

Thomas König/Dirk Junge

Die räumliche Modellierung von EU-Entscheidungssituationen

Akteure, Dimensionen, Interessen,
Stimmengewichte und die Natur des Politikraums



FÖV

25

Discussion Papers

Thomas König/Dirk Junge

Die räumliche Modellierung
von EU-Entscheidungssituationen

Akteure, Dimensionen, Interessen,
Stimmengewichte und die Natur des Politikraums

FÖV 25
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessor Dr. phil. Thomas König

Ordentliches Mitglied des
Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Dirk Junge

Forschungsreferent im Projekt „Die Formulierung nationaler Positionen - Eine
vergleichende Studie zu europäischen Gesetzesvorhaben“ am Deutschen
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Die formale Repräsentation von EU-Entscheidungssituationen	6
a) Die Anzahl an Streitfragen und ihre Verknüpfung: Von der ein- zur mehrdimensionalen Modellierung	10
b) Die Salienz der Themen und die Gewichtung der Stimmen	12
c) Politikraum und Entscheidungsoptionen	14
3. Das DEU Projekt: Eine quantitative Untersuchung von qualitativen EU-Entscheidungssituationen	15
4. Ergebnisse	19
a) Die Verknüpfung strittiger Themen	20
b) Die Relevanz der Streitfragen, die Gewichtung der Stimmen und die Begrenzung der Handlungsoptionen	22
5. Schlussbetrachtung und Ausblick	24
Literatur	27

1. Einleitung

In der politikwissenschaftlichen Europaforschung werden noch recht wenige quantitative Versuche unternommen, die Prognosekraft von Theorien in vergleichender Weise zu bestimmen (*Bueno de Mesquita/Stokman* 1994, *König* 1997, *Selck* 2003, *Thomson et al.* 2006). Neben der Vielzahl an Einzelfallstudien hat die zunehmende Beliebtheit räumlicher Modelle ein Arsenal an Verhaltensannahmen und Einsichten hervorgebracht (*Steunenberg* 1994, *Crombez* 1997, *Moser* 1996, *Moser* 1997a, *Moser* 1997b, *Tsebelis/ Garrett* 2000), über deren empirische Relevanz noch wenig bekannt ist. Beispielhaft hierfür dürften die Erkenntnisse von räumlichen Modellierungen über die Blockadegefahr in den zahlreichen europäischen Gesetzgebungsverfahren und die Machtausstattung von Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament sein. Erwähnt sei nur die bahnbrechende Arbeit von *Tsebelis* (1994) über die konditionale Agendasetzungsmacht des Europäischen Parlaments im Zusammenarbeitsverfahren, das trotz seiner geringen Vetobefugnisse mittels Ergänzungsanträgen Einfluss auf die Ministerratsentscheidungen nehmen kann (*Tsebelis et al.* 2001, *Kreppel* 2002). Ähnliche Einsichten vermitteln räumliche Modellierungen über die konditionale Vetomacht des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren, und einige Theoretiker stellen sogar die Behauptung auf, dass die mit der Amsterdamer Vertragsrevision (1999) einhergehende Abschaffung dieser Konditionalität auf ihre Forschungsergebnisse zurückzuführen sei (*Crombez* 2000).

Weniger erforscht ist bislang der Zusammenhang zwischen den Entscheidungen auf der Ebene der Europäischen Union (EU) und den nationalen Koordinationsprozessen, die zur Vorbereitung der Ministerratsentscheidungen über Kommissionsinitiativen stattfinden (*Baltz et al.* 2005). Zwei-Ebenen-Ansätze wecken die Erwartung, dass die nationale Ebene Einfluss auf die Ministerratsentscheidungen haben kann (*Putnam* 1988, *Bailer/Schneider* 2006). So könnten beispielsweise Ministerratsvertreter, die in einer Regierungskoalition mit anderen Parteien stehen, womöglich glaubhaft machen, dass nicht nur ihre Position, sondern auch die des Koalitionspartners berücksichtigt werden muss, wie auch Regierungen, die von weiteren Vetospielern wie einer zweiten Kammer oder einem Gerichtshof kontrolliert werden, ähnliche Forderungen aufstellen können. Jedoch kann dieser Einfluss der natio-

nalen Ebene nur festgestellt werden, wenn die Entscheidungssituation auf der EU-Ebene in akkurater Weise wiedergegeben wird. Was ist aber unter einer akkuraten Wiedergabe der EU-Entscheidungssituation im Allgemeinen und durch räumliche Modelle im Speziellen zu verstehen?

Seit langer Zeit liegen zahlreiche Fallstudien zu einzelnen Entscheidungssituationen auf der EU-Ebene vor, die jedoch die grundsätzliche Frage nach der Generalisierbarkeit ihrer Ergebnisse aufwerfen. Konkret stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien der Fall ausgewählt wurde, beziehungsweise in welchem Maße die Ergebnisse als exemplarisch für andere EU-Entscheidungssituationen eingestuft werden können. Dieses Generalisierungsproblem dürfte vor dem Hintergrund deutlich werden, dass in den vergangenen zwanzig Jahren vier große EU-Reformen mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), dem Maastrichter Vertrag (1993), dem Amsterdamer Vertrag (1999) und dem Vertrag von Nizza (2003) durchgeführt wurden, in deren Zuge nicht nur die Kompetenzen ausgebaut, sondern auch die „Spielregeln“ für die EU-Entscheidungsfindung geändert wurden. Diese Regeln legen unter anderem die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments, die Kompetenzen der Kommission wie auch die Abstimmungsregeln im Ministerrat fest. Hinzu kommen in derselben Periode drei große Erweiterungsrounds mit der Süderweiterung zu Beginn der 80er Jahre, der Norderweiterung Mitte der 90er Jahre und der Osterweiterung im Mai 2004, die nicht nur den Mitgliederkreis von neun auf mittlerweile 25 Staaten erhöht, sondern auch die Bandbreite ihrer Interessenlage im Hinblick auf die Unterschiedlichkeit der ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Grundlagen der Staaten verändert haben. Und schließlich zeichnet sich die Europäische Integrationsgeschichte durch eine sektorspezifische Vertiefung und einen Ausbau an Kompetenzen aus, bei der sich die jeweilige Integrationsstufe von einer hochintegrierten Agrarpolitik bis hin zu einer wenig integrierten Sozialpolitik deutlich voneinander unterscheidet. Diese Varianz macht die Begründung der Fallauswahl erforderlich und zeigt, wie wünschenswert eine größere Anzahl an vergleichbaren Fällen für eine Verallgemeinerbarkeit der EU-Forschungsergebnisse ist.

Ganz abgesehen von der Auswahl der Fälle ist die Frage zu stellen, welche Komponenten für die Erforschung von EU-Entscheidungssituationen zu erfassen sind. Trotz aller kontroversen Debatten und Unterschiedlichkeit hat sich in den vergangenen Jahren ein Konsens unter Politikwissenschaftlern herausgebildet, demzufolge die relevan-

ten Akteure und ihre Positionen zu benennen sind. Für die Identifikation von relevanten Akteuren lassen sich verschiedene Kriterien aufführen, jedoch haben sich eine funktionale und eine soziale Abgrenzungsweise in den meisten Studien etabliert. Die funktionale Sichtweise stützt sich auf die formalen Kompetenzen von Akteuren und wählt in der Regel die Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament für eine Analyse von EU-Entscheidungssituationen aus. Hingegen erweitert die soziale Vorgehensweise diesen Kreis um solche Akteure, die auch einen Einfluss auf diese formalen Funktionsträger ausüben können. Beispielsweise kommen hier oftmals Interessengruppen ins Spiel, die Zugang zu den formalen Entscheidungsträgern haben und wichtige Informationen zur Verfügung stellen. Weniger systematisch als die Akteursidentifikation fällt bislang die Positionserfassung aus, da unterschiedliche Abstraktionsstufen angenommen werden. Generell kann man eine Akteursposition als eine Alternative definieren, die von einem Akteur geäußert oder sogar präferiert wird. Rationalistische Ansätze unterscheiden diesbezüglich zwischen strategischen und ehrlichen Positionsangaben, während andere Ansätze nach der Stabilität von Positionen oder ihrer normativen Unterfütterung fragen. Bei den Verallgemeinerungsstufen finden sich nun Angaben zu ganzen Vorhaben, beispielsweise ein Ja oder ein Nein zu einem Kommissionsvorschlag, Positionen auf Dimensionen wie zum Beispiel der Frage, ob ein Vorhaben auf der EU-Ebene angesiedelt werden soll, und Positionen zu einzelnen Themen wie beispielsweise dem angestrebten Ausmaß einer Regelung. Sicherlich lässt sich die jeweils gewählte Abstraktionsstufe mit dem entsprechenden Forschungsinteresse begründen, jedoch können niedrigere Abstraktionsstufen wie Themen beispielsweise zu Dimensionen aggregiert werden, während allgemeinere Angaben keine Rückschlüsse auf spezifischere Stufen erlauben.

Für die Erfassung dieser Positionen kommen mit der Dokumentenanalyse und der Expertenbefragung verschiedene Messinstrumente in Betracht, wobei neuere Studien suggerieren, dass die Dokumentenanalyse zum einen eine größere Anzahl an Themen, zum anderen selten eine metrische Skalierung der Themen erlaubt. Neuere Studien belegen eine hohe Kreuz-Validität der mit verschiedenen Instrumenten erfassten Indikatoren: Experteneinschätzungen von Positionen fallen recht unabhängig von ihrem institutionellen oder politischen Hintergrund aus und weisen eine erstaunliche Übereinstimmung auf, selbst wenn diese Indikatoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhoben

wurden (König et al. 2006). Die zur Zeit wohl umfangreichste Indikatorengrundlage für die Analyse von EU-Entscheidungssituationen wurde in dem internationalen Forschungsprojekt „The European Union Decides“ (DEU) geschaffen, in dessen Rahmen Forscher aus Europa und den Vereinigten Staaten Angaben zu insgesamt 66 Kommissionsinitiativen im Zeitraum von 1999 bis 2001 sammelten (Thomson et al. 2006). In Anlehnung an die funktionale Vorgehensweise wurde u.a. nach den Positionen von Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament zu den jeweiligen Streifragen der Kommissionsvorhaben gefragt, die während der Verhandlungen vor der Beschlussfassung eingenommen wurden. Anschließend wurden die Entscheidungsergebnisse erfasst und untersucht, wie weit die Prognosen von unterschiedlichen Theorieansätzen vom tatsächlichen Ergebnis jeder Streiffrage entfernt liegen.

