abb. 2.2: Agenda-Setting in einen eindimensionalen Politikraum

2.2.4.3 Veto-Macht

Ein Akteur hat dann eine Veto-Macht, wenn er mit einer negativen Entscheidung die Beibehaltung des bisherigen Status Quo erzwingen kann. Er hat diese Macht, wenn die Abstimmungsregeln seine Zustimmung erforderlich machen, das heißt er kann in seiner Entscheidung nicht überstimmt werden. Ein Veto wird ein Akteur nur dann einsetzen, wenn er den Status Quo der neuen Regelung vorzieht. Ansonsten wird er in den Verhandlungen mit den anderen Akteuren seine Glaubwürdigkeit verlieren, die er für eine starke Verhandlungsposition braucht. Die Möglichkeit des Einsatzes eines Vetos nimmt mit der Anzahl der Akteure zu, deshalb verringert sich die Wahrscheinlichkeit für eine Änderung der Politik mit der Anzahl der Veto-Spieler (Schneider 1995: 63).

3 Die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union

Die Europäische Union kennt bei der Entscheidungsfindung mehrere Verfahren, deren Anwendungsbereich in den Verträgen für jeden Politikbereich festgelegt ist und die sich erheblich von einander unterscheiden. Dies gilt in erster Linie für die unterschiedlichen Mehrheiten im Rat der Union sowie für die Beteiligung des Europäischen Parlamentes, nach der die Verfahren im allgemeinen Sprachgebrauch benannt werden. Wird im Rat eine qualifizierte Mehrheit gefordert, bedeutet dies, daß die Stimmen entsprechend der Staatengröße gewichtet werden; die Mehrheit ist in diesem Fall bei 62 von 87 Stimmen erreicht. Gemeinsam ist allen Verfahren, daß die europäische Kommission das alleinige Vorschlagsrecht hat, sie kann vom Rat der Union und seit Maastricht vom Europäischen Parlament lediglich aufgefordert werden, eine Initiative zu ergreifen.

3.1 Das Verfahren der Konsultation

Das Konsultationsverfahren wurde in den Römischen Verträgen im Jahre 1957 als das Regelverfahren festgelegt, es ist damit das älteste und das einfachste (Crombez, 1997: 98). Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission und der Stellungnahme des Europäischen Parlamentes sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses entscheidet der Rat einstimmig über die Rechtsvorschrift. Die Stellungnahme ist hierbei nicht bindend, sie muß allerdings vor der Entscheidungsfindung ergangen sein.¹¹

3.2 Das Haushaltsverfahren

Das Haushaltsverfahren geht in seiner heutigen Form auf die Vereinbarung der europäischen Institutionen von 1975 zurück. Die einzelnen Haushaltstitel werden nach obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben unterschieden,

¹¹ Vergleiche mit dem Isoglucose-Urteil des EuGH von 1980.

was für die Einbeziehung des Europäischen Parlamentes relevant ist. Da dieses Verfahren ausschließlich für die Erstellung des Haushaltes Berücksichtigung findet, soll es hier nicht näher beschrieben werden.

3.3 Das Verfahren der Zustimmung

Für den Bereich von künftigen Beitritten zur Europäischen Union und von Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte aus dem Jahr 1987 das Zustimmungsverfahren eingeführt. Der Verfahrensablauf ist nicht ausdrücklich geregelt, und die Beteiligung des Europäischen Parlamentes beschränkt sich auf den Akt der Zustimmung oder der Verweigerung, der für diese Regelung endgültig ist (Suski, 1996: 165).

3.4 Das Verfahren der Zusammenarbeit

Ebenfalls mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde das Verfahren der Zusammenarbeit oder Kooperationsverfahren eingeführt, das auf im Vertrag festgelegte Bereiche begrenzt ist. Das mehrstufige Verfahren läuft nach folgendem Muster ab:

Die Kommission legt einen Vorschlag für eine Richtlinie oder eine Verordnung vor. Nach der Stellungnahme des Europäischen Parlamentes legt der Rat der Union mit der, oben beschriebenen, qualifizierten Mehrheit einen gemeinsamen Standpunkt fest.

Das Parlament hat danach innerhalb einer dreimonatigen Frist drei Möglichkeiten. Zum Ersten kann es den Entwurf annehmen oder sich nicht dazu äußern. In diesem Fall erläßt der Ministerrat den Rechtsakt wiederum mit qualifizierter Mehrheit. Zweitens kann das EP den Vorschlag ablehnen, auch dann kann der Rat den Rechtsakt annehmen, in diesem Fall allerdings nur mit Einstimmigkeit. Die dritte Alternative für das Parlament ist, an dem gemeinsamen

Standpunkt Änderungen vorzuschlagen, die anschließend von der Kommission geprüft werden. Sie kann diese übernehmen, ablehnen oder modifizieren.

Der Rat der Union entscheidet danach abschließend über den Vorschlag der Europäischen Kommission. Wenn er den modifizierten Entwurf annimmt, kann er mit der qualifizierten Mehrheit entscheiden. Wenn der Vorschlag der Kommission verändert wird, entweder durch Vorschläge des Europäischen Parlamentes, die die Kommission nicht übernommen hat, oder durch eigene, so ist für eine Entscheidung Einstimmigkeit notwendig.¹²

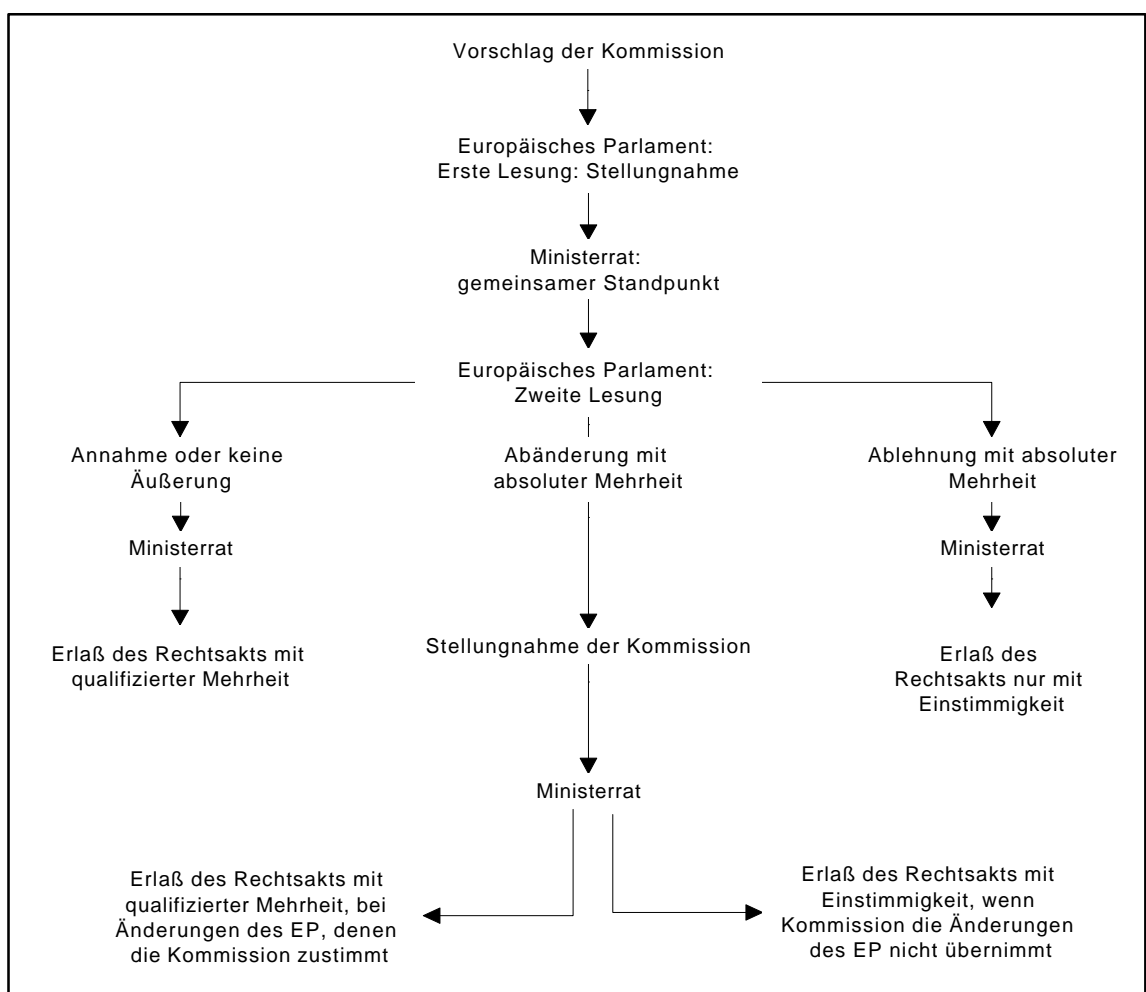


Abb. 3.1: Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 189c)

eigene Darstellung

¹² Zum kompletten Verfahren Schömberger (1994: 47 – 49) und Jakobs/Corbett/Shackelton (1995: 197ff.)

3.5 Das Verfahren der Mitentscheidung¹³

Das Kodezisionsverfahren, wie dieses Verfahren auch genannt wird, wurde im Vertrag über die Europäische Union als Weiterentwicklung des Verfahrens der Zusammenarbeit eingefügt. Die ersten Lesungen sind bei beiden Verfahren identisch.

Wenn das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung den gemeinsamen Standpunkt des Rates ablehnt, wird bei dem Mitentscheidungsverfahren ein Vermittlungsausschuß einberufen, in dem der Ministerrat seine Position näher darlegen kann, um eine Einigung herbeizuführen. Sollten die Mehrheit aller Abgeordneten danach erneut ein negatives Votum abgeben, so ist der Rechtsakt endgültig gescheitert.

Für den Fall, daß das Europäische Parlament Änderungen am gemeinsamen Standpunkt vorschlägt, hat die Kommission auch hier die Möglichkeit, ihren Vorschlag zu modifizieren. Wie im Verfahren der Zusammenarbeit verabschiedet der Rat den Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit, wenn er keine weiteren Veränderungen vornimmt. Andernfalls benötigt er eine einstimmige Entscheidung oder er beruft den mit dem Kodezisionsverfahren eingeführten Vermittlungsausschuß ein.

Der Vermittlungsausschuß, der sich paritätisch aus Vertretern des Rates der Union und des Europäischen Parlamentes zusammensetzt, soll zur Einigung der beiden Organe führen und einen gemeinsamen Entwurf vorschlagen. Die Europäische Kommission ist in diesem Gremium nur beratend tätig (Suski, 1996: 174).

Wenn es zu einem Kompromiß zwischen Rat und Parlament kommt, müssen beide Organe dieser Vereinbarung zustimmen, damit der Entwurf verabschiedet werden kann. Kommt es zu keiner Annäherung, bestätigt der Rat seinen früheren gemeinsamen Standpunkt, den er um Änderungsvorschläge des EP

¹³ im offiziellen Sprachgebrauch lautet der Name: Verfahren nach Art. 189b

ergänzen kann. Das darauffolgende Votum des Europäischen Parlamentes entscheidet über das Zustandekommen des Rechtsaktes.¹⁴

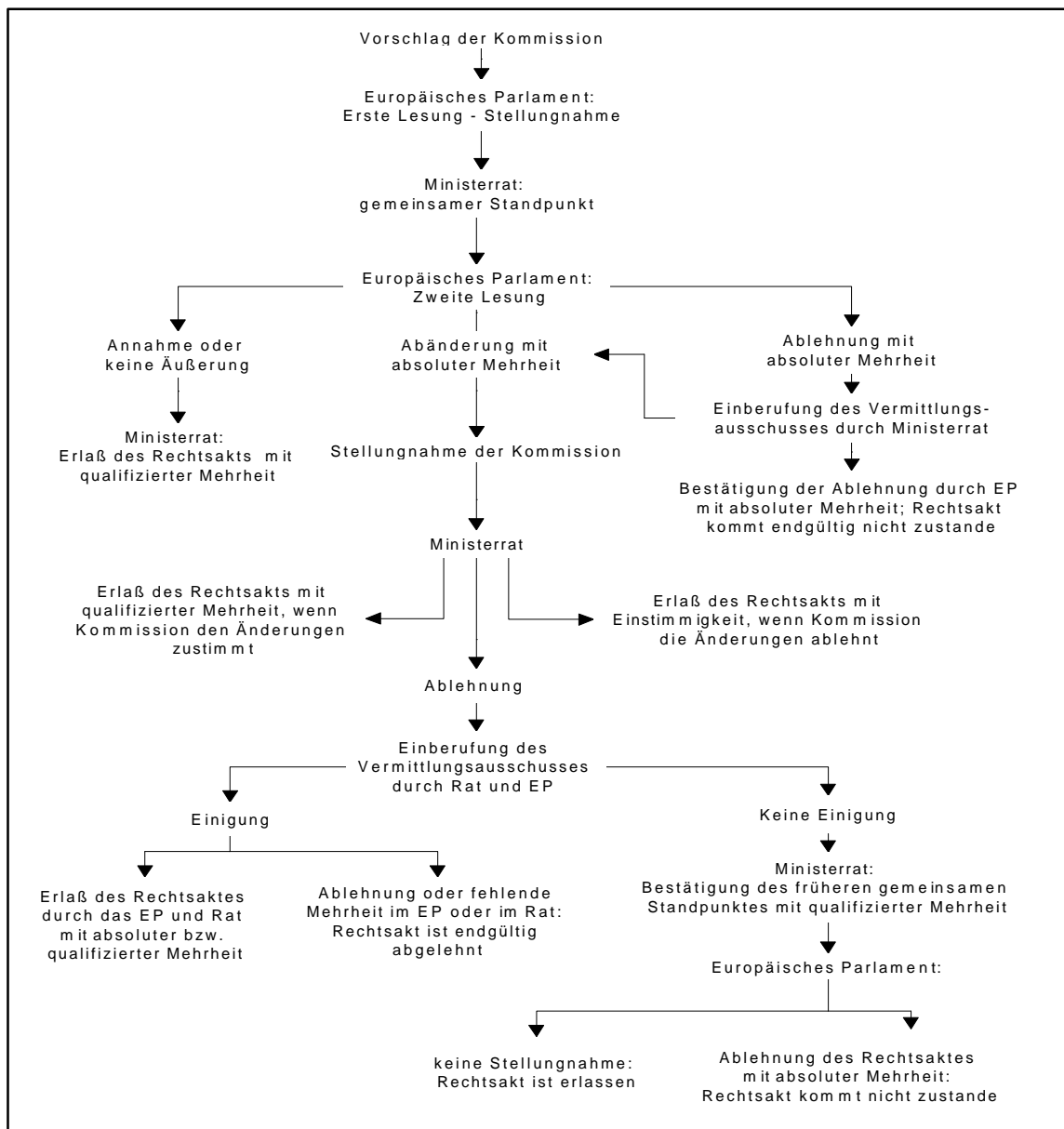


Abb. 3.2: Das Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189b)

eigene Darstellung

¹⁴ zum kompletten Verfahren ebenfalls Jakobs/Corbett/Shackelton (1995: 199 ff.)

4. Die Modellierung der Entscheidungsfindung

4.1 Darstellung

Die rationalistischen InstitutionalistInnen versuchen mit den Entscheidungsverfahren, die in den Verträgen¹⁵ geregelt sind, den Fortschritt der europäischen Integration und die Ausgestaltung des Verhältnisses der europäischen Institutionen zu erklären. Dabei verwenden sie, wie in Kapitel 2 beschrieben, in der Regel räumliche Präferenzmodelle, mit denen sich die Wirkungen der verschiedenen Optionen erfassen lassen (Schneider, 1997: 168). Diese Modelle sollen die Machtverteilung und den unterschiedlichen Einfluß der Institutionen abbilden und damit generelle Aussagen über den Politikprozeß ermöglichen.

Da sich institutionelle Regeln auf die Entscheidungen der Akteure auswirken, beschränken die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren auf die Möglichkeiten der Akteure, wie sie ihre Präferenzen in den Politikprozeß einbringen können. Für die verschiedenen Autoren stellt sich die Frage, welches Ergebnis mit welchem Verfahren zustande kommt und welcher Akteur seine Vorstellungen durchsetzen konnte.

Die Hauptakteure im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union sind der Rat der Union, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, die agieren, wie es in den Verträgen festgelegt ist, um gemeinsame Gesetze zu erlassen (Steunenberg, 1997: 207). Die Balance der legislativen Macht zwischen dem Ministerrat, der Kommission und dem Parlament variiert in der Europäischen Union mit dem Entscheidungsverfahren, das angewandt wird (Garrett/Tsebelis, 1996: 279). Die Verfahren stellen die Organe einander nicht gleich. So wird implizit in allen Modellen davon ausgegangen, daß der Rat grundsätzlich für die Verabschiedung einer Regelung zuständig ist.

Durch die Verfahren, die durch die Änderungen der Verträge hinzugefügt wurden, haben sich die institutionellen Strukturen insgesamt verändert. Dabei gibt es unterschiedliche Ausprägungen, wie den Einsatz von potentieller Agen-

¹⁵ Die Rede ist von den Verträgen, auf die Europäische Union gegründet ist

da-Setting Macht und die Möglichkeit eines Vetos. Es wird untersucht wie diese verschiedenen Entscheidungsfindungsprozesse sich auf das Ergebnis der Gesetzgebung der Europäischen Union auswirken (Steunenberg, 1994: 643).

Die Modelle dreier rationalistischen Institutionalisten, Christophe Crombez, George Tsebelis und Peter Moser, sollen in diesem Kapitel beschrieben werden. Die verschiedenen Autoren dieser Modelle kommen dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen. In erster Linie betrifft dies die Annahmen über die Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes.

Die grundlegende Gemeinsamkeit der verschiedenen Modelle ist, daß alle die Machtverteilung innerhalb des Institutionengefüges und deren Auswirkung auf die europäische Integration untersuchen. Alle Autoren gehen davon aus, daß die Agenda-Setting Macht dabei die zentrale Rolle spielt, mit der ein Akteur seine Präferenzen in eine neue Regelung verankern kann. Ein potentielles Veto-Recht hat die Funktion, die anderen Akteure daran zu hindern, eine Regelung zu verabschieden, für die eine stärker präferierte möglich ist.

4.1.1 Das Modell von Christophe Crombez

Der Ansatz von Christophe Crombez untersucht vor allem die Möglichkeiten der Europäischen Kommission als Agenda-Setting Macht und die Bedingungen, die die Entwürfe aufweisen müssen, um in den einzelnen Verfahren eine Entscheidung herbeizuführen, die möglichst nahe an ihrem Idealpunkt liegt. Crombez analysiert für jedes Verfahren die Politiken der Kommission, die angenommen werden können, und charakterisiert das Gleichgewicht der Politik der Europäischen Union als eine Funktion der Idealpunkte der Akteure und des Status Quo (Crombez, 1996: 201). Dieses hängt von den exogenen Präferenzen der Kommission, des Europäischen Parlamentes und des Rates der Union ab (Crombez, 1997b: 63). Es besteht aus den Strategien der Akteure, die festlegen,

welche Handlungen sie in den entsprechenden Phasen der Verfahren wählen (Crombez, 1997a: 102).

