

Aktivisten und Mitläufer

Die Einflussaktivitäten von Mitgliedsstaaten in Verhandlungen in der Europäischen Union

Das Gros des europäischen Sekundärrechts wird in den Arbeitsgruppen und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter des Ministerrats geschaffen. Aber nicht alle Staaten nehmen gleichermaßen aktiv an diesen tagtäglichen Verhandlungen teil. Eine Umfrage zeigt, dass die durchschnittliche Häufigkeit sehr stark variiert, mit der die Staaten Einflussstrategien (wie Überzeugen, Aushandeln und Lobbyieren) nutzen. Es gibt Aktivisten und eher passive Mitläufer. Dies überrascht, weil der aktive Einsatz von Einflussstrategien ein wichtiger Baustein zum Verhandlungserfolg ist. Dieser Beitrag testet eine Reihe von kapazitäts- und willensbezogenen Hypothesen, um Unterschiede im Aktivitätsniveau der Staaten zu erklären. Dies zeigt, dass Staaten am häufigsten Einflussstrategien nutzen, wenn sie eine hohe politische Effektivität aufweisen, wenn sie lange in der EU waren und wenn sie breit ausgebildete Präferenzen haben. Innerstaatliche horizontale und vertikale Vetospieler beschränken die aktive Teilnahme in EU-Verhandlungen nicht einmal im stark föderalen Belgien oder in Dänemark als Staat, in dem das Parlament viele EU-Kompetenzen hat.

1. Einleitung¹

Mit jedem neuen Vertrag bekommt die Europäische Union (EU) zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen, so dass sie mittlerweile in einer Vielzahl von Politikbereichen tätig ist. Bei der Schaffung europäischer Richtlinien und Verordnungen können die Mitgliedsstaaten über den Ministerrat den Inhalt des bindenden Sekundärrechts beeinflussen. Selbst im Mitentscheidungsverfahren als dem am stärksten supranationalen Gesetzgebungsverfahren in der EU, in welchem das Europäischen Parlament (EP) ein Veto hat, kann ohne die Zustimmung des Ministerrats kein europäisches Recht geschaffen werden. Dabei nehmen die Mitgliedsstaaten seltener über die ministerielle

1 Dieser Artikel beruht auf einem vom irischen Forschungsrat (IRCHSS) finanzierten Projekt »Small States in the European Union: Coping With Structural Challenges«. Ich bin allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der 27 EU-Staaten, die sich an der 2009 durchgeführten Umfrage beteiligt haben bzw. die zwischen 2008 und 2010 für Interviews bereitstanden, sehr zu Dank verpflichtet. Ohne ihre Hilfsbereitschaft hätte ich das Projekt nicht durchführen können. Mein Dank gilt auch Lisa Ahles, José Canto, Conor Feighan, Natalie Manning, Stephen Massey, Paul Quinn und Michael Verspohl, die mich als studentische Hilfskräfte tatkräftig unterstützt haben. Eine frühe Fassung dieses Beitrags habe ich an der Kollegforschergruppe »The Transformative Power of Europe« der Freien Universität Berlin vorgestellt und möchte mich bei allen Anwesenden für die lebhafteste und anregende Diskussion bedanken. Auch danke ich Andreas Dür und Brooke Luetgert sowie den drei anonymen Gutachtern und den Herausgebern der ZIB für die konstruktiven Kommentare.

Ebene des Ministerrats Einfluss auf Politikergebnisse, als über die Arbeitsgruppen des Rates und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), in denen das Gros der inhaltlichen Entscheidungen getroffen wird (Haeghe 2008; Wallace et al. 2005). Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, einen genaueren Blick auf den tagtäglichen Gesetzgebungsprozess der EU in den beiden unteren Ebenen des Ministerrats zu werfen.

Eine 2009 durchgeführte Umfrage zeigt, dass die durchschnittliche Häufigkeit stark variiert, mit der die Staaten in diesen Arenen Einflusstategien des Aushandelns, Überzeugens und Lobbyierens nutzen, um europäisches Recht im Sinne eigener Präferenzen zu beeinflussen. Es gibt Aktivisten, ein Mittelfeld und eher passive Mitläufer. Die aktivsten Staaten wie etwa Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Spanien, Dänemark, die Niederlande, Finnland oder Irland nutzen Einflusstategien im Schnitt etwa doppelt so häufig wie Zypern, Rumänien, Bulgarien, Litauen oder Ungarn als Mitläuferstaaten. Die Varianz in der Aktivität überrascht, da der aktive Einsatz von Überzeugungs-, Aushandlungs- oder Lobbystrategien ein wichtiger Baustein zum Verhandlungserfolg ist.² Während die Forschung zur erfolgreichen Einflussnahme auf europäische Politikergebnisse reichhaltig ist (Bailer/Schneider 2006; Koenig/Prosch 2006; Schneider et al. 2006; Thomson et al. 2006), wissen wir sehr wenig über die dem Erfolg vorausgehenden Einflussaktivitäten der Staaten (Ausnahmen: Dür/Mateo 2010a; Naurin 2009). Deshalb untersucht dieser Beitrag die Nutzungshäufigkeit von Einflusstategien und geht der Frage nach, wie sich erklären lässt, dass manche Staaten häufiger Einflusstategien einsetzen als andere und damit aktiver an der Gestaltung europäischen Rechts beteiligt sind. Warum sind Staaten wie Dänemark oder Deutschland Aktivisten und Staaten wie Griechenland oder Bulgarien Mitläufer? Welche Rolle spielen innerstaatliche Vetospieler? Wie wichtig sind Regierungskapazitäten? Sind Staaten mit außergewöhnlich großer Verhandlungsmacht auch besonders geneigt, in den frühen Verhandlungsphasen sehr häufig Einflusstategien einzusetzen, oder halten sie sich im Vertrauen darauf zurück, ihr Gewicht auch ganz am Ende der Verhandlungen auf der ministeriellen Ebene des Ministerrats in die Waagschale werfen zu können?

Um diese Fragen zu beantworten, werden verschiedene Kapazitäts- und Willenshypothesen entwickelt. Im Mittelpunkt der Kapazitätsansätze steht die Fähigkeit eines Staates, schnell nationale Positionen zu schaffen und Instruktionen im Verhandlungsverlauf zügig anpassen zu können. Dies ist wichtig, denn ohne nationale Positionen können die Delegationen auch keine Einflusstategien anwenden, um aktiv staatliche Interessen zu vertreten, so dass das staatliche Aktivitätsniveau sinkt. Da die Kapazitäten zur Entwicklung von Positionen und zur aktiven Teilnahme an Verhandlungen endlich sind, zielen willensbezogene Ansätze auf die Motivationen von Staaten ab, ihre begrenzten Ressourcen für einen Gegenstand zu mobilisieren, um Einflusstategien einzusetzen. Um die Hypothesen zu den Unterschieden im Aktivitätsniveau

2 Ein Beamter hat beispielsweise erläutert: »Die Delegation, die sich nicht zu Wort meldet, wird in der Praxis von den anderen überstimmt« (Interview Ständige Vertretung [StV]#43, 13-01-09, Übersetzung: Autorin). Ein anderer Verhandlungsteilnehmer erklärt: »Wenn Sie einfach nur am Tisch sitzen und nichts tun, können Sie nicht hoffen, dass jemand anderes Ihre Idee annimmt« (Interview StV#49, 12-02-09, Übersetzung: Autorin).

der Staaten zu testen, werden quantitative Methoden genutzt. Zusätzlich werden die zugrunde liegenden Kausalmechanismen mit Material aus mehr als 100 Interviews mit Mitarbeitern von Ministerien und den Ständigen Vertretungen (StV) aller 27 Mitgliedsstaaten in Brüssel nachgezeichnet. Dies zeigt, dass Staaten dann am häufigsten Einflusstategien nutzen, wenn sie in der Lage sind, schnell nationale Positionen zu entwickeln bzw. an die Tagesagenda der Verhandlungen anzupassen. Dies gelingt umso einfacher, je höher die politische Effektivität eines Staates ist, je besser die finanzielle Ausstattung ist und je mehr kognitive Kapazitäten vorhanden sind, während eine hohe politische Stabilität sowie eine hohe ministerielle Autonomie von Vetospielern (Parlamenten, föderale Akteure) das Aktivitätsniveau eines Staates nicht positiv beeinflussen. Auch zeigt sich, dass Staaten, die lange in der EU waren, besonders motiviert sind, häufig Einflusstategien einzusetzen, weil institutionelles Lernen darüber stattgefunden hat, dass dies essenziell für den Verhandlungserfolg ist. Schließlich sind größere Staaten stärker motiviert, häufig Einflusstategien einzusetzen, weil sie breitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessen vertreten und damit zu mehr Tagesordnungspunkten nationale Positionen entwickeln, die die Delegationen dann in Brüssel verteidigen.

2. Die abhängige Variable: Varianz im Aktivitätsniveau der Staaten

Auf Grundlage der Verträge wird in der EU über eine Reihe verschiedener Gesetzgebungsverfahren Sekundärrecht geschaffen (für einen Überblick siehe Wallace et al. 2005; Kohler-Koch et al. 2004). Allen Verfahren ist gemeinsam, dass europäisches Recht nicht ohne die Zustimmung des Ministerrats verabschiedet werden kann. Damit sind die Mitgliedsstaaten auch in einer supranationalen Organisation essenzielle Akteure. Das Gros der europäischen Richtlinien und Verordnungen wird allerdings nicht auf der ministeriellen Ebene des Ministerrats, sondern in den tagtäglichen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV gestaltet.³ Jene Gegenstände, bei denen auf diesen Ebenen kein Übereinkommen erzielt werden kann, werden an die ministerielle Ebene des Rates als B-Punkte weitergeleitet und dort entschieden. Im Vergleich zu den A-Punkten, bei denen auf der Arbeitsgruppen oder AStV-Ebene eine Einigung getroffen wurde und die die Minister auf der obersten Ebene des Ministerrats nicht mehr diskutieren, stellen B-Punkte den weitaus geringsten Teil der Gesetzgebungsarbeit in der EU dar (Haeghe 2008). Damit werden die Arbeitsgruppen und der AStV, die sich aus staatlichen Experten und Diplomaten zusammensetzen, zu den zentralen Arenen der EU. Hier werden die Kommissionsvorschläge Punkt für Punkt diskutiert, wobei die Vertreter der Mitgliedsstaaten staatlichen Positionen mittels Einflusstategien Gehör verschaffen können, um die europä-

3 Je nach Verfahren ist das Europäische Parlament eine dem Ministerrat ebenbürtige Institution mit Vetorechten, eine Institution mit aufschiebendem, aber keinem absoluten Veto oder eine Institution ohne formelle Instrumente der Einflussnahme. Siehe dazu auch Wallace et al. (2005).

ischen Rechtsakte inhaltlich nach den eigenen Präferenzen zu gestalten.⁴ Aber nicht alle Staaten nehmen gleichermaßen aktiv an den Verhandlungen teil (siehe unten), obwohl der häufige Einsatz von Einflusstaktiken essenziell für die Chance eines Staates ist, für die eigene Position Gehör zu finden und europäische Politik inhaltlich zu beeinflussen. Dies ist vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass jeder Vorschlag für eine Richtlinie oder Verordnung in der Regel mehr als hundert Punkte auf der Verhandlungsagenda aufweist und so spezifisch ist, dass jeder Staat andere innerstaatliche Probleme und Chancen sieht und daher inhaltlich nuancierte, eigene Positionen entwickeln sollte (Interview Fachministerium#10, 06-01-10). Da keiner der Staaten typischerweise absolut deckungsgleiche Präferenzen hat, kann ein Staat mit systematisch inaktiven bzw. wenig aktiven Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmern auch kaum Politikergebnisse beeinflussen, sondern muss darauf hoffen, dass die eigene Position zufällig zumindest in einigen Fällen im *winset* anderer, aktiverer Akteure liegt und somit das Verhandlungsergebnis nicht zu weit von der eigenen Position entfernt ist.