Nach dem von Achen (2006) durchgeführten Theorievergleich sind jedoch selbst einfachste Mittelwert-Modelle besser für die Vorhersage dieser Kommissionsinitiativergebnisse geeignet als die oben genannten anspruchsvollen räumlichen Modelle, die in den vergangenen Jahren zum Standard in der theoretischen Literatur geworden sind und viele Einblicke in Macht und Ohnmacht in EU-Entscheidungssituationen gegeben haben. Sind also etwa die Erkenntnisse über Agendasetzungs- und Vetomacht obsolet und handeln Mitgliedstaaten, Kommission und Europäisches Parlament nach einem „Verhandlungsprinzip der Mitte“, über dessen Ursachen wenig bekannt ist? Oder spielen sogar die institutionellen Spielregeln keine Rolle für die EU Entscheidungsfindung, deren Änderung in den vergangenen Jahrzehnten Gegenstand von heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten waren und an denen einige Gipfeltreffen zu scheitern drohten? Sieht man an dieser Stelle von Nachfragen und Zweifeln an der Datenqualität und Machbarkeit solcher Prognosen ab, dann fällt im Vergleich zu den räumlichen Modellierungen auf, dass diese einfachen Mittelwert-Modelle in der Lage waren, alle vorhandenen Streitfragen zugleich und auch die Intensitäten und Stimmengewichte der Akteure aufzunehmen, während die räumlichen Modellierungen einige wesentliche Elemente der Datenstruktur vernachlässigen mussten. Genauer gesagt reduzierten die verwendeten räumlichen Modelle die Anzahl an Streitfragen auf maximal drei und nahmen an, dass alle Akteure die gleichen Interessen an den Themen aufbrachten und dieselben Stimmengewichte hatten wie auch für die Abstände zwischen den Positionen ein metrisches Skalenniveau unterstellt wurde.

Dieses Modellierungsdefizit wirft die grundsätzliche Frage auf, inwieweit überhaupt Aussagen beziehungsweise vergleichende Modelltests sinnvoll sind, wenn die Theorie nur unzureichend Anwendung findet beziehungsweise die Prognosekraft von Theorien verglichen wird, die von unterschiedlichen Datengrundlagen ausgehen. Konkret weisen 79 % der 66 DEU-Fälle mehr als eine Streitfrage (Dimension) auf, in 65,5 % der Fälle haben die Akteure ein unterschiedliches Stimmengewicht und gaben an, in allen Fällen unterschiedliche Intensitäten an den Dimensionen bzw. Streitfragen zu haben. Wie die meisten räumlichen Modellierungen wurde bei den DEU-Anwendungen ein metrisches Skalenniveau unterstellt, obwohl mehr als 95 % aller Fälle nur sehr wenige Alternativen als mögliche Ergebnisse pro Streitfrage erlaubten. Schließlich wurde unter den oben genannten Annahmen nur ein einziger Fall in akkurater Weise modelliert, was die Frage unterstreicht, ob das schlechte Abschneiden der räumlichen Modellierungen auf die schlechte Prognosekraft der Theorie oder nur ihre eingeschränkte Anwendung zurückzuführen ist. Neben der Bedeutung, die der Literatur der räumlichen Modellierung in der EU Forschung zukommt, dürfte die Beantwortung dieser Frage auch deshalb relevant sein, weil die Einwirkungen weiterer Elemente wie beispielsweise der nationalen Ebene erst geklärt werden kann, wenn verstanden wird, inwieweit eine Spezifizierung der Modellierung die Prognose verändert und inwieweit eine akkuratere Modellierung sich auf die Vorhersagequalität der Theorie auswirkt. Bislang ist jedoch völlig offen, ob eine akkuratere Theorieanwendung die Vorhersage beziehungsweise ihre Qualität in eine bestimmte Richtung beeinflussen wird. Zwar ist davon auszugehen, dass beispielsweise eine Erhöhung der Dimensionenzahl die Macht des Agendasetzers und die Wahrscheinlichkeit für Politikwandel erhöhen wird. Jedoch dürfte ein ordinales oder nominales Skalenniveau womöglich genau den gegenteiligen Effekt erzeugen. Genauso können Intensitäten und Stimmengewichte das Vorhersageergebnis verschieben, ohne notwendigerweise die „Trefferquote“ zu erhöhen.

Im folgenden Beitrag soll deshalb vornehmlich der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine akkuratere räumliche Modellierung von EU-Entscheidungssituationen zu einem besseren Verständnis beitragen kann, beziehungsweise inwieweit die bisherigen defizitären Modellierungen eine Fehlerquelle für eine vergleichbar schlechte Prognosequalität waren. Untersucht wird, ob und inwieweit die Berücksichtigung aller Streitfragen eines Kommissionsvorhabens, der Salienzen und Stimmengewichte der Akteure sowie des Skalenniveaus die Erklä-

rungskraft der räumlichen Theorie verändert. Bevor am Beispiel der DEU-Daten geklärt wird, wie die einzelnen Elemente und Spezifikationen die Vorhersagequalität beeinflussen, wird kurz in die Grundlagen der räumlichen Modellierung von EU-Entscheidungssituationen am Beispiel der zwei wichtigsten EU-Gesetzgebungsverfahren, dem Konsultations- und Mitentscheidungsverfahren, eingeführt. Besonders das Mitentscheidungsverfahren hat in den vergangenen Jahren viele Diskussionen ausgelöst und die Frage aufgeworfen, inwieweit das Europäische Parlament an der Entscheidungsfindung in ausreichendem Maß beteiligt ist. Anschließend wird auf die Datengrundlage eingegangen und die Ergebnisse vorgestellt, die sich zum einen auf die Veränderung der Prognose, zum anderen auf ihre Verbesserung aufgrund einer akkurateren Spezifikation beziehen. Schließlich zeigen die Ergebnisse, dass nicht nur die Anzahl an Dimensionen, sondern auch die Berücksichtigung der Akteurssalienen wichtig für eine akkurate Modellierung sind. Im Vergleich dazu fällt die Bedeutung der Stimmengewichte geringer aus, während ein niedrigeres Skalenniveau sogar die Prognosequalität verschlechtern kann. Wichtig dürfte letztlich sein, dass die akkurate Modellierung erlaubt, die Fehlerquellen sowohl statistisch als auch inhaltlich zu bestimmen, wenn beispielsweise auf der nationalen Ebene Gründe für ein „fehlerhaftes“ Abstimmungsverhalten eines Mitgliedstaates gesucht werden sollen.

2. Die formale Repräsentation von EU-Entscheidungssituationen

In der EU werden die meisten Gesetze im Mitentscheidungs- oder Konsultationsverfahren verabschiedet. Mehr als 250 Verordnungen, Entscheidungen und Richtlinien werden seit Mitte der 80er Jahre durchschnittlich pro Jahr im Amtsblatt verkündet und sind für die Mitgliedstaaten verbindlich. Trotz intensiver Erforschung bleibt die Interpretation und Modellierung dieser Verfahren in der Literatur zur räumlichen Modellierung von EU-Entscheidungssituationen umstritten.¹ Im Konsultationsverfahren initiiert die Kommission die Gesetzgebung, legt ihren Vorschlag dem Ministerrat vor und bittet das Parlament um Stellungnahme. Die Kommission kann auf der Grundlage der Stellungnahme ihren Vorschlag modifizieren. Der Ministerrat darf ebenfalls

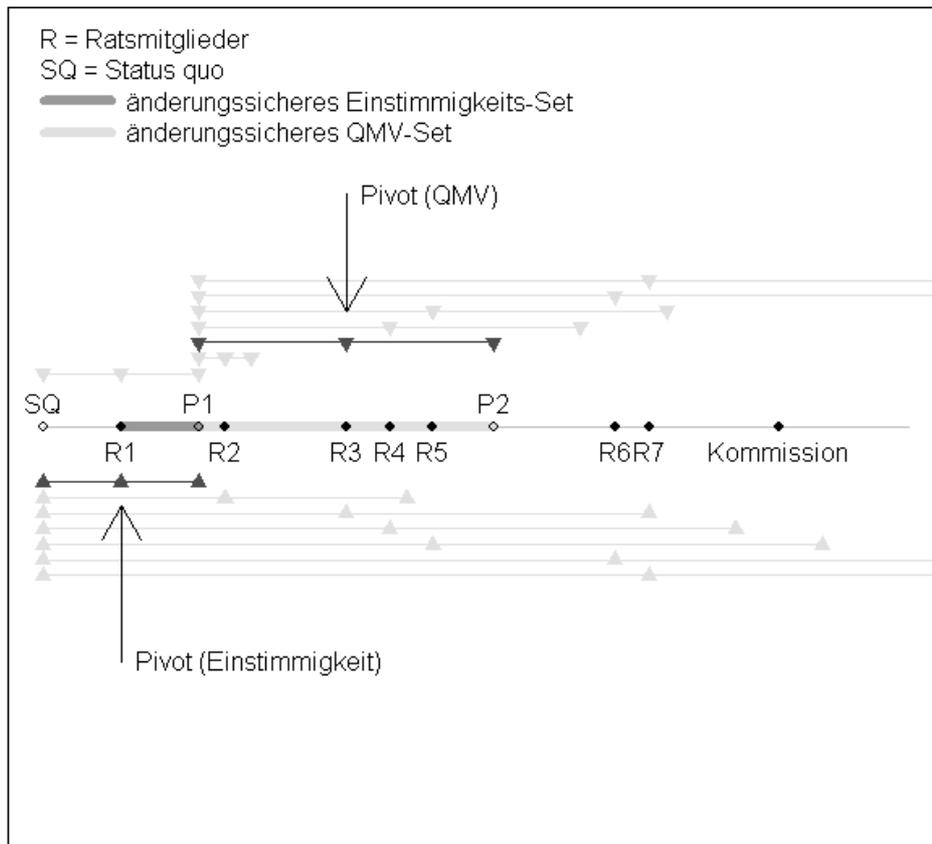
1 Siehe z.B. *Dinan* (1994) für Details.