Durch die institutionellen Anforderungen der Verfahren und der Heterogenität der Präferenzen, die bestimmend für das Handeln der Akteure sind, wird die Möglichkeit eröffnet, daß es zu keiner Entscheidung im Politikprozeß kommt. Dies und der Einfluß der Kommission sind zentrale Faktoren, die in allen Verfahren für das Gleichgewicht der Politik der Europäischen Union von Bedeutung sind (Crombez, 1996: 201).

Die Idealpunkte der einzelnen Akteure können innerhalb eines Modells in einer Rangfolge angeordnet werden, wobei ein Akteur bei der Auswahl von Alternativen den Punkt bevorzugt, der näher an seinem Idealpunkt ist (Crombez, 1996: 203). Die Akteure, die einen eingebrachten Vorschlag mit dem Status Quo vergleichen, präferieren somit die Punkte stärker, die durch eine größere Nähe zu ihrem eigenen Idealpunkt gekennzeichnet sind (Crombez, 1997a: 101). Die Macht und den Einfluß einer Institution kann man in Folge dessen daran erkennen, wie nah die verabschiedete Politik ihrem Idealpunkt kommt (Crombez, 1997a: 112). Die Agenda-Setting Macht der Europäischen Kommission hängt von der Lage der Idealpunkte der Akteure und der Lage des Status Quo ab, denn diese beiden Faktoren legen fest, ob überhaupt eine Entscheidung zustande kommen kann (Crombez, 1996: 210).

In seinen Modellen vereinfacht Crombez die komplexe Realität, indem er von den Mitgliedern im Rat der Union nur diejenigen betrachtet, die unter der Einstimmigkeitsregel und der Regel der qualifizierten Mehrheit von zentraler Bedeutung sind (Crombez, 1996: 203). Um den Status Quo zu verändern, ist nicht der Staat entscheidend, der als Medianwähler den Rat in zwei Hälften teilt. Die Entscheidung ist abhängig von der Abstimmungsregel mit der sie getroffen wird. Um eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen, sind 62 von 87 Stimmen notwendig. Deshalb ist hier der Staat mit der 62. Stimme derjenige, der den Ausschlag für die qualifizierte Mehrheit gibt. Bei einer Einstimmigkeitsregel würde eine Veränderung des Status Quo die Zustimmung aller Mitgliedsstaat-

ten benötigen. Aus diesem Grund ist der Staat, der am wenigsten integrationsfreundlich ist, bei einer Regelung, die eine stärkere Integration anstrebt, der ausschlaggebende (Crombez, 1997a: 101).

Der Rat kann nicht als einheitlicher Akteur gesehen werden, da er nicht mit einfacher Mehrheit abstimmt, sondern die qualifizierte Mehrheit und in einigen Fällen Einstimmigkeit erforderlich ist. Weil die Stimmen verschieden gewichtet werden, können im Rat unterschiedliche Präferenzpunkte gewählt werden. Im Gegensatz dazu können Europäisches Parlament und Kommission als einheitliche Akteure behandelt werden, mit Idealpunkten, die gleichbedeutend mit denjenigen der Medianwähler sind (Crombez, 1996: 203).

Crombez geht in seinen Modellen von einem eindimensionalen Politikraum aus (Crombez, 1996: 202), da alle Dimensionen auf eine relevante Ebene reduziert werden können (Crombez, 1997b: 71). Das bedeutet, daß alle alternativen Politiken durch einen Punkt auf einer Linie dargestellt werden können und die Entscheidungsfindung sich als die Auswahl von einem dieser Punkte darstellt. Dies ist realistisch, da die EU keine allgemeine Gesetzgebung kennt und ihre Organe mit darauf abgestimmten Regeln agieren. Darüber hinaus behandeln legislative Vorschläge spezifische politische Felder und nur damit zusammenhängende Änderungsvorschläge werden in Betracht gezogen (Crombez, 1997a: 100). Der Status Quo liegt auf dieser Linie ganz links außen, nahe bei dem Nullpunkt, und eine positive Veränderung bedeutet eine Verschiebung auf der Achse nach rechts (Crombez, 1996: 203).

Das Modell beinhaltet die Annahme der vollständigen und perfekten Information. Dies bedeutet, daß den Akteuren ihre gegenseitigen Präferenzen, die Lage des Status Quo, der Inhalt der vorgeschlagenen Politiken und die in vorangegangenen Phasen des Modells abgelaufenen Handlungen bekannt sind (Crombez, 1997b: 70). Dadurch können sie, während sie ihre Entscheidungen treffen, bereits die Ergebnisse der folgenden Stufe antizipieren und ihre Strategie dar-

auf abstimmen¹⁶. Alle Akteure handeln bei ihrer Entscheidung mit euklidischen Präferenzen, das heißt daß sie versuchen, ihren Nutzen zu maximieren (Crombez, 1996: 201).

Jedes Verfahren beginnt, indem die Kommission einen Vorschlag einreicht und dabei die Politik wählt, die sie am stärksten bevorzugt und die unter Einbeziehung der anderen Institutionen verabschiedet werden kann (Crombez, 1996: 202). Die Anzahl der Vorschläge, die im Rat beziehungsweise vom Europäischen Parlament akzeptiert werden, erhöht sich je weiter der Status Quo von deren Idealpunkten entfernt ist (Crombez, 1996: 203).

Das Verfahren der Zusammenarbeit läuft in seinen ersten Stufen wie das Konsultationsverfahren¹⁷ ab. Die Kommission schlägt eine neue Regelung vor, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit als Gemeinsamen Standpunkt annehmen, beziehungsweise wenn alle Staaten einer Änderung zustimmen, verändern kann. Der Vorschlag der Kommission muß daher, wenn er nicht verändert werden soll, im Winset einer qualifizierten Mehrheit liegen (Crombez, 1996: 214). Die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes ist in dieser Phase¹⁸ vernachlässigbar, da es zwar die Möglichkeit hat, Änderungsvorschläge einzubringen, aber seine Meinung für den Rat nicht bindend ist (Crombez, 1996: 204 f). Der Entwurf muß allerdings dem Parlament zugeleitet werden, bevor er zur Politik der Europäischen Union wird.

¹⁶ Da bei vollständiger Information die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag die für alle Akteure optimale Lösung anbieten würde, modelliert Crombez die Verfahren vom Ende her. Es wurde aber aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den anderen Modellen eine Darstellung in der Reihenfolge der Entscheidung gewählt.

¹⁷ Da in diesem Verfahren dem Europäischen Parlament keine relevanten Einflußmöglichkeiten zugeschrieben wird, soll es hier nicht näher beschrieben werden.

¹⁸ Dies ist gleichbedeutend mit der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes im Verfahren der Zusammenarbeit.

Das Parlament nimmt innerhalb des Verfahrens der Zusammenarbeit den Gemeinsamen Standpunkt in seiner zweiten Lesung an, wenn dieser innerhalb seines Winsets liegt. Für den Fall, daß das Europäische Parlament die vorgeschlagene Regelung ablehnt, benötigt der Rat in seiner Abstimmung anschließend eine einstimmige Entscheidung. Dies ist nur möglich, wenn der Staat, der dem Status Quo am nächsten ist, die neue Regelung demgegenüber präferiert (Crombez, 1996: 227). Das Parlament hat im Verfahren der Zusammenarbeit substantielle Macht, ausschließlich weil es ein Veto-Recht ausüben kann. Dieses Veto kann zwar durch eine einstimmige Entscheidung des Ministerrates verworfen werden, aber es ist unwahrscheinlich, daß nicht ein einziger Mitgliedsstaat ein solches Veto unterstützt (Crombez, 1997a: 99). Die Rolle des Europäischen Parlamentes besteht in der Funktion, daß seine Änderungsvorschläge, die von der Kommission übernommen werden, eine qualifizierte Mehrheit erhalten müssen, während sonstige Änderungen eine einstimmige Entscheidung im Rat benötigen (Crombez, 1996: 218). Ein einziger Verbündeter im Rat kann aufgrund dessen die Verhandlungsposition des Europäischen Parlamentes stärken (Crombez, 1996: 201). Es gibt im Verfahren der Zusammenarbeit zwei minimale Koalitionen, die zur Annahme der Gesetzgebung führen. Entweder müssen die Kommission, das Parlament sowie eine qualifizierte Mehrheit zustimmen oder alle Mitgliedsstaaten eine Regelung verabschieden. Die Zustimmung des Europäischen Parlamentes wird benötigt, wenn nicht alle Staaten den Vorschlag gegenüber dem Status Quo bevorzugen (Crombez, 1996: 215).

Die Möglichkeit, daß es zu keiner Entscheidung beziehungsweise zu einer Ablehnung des Vorschlages kommt, nimmt im Vergleich zum Konsultationsverfahren zu, da diese institutionellen Anforderungen zusammen mit den unterschiedlichen Präferenzen des Parlaments und im Rat, höhere Anforderungen an eventuelle Mehrheiten stellen (Crombez, 1996: 219). Die Europäische Kommission hat im Verfahren der Zusammenarbeit in den Fällen die Agenda-Setting Macht, in denen der Status Quo auf der Modellachse links von dem Idealpunkt des Europäischen Parlamentes beziehungsweise rechts von ihrem eigenen

Idealpunkt liegt (Crombez, 1996: 216 f). Allerdings bedeutet dies nicht, daß in jedem Fall der Idealpunkt der Kommission als Politik der Europäischen Union angenommen wird. Die Europäische Kommission kann aber Änderungsvorschläge des Parlaments ablehnen, und somit haben dessen Vorschläge keinen Einfluß auf das Gleichgewicht der Entscheidung und damit auf das Politikerergebnis (Crombez, 1996: 218).

Ebenso ist das Verfahren der Mitentscheidung bei Crombez durch ein räumliches Modell mit einer Dimension darstellbar (Crombez, 1997a:100). Die Europäische Kommission hat auch in diesem Verfahren das alleinige Vorschlagsrecht für eine Regelung, kann aber von dem Rat der Union und seit dem Vertrag über die Europäische Union von dem Europäischen Parlament aufgefordert werden, eine Initiative zu ergreifen. Sie kann daher nicht ausschließlich darüber befinden, zu welchem Politikfeld eine Regelung erlassen wird¹⁹ (Crombez, 1997a: 104).

Bei ihrem Vorschlag berücksichtigt die Kommission die Positionen, die der Rat und das Parlament einnehmen, und wählt den Punkt aus, der wahrscheinlich angenommen werden kann. Die anderen Organe gehen bei ihren Entscheidungen über Änderungsvorschläge in derselben Art und Weise vor (Crombez, 1997a: 104). Daher wird die Europäische Kommission bei ihrem Vorschlag eine Variante wählen, die möglichst nahe an ihrem eigenen Idealpunkt liegt und die die Zustimmung der anderen Institutionen findet.

Der Rat der Union legt seinen Gemeinsamen Standpunkt fest, indem er über den Kommissionsvorschlag und über Änderungsvorschläge der einzelnen Mitgliedsstaaten abstimmt. Für die Übernahme der Änderungen ist Einstimmigkeit notwendig, während für den Entwurf der Kommission die qualifizierte Mehrheit genügt. Wenn der Rat den Vorschlag der Kommission ablehnt, bleibt der

¹⁹ Crombez spricht von der „gate-keeping“ Macht der Kommission, die diese hat, wenn sie in der Lage ist, Regelungswünsche der anderen Organe abzulehnen.

bisherige Status Quo bestehen und die neue Regelung wird endgültig verworfen (Crombez, 1997a: 102).

Das Europäische Parlament kann im Vermittlungsausschuß einen Text vorschlagen, der dann erfolgreich ist, wenn eine qualifizierte Mehrheit im Rat diesen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bevorzugt. Das Parlament wird diese Möglichkeit nutzen, wenn es in der Lage ist, einen Entwurf erfolgreich vorzuschlagen, den es selbst präferiert (Crombez, 1997b: 75). Das heißt, ein gemeinsamer Text wird nur dann verabschiedet werden, wenn dieser nicht einen Punkt zwischen den Idealpunkten des Europäischen Parlamentes und des Staates, der den Ausschlag für die qualifizierte Mehrheit gibt, einnimmt. In diesem Fall gibt es keine qualifizierte Mehrheit für eine Veränderung der Politik, beziehungsweise die Präferenzen des Europäischen Parlamentes und des Rates weisen in verschiedene Richtungen (Crombez, 1997a: 106).

Die letzten beiden Phasen des Entscheidungsprozesses werden erreicht, wenn das Europäische Parlament und der Rat der Union sich nicht auf einen gemeinsamen Text im Vermittlungsausschuß einigen können (Crombez, 1997a: 104). Hier stimmen das Parlament und der Rat über den Gemeinsamen Standpunkt des Rates ab, zu dem die Europäische Kommission ihre Stellungnahme abgegeben hatte, und vergleichen diesen Vorschlag mit dem bisherigen Status Quo. Der Entwurf wird angenommen, wenn er gleichzeitig innerhalb des Winsets einer qualifizierten Mehrheit des Rates und des Winsets des Europäischen Parlamentes liegt (Crombez, 1997b: 74).

Im Verfahren der Mitentscheidung hat die Europäische Kommission nur dann die Agenda-Setting Macht, wenn der Status Quo zwischen dem Idealpunkt des Europäischen Parlamentes und dem Punkt liegt, der das Parlament gegenüber dem Idealpunkt des für die qualifizierte Mehrheit ausschlaggebenden Staates indifferent werden läßt (Crombez, 1997a: 111). In den anderen Fällen können sich das Europäische Parlament und eine qualifizierte Mehrheit des Rates im Vermittlungsausschuß auf Änderungen einigen.

Das Verfahren der Mitentscheidung ermöglicht dem Parlament einen größeren Einfluß auszuüben, als einen Vorschlag mit einem möglichen Veto abzulehnen. Durch seinen Einfluß auf den Politikprozeß sind Entscheidungen dem Idealpunkt des Parlamentes näher als bei den anderen Verfahren (Crombez, 1997a: 112).

4.1.2 Das Modell von George Tsebelis

George Tsebelis geht in seinem Modell der Entscheidungsfindung der Europäischen Union davon aus, daß nur die letzte Stufe des Entscheidungsprozesses von Bedeutung ist. Er betrachtet deshalb die Entscheidungsverfahren erst ab der zweiten Lesung im Europäischen Parlament und untersucht die Reaktionen, die im Rat der Union und in der Europäischen Kommission stattfinden.

Ein Politikfeld ist für Tsebelis in der Regel mit der Entscheidung, die getroffen wird, abgeschlossen. Er analysiert den Politikprozeß als ein „One-Shot Game“, in dem der letzte Spieler den Vorschlag akzeptiert, den er gegenüber dem bisherigen Status Quo bevorzugt (Garrett/Tsebelis, 1996: 281) und in dem es keine Wiederholung der Auswahl durch die Akteure gibt.

Die Positionen, die das Europäische Parlament und die Europäische Kommission zu den einzelnen Alternativen einnehmen, sind ähnlich (Garrett/Tsebelis, 1996: 280), da beide Institutionen als eher integrationsfreundlich gelten und sie somit gegenüber dem Rat ein gemeinsames Interesse verfolgen.

Im Ministerrat kommen Entscheidungen, die zu einem Gemeinsamen Standpunkt führen, durch die Bildung von Koalitionen der einzelnen Mitgliedsstaaten zustande. In seinem Modell geht Tsebelis von sieben Akteuren im Rat der Union aus, wobei die oftmals entscheidende qualifizierte Mehrheit unter diesen Umständen bei fünf Akteuren gegeben ist. Diese Vereinfachung dient der besseren graphischen Darstellung. Außerdem hat sie keine Einbußen in der Aussagekraft, da das Verhältnis im Falle einer qualifizierten Mehrheit annähernd

dasselbe wie in Realität ist²⁰ (Tsebelis, 1994: 85). Die Aussagen in den Modellen bleiben davon unberührt. Für die Bildung einer qualifizierten Mehrheit von fünf Akteuren aus sieben Mitgliedern des Rates sind prinzipiell mehrere, verschiedene Möglichkeiten denkbar. Allerdings sind nur die drei Koalitionen möglich, in denen die Präferenzen der Akteure miteinander verbundenen sind, da niemand innerhalb dieser Koalitionen ausgeschlossen werden kann (Garrett/Tsebelis, 1996: 279).

Der Status Quo ist in den Modellen, die Tsebelis aufstellt, im Vergleich zu den Akteuren weniger integrationistisch, das bedeutet, daß alle Akteure eine stärkere Integration wünschen, als im Moment gegeben ist. Über den Einfluß, den vor allem das Europäische Parlament hat, kann die Entfernung zu den Positionen der Mitgliedsstaaten entscheidend sein (Tsebelis, 1996: 839).

Der zentrale Punkt für den Einfluß des Parlamentes ist das Konzept der bedingten Agenda-Setting Macht, die diesem im Vergleich zu einem eventuellen Veto ermöglicht, eigene Vorstellungen in die Entwürfe miteinzubringen. Wenn das Parlament eine Agenda-Setting Macht hat, wird es einen Punkt vorschlagen, der möglichst nahe seines eigenen Idealpunktes liegt, aber gerade noch auf der Indifferenzkurve des Rates durch den Status Quo ist. Der Rat wird im Falle, daß er Agenda-Setter ist, genauso verfahren. Für Tsebelis ist die Vorschlagsmacht wichtiger, als ein mögliches Veto einzusetzen (Tsebelis, 1995: 66), da die beiden vorgeschlagenen Punkte sich voneinander unterscheiden. Der Akteur, der den letzten Vorschlag machen kann, hat dadurch einen Vorteil gegenüber demjenigen, der die letzte Entscheidung trifft (Tsebelis, 1997: 37).

²⁰ Vor der Erweiterung der Union 1995 war das Verhältnis der Stimmen bei der qualifizierten Mehrheit 54/76 (= 0,710); in einem Modell mit 7 Akteuren ist dieses Verhältnis annähernd bei fünf erreicht ($5/7 = 0,714$): Nach der EU-Erweiterung änderte sich das Verhältnis auf 62/87 (= 0,713), was der theoretischen Annahme noch näher kommt.

Nachdem im Verfahren der Konsultation dem Parlament keine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit zugesprochen wurde, spielen für den Einfluß des Europäischen Parlamentes die Verfahren, die seit Mitte der Achtziger Jahre neu hinzugefügt wurden, die entscheidende Rolle. Zwischen den Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung bestehen nach Ansicht von Tsebelis große Unterschiede.

Das Europäische Parlament hat im Verfahren der Zusammenarbeit erstmals die Möglichkeit, am Ende des Verfahrens ein Veto gegen einen Vorschlag auszusprechen, der vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen wurde. Der Rat der Union kann dieses Veto daher mit einer einstimmigen Entscheidung wieder überstimmen. Weil das Parlament in der Regel integrationsfreundlicher ist als der Rat, wird es diese Macht nicht einsetzen, da ein Vorschlag von ihm gegenüber dem Status Quo bevorzugt wird. Für Tsebelis ist daher die Möglichkeit des Agenda-Setting aufschlußreicher.