Da die aktive Teilnahme an Verhandlungen wichtig für die Chance eines Staates ist, Politikinhalt im Sinne eigener Präferenzen zu gestalten (Panke 2010b), wurde die durchschnittliche Häufigkeit der Nutzung von Überzeugungs-, Aushandlungs- oder Lobbystrategien gemessen. Diese Daten stammen aus einer Umfrage, die im Jahre 2009 durchgeführt wurde und erfasst hat, wie häufig die 27 Mitgliedsstaaten in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV in drei verschiedenen Politikfeldern (Landwirtschaft, Umweltpolitik und Wirtschaft) verschiedene Einflusstaktiken einsetzen.⁵ Die Umfrage hat eine Rücklaufquote von 39% (338 ausgefüllte Fragebögen) und ist repräsentativ. So liegen für jeden der 27 Mitgliedsstaaten zwischen sieben und 18 Fragebögen vor. Auch haben Interviews mit Entscheidungsträgern in Brüssel gezeigt, dass die Aktivitätsbefunde der Staaten und die Aktivitätsunterschiede intersubjektiv valide sind (Panke 2010b). Schließlich zeigen Befunde hinsichtlich der Häufigkeitsverteilung von Aushandlungs- und Überzeugungsstrategien in anderen EU-Kontexten ähnliche Aktivitätsmuster (Dür/Mateo 2010a; Naurin 2009).

Die abhängige Variable »Einflussaktivität« wird über die durchschnittliche Nutzungshäufigkeit gängiger Einflusstaktiken gemessen. Sowohl Überzeugungs- als auch Aushandlungs- und Lobbystrategien sind in europäischen Verhandlungen weit verbreitet, wie eine Reihe von Fallstudien belegen (für einen Überblick siehe Panke

4 Auch wenn in den Arbeitsgruppen und im AStV nicht formell abgestimmt wird, finden die Verhandlungen im Schatten der Stimmrechte statt, weil die Rechtsakte letztlich den Ministerinnen und Ministern zur Abstimmung im Rat vorgelegt werden (Haege 2008). Dies wird durch Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer auch bestätigt. So hat ein Beamter erklärt: »Am Ende des Tages haben große Staaten wegen ihrer Stimmrechte offensichtlich mehr Einfluss« (Interview StV#3, 10-04-08, Übersetzung: Autorin).

5 Die Umfrage wurde zunächst mehrmals per E-Mail und danach auch per Post versandt. Im Anschluss daran wurden mehr als 30 Anrufe getätigt, um Fragebögen am Telefon auszufüllen bzw. die Beteiligung an der Umfrage zu erbitten.

2010b).⁶ Deshalb wird »Einflussaktivität« als additive Variable konzipiert, die eine Reihe an einzelnen Strategien beinhaltet, nämlich Überzeugungsstrategien wie das expertisebezogene Argumentieren und das Problemlösen, Aushandlungsstrategien wie das Hervorheben nationaler Bedürfnisse und das Beitreten in Koalitionen, und auch Lobbystrategien wie das Herantreten an die Europäische Kommission, die Ratspräsidentschaft und das Europäische Parlament (siehe Anhang).⁷

6 Dennoch gibt es wenige vergleichende Studien zu ihrer Nutzung. Für Ausnahmen in Bezug auf ausgewählte Strategien siehe Dür/Mateo (2010a); Dür/Mateo (2010b); Naurin (2009); Naurin/Wallace (2008).

7 Diese sieben Strategien werden jeweils durch eine Frage nach der eigenen durchschnittlichen Häufigkeit der Nutzung im Erfahrungshorizont der Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer erhoben. Die Akteure konnten jeweils mit 1 (nie) bis 7 (sehr häufig) antworten. Beim Problemlösen und dem expertisebezogenen Argumentieren steht im Mittelpunkt, durch fundierte Begründungen andere Akteure von einer selbst vorgebrachten Position zu überzeugen. So geht es beim Problemlösen darum, möglichst konstruktive Vorschläge zu unterbreiten und beim Argumentieren darum, Expertise bereitzustellen. Bei den aushandlungsbezogenen Strategien wird politische oder wirtschaftliche Macht genutzt, um Konzessionen zu erlangen. Beim Aushandeln stellt der Akteur auf die essenzielle Bedeutung seines nationalen Belangs ab, um vor dem Hintergrund eines möglichen negativen Votums rote Linien zu zeichnen. Beim Bilden von Koalitionen kommt es darauf an, die kollektive Verhandlungsmacht zu erhöhen. Beim Lobbyieren kontaktiert der Staat nicht andere staatliche Akteure, sondern die Kommission, die Ratspräsidentschaft oder das EP, um sie inhaltlich zu beeinflussen. Dies ist wiederum über Überzeugen und Aushandeln möglich.

Abbildung 1: Einflussaktivitäten individueller Teilnehmerinnen und Teilnehmer, 0-100 Skala

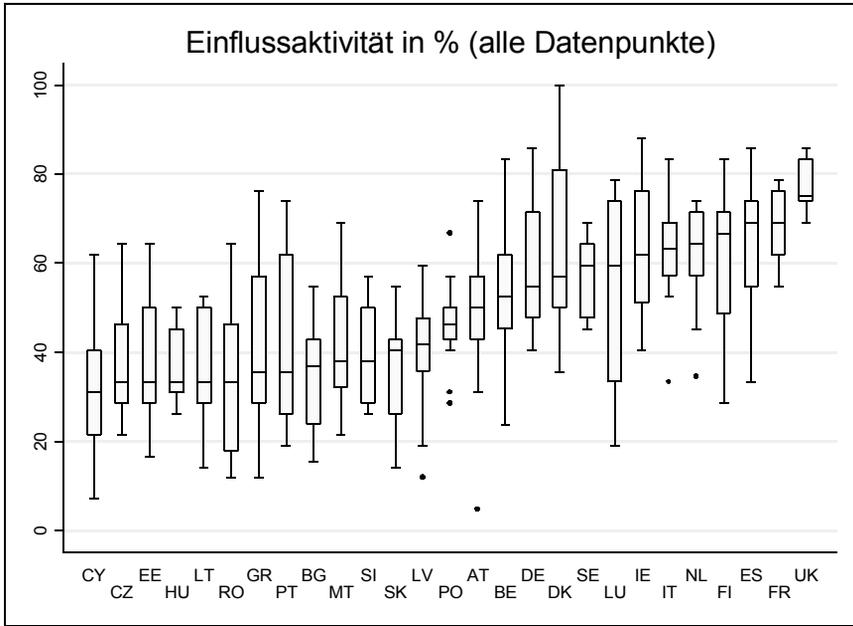


Abbildung 1 zeigt die sich aus allen Datenpunkten der befragten Verhandlungsteilnehmer ergebende Verteilung der Einflussaktivität in und zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten. Sie basiert auf einem additiven Index, der sich aus dem Durchschnitt der Nutzungshäufigkeit der sieben Einflussstrategien zusammensetzt. Dabei wird das Aktivitätsniveau auf einer von 0-100 reichenden Skala abgebildet, um das Einflussniveau in Prozent angeben zu können.⁸ Abbildung 1 illustriert, dass keiner der Staaten am extremen oberen oder unteren Ende der Skala angesiedelt ist. Dennoch greifen die Staaten unterschiedlich häufig auf Einflussstrategien zurück. Etwa sind die Verhandlungsteilnehmer aus Großbritannien um einiges aktiver als jene aus Zypern oder Polen.

Neben dem Einflussaktivitätsindex der individuellen Teilnehmer (Abbildung 1) wird die zweite Spielart der abhängigen Variable als durchschnittliche Einflussaktivität eines Staates konzipiert. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass in manchen Staaten unterschiedlich viele Fragebögen in den drei Politikfeldern ausgefüllt wurden, werden die Durchschnittswerte der Politikfelder auf einen Mitgliedsstaatsdurchschnitt aggregiert. Auch bei der zweiten Spielart der abhängigen Variable reicht der additive Aktivitätsindex von 0-100, um Aussagen über die Einflussaktivität in Prozent

⁸ Hierzu wurden die von 1-7 reichenden Aktivitätswerte auf eine Skala von 0-100 reskaliert.

treffen zu können. Es zeigt sich, dass manche Staaten Einflussstrategien in den tagtäglichen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV durchschnittlich öfter einsetzen als andere (siehe Anhang). Stark überdurchschnittlich aktiv sind die Aktivisten Großbritannien (UK, 77), Frankreich (FR, 68), Spanien (ES, 67), Dänemark (DK, 63), Deutschland (DE, 62), die Niederlande (NL, 60), Finnland (FI, 60), Irland (IE, 60), Italien (IT, 59), Luxemburg (LU, 57) und Schweden (SE, 57) (siehe Tabelle 2, Anhang). Mit fünf Prozentpunkten über oder unter dem Durchschnitt von 49 Prozentpunkten sind Belgien (BE, 52), Österreich (AT, 49), Portugal (PT, 44) und Polen (PO, 44) etwa durchschnittlich aktiv. Zur Gruppe der wenig aktiven Mitläufer gehören Malta (MT, 41), Lettland (LV, 40), Slowenien (SI, 39), die Tschechische Republik (CZ, 39), Griechenland (GR, 38), die Slowakei (SK, 37), Estland (EE, 37), Ungarn (HU, 36), Litauen (LT, 36), Bulgarien (BG, 34), Rumänien (RO, 33) und Zypern (CY, 33). Wie lässt sich diese Varianz erklären? Warum nehmen manche Staaten deutlich aktiver an den tagtäglichen EU-Verhandlungen teil als andere, obwohl die aktive Teilnahme wichtig für die Chance ist, Politikergebnisse nach eigenen Positionen zu gestalten? Warum ist Luxemburg aktiver als Estland, obwohl beide Staaten sehr klein sind? Nutzt Belgien Einflussstrategien seltener als Irland, weil Belgien föderal ist? Warum setzt Italien weniger oft Einflussstrategien ein als Frankreich, obwohl beide Staaten groß sind? Sind die Niederlande aktiver als Polen oder Rumänien, weil letztere auf eine kürzere Mitgliedschaftsdauer zurückblicken können?

Es gibt auch Varianzen in der Nutzung einzelner Strategien zwischen den Staaten (Anhang, Tabelle 2),⁹ aber diese Varianz ist nur schwach ausgeprägt, denn in der Regel nutzt beispielsweise ein Staat, der sehr aktiv beim Aushandeln ist, auch Überzeugungs- oder Lobbystrategien sehr viel öfter, während ein Staat der seltener Aushandlungsstrategien einsetzt, auch seltener Überzeugungs- oder Lobbystrategien nutzt.¹⁰ Dies ergibt Sinn: Nicht zuletzt, weil in der Regel sehr viele verschiedene Punkte auf der Agenda stehen und weil es für das erfolgreiche Beeinflussen des Politikergebnisses nicht genügt, einzelne Staaten auf die eigene Seite zu ziehen, sondern es ebenfalls wichtig ist, dass die Ratspräsidentschaft, die Kommission und das Europäische Parlament sowie die Mehrheit der anderen Staaten das Ergebnis mittragen, verlassen sich erfolgreiche Staaten nicht auf die Effektivität einer einzelnen Strategie und betrachten Strategien nicht als funktionale Äquivalente.¹¹ Um Politikergebnisse zu beeinflussen, versuchen die Delegationen in der Regel daher möglichst viele Einflussstrategien möglichst oft zu nutzen (Interviews StV#9, 29-05-08, StV#14, 09-07-08, StV#33, 26-11-08, StV#40, 03-12-08 StV#53, 18-03-09). So erwiderte ein

-
- 9 Etwa nutzten Polen, Ungarn, Lettland oder Malta die Strategie des Aushandelns sehr viel häufiger als die des expertisebezogenen Argumentierens oder des Problemlösens, während dieser Unterschied bei Staaten wie Dänemark, Spanien oder Finnland sehr viel schwächer ausgeprägt ist.
- 10 Dies erlaubt es, als abhängige Variable einen additiven Aktivitätsindex zu nutzen, der sich aus dem Durchschnitt der Nutzung der einzelnen Einflussstrategien zusammensetzt.
- 11 Etwa kann ein bestimmtes Argument einen Akteur überzeugen, nicht aber einen zweiten, welcher aber eventuell über einen Aushandlungsakt zu einem Kompromiss bewegt werden kann oder einem anderen Argument zugänglich ist.