Änderungsvorschläge einbringen, muss diese aber einstimmig verabschiedet werden. Wird keine Änderung beschlossen, kann der Rat die Kommissionsvorlage je nach Vertragsgrundlage entweder einstimmig oder mit einer qualifizierten Mehrheit der Stimmen beschließen. Bei der qualifizierten Mehrheit, die ein Minimum von fast 72 % aller Stimmen festlegt, variiert die Anzahl der Stimmen unter den Mitgliedsländern grob mit der Bevölkerungsgröße. Im Mitentscheidungsverfahren hat das Parlament die Möglichkeit, die Beschlüsse des Ministerrats abzulehnen oder zu ändern. Nach der Änderung durch den Vertrag von Amsterdam (1999) kann ein Veto des Parlaments vom Ministerrat nicht überstimmt werden.

Für die Analyse solcher Gesetzgebungsverfahren hat sich in den vergangenen Jahren die räumliche Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft etabliert. Anwendungen dieser Theorie finden sich in größerer Anzahl für den amerikanischen Kongress, aber auch für die EU liegen mittlerweile entsprechende Arbeiten vor. Bei diesen Modellen werden die Streitfragen einer Initiative den Dimensionen eines Raumes zugewiesen und die Positionen der Akteure als Optionen abgetragen.² Für das Verhalten der Akteure wird vereinfachend unterstellt, dass jeder Akteur die Option als Ergebnis vorzieht, die näher an seiner Position liegt. Eine konventionelle Anwendung dieser Theorie auf die EU Gesetzgebung ist in Abbildung 1 illustriert, wobei zur Vereinfachung der Darstellung neben Parlament und Kommission nur sieben Mitglieder im Ministerrat betrachtet werden, die eine qualifizierte Mehrheit mit fünf von sieben Stimmen erreichen müssen. Diese Vereinfachung hat keinen Einfluss auf die Logik der Analyse und alle späteren Resultate beruhen auf Modellen, die alle Mitglieder des Ministerrats berücksichtigen. Weiterhin wird üblicherweise unterstellt, dass die Akteure sich über die Konsequenzen ihrer Entscheidungen vollständig im Klaren sind (vollständige Information), oftmals nur über eine Streitfrage verhandeln (Eindimensionalität), jede Streitfrage (symmetrische Nutzenfunktion) und jede Stimme gleich viel zählt (keine Stimmengewichtung) und prinzipiell jede Option im Politikraum verabschiedet werden kann (metrisches Skalenniveau) – unabhängig davon, ob sie zur Auswahl steht und inhaltlich definierbar ist.

2 Für einen Überblick siehe zum Beispiel *Hinich/Munger* 1997.

Abbildung 1: Ein räumliches Model legislativer Entscheidungen in der EU. Das Konsultationsverfahren - eine Dimension

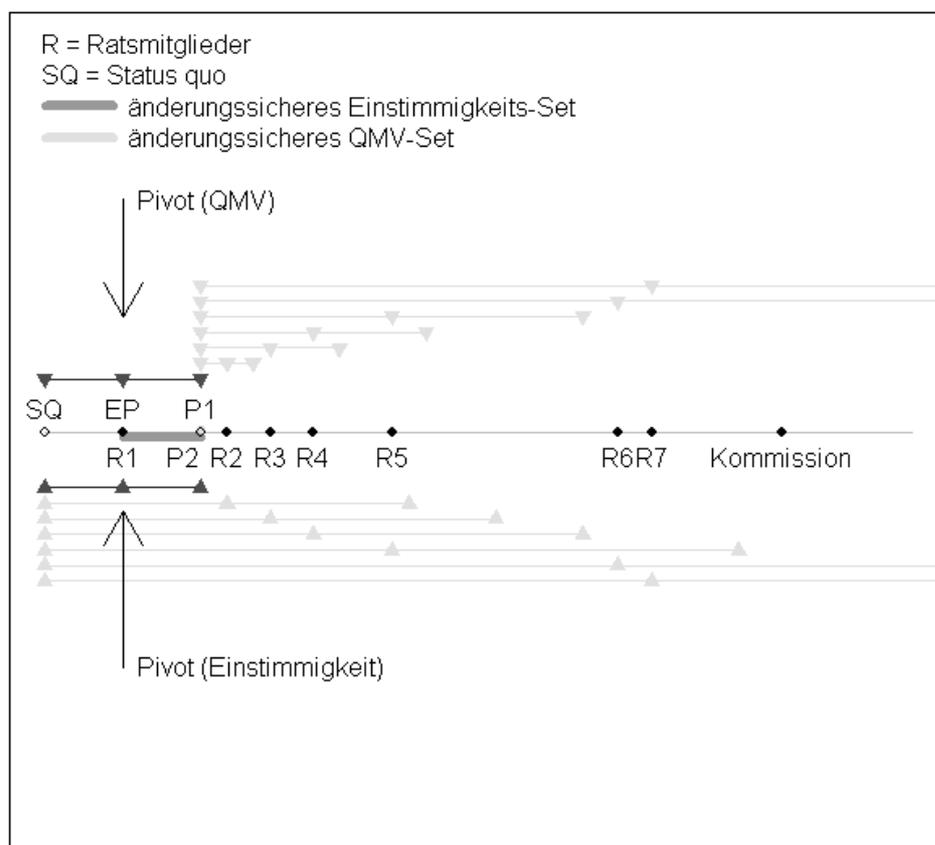


Dimension 1

Die in der Abbildung dargestellte Entscheidung über eine Kommissionsinitiative behandelt nur eine Streitfrage, so dass sich die Positionen der Akteure auf einer Linie darstellen lassen. Laut Annahme stimmt ein Akteur einer Initiative zu, wenn das Ergebnis näher an seiner Position liegt als der Status quo (SQ), der im Fall einer Ablehnung der Initiative erhalten bliebe. Dabei ist die Möglichkeit einer Änderungsalternative einzubeziehen, die von allen Staaten akzeptiert würde. Ist nun Einstimmigkeit zur Beschlussfassung erforderlich, können infolgedessen nur die Vorschläge verabschiedet werden, die im dunkelgrau markierten Bereich der Abbildung liegen. Dieser Bereich wird durch die Position des Akteurs R1 definiert, der am nächsten am Status quo liegt. Die Kommission würde dann den Vorschlag P1 einbringen, den sie darin bevorzugt und für R1 Indifferenz gegenüber dem Status quo verspricht. Ist jedoch nur eine qualifizierte Mehrheit an Mitgliedstaaten erforderlich, dann kann die Kommission auch jene Vorschläge in Be-

tracht ziehen, die diese Mehrheit dem Status quo und jedem einstimmigen Änderungsvorschlag des Rates vorziehen würde (hellgrauer Bereich in der Abbildung). Die Kommission würde dann P2 vorschlagen, der durch die Indifferenz von R3 gegenüber einem einstimmig zu verabschiedenden Änderungsvorschlag P1 bestimmt wird. Das Modell lässt sich analog auf das Mitentscheidungsverfahren anwenden. So kann das Parlament in Abbildung 2 ein Veto gegen alle Beschlüsse des Rates einlegen.

Abbildung 2: Ein räumliches Model legislativer Entscheidungen in der EU. Das Mitentscheidungsverfahren - eine Dimension



Dimension 1

Da das Parlament die Position des ersten Ratsmitgliedes R1 teilt, trägt es alle einstimmig im Rat verabschiedeten Gesetzesvorlagen mit. Wie im einstimmigen Konsultationsverfahren ist die Vorhersage des Modells daher P1. Auch wenn der Rat nur eine qualifizierte Mehrheit für die Beschlussfassung benötigt, liegt das Ergebnis im Mitentscheidungsverfahren bei P1. Das Parlament würde alle weitergehenden

Vorschläge ablehnen, da es den Status quo bevorzugt. Folglich würde ein status quo-orientiertes Parlament die Unterschiede in der Mehrheitsregel des Rates beseitigen.