Es gibt im Verfahren der Zusammenarbeit Bedingungen, die es erlauben, daß das Europäische Parlament einen Änderungsvorschlag macht, den der Rat leichter annehmen kann, als ihn abzuändern. Um dieses zu erreichen, muß die Europäische Kommission den Vorschlag in ihren Entwurf übernehmen und diesem muß anschließend eine qualifizierte Mehrheit im Rat zustimmen können. Nur wenn diese Bedingungen gegeben sind, kann das Parlament als Agenda-Setter auftreten, weshalb Tsebelis hier von einer bedingten Agenda-Setting Macht für das Parlament spricht (Tsebelis, 1994: 84).

Der Unterschied zwischen der unkonditionalen und der konditionaler Agenda-Setting Macht ist, daß im ersten Fall der Agenda-Setter lediglich den Status Quo in seine Überlegungen einbeziehen muß, während er im zweiten Fall beachten muß, was der Rat alleine beschließen kann (Tsebelis, 1994: 90). Die Kommission hat einen großen Einfluß, denn ihre Zustimmung zu Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlamentes entscheidet darüber, ob der Rat der Union einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit über diese Entwürfe abstimmen muß.

Als Folge dessen muß der Vorschlag des Parlamentes die Europäische Kommission besser stellen als der Status Quo. Für eine Zustimmung des Rates der Union zu dem Vorschlag ist in diesem Fall die qualifizierte Mehrheit, für eine Abänderung aber die Einstimmigkeit nötig. Da eine einstimmige Entscheidung im Rat in der Regel selten ist, gibt sie den Ausschlag, ob die Änderungen des Parlamentes berücksichtigt werden. Der Rat kann jeden Entwurf, unabhängig davon ob dieser von der Kommission oder von dem Parlament vorgeschlagen wird, mit Einstimmigkeit abändern (Tsebelis, 1996: 840).

Im Falle der Einstimmigkeit wird der Ministerrat sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, der Position des am wenigsten integrationsfreundlichen Staates, einigen. Ein erfolgversprechender Vorschlag des Europäischen Parlamentes muß für die Mitgliedsstaaten deshalb nicht nur im Vergleich zu dem Status Quo besser sein, sondern auch gegenüber dem Punkt, den der Rat der Union mit Einstimmigkeit erzielen könnte (Tsebelis, 1994: 88).

Im eindimensionalen Politikraum wird das Europäische Parlament in diesem Fall den Punkt vorschlagen, der auf der Indifferenzkurve des Staates, der den Ausschlag zu Gunsten einer qualifizierten Mehrheit gibt, am nächsten zum Idealpunkt des Parlamentes liegt. Das Ergebnis ist in Folge dessen immer zwischen der Position des Mitgliedes des Rates, dessen Idealpunkt am nächsten zum Parlament liegt und der Position des Staates, der der entscheidende Koalitionspartner ist (Tsebelis, 1994: 90).

In einem zweidimensionalen Raum kann die Position des am wenigsten integrationsfreundlichen Mitglieds nicht exakt ausgemacht werden (Tsebelis, 1994: 92). In den zweidimensionalen Modellen geht Tsebelis von kreisförmigen Indifferenzkurven aus, bei denen der Akteur zwischen zwei Punkten mit dem gleichen Abstand unentschieden ist. Weiterhin geht er auch hier vereinfachend von sieben Akteuren aus, wobei mit fünf Mitgliedern die qualifizierte Mehrheit gegeben ist. Die Präferenzen, beziehungsweise Idealpunkte der Akteure im Rat, bilden ein Heptagon, dessen Inhalt das Pareto-Optimum bildet. Tsebelis nimmt in diesem Modell weiter an, daß der Status Quo auf der einen Seite des Hepta-

gons liegt und die Idealpunkte der Kommission und des Parlamentes sich auf der Gegenüberliegenden befinden.

Der Rat der Union kann nun alleine, das heißt mit Einstimmigkeit, diejenigen Politikpunkte beschließen, die innerhalb eines Feldes liegen, das durch die Überschneidung aller sieben Indifferenzkurven, die durch den Status Quo führen, gebildet wird. Dieser Bereich entsteht ausschlaggebend durch die Kreise der beiden Staaten, die dem Status Quo am Nächsten liegen (Tsebelis, 1995: 76), da dieses Feld innerhalb der Indifferenz der Anderen ist. Wenn nun eine qualifizierte Mehrheit besser als dieses Feld gestellt werden kann, ist das Europäische Parlament als konditionaler Agenda-Setter in der Lage den Punkt zu wählen, den es innerhalb des Bereiches der qualifizierten Mehrheit am stärksten bevorzugt. Dieser zweite Bereich wird aus der Schnittmenge der Indifferenzkurven um die Idealpunkte dieser fünf Akteure gebildet. Die Kurven müssen den Punkt schneiden, der bei einer einstimmigen Entscheidung gewählt werden würde. Der gewählte Punkt kann auch außerhalb des Pareto-Optimums liegen, wenn der Rat sich nicht einstimmig auf eine Abänderung des Parlamentsvorschlages einigen kann (Tsebelis, 1995: 78). Wenn der Status Quo sehr weit entfernt von der Position der Mitglieder des Rates ist oder innerhalb des Heptagons liegt, so hat weder die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament die Agenda-Setting Macht (Tsebelis, 1996: 839).

Das Verfahren der Mitentscheidung wird von Tsebelis zwiespältig betrachtet. Auf der einen Seite führt es ein eigenständiges Veto-Recht über Gesetzentwürfe für das Europäische Parlament ein, auf der anderen Seite wird auf Grund dessen der politikgestaltende Einfluß, den das Parlament als konditionaler Agenda-Setter hatte, reduziert (Tsebelis, 1997: 30). Das absolute Veto sieht Tsebelis als überbewertet an, da das Europäische Parlament im Gegenzug die Möglichkeit verloren hat, die Agenda des Rates zu beeinflussen (Garrett/Tsebelis, 1996: 291). Ausschließlich für den Fall, daß die Mitglieder des Ministerrates weniger integrationsfreundlich als der Status Quo sind, ist das Veto des Europäischen

Parlamentes in der Lage, eine Veränderung zu verhindern (Tsebelis, 1997: 48). Durch das Verfahren der Mitentscheidung ändern sich für Tsebelis zwei entscheidende Punkte. Zum Ersten verliert die Europäische Kommission an Gewicht, da ihre Agenda-Setting Macht beschnitten wird. Im Verfahren der Zusammenarbeit benötigt das Parlament die Zustimmung der Kommission, um erfolgreich Änderungsvorschläge unterbreiten zu können. Im Verfahren der Mitentscheidung können der Rat der Union und das Europäische Parlament direkt zu einer Übereinkunft kommen (Tsebelis, 1997: 47), ohne daß die Kommission berücksichtigt werden muß.

Zweitens werden die Rollen des Parlaments und des Rates der Union als Agenda-Setter im Vergleich zum Verfahren der Zusammenarbeit getauscht. Wenn der neu geschaffene Vermittlungsausschuß sich in der Phase der Entscheidung nicht auf einen gemeinsamen Text einigen kann, fällt das Vorschlagsrecht an den Rat zurück²¹. Dieser Ausschuß wird einberufen, wenn Uneinigkeit über einen einzigen Änderungsvorschlag des Parlamentes besteht (Tsebelis, 1997: 34).

Für den Fall, daß es zu keiner Einigung im Vermittlungsausschuß kommt, kann der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt wiedervorlegen und diesen gegebenenfalls um die Vorschläge des Parlaments erweitern. Da er die Änderungen des Parlamentes wiederum abändern kann, hat der Ministerrat die Wahl aus unbestimmt vielen Möglichkeiten (Tsebelis, 1997: 43). In der letzten Phase der Entscheidung wird der Gesetzestext deshalb vom Ministerrat festgelegt, wenn dieser nicht von einer absoluten Mehrheit des Parlamentes abgelehnt wird (Garrett/Tsebelis, 1996: 289). Aus diesem Grund ist nicht mehr das Europäische Parlament der Agenda-Setter, sondern der Rat der Union. Dies hat zur Folge, daß die Geschwindigkeit der Europäischen Integration sich im Vergleich zu den älteren Verfahren verlangsamen wird. Der Akteur, der den Ausschlag zu

²¹ Dieser kann dem Parlament in diesem Fall ein sogenanntes „Take-it-or-leave-it“ Angebot machen.

Gunsten der qualifizierten Mehrheit gibt, kontrolliert die Geschwindigkeit und den Inhalt der Agenda. Während er unter dem Verfahren der Zusammenarbeit lediglich dem Punkt zustimmen mußte, der vom Parlament vorgeschlagen wurde, so kann er jetzt selbst den Vorschlag machen (Garrett/Tsebelis, 1996: 290).

Wenn ein gemeinsamer Text im Vermittlungsausschuß beschlossen wird, wird derjenige zum Agenda-Setter, der beiden „Kammern“, dem Rat der Union und dem Europäischen Parlament denselben Vorschlag macht. (Tsebelis, 1997:43).

4.1.3 Das Modell von Peter Moser

Auch Peter Moser reduziert in seinen zweidimensionalen Modellen die Anzahl der Akteure im Ministerrat. Er (Moser, 1997a; Hubschmid/Moser, 1997) präsentiert ein Modell des Rates der Union mit fünf Akteuren, deren Indifferenzkurven sich kreisförmig um ihre Idealpunkte legen. Eine qualifizierte Mehrheit ist in diesem Fall bei vier Mitgliedsstaaten erreicht. Das Pareto-Optimum liegt in einem Pentagon, das durch die Idealpunkte der Akteure gebildet wird.

Im Rat der Union existieren zwei Arten von möglichen Winsets, die im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union relevant sind: das der Einstimmigkeit und das der qualifizierten Mehrheit (Moser, 1997a: 338). Eine einstimmige Entscheidung im Rat der Union ist nur möglich, wenn der Status Quo nicht innerhalb des Pareto-Optimums liegt (Moser 1997a: 339).

Für Moser sind für die Entscheidungsfindung in der Europäischen Union nur die Varianten interessant, in denen sich die Standpunkte des Europäischen Parlamentes und der Kommission unterscheiden, da er beide als prinzipiell integrationsfreundlich einstuft und nur so ein unterschiedlicher Einfluß erkennbar wird. Dies ist gegeben, wenn ihre Interessen den verschiedenen möglichen, vom Rat akzeptierten Politiken im Gegensatz zueinander stehen (Moser, 1996: 835). Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission werden

dabei als einheitliche Akteure behandelt, die jeweils einen einzigen Idealpunkt haben (Moser, 1997a: 338).

Eine der entscheidenden Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes ist für Moser der Einsatz beziehungsweise die Androhung eines Vetos gegen Regelungen, die Kommission und Ministerrat präferieren. Nur wenn der Idealpunkt des Parlamentes näher am Status Quo ist als derjenige der Kommission und der des Rates, hat es durch sein Veto-Recht die Möglichkeit Einfluß auf die Gestaltung der Politik zu nehmen (Moser, 1996: 837). Das Veto kann jedoch durch einen einstimmigen Beschluß im Rat überstimmt werden, deshalb spricht Moser von einer konditionalen Veto-Macht.

Wenn eine positive oder negative Entscheidung in einem Politikfeld getroffen wurde, ist für Moser das Verfahren abgeschlossen, das heißt er betrachtet lediglich den einmaligen Ablauf.

Im Verfahren der Zusammenarbeit hat die Europäische Kommission, wie in allen Verfahren, die wesentliche Kontrolle über die Agenda. Sie ist für Moser der entscheidende Agenda-Setter. Das Europäische Parlament kann der Kommission Vorschläge machen, einen Entwurf einzureichen, diese ist aber völlig frei, wann sie dies tut und welche Inhalte sie behandelt. Die Kommission kann bereits im ersten Vorschlag, den sie macht, die von ihr am stärksten bevorzugte Position wählen, die innerhalb des Winsets einer qualifizierten Mehrheit im Rat der Union liegt und von diesem nicht mit Einstimmigkeit geändert werden kann (Hubschmid/Moser, 1997: 228). Der Rat könnte diesen Entwurf nur in Richtung weniger Integration abändern. Da die integrationsfreundlichen Mitgliedsstaaten dies sicher ablehnen würden, kommt eine solche Entscheidung nicht zustande (Moser, 1996: 836).

Die Änderungsvorschläge, die das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung macht und denen die Kommission zustimmt, benötigen im Rat der Union eine qualifizierte Mehrheit. Wenn die Kommission diese nicht übernimmt, ist eine einstimmige Entscheidung notwendig. Angenommen das Par-

lament bevorzugt einen anderen Politikwechsel als die Kommission, kann es eine Änderung an dem Gemeinsamen Standpunkt vorschlagen, der ebenfalls eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Union finden würde. Für den Fall, daß die Kommission diese Änderung nicht unterstützt, müßte der Rat den Vorschlag des Parlamentes mit Einstimmigkeit annehmen. Dies ist nicht gegeben, da durch den Kommissionsvorschlag bereits eine qualifizierte Mehrheit des Ministerrates gegenüber einem einstimmigen Beschluß besser gestellt wurde. Eine Veränderung des Gemeinsamen Standpunktes gegen den Willen der Kommission ist somit unmöglich und vorgeschlagene Änderungen des Europäischen Parlamentes sind nicht effektiv (Hubschmid/Moser, 1997: 228).

Das Europäische Parlament hat keine Ambitionen, das Ergebnis zu verändern, wenn es einer Meinung mit der Europäischen Kommission ist. Die Kommission hat in diesem Fall bereits den optimalen Vorschlag aus Sicht des Parlamentes gemacht, das daraufhin nicht tätig wird (Moser, 1996: 836). Wenn die Interessen der beiden Akteure divergieren, haben die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes keine Auswirkungen, solange diese in dieselbe Richtung zielen. Der Rat der Union übernimmt in diesem Fall den Vorschlag der Kommission als Gemeinsamen Standpunkt, wobei dieser die weitergehenden Vorschläge des Europäischen Parlamentes ablehnt (Moser, 1996: 837).

Das Europäische Parlament kann seinen Einfluß geltend machen, wenn sich die Bedingungen während des Entscheidungsfindungsprozesses unerwartet ändern (Moser, 1997a: 334). Hierfür gibt es drei Möglichkeiten: Das ausschlaggebende Mitglied des Rates favorisiert die Änderung gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt, die Kommission zieht die Änderungen dem Gemeinsamen Standpunkt vor oder der Änderungsvorschlag wird von einer qualifizierten Mehrheit bevorzugt, die ihre Ansicht geändert hat.

Wenn nach der Annahme des Gemeinsamen Standpunktes der Staat, der den Ausschlag für die qualifizierte Mehrheit gegeben hat, seine Meinung und damit seinen Idealpunkt ändert, können Europäisches Parlament und Europäische Kommission dadurch einen Vorteil erhalten. Das Parlament, das zu diesem

Zeitpunkt als einzige Institution Änderungsentwürfe einreichen kann, hat jetzt die Möglichkeit einen Vorschlag zu machen, dem das betreffende Ratsmitglied zustimmen kann und den die Europäische Kommission gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt bevorzugt. Somit würde die Kommission die Änderung übernehmen und der Rat könnte sie nur mit einer Einstimmigkeit ablehnen, die aber nicht gegeben ist (Hubschmid/Moser, 1997:229).

Ähnliches gilt für einen Wechsel in den Präferenzen der Europäischen Kommission selbst. Ein Parlamentsvorschlag, der eine qualifizierte Mehrheit im Rat finden würde und der die Kommission mit ihren neuen Präferenzen besser stellt als der bestehende Gemeinsame Standpunkt, würde von dieser in ihren Entwurf übernommen und wäre somit erfolgreich.

Die dritte Möglichkeit einer erfolgreichen Einflußnahme des Europäischen Parlamentes ist gegeben, wenn in den Präferenzen des entscheidenden Akteurs im Rat eine Ausdehnung stattfindet. Dies bedeutet, daß nach der Festlegung des Gemeinsamen Standpunktes dieser Staat seine Ansicht verändert und für ihn eine weitergehende Regelung in Betracht kommt. Damit könnte die Kommission wiederum einen Vorschlag des Parlamentes, der sie besser stellt, in ihren Entwurf übernehmen und dieser würde im Rat der Union eine qualifizierte Mehrheit finden (Hubschmid/Moser, 1997: 230).

Durch diese drei Möglichkeiten wird das Europäische Parlament zu mehr als einem konditionalen Veto Spieler, da es den Vorteil des unerwarteten Wandels der Bedingungen während des Entscheidungsprozesses nutzen kann (Hubschmid/Moser, 1997: 231).

Das Mitentscheidungsverfahren gibt dem Europäischen Parlament nicht dieselben Rechte wie dem Rat. Moser stimmt mit Tsebelis überein, daß die Kommission durch das neue Verfahren geschwächt wurde, weil der Rat und das Parlament sich ohne die Zustimmung der Kommission einigen können. Hierfür ist im Gegensatz zum Verfahren der Zusammenarbeit nur die qualifizierte Mehrheit im Rat nötig. Für Moser besteht der größte Unterschied zwischen den bei-

den Verfahren in dem absoluten Veto-Recht, daß das Europäische Parlament bekommen hat. Das führt dazu, daß das Parlament eine Entscheidung endgültig, ohne überstimmt werden zu können, verwerfen und damit den Status Quo beibehalten kann. Durch die Möglichkeit, daß der Entwurf erneut auf die Agenda gesetzt wird, hat das Parlament die Möglichkeit, die Wahl der Politiken zu beeinflussen (Moser, 1997b: 58).

Auch im Kodezisionsverfahren hat die Europäische Kommission durch ihr Initiativrecht die Agenda-Setting Macht. Aus diesem Grund ist das Verfahren bis zur zweiten Lesung des Europäischen Parlamentes genauso zu bewerten wie das Verfahren der Zusammenarbeit (Moser, 1997a: 346). Die Einführung eines Vermittlungsausschusses hat danach die Position des Parlamentes gestärkt. So kann es, wie oben beschrieben, in diesem Gremium zu einer Einigung zwischen Parlament und Rat kommen, ohne daß die Kommission zustimmen muß. Der Rat hat in diesem Ausschuß eine starke Verhandlungsposition, da er jederzeit mit einem Scheitern der Vermittlung und einem „Take-it-or-leave-it“ Angebot drohen kann (Moser, 1997b: 58).