Verhandlungsteilnehmer auf die Frage nach dem Schlüssel zum Erfolg: »Man muss schnell sein, man muss Dinge mitverfolgen, man muss wirklich sehr aktiv sein« (Interview StV#25, 23-07-08) und ein anderer sagte: »Aktiv zu sein hilft sehr viel« (Interview StV#57, 19-03-09).¹² Es kommt zwar vor, dass Delegationen als Trittbrettfahrer agieren und aufgrund der Aktivität eines anderen Akteurs mit einem ähnlichen Anliegen selbst keine oder nur wenige Einflussstrategien anwenden, aber dies ist – wie Fallstudien zeigen – kein Erfolgsrezept und daher auch nicht weit verbreitet.¹³

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum manche der 27 EU-Staaten deutlich aktiver an den tagtäglichen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV teilnehmen als andere, obwohl in diesen Arenen das Gros europäischer Politik gemacht wird. Weshalb sind Staaten wie Deutschland oder Irland Aktivisten und Staaten wie Rumänien oder Griechenland Mitläufer?

3. Erklärungsansätze: Warum manche Staaten aktiver an tagtäglichen Verhandlungen teilnehmen als andere

Die Häufigkeit, mit der Einflussstrategien zum Einsatz kommen, kann von zwei Faktoren abhängen: den zur Verfügung stehenden administrativen, politischen, finanziellen und kognitiven Kapazitäten und den Anreizen aktiv zu werden (z.B. Pruitt 1991; Zartman/Rubin 2009; Dür/Mateo 2010b).

Kapazitäten, die für die aktive Teilnahme an den tagtäglichen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV wichtig sind, stellen auf die Fähigkeit eines Staates ab, möglichst schnell nationale Präferenzen zu entwickeln bzw. sich an veränderte Verhandlungsbedingungen anpassen zu können, so dass die Verhandlungsteilnehmer auf dieser Basis aktiv werden können (Panke 2010a).¹⁴ Haben staatliche Delegationen überhaupt keine Instruktionen, kommen die Positionen zu spät, können einmal entwickelte Instruktionen nicht oder nur schwerfällig und langsam aktualisiert werden oder passen die in den Instruktionen als relevant erachteten Punkte nicht zu den auf der Tagesordnung stehenden Punkten, können die Delegationen auch keine Einflussstrategien einsetzen, um staatlichen Präferenzen Gehör zu verschaffen und die Politikergebnisse inhaltlich mitzugestalten (Interviews StV#4,

12 Ähnlich: »Bei nur sieben Stimmen ist das Erfolgsrezept, aktiver als jeder andere zu sein« (Interview StV#54, 18-03-09, Übersetzung: Autorin).

13 Etwa hat ein Mitarbeiter eines wenig aktiven (und wenig erfolgreichen) Staates gesagt: »Wir verlassen uns üblicherweise auf Polen oder Ungarn oder die Tschechische Republik [...], manchmal gibt es einen Staat, der die Argumente macht und die anderen sagen einfach »wir unterstützen das« (Interview StV#21, 22-07-08, Übersetzung: Autorin).

14 Verspätete Instruktionen sind nachteilig für Verhandlungen: »Wir tun nicht immer das Beste bei Verhandlungen, wir sind nicht vorbereitet, es gibt keine Instruktionen für uns und die Folge ist, dass wir für manche Dossiers unsere nationale Position erst sehr spät haben und dann kann es schon zu spät sein, um noch etwas zu beeinflussen« (Interview StV#34, 27-11-08, Übersetzung: Autorin). In diesem Sinne erklären viele Beamte, dass die aktive Teilnahme besonders in frühen Phasen der Verhandlungen wichtig ist, weil die Erfolgsaussichten in späteren Phasen abnehmen (beispielsweise Interview StV #14, 09-07-08).

10-04-08, StV#40, 03-12-08).¹⁵ Dementsprechend sinkt das Aktivitätsniveau eines Staates. Kapazitäten, die für die aktive Teilnahme an Verhandlungen jenseits des Nationalstaats wichtig sein könnten, umfassen die politische Effektivität und die Stabilität des ministeriellen Umfelds, die finanzielle Ausstattung, die vorhandene Expertise sowie die ministerielle Handlungsautonomie, die durch horizontale und vertikale Vetospieler eingeschränkt sein kann.

Je größer die politische Stabilität eines Staates ist, desto seltener werden die Zuschnitte der Fachministerien und die Besetzung wichtiger Posten in den Ministerien verändert. Dies ist der Ausbildung von Arbeitsroutinen zuträglich und könnte die intra- und interministerielle Koordination optimieren, die für die Entwicklung nationaler Positionen zu einem EU-Gesetzgebungsvorschlag nötig ist. Daher ist anzunehmen, dass eine größere politische Stabilität erlaubt, nationale Positionen schnell zu entwickeln und an veränderte Verhandlungssituationen anzupassen, was wiederum den Verhandlungsteilnehmern ermöglicht, schon früh aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen und dabei viele Einflussstrategien einzusetzen. Politische Stabilität kann über die Häufigkeit von Änderungen in der Regierungskonstellation gemessen werden. Der verwendete Indikator misst, wie oft sich die Regierungszusammensetzung in einem Zeitraum von 2000 bis 2009 in jedem der 27 Mitgliedsstaaten verändert hat. Während Malta seit 1998 von der *Nationalist Party* alleine regiert wird, gab es in Lettland im selben Zeitraum acht verschiedene Regierungen (siehe Anhang).

Die politische Effektivität misst die Fähigkeit eines Staates, schnell passgerechte Politikergebnisse zu erzielen. Eine hohe Effektivität kommt einem Staat bei der Entwicklung und Anpassung von Verhandlungsinstruktionen zugute, während eine geringe Effektivität zu Verzögerungen oder gar dem Ausbleiben nationaler Positionen führen kann (Panke 2010b). Dies wiederum schränkt die Aktivitätsmöglichkeiten der Delegationen ein. Die politische Effektivität wird über einen Proxy der Weltbank gemessen (*government effectiveness*), der für das Jahr 2009 die Qualität des öffentlichen Dienstes und dessen Unabhängigkeit von politischem Druck, die Qualität von Politikformulierung und Umsetzung und die Glaubwürdigkeit der Regierung, für hohe Qualitäten zu sorgen, misst (Kaufmann et al. 2009).¹⁶

Finanzielle Kapazitäten können sich nicht nur positiv auf den Verhandlungserfolg von Staaten auswirken (Dür/Mateo 2010a; Thomson et al. 2006; Moravcsik 1998), sondern auch auf die Personalausstattung in Ministerien und damit auf die Möglichkeit, möglichst schnell nationale Positionen zu entwickeln und die Instruktionen zügig im Verhandlungsverlauf anzupassen. Ist die finanzielle Ausstattung gering,¹⁷ so können Positionen für EU-Verhandlungen langsamer erarbeitet werden, weil Experten

15 Ähnlich Dimitrova/Toshkov (2007); Hanf/Scharpf (1978); Kassim et al. (2000); Kassim/Peters (2001); Kerremans/Beyers (2001); Magone (2001); Spanou (2001); Wright (1996).

16 Vgl. http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp, 1-100 Skala; 15.02.2010.

17 Die finanzielle Ausstattung eines Staates wird durch das BIP von 2008 in US\$ gemessen. Die Daten stammen aus der UN-Datenbank. Vgl. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/downloads/Download-GDPcurrent-USD-countries.xls>; 01.11.2010.

und Mitarbeiter in den Ministerien fehlen bzw. die individuelle Arbeitsbelastung sehr hoch ist.

Kognitive Kapazitäten können Transaktionskosten senken und damit die Geschwindigkeit der Entwicklung nationaler Positionen beeinflussen. Wenn Ministerien auf großes Wissen über die Funktionsweise der EU, Vorgängerrechtsakte und Sensitivitäten anderer Akteure zurückgreifen können, vereinfacht dies die Ausarbeitung nationaler Positionen und beschleunigt den Prozess (Panke 2011).¹⁸

Auch können die innerstaatlichen Koordinationsprozesse zur Schaffung und Anpassung nationaler Positionen durch innerstaatliche Vetospieler beeinflusst werden (Kassim et al. 2000; Tsebelis 2002). Je mehr horizontale oder vertikale Vetospieler vorhanden und je größer ihre Kompetenzen sind, desto größer ist die Chance, dass Instruktionen verlangsamt geschaffen und angepasst werden. Ebenfalls steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer wenig Einflussstrategien nutzen können, weil die zu verteidigenden Positionen so eng gefasst sind, dass der Akteur sich außerhalb des Konsensrahmens befindet und ihm deshalb die Hände gebunden sind (Interviews StV#31, 09-09-08, StV#37, 01-12-08).

Nationale Parlamente haben im Zuge der Europäischen Integration Politikkompetenzen an die Regierungen abgetreten, dafür allerdings zusätzliche Kontrollrechte erhalten (Cooper 2006; Norton 1996). Diesbezüglich gibt es erhebliche Varianzen zwischen den Parlamenten. Manche Parlamente haben einen Kontrollvorbehalt und damit die Kompetenz, das Verhandlungsmandat ihres Staates inhaltlich zu beeinflussen, weil die Regierung nicht gegen die Position des nationalen Parlamentes handeln darf (etwa in Dänemark oder Finnland), während andere Parlamente keinen parlamentarischen Kontrollvorbehalt besitzen (zum Beispiel in Zypern oder Spanien).¹⁹ Ebenso unterscheiden sich die Parlamente in der Stärke der Nutzung von Kontrollrechten. Manche Parlamente führen lediglich eine schwache Kontrolle durch, bei der die Rechtsvorschläge und Dokumente der EU-Institutionen oftmals in der Reihenfolge ihres Erscheinens betrachtet werden, nicht aber der Werdegang eines Rechtsakts systematisch nachvollzogen wird, um die Rolle des eigenen Staates zu evaluieren (diese dokumentenbezogene Kontrolle gibt es, außer in Deutschland in der Zeit vor dem 2009-BVerfG-Urteil zum Lissabonner Vertrag von 2009, beispielsweise auch in der Tschechischen Republik, Irland oder Italien). Hingegen wird in mandatierenden Kontrollsystemen, wie etwa in Dänemark oder Finnland, die Entwicklung der nationalen Regierungsposition durch den relevanten Parlamentsausschuss begleitet und in der Praxis auch durch direkte Mandate beeinflusst, ohne die eine Ministerin oder ein

18 Kognitive Kapazitäten werden über die Dauer der EU-Mitgliedschaft (in Jahren) gemessen. Je länger ein Staat in der EU ist, desto mehr Gelegenheiten zum institutionellen Lernen bestehen. Dies erhöht das relevante Wissen.

19 Die Variable »parlamentarischer Kontrollvorbehalt« hat die Ausprägungen 0 (kein Kontrollvorbehalt) und 1 (Kontrollvorbehalt vorhanden). Die Daten stammen von der *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (COSAC 2005: 14-19). Vgl. <http://www.cosac.eu/en/cosac/>; 26.04.2010.

Minister europäischem Recht im Rat nicht zustimmen kann.²⁰ Das Vorhandensein eines parlamentarischen Kontrollvorbehalts und starke Kontrollpraktiken (mandatierende Systeme) erlauben einem Parlament, nationale Positionen inhaltlich zu beeinflussen. Dies kann zu Verzögerungen bei der Entwicklung und Anpassung von Verhandlungsinstruktionen führen, so dass die Häufigkeit, mit der der Staat Einflussstrategien nutzt, sinkt. Auch kann ein starkes nationales Parlament ein Mandat inhaltlich stark zuschneiden, so dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Brüsseler Verhandlungstisch wenig Spielraum haben und Gefahr laufen, außerhalb des Konsensrahmens der anderen Staaten zu liegen und deshalb weniger Einflussstrategien anwenden zu können.