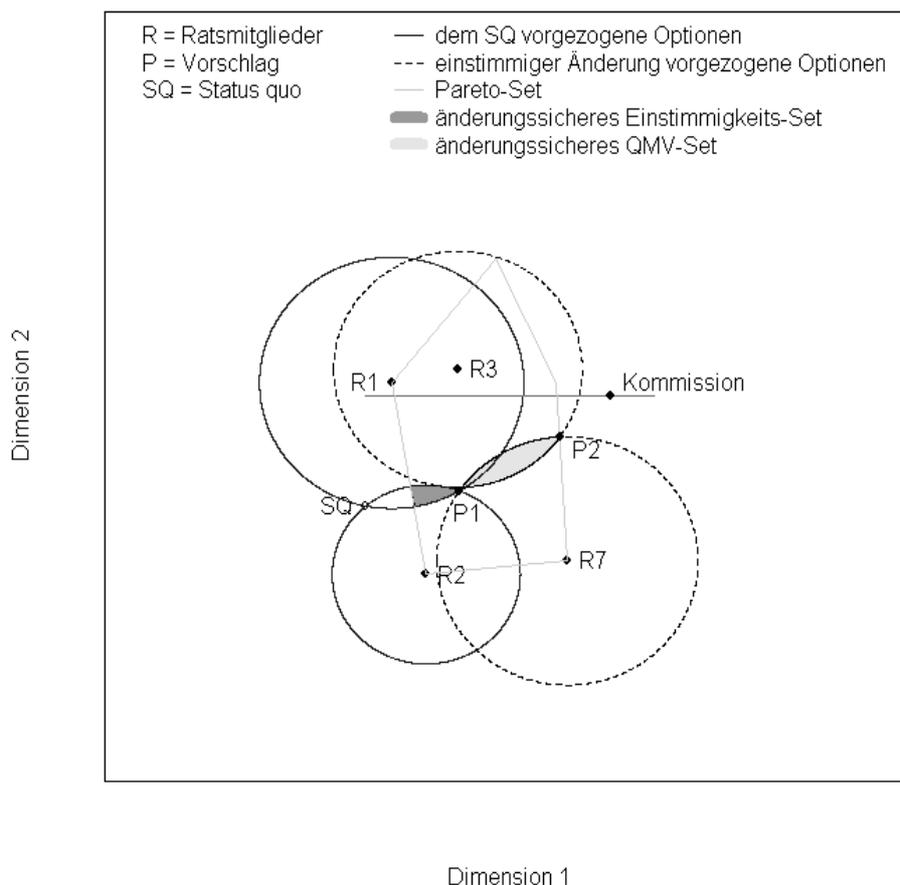
Empirische Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass diese Modelle nur unzureichend die Ergebnisse von Initiativen voraussagen können (König/Pöter 2001, Selck 2004, Steunenberg/Selck 2006). Selbst die am weitesten entwickelten Versionen besitzen eine vergleichbar geringe Prognosekraft und schneiden gegenüber einfachen atheoretischen Modellen wie dem Mittelwert der Positionen schlecht ab. Achen (2006: 18) schlussfolgert aus diesen Untersuchungen, dass die Gesellschaftswissenschaften weit von einer korrekten Vorhersage politischer Entscheidungen entfernt seien. Ohne dieser Auffassung widersprechen zu wollen, sei erinnert, dass die bisherigen Anwendungen von räumlichen Modellen zentrale Elemente von EU-Entscheidungssituationen ausgeblendet haben. Betrachtet man die DEU Daten genauer, dann fällt nicht nur die Vielzahl an Streitfragen pro Initiative, sondern auch die Gewichtung der Themen und das Vorhandensein weniger Optionen auf. Da diese Merkmale nur unzureichend berücksichtigt wurden, bleibt zu klären, ob die der Untersuchung zugrunde liegende Theorie oder die Anwendung dieser Theorie fehlerhaft ist und worin der Fehler jeweils bestehen könnte. Zur Beantwortung dieser Frage werden wir uns insbesondere der Verknüpfung von Themen, dem Abschluss von Tauschgeschäften sowie der Berücksichtigung von Stimmengewichten und diskreter Entscheidungsoptionen zuwenden, die in die einfachen, prognosekräftigeren Modelle eingehen.

a) Die Anzahl an Streitfragen und ihre Verknüpfung: Von der ein- zur mehrdimensionalen Modellierung

Politische Entscheidungen umfassen bisweilen nicht nur eine Streitfrage, sondern stellen oftmals eine Kompromisslösung zwischen mehreren Themenbereichen dar. In 79 % der im DEU Projekt untersuchten Fälle gaben die Befragten an, dass für eine Entscheidung im Ministerrat mehr als ein Thema relevant gewesen sei. Steunenberg und Selck (2006) ist es zu verdanken, dass bis zu drei strittigen Themen in die Modellierung einbezogen werden können, wobei die DEU-Daten jedoch bis zu sechs Themen pro Initiative aufweisen. Generell gilt, je mehr Themen verknüpft werden können, desto mehr Tauschmöglichkeiten haben die Akteure und desto leichter lassen sich Lösungen jen-

seits des Status quo finden. Infolgedessen dürfte auch das Politikwechselfpotenzial und der politische Spielraum des Agendasetzers wachsen. Abbildung 3 veranschaulicht die Verknüpfung zweier Themen sowie ihre Konsequenzen für das Verhalten der Akteure und die Prognose.

Abbildung 3: Ein räumliches Model legislativer Entscheidungen in der EU. Pivotspieler im zweidimensionalen Raum



In Abbildung 3 wird unterstellt, dass die Akteure zum ersten Thema (horizontale Achse) dieselben Positionen wie in den Abbildungen zuvor vertreten. Die Verknüpfung mit einem zweiten Thema (vertikale Achse) offeriert jedoch zusätzliche Tauschmöglichkeiten. Zustimmung finden nun alle Optionen, die *insgesamt*, d.h. unter Berücksichtigung beider Themenbereiche, näher an der jeweiligen Akteursposition liegen als der Status quo. Sind beide Themen gleich wichtig, so begrenzen die eingezeichneten Kreise als symmetrische Indifferenzkurven zum Status quo die Menge der Optionen, denen ein Akteur zustimmen wird. Bei Einstimmigkeit sind dies alle Optionen, die in der Schnittmenge der Indifferenzkurven im dunkelgrauen Bereich die erforderliche Zustimmung von allen Akteuren erhalten; gilt das Mehrheitsprin-

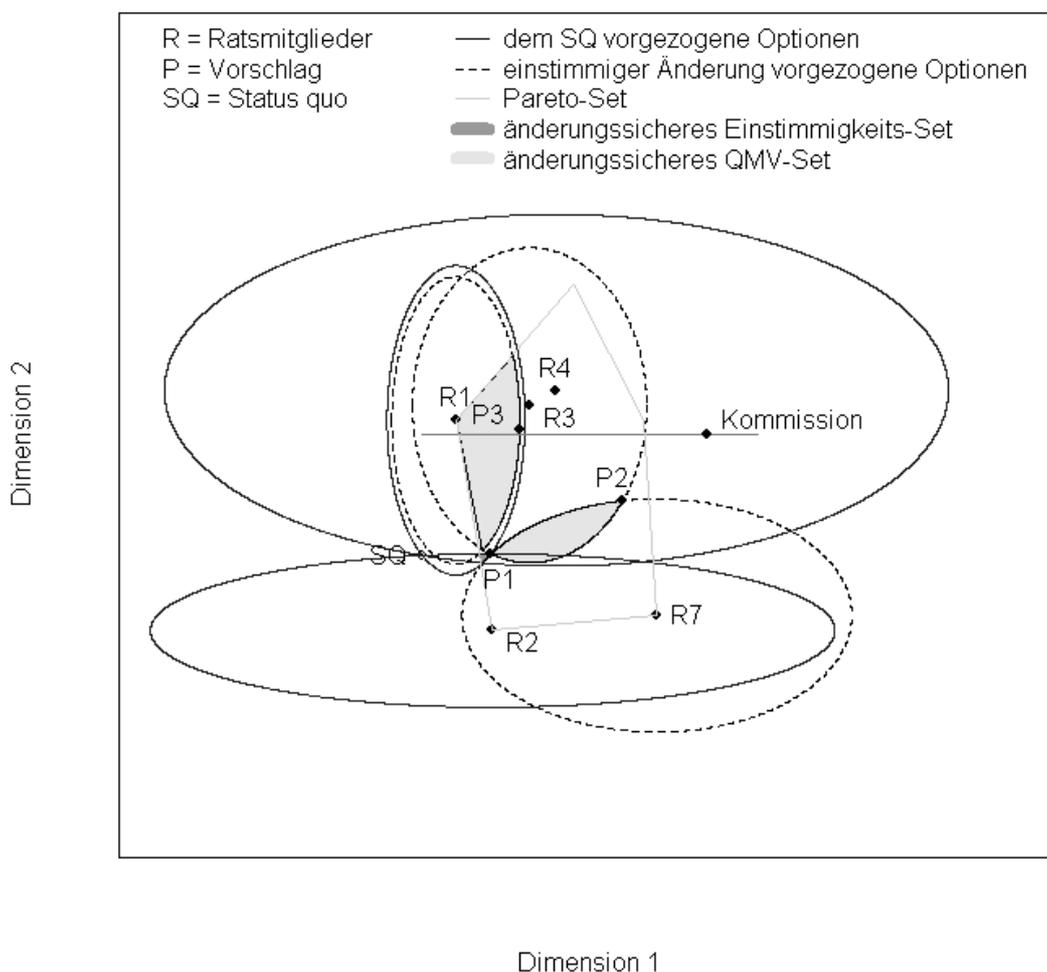
zip, trifft dies auf die Optionen im hellgrauen Bereich zu. Es zeigt sich, dass unter beiden Quoren der Vorschlag der Kommission (P1, P2) beim ersten Themenbereich deutlich näher an ihrer Idealposition als im eindimensionalen Modell liegt, wo ohne die Möglichkeit zum Tauschhandel nicht die erforderliche Anzahl an Stimmen erreicht würde. Das Beispiel macht deutlich, wie die Verknüpfung von Themen die Modellprognose und die Macht des Agendasetzers verändern kann (Tollison/Willet 1979).

b) Die Salienz der Themen und die Gewichtung der Stimmen

Bei mehreren Streitfragen ist es durchaus möglich, dass die Akteure unterschiedlich an der einen oder anderen Frage interessiert sind. Hat beispielsweise ein Akteur am ersten, ein anderer am zweiten Thema ein höheres Interesse, dann könnte dies den Tauschhandel erleichtern. Genauso könnte eine ähnliche Gewichtung der Streitfragen möglichen Tauschgeschäften abträglich sein. Räumlich gesprochen ist die Distanz zu einer Frage bei höherem Interesse wichtiger, während größere Konzessionen bei weniger Interesse gemacht werden können. Aus den DEU-Daten geht hervor, dass die Akteure bei keinem Vorschlag alle Themen gleich gewichteten. Nichtsdestotrotz gibt es nach unserer Kenntnis bisher keine räumliche Modellierung der EU Gesetzgebung, die diese Gewichtung berücksichtigt hat. Abbildung 4 zeigt die Konsequenzen einer Themengewichtung für das Beispiel aus Abbildung 3.

Wie zuvor vertreten die Akteure die gleichen Positionen, jedoch ist das erste Thema für die Akteure R1 und R3 von größerer Bedeutung als das zweite Thema und umgekehrt das zweite Thema wichtiger als das erste für die Akteure R2 und R7. Durch diese Konfiguration schrumpft die Anzahl der unter Einstimmigkeit möglichen Tauschgeschäfte erheblich, während sich die Zahl der mehrheitsfähigen Optionen um einen Bereich oberhalb der ursprünglichen Menge deutlich vergrößert. Es zeigt sich auch hier, welche Konsequenzen die akkurate Spezifikation des räumlichen Modells haben kann.