Wenn ein gemeinsamer Text im Vermittlungsausschuß abgelehnt wurde, kann der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt, der laut Moser dem Ergebnis des Verfahrens der Zusammenarbeit entspricht, wiedervorlegen. Es ist möglich, daß er Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes in seinen Gemeinsamen Standpunkt mit einarbeitet. In diesem Fall ist der Rat für Moser an diese Vorschläge gebunden und hat für seinen Vorschlag, die Wahl aus 2^n Möglichkeiten, wobei n die Anzahl der nicht übernommenen Änderungen darstellt, die Übernommen werden oder nicht. Die Wahlmöglichkeiten des Rates sind somit im Verfahren der Mitentscheidung größer als im Verfahren der Zusammenarbeit. Die Agenda-Setting Macht ist in diesem Teil des Verfahrens beim Rat aber dieser kann nur Änderungen vorschlagen, die das Europäische Parlament besser stellen (Moser, 1997b: 59). Für das Europäische Parlament bedeutet dies, daß das Ergebnis des Mitentscheidungsverfahrens mindestens dem Ergebnis des Zusammensarbeitsverfahren entspricht, beziehungsweise stärker seinen

eigenen Präferenzen Rechnung trägt, wenn der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt ändert (Moser, 1997b: 59). Über die Möglichkeit des Einsatzes des absoluten Veto-Rechtes hinaus, ist daher das Kodezisionsverfahren für das Europäische Parlament eine Verbesserung (Moser, 1997b: 61).

4.2 Die kritische Analyse der Modellierung

Im Folgenden werden einige Punkte herausgegriffen, die in allen Modellen vorkommen und dort zum Teil unterschiedlich behandelt werden.

Es sollen dabei nicht die grundsätzlichen Annahmen des rationalistischen Institutionalismus angezweifelt werden, dieser bildet durch seine weitgehende Fundierung die Basis der Kritik. Die Beschreibung von Modellen basiert auf der Annahme, daß die Präferenzen der Akteure in räumlichen Modellen beschrieben werden können und diese Indifferenzkurven aufweisen, deren Nutzen mit der Entfernung vom Idealpunkt abnimmt. Die Annahme der vollständigen Information, wie sie vor allem bei Crombez zur Anwendung kommt, ist problematisch, denn gerade in der Praxis erweist sich die Informationsbeschaffung über die Strategien der anderen Organe als schwierig. Auf der anderen Seite relativiert ebenfalls Crombez die theoretischen Annahmen der Rationalität der Akteure, indem er diesen gewisse andere Überlegungen zuspricht, wie vorangegangene Entscheidungen und daß ein Akteur nicht ständig von der Bildung von Koalitionen ausgeschlossen werden kann (Crombez, 1996: 205).

In den einzelnen Modellen sind es insbesondere drei Punkte, die kritisch betrachtet werden sollen. Dabei handelt es sich vor allem um Bereiche, die in der Praxis eine andere Gewichtung erfahren. Es handelt sich um die Möglichkeiten, wie das Verfahren der Mitentscheidung endet, den Ablauf im Vermittlungsausschuß und die Möglichkeit, daß ein abgelehnter Vorschlag neu eingebracht wird.

4.2.1 Das Verfahren der Mitentscheidung

Das Verfahren der Mitentscheidung wird in den drei beschriebenen Modellen sehr unterschiedlich betrachtet. Dennoch wird in allen übereinstimmend festgestellt, daß sich der Einfluß der Kommission auf die Gesetzgebung in der Europäischen Union verringert hat. Die Möglichkeit, daß das Europäische Parlament und der Rat der Union sich ohne die Zustimmung der Kommission auf Änderungen an dem Entwurf einigen können, ist hierfür der ausschlaggebende Grund.

Der Einfluß, den das Europäische Parlament im Verfahren der Zusammenarbeit hat, wird von den verschiedenen Autoren wie oben beschrieben unterschiedlich bewertet. Dies gilt ebenfalls für das Verfahren der Mitentscheidung, wobei für alle Autoren das Europäische Parlament noch immer weniger Macht als der Ministerrat hat. Die Konzentration in diesem Kapitel soll auf dem Verfahren der Mitentscheidung liegen, das inzwischen einen größeren Umfang in der Anwendung einnimmt, als das Verfahren der Zusammenarbeit.

Im Verfahren der Mitentscheidung sind für einen Abschluß verschiedene Alternativen zu unterschiedlichen Phasen des Verfahrens vorgesehen. Dabei bestehen Unterschiede, wie häufig die entsprechenden Möglichkeiten ihre Anwendung finden. Der Prozeß der Entscheidungsfindung muß für jeden Bereich unterschiedlich bewertet und gewichtet werden. In den Modellen, die die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union erklären, sollte diese Gewichtung ebenfalls miteinbezogen werden. Da das empirische Datenmaterial noch nicht sehr umfangreich ist, ist dies bisher weitgehend unterblieben. Moser und Tsebelis betrachten im Verfahren der Mitentscheidung vor allem die letzten Phasen und konzentrieren sich auf die Einigung beziehungsweise die Nichteinigung im Vermittlungsausschuß. Dieser Ausschuß ist neu eingeführt worden und auf Grund dessen für eine Analyse besonders interessant, daß aber das Entscheidungsverfahren diese Phase erreicht ist eher die Ausnahme. In vielen Fällen ist das Verfahren bereits vorzeitig mit einer Annahme in der zweiten Lesung des Rates zu Ende (Interviewpartner 03). Die verschiedenen Möglichkeiten, wie das

Verfahren der Mitentscheidung endet, haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Stellung der Akteure im Entscheidungsprozeß. Für jede Phase ist der Agenda-Setter neu zu bestimmen, da dieser im Laufe des Verfahrens mehrfach wechseln kann.

Die Europäische Kommission hat durch ihr ausschließliches Vorschlagsrecht die Gelegenheit, auf die Gestaltung der Politik der Europäischen Union Einfluß auszuüben. Selbst wenn sie ihre Agenda-Setting Macht an den Rat oder das Parlament verliert, können diese nur Änderungen an ihrem Vorschlag verabschieden, die Grundsätze der Regelung aber bleiben bestehen.

Die erste Möglichkeit, die schnellste und einfachste Variante des Ko-dezisionsverfahrens, wie das Verfahren der Mitentscheidung abgeschlossen wird, ist die Zustimmung des Europäischen Parlamentes in seiner zweiten Lesung.

Diese Phase kann mit einem Modell in einem eindimensionalen Politikraum beschrieben werden. Der Rat, beziehungsweise der für die qualifizierte Mehrheit ausschlaggebende Mitgliedsstaat, ist in diesem Fall der Agenda-Setter und macht mit dem Gemeinsamen Standpunkt dem Europäischen Parlament einen Vorschlag, den dieses annehmen, ablehnen oder abändern kann. Das Europäische Parlament wird durch dieses Angebot indifferent zum Status Quo beziehungsweise präferiert es. Wenn der Vorschlag dem Idealpunkt des Parlaments so nahe kommt, daß es sich auf keine Änderungen an diesem Entwurf einigen kann oder wenn das Parlament davon ausgeht, daß es im weiteren Verlauf schlechter gestellt wird, wird es dem Vorschlag des Rates der Union zustimmen, der daraufhin die Politik der Europäischen Union wird.

Die Verabschiedung der Politik der Europäischen Union in der zweiten Lesung des Rates ist eine weitere Möglichkeit, wie das Verfahren endet. Von allen Al-

ternativen ist dies inzwischen der häufigste Fall²², der zudem mit der Entscheidungsfindung im Verfahren der Zusammenarbeit gleich zu setzen ist.

Da das Parlament Änderungen an dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates vorgenommen hat, gibt die Europäische Kommission eine Stellungnahme ab. Im Falle einer positiven Stellungnahme kann der Rat der Union die Änderungsvorschläge mit einer qualifizierten Mehrheit annehmen, ansonsten benötigt er eine einstimmige Entscheidung. Wenn sich die entsprechende Mehrheit im Rat der Union findet, ist das Verfahren an dieser Stelle bereits beendet.

In diesem Bereich hat das Europäische Parlament eine konditionale Agenda-Setting Macht, da hier die gleichen Bedingungen gelten, wie von Tsebelis im Verfahren der Zusammenarbeit festgestellt wurden (Tsebelis, 1994). Dies bedeutet, das Parlament kann als Agenda-Setter einen Punkt vorschlagen, der innerhalb des Winsets einer qualifizierten Mehrheit liegt. Allerdings ist es gegenüber dem Verfahren der Zusammenarbeit stärker in der Lage, seine Präferenzen durchzusetzen. Durch die Drohung mit der Einberufung des Vermittlungsausschusses und der zeitlichen Verzögerung, die dadurch entsteht, können sich die Präferenzen der Mitgliedsstaaten ändern (Hubschmid/Moser, 1997) und sich damit zu Gunsten des Europäischen Parlamentes verschieben. Wenn eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat eine Schlechterstellung durch den Fortgang des Verfahrens antizipiert, wird sie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes annehmen. Ein weiterer Grund ist das Interesse der Kommission an einer Einigung in dieser Phase, da sie ansonsten im Vermittlungsausschuß ihren Einfluß auf das Ergebnis verliert. Dies hat zur Folge, daß sie Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes eher übernimmt und der Rat diese nur noch mit Einstimmigkeit ablehnen könnte.

²² Laut Interviewpartner 02 endet die überwiegende Mehrzahl der Richtlinienvorschläge vor Einberufung des Vermittlungsausschuß durch die Annahme einer qualifizierten Mehrheit. Ein genaues, aktuelles Zahlenmaterial der Institutionen war nicht zu erhalten.

Der Vermittlungsausschuß wird nur einberufen, wenn der Rat die Vorschläge abgelehnt hat oder sich mit qualifizierter Mehrheit auf Änderungen geeinigt hat. Deshalb müssen die Vorschläge des Parlamentes eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Union besser stellen als Änderungen, die der Rat selbst vornehmen könnte.

Das Ende des Verfahren der Mitentscheidung wird in einer dritten Alternative erreicht, wenn es zu einer Einigung im Vermittlungsausschuß kommt und das Ergebnis die Zustimmung von dem Rat der Union und dem Europäischen Parlament erhält. In diesem Fall sehen Tsebelis und Moser den Vermittlungsausschuß als Agenda-Setter an, der ein „Take-it-or-leave-it“-Angebot macht. Die Art und Weise wie der Vermittlungsausschuß gesehen wird, ist bei den drei beschriebenen Modellen sehr unterschiedlich - zwischen Tsebelis und Moser entbrannte darüber eine Kontroverse - und soll deshalb in dem folgenden Kapitel gesondert beschrieben werden.

Die letzte Möglichkeit tritt ein, wenn es zu keiner Einigung im Vermittlungsausschuß kommt. Der Rat kann in diesem Fall seinen Gemeinsamen Standpunkt, den er in seiner ersten Lesung verabschiedet hatte, wieder einbringen. Er hat die Möglichkeit, verschiedene Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes, die er neu formulieren kann, hinzufügen²³. Prinzipiell bestehen für das Europäische Parlament in dieser Alternative zwei Möglichkeiten: die Annahme oder die Ablehnung des Gemeinsamen Standpunktes.

Der Rat der Union wird in diesem Fall zum Agenda-Setter, indem er den letzten möglichen Vorschlag in diesen Verfahren macht. Damit dieser Vorschlag zu der Politik der Europäischen Union wird, benötigt er lediglich die Zustimmung des Parlamentes. Daher muß in dieser Phase auf die Präferenzen der Europäischen Kommission keine Rücksicht mehr genommen werden. Die Beschrän-

²³ Die These von Moser, daß der Rat der Union die Änderungsvorschläge in der von dem Europäischen Parlament verabschiedeten Form einbeziehen muß, hat sich empirisch als nicht haltbar erwiesen.

kung, die der Rat in der Durchsetzung seines Idealpunktes beachten muß, ist, daß der Entwurf innerhalb des Winsets des Parlaments liegen muß. Dies bedeutet, daß der Vorschlag, der durch den Idealpunkt des für die qualifizierte Mehrheit ausschlaggebenden Staates bestimmt wird, das Europäische Parlament besser stellen muß als der Status Quo oder es gegenüber diesem zumindest indifferent wird.

Wenn letzteres nicht der Fall ist, besteht aus Sicht des Rates die Gefahr, daß das Parlament ein Veto gegen die Regelung einlegt und der Status Quo wie vor Beginn des Verfahrens bestehen bleibt. Das Veto kann, wie alle Modelle übereinstimmend feststellen, im Verfahren der Mitentscheidung vom Rat nicht überstimmt werden und ist daher absolut. Diese Modellierung betrachtet das Verfahren der Mitentscheidung in seiner vertraglichen Form. Da aber auch informelle Regeln eine Rolle spielen²⁴, ist diese vierte Alternative von geringer Bedeutung, weil der Rat von sich aus in einer Absprache mit dem Europäischen Parlament auf dieses von den Verträgen her sehr wichtige Instrument seiner Macht verzichtet hat.

„Der Rat hat im Moment theoretisch mehr Macht als das Europäische Parlament, weil er die Möglichkeit hat, seinen Gemeinsamen Standpunkt wieder einzubringen. Aber der Ministerrat hat ungefähr ein Jahr nach der Ratifikation des Maastricht-Vertrages mit dem Parlament eine informelle Absprache getroffen. Jene hat zur Folge, daß wenn es im Vermittlungsausschuß zu keinem Ergebnis kommt, der Gemeinsame Standpunkt nicht mehr vorgelegt wird“ (Interviewpartner 01).

²⁴ Diese Regeln werden teilweise in interinstitutionellen Absprachen und Erklärungen fixiert. Daß informelle Kontakte Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß haben, hat Dorin Kaiser (1996) in ihrer Arbeit über die Machtverteilung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission gezeigt.

4.2.2 Eine alternative Modellierung des Vermittlungsausschusses

Die Einführung des Vermittlungsausschusses ist eine der zentralen Neuerungen, die in dem Verfahren der Mitentscheidung das Verhältnis zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat verändern. Bei den vorgestellten Modellen bestehen gravierende Unterschiede in der Sichtweise des Vermittlungsausschusses. Tsebelis und Moser modellieren den Ausschuß als einen eigenständigen Akteur, der im Falle einer Einigung als Agenda-Setter auftritt und dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet. Dabei stellen die Beiden zumindest einen potentiellen Einfluß des Europäischen Parlamentes fest. Crombez vereinfacht dagegen in seinem Modell das Verfahren und betrachtet den Ausschuß als ein Forum, in dem die Vertreter des Parlamentes einen gemeinsamen Text vorschlagen (Crombez, 1997a: 102). Ein eigenständiges Gremium wird nicht modelliert, da der Vermittlungsausschuß von Crombez lediglich als weitere Ebene gesehen wird, in der sich Parlament und Rat auf eine Änderung des Kommissionsvorschlages einigen können.

Ein Versuch, beide Annahmen in Übereinklang zu bringen, könnte zu einer alternativen Modellierung des Vermittlungsausschusses führen. Wie das Verfahren der Mitentscheidung, beginnend mit der Einberufung dieses Ausschusses, in diesem Falle beschrieben werden könnte, soll im Folgenden dargestellt werden.

Der Vermittlungsausschuß wird einberufen, wenn das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung Änderungsvorschläge an dem bisherigen Entwurf macht und der Rat der Union einige beziehungsweise alle Änderungen ablehnt. Der Ausschuß wird in diesem Fall paritätisch mit jeweils fünfzehn Mitgliedern besetzt, die einen gemeinsamen Text entwerfen sollen. Das Verfahren ist so konzipiert, daß die Parlamentsvertreter und die Repräsentanten des Rates in Verhandlung miteinander treten und jeder versucht, ein Ergebnis, das möglichst nahe an seinen Präferenzen liegt, zu erhalten. Es bilden sich zwei Gruppen, die sich gegenüber stehen, und aus diesem Grund kann der Vermittlungs-

ausschuß nicht als einheitliches Gremium gesehen werden. Die Rolle der Europäischen Kommission kann hierbei vernachlässigt werden, da sie zwischen Rat und Parlament vermittelnd tätig werden soll, aber im Vermittlungsausschuß kein Stimmrecht hat und die Beachtung ihrer Präferenzen damit zur Einigung nicht notwendig ist.

„Die Kommission ist bei den Verhandlungen immer dabei und soll laut Vertrag vermitteln. Bei den ersten Vermittlungsverfahren war sie aber klar auf der Seite des Rates. Dies hat sich ein wenig gebessert, aber die Kommission sucht noch immer ihre Rolle im Vermittlungsausschuß“ (Interviewpartner 01).

Die Grundlage der Diskussion im Vermittlungsausschuß bildet weder der ursprüngliche Entwurf, den die Europäische Kommission vorgeschlagen hat, noch der gemeinsame Standpunkt des Rates. Die Vertreter von Rat und Europäischem Parlament versuchen, eine Einigung über die Änderungsvorschläge herbeizuführen, die bisher zwischen den beiden Organen umstritten waren. Dabei verhandeln die beiden Akteure als gleichberechtigte Partner über die verschiedenen Punkte. In der Regel werden im Vermittlungsausschuß nur diese eingrenzbar Anzahl an Themen behandelt.

„Im Vermittlungsausschuß werden nur diejenigen Punkte behandelt, zu denen es bislang keine Einigung gab. Das heißt, die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes, die der Rat nicht akzeptiert hat, bilden die Grundlage der Verhandlungen und es werden keine weiteren Punkte angesprochen“ (Interviewpartner 01).

Wenn sich die Vertreter des Rates der Union und des Europäischen Parlamentes auf einen gemeinsamen Text einigen können, basiert dieser Vorschlag auf dem Entwurf, den das Parlament in seiner zweiten Lesung angenommen hatte. Die Zustimmung der Ausschußmitglieder erfolgt, wie in den Hauptgremien, mit einer einfachen Mehrheit der Parlamentsvertreter und einer qualifizierten Mehrheit der Vertreter des Rates (Interviewpartner 02). Da der Vermittlungsausschuß wie hergeleitet in zwei Gruppen gespalten ist, kann auch der Ent-

wurf, der entsteht, im Vergleich zu den Modellen von Tsebelis und von Moser unterschiedlich bewertet werden.

Mit der Zustimmung zu dem gemeinsamen Text ändern die Repräsentanten des Parlamentes den bisherigen Vorschlag aus der zweiten Lesung des Europäischen Parlamentes ab. Da ausschließlich diese Änderungsvorschläge verändert werden, ist der gemeinsame Entwurf des Vermittlungsausschusses kein eigenständiger neuer Vorschlag, sondern eine Neuformulierung der Diskussionsgrundlage. Diese Abänderungen sind mit den Ratsvertretern abgestimmt, so daß dieser neue Entwurf die Aussicht hat, vom Rat akzeptiert zu werden.

In seiner dritten Lesung stimmt das Europäische Parlament über den Text ab, der im Vermittlungsausschuß beschlossen wurde. Da der ursprüngliche Vorschlag des Parlamentes von seinen Vertretern verändert wurde, ist eine Zustimmung in dieser Phase nicht die Annahme des Textes, sondern ausschließlich die Legitimation der Ergebnisse, die von diesen im Vermittlungsausschuß erreicht wurden.

„... dieser [Vermittlungsausschuß] wird nach der Abstimmung feststellen, ob das Parlament sich durch diese Delegation richtig vertreten fühlt, oder ob es anders entscheidet.“ (Alexander Langer in: Europäisches Parlament, 1995b: 51)

Das wiederum bedeutet, daß das Europäische Parlament dem Rat der Union einen erneuerten Vorschlag macht, den dieser nur annehmen oder ablehnen kann, ein „Take-it-or-leave-it“-Angebot. Die Agenda-Setting Macht liegt in diesem Fall nicht bei dem Vermittlungsausschuß, sondern bei dem Europäischen Parlament.