Vertikale Vetospieler ergeben sich aus föderalen Strukturen und Regionalisierungstendenzen (Benz 1985; Tsebelis 2002). Wann immer subnationale Akteure wie Regionen oder Länder eine Politikkompetenz haben, steigt die Akteursvielfalt bei der Entwicklung und Anpassung nationaler Positionen. Dies kann die Anzahl an Konfliktlinien erhöhen und die Schaffung von Instruktionen verlangsamen, was wiederum die Möglichkeit von deutschen oder belgischen Delegationen, aktiv von Anfang an möglichst viele Einflussstrategien einzusetzen, reduziert. Umgekehrt sind unitarische Staaten wie etwa Bulgarien, Dänemark oder Luxemburg solchen Verzögerungen nicht ausgesetzt und sollten daher in der Lage sein, ein höheres Aktivitätsniveau zu erreichen.²¹

Die kapazitätsbezogenen Hypothesen lauten:

- H1a: Je größer die politische Stabilität, desto höher das Aktivitätsniveau des Staates in tagtäglichen EU-Verhandlungen.
- H1b: Je höher die politische Effektivität, desto höher das Aktivitätsniveau des Staates in tagtäglichen EU-Verhandlungen.
- H1c: Je größer die finanzielle Ausstattung, desto höher das Aktivitätsniveau des Staates in tagtäglichen EU-Verhandlungen.
- H1d: Je mehr EU-bezogene Expertise vorhanden ist, desto höher das Aktivitätsniveau des Staates in tagtäglichen EU-Verhandlungen.
- H1e: Je schwächer die parlamentarische Kontrolle nationaler Parlamente, desto höher das Aktivitätsniveau des Staates in tagtäglichen EU-Verhandlungen.
- H1f: Wenn Staaten nicht unitarisch sind, sollte ihr Aktivitätsniveau in den tagtäglichen EU-Verhandlungen sinken.

Neben Kapazitäten kann auch der Anreiz, endliche Ressourcen in eine Verhandlung zu investieren, das Aktivitätsniveau eines Staates beeinflussen. Der Wille, aktiv an den Verhandlungen in den Arbeitsgruppen des Ministerrats und dem AStV teilzunehmen, kann prinzipiell durch individuelle, politikfeldspezifische und staatsbezogene Anreize sowie durch Machterwägungen, Prioritätssetzungen oder Lerneffekte beeinflusst werden.

20 Die Variable »Stärke parlamentarischer Kontrollrechte« variiert zwischen 1 (schwach) und 4 (stark). Die Daten stammen von der *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (COSAC 2007: 8-19).

21 Die Variable »unitarisch – dummy« hat die Ausprägungen 1 (Einheitsstaat) und 0 (föderal oder dezentralisiert). Die Daten stammen aus den nationalen Verfassungen der Staaten.

Die EU-Mitgliedsstaaten unterscheiden sich in ihrer politischen und wirtschaftlichen Macht. Zum einen haben sie im qualifizierten Mehrheitsverfahren unterschiedlich viele Stimmen im Rat. Zum anderen besitzen sie unterschiedlich große wirtschaftliche Ressourcen (Bruttoinlandsprodukt) und haben damit unterschiedlich viele gute Handlungsalternativen (Moravcsik 1993; Keohane/Nye 1977).²² Da die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen und dem AStV im Schatten von Abstimmungen stattfinden, kann das Machtpotenzial den Willen von Staaten beeinflussen, schon in den frühen Stufen der Verhandlungen Ressourcen zu investieren, um Einflussstrategien anzuwenden. In den frühen Verhandlungsphasen, die in den Arbeitsgruppen und dem AStV stattfinden, können es sich politisch und wirtschaftlich mächtige Staaten leisten, wenig aktiv zu sein. Dies liegt daran, dass sie auf das Ende der Verhandlungen warten können, um dann auf der ministeriellen Ebene des Ministerrats ihre Stimmgewalt zu nutzen, um Verhandlungsergebnisse im Sinne eigener Positionen zu gestalten.²³ Auch können mächtige Staaten in der späten Verhandlungsphase ihre wirtschaftlichen Kapazitäten einsetzen, um über Ausgleichszahlungen oder Verknüpfungen von Gegenständen Politikergebnisse zu beeinflussen (Interview StV#60, 30-03-09). Hingegen sind solche Zahlungen in den Arbeitsgruppen oder dem AStV aufgrund der Besetzung mit Fachexperten und Diplomaten nicht üblich (Interviews StV#3, 10-04-08, StV#20, 21-07-08), so dass die wirtschaftlich mächtigen Staaten einen geringeren Anreiz haben, schon in den frühen Verhandlungsphasen aktiv zu werden und viele Einflussstrategien im AStV und den Arbeitsgruppen des Ministerrats einzusetzen. Angesichts dessen würden wir erwarten, dass politisch und wirtschaftlich mächtige Staaten weniger aktiv in den frühen Verhandlungsphasen sind (H2a).

Prioritätssetzungen können ebenfalls eine wichtige Handlungsmotivation darstellen (Achen 2006: 297; Schneider et al. 2006; Slapin 2008). Je wichtiger ein Gegenstand ist, desto mehr Ressourcen ist ein Staat bereit, in die entsprechenden Verhandlungen zu investieren, um das Ergebnis möglichst stark im Sinne der eigenen Präferenzen zu beeinflussen (Ringquist et al. 2003; Epstein/Segal 2000; Thomson/Stokman 2006). Ein ähnliches Argument kann auch auf der Politikfeldebene gemacht werden. Je wichtiger ein Politikfeld für einen Staat ist (etwa die Umweltpolitik bei einer grünen Regierung oder die Landwirtschaftspolitik bei einem sehr großen Landwirtschaftssektor), desto eher ist anzunehmen, dass der Staat bereit ist, in den stärkeren Einsatz

22 Die Variable »politische Macht« misst die Anzahl der Stimmen im Ministerrat unter qualifizierter Mehrheitsregel (variiert von 3 [Malta] bis 29 [Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien]). »Wirtschaftliche Macht« wird durch BIP von 2008 in US\$ gemessen (siehe Fußnote 17).

23 Mächtige Staaten, die einem Gegenstand große Bedeutung beimessen, bekommen die größten Konzessionen von anderen Akteuren (Schneider et al. 2006: 305) und ihre Präferenzen werden auch am Ende von Verhandlungen einbezogen – selbst wenn eine Koalition ohne sie die nötige Mehrheit hätte (Thomson et al. 2006). Ähnlich berichten auch Interviewpartner: »Ohne die Zustimmung der großen Mitgliedsstaaten schreiten Dinge nicht voran [...], das ist pure Macht« (Interview StV#21, 22-07-08, Übersetzung: Autorin). Berichtet wird auch, dass große Staaten, »wenn sie die Art wie die Dinge für sie in den unteren Verhandlungsebenen laufen nicht mögen, die Möglichkeit haben, die Dinge auf höherer Ebene zu beeinflussen« (Interview StV#3, 10-04-08, Übersetzung: Autorin).

der diversen Einflussstrategien zu investieren. Hingegen ist wahrscheinlich, dass derselbe Staat weniger in Politikfelder mit geringer Priorität (Umweltpolitik bei einer konservativen Regierung, Landwirtschaftspolitik bei einem sehr kleinen Landwirtschaftssektor) investieren möchte. Wiederum eine Aggregationsebene höher, auf das durchschnittliche Aktivitätsniveau eines Staates in den Politikfeldern Umwelt, Landwirtschaft und Wirtschaft bezogen, kann ein ähnliches Argument gemacht werden, um Aktivitätsunterschiede zwischen Staaten zu erklären. Je größer ein Staat ist, desto größer sind die Bevölkerung und tendenziell auch die Anzahl wirtschaftlicher und sozialer organisierter Interessen und Verbände, die für eine größere Anzahl verschiedener Anliegen eintreten. Da alle EU-Mitgliedsstaaten Demokratien sind, haben die Regierungen ein Interesse daran, auch über im engsten Sinne parteipolitische Themen hinaus responsiv zu sein und sich in den Verhandlungen für die ihnen entgegengebrachten wirtschaftlichen oder sozialen Belange einzusetzen. Deshalb ist anzunehmen, dass die Anzahl der Verhandlungsgegenstände, für die der Staat gewillt ist, aktiv einzutreten größer ist, je größer der entsprechende Staat ist (H2b) (Interviews StV#9, 29-05-08, StV#39, 03-12-08). Die Anzahl an relevanten wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Themen für eine Regierung wird durch die Größe eines Staates mittels zweier Proxys gemessen. Zum einen durch das BIP, um die wirtschaftliche Größe als Proxy für die Anzahl verschiedener wirtschaftlicher Verbände und Interessen zu erfassen (siehe Fußnote 17). Zum anderen ist die Verteilung der Stimmen unter der qualifizierten Mehrheitsregel ein Proxy für die Größe eines Landes und damit der Anzahl verschiedener sozialer Interessen und Verbände.

Eine dritte Motivationsquelle kann das Wissen über Verhandlungsvor- und -nachteile darstellen (Argyris/Schön 1978; Busenberg 2001; Cohen/Sproull 1996; Levitt/March 1988; May 1992). Je länger Staaten in der EU sind, desto stärker ist den Mitarbeitern in den Ministerien und in Brüssel bewusst, dass eine hohe Verhandlungsaktivität in frühen Phasen in den Arbeitsgruppen und dem AstV des Rates sehr wichtig für den Verhandlungserfolg ist. Daraus resultiert eine stärkere Motivation, möglichst schnell Positionen zu entwickeln, um möglichst früh möglichst viele Einflussstrategien einsetzen zu können, um eigenen Positionen Gehör zu verschaffen.²⁴ Die willensbezogenen Hypothesen lauten:

- H2a: Je politisch oder wirtschaftlich mächtiger ein Staat ist, desto geringer ist dessen Aktivitätsniveau in den Arbeitsgruppen und dem AstV.
- H2b: Je größer ein Staat ist, desto höher ist das Aktivitätsniveau in den Verhandlungen der Arbeitsgruppen und dem AstV.
- H2c: Je länger ein Staat in der EU ist, desto größer ist dessen Aktivitätsniveau in den Arbeitsgruppen und dem AstV.

24 »Wir sollten uns um unsere Probleme so früh wie möglich in den Verhandlungen kümmern und ich denke, dass wir das gut getan haben, wenn wir auf der AstV-Ebene keine Probleme mehr haben. Das hat den Hintergrund, dass andere Regeln auf der AstV-Ebene gelten; in den späteren Phasen der Verhandlungen ist beispielsweise die Ratspräsidentschaft eher abgeneigt etwas zu ändern, wenn es keine breite Unterstützung gibt« (Interview StV #14, 09-07-08, Übersetzung: Autorin).

4. Empirie: Die Rolle von Kapazitäten und Motivationen

Dieser Abschnitt testet die Kapazitäts- und Willenshypothesen mittels Regressionsanalysen und nutzt Interviewbefunde, um die zugrunde liegenden Kausalmechanismen nachzuzeichnen. Die abhängige Variable der Untersuchung ist die Einflussaktivität der Mitgliedstaaten, die über einen Aktivitätsindex gemessen wird, der sich aus der durchschnittlichen Häufigkeit der Nutzung der verschiedenen Einflusstategien zusammensetzt. Im Folgenden werden zwei Datensätze verwendet: zum einen der Datensatz, der die Landesdurchschnitte auf Basis der Politikfelddurchschnitte abbildet (Tabelle 2, Anhang) und zum anderen der Datensatz mit allen Datenpunkten (Abb. 1). Dies erlaubt, trotz der geringen Anzahl an Mitgliedsstaaten in der EU (N=27) und den sich daraus ergebenden geringen Freiheitsgraden, Aussagen über die Güte der verschiedenen Hypothesen zu treffen.

Tabelle 1 zeigt, dass nicht alle Hypothesen gleichermaßen geeignet sind, um zu erklären, warum manche Staaten während Arbeitsgruppen und AStV-Sitzungen sehr viel häufiger die verschiedenen Einflusstategien einsetzen als andere.