Abbildung 4: Ein räumliches Model legislativer Entscheidungen in der EU. Die Berücksichtigung von Salienzen

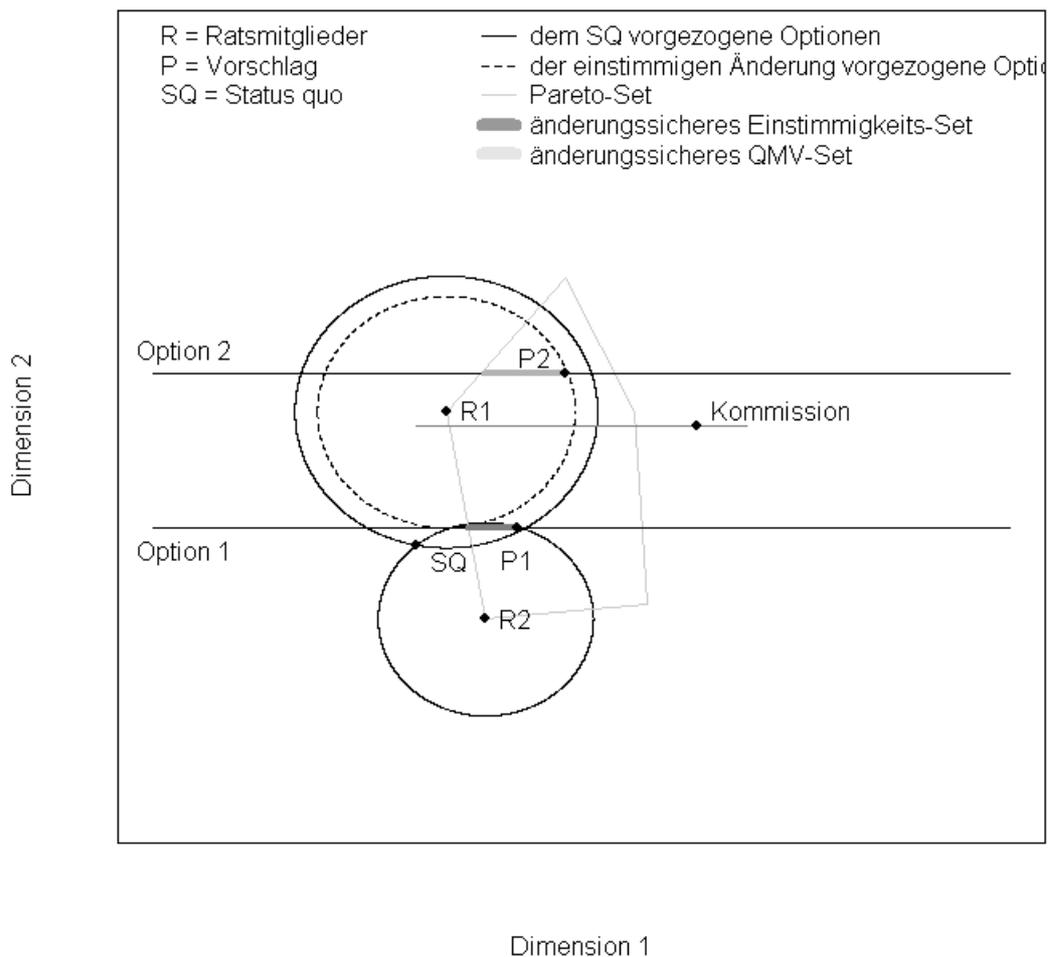


Ähnliche Auswirkungen können Stimmengewichte haben, die mit Ausnahme von König/Pöter (2001) und König/Bräuninger (2004) bislang in räumlichen Analysen von EU-Entscheidungssituationen ignoriert wurden. Nach dem Vertrag von Amsterdam (1999) hatten Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien jeweils 10 Stimmen im Rat, während Dänemark Irland und Finnland über drei Stimmen und Luxemburg über zwei verfügten. 62 von 87 Stimmen reichten für eine qualifizierte Mehrheit aus. Ganz allgemein ist zu erwarten, dass Stimmengewichte die Qualität von mehrheitsfähigen Koalitionen verändern können. Hat beispielsweise Akteur R1 mehr Stimmen als Akteur R7, so liegt die Vorhersage des Modells bei P3, hat hingegen R7 mehr Stimmen als R1, so liegt sie bei P2.

c) Politikraum und Entscheidungsoptionen

Ein weiteres Charakteristikum von EU-Entscheidungssituationen dürfte die Natur des Politikraums sein, in dem nicht immer bei allen Themenbereichen beliebige Kompromisslösungen möglich sind. Oftmals steht nur eine begrenzte Anzahl an Optionen zur Auswahl, und manchmal lassen sich – wie bei der Frage nach dem „ob“ – nur diskrete Alternativen definieren. Interessanterweise trifft dies auf die Mehrzahl der DEU-Fälle zu. Nichtsdestotrotz setzen die bisherigen Anwendungen räumlicher Entscheidungsmodelle kontinuierliche Themen voraus, deren Vorhersagen – abgesehen allenfalls im Hinblick auf ihre Nähe zur nächsten zulässigen Option – inhaltlich nur schwer interpretierbar sind. Abbildung 5 zeigt, wie sich die diskrete Natur von Themen in das räumliche Entscheidungsmodell integrieren lässt.

Abbildung 5: Ein räumliches Modell legislativer Entscheidungen in der EU. Die Berücksichtigung begrenzter Handlungsoptionen



Ohne die bisherige Konfiguration zu verändern, gibt es hier zum ersten Thema eine unbegrenzte Anzahl von Entscheidungsoptionen, während das zweite Thema nur zwei Alternativen zulässt. Die Kommission kann daher dem Rat und dem Parlament nur solche Vorschläge unterbreiten, die sich inhaltlich auf einer der beiden Optionen des zweiten Themas verorten lassen. Infolgedessen teilt sich der zweidimensionale Politikraum de facto in zwei eindimensionale Räume auf. Die Kommission muss ihren Handlungsspielraum in beiden Räumen separat abwägen und bevorzugt den Vorschlag, der ihr am nächsten liegt.

Diese Beispiele machen deutlich, welche Auswirkungen die Berücksichtigung von Themenverknüpfungen, Tauschgeschäften, Salienzen, Stimmengewichten und Entscheidungsoptionen in räumlichen Modellen auf deren Vorhersage haben kann. Ganz allgemein bleibt festzuhalten, dass ein solches Modell zwar einige strenge Annahmen ausschließt, jedoch nicht notwendigerweise mit einer Verbesserung der Modellprognosen zu rechnen ist. Dennoch dürfte die akkurate Modellierung bessere Einsichten in die Prognosekraft der Theorie geben und auch die Grenzen dieser Theorie selbst und Ansätze zu ihrer Verbesserung aufzeigen. Bevor die Anwendung mit einem entsprechenden Modell erfolgt, werden die Daten des DEU Projektes kurz vorgestellt.

3. Das DEU Projekt: Eine quantitative Untersuchung von qualitativen EU-Entscheidungssituationen

Primäres Ziel des DEU Projektes³ war es, die zumeist in theoretischen Arbeiten entwickelten Modelle zu EU-Entscheidungssituationen auf eine möglichst große Anzahl an Fällen anzuwenden, ihre Prognosen zu überprüfen und zu vergleichen (*Thomson et al. 2006: 1*). Zu diesem Zweck wurden zwischen 1999 und 2000 für 66 Kommissionsinitiativen Experten zu den Positionen der 15 Mitgliedstaaten, des Parlaments und der Kommission, ihren Salienzen an Streitfragen, dem Entscheidungsergebnis und dem Status quo im untersuchten Zeitraum befragt. Von einer Zufallsstichprobe wurde Abstand genommen, da ansonsten womöglich zu viele nicht-kontroverse Fälle in die Auswahl gelangt wären. Als Voraussetzung für einen nicht trivialen Test der

3 Die Dokumentation des Projektes und der Ergebnisse erscheint 2006 unter dem Titel „The European Union Decides: The Empirical Relevance of Policy Making Models“ (*Thomson et al. 2006*).

Theorieprognosen sollten die Fälle ein Mindestmaß an Konflikt gewährleisten. Weiterhin sollte der Datensatz ein gewisses Ausmaß an Varianz hinsichtlich des Politikbereichs und des Entscheidungsverfahrens aufweisen. Ausgewählt wurden schließlich 66 Fälle, die im Mitentscheidungsverfahren oder dem Konsultationsverfahren verhandelt und zwischen 1999 und 2000 auf der Agenda standen. Die Auswahl der Fälle erfolgte somit anhand von drei Kriterien: dem Entscheidungsverfahren, dem Zeitpunkt der Verhandlung und der politischen Bedeutung der Fälle.