Eine Ablehnung würde bedeuten, daß das Plenum den erreichten gemeinsamen Text gegenüber dem Status Quo nicht präferiert und daher die positive Position seiner Repräsentanten nicht übernimmt. Ein solcher Fall kann auch mit der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent²⁵ und ihrer Probleme erfaßt werden.

²⁵ Näheres zu den Prinzipal-Agent-Beziehungen thematisiert unter anderem Schneider (1997).

Das Europäische Parlament als Prinzipal verzichtet hier auf einen Vorschlag und der bisherige Status Quo bleibt bestehen.

Der Rat stimmt in seiner dritten Lesung über den erneuerten Parlamentsvorschlag ab²⁶, an dem seine Vertreter im Vermittlungsausschuß mitgewirkt haben. Liegt der Entwurf des Agenda-Setters innerhalb der Präferenzen des Rates wird dieser zur Politik der Europäischen Union, ansonsten bleibt der Status Quo bestehen.

4.2.3 Ein Modell in der Dynamik

Alle drei beschriebenen Modelle gehen von der Annahme aus, daß die Entscheidungsfindung der Europäischen Union mit der Annahme oder der Ablehnung eines Entwurfs der Kommission beendet ist. Die Modellierung der Verabschiedung einer Regelung als ein sogenanntes „One-Shot Game“ ist bei allen Autoren eine zentrale Hypothese, die die Strategien und Handlungen der Akteure beeinflußt.

Daß sich Interaktionen wiederholen, ist in der Empirie eher die Regel als die Ausnahme. In einem von Staaten geprägten Politikraum agieren immer wieder die gleichen Verhandlungspartner miteinander, da dies in einer interdependenten Welt eine Voraussetzung für das Erreichen von Zielen ist. Das Verhältnis zwischen den Akteuren wird nicht immer wieder von Grund auf neu festgelegt, sondern durch die wiederholten Interaktionen bildet sich mit allgemeinen Routinen die Grundlage für eine gegenseitige Einschätzung. Aus diesem Grund sind Handlungen, die auf sich wiederholenden Abläufen beruhen, anders zu bewerten, als einmalige Interaktionen. Deshalb muß auch im Entscheidungsfindungsprozeß der Europäischen Union diese Möglichkeit zugelassen werden.

²⁶ Die Abstimmung des Rates findet immer nach der dritten Lesung des Europäischen Parlamentes statt.

Wenn man voraussetzt, daß alle Akteure innerhalb der Institutionen strategisch handeln, haben diese die Möglichkeit, die Wirkung ihres Verhaltens zu reflektieren. Strategische Akteure beziehen ihre Umwelt, die aus den Institutionen und den anderen Akteuren besteht, in ihre Überlegungen mit ein. Das bedeutet, daß die Akteure bei der Wahl ihrer Alternativen nicht nur die Bedingungen in Betracht ziehen, die bereits gegeben sind, sondern ebenfalls die Auswirkungen der Interaktionen in die Überlegungen miteinbezogen werden. Die Folgen der eigenen Entscheidung sind für den Akteur bei der Festlegung auf eine der Möglichkeiten daher genauso zu überdenken, wie die Handlungen der anderen Akteure. Für den Bereich der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union bedeutet dies, daß die einzelnen Organe in jeder Phase des Verfahrens die Entscheidungen der anderen sowie die Folgen ihrer eigenen Entscheidung vorwegnehmen und die Wahl ihrer Handlungen darauf ausrichten. Das Europäische Parlament handelt ebenfalls als strategischer Akteur und kann deshalb zu der Entscheidung kommen, daß ein endgültiges Veto gegen einen Vorschlag zu einem neu aufgelegten Entwurf führt, der den Präferenzen des Parlamentes näher kommt.

Christophe Crombez (1997b) zeigt am Beispiel der Ernennung der Kommission, daß eine mögliche Ablehnung nicht das Ende des Verfahrens sein muß, sondern sich dieses in Folge dessen von Beginn an wiederholt.

Wenn die Europäische Kommission und der Rat der Union der Auffassung sind, daß die Notwendigkeit für eine Regelung in einem Politikfeld unumgänglich ist, hat das Europäische Parlament die Chance, durch eine Neuauflage des Verfahrens eine bessere Position zu erreichen. In diesem Fall kann eine Ablehnung nicht endgültig sein, da ansonsten eine, von keinem Akteur gewünschte, Regelungslücke entsteht und die Kommission wird deshalb mit einem neuen Entwurf auf dieses Defizit reagieren.

Die Veto-Macht des Europäischen Parlamentes ist, wie in allen Modellen festgestellt wird, von der Art des Verfahrens abhängig. Im Verfahren der Zusammenarbeit kann das Veto des Parlamentes durch eine einstimmige Entschei-

derung des Rates aufgehoben werden, weshalb Moser von einem konditionalen Veto spricht. Diese Möglichkeit besteht im Verfahren der Mitentscheidung nicht, insofern kann das Parlament über eine absolute Veto-Macht verfügen.

Die absolute Veto-Macht ist ein wichtiges Instrument des Europäischen Parlamentes, um seinen Vorstellungen Gehör zu verschaffen. Schon die Androhung eines Vetos führt oftmals dazu, daß sich die Bedingungen, nach denen der Rat und die Kommission entscheiden, zu Gunsten der Präferenzen des Europäischen Parlamentes verändern. Es ist beispielsweise möglich, daß das Parlament durch seine Debatten einen Einfluß auf die Präferenzen der Kommission und des Rates, beziehungsweise die Lage des Status Quo ausüben kann (Schneider/Bailer 1997).

Es gibt allerdings ebenfalls Bedingungen, die es unwahrscheinlich werden lassen, daß das Parlament sein Veto-Recht einsetzt. Das Europäische Parlament entscheidet am Ende des Verfahren der Mitentscheidung über einen Vorschlag, der entweder in dem Vermittlungsausschuß ausgehandelt wurde oder vom Rat gemacht wird, indem dieser seinen Gemeinsamen Standpunkt erneut vorlegt. Das Parlament wird dann kein Veto einlegen, wenn es selbst kein Interesse daran hat, da die neue Regelung näher als der Status Quo am Idealpunkt des Europäischen Parlamentes liegt. Das bedeutet, wenn der Rat einen Vorschlag einbringt, der das Parlament besser stellt, würde eine Vetodrohung wie heiße Luft erscheinen, weil sie unglaublich wäre (Schneider/Bailer 1997: 3).

Ein Veto kann gegen eine Regelung nur zustande kommen, wenn diese vom Parlament nicht präferiert wird. Dies kann unter zwei Alternativen möglich sein. Wenn das Europäische Parlament bedeutend weniger integrationsfreundlich ist als der Ministerrat, kann sich eine qualifizierte Mehrheit im Rat nur auf eine Regelung einigen, die weiter vom Status Quo entfernt ist, als der Idealpunkt des Parlamentes. Um ein solches Ergebnis zu verhindern, wird der Vorschlag mit einem Veto abgelehnt (Moser, 1997b: 58). Die zweite Bedingung ist, wenn der Rat sich auf einen Vorschlag geeinigt hat, der aus der Sicht des Europäischen Parlamentes weniger integrationsfreundlich ist und hinter dem Status

Quo zurückbleibt (Tsebelis 1997: 48). In diesem Fall verhindert ein Veto des Parlamentes eine Veränderung der bisherigen Situation.

Für den Fall, daß das Parlament den Status Quo gegenüber dem eingereichten Vorschlag präferiert und davon überzeugt ist, daß die Europäische Kommission und der Rat der Union von der Notwendigkeit der Regelung ausgehen, wird es auf eine erneute Einreichung des Entwurfes durch die Kommission spekulieren. Zu diesem Ergebnis können auch strategische Überlegungen führen, wenn das Europäische Parlament die Regelung gegenüber dem Status Quo vorzieht, aber die Distanz zu seinem Idealpunkt so groß ist, daß ein zweiter Entwurf eine Besserstellung verspricht.

Das Europäische Parlament kann seine Veto-Macht nicht in jedem Fall einsetzen. Wenn es in einer sogenannten „Hot-Air“-Situation mit einem Veto droht, setzt das Parlament seine Reputation als vernünftiger, verlässlicher Verhandlungspartner aufs Spiel. Da die Europäische Integration noch weiter voranschreitet, ist dies für eine eventuelle Ausweitung der Kompetenzen von großer Bedeutung.

Der Rat hat für den Fall einer Ablehnung der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen damit gedroht, daß dies bei den Verhandlungen zu Maastricht II negative Folgen für eine weitere Ausdehnung des Verfahrens der Mitentscheidung hätte (Interviewpartner 02).

Die Frage der Reputation eines Akteurs kann in diesem Fall auch anders bewertet werden. Die Veto-Macht hängt entscheiden davon ab, ob der Akteur, der sie besitzt, in der Lage ist, ein Veto auszusprechen. Dies ist abhängig von der Lage der Präferenzen, wie sie oben beschrieben wurde, und von dem Willen, seine Macht auch einzusetzen. Damit eine Veto-Drohung von den anderen Akteuren im Entscheidungsverfahren auch ernst genommen wird und zu einer verbesserten Verhandlungsposition führt, muß ein Akteur diese Möglichkeit glaubhaft ausgeführt haben. Das heißt, strategische Überlegungen können dazu führen, daß ein Akteur einen Vorschlag ablehnt, um bei späteren, nicht in Zusammenhang stehenden Entscheidungen eine größere Verhandlungsmacht zu

haben. Die Verhandlungspartner müssen in diesem Fall davon ausgehen, daß die Veto-Macht genutzt wird und ihren Vorschlag auf diese Möglichkeit abstimmen, das heißt, der Vorschlag wird sich stärker dem Idealpunkt des Akteurs mit Veto-Macht annähern.

„Durch die Ablehnung der Richtlinie hat das Parlament gezeigt, daß es mit einem negativen Ausgang [des Verfahrens] drohen kann und der Rat zeigt sich seither kooperativer“ (Interviewpartner 01).

Nur unter diesen beschriebenen Voraussetzungen hat das Parlament die Möglichkeit, seine Veto-Macht auszuspielen, und kann auf eine erneute Vorlage des gesamten Entwurfes spekulieren.

Im Folgenden soll nun ein Modell des Verfahrens der Mitentscheidung eine Situation beschreiben, in der ein Veto des Europäischen Parlamentes zu einem neuen Ergebnis führt. Dieses Modell soll als Modell in der Dynamik bezeichnet werden, weil sich das Politikergebnis durch die Wiederholung verändert. Da in einem Entscheidungsbereich in der Europäischen Union ständig verschiedene Aspekte miteinander verbunden werden und diese in unterschiedlicher Ausprägung gewichtet werden können, soll ein zweidimensionaler Politikraum modelliert werden. Die Komplexität in der Realität kann dadurch verringert werden, indem die Anzahl der Akteure im Rat von fünfzehn Mitgliedern auf sieben verkleinert wird.²⁷ Das Europäische Parlament und die Kommission können dagegen als einheitliche Akteure gesehen werden²⁸.

Als eine weitere Annahme haben die Akteure, wie in den bisher dargestellten Modellen, auch hier Präferenzen, die mit euklidischen Indifferenzkurven beschrieben werden können. Die Idealpunkte der Kommission und des Europäischen Parlamentes sind dabei einheitlich auf der Seite, die für eine generelle,

²⁷ Diese Annahme entspricht dem Modell von Tsebelis, das der prozentualen Stimmgewichtung näher kommt als Mosers Modell, dessen weitere Reduzierung keine weiteren Kenntnisse vermittelt.

²⁸ Wie Tsebelis in seinem Artikel von 1995 nachweist.

stärkere Integration steht, obwohl zwischen den beiden Organen in den Sachfragen der einzelnen Politikbereiche durchaus Unterschiede in ihren Präferenzen bestehen (Crombez 1997a) und sie daher nicht gleichgesetzt werden können.

Auch wenn von einem dynamischen Modell ausgegangen wird, das heißt, daß ein zweiter Vorschlag notwendig wird, gilt die Kommission als entscheidender Agenda-Setter, da sie durch ihr Vorschlagsmonopol in ihren Vorschlägen die wesentlichen Grundlinien festlegt. Die anderen beiden Akteure, Europäisches Parlament und Rat der Union, können an diesen Entwürfen nur Änderungen vornehmen.

Das in der Graphik 4.1 dargestellte ellipsenförmige Winset stellt eine qualifizierte Mehrheit im Rat besser als eine einstimmige Entscheidung im Rat. Deshalb wird sie den Punkt A als Gemeinsamen Standpunkt wählen und dem Europäischen Parlament vorschlagen. Wenn das Parlament wiederum Änderungen an dem Gemeinsamen Standpunkt vornimmt und diese keine Mehrheit im Rat finden, weil entweder keine Einstimmigkeit oder keine qualifizierte Mehrheit erreicht wird²⁹, wird der Vermittlungsausschuß eingesetzt. Im graphischen Beispiel befindet sich das Europäische Parlament in einer Dimension links vom Status Quo und der Rat in beiden Fällen rechts von dem Status Quo. Dies führt dazu, daß der Bereich für eine mögliche Einigung sehr klein und eine Einigung zwischen den Institutionen damit unwahrscheinlich ist.

Wenn es ebenfalls zu keiner Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat der Union im Vermittlungsausschuß kommt, wird der Rat erneut seinen gemeinsamen Standpunkt vorschlagen, der nochmals eine qualifizierte Mehrheit benötigt. Der Rat ist in diesem Fall der Agenda-Setter, da das Parlament den Entwurf nur noch annehmen oder ablehnen kann, aber an dessen Inhalt gebunden ist. Dieser Punkt wird vom Europäischen Parlament allerdings nicht ge-

²⁹ Dies ist, wie in den anderen Modellen bereits beschrieben, abhängig von der Zustimmung der Kommission in ihrer Stellungnahme.

genüber dem Status Quo präferiert, ansonsten wäre eine Einigung in einer früheren Phase möglich gewesen. Daher wird der Vorschlag A des Rates durch eine absolute Mehrheit der Abgeordneten abgelehnt.

In einem neuen Verfahren der Mitentscheidung wird die Europäische Kommission erneut einen Entwurf in diesem Politikfeld präsentieren und die nun bekannten Präferenzen berücksichtigen. Der Rat der Union und das Parlament haben nun wieder die Möglichkeit, Änderungen an diesem Entwurf vorzuschlagen, wobei alle Eventualitäten des Verfahrens offenstehen. Das Europäische Parlament kann den Entwurf weiter in die Nähe seines Idealpunktes bewegen, indem es Änderungsvorschläge in dieser Richtung einbringt. Wie Moser in seinem Modell der Entscheidungsfindung festgestellt hat, sind durch die zeitliche Verzögerung und neue Bedingungen eine Erweiterung des Winsets beziehungsweise eine Verschiebung der Idealpunkte der Akteure möglich³⁰ (Hubschmid/ Moser 1997). Auch dies kann zu der Annahme der Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes führen. Dies bedeutet, wenn das Parlament beispielsweise den Punkt B der Graphik 4.1 vorschlägt, ist die Verabschiedung der Politik der Union in der zweiten Lesung des Rates der Union möglich, da dieser Punkt noch innerhalb des Winsets des Rates liegt.

Eine Ablehnung, die aus Präferenzgründen oder strategischen Überlegungen erfolgt, erweist sich für das Europäische Parlament als positiv, da es durch den Punkt B besser gestellt wird, als durch den ursprünglich vorgesehenen Gemeinsamen Standpunkt (Punkt A).

³⁰ Moser hat diese Bedingungen als Voraussetzung für einen Einfluß des Europäischen Parlamentes gesehen, die in diesem Fall aber nur ergänzend sind.

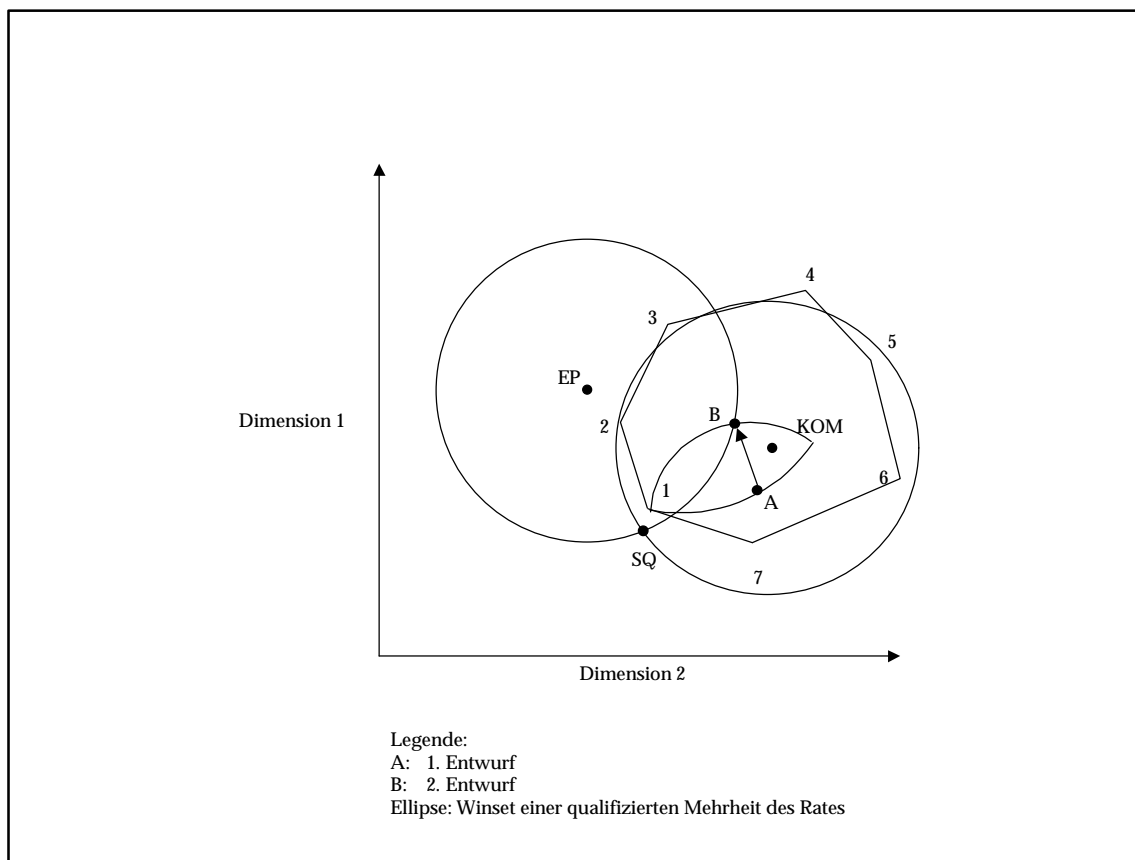


Abb. 4.1: Modell des Verfahrens der Mitentscheidung in der Dynamik

Die Beachtung einer potentiellen Wiederholung des Verfahrens führt zur Einbeziehung der Möglichkeit, daß zum einen das Parlament seine Position verbessern kann beziehungsweise verringert die Anzahl der Fälle, in denen es zu keiner Entscheidung kommt.

