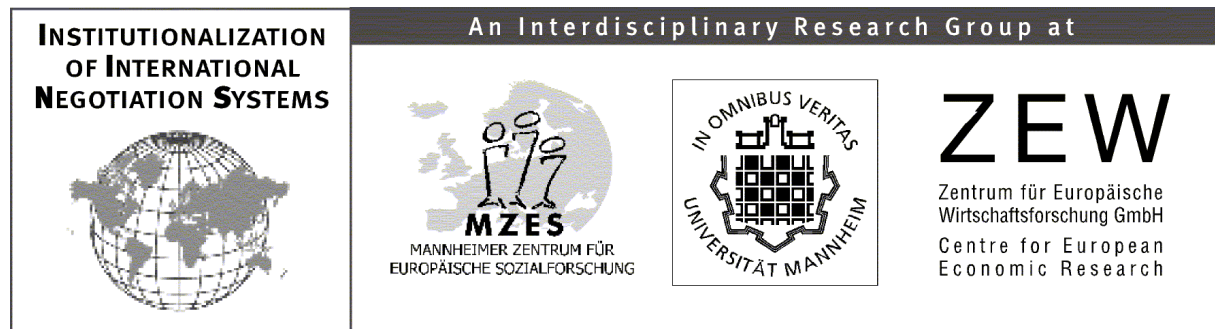


**Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen
der EU-Mitgliedsländer für
Intergouvernementale Verträge:
Eine Anwendung des Veto-Spieler
Konzeptes**

Michael Stoiber
Paul W. Thurner



**Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer
für Intergouvernementale Verträge:
Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes**

Michael Stoiber, Paul W. Thurner

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)

DFG-Forschergruppe ‚Institutionalisierung Internationaler Verhandlungssysteme‘

IINS Research Paper No. 6

IINS ist eine von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierte Forschergruppe.
The research group IINS is financed by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Projektleiter / Project Directors

Dr. Christoph Böhringer, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Prof. Dr. Franz Urban Pappi,
Prof. Dr. Eibe Riedel, Dr. Paul Thurner, Prof. Dr. Roland Vaubel

Michael Stoiber
Paul W. Thurner

**Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-
Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge:
Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes**

Stoiber, Michael:

Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge : Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes /

Michael Stoiber ; Paul W. Thurner. –

Mannheim : 2000

(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 27)

ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

Michael Stoiber ist wissenschaftlicher Angestellter am MZES und arbeitet in dem von der DFG finanzierten Forschungsprojekt „Internationale Verhandlungen und nationale interministerielle Koordination (INNIC)“.

Dr. Paul W. Thurner ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Prof. Dr. F.U. Pappi, an der Universität Mannheim. Er ist zusammen mit Prof. Pappi Projektleiter des INNIC-Forschungsprojekts.

Das DFG-Forschungsprojekt INNIC ist Teil der Mannheimer DFG-Forscherguppe „Institutionalisierung Internationaler Verhandlungen“, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/arb2/iins/IINSStart.htm>.

Zusammenfassung

Das Erfordernis der nationalen Ratifikation intergouvernemental ausgehandelter Verträge ist eine der zentralen Restriktionen bei internationalen Verhandlungen. Im folgenden Beitrag sollen im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 die Ratifikationsabläufe des Amsterdamer Vertrags in den Mitgliedsstaaten der EU konzeptgeleitet verglichen werden. Als theoretischer Ausgangspunkt dient dabei das Veto-Spieler Konzept von Tsebelis (1995). Dabei tragen wir der Involvierung multipler Akteure und dem sequentiellen Ablauf von Vertragsratifikationen Rechnung und orientieren uns strikt an den tatsächlichen, konstitutionell festgelegten Ratifikationserfordernissen in den Mitgliedsstaaten.

Mit diesem Vorgehen greifen wir die jüngst von Milner (1998) geforderte systematische Verbindung von 'Comparative Politics' und 'Internationalen Beziehungen' (Milner 1998) auf. Wir kommen zum Schluss, dass der konzeptgeleitete Vergleich von institutionellen Rahmenbedingungen eine notwendige Voraussetzung dafür ist, valide Hypothesen über die Auswirkungen von Ratifikationsprozeduren auf intergouvernementale Verhandlungen im allgemeinen und für die weitere europäische Integration im speziellen zu entwickeln und empirisch zu testen.

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Ratifikation und internationale Verhandlungen.....	7
3. Ratifikation internationaler Verträge und das Konzept des Veto-Spielers	12
4. Die nationalen Ratifizierungsverfahren.....	15
5. Vergleich der Ratifikationserfordernisse und Identifikation der tatsächlichen Veto-Spieler	28
5.1. Erste Kammern und die erforderlichen Mehrheiten	31
5.2. Die Rolle der Zweiten Kammern	33
5.3. Referenda als Ratifikationsinstrument	35
5.4. Zusätzliche institutionelle Akteure: Die Bedeutung des Staatsoberhauptes, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Staatsräte.....	36
5.5. Zusammenfassung	37
6. Zusammenfassung und Ausblick.....	41
Literatur	42