Der Datensatz umfasst 40 im Konsultationsverfahren und 26 im Mitentscheidungsverfahren beschlossene Kommissionsinitiativen. 65 % aller Vorlagen erforderten die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat, so dass die Gewichtung der Stimmen relevant sein könnte. Der Datensatz enthält sowohl Richtlinien und Verordnungen als auch Entscheidungen, wenn auch letztere aufgrund ihrer häufig recht technischen Natur seltener vorkommen. Tabelle 1 führt die wichtigsten Merkmale der Fälle auf:

Tabelle 1: Verteilung der 66 Gesetzesinitiativen der Kommission nach Entscheidungsverfahren und Gesetzestyp

Verfahren	Quorum	Anzahl an Initiativen	Themen	Typ	Anzahl an Initiativen	Themen
Mitentscheidung	QMV	21	56	Richtlinien	16	40
	Einstimmig	5	12	Verordnungen	8	24
				Entscheidungen	2	4
Konsultation	QMV	22	55	Richtlinien	10	26
	Einstimmig	18	39	Verordnungen	25	55
				Entscheidungen	5	13
Insgesamt		66	162		66	162

Laut Tabelle 1 finden sich 21 Fälle im Mitentscheidungsverfahren, deren 56 Themen bzw. Streitfragen unter qualifizierter Mehrheit im Ministerrat verabschiedet wurden. Für fünf Fälle mit 12 Themen war Einstimmigkeit erforderlich. Diese insgesamt 26 Fälle des Mitentscheidungsverfahrens verteilen sich auf 16 Richtlinien, acht Verord-

nungen und zwei Entscheidungen mit durchschnittlich zwei bis drei Themen pro Fall. Im Konsultationsverfahren wurden insgesamt 40 Fälle behandelt, von denen fast die Hälfte Einstimmigkeit erforderten. Interessanterweise fällt die durchschnittliche Themenanzahl fast identisch zwischen beiden Verfahren aus, jedoch finden sich mehr Verordnungen und Entscheidungen bei weniger Richtlinien im Konsultationsverfahren. Tabelle 2 zeigt die Verteilung der ausgewählten Initiativen auf die Politikbereiche der EU. Die DEU-Untersuchung bezieht insgesamt Verhandlungen in 14 verschiedenen Politikbereichen des Ministerrats ein. Die meisten Vorlagen entstammen den Bereichen Agrar und Binnenmarkt, die Verteilung lässt aber auf den ersten Blick keine Übergewichtung eines bestimmten Politikfeldes vermuten.

Tabelle 2: Verteilung der 66 Gesetzgebungsinitiativen nach Politikfeld

Bereich	Anzahl der Gesetzesinitiativen	Anzahl der Themen
Agrar	14	40
Binnenmarkt	13	34
Fischerei	7	13
ECOFIN	6	10
Justiz und Inneres	5	15
Allgemein	6	14
Andere	15	36
Insgesamt	66	162

Zur Erfassung der Positionen der Akteure und ihrer Salienzen zu den Themen beziehungsweise Streitfragen wurden insgesamt 125 Experten durch geschulte Interviewer befragt. Die Experten wurden nach ihrer Kenntnis des Sachverhaltes ausgewählt und waren zumeist direkt an den Verhandlungen beteiligt. Die Befragungen fanden statt, bevor die Verhandlungen abgeschlossen wurden, wodurch ex post Verfälschungen der Angaben vermieden werden sollten. Die Befragten wurden zunächst gebeten, den Akteuren mit den extremen Positionen die Werte 0 und 100 auf einer Skala zuzuweisen. Daraufhin sollten

alle anderen Akteure auf derselben Skala platziert werden. Dieses Verfahren wurde für jede Streitfrage einer Gesetzesvorlage separat angewandt. Die Erfassung der Wichtigkeit der Themen für die Akteure folgte demselben Schema. In beiden Fällen mussten die Experten begründen, warum ein Akteur eine bestimmte Position vertrat oder eine bestimmte Priorität setzte. Die Antworten zeigen eine hohe Konsistenz über die Befragten hinweg, unabhängig davon, aus welcher Institution sie stammten.

Tabelle 3: Institutionelle Zugehörigkeit der befragten Experten

Kommis- sion	Mitglieds- staat	Minister- rat	EP	Interessen- gruppe	Insgesamt
31	69	9	4	12	125

Der quantitative Umfang der Untersuchung stellt wohl einen Kompromiss zwischen dem Wunsch nach einer möglichst umfassenden Datenbasis und der Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit der sehr aufwendigen Datenerhebung dar, der im Vergleich zu bisherigen Studien erfreulicherweise etwas zugunsten der Daten ausfällt: Das DEU-Projekt stellt bislang die umfassendste Datengrundlage über EU-Entscheidungssituationen zur Verfügung. Insgesamt liegen Informationen zu 162 Streitfragen vor, wobei 21 % der Initiativen eine Streitfrage, 38 % zwei Streitfragen und 41 % drei oder mehr Streitfragen betreffen. Bei allen Initiativen messen die Akteure diesen Streitfragen unterschiedliches Gewicht bei, und in 95 % dieser Fälle lässt mindestens eine Streitfrage nur eine begrenzte Anzahl an Antworten zu. Dies legt nahe, dass Anwendungen räumlicher Modelle, die eine Verknüpfung von Streitfragen, ihre Salienz, die Stimmengewichtung und begrenzte Entscheidungsmöglichkeiten berücksichtigen, für die Analyse der empirischen Daten besser geeignet sein dürften. In der Tat findet sich im Datensatz nur ein einziger Fall, der sich mit den bisherigen Modellierung akkurat untersuchen lässt. Es stellt sich daher die Frage, welche Änderungen die einzelnen Elemente für die Vorhersage und Erklärungskraft räumlicher Modellierungen haben.

4. Ergebnisse

Im empirischen Teil soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Erklärungskraft eine akkuratere räumliche Modellierung für EU-Entscheidungssituationen haben kann beziehungsweise welche Elemente in besonderem Maße für deren Fehlerhaftigkeit verantwortlich sind. Im Vordergrund des Vergleichs steht deshalb nicht die Erklärungskraft verschiedener Entscheidungstheorien, sondern verschiedene Spezifikationen einer Theorie, die in der gegenwärtigen Literatur als prominent eingestuft werden kann. Für die Evaluation dürfte auch entscheidend sein, welche Art von Prognose als relevant erachtet wird. Die meisten Untersuchungen räumlicher Modelle konzentrieren sich auf Prognosen von individuellen Entscheidungen. Beispielsweise wird auf der Grundlage von beobachteten Abstimmungsergebnissen gefragt, inwieweit sich das Stimmverhalten eines Akteurs durch seine Verortung im Politikraum erklären lässt. Diese vornehmlich in den USA durchgeführten Untersuchungen bescheinigen der räumlichen Theorie eine sehr hohe Prognosekraft (Poole 2005: 18), ohne eine inhaltliche Bestimmung der Entscheidungen und Ergebnisse vorzunehmen. Demgegenüber bezieht das DEU Projekt die Inhalte und Ergebnisse der Entscheidungssituation ein. Hier liegen den Positionen und Initiativen explizit erhobene Themeninhalte zugrunde, die bei der Entscheidung eine Rolle spielen können. Prognostiziert und überprüft wird in diesen Arbeiten die Qualität des Beschlusses, d.h. seine inhaltliche Lage im Politikraum. So ist es auch nicht erstaunlich, dass die Prognosekraft nicht am individuellen Entscheidungsfehler, sondern zumeist an der (inhaltlichen) Distanz der Prognose zum Ergebnis beurteilt wird (Steunenberg/Selck 2006, Achen 2006). Auch wenn dieser Ansatz methodisch nicht unproblematisch erscheint,⁴ soll er aus Gründen der Vergleichbarkeit zu vorliegenden Ergebnissen übernommen werden.

Konkret schlagen Steunenberg und Selck (2006) vor, für die Evaluation ihrer räumlichen Modellprognosen die mittlere Distanz zwischen Vorhersagen und Ergebnis je Dimension zu verwenden. Anders als im Fall von euklidischen Distanzen hängt der Prognosefehler bei der mittleren Distanz nicht von der Anzahl an Dimensionen des Politikraums ab, sondern ist auf Werte zwischen 0 und 100 standardisiert, also den Maximalwerten der verwendeten Skalen. Wegen dieser Eigen-

4 Beispielsweise müssen die Fehler der einzelnen Vorhersagen trotz ihrer möglicherweise sehr verschiedenen Bedeutung aggregiert werden.

schaft und der besseren Vergleichbarkeit der Tests übernehmen wir diese Definition des Prognosefehlers für unsere Untersuchung, bestimmen jedoch neben der Prognosekraft auch die Veränderung der Prognosen selbst. 18 Fälle müssen aus der Analyse ausgeschlossen werden, da sie keine Angaben zum Status quo enthalten. Weitere 14 Fälle sind wegen Invarianz der Prognosen für den Vergleich irrelevant. Die verbleibenden 34 Fälle werden hinsichtlich der Effekte einer erhöhten Anzahl an Dimensionen, der Salienz und Stimmengewichte der Akteure sowie von begrenzten Entscheidungsmöglichkeiten untersucht.

a) Die Verknüpfung strittiger Themen

Zuerst soll die Frage beantwortet werden, inwieweit die Berücksichtigung nur eines Teils der relevanten Streitfragen die Prognosekraft verändern. Da an dieser Stelle die Stimmengewichte und Salienzen noch keine Rolle spielen, vergleichen wir zunächst die Vorhersagen einfacher Modelle, die eine unterschiedliche Anzahl an Streitfragen einbeziehen können.⁵ Tabelle 4 zeigt die mittleren Distanzen zwischen den Modellvorhersagen.

Tabelle 4: Mittlere Distanz zwischen den Vorhersagen des Standardmodells bei unterschiedlicher Anzahl berücksichtigter Streitfragen

<i>max Anzahl an Dimensionen</i>	Distanzen	Mittelwert für alle Fälle	Anzahl der betroffenen Fälle	Mittelwert für geänderte Fälle
1 vs 2 Streitfragen		9.7	29	11.4
2 vs 3 Streitfragen		2.8	15	6.5
3 vs alle Streitfragen		1.58	5	8.3
1 vs alle Streitfragen		12.2	29	14.3

5 Konnten nicht alle Streitfragen berücksichtigt werden, wurden zunächst diejenigen aus dem Modell genommen, deren Wichtigkeit von den Experten als am geringsten eingestuft wurde.