Tabelle 1: Aktivitätsunterschiede zwischen den Staaten²⁵

	1	2	3	4	5	6	7	8
Kapazität (polit. Effektivität)	0.494*** (0.124)	0.599** (0.174)	0.414*** (0.115)	0.528** (0.162)	0.244* (0.103)	0.343* (0.157)	0.198* (0.099)	0.301* (0.151)
Kapazität (polit. Stabilität)	0.400 (0.657)	0.358 (0.938)	-0.306 (0.723)	-0.120 (1.033)	-0.180 (0.644)	-0.108 (1.016)	-1.008 (0.696)	-0.770 (1.087)
Vetospiele (unitarisch Syst 1)	5.527* (2.983)	5.194 (4.568)	4.410 (2.993)	4.348 (4.501)	-0.328 (2.439)	-1.125 (4.019)	-1.254 (2.409)	-1.769 (3.871)
Vetospiele (Stärke parl. Kontrolle)			2.080* (0.931)	1.352 (1.359)			3.134*** (0.917)	2.264 (1.446)
Vetospiele (parlamentarischer Kontrollvorbehalt 2)	2.101 (2.281)	0.448 (3.266)			4.758* (2.173)	3.147 (3.387)		
Wirt. Macht (GDP)					0.000* (0.000)	0.000* (0.000)	0.000** (0.000)	0.000* (0.000)
Politische Macht (Stimmen im Ministerrat)	0.824*** (0.198)	0.931** (0.293)	0.787*** (0.185)	0.881** (0.268)				
Lerneffekte (Mitgliedschafts- dauer)	0.229** (0.071)	0.174* (0.098)	0.275*** (0.066)	0.219* (0.095)	0.292*** (0.072)	0.217* (0.101)	0.312*** (0.067)	0.245* (0.105)
Konstante	-13.002 (12.686)	-20.990 (18.151)	-7.852 (11.892)	-16.072 (16.800)	18.900* (8.926)	12.400 (13.790)	20.650* (8.659)	14.090 (13.140)
Beobachtungen	334	27	333	27	334	27	333	27
Adjusted R- squared	0.32	0.76	0.33	0.77	0.30	0.70	0.31	0.72

1 Hierbei handelt es sich um eine *dummy*-Variable mit der Ausprägung 0 (föderal) und 1 (unitarisch).

2 Hierbei handelt es sich um eine *dummy*-Variable mit der Ausprägung 0 (Kontrollvorbehalt nicht vorhanden) und 1 (Kontrollvorbehalt vorhanden).

OLS Regressionen mit two-tailed t-Tests. *** = $p < 0.001$, ** = $p < 0.01$, * = $p < 0.1$.

Die politische Stabilitätshypothese ist nicht bestätigt (H1a). Der positive Effekt zunehmender politischer Stabilität auf höhere Verhandlungsaktivität ist nicht robust und nicht signifikant. Damit sind Staaten wie Lettland, Estland oder Slowenien nicht aufgrund ihrer hohen Anzahl an wechselnden Regierungskonstellationen bei den wenig aktiven Mitläufern und Staaten wie Großbritannien, Deutschland, Luxemburg oder Irland nicht aufgrund ihrer großen politischen Stabilität in der Gruppe der Staaten, die am häufigsten Einflussstrategien nutzen, um Politikergebnisse in frühen Verhandlungsphasen zu beeinflussen. Während die Fähigkeit eines Staates, zeitnah Verhandlungspositionen zu entwickeln und diese im Verlauf der Verhandlungen an die Sitzungsagenden anpassen zu können, essenziell ist, um den Delegierten während der Arbeitsgruppen und AStV-Sitzungen zu ermöglichen, den staatlichen Positionen durch den Einsatz von Einflussstrategien Gehör zu verschaffen und so die Politikergebnisse zu gestalten (Mueller 2001: 245-246; Interviews StV#34, 27-11-08, StV#14, 09-07-08), beeinflusst die Regierungsstabilität diesen Prozess nicht. Dies liegt einerseits daran, dass manche, aber bei weitem nicht alle neu gebildeten oder umformierten

25 Kontrollmodelle ohne »politische Effektivität« beziehungsweise ohne »politische Stabilität« zeigen, dass die Befunde jeweils robust sind und dass die Modelle in Tabelle 1 keine Kollinearitätsprobleme haben.

Regierungen in die ministerielle Arbeitsweise eingreifen und dabei Koordinationsroutinen für die Entwicklung und Anpassung von Instruktionen innerhalb und zwischen Fachministerien unterbrechen (Interviews StV#10, 12-06-08, StV#11, 26-06-08, Außenministerium#1, 25-09-08).²⁶ Andererseits erhöhen manche Veränderungen von Arbeitsroutinen die Geschwindigkeit nationaler Koordination, statt sie zu verringern (Interviews StV#27, 05-08-08, StV#30, 09-09-08).

Während die politische Stabilitätshypothese widerlegt ist, findet sich für die politische Effektivitätshypothese Bestätigung (H1b). Wie erwartet setzten Staaten mit größerer politischer Effektivität auch in stärkerem Maße Einflussstrategien ein. Rumänien, Bulgarien, Lettland, Griechenland, Litauen oder Ungarn haben alle eine geringe politische Effektivität. Ihnen ist auch gemeinsam, dass die innerstaatlichen Prozesse zur Schaffung und Anpassung nationaler Positionen, ohne die eine aktive Verhandlungsteilnahme kaum möglich sind, oftmals zu Verzögerungen führen.²⁷ Daraus folgt, dass diese Staaten die diversen Überzeugungs-, Aushandlungs- und Lobbystrategien unterdurchschnittlich häufig einsetzen, obwohl sie sich damit die Chance nehmen, europäische Richtlinien und Verordnungen aktiv nach ihren eigenen Positionen mit zu gestalten. Zur gleichen Zeit sind Großbritannien und Deutschland oder auch Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande und Luxemburg allesamt Staaten mit großer politischer Effektivität, was sich auch in reibungslosen Koordinationsprozeduren zur schnellen Schaffung nationaler Instruktionen niederschlägt (Interviews StV#15, 10-07-08, StV#47, 05-02-09).²⁸ Dementsprechend können effektive Staaten schnell Instruktionen erarbeiten und schon in frühen Verhandlungsphasen mittels Einflussstrategien aktiv eigenen Präferenzen Gehör verschaffen.

-
- 26 Beispielsweise liegen Bulgarien und Belgien mit vier Regierungswechseln im Mittelfeld. Aber anders als etwa in Belgien (Interview StV#41, 12-01-09) haben die Regierungswechsel in Bulgarien auch die administrativen Abläufe stark beeinflusst und Routinen unterbrochen (Dimitrova/Toshkov 2007: 976-978), was sich negativ auf die Fähigkeit und Geschwindigkeit ausgewirkt hat, nationale Positionen für EU-Politik zu entwickeln und diese zeitnah zu den Verhandlungen an die Brüsseler Delegation zu leiten (Interview StV#24, 23-07-08). Entsprechend setzt Bulgarien Einflussstrategien seltener ein als Belgien. Die Anzahl der Regierungswechsel ist nicht ausschlaggebend für die Fähigkeit eines Staates, gut funktionierende intra- und interministerielle Koordinationsmechanismen zu etablieren, um den Brüsseler Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmern zeitnah Instruktionen zu senden. Selbst scheinbare Korrelationen täuschen: So haben beispielsweise im inaktiven Estland sieben Regierungswechsel stattgefunden, aber letztere sind nicht für die geringe Nutzung von Einflussstrategien verantwortlich, weil keine Koordinationsabläufe verändert wurden: »Wir haben dieselben Strukturen wie während der Beitrittsverhandlungen. Es ist mehr oder weniger dasselbe; keine unterbrochenen Netzwerke« (Interview StV#42, 12-01-09, Übersetzung: Autorin).
- 27 Z.B. »Situationen, in denen Instruktionen nicht rechtzeitig eintreffen sind mir vertraut« (Interview StV#8, 27-05-08, Übersetzung: Autorin), ein anderer Vertreter erklärt, dass immer etwas Zeit fehlt, um nationale Positionen rechtzeitig fertig zu haben (Interview StV#18, 21-07-08) und ein Kollege aus einem weiteren Staat berichtet, in einem Drittel aller Fälle keine Instruktionen zum Verhandlungsbeginn zu haben (Interview StV#31, 09-09-08).
- 28 Z.B. »Es ist sehr wichtig, eine effektive Maschinerie in Brüssel und in der Hauptstadt zu haben. Einer der Effekte einer guten Maschinerie ist, dass die Leute das Telefon abnehmen, man reden kann und wenn die Leute mit einem kommunizieren, kann man dann auch die Debatten [im Rat] beeinflussen« (Interview StV#61, 02-04-09, Übersetzung: Autorin).

Hypothese H1c ist bestätigt. So zeigt sich quantitativ und in Interviews, dass eine große finanzielle Ausstattung sich positiv auf die Häufigkeit auswirkt, mit der Einflusstategien eingesetzt werden. Größere Staaten haben mehr finanzielle Mittel zur Verfügung und damit tendenziell größere Fachministerien mit gut ausgebildeten, gut bezahlten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Je mehr gut ausgebildete und motivierte Bürokraten und Experten ein Staat für die Vorbereitung eines europäischen Rechtsaktes beschäftigt, desto mehr Zeit besteht, um Positionen zu vielen verschiedenen Agendapunkten zu erarbeiten (Interview StV#25, 23-07-08). Dementsprechend können sich die Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer dieser Staaten zu mehr Punkten äußern und erzielen damit ein höheres Aktivitätsniveau (Interview StV#2, 10-04-08). Auch sind Staaten, die viele qualifizierte Fachexpertinnen und Fachexperten beschäftigen, besser in den Arbeitsgruppen und AStV-Sitzungen vertreten und können sich zu mehr Punkten äußern und somit häufiger die verschiedenen Einflusstategien anwenden als kleine Staaten mit weniger Expertinnen und Experten.²⁹ Im Einklang damit betonen vor allem wenig aktive Staaten mit knappem Budgets, dass sie unter dem Mangel an guten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern leiden (Interview StV#15, 10-07-08, StV#31, 09-09-08, StV#34, 27-11-08).

Kognitive Kapazitäten sind ebenfalls wie erwartet wichtig (H1d). Ältere Mitgliedsstaaten sind besser in der Lage, aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen, weil Lerneffekte über die Funktionsweise der EU, Historien der Regelungsvorschläge, oder Wissen über frühere Sensitivitäten anderer Staaten erlauben, Transaktionskosten bei der Vorbereitung und Ausübung von Einflusstategien zu sparen und unter gegebenen Ressourcenbeschränkungen aktiver in den Arbeitsgruppen und dem AStV aufzutreten zu können (Interviews StV#1, 10-04-08, StV#64, 13-05-09).³⁰

Horizontale Vetospieler mit starken EU-Kontrollkompetenzen sind nicht wie erwartet hinderlich für eine hohe Einflussaktivität (H1e). Entgegen der Prognose von H1e ist es in keinem der Modelle der Fall, dass stärkere parlamentarische Vetospieler sich negativ auf das Aktivitätsniveau ihres Staates auswirken. Im Gegenteil: Zunehmend starke parlamentarische Kontrollen und das Vorhandensein eines parlamentarischen Kontrollvorbehalts erhöhen tentativ³¹ die Häufigkeit, mit der Staaten Ein-

29 »Die Schwierigkeit und die Frustration eines kleinen Mitgliedstaates ist, dass man nicht in der Lage ist, in allem Experte zu sein [...]. Eines der Probleme ist die umfassende Verhandlungsteilnahme im Auftrag von Experten. Auf der Arbeitsgruppenebene ist es unmöglich, dass der Attaché immer von einem Experten begleitet wird [...]. Keinen Experten zur Seite zu haben, hat Nachteile, weil man manche Interventionen verpasst, die man sonst hätte machen können [...]. Man kümmert sich generell um weniger Gegenstände« (Interview StV#39, 03-12-08, Übersetzung: Autorin).

30 Z.B. »Ich denke, es ist eine Sache der aktiven Mitwirkung. Je länger man Teil der EU ist, desto besser wird man darin, die Verfahrensregeln zu verstehen und darin, dass man in der Lage ist, EU-Politiken zu schaffen« (Interview StV#30, 09-09-08, Übersetzung: Autorin). »Wir haben den Nachteil, ein neuer und ein kleiner Mitgliedsstaat zu sein. Das bringt uns in eine schwierige Situation, denn wir haben noch immer Schwierigkeiten, nationale Interessen zu formulieren und Schwierigkeiten, diese, sobald sie formuliert sind, zu verteidigen« (Interview StV#24, 23-07-08, Übersetzung: Autorin).