5 Die Richtlinie zum rechtlichen Schutz von biotechnologischen Erfindungen

5.1 Status Quo von 1988

Auf Grund der sehr schnell voranschreitenden technischen Entwicklung erweist sich die Definition des Begriffs Biotechnologie als schwierig. Da aber in der Richtlinie zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen nicht explizit Bezug zu einer Definition genommen wird, soll an dieser Stelle eine begriffliche Klärung erfolgen.

Biotechnologie umfaßt im ursprünglichen Sinne des Wortes die Züchtung von Tieren und die Produktion von Lebensmitteln. Der Eingriff des Menschen in die natürlichen Prozesse ist erst mit der zunehmenden Möglichkeit der Anwendung in die Definition der Biotechnologie eingefügt worden (Straus, 1987: 3). Wird in der aktuellen Diskussion dieses Thema angesprochen, so sind mit dem Begriff ausschließlich die technischen Eingriffsmöglichkeiten in das genetische Erbgut beziehungsweise dessen Verwendung gemeint.

Als Biotechnologie wird jede Technik gesehen, die lebende Organismen oder deren Teile verwendet, um Produkte herzustellen oder zu verändern, Pflanzen oder Tiere zu vervollkommen oder Mikroorganismen für bestimmte Verwendungszwecke zu entwickeln und beinhaltet darüber hinaus Verfahren zur Verbesserung der Merkmale wirtschaftlich bedeutender Pflanzen und Tiere und für die Entwicklung von Mikroorganismen zur Beeinflussung der Umwelt (Straus, 1987: 4). [Fußnote 2](#)

Biotechnologische Erfindungen können demnach nach der üblichen Unterscheidung zwischen Produkt-, Verfahrens- und Anwendungserfindung geordnet werden. Die erste Gruppe betrifft „Produkte“, worunter Lebewesen natürlichen oder künstlichen Ursprungs zu verstehen sind. Die Zweite bezieht sich auf biotechnologische Verfahren für die Herstellung von Pflanzen, Tieren oder Mikroorganismen oder deren Teilen, für die Isolierung, Reinigung, Züchtung und Vermehrung von Mikroorganismen. In die dritte Kategorie fällt die Verwendung von biologischem Material (Straus, 1987: 29 – 38).

Patente dienen dem Schutz von Erfindungen, die für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den Erfolg von Unternehmen unerlässlich sind, da diese dadurch einen Wettbewerbsvorteil erhalten. Es dürfte unbestritten sein, daß durch die hohen Kosten für die Forschung und Entwicklung ein Schutzsystem für diese Innovationen existieren sollte. Patentierungen werden in der Europäischen Union generell durch Regelungen der Mitgliedsstaaten geschützt, deren Zuständigkeiten auch mit der Richtlinie zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen nicht angetastet werden sollen (Rat der Europäischen Union, 1998: 13 (Artikel 1)). Die nationale Patentgesetzgebung der EU weist, begründet durch das europäische Patentübereinkommen von 1973, einem internationalen Abkommen, in den wichtigsten Punkten bereits große Übereinstimmung auf.

In den Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten bestehen nach Ansicht der Europäischen Kommission dennoch Unterschiede, die zu Handelsschranken und damit zu Nachteilen bei der industriellen Entwicklung führen können. Dies gilt vor allem für einen der zentralen Punkte, der Unterscheidung zwischen einer Erfindung und einer Entdeckung. Während die Patentgesetze der meisten Länder ausdrücklich Entdeckungen ausschließen, verwenden die Gesetze einiger Länder die Begriffe bedeutungsgleich (Straus, 1987: 41 f.).

Durch den Vorschlag der Kommission soll mit einer Reihe von Definitionen und Auslegungsregeln genau bestimmt werden, was patentierbar ist und was nicht, sowie die Abgrenzung zum Sortenrecht deutlich aufzeigen (Rat der Europäischen Union, 1998: Mitteilung der Kommission, Seite 2).

Der Zweck der Richtlinie ist deshalb, das Patentsystem an die neuen Herausforderungen der Entwicklung anzupassen und harmonisierte, eindeutige und verbesserte Normen für den Schutz biotechnologischer Erfindungen festzulegen, um das innovative Potential und die Wettbewerbsfähigkeit von Wissenschaft und Industrie in der Gemeinschaft zu fördern (Rat der Europäischen Union, 1998, Begründung: 1). Die Intention der Richtlinie ist zudem, die Achtung vor der Würde des Lebens sicherzustellen und gleichzeitig einen festen Rechtsrahmen für Forschung und kommerzielle Entwicklung biotechnologi-

scher Erfindungen zu schaffen (Europäisches Parlament, 1995c: 5). Dies soll durch eine einheitliche Patenterteilung und eine einheitliche Rechtsprechung in diesem Bereich erfolgen.

5.2 Die Schwerpunkte der Richtlinie

In diesem Kapitel sollen die Punkte skizziert werden, die für die Richtlinie von besonderer Bedeutung sind, beziehungsweise in der Diskussion zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament eine besondere Rolle gespielt haben. Neben der Definition einer Erfindung, die elementare Voraussetzung für ein Patent im Allgemeinen ist, sind dies die ethische Dimension und das Landwirteprivileg, die beide spezifische Rolle spielen, da die Verwendung von biologischem Material geregelt werden soll.

5.2.1 Abgrenzung Erfindung – Entdeckung

Der zentrale Punkt in der Diskussion zwischen den europäischen Institutionen war das Problem der Definition einer Erfindung, die eine Patentierung überhaupt erst ermöglichen soll, während reine Entdeckungen ausgeschlossen bleiben. Beim Bestimmen dessen, was für die Zwecke des gewerblichen Rechtsschutzes eine Erfindung darstellt, ist es üblich, zwischen einer Erfindung und einer Entdeckung zu unterscheiden. Die Verwendung des Begriffs der „Entdeckung“ in verschiedenen nationalen Gesetzen ist jedoch nicht einheitlich. Während die Patentgesetze der meisten Länder ausdrücklich Entdeckungen ausschließen, verwenden die Gesetze anderer Länder die Begriffe bedeutungsgleich (Straus, 1987: Seite 41 f.).

Eine Entdeckung ist als die Auffindung von etwas in der Natur vorkommendem oder bereits existierendem zu sehen, in dem Bereich der vorliegenden Richtlinie wäre das beispielsweise ein einzelnes, isoliertes Gen als solches oder eine Gensequenz. Als eine Erfindung ist im Gegensatz dazu die Neuentwick-

lung von Produkten und Verfahren oder deren Nutzung zu sehen. Eine Entdeckung soll im europäischen Patentschutz nur dann patentierbar sein, wenn sie integraler Bestandteil einer derartigen Neuentwicklung ist (Interviewpartner 01).

5.2.2 Ethische Dimension

Ein sehr wichtiger Punkt in der Diskussion der Richtlinie war die Einbeziehung von ethischen Auswirkungen und Bedenken, wie die Patentierungsfähigkeit von menschlichem Material und der Möglichkeit von Klonierung. Ein Verstoß „gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten“, unter den vor allem Letzteres fällt, soll deshalb explizit von der Möglichkeit der Patentierung ausgeschlossen werden.

Vor allem der Eingriff in die Keimbahn, die sogenannte Keimbahntherapie, zählte zu den umstrittensten Punkten dieser Richtlinie. Auf der Keimbahn eines Menschen sind die Eigenschaften eines Menschen, wie beispielsweise Aussehen, Wesen oder mögliche Krankheiten, festgelegt. Der Begriff Keimbahntherapie beschreibt einen Eingriff in die Fortpflanzungszellen, die zur Weitergabe genetischer Informationen an die Nachkommen fähig sind, um diese nach gewünschten Gesichtspunkten zu verändern (Breyer, 1998: 19). Diese Veränderungen werden dann unwiderruflich auf die nachfolgenden Generationen übertragen (Peter Liese, MdEP, Europäisches Parlament, 1995 b: 68).

5.2.3 Landwirtevorbehalt

Der Landwirtevorbehalt war ebenfalls einer der am stärksten diskutierten Themenbereiche der Patentierungsrichtlinie. Hierbei ging es um die Definition von Ausnahmen im Patentschutz der Richtlinie für Landwirte. Ihnen sollte, für den Fall, daß sie gentechnisch verändertes Material verwenden, die Möglichkeit geschaffen werden, in ihren Betrieben das von ihnen selbst produzierte Ernte-

gut und die selbst gezüchteten Tiere für sich und zum Erhalt ihres Betriebes weiter nutzen zu können, ohne daß erneut Patentgebühren fällig werden.

5.3 Entstehung

Die Entstehung der Richtlinie zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen dauerte ungewöhnlich lange und ist durch einige Besonderheiten gekennzeichnet. So sind hier zwei Entwürfen zum selben Thema beziehungsweise mit dem selben Titel vorgelegt worden. Ebenso fällt in den Verabschiedungszeitraum des ersten Entwurfs die Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrages von Maastricht, der deshalb erwähnenswert ist, da sich auch für diese Richtlinie das Verfahren der Parlamentsbeteiligung von der Zusammenarbeit hin zu dem der Mitentscheidung verändert hat.

5.3.1 Entwurf 1988

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft legte am 20. Oktober 1988 einen Vorschlag für eine Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vor (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1988). Der Ablauf der Entwicklung dieses Vorschlages ist in der Abbildung 03 graphisch dargestellt.

Dieser Entwurf wurde am 17. November 1988 vom Rat an das Europäische Parlament weitergeleitet, das Herrn Willi Rothley als Berichterstatter³¹ benannte. Nachdem dessen Bericht wegen Unstimmigkeiten über die Auswirkungen der Richtlinie zweimal zurück in den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte verwiesen wurde, billigte das Plenum am 29. Oktober 1992 den Vorschlag der Kommission in erster Lesung mit 45 Änderungen (Europäisches Parlament, 1992c).

³¹ Zur Beratung eines Vorschlags der Kommission im EP werden ein federführender Ausschuß und weitere mitberatende Ausschüsse benannt. Ein Mitglied des federführenden Ausschusses arbeitet einen Bericht zu diesem Entwurf aus.

Auf der Basis eines geänderten Entwurfs der EU-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1992) beriet der Rat der Europäischen Union über die Richtlinie. Der, nach einjähriger Beratung am 07. Februar 1994 verabschiedete, Gemeinsamen Standpunkt (Rat der Europäischen Union, 1994)³² entsprach im wesentlichen dem geänderten Kommissionsvorschlag.

In der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments während der Plenartagung im Mai 1994 nahmen die Abgeordneten drei Änderungsvorschläge an (Europäisches Parlament, 1994c), obwohl der Rechtsausschuß 15 vorgeschlagen hatte. Die Stellungnahme der Kommission vom 09. Juni 1994 übernahm zwei von diesen drei Änderungen (Europäische Kommission, 1994).

Daraufhin wurde von den Präsidenten des Rates und des Parlamentes am 28. November 1994 der Vermittlungsausschuß des Mitentscheidungsverfahrens einberufen, der im Februar 1995 einen gemeinsamen Entwurf annahm (Europäisches Parlament, 1995a). Hierbei wurde nicht nur eine Lösung für die, von der Kommission abgelehnte Änderung gesucht, sondern auch über Punkte diskutiert, die nicht Gegenstand der vom Parlament in der zweiten Lesung angenommenen Änderungen waren (Europäisches Parlament, 1995a: 6 f.).

Am 01. März 1995 lehnte das Plenum des Europäischen Parlamentes den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses ab und wies damit den gesamten Vorschlag über die Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen ab (Europäisches Parlament, 1995c).

³² gegen die Stimmen von Dänemark, Spanien und Luxemburg

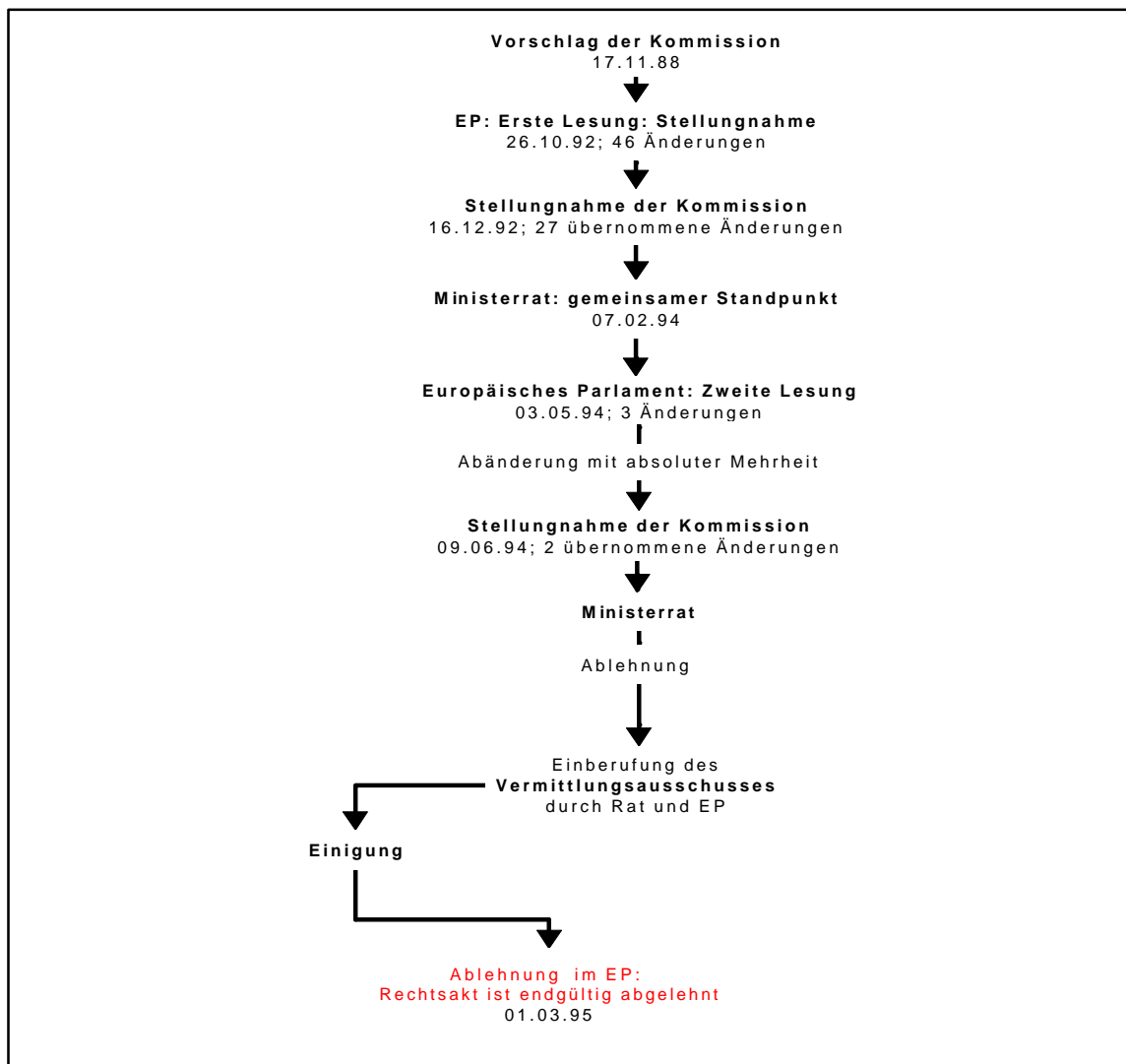


Abb. 5.1: 1. Entwurf der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen
eigene Darstellung

5.3.2 Entwurf 1996

Da die Lage auf dem Gebiet des Rechtsschutzes biotechnologischer Erfindungen der Klärung bedurfte, wurde der zweite Entwurf vom zuständigen Kommissar Monti am 11.07.1996 vorgelegt (Europäische Kommission, 1996: 2).

Das Europäische Parlament konnte in seiner ersten Lesung am 16.07.1997 zu diesem neuen Entwurf Stellung nehmen, wobei es 66 Änderungen des Textes vorschlug (Europäisches Parlament, 1997).³³ Die Europäische Kommission mo-

³³ Berichterstatter wurde wiederum Herr Rothley.

difizierte daraufhin ihren Vorschlag und fügte 65 dieser Änderungen in den Vorschlag ein (Europäische Kommission, 1997).

Der Rat der Union konnte sich am 26.02.1998 auf einen Gemeinsamen Standpunkt einigen, indem er an dem geänderten Kommissionsvorschlag nur wenige Abänderungen vornahm (Rat der Europäischen Union, 1998).

Das EP folgte im Mai-Plenum 1998 dem Antrag seines Berichterstatters Willi Rothley und billigte den Gemeinsamen Standpunkt des Rates ohne neue Änderungen (Europäisches Parlament, 1998b). Das Verfahren für die Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen kam damit zehn Jahre nach dem ersten Vorschlag der Kommission zum Ende und der Rechtsakt konnte durch den Ministerrat endgültig am 30.07.1998 erlassen werden (European Union, 1998).

Wie in der Abbildung 5.2. dargestellt, wurde auch bei diesem Entwurf das Verfahren der Mitentscheidung angewandt, das allerdings in dieses Mal eher dem Regelablauf entsprach, da bereits nach der zweiten Lesung des Europäischen Parlamentes eine Mehrheit sich für die Annahme der Richtlinie aussprach.

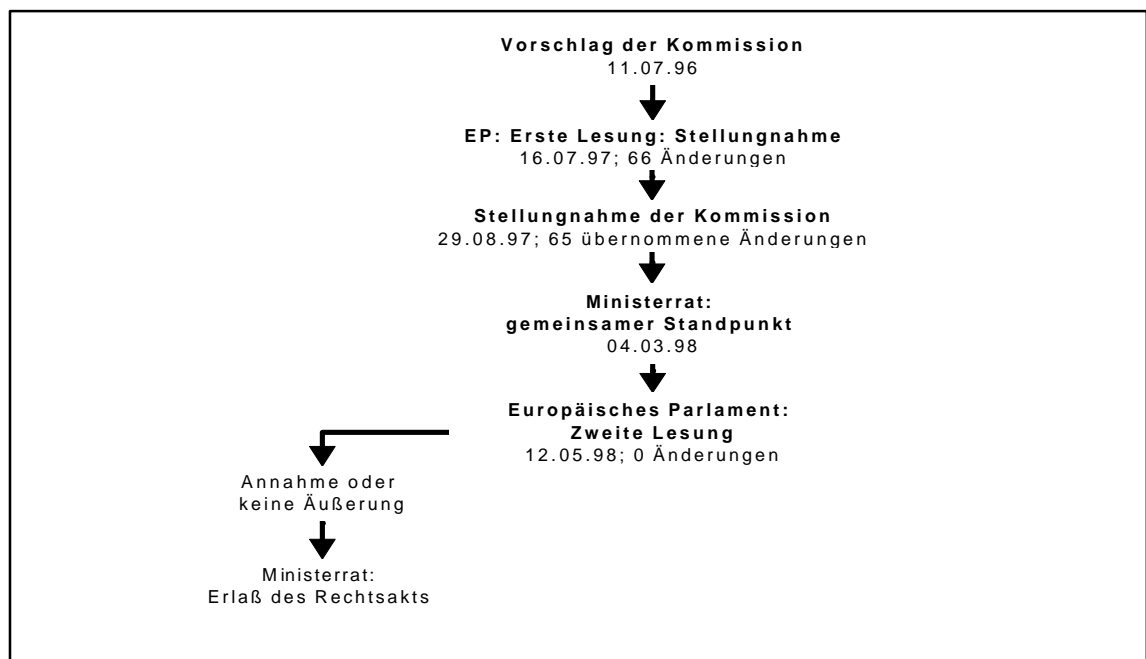


Abb. 5.2: 2. Entwurf der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen
eigene Darstellung

6 Die Veränderung der Richtlinie in der Betrachtung der Dynamik

In diesem Kapitel soll das Modell in der Dynamik an dem Fall der Richtlinie zum rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen überprüft werden. Es stellt sich die Frage, ob die Annahmen, die in dem Modell gemacht wurden, von den zu erhaltenden Daten unterstützt werden. Der Einfluß des Europäischen Parlamentes kann als empirisch belegt gelten, wenn sich durch die Ablehnung des ersten Entwurfs eine Verschiebung der Politik der Union zu Gunsten des Parlamentes im zweiten Entwurf feststellen läßt.