Aus Tabelle 4 geht hervor, dass für einige Initiativen die Modellbeschränkungen nicht von Bedeutung sind, da die beobachtete Anzahl an Themen unterhalb der verwendeten Modellbegrenzung liegt. Deshalb wird zwischen der mittleren Abweichung der Vorhersagen über alle Vorschläge (Spalte 2) und nur den betroffenen Initiativen (Spalte 4) unterschieden. Insgesamt führt die Verwendung eines eindimensionalen anstelle eines zweidimensionalen Modells zu einer mittleren Abweichung aller Vorhersagen von 9.7 beziehungsweise 11.4 von maximal 100. Dieser Wert sinkt für Modelle mit geringeren Restriktionen, da weniger Fälle von den Einschränkungen betroffen sind. Jedoch zeigt ein Blick auf diese Initiativen, dass die Modellbegrenzung auch hier die Prognosen recht deutlich verändert. Schließlich dürfte diese Instabilität der Vorhersagen zwar für die Anwendung der Theorie und die Evaluation ihrer Argumente problematisch sein, doch muss dies nicht zwangsläufig zu einer Verschlechterung ihrer Prognosekraft führen. Nach Tabelle 5 verbessert sich die Genauigkeit der Prognosen bei der Erweiterung des eindimensionalen Modells geringfügig, jedoch fallen die Abstände von Vorhersagen und tatsächlichem Ergebnis bei allen Modellvarianten fast identisch aus.

Tabelle 5: Mittlere Distanz zwischen den Vorhersagen und dem beobachteten Ergebnis bei unterschiedlicher Anzahl an berücksichtigten Streitfragen

	eine Streitfrage	zwei Streitfragen	drei Streitfragen	alle Streitfragen
Mittelwert Distanz	30.32	28.55	29.21	29.05

Die relative Beharrlichkeit der Ergebnisse legt die Vermutung nahe, dass die Fehlerquote nicht auf eine eingeschränkte Macht des Agendasetzers in wenig dimensionalen Politikräumen zurückzuführen ist. Dies belegen auch die Arbeiten von Steunenberg und Selck (2006), die verschiedenen Akteuren Agendasetzungsmacht zusprachen und dadurch die Prognosekraft ihrer räumlichen Modelle kaum erhöhen konnten. Allerdings vernachlässigten ihre Modelle die Relevanz der einzelnen Streitfragen, die Gewichtung der Stimmung und die Begrenzung der Handlungsalternativen im Politikraum.

b) Die Relevanz der Streitfragen, die Gewichtung der Stimmen und die Begrenzung der Handlungsoptionen.

Um diese Frage zu klären und die Auswirkungen der einzelnen Elemente gegenüberzustellen, gibt Tabelle 6 die mittleren Distanzen zwischen den Vorhersagen in Abhängigkeit der Themensalienz, Stimmengewichte und der Handlungsoptionsbegrenzung aus.

Tabelle 6: Mittlere Distanz zwischen den Vorhersagen des Modells bei verschiedenen Spezifikationen — Stimmengewichte und Salienzen —

<i>Distanzen</i>	unbegrenzte Handlungsoptionen		begrenzte Handlungsoptionen			
	Mittelwert (alle Fälle)	Abweichungen (absolut)	Mittelwert (Abweichungen)	Mittelwert (alle Fälle)	Abweichungen (absolut)	Mittelwert (Abweichungen)
<i>Spezifikation</i>						
Stimmengewichtung vs. keine Gewichtung (keine Salienzen)	2.1	5	13.9	6.2	5	42
Stimmengewichtung vs. keine Gewichtung (Salienzen)	4.3	9	16.2	2.3	3	26.1
Salienzen vs. keine Salienzen (keine Gewichtung)	7.3	25	9.9	8.3	9	31.5
Salienzen vs. keine Salienzen (Gewichtung)	7.8	23	11.7	3.9	6	22.3
Gewichtung & Salienzen vs. keine Gewichtung & keine Salienzen	9.2	25	12.5	10.1	10	34.4

Ganz allgemein lässt sich festhalten, dass die Gewichtung der Themen durchschnittlich eine größere Rolle als die der Stimmen spielt, wenn ein kontinuierlicher Politikraum angenommen wird. Die Berücksichtigung der Stimmengewichte beeinträchtigt nur selten die Prognosen, während sich die Gewichtung der Themen in den meisten Fällen

auswirkt. Zum einen hängen die Möglichkeiten zur Koalitionsbildung nur in geringem Ausmaß von der Gewichtung der Stimmen ab, da das insgesamt erforderliche Quorum im Ministerrat recht hoch ist; zum anderen spielen Stimmengewichte nur bei Mehrheitsentscheidungen eine Rolle. Eine Veränderung der Salienz der Streitfragen hingegen verändert die Tauschbereitschaft aller Akteure in allen Fällen unmittelbar. Während hier jedoch der Effekt kontinuierlich ist, bedeutet er dort einen Koalitionswechsel mit oftmals weiter reichenden Konsequenzen für die Prognose. Werden nur die betroffenen Fälle betrachtet, zeigt sich daher ein stärkerer Effekt der Stimmengewichte. Hinzu kommt, dass im Fall einer Handlungsoptionsbegrenzung die Stimmengewichtung in relativer und absoluter Hinsicht für die Modellprognosen von Bedeutung ist. Tabelle 7 offenbart schließlich, wie die Annahmen zur Struktur des Politikraumes die Prognosen des Modells verändern.

Tabelle 7: Mittlere Distanz zwischen den Vorhersagen der Modelle bei verschiedenen Spezifikationen -begrenzte und unbegrenzte Handlungsoptionen-

<i>Distanzen</i>	Mittelwert keine Gewichtung & keine Salienzen	Mittelwert Gewichtung & Salienzen	Mittelwert keine Gewichtung & Salienzen	Mittelwert Gewichtung & Salienzen
<i>Spezifikation</i> unbegrenzte vs. begrenzte Handlungsoptionen	12.75	12.3	9.7	9.6

Werden die Beschränkungen durch diskrete Optionen im Modell berücksichtigt, weichen die Vorhersagen vergleichsweise stark von denen eines kontinuierlichen Modells ab. Insgesamt ist die Frage nach den Handlungsoptionen wichtiger als die nach der Gewichtung der Stimmen oder der Salienz der Streitfragen. Allerdings zeigt sich auch hier, dass mit einer genaueren Spezifikation des Modells nicht notwendigerweise die Prognosekraft erhöht wird. Tabelle 8 fasst die Abweichungen der Prognosen vom beobachteten Ergebnis zusammen.

Tabelle 8: Mittlere Abweichung zwischen dem vorhergesagten und dem beobachteten Ergebnis für verschiedene Modellspezifikationen

<i>Distanzen</i>	Mittelwert keine Salienz & keine Gewichte	Mittelwert keine Salienz & Gewichte	Mittelwert Salienz & keine Gewichte	Mittelwert Salienz & Gewichte
<i>Spezifikation</i>				
kontinuierliche Handlungsoptionen	29.1	29.5	27.1	27.6
diskrete Handlungsoptionen	32.4	32.1	28.9	28.9

Zwar wird deutlich, dass insbesondere die Berücksichtigung der Salienzen zu besseren Prognosen führt, für Stimmengewichte und die Entscheidungsoptionen ist dies aber offenbar nicht der Fall: die durchschnittliche Abweichung der Prognose vom Ergebnis wächst geringfügig, wenn die Stimmengewichtung einbezogen wird und erhöht sich sogar deutlich, wenn der jeweilige Politikraum spezifiziert wird. Dieser gegenteilige Effekt dürfte mitunter darauf zurückzuführen sein, dass eine Begrenzung der Handlungsoptionen die Konsequenzen eines Fehlers verschärft, da entweder eine exakte oder eine stark fehlerhafte Prognose erfolgt. Der Effekt der Stimmengewichtung deckt sich mit Beobachtungen aus anderen DEU-Untersuchungen, die räumlichen Entscheidungsmodelle attestieren, die Zustimmungsbereitschaft der Akteure und den politischen Handlungsspielraum bei Kommissionsinitiativen zu unterschätzen (Achen 2006: 19). Da die Stimmengewichtung weniger Koalitionen erlaubt und den politischen Handlungsspielraum infolgedessen weiter verringert, wird dieser Effekt verstärkt.

5. Schlussbetrachtung und Ausblick

Für die Analyse von EU-Entscheidungssituation haben sich im letzten Jahrzehnt in der Politikwissenschaft räumliche Entscheidungsmodelle etabliert. Während ihre theoretischen Implikationen für die Gesetzgebung der EU ausführlich diskutiert wurden (Moser 1996, Moser 1997a, Moser 1997b, Steunenberg 1994, Steunenberg 1997, Steunenberg 2000a, Steunenberg 2000b, Crombez 1996, Crombez 1997, Crombez 2000, Tsebelis 1996, Tsebelis/Garrett 1996, Tsebe-

lis/Garrett 1997, Tsebelis/Garrett 2000, Scully 1997a, Scully 1997b, Rittberger 2000), fand selten eine empirische Anwendung und Überprüfung statt. Neueren Arbeiten ist es zwar zu verdanken, dass dieses Defizit zum Teil beseitigt wird, jedoch konnten bislang wichtige Elemente der komplexen EU-Entscheidungssituation nicht erfasst werden. Daher war unklar, wie die Ergebnisse von diesen Untersuchungen zu interpretieren sind beziehungsweise inwieweit die beobachteten Fehlerraten durch die Theorie oder die Anwendung der Theorie verursacht wurden. Zur Beantwortung dieser Frage wurden in diesem Beitrag zentrale Elemente von EU-Entscheidungssituationen in ein räumliches Modell integriert. Die Erweiterungen betrafen die vollständige Verknüpfung der Streitfragen, die Gewichtung ihrer Salienz, die Gewichtung der Stimmen im Ministerrat und die Beschränkung der Handlungsoptionen im Politikraum.

Die Berücksichtigung dieser Aspekte veränderte die Vorhersagen bisweilen stark und unterstrich damit die Bedeutung einer akkuraten Modellspezifikation für die Anwendung und Beurteilung der zugrunde liegenden Theorie. Auch die Prognosekraft konnte durch die akkurate Spezifikation zum Teil verbessert werden, bestätigte aber auch bekannte Schwächen der räumlichen Theorie, insbesondere die Überbewertung des Status quo im Kalkül der Akteure (siehe z.B. Achen 2006: 19). Wenn sich auch eine relative Verbesserung der Modellprognosen durch die Einbeziehung der Salienzen erreichen ließ, so fällt doch eine abschließende Bewertung der Theorie räumlichen Entscheidens aus zwei Gründen schwer. So wurde – in Anlehnung an bisherige Arbeiten – ausschließlich die Distanz der Prognose zum beobachteten Ergebnis betrachtet. Dieses Maß ist zwar für eine Abschätzung der Genauigkeit der Prognosen sinnvoll, es bleibt jedoch unklar, was der Fehler und seine Größe für die Theorie bedeutet. Ist beispielsweise ein mittlerer Fehler von 20 oder 30 noch akzeptabel oder sollte die Theorie vollständig verworfen werden?