31 Das Adjektiv tentativ wird verwendet, weil dieser Effekt nur in drei von acht Modellen signifikant ist (Model 3, 5, 7).

flusstrategien nutzen. Dieser zunächst kontra-intuitive Befund kann durch zwei Faktoren erklärt werden. Erstens sind Delegationen, die unter den Augen des nationalen Parlaments bzw. dem Schatten parlamentarischer Kontrollvorbehalte handeln – selbst wenn diese für die ministerielle Ebene gelten – einem stärkeren Erfolgsdruck ausgesetzt. Um ein negatives Votum des Parlaments am Ende der Verhandlungen auf der ministeriellen Ebene des Ministerrats zu vermeiden, haben die Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer aus Staaten mit starken Parlamenten wie etwa Dänemark eine größere Motivation, möglichst großen Einfluss in den frühen Verhandlungsstufen auf den unteren Ebenen des Ministerrats auszuüben, um die Politikhalte im Sinne der eigenen Positionen zu beeinflussen (Pedersen 2001: 220, 230; Interview StV#54, 18-03-09).³² Zweitens ist die praktische Rolle selbst starker nationaler Parlamente bei der Schaffung und Ausgestaltung der Instruktionen für die Arbeitsgruppen- oder AStV-Ebene sehr viel geringer als für die Ministerebene des Rats, so dass keine systematischen Verzögerungen in der Entwicklung und Anpassung nationaler Positionen für den tagtäglichen EU-Politikprozess durch nationale Parlamente auftreten (Interviews StV#9, 25-05-08, StV#53, 18-03-09). Dementsprechend haben selbst in Dänemark horizontale Vetospieler keinen negativen Effekt auf das Aktivitätsniveau der dänischen Delegation in frühen Verhandlungsstufen. Zwar verhandeln die Dänen auch in den Arbeitsgruppen und dem AStV unter dem Parlamentsvorbehalt (Interview StV#43, 13-01-09), aber statt inaktiv zu sein bedeutet dies lediglich, dass Dänemark formell einem Rechtsakt erst dann im Ministerrat zustimmen kann, wenn das Parlament (Folketing) nicht dagegen stimmt (Interview StV#9, 29-05-08). Dies kommt eher selten vor.³³

Auch die Hypothese zu den vertikalen Vetospielern findet keine Bestätigung (H1f), weil die Befunde nicht robust sind. Wie erwartet, ist das Aktivitätsniveau in den Modellen 1-4 positiv von einem unitarischen Regimetypus beeinflusst (aber aufgrund des großen Fehlers in drei von vier Fällen nicht signifikant), während in den Modellen 5-8 der Effekt anders herum ausfällt und nicht signifikant ist. Dies entspricht auch den Einsichten aus den Interviews. Einige Akteure erachten Föderalismus als hinderlich (etwa im Hinblick auf Deutschland, Interviews StV#43, 13-01-09, StV#54,

32 So erläutert ein Mitarbeiter: »Die Arbeit in Kopenhagen besteht im Wesentlichen darin, die Gegenstände zu identifizieren, die entweder im Interesse Dänemarks sind oder die spezielle Probleme schaffen; Dinge, die schwer durch das Parlament in Dänemark zu bekommen sind [...], für die wir extra Anstrengungen unternehmen müssen, um die Verhandlungen so zu beeinflussen, dass die Ergebnisse besser verdaubar und stärker akzeptabel für Dänemark und das Parlament sind« (Interview StV#9, 29-05-08, Übersetzung: Autorin).

33 Deshalb ist die Stärke des Dänischen Parlaments nur sehr selten ein Druckmittel in den tagtäglichen Verhandlungen, mit dem die dänischen Beamten und Diplomaten Konzessionen erlangen (Interviews StV#9, 29-05-08, StV#53, 18-03-09, StV#54, 18-03-09). Dies widerspricht dem *paradox of weakness*-Argument (Putnam 1988; Schelling 1980), nach dem Akteure in Zwei-Ebenen-Spielen Verhandlungsgewinne erzielen können, wenn sie sich auf innerstaatliche Vetospieler berufen, die ein anderes Ergebnis nicht mittragen würden.

13-03-09), während viele andere vertikalen Vetospielern nicht einmal dem stark föderalen Belgien eine negative Rolle einräumen.³⁴

Wie bei den macht- so werden auch bei den willensbezogenen Hypothesen nicht alle Erwartungen bestätigt. Es ist nicht der Fall, dass wirtschaftlich oder politisch mächtige Staaten weniger motiviert sind, in frühen Verhandlungsphasen aktiv zu werden und deshalb seltener Einflusstategien einsetzen, um europäisches Sekundärrecht in den Arbeitsgruppen des Rates und dem AstV zu beeinflussen (H2a). Entgegen der Annahme der Hypothese warten große Staaten wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Spanien oder Italien nicht unbeteiligt darauf, gegen Ende der Verhandlungen auf der ministeriellen Ebene ihr wirtschaftliches oder politisches Gewicht in die Waagschale zu werfen, um Richtlinien oder Verordnungen inhaltlich zu beeinflussen. Das liegt daran, dass der europäische Gesetzgebungsprozess stark an einer informellen Konsensnorm ausgerichtet ist (Lewis 2005; Thompson/Hosli 2006). Dementsprechend bemühen sich die Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer einschließlich der Ratspräsidentschaft, im Verlauf der Verhandlungen auf allen drei Ebenen möglichst breite Übereinstimmung zu erzielen (Interview StV#2, 10-04-08).³⁵ Nicht nur könnte ohne die aktive Beteiligung aller Staaten bzw. bei Passivität der großen Staaten in den frühen Verhandlungsrunden in den Arbeitsgruppen und dem AstV diese Konsensnorm nicht aufrechterhalten werden. Auch wäre die Konsensnorm verletzt, wenn politisch oder wirtschaftlich mächtige Staaten systematisch auf der ministeriellen Ebene des Rates die auf der Arbeitsgruppenebene oder in den AstV-Sitzungen bereits erarbeiteten breiten Kompromisse überstimmen würden.

Während H2a widerlegt ist, bestätigt sich H2b. Je größer ein Staat ist, desto aktiver nimmt er an den Verhandlungen teil, indem er häufiger die verschiedenen Überzeugungs-, Aushandlungs- und Lobbystrategien einsetzt. So berichten inaktivere kleinere Staaten, dass ihre Kontakte zur Zivilgesellschaft und Wirtschaftsverbänden begrenzt sind und daher der Informationsfluss über wichtige Themen und Hintergrundinfor-

-
- 34 Etwa berichtete ein Beamter eines unitarischen Staates, dass der belgische Koordinationsmechanismus wenig effizient ist (ähnlich Kerremans 2001: 182-184): »Die belgische Art des Koordinierens ist wegen des Föderalismus sehr komplex. Ich würde sagen, es ist keine effiziente Sache oder zumindest kein Model für Andere. Bevor eine nationale Position zustande kommt, muss man die verschiedenen Einheiten, die den Staat bilden, konsultieren und manchmal werden diese auch noch durch Koalitionen regiert [...]. Man muss intern sehr viel verhandeln, bevor eine gemeinsame Position entwickelt werden kann und ich weiß nicht, ob das ideal ist [...]. Ich denke, dass sie [die Belgier] durch diese Übung zu oft verlieren« (Interview StV#31, 09-09-08, Übersetzung: Autorin). Dem widersprechen zwei belgische Beamte, die das Koordinierungssystem trotz der föderalen Akteure als sehr effizient und effektiv beschreiben (Interviews StV#41, 12-01-09, Aussenministerium#4, 01-12-08). Zum Beispiel: »Wenn wir [innerstaatlich in der Abstimmung zwischen allen Akteuren, Anmerkung der Autorin] keine Lösung finden, dann sollte ich still sein und davon Abstand nehmen, an den Verhandlungen [der EU Arbeitsgruppen, Anmerkung der Autorin] aktiv teilzunehmen [...]. In den letzten drei Jahren ist das so gut wie nie passiert« (Interview StV#41, 12-01-09, Übersetzung: Autorin).
- 35 Entsprechend: »Stimmrechte haben in diesem Prozess eine sehr signifikante Wirkung. Nichtsdestotrotz ist das Ziel, Lösungen zu finden, die jeder tragen kann« (Interview StV#9, 29-05-08, Übersetzung: Autorin).

mationen eingeschränkt ist (Interview StV#21, 22-07-08). Selbst in Ländern wie beispielsweise der Tschechischen Republik, in denen die Interessengruppen eingeladen werden, an der innerstaatlichen Entwicklung von Verhandlungspositionen teilzunehmen, wird die Verhandlungsagenda praktisch kaum bereichert.³⁶ Auch berichten aktive kleine Staaten wie Finnland von engen Kontakten zur Zivilgesellschaft und zu verschiedensten Interessengruppen (Interview StV#48, 05-02-09). Allerdings müssen diese Staaten mit ihren Ressourcen haushalten und deshalb Prioritäten setzen, was das Aktivitätsniveau in den Arbeitsgruppen und AStV-Sitzungen gegenüber den größten Staaten etwas verringert.³⁷ Entsprechend der Erwartung von Hypothese H2b berichten politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger:

»Anders als manche der großen Mitgliedsstaaten, können sie [gemeint sind kleinere Staaten, Anmerkung der Autorin] nicht zu jedem Gegenstand der Agenda Input geben, sie müssen das Thema wählen, bei dem sie wirklich Einfluss haben wollen und dann müssen sie alle Bemühungen darauf konzentrieren« (Interview StV#47, 05-02-09, Übersetzung der Autorin).

Die letzte Hypothese findet ebenfalls Bestätigung (H2c). Wie erwartet hat die Mitgliedschaftsdauer einen positiven und in allen Modellen signifikanten Effekt auf die Häufigkeit, mit der die Staaten die Einflusstategien in EU-Arbeitsgruppen und den AStV-Sitzungen einsetzen (Tabelle 1). Die alten Mitgliedsstaaten sind im Schnitt sehr viel aktiver als Staaten, die der EU erst 2004 oder 2007 beigetreten sind. Die Interviews zeigen den erwarteten Kausalmechanismus. Staaten, die bereits länger Mitglieder der EU sind, haben gelernt, dass es essenziell ist, möglichst früh aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen und sind deshalb motiviert, möglichst früh möglichst viele Einflusstategien einzusetzen (Interview StV#19, 21-07-08).³⁸

Während der erste Kausalmechanismus zur Rolle der finanziellen Ausstattung auf die Kapazitätskomponente abstellt (H1c), bezieht sich der zweite Kausalmechanismus auf eine Willenskomponente (H2b). Zwar sind beide Mechanismen auf den ersten Blick Alternativen, doch hängen sie durchaus zusammen: Staaten mit vielen gut ausgebildeten und motivierten Beschäftigten in den Fachministerien können nicht nur

-
- 36 »Sie [die Betroffenen, Anmerkung der Autorin] werden zu den ministeriellen Koordinationstreffen eingeladen. Aber meiner Erfahrung nach schenken sie dieser Arbeit nicht viel Beachtung. Ich frage mich warum; vielleicht können sie nicht, wollen sie nicht, oder lobbyieren woanders. Jedenfalls nehmen sie nicht an den ministeriellen Treffen teil. Auch senden sie nur sehr selten Kommentare, zum Beispiel zu Dossiers« (Interview StV#57, 19-03-09, Übersetzung: Autorin).
- 37 »Natürlich lobbyieren sie [die großen Staaten, Anmerkung der Autorin] sehr wahrscheinlich öfter, als die kleinen Mitgliedsstaaten. Dessen bin ich mir sicher. Sie haben mehr Ressourcen in den Hauptstädten und hier in den Ständigen Vertretungen. Aber ich bin sicher dass wir, wenn uns etwas Sorgen macht oder sehr wichtig ist, auch sehr effizient sein können. Aber ich denke, im großen Ausmaß können wir die Ratspräsidentschaft, Mitgliedsstaaten oder die Kommission nicht umfassend und nicht jederzeit bei allen Gegenständen kontaktieren. Wir müssen priorisieren und gezielt planen« (Interview StV#14, 09-07-08, Übersetzung: Autorin).
- 38 Beispielsweise berichtet ein Vertreter eines alten Mitgliedsstaates: »Es ist offensichtlich, dass Zypern oder Litauen nicht die Erfahrung beim Umgang mit diesen Fragen hatten wie wir. Es ist eine Philosophie unserer Leute, die schon lange mit Europa arbeiten, dass das aktive Engagement unseren Ansatz ausmacht. Dies war in der Vergangenheit erfolgreich und wir werden es auch fortsetzen« (Interview StV#19, 21-07-08, Übersetzung: Autorin).

mehr Details als wichtig identifizieren und hierzu Positionen erarbeiten, sie können auch systematisch den Kontakt zu Interessensverbänden pflegen, um Probleme und Anregungen zu sammeln und sicher zu gehen, dass keine relevanten Aspekte übersehen werden.³⁹ Beides führt zu umfangreicheren Positionen, die wiederum größeren Staaten mehr Ansatzpunkte und Anreize zum häufigen Einsatz von Aushandlungs-, Überzeugungs- und Lobbystrategien bieten.