Die empirischen Ergebnisse sollen in der Abbildung 6.1 anschaulich gemacht werden³⁴. Die Dimensionen, die die Achsen bilden, werden durch die Diskussionspunkte festgelegt, die in der Debatte die größte Rolle spielten. Dies waren die Schwerpunkte der Richtlinie. Die Frage der ethischen Bedenken und die Abgrenzung von Erfindung und Entdeckung lassen sich dabei unter der Entwicklung gemeinschaftlicher ethischer Standards zusammenfassen. Die andere Achse der Graphik wird durch den Gegensatz zwischen dem Verbraucherschutz und dem Interesse der Industrie, der Orientierung am Markt, definiert.

Die Punkte, deren Lage definiert werden muß, um in diesem Koordinatensystem eine Aussage treffen zu können, sind der Status Quo, die Präferenzen der Akteure und die vorgeschlagenen Politiken .

Der Status Quo ist die Politik, die bestehen bleibt, wenn keine Entscheidung zustande kommt. In dem Fall der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen ist dies die Regelung der Patentfähigkeit durch die Mitgliedsstaaten beziehungsweise die bisherige Praxis in der Vergabe von Patenten für biotech-

³⁴ Da exakte Daten nicht zu evaluieren waren, wurde das Modell in der Abbildung 6.1 idealisiert dargestellt. Dies diente auch dazu, die Lage der Punkte deutlich hervorzuheben, um die Graphik anschaulicher zu machen.

nologische Erfindungen durch die Patentämter, vor allem das Europäische Patentamt³⁵.

Die Idealpunkte der Institutionen können aus ihren Vorschlägen beziehungsweise ihren Änderungsvorschlägen oder ihrer Haltung zu den Vorschlägen der anderen Organe ermittelt werden.

In seiner ersten Lesung des Entwurfs der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen von 1988 hat das Europäische Parlament in den Änderungsanträgen seinen Standpunkt deutlich gemacht. Es trat eindeutig für eine Einschränkung der Möglichkeiten der Patentierbarkeit und für eine Ausweitung des Schutzzumfanges ein. So wurde im Vergleich zum Kommissionsvorschlag beispielsweise dem Schutz der Umwelt und der Gesundheit des Menschen stärker Vorrang gegeben und der Begriff biologisches Material restriktiver definiert sowie eine eindeutige Abgrenzung von Entdeckung und Erfindung gefordert (Europäisches Parlament, 1992a: 5 ff). Die Abgeordneten wiesen in ihrer Debatte darauf hin, daß aus ihrer Sicht der Entwurf der Kommission „schlecht ausgearbeitet wurde und unzureichende Sicherheitsvorkehrungen“ beinhalte (Europäisches Parlament, 1992b: 54). Die ethische Frage spielte hier bei allen Rednern eine Rolle und kann daher als die wichtigere Dimension bezeichnet werden.

Es gibt diese ethischen Bedenken, und wir müssen diese ethische Diskussion führen (Hiltrud Breyer in: Europäisches Parlament, 1992b: 57).

Sie werden mir zugeben, daß ein Verweis auf die öffentliche Ordnung und die guten Sitten bei einem derart heiklen Gegenstand nicht ausreicht (Catherine Lalumière in: Europäisches Parlament, 1995b: 46).

Die Patentierbarkeit von Teilen des menschlichen Körpers und die Möglichkeit der Keimbahntherapie nahmen, neben den bereits erwähnten Themen, in der zweiten und dritten Lesung einen Schwerpunkt ein.

³⁵ Wie beispielsweise das Patent Nr. 0169672 auf die sogenannte Krebsmaus.

Der Idealpunkt des Parlamentes liegt in der graphischen Darstellung deshalb im Bereich der ethischen Dimension weit in Richtung gemeinsamer ethischer Standards, während die Ebene der Marktorientierung stärker als bisher vom Verbraucherschutz bestimmt wird und der Punkt daher links vom Status Quo liegt.

Auch die Europäische Kommission ist für ein hohes Niveau in der ethischen Dimension eingetreten, da sie die Bedenken des Parlamentes weitgehend teilte (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1992: 3 f) und eine eigene Beratergruppe für diesen Bereich eingeführt hat (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1992: 5). Sie hat aber einige, in der Parlamentsdiskussion wichtige Einschränkungen abgelehnt und eine liberalere Regelung im Bereich des Verbraucherschutzes befürwortet, da sie zum Beispiel das Landwirteprivileg ablehnte, obwohl sie es übernommen hatte, aber nur damit sich der Rat bei der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes damit befassen konnte (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1992: 16 f). Auch die Fälle, die die Patentierbarkeit des menschlichen Körpers betreffen, wurden von der Kommission weniger restriktiv gesehen, als von den Abgeordneten. Aus diesen Gründen kann der Idealpunkt der Europäischen Kommission in der ethischen Dimension bei einer möglichen Harmonisierung der Standards angesiedelt werden, während er auf der anderen Achse in Richtung Marktorientierung liegt.

Die Positionen der einzelnen Mitglieder im Rat der Union können nicht exakt bestimmt werden, da die Protokolle der Sitzungen und die Diskussionsbeiträge der Mitgliedsstaaten nicht veröffentlicht werden. Es werden nur die Staaten genannt, die sich enthalten beziehungsweise einen Gemeinsamen Standpunkt abgelehnt haben. Deshalb kann eine Bestimmung der Präferenzen der Mitglieder nur an Hand der Gesamtergebnisse im Rat erfolgen, die innerhalb des Winsets des Rates liegen müssen. Der Ministerrat übernimmt in seinem Gemeinsamen Standpunkt von 1994 einige Präzisierungen, lehnt aber wie die Kommission die starken Einschränkungen der Patentierung im ethischen Bereich durch

das Europäische Parlament ab. Deshalb ist zu vermuten, daß sich die Idealpunkte der Mitgliedsstaaten generell, wie derjenige der Kommission, in einem Quadranten rechts oberhalb des Status Quo befinden. Da der Gemeinsame Standpunkt nicht einstimmig angenommen wurde, sondern von drei Staaten abgelehnt wurde, dürften die Präferenzen dieser Staaten in der Nähe des Idealpunktes des Europäischen Parlamentes liegen.³⁶ Im Vermittlungsverfahren übernahm der Rat noch einmal Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes, wie beispielsweise die Keimbahntherapie, die weitgehend ausgeschlossen wurde. Allerdings fanden Vorschläge zur Patentierbarkeit von Teilen des menschlichen Körpers und zum Züchtungsprivileg der Landwirte nur bedingt Eingang in den Kompromiss (Europäisches Parlament, 1995a: 6).

Durch diese Beschreibung wird deutlich, daß die Position des Parlamentes im Vergleich zu Kommission und Rat die restriktivste war. Zudem läßt sich durch die Übernahme einiger Änderungsvorschläge in dem Modell in Abbildung 6.1 eine Verschiebung des ursprünglichen Vorschlages (Punkt A) zu dem gemeinsamen Text des Vermittlungsausschusses (Punkt A') feststellen. Die Kommission hatte Punkt A, das heißt die neue Regelung, vorgeschlagen, die den Status Quo durch eine fast eindimensionale Bewegung in Richtung Marktinteresse verändert. Durch die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlamentes, die der Rat der Union angenommen hatte, werden die ethische Dimension und auch noch einmal die Interessen der Industrie stärker berücksichtigt. Damit wird der Punkt A' erreicht, der im Vermittlungsausschuß eine Mehrheit findet, aber letztendlich vom Parlament abgelehnt wird. Innerhalb des Verfahrens ist somit eine Veränderung des Vorschlages zu erkennen, die aber das Europäische Parlament gegenüber dem Status Quo nicht indifferent werden läßt.

Es wurde von den Abgeordneten aber auch herausgestellt, daß eine Ablehnung der Richtlinie nicht die Thematik an sich betrifft, sondern nur den Inhalt in der vorliegenden Form (Europäisches Parlament, 1995b). Daß der Vorschlag ver-

³⁶ Dies gilt in erster Linie für Spanien und Luxemburg.

worfen wurde, ist deshalb damit zu begründen, daß das Europäische Parlament einen neuen Entwurf wollte, der seinem Idealpunkt besser entspricht.

Das Interesse der Europäischen Kommission, einen neuen Entwurf der Richtlinie vorzulegen, war sehr groß, denn wie sie festgestellt hat, kann die Lage auf dem Gebiet des Rechtsschutzes biotechnologischer Erfindungen nicht bleiben, wie sie derzeit ist (Europäische Kommission, 1996: 2). Zudem hatte das Interesse an einer Regelung von Gruppen außerhalb der Institutionen ebenfalls zugenommen, wie an den Bemerkungen der Abgeordneten zu der Tätigkeit von Lobbyisten zu erkennen ist (Europäisches Parlament, 1997b).

Im Entwurf der Richtlinie von 1996 ist die Lokalisierung der Präferenzen der Akteure ähnlich, weshalb die räumliche Anordnung der Idealpunkte in dem Modell des Verfahrens der Mitentscheidung in der Dynamik beibehalten werden kann.

Die Europäische Kommission hat einen zweiten Vorschlag vorgelegt, der weitgehend auf dem gemeinsamen Text des Vermittlungsausschusses basierte. Zusätzlich zu diesem Entwurf wurde die Keimbahntherapie, wie ursprünglich vom Europäischen Parlament gefordert, definitiv von der Patentierbarkeit ausgeschlossen und die Möglichkeiten der Patentfähigkeit insgesamt konkretisiert. Das Landwirteprivileg fand ohne die Einschränkungen des ersten Entwurfs Eingang in die Richtlinie (Europäische Kommission, 1996: 5 ff). Der Vorschlag der Kommission von 1996 (Punkt B) befindet sich in der Graphik 6.1 daher im Vergleich zum Text des Vermittlungsausschusses (Punkt A') stärker in Richtungen der Dimensionen Verbraucherschutz und gemeinschaftlicher ethischer Standards.

Das Europäische Parlament, das den neuen Entwurf als Erfolg seiner Arbeit betrachtet, versuchte diesen Vorschlag weiter in die Richtung seines Idealpunktes zu verändern.

„Der [...] Richtlinienvorschlag reagiert auf die Haupteinwände, die im März 1995 zur Ablehnung des ersten Vorschlags geführt haben [...] und diesbezüglich glaube ich, daß die [jetzige] Fassung nicht klarer sein könnte“ (Jean-Pierre Cot in: Europäisches Parlament, 1997b: 32).

„Wenn diese Patentrichtlinie, die jetzt vom Parlament verabschiedet wurde, besser ist als die, die wir das erste Mal im Parlament behandelt und dann abgelehnt haben, so ist das auf diejenigen zurückzuführen, die damals im Wesentlichen gegen diese Richtlinie gestimmt haben“ (Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf in: Europäisches Parlament, 1998a).

„Ich bin [...] der Meinung, daß es gelungen ist, diese Richtlinie in wesentlichen Punkten zu verbessern. Ich bin der Meinung, sogar weit über seine Position hinaus, daß es gelungen ist, sie extrem zu verbessern, und ich bin stolz darauf, zu denen gehört zu haben, die sich damals mit massivem Druck gegen den ersten Anlauf zur Wehr gesetzt haben. Damals hat es geheißen, wenn wir nein sagen, wird es niemals eine Rechtsgrundlage geben, wird es keine Richtlinie geben, besser eine schlechte Regelung als keine Regelung. Das hat sich alles als falsch herausgestellt. Wir haben heute eine erheblich bessere Richtlinie“ (Bernd Posselt in: Europäisches Parlament, 1998a).³⁷

In seiner Stellungnahme machte das Europäische Parlament deutlich, daß es die Richtlinie nur annehmen werde, wenn in zwei Punkten weitere Veränderungen vorgenommen werden. Erstens das inzwischen im Rahmen der WTO (Welthandelsorganisation) verabschiedete TRIPS-Abkommen zum geistigen Eigentum sowie das Abkommen über die Artenvielfalt, sollten in der Richtlinie erwähnt werden, um die Einschränkungen, die dort gemacht werden, auch zu übernehmen. Zum Zweiten standen erneut ethische Fragen im Vordergrund, da das Parlament einen noch deutlicheren Ausschluß von der Patentfähigkeit veränderter menschlicher Gene und dazugehörigen Verfahren wollte. So sollte die Möglichkeit der Klonierung von Menschen ausgeschlossen und der Embryonenschutz verbessert werden (Europäisches Parlament, 1997b: 100).

Der Rat der Union veränderte den Vorschlag der Kommission, in dem er alle Änderungsvorschläge des Parlamentes in seinen Gemeinsamen Standpunkt übernahm. Da diese Änderungen erneut den Entwurf in Richtung des Idealpunktes des Europäischen Parlamentes bewegten, kann eine Verschiebung des Punktes von B nach B' angenommen werden. Dieser Vorschlag des Rates führte zu einer Indifferenz des Parlamentes gegenüber dem Status Quo, was zur Folge

³⁷ Diese drei Zitate sollen als Beispiel für die Ansicht des Parlamentes zu diesem Thema dienen.

hatte, daß das Parlament keine neuen Änderungsvorschläge einbrachte und die Richtlinie annahm.

Das Europäische Parlament konnte seine Änderungsvorschläge der ersten Lesung, die gemeinhin als wenig einflußreich gilt, gegenüber dem Rat durchsetzen. Daraus ist abzulesen, daß die Ablehnung des ersten Entwurfes bei dem Rat der Union und bei der Kommission eine große Bereitschaft zu Einigung mit dem Parlament erzeugt hat.

Eine Verschiebung beziehungsweise Veränderung der Präferenzen der Akteure, wie sie von Hubschmid/Moser (1997) beschrieben und in dem Modell in der Dynamik angedeutet wurden, läßt sich für die Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen nicht direkt nachweisen. Allerdings legen, vor allem durch die große Zeitspanne bedingt, einige empirische Tatsachen die Vermutung nahe, daß dies im Bereich des Möglichen liegt. Zum Ersten ist eine Präferenzänderung des Europäischen Parlamentes denkbar, da während des Verfahrens Wahlen zum Europäischen Parlament stattfanden, in der neue, in dieser Thematik engagierte Abgeordnete hinzukamen. Zweitens wechselte der mit der Richtlinie befaßte Kommissar³⁸ mehrfach, was eine Veränderung bei der Europäischen Kommission möglich macht. Auch im Rat der Union kann es durch mehrfache Regierungswechsel und vor allem durch die Erweiterung um Finnland, Österreich³⁹ und Schweden eine neue Bewertung der Schwerpunkte der Richtlinie gegeben haben.

³⁸ Es waren die Kommissare Lord Cockfield, Bangemann, D'Archirafi und Monti.

³⁹ Die Vertreter Österreichs im Rat sind an die Entscheidungen des öffentlichen, nationalen Europaausschusses gebunden. Dadurch ist bekannt, daß der Idealpunkt Österreichs sehr nahe an dem des Parlamentes lag.

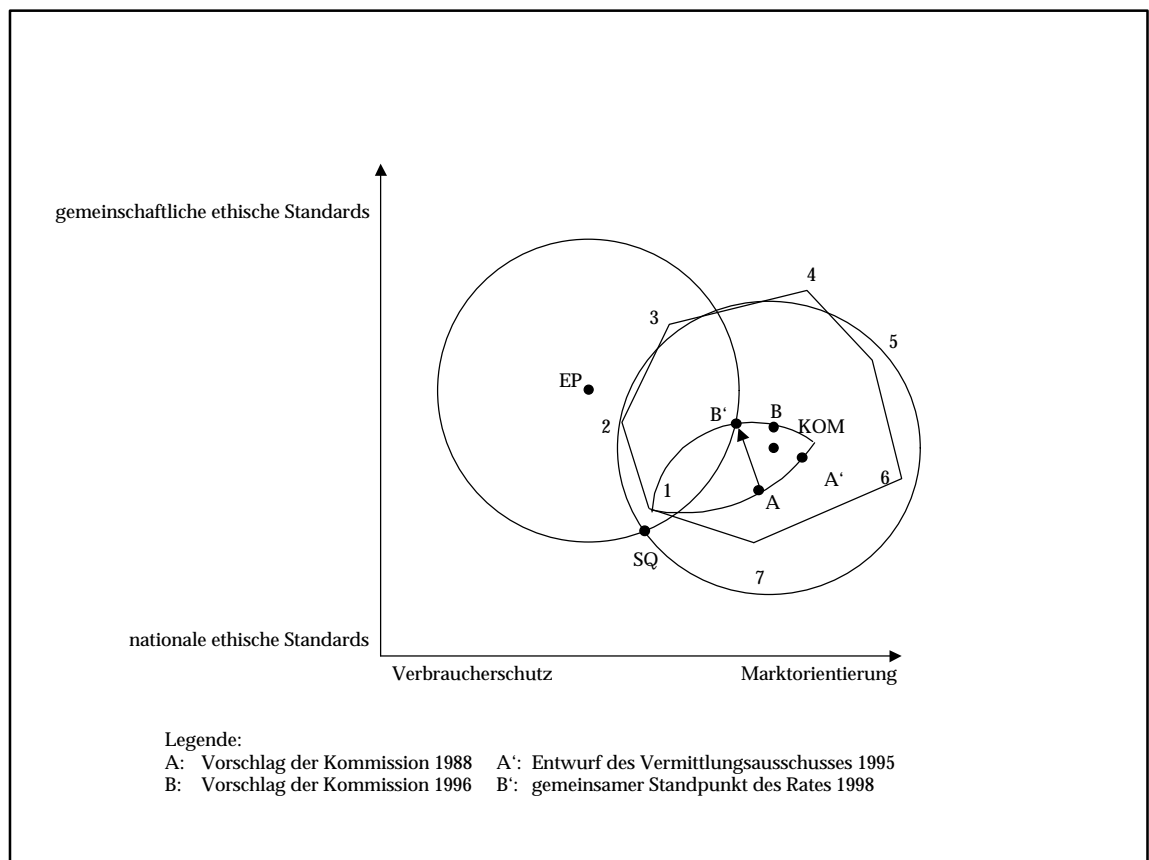


Abb. 6.1: Modell der Richtlinie zum Schutz biotechnologischer Erfindungen

Aus den oben beschriebenen Veränderungen ist eine Verschiebung der Politik der Europäischen Union in der Graphik 6.1 vom ursprünglich vorgeschlagenen Punkt A zum Punkt B' erkennbar, der dem Idealpunkt des Europäischen Parlamentes näher liegt. Das Parlament konnte daher die strategische Ablehnung des ersten Richtlinienentwurfes zu seinen Gunsten nutzen und die Politik der Europäischen Union im zweiten Entwurf beeinflussen.