1. Einleitung¹

Die Ratifikation internationaler Verträge ist eine der entscheidenden nationalen Restriktionen für internationale Verhandlungen (Milner 1997). Die Auswirkungen dieser Restriktion auf die Verhandlungen wurden in der Literatur zur Mehrebenenproblematik häufig diskutiert. Meist sind diese Analysen institutionenblind oder gehen bestenfalls von äußerst vereinfachten institutionellen Strukturen aus. Im folgenden soll daher ein theoretischer Ansatz herangezogen werden, der es erlaubt, die unterschiedlichen Prozesse der Ratifikation von intergouvernementalen Verträgen nicht nur realitätsnäher abzubilden, sondern zukünftig auch neue, differenziertere Hypothesen zu entwickeln. Hierzu wird am Beispiel des Amsterdamer Vertrages ein spezielles *ratification game* unterstellt und dafür eine exemplarische Analyse durchgeführt. Als theoretischer Bezugspunkt dient das Veto-Spieler Konzept von Tsebelis (1995). Wir konzipieren das Ratifikationsspiel dabei als ein sequentielles Spiel, beginnend mit dem in einer internationalen Verhandlung ausgehandelten Kontrakt, den der Agenda-Setzer Regierung national zur Ratifikation stellen muß. Die im folgenden noch näher zu kennzeichnenden Veto-Spieler verfügen zu diesem Zeitpunkt über keine *amendment-power* (Milner 1997). Für sie handelt es sich folglich um eine *take-it-or-leave-it* Situation (Romer / Rosenthal 1978).

In folgenden Abschnitt wird zunächst ausgewählte theoretische und empirische Literatur zum Thema vorgestellt und diskutiert. Anschließend präsentieren wir eine theoretische Konzeptualisierung des Ratifikationsprozesses. Darauf aufbauend werden die konstitutionellen Bedingungen und die dadurch festgelegten tatsächlichen Ratifikationsabläufe für den Amsterdamer Vertrag in den einzelnen Mitgliedsstaaten beschrieben und als sequentielle Abfolge von Abstimmungen und Entscheidungen dargestellt. Auf dieser Basis können die potentiellen, konstitutionell festgelegten sowie die tatsächlichen Veto-Spieler identifiziert werden. Wir verstehen unsere Analyse als Vorschlag, Milners' Begriff einer polyarchischen Regierungsstruktur (Milner 1997) mit Inhalt zu füllen und damit die Strukturprofile der intranationalen Rahmenbedingungen internationaler Verhandlungen zu konturieren und darauf aufbauend in zukünftigen Analysen ihre jeweiligen Auswirkungen zu bestimmen.

2. Ratifikation und internationale Verhandlungen

Die Frage nach der Bedeutung der Ratifikationsprozeduren für internationale Verhandlungen hat die Forschung der Internationalen Beziehungen in den letzten Jahren vor allem im Rahmen der Literatur der sog. Zweiebenenspielen (*two-level games*) beschäftigt. Implizit hatte diese Fragestellung immer schon Praxisrelevanz in der Forderung nach einer Synchronisierung der Verhandlungsdelegation mit den nationalen Präferenzen (Raiffa 1991). Die sog. *Schelling-conjecture* behauptete erstmals, dass intranationale Restriktionen die Verhandlungsposition bei internationalen Verhandlungen stärken (Schelling 1960). Putnam (1988) präziserte dies im Anschluß mittels zweier Thesen: Das Risiko des

¹ Für hilfreiche Diskussionen und wertvolle Hinweise bedanken wir uns bei F.U. Pappi und Helen Milner.

Scheiterns von internationalen Verhandlungen erhöhe sich, wenn die sogenannte Gewinnmenge² aufgrund der innenpolitischen Restriktionen verkleinert wird und den Verhandlungsführern nur mehr ein geringer Verhandlungsspielraum verbleibt. Gleichzeitig erwachsen der beauftragten Verhandlungsdelegation durch die innenpolitischen Restriktionen Verhandlungsvorteile gegenüber den anderen Verhandlungsteilnehmern, weil sie ganz offensichtlich keine Konzessionen machen kann, ohne die Unterstützung ihrer nationalen Auftraggeber zu verlieren. Eine zentrale Kenngröße für die konkrete Bestimmung der nationalen Restriktionen bilden dabei die unterschiedlichen nationalen Ratifikationsbedingungen wie sie in der Regel in der Verfassung festgelegt sind. Diese legen zusammen mit den Parteistärken im Parlament die dann noch mögliche Gewinnmenge der internationalen Verhandlungen fest. Für das von uns gewählte Anwendungsbeispiel der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages sind diese Bedingungen aufgrund der vorhergegangenen Probleme, die sich bei der Ratifikation des Maastrichter Vertragswerks ergaben, von besonderer Bedeutung. Explizites Ziel der Verhandlungsdelegationen der Regierungskonferenz 1996/97 war aufgrund der gemachten Erfahrungen bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrages die penible Berücksichtigung der nationalen Restriktionen, um ein Scheitern der Ratifikation zu verhindern (Moravcsik / Nicolaidis 1999: 70, McDonagh 1998: 14).