Auch bei der positiven Wirkung des Lerneffekts auf die Häufigkeit, mit der Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer die verschiedenen Einflussstrategien nutzen, zeigt sich empirisch, dass verschiedene Kausalmechanismen ineinandergreifen. So sind Staaten nicht nur eher gewillt, Ressourcen in Verhandlungen zu investieren, wenn Lerneffekte über den Nutzen frühen Engagements stattgefunden haben (H2c). Auch sind ältere Mitgliedsstaaten besser in der Lage, aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen, weil institutionelles Lernen Transaktionskosten bei der Ausarbeitung von Positionen und der Ausübung von Einflussstrategien senkt und so die Staaten aktiver in den Arbeitsgruppen und dem AStV auftreten können (Interviews StV#1, 10-04-08, StV#24, 23-07-08, StV#64, 13-05-09). Beide Effekte machen es Staaten umso leichter, viele Überzeugungs-, Aushandlungs- und Lobbystrategien anzuwenden, je länger diese bereits Mitglied in der EU sind.

Insgesamt lässt sich auf Basis der empirischen Analyse festhalten, dass eine Kombination aus kapazitäts- und willensbezogenen Hypothesen Aktivitätsunterschiede zwischen den Staaten erklären kann. Je größer die politische Effektivität eines Staates, je vielfältiger und breiter die ausgebildeten Präferenzen eines Staates und je länger der Staat in der EU ist, desto größer ist die Häufigkeit, mit der die Staaten die Überzeugungs-, Aushandlungs- und Lobbystrategien in den tagtäglichen Verhandlungen der EU nutzen.⁴⁰

5. Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Beobachtung, dass wir eigentlich wenig über die Verhandlungsaktivitäten in den Arenen der EU wissen, in denen das Gros des

39 »Die Kapazitätsunterschiede zeigen sich daran, dass sie [die großen Staaten, Anmerkung der Autorin] mehr Personal haben, um die Positionen vorzubereiten. Sie haben mehr Leute, um Forschung zu betreiben, um die Hausaufgaben zu machen, um mit Betroffenen zu reden, um die innerstaatlichen Auswirkungen eines Rechtsaktes abzuschätzen. In den Hauptstädten sind mehr Leute beteiligt und sie können sehr viel detaillierter die Konsequenzen eines vorgeschlagenen Rechtsakts auf organisierte Interessen, auf beispielsweise Verbraucher, wen auch immer abschätzen [...] ich denke sie [die großen Staaten, Anmerkung der Autorin] sind in diesem Sinne in einer vorteilhafteren Situation als kleinere Mitgliedsstaaten« (Interview StV#17, 17-07-08, Übersetzung: Autorin).

40 Dies ist im Einklang mit Beobachtungen von Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmern. Zum Beispiel berichtet ein Beamter: »Man kann sehen, dass neue Mitgliedsstaaten im Allgemeinen mehr Schwierigkeiten haben, ihre Interessen durchzusetzen als alte Mitgliedsstaaten [...]. Es ist offensichtlich, dass neue Mitgliedsstaaten weit weniger aktiv sind als zum Beispiel alte Mitgliedsstaaten« (Interview StV#17, 17-07-08, Übersetzung: Autorin).

europäischen Sekundärrechts gestaltet wird. Um europäische Richtlinien und Verordnungen gemäß eigener Präferenzen zu beeinflussen, ist es essenziell, dass sich die Mitgliedsstaaten möglichst aktiv an den Sitzungen der Arbeitsgruppen des Ministerrats und des AStV beteiligen. Allerdings zeigen eine 2009 durchgeführte Umfrage und zahlreiche Interviews mit Beteiligten, dass die Häufigkeit, mit der die verschiedenen Delegationen Einflussstrategien einsetzen, sehr stark variiert. Einige Länder gehören zur Gruppe der Aktivisten (etwa Deutschland oder Luxemburg), andere hingegen zu denen der sehr viel weniger aktiven Mitläufer (etwa Rumänien oder Griechenland). Die Aktivitätsunterschiede sind erklärungsbedürftig. Kein Staat kann sich prinzipiell darauf verlassen, dass andere Staaten ähnliche Prioritäten und Positionen haben oder dass das Politikergebnis am Ende ohnehin nahe an den eigenen Präferenzen liegen wird. Deshalb ist die häufige Nutzung von Einflussstrategien essenziell, um der eigenen Position Gehör zu verschaffen und europäisches Recht mit zu gestalten.

Warum nehmen die Delegationen mancher Staaten deutlich aktiver an den tagtäglichen EU-Verhandlungen der Arbeitsgruppen oder des AStV teil als andere, obwohl die aktive Teilnahme wichtig für die Chance ist, Politikergebnisse nach eigenen Positionen zu gestalten? Warum sind Staaten wie Dänemark oder Deutschland Aktivisten und Staaten wie Griechenland oder Bulgarien Mitläufer? Welche Rolle spielen innerstaatliche Vetospieler? Nutzt Belgien Einflussstrategien seltener als Irland, weil Belgien föderal ist? Welche Rolle spielt die Größe für die Häufigkeit, mit der Staaten Einflussstrategien einsetzen? Warum ist Luxemburg aktiver als Estland, obwohl beide Staaten sehr klein sind? Warum setzt Italien seltener Einflussstrategien ein als Frankreich, obwohl beide Staaten groß sind? Wie wichtig ist es für die Staaten, bereits viele Erfahrungen mit dem europäischen Politikprozess gesammelt zu haben? Sind die Niederlande aktiver als Polen oder Rumänien, weil letztere auf eine kürzere Mitgliedschaftsdauer zurückblicken können? Wie bedeutend ist die Rolle nationaler Parlamente mit EU-Kontrollrechten gegenüber ihren Regierungen? Warum nehmen Dänemark und Finnland trotz starker Parlamente sehr aktive Rollen in den Arbeitsgruppen und den AStV-Verhandlungen ein?

Um all diese Fragen zu beantworten, hat dieser Beitrag eine Reihe an kapazitäts- und willensbezogenen Hypothesen entwickelt und systematisch getestet. Dies hat gezeigt, dass staatliche Kapazitäten einen Einfluss darauf haben, ob Staaten zeitnah nationale Positionen entwickeln und anpassen können, so dass die Verhandlungsteilnehmerinnen und Verhandlungsteilnehmer auf dieser Basis überhaupt erst Einflussstrategien einsetzen können. Ohne Positionen oder bei Instruktionen, die nicht zu den Themen der Sitzungsagenda passen, sind den staatlichen Repräsentantinnen und Repräsentanten die Hände gebunden und sie können nicht aktiv werden. Allerdings sind nicht alle politischen Kapazitäten gleichermaßen für ein gut funktionierendes Koordinierungssystem wichtig. Anders als erwartet, spielen die politische Stabilität (gemessen an der Frequenz von Regierungswechseln) und das Vorhandensein föderaler Vetospieler und vertikaler Vetospieler (nationale Parlamente mit starken EU-Kontrollkompetenzen) keine Rolle. Hingegen ist politische Effektivität, gemessen an der Fähigkeit eines Staates, eine schnelle und qualitativ hochwertige Politikformulierung

und -umsetzung einschließlich eines gut funktionierenden öffentlichen Dienstes zu gewährleisten, sehr wichtig. Je größer die politische Effektivität ist, desto häufiger setzen Staaten Einflussstrategien in den tagtäglichen Verhandlungen der EU ein. Somit greift beispielsweise Belgien nicht deshalb seltener auf die verschiedenen Einflussstrategien zurück als Dänemark, weil Belgien föderal ist, sondern weil Dänemark eine höhere politische Effektivität hat. Auch lässt sich damit erklären, warum Dänemark und Finnland Aktivisten sind. Beide Staaten haben darüber hinaus auch starke nationale Parlamente, aber diese verlangsamen den Prozess zur Schaffung nationaler Positionen nicht. Im Gegenteil: Sie fungieren eher als Anreize für die Delegationen, möglichst aktiv und erfolgreich in den Arbeitsgruppen und den AStV-Sitzungen zu sein, um zu vermeiden, dass ihr Parlament dem europäischen Politikergebnis nicht zustimmt, sobald dieses auf der Ministerebene des Rates behandelt wird. Auch zeigt sich, dass Staaten aktiver an Verhandlungen teilnehmen, wenn sie eine gute finanzielle Ausstattung und viel EU-Expertise haben.

Der politische Wille ist ebenfalls wichtig, um Unterschiede in der Häufigkeit zu erklären, mit der die 27 EU-Mitgliedsstaaten auf Einflussstrategien zurückgreifen. Allerdings ist es nicht der Fall, dass Staaten mit besonders großer Verhandlungsmacht sich mit der aktiven Teilnahme an den Arbeitsgruppen und AStV-Sitzungen im Vertrauen darauf zurückhalten, ihr Gewicht auch ganz am Ende der Verhandlungen auf der ministeriellen Ebene des Ministerrats in die Waagschale werfen zu können. Italien ist zwar weniger aktiv in den Arbeitsgruppen und dem AStV als das politisch und wirtschaftlich weniger mächtige Luxemburg, aber dies liegt nicht an den aus Größenunterschieden resultierenden Motivationen, sich erst in späten, statt in frühen Verhandlungsphasen aktiv einzubringen. Hingegen steigt die Häufigkeit, mit der die Staaten die Einflussstrategien in den tagtäglichen Verhandlungen nutzen, je größer die Staaten sind. Dies beruht auf zwei ineinandergreifenden Mechanismen. Erstens haben große Staaten in der Tendenz eine breitere Palette an Präferenzen als kleine Staaten, weil die Zahl organisierter wirtschaftlicher und sozialer Interessen, die von europäischem Recht betroffen sind, steigt und responsive Regierungen deshalb einen Anreiz haben, für eine größere Anzahl an Agendapunkten einzutreten. Umfangreichere nationale Positionen erhöhen dann die Einflussaktivität großer Staaten, weil die Delegationen sich zu mehr Tagesordnungspunkten äußern können. Zweitens haben große Staaten auch tendenziell größere Ministerien mit mehr gut bezahlten, motivierten und gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Letztere erlauben nicht nur Kontakte zur Industrie und Zivilgesellschaft besser zu pflegen und so die Präferenzpalette zu erweitern, sondern auch mehr Zeit auf die Analyse des Rechtsaktsvorschlages und der innerstaatlichen Auswirkungen zu verwenden, was zu umfassenderen Verhandlungsinstruktionen führt. Neben der Größe beeinflusst auch die Dauer der Mitgliedschaft positiv die Häufigkeit, mit der Staaten Einflussstrategien nutzen. Ältere und große Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien oder Italien setzen öfter Überzeugungs-, Aushandlungs- und Lobbystrategien ein als relativ neue und kleine Staaten wie Zypern, Lettland, Ungarn oder Estland. Die Dauer der Mitgliedschaft wirkt über zwei Kausalpfade. Zum einen haben Staaten, die schon lange in der EU sind Zeit gehabt zu lernen, dass der frühzeitige,

häufige Einsatz von Einflussstrategien essenziell für den Verhandlungserfolg ist. Zum anderen kann über Zeit hinweg institutionelles Wissen über die Funktionsweise der EU, die Geschichte bestimmter Politikentwürfe und Sensibilitäten anderer Staaten geschaffen werden, was wiederum Transaktionskosten für den Einsatz von Einflussstrategien senkt. Die Niederlande oder Belgien sind also auch deshalb aktiver als Polen oder Rumänien, weil letztere auf eine kürzere Mitgliedschaftsdauer zurückblicken und somit weniger Möglichkeiten für institutionelles Lernen hatten.