7 Schlußbetrachtung und Ausblick

Die Untersuchung des Einflusses des Europäischen Parlamentes im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union hat gezeigt, daß dieses durch ein Wechselspiel von Agenda-Setting Macht und Veto-Recht die Politik zu seinen Gunsten verändern konnte.

Im Fall einer dynamischen Betrachtung des Verfahrens der Mitentscheidung wird der Rat der Union durch das angedrohte Veto gezwungen, die Agenda und damit die Präferenzen des Europäischen Parlamentes stärker als bisher angenommen zu akzeptieren. Durch das Modell in der Dynamik wird deutlich, daß der Einfluß des Parlamentes im Verfahren der Mitentscheidung weiter besteht, obwohl der Rat gemäß dem Vertrag seinen Gemeinsamen Standpunkt erneut vorlegen kann. Wenn ein Politikfeld berührt ist, das auf Grund der Aktualität und den Präferenzen einer starken Lobby eine Wiedervorlage zu einem baldigst möglichen Zeitpunkt erwarten läßt, steigt aus strategischen Überlegungen die Möglichkeit eines absoluten Vetos des Europäischen Parlamentes. Die alternative Modellierung des Vermittlungsausschuß zeigt zudem, daß das Parlament in den häufigsten Fällen als Agenda-Setter auftritt und dadurch die Politik nach seinen Präferenzen beeinflussen kann.

Die Fallstudie, auf der das Modell in der Dynamik beruht, ist durch seine bisherige Einmaligkeit als Anomalie bezeichnet worden (Tsebelis, 1997: 37). Deshalb würde sie sich nicht für die Beschreibung eines Modells eignen, das Allgemeingültigkeit beansprucht. Dieser Behauptung kann aber widersprochen werden, da durch diesen Fall Bedingungen geschaffen wurden, die das Modell berücksichtigt, aber eine Wiederholung der Ablehnung unwahrscheinlich werden lassen. Das Europäische Parlament hat jetzt für andere Fälle ein Drohpotential, das Rat und Kommission zu Kompromissen bewegt, die zuvor nicht zustande kamen. Da in der Regel alle Akteure eine Veränderung des Status Quo wollen, führt bereits eine Androhung der Ablehnung zu einem Ergebnis und wird daher öfter eingesetzt, als ein Veto selbst.

„Es hat dem Europäischen Parlament genutzt, daß es einmal eine Richtlinie abgelehnt hat. Dadurch hat es für die Zukunft ein Drohpotential erhalten und der Rat zeigt sich bei den Verhandlungen im Vermittlungsausschuß kooperativer“ (Interviewpartner 01).

Die Modelle, die beschrieben worden sind, erklären die Politikprozesse und Entscheidungen, die täglich ablaufen. Deshalb erklären sie, trotz des teilweisen anderen Anspruchs, nur bedingt Integrationsfortschritte, da diese nicht nach den vertraglichen Verfahren ablaufen, sondern durch intergouvernementale Verhandlungen geprägt sind. Allerdings bewirken die Entscheidungen der Institutionen einen graduellen Wandel auf dem die Vertragsverhandlungen aufbauen (Kaiser, 1996: 111). Das Verfahren der Mitentscheidung hat zu einer Verschiebung der Akzente im Verhältnis zwischen dem Rat der Union und dem Europäischen Parlament geführt. Dieses wird nicht mehr durch die Konfrontation sondern durch eine rivalisierende Partnerschaft in der Gesetzgebung geprägt.

„ Das Parlament mußte schon immer für seine Rechte kämpfen, ihm wurde bisher nichts geschenkt. Die Regierungen haben noch nie in der Geschichte freiwillig auf ihre Macht verzichtet, sie werden es auch hier nicht tun“ (Interviewpartner 02).

Die Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam⁴⁰ zeigt, daß die Integration weiter voran schreitet und es ist die Entwicklung abzuwarten, wie das Schlagwort von der Demokratisierung der Europäischen Union sich auf den Prozeß der Entscheidungsfindung auswirken wird.

Der Vertrag von Amsterdam ist ein enormer Integrationsfortschritt, da es die Möglichkeiten des Parlamentes enorm vergrößert. Aber der Rat hat noch immer einen größeren Machtanteil bei der Verabschiedung [von Richtlinien] und ist selbst durch das Vetorecht der Mitgliedsstaaten [der Einstimmigkeit] blockiert. Allerdings wird die Osterweiterung den Reformdruck auf die EU und deren institutionelle Strukturen weiter erhöhen“ (Interviewpartner 02).

⁴⁰ Die Änderung des Vertrages über die Europäische Union ist noch nicht in Kraft, da der Ratifikationsprozeß noch nicht abgeschlossen ist. Zum Zeitpunkt dieser Arbeit steht diese in Frankreich, Dänemark und Irland noch aus.

Die Verfahren der Entscheidungsfindung der Europäischen Union wird durch den Vertrag von Amsterdam neuerlich einem Wandel unterworfen. Da das Verfahren der Mitentscheidung geändert und vom Umfang der Anwendung in den Politikfeldern wesentlich ausgeweitet wurde, werden diese Veränderungen auch Eingang in die theoretische Modellierung finden müssen. Zwei Punkte des neuen Verfahrens der Mitentscheidung sollen hier erwähnt werden. Ein Vorschlag der Kommission kann bereits zur Politik der Union werden, wenn der Rat die Änderungsvorschläge, die das Europäische Parlament in seiner ersten Lesung verabschiedet hat, mit qualifizierter Mehrheit annimmt. Diese Veränderungen des Verfahrens der Mitentscheidung dürften zur Folge haben, daß die Europäische Kommission weiter an Einfluß verliert, da in diesem Fall eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat den Entwurf ohne die Zustimmung der Kommission annehmen kann. Zweitens wird ein erneuter Vorschlag des Gemeinsamen Standpunktes im Falles eines Scheiterns des Vermittlungsverfahrens nicht mehr möglich sein, das heißt, daß die bisherige, in Kapitel 4.2.2 erwähnte, informelle Absprache in den Vertrag übernommen wurde. Dies bedeutet, daß das Europäische Parlament nun in allen Phasen des Verfahrens die Agenda-Setting Macht erhält.

LITERATURVERZEICHNIS

- ASPINWALL, MARK & SCHNEIDER, GERALD (1998):
Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science
and the Study of European Integration
in: Universität Konstanz, noch nicht veröffentlicht
- BREYER, HILTRUD, MDEP (1998):
Hintergrundpapier: EU-Patentierungsrichtlinie ermöglicht die Privatisierung
der Natur
- BULMER, SIMON J. (1994):
The Governance of the European Union: A new Institutional Approach
in: Journal of Public Policy 13, Seiten 351 - 380
- BURLEY, ANNE-MARIE & MATTLI, WALTER (1993):
Europe before the Court: a Political Theory of Legal Integration
in: International Organisation 47 Nr. 1, Seiten 41 - 76
- CORBETT, RICHARD & JACOBS, FRANCIS & SHACKELTON, MICHAEL (1995):
The European Parliament - Third Edition
- CROMBEZ, CHRISTOPHE (1996):
Legislative Procedures in the European Community
in: British Journal of Political Science , Seiten 199 - 228
- CROMBEZ, CHRISTOPHE (1997A):
Policy Making and Commission Appointment in the European Union
in: Aussenwirtschaft Heft I/II (1997), Seiten 63 - 82
- CROMBEZ, CHRISTOPHE (1997B):
The Co-Decision Procedure in the European Union
in: Legislative Studies Quarterly Vol. 12 Nr. 1; Seiten 97 - 119
- CZADA, ROLAND & SCHMIDT, MANFRED G. (1993):
Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit
- EARNSHAW, DAVID, & JUGDE, DAVID (1996):
The European Parliament's path to legislative power
in: Richardson, Jeremy, J. (1996), Kapitel 6
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (1992A):
PE 201.664: Dritter Bericht des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte
über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den rechtlichen
Schutz biotechnologischer Erfindungen vom 05.10.1992

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1992B):

Verhandlungen des Europäischen Parlamentes Nr.: 3-423 vom 26.10.1992,
Seiten 51 – 60

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1992C):

A3-0286/92: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den
rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen
in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 305/160 vom 23.11.1992

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1994A):

PE 208.109: Empfehlung für die Zweite Lesung – betreffend den Gemein-
samen Standpunkt des Rates für eine Richtlinie des Rates über den rechtli-
chen Schutz biotechnologischer Erfindungen vom 27.04.94

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1994B):

Verhandlungen des Europäischen Parlamentes Nr.: 3-448 vom 03.05.94,
Seiten 89 – 93

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1994C):

A3-0321/94: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den
rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen
in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 205/307 vom 05.05.1994

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1995A):

PE 211.520: Bericht über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsaus-
schusses betreffend die Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des
Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vom
23.02.1995

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1995B):

Verhandlungen des Europäischen Parlamentes Nr.: 4-458 vom 01.03.95,
Seiten 39 – 69

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1995C):

A4-0028/95: Beschluß über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsaus-
schusses betreffend die Richtlinie des Europäischen Parlamentes und
des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1997A):

A4-0222/97: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den
rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen
in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 286/87 vom 22.09.1997

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1997B):

Verhandlungen des Europäischen Parlamentes Nr. 4-504 vom 16.07.97, Seiten 28 bis 50

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1998A):

Verhandlungen des Europäischen Parlamentes vom 11.05.1998
in: Homepage des Europäischen Parlamentes www.europarl.eu.int

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1998B):

PE 226.189: Empfehlung für die Zweite Lesung – betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates für eine Richtlinie des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen vom 30.04.1998

EUROPEAN UNION (1998):

Directive 98/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the Legal protection of biotechnological inventions
in: Official Journal L213, 30/07/1998, Seite 13ff

FREY, BRUNO S. (1997):

Institutions: The Economic Perspective
in: Steunenberg, Bernhard & van Vught, Frans (1997)

GARRET, GEOFFREY & TSEBELIS, GEORGE (1996):

An Institutional Critique of Intergovernmentalism
in: International Organisation 50, Seiten 269 - 299

GOLUB, JONATHAN (1997):

In the Shadow of the vote ? Decisionmaking Efficiency in the European Community 1974 - 1995
in: MPIfG Discussion Paper 97/3

HALL, PETER & TAYLOR, ROSEMARY (1996):

Political science and the three new institutionalisms
in: Political Studies XLIV, Seiten 936 - 957

HÖRETH, MARCUS (1998):

Warum sich das vereinte Europa mit der Demokratie schwer tut
in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/1998

HOSLI, MADELEINE (1997):

Voting strength in the European Parliament: The influence of national and of partisan actors
in: European Journal of Political Research 31, Seiten 351 - 366

HUBSCHMID, CLAUDIA & MOSER, PETER (1997):

The Co-operation Procedure in the EU: Why was the European Parliament influential in the Decision on Car Emission Standards?

in: Journal of common market studies Vol. 35 Nr.2, Seiten 225 - 242

HUG, SIMON (1997):

The Commission as a pawn to the member countries:

Comment to Christophe Crombez

in: Aussenwirtschaft Heft I/II (1997), Seiten 83 - 86

JACHTENFUCHS, MARKUS & KOHLER-KOCH, BEATE (HRSG.) (1996A):

Europäische Integration

JACHTENFUCHS, MARKUS & KOHLER-KOCH, BEATE (1996B):

Regieren im dynamischen Mehrebenensystem

in: Jachtenfuchs / Kohler-Koch (Hrsg.)(1996a)

KAISER, DORIN (1996):

Institutioneller Wandel im Europäischen Politikprozeß; Europäisches Parlament und Kommission – Ende einer natürlichen Allianz (unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Konstanz)

KEMAN, HANS (1997):

Approaches to the Analysis of Institutions

in: Steunenbergh, Bernhard & van Vught, Frans (1997)

KEOHANE/HOFFMANN (1991):

The new European Community - Decisionmaking and Institutional Change in Europe in the 1980s

KÖNIG, THOMAS (1996):

Vom Intergouvernementalismus zum Parlamentarismus? Eine institutionelle Analyse der europäischen Mehrkammerge setzgebung von 1958 - 1995

in: König, Thomas & andere: Das Europäische Mehrebenensystem; Seiten 70 - 98

KÖNIG, THOMAS & BRÄUNINGER, THOMAS (1997):

Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergouvernementalismus

in: König, Thomas & andere: Europäische Institutionenpolitik (1997)

KÖNIG, THOMAS & RIEGER, ELMAR & SCHMITT, HERRMANN (1997):

Europäische Institutionenpolitik, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung Bd.2

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1988):

KOM (88) 496: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 10/3 vom 13.01.1989

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1992):

KOM (92) 589 endg.: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 44/36 vom 16.02.1993

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1994):

KOM (94) 245 endg.: Stellungnahme der Kommission zu den Abänderungen des Europäischen Parlamentes des gemeinsamen Standpunktes des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1996):

KOM (95) 661 endg. 2: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 296/96

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1997):

KOM (97) 446 endg. 2: geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 311/97

MORAVCSIK, ANDREW (1991):

Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community

in: International Organisation 45, Nr.: 1, Seiten 19 - 56

MORAVCSIK, ANDREW (1993):

Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach

in: Journal of Common Market Studies 31 Nr.: 4, Seiten 473 - 519

MORAVCSIK, ANDREW (1995):

Liberal Intergovernmentalism and integration: A rejoinder

in: Journal of common market studies Vol. 33 Nr. 4, Seiten 611 bis 628

MOSER, PETER (1996):

The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis

in: American Political Science Review 90, Seiten 834 - 838

MOSER, PETER (1996):

A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure

in: Universität St. Gallen, Discussion paper no. 9601

MOSER, PETER & SCHNEIDER, GERALD & GEBHARD KIRCHGÄSSNER (1997)

Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective. London: MacMillan (ebenfalls als Sondernummer der Zeitschrift Aussenwirtschaft 52, I-II).

MOSER, PETER (1997):

The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament: Comment to George Tsebelis

in: Aussenwirtschaft Heft I/II (1997), Seiten 57 - 62

MOSER, PETER & SCHNEIDER, GERALD (1997):

Rational choice and the Governance Structure of the European Union: An Introduction

in: Aussenwirtschaft Heft I/II (1997), Seiten 11 - 26

PETERS, GUY (1996):

Agenda-setting in the European Union

in: Richardson, Jeremy, J. (1996), Kapitel 4

POLLACK, MARK A. (1997):

Delegation, agency, and agenda setting in the European Community

in: International Organisation 51 Nr. 1, Seiten 99 - 134

RASMUSEN, ERIC (1994):

Games and Information – an Introduction to Game Theory 2. Auflage

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1994):

Gemeinsamer Standpunkt Nr. 4/94 des Rates im Hinblick auf die Richtlinie des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft C 101/65 vom 09.04.1994

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1998):

Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Richtlinie des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen

in: C4-132/98 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft)

- RICHARDSON, JEREMY, J. (1996):
European Union - Power and policy-making
- RIEGER, ELMAR & KÖNIG, THOMAS (1997):
Einleitung: Perspektiven und Probleme europäischer Institutionenpolitik
in: König, Thomas & andere: Europäische Institutionenpolitik (1997)
- SANDHOLTZ, WAYNE & ZYSMAN, JOHN (1989):
1992 – Recasting the European Bargain
in: World Politics 42, Seiten 95 - 128
- SCHIMMELFENNIG, FRANK (1996):
Legitimate rule in the European Union The Academic debate
in: Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 27
- SCHNEIDER, GERALD (1995):
The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union
in: European Journal of international Relations 1, Seiten 59 - 86
- SCHNEIDER, GERALD (1997):
Auswege aus der Verflechtungsfalle ? Eine Analyse der wichtigsten Reformoptionen
in: König, Thomas & andere: Europäische Institutionenpolitik (1997)
- SCHNEIDER, GERALD & BAILER, STEFANIE (1998):
The Word Policy of the European Parliament - Informal Rules and the Enlargement debate in the European Parliament
in: Universität Konstanz, noch nicht veröffentlicht
- SCHÖNBERGER, PETER (1994):
Hauptsache Europa – Perspektiven für das Europäische Parlament
- SHEPSLE, KENNETH A. (1986):
Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions
in: Weisberg, Herbert (1986), Seiten 51 - 81
- STEUNENBERG, BERNHARD (1994):
Decision Making under different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community
in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) 150/4, Seiten 642 - 569
- STEUNENBERG, BERNHARD (1997):
Codecision and its Reform
in: Steunenberg, Bernhard & van Vught, Frans (1997)

- STEUNENBERG, BERNHARD & VAN VUGHT, FRANS (1997):
Political Institutions and Public Policy, Perspectives on European Decision Making
- STRAUS, JOSEPH (1987):
Gewerblicher Rechtsschutz für biotechnologische Erfindungen
- SUSKI, BIRGIT (1995):
Das Europäische Parlament – Volksvertretung ohne Volk und Macht ?
- TSEBELIS, GEORGE (1994):
The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter
in: American Political Science Review 88, Seiten 128 - 142
- TSEBELIS, GEORGE (1995):
Conditional Agenda Setting and Decision-Making Inside the European Parliament
in: The Journal of Legislative Studies Vol. 1, Seiten 65 - 93
- TSEBELIS, GEORGE (1996):
More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter:
response to Moser
in: American Political Science Review 90, Seiten 839 - 844
- TSEBELIS, GEORGE (1997):
Maastricht and the democratic deficit
in: Aussenwirtschaft Heft I/II (1997), Seiten
- TSEBELIS, GEORGE & KLALANDRAKIS, ANASTASIOS (1997):
Europarliament and environmental legislation: The case of chemicals
in: ASPA meeting, Washington, DC 1997
- TSEBELIS, GEORGE & GARRETT, GEOFFREY (1997):
Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decisions Procedure
in: The Journal of Legislative Studies Vol. 3, Seiten 74 – 92
- WEISBERG, HERBERT (1986):
Political Science: The Science of Politics
- WINDHOFF-HÉRITIER, ADRIENNE (1989):
Rational Choice und neuer Institutionalismus: Konkurrierende oder komplementäre Erklärungsansätze in der Politikwissenschaft?
in: Universität Bielefeld, Zentrum für interdisziplinäre Forschung – Staatsaufgaben Nr.: 15