Im folgenden geben wir einen selektiven Überblick über die Literatur, die sich explizit mit dem Zusammenhang zwischen intranationalen Ratifikationserfordernissen und internationalen Verhandlungen beschäftigt³.

Wir beginnen mit den theoretisch orientierten Analysen. Haller / Holden (1997) überprüfen die Möglichkeit der strategischen Manipulation von Ratifikationserfordernissen. Sie konzipieren die Situation als Prinzipal-Agent Beziehung. Der Prinzipal (z.B. die Legislative) kann dabei nach Belieben ex-ante das Ratifikationserfordernis festsetzen, welchem der international verhandelnde Agent (z.B. die Regierung) unterworfen ist. Leitende Frage ist, unter welchen Bedingungen eine Erhöhung der für die Ratifikation erforderlichen Mehrheit dem Prinzipal einen Nutzenzuwachs einbringt. Die Autoren ziehen hierbei mehrere Zusatzannahmen in Betracht: dass einer oder beide verhandelnden Parteien ex-ante das Ratifikationserfordernis festlegen können, dass die Prinzipale homogen oder heterogen sind, dass die Verhandlungsgewinne via intranationaler side payments gleich oder aber ungleich verteilt werden können. Als allgemeines Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Festlegung von Ratifikationserfordernissen in der Tat strategische Vorteile bringen kann, da es sich um ein glaubwürdiges Commitment handelt. Gleichzeitig ergeben sich jedoch Risiken der Ineffizienz, wenn Verträge beispielsweise nicht zustande kommen, obwohl sie von gegenseitigem Vorteil gewesen wären. Bei unilateraler ad hoc-Festsetzung von Ratifikationserfordernissen setzt der Medianwähler eine qualifizierte Mehrheit durch, sofern die Verhandlungsgewinne einheitlich aufgeteilt werden und die Wählerschaft homogen ist. Die Höhe der gewählten Mehrheitsregel ist dabei eine Funktion des Reservationswertes des Medianwählers. Eine heterogene Wählerschaft senkt aber diesen Wert schon wieder, ceteris paribus. Bei beid-

² Unter einer Gewinnmenge oder dem sogenannten *win-set* des Status Quo wird eine Menge von Alternativen verstanden, welche eine bestimmte, entscheidende Anzahl an Akteuren dem Status Quo vorziehen. Im folgenden verwenden wir für den englischsprachigen Ausdruck „*win-set of the status quo*“ die Übersetzung „Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo“.

³ Einen ausführlichen Überblick über diese Literatur geben u.a. Schneider (1994) und Thurner (1997).

seitiger Festlegung von Ratifikationen werden v.a. Machtasymmetrien ausschlaggebend, weil der mächtigere Verhandlungspartner den kritischen Wert eines Ratifikationserfordernisses höher festlegen kann. Allerdings zeigen sich hierbei v.a. instabile Ergebnisse mit nichteindeutigen Lösungen. Modellimmanent sind diese Ergebnisse natürlich enttäuschend. Die Relevanz dieser Studie liegt darin, wichtige Parameter für die Auswirkungen der Festlegung von Ratifikationserfordernissen zu benennen und teilweise zu bestimmen. Allerdings ist bereits die Ausgangsfragestellung etwas weit hergeholt, wie die Autoren am Schluss ihrer Ausführungen selbst zu bedenken geben (Haller/ Holden 1997: 845), da Ratifikationserfordernisse in der Regel stabil in der Verfassung eines Landes festgeschrieben sind und daher nicht für strategische Zwecke kurzfristig manipuliert werden können.

Milner (1997) und Milner / Rosendorff (1997) modellieren das Ratifikationsspiel im Rahmen eines ein-dimensionalen räumlichen Modells. Das durch das jeweilige institutionelle Setting implizierte Kräftegleichgewicht wird als ausschlaggebend für die Bildung einer nationalen Verhandlungsposition gesehen. Die institutionelle Struktur der Entscheidungsfindung reicht gemäß Milner (1997) dabei auf einem Kontinuum von reiner Hierarchie über die Polyarchie bis zur Anarchie. Hierarchie ist gleichzusetzen mit dem klassischen Bild der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen eines *unitary actor* mit der Annahme eines einpoligen und konzentrierten Machtzentrums. Bei dem Typus der Anarchie hat jeder beteiligte Akteur ein absolutes Veto und entscheidet jeweils für sich selbst. In dem großen Zwischenbereich verortet Milner den Typus der Polyarchie, den sie mit der Struktur eines Netzwerkes vergleicht⁴. Um letztendlich ein System auf diesem Kontinuum typologisch verorten zu können, ist neben den Präferenzen der beteiligten Akteure die durch die institutionelle Struktur festgelegte Machtverteilung und die exogen gegebenen Akteursressourcen, z.B. durch Mandatsstärken im Parlament, entscheidend.⁵

Bei der Konzipierung ihres formalen Modells hinsichtlich der Auswirkung nationaler Politik auf internationale Verhandlungen unterstellt Milner (1997) ein sequentielles Spiel, wobei den internationalen Verhandlungen zweier Akteure die