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass sowohl der politische Wille als auch politische Kapazitäten beeinflussen, wie aktiv Staaten an den tagtäglichen Verhandlungen teilnehmen, in denen das Gros der europäischen Politik maßgeblich gestaltet wird. Förderale Staaten und Staaten mit starken Parlamenten sind trotz der Vetospieler nicht an der aktiven Verhandlungsteilnahme gehindert. Jedoch haben kleinere Staaten gegenüber politisch und wirtschaftlich mächtigeren Staaten Nachteile, was die Breite der Präferenzbildung und den Umfang von Instruktionen sowie die Chance, diese schnell zu entwickeln angeht. Die Analyse hat auch gezeigt, dass politische Effektivität und Lerneffekte als zwei größenunabhängige Variablen nicht zu unterschätzen sind. In Übereinstimmung damit legen Fallstudien nahe, dass kleine Staaten wie Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg und Schweden das aus geringerer wirtschaftlicher und politischer Kapazität resultierende geringere Aktivitätsniveau kompensieren können, wenn sie eine hohe politische Effektivität aufweisen und aufgrund ihrer langen Mitgliedschaftsdauer institutionelles Lernen stattgefunden hat (Panke 2010b).

Literatur

- Achen, Christopher H. 2006: Evaluating Political Decision-Making Models, in: Thomson et al. 2006, 264-298.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A. 1978: Organizational Learning: A Theory of Action Perspective, London.
- Bailer, Stefanie/Schneider, Gerald 2006: Nash versus Schelling? The Importance of Constraints in Legislative Bargaining, in: Thomson et al. 2006, 153-177.
- Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.
- Busenberg, George J. 2001: Learning in Organizations and Public Policy, in: International Public Policy 21: 2, 173-189.
- Cohen, Michael/Sproull, Lee (Hrsg.) 1996: Organizational Learning, London.
- Cooper, Ian 2006: The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU, in: Journal of Common Market Studies 44: 2, 281-304.
- Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) (Hrsg.) 2005: Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practises Relevant to Parliamentary Scrutiny, Luxemburg.
- Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC) (Hrsg.) 2007: Eight bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practises Relevant to Parliamentary Scrutiny, Luxemburg.
- Dimitrova, Antoaneta/Toshkov, Dimiter 2007: The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?, in: West European Politics 30: 5, 961-986.

- Dür, Andreas/Mateo, Gemma 2010a: Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007-13, in: *Journal of Common Market Studies* 48: 3, 557-578.
- Dür, Andreas/Mateo, Gemma 2010b: Choosing a Bargaining Strategy in EU Negotiations: Power, Preferences and Culture, in: *Journal of European Public Policy* 17: 5, 680-693.
- Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A. 2000: Measuring Issue Salience, in: *American Journal of Political Science* 44: 1, 66-83.
- Haeghe, Frank 2008: Who Decides in the Council of the European Union?, in: *Journal of Common Market Studies* 46: 3, 533-558.
- Hanf, Kenneth/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1978: *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London.
- Kassim, Hussein/Menon, Anand/Peters, B. Guy/Wright, Vincent 2000: *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford.
- Kassim, Hussein/Peters, B. Guy 2001: Conclusion: Co-ordinating National Action in Brussels – a Comparative Perspective, in: Kassim et al. 2001, 297-342.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M. 2009: *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008* (World Bank Policy Research Working Paper 4978), Washington, DC.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Jr. 1977: *Power and Interdependence*, Boston, MA.
- Kerremans, Bart 2001: Belgium, in: Kassim et al. 2001, 182-200.
- Kerremans, Bart/Beyers, Jan 2001: The Belgian Permanent Representation to the European Union: Mailbox, Messenger, or Representative?, in: Kassim et al. 2001, 191-210.
- Koenig, Thomas/Proksch, Sven-Oliver 2006: A Procedural Exchange Model of EU Legislative Politics, in: Thomson et al. 2006, 211-238.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle 2004: *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Opladen.
- Levitt, Barbara/March, James G. 1988: Organizational Learning, in: *Annual Review of Sociology* 14, 319-340.
- Lewis, Jeffrey 2005: The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union, in: *International Organization* 59: 4, 937-971.
- Magone, José M. 2001: The Portuguese Permanent Representation in Brussels: The Institutionalization of a Simple System, in: Kassim et al. 2001, 168-190.
- May, Peter J. 1992: Policy Learning and Failure, in: *International Public Policy* 12: 4, 331-354.
- Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY.
- Mueller, Wolfgang C. 2001: Ministerial Government to the European Level: The Case of Austria, in: Kassim et al. 2001, 229-255.
- Naurin, Daniel 2009: Most Common When Least Important: Deliberation in the European Council of Ministers, in: *British Journal of Political Science* 40: 1, 31-50.
- Naurin, Daniel/Wallace, Helen (Hrsg.) 2008: *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Houndmills.
- Norton, Phillip (Hrsg.) 1996: *National Parliaments and the European Union*, London.
- Panke, Diana 2010a: Developing Good Instructions in No Time – An Impossibility? Comparing Domestic Coordination Practises for EU Policies of 19 Small and Medium-Sized States, in: *West European Politics* 33: 4, 769-789.
- Panke, Diana 2010b: *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*, Ashgate.
- Panke, Diana 2011: Microstates in Negotiations Beyond the Nation-State: Malta, Cyprus and Luxembourg as Active and Successful Policy Shapers?, in: *International Negotiation* 16: 2, 297-317.
- Pedersen, Thomas 2001: Denmark, in: Kassim et al. 2001, 219-234.

- Pruitt, Dean G* 1991: *Strategy in Negotiation*, in: Kremenjuk, Victor (Hrsg.): *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, CA, 78-89.
- Putnam, Robert* 1988: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization* 42: 2, 427-60.
- Ringquist, Evan J./Worsham, Jeff/Eisner, Marc A.* 2003: *Saliency, Complexity, and the Legislative Direction of Regulatory Bureaucracies*, in: *Journal of Public Administration and Research Theory* 13: 2, 141-164.
- Schelling, Thomas* 1980: *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA.
- Schneider, Gerald/Steunenberg, Bernard/Widgren, Mika* 2006: *Evidence with Insight: What Models Contribute to EU Research*, in: Thomson et al. 2006, 299-316.
- Slapin, Jonathan B.* 2008: *Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories*, in: *International Organization* 62: 1, 131-162.
- Spanou, Calliope* 2001: *Permanent Challenges? Representing Greece in Brussels*, in: Kassim et al. 2001, 147-167.
- Thompson, Robert/Hosli, Madeleine O.* 2006: *Explaining Legislative Decision-Making in the European Union*, in: Thomson et al. 2006, 1-24.
- Thomson, Robert/Stokman, Frans* 2006: *Research Design: Measuring Actor's Positions, Saliencies and Capabilities*, in: Thomson et al. 2006, 24-53.
- Thomson, Robert/Stokman, Frans N./Achen, Christopher H./Koenig, Thomas* (Hrsg.) 2006: *The European Union Decides*, Cambridge.
- Tsebelis, George* 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ.
- Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A.* (Hrsg.) 2005: *Policy-Making in the European Union*, Oxford.
- Wright, Vincent* 1996: *The National Co-ordination of European Policy-Making*, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): *European Union: Power and Policy-Making*, London, 142-166.
- Zartman, I. William/Rubin, Jeffrey Z.* (Hrsg.) 2009: *Power and Negotiation*, Michigan, MI.

Anhang

Tabelle 2: Häufigkeit der Nutzung von Einflussstrategien (jeweils 1-100 Skala)

Staat	Abhängige Variable: Aktivitätsindex	Argumentieren	Problemlösen	Aushandeln	Koalitionen	Lobbyieren der COM	Lobbyieren der Präsidentschaft	Lobbyieren des EPs
CY	32.79	18.33	28.50	50.83	47.83	30.50	35.33	18.17
RO	32.90	28.33	37.17	47.17	41.67	25.50	27.17	23.33
BG	34.14	22.83	32.17	54.50	53.50	28.83	27.00	20.17
LT	35.62	19.50	37.00	62.33	66.00	24.00	23.50	17.00
HU	36.21	21.17	42.67	61.00	49.00	25.67	35.17	18.83
EE	37.12	33.33	30.50	50.00	48.67	37.50	44.50	15.33
SK	37.19	24.50	40.67	51.83	63.33	33.00	31.50	15.50
GR	38.31	28.50	36.17	63.17	46.50	27.83	38.17	27.83
CZ	38.81	32.33	39.33	58.33	44.00	29.67	34.67	33.33
SI	38.86	23.17	32.33	57.33	55.50	38.00	45.33	20.33
LV	39.57	21.33	44.50	47.67	55.17	37.00	41.17	30.17
MT	41.57	37.17	38.83	62.00	53.33	36.67	42.67	20.33
PO	44.24	25.00	50.67	75.67	64.67	38.17	34.67	20.83
PT	44.81	30.83	55.50	71.17	55.33	36.17	38.00	26.67
AT	49.00	39.67	57.50	64.50	58.17	46.67	43.83	32.67
BE	52.88	48.67	62.67	72.67	56.67	48.83	51.83	28.83
SE	57.67	45.33	58.83	81.33	55.33	57.83	61.67	43.33
LU	57.69	53.67	50.00	73.67	60.67	67.67	58.33	39.83
IT	59.31	45.83	68.00	79.17	59.67	52.83	63.83	45.83
IE	60.05	48.17	72.50	78.67	61.67	59.50	66.17	33.67
FI	60.12	50.83	62.50	69.67	60.17	62.50	66.00	49.17
NL	60.36	56.50	63.83	79.17	73.17	57.83	53.17	38.83
DE	62.05	51.00	63.00	76.83	71.33	63.83	62.00	46.33
DK	63.26	58.00	72.17	69.00	66.67	63.33	61.17	52.50
ES	66.93	66.67	73.83	78.67	65.83	61.67	66.33	55.50
FR	68.64	69.50	73.17	80.50	59.33	63.83	65.67	68.50
UK	77.21	55.67	75.33	88.00	72.33	86.83	81.33	81.00

Tabelle 3: Übersicht der unabhängigen Variablen (Quellen im Text)

MS	politische Effektivität	politische Stabilität	Unitarisches System dummy	Parl. Kontrollvorbehalt dummy	Stärke parl. Kontrolle	Stimmen unter QMW	BIP	Dauer der Mitgliedschaft
AT	93.80	3	0	1	3	10	414000000000	14
BE	90.50	4	0	0	1	12	504000000000	57
BG	59.00	4	1	0	1	10	49904473307	2
CY	88.60	2	1	0	1	4	24826570721	5
CZ	79.00	3	1	1	1	12	217000000000	5
DE	91.90	2	0	0	1	29	3650000000000	57
DK	99.50	3	1	1	4	7	341000000000	36
EE	84.80	6	1	1	2	4	23203545788	5
ES	77.60	4	0	0	2	27	1600000000000	23
FI	99.00	3	1	1	4	7	273000000000	14
FR	90.00	3	0	1	1	29	2860000000000	57
GR	68.60	3	1	0	2	12	356000000000	28
HU	73.80	2	1	0	2	12	155000000000	5
IE	88.10	2	1	0	1	7	272000000000	36
IT	68.60	4	0	0	1	29	2300000000000	57
LT	73.30	4	1	1	2	7	47303830807	5
LÜ	96.20	2	1	0	1	4	53703761684	57
LV	69.50	8	1	0	4	4	33782427121	5
MT	82.90	1	1	0	2	3	8252814842	5
NL	94.30	5	1	0	2	13	871000000000	57
PL	71.00	4	0	1	4	27	528000000000	5
PT	85.20	3	0	0	1	12	243000000000	23
RO	51.00	5	1	0	2	14	203000000000	2
SE	98.60	2	1	1	4	10	479000000000	14
SI	84.30	5	1	0	4	4	54383135099	5
SK	76.70	3	1	1	4	7	94956951201	5
UK	91.00	1	0	1	1	29	2670000000000	36