Diese Frage kann auf der Grundlage der vorliegenden Ergebnisse nicht beantwortet werden, da ein Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Fehlerraten, beispielsweise die Fehlerraten alternativer Verhaltensannahmen oder eines Zufallsprozesses, nicht vorliegt. Darüber hinaus bleibt unklar, was die Fehlerraten für die Annahmen und Argumente der Theorie bedeuten. So lässt sich aus der Höhe der Fehlerquote nicht auf die Qualität der zugrundeliegenden Verhaltensannahmen schließen. Abhängig von der Konstellation der Akteure und ihrer Tauschbereitschaft am relevanten Punkt im Politikraum können kleine

Abweichungen von den Verhaltensannahmen große Veränderungen der Prognosen bewirken, und große Abweichungen in anderen Fällen nur kleine Veränderungen. Für einen angemessenen Test des Gesamtmodells ist daher die Berücksichtigung des individuellen Entscheidungsfehlers erforderlich.

Ein weiterer Grund dürfte in der Konzeption von EU-Entscheidungssituationen zu suchen sein. So wurden in den bisherigen Untersuchungen die Mitgliedstaaten der EU als einheitliche Akteure aufgefasst, die auf der Grundlage von quasi individuellen Präferenzen ihre Entscheidungen treffen. Diese Präferenzen sind jedoch tatsächlich das Ergebnis eines nationalen Willensbildungsprozesses, der mehrere Akteure mit manchmal unterschiedlichen Präferenzen einschließt. Dieser Mehrebenencharakter von EU-Entscheidungssituationen ist in der Entscheidungstheorie insbesondere durch Schelling (1960) und Putnam (1988) bekannt gemacht worden, und eine Vielzahl nachfolgender Arbeiten hat seine Bedeutung für die Analyse von Entscheidungen auf europäischer Ebene herausgestellt (siehe z.B. *Hosli 2000, König/Hug 2000, Hug/König 2002*). Kommt diesem Mehrebenencharakter eine Bedeutung zu, dann könnten in den (räumlichen) Analysen zu EU-Entscheidungssituationen wichtige Erklärungsfaktoren bislang nicht beachtet worden sein, die für das Entscheidungsverhalten der Akteure zentral sind. Hieraus ergeben sich weitere Fragen für die Modellierung von EU-Entscheidungssituationen wie zum Einfluss der nationalen Interessenkonfiguration auf das Verhalten der Akteure auf supranationaler Ebene. Genauso könnten einige nationalen Interessen stärker berücksichtigt werden als andere und sich umgekehrt die supranationalen Bedingungen der Entscheidung auf die Formulierung und Durchsetzungsfähigkeit der nationalen Interessen auswirken. Die Flexibilität des hier entwickelten Ansatzes erlaubt die theoretisch konsistente Verbindung der nationalen und supranationalen Bedingungen von EU-Entscheidungssituationen und eine Genauigkeit bei der Überprüfung, die bisherige Arbeiten nicht erzielen konnten. Ob sich diese Genauigkeit jedoch auf die Vorhersagekraft der Theorie auswirkt, bleibt eine empirische Frage, die es noch zu beantworten gilt.

Literatur

- Achen, Christopher*, Evaluating Political Decisionmaking Models, in: Thomson, Robert/Stokman, Frans N./König, Thomas/Achen, Christopher (Hrsg.), *The European Union Decides: The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge: Cambridge University Press 2006 (im Erscheinen).
- Bailer, Stefanie/Schneider, Gerald*, Nash versus Schelling? The Importance of Constraints in Legislative Bargaining, in: Thomson, Robert/Stokman, Frans N./König, Thomas/Achen, Christopher (Hrsg.), *The European Union Decides: The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge: Cambridge University Press 2006 (im Erscheinen).
- Baltz, Konstantin/Schneider, Gerald/König, Thomas*, Immer noch ein etatistischer Kontinent: Die Bildung nationaler Positionen zu EU-Verhandlungen, in: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Interessenpolitik in Europa. Regieren in Europa (Band 7)*, Baden-Baden: Nomos 2005.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Stokman, Frans* (Hrsg.), *European Community Decision Making*, New Haven: Yale University Press 1994.
- Crombez, Christophe*, Legislative Procedures in the European Community, *British Journal of Political Science* 26 (1996): 199-228.
- Crombez, Christophe*, The Codecision Procedure in the European Union, *Legislative Studies Quarterly* 22 (1997): 97-119.
- Crombez, Christophe*, Institutional Reform and Codecision in the European Union, *Constitutional Political Economy* 11 (2000): 41-57.
- Dinan, Desmond*, *An Ever Closer Union?*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers 1994.
- Hinich, Melvin/Munger, Michael*, *Analytical Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1997.
- Hosli, Madeleine*, The Creation of the European and Economic and Monetary Union, *Journal of European Public Policy* 7/5 (2000): 744-766.
- Hug, Simon/König, Thomas, In View of Ratification. Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergov-

- ernmental Conference, International Organization 56/2 (2002): 447-476.
- König, Thomas*, Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration, Opladen: Westdeutscher Verlag 1997.
- König, Thomas/Hug, Simon*, Ratifying Maastricht. Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts, European Union Politics 1/1 (2000): 93-124.
- König, Thomas/Pöter, Mirja*, Examining the EU Legislative Process. The Relative Importance of Agenda and Veto Power, European Union Politics 2/3 (2001): 329-351.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas*, Accession and Reform of the European Union. A Game-theoretical Analysis of Eastern Enlargement and the Constitutional Reform, European Union Politics 5/4 (2004): 419-439.
- König, Thomas/Hörl, Björn/Lechner, Sandra/Pohlmeier, Winfried*, Bicameral Conflict Resolution in the European Union. An Empirical Examination of Conciliation Committee Bargains, British Journal for Political Science 2006 (im Erscheinen).
- Kreppel, Amie*, Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence, Comparative Political Studies 35/7 (2002): 784-813.
- Moser, Peter*, The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions?, American Political Science Review 90 (1996): 834-38.
- Moser, Peter*, A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Co-operation Procedure, Public Choice 91 (1997a): 333-50.
- Moser, Peter*, The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament: Comment to George Tsebelis, Aussenwirtschaft 52 (1997b): 57-62.
- Poole, Keith*, Spatial Models of Parliamentary Voting, Cambridge: Cambridge University Press 2005.
- Putnam, Robert*, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, American Political Science Review 89 (1988): 914-924.

- Rittberger, Berthold*, Impatient legislators and new issue dimensions: a critique of the Garrett-Tsebelis 'standard version' of legislative politics, *Journal of European Public Policy* 7 (2000): 554-75.
- Schelling, Thomas*, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1960.
- Scully, Roger*, The European Parliament and the Co-decision Procedure: A Reassessment, *Journal of Legislative Studies* 3 (1997a): 58-73.
- Scully, Roger*, The European Parliament and Co-decision: A Rejoinder to Tsebelis and Garrett, *Journal of Legislative Studies* 3 (1997b): 93-103.
- Selck, Torsten*, Evaluating the Predictive Power of a Procedural Model for the European Union Legislative Process, *Journal of Legislative Studies* 9 (2003): 140-152.
- Selck, Torsten*, *The Impact of Procedure: Analyzing European Union Legislative Decision-Making*, Göttingen: Cuvillier 2004.
- Steunenberg, Bernard*, Decision making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community, *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 150 (1994): 642-669.
- Steunenberg, Bernard*, Codecision and its Reform: A Comparative Analysis of Decision Making Rules in the European Union, in: Steunenberg, Bernard/van Vught, F. A. (Hrsg.), *Political Institutions and Public Policy: Perspectives on European Decision Making*, Dordrecht: Kluwer 1997.
- Steunenberg, Bernard*, Constitutional Change in the European Union: Parliament's Impact on the Reform of the Codecision Procedure, in: Wagenaar, Hendrik (Hrsg.), *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*, Dordrecht: Kluwer 2000a.
- Steunenberg, Bernard*, Seeing What You Want To See: The Limits of Current Modelling on the European Union, *European Union Politics* 1 (2000b): 368-73.
- Steunenberg, Bernard/Selck, Torsten*, Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-Making, in: Thomson, Robert/Stokman, Frans N./König, Thomas/Achen, Christopher (Hrsg.), *The European Union Decides: The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge: Cambridge University Press 2006 (im Erscheinen).

- Thomson, Robert/Stokman, Frans N./König, Thomas/Achen, Christopher* (Hrsg.), *The European Union Decides: The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge: Cambridge University Press 2006 (im Erscheinen).
- Tollison, Robert/Willet, Thomas*, *An Economic Theory for Mutual Advantageous Issue Linkage in International Negotiations*, *International Organization* 33 (1979): 425–49.
- Tsebelis, George*, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, *American Political Science Review* 88 (1994): 128-42.
- Tsebelis, George*, *More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to Moser*, *American Political Science Review* 90 (1996): 839-44.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, *Agenda Setting Power, Power Indices, and Decision Making in the European Union*, *International Review of Law and Economics* 16 (1996): 345-61.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, *Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure*, *Journal of Legislative Studies* 3 (1997): 74-92.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, *Legislative politics in the European Union*, *European Union Politics* 1 (2000): 5-32.
- Tsebelis, George/Jensen, Christian B./Kalandrakis, Anastassios/Kreppel, Amie*, *Legislative Procedures in the EU: An Empirical Analysis*, *British Journal of Political Science* 31 (2001): 573-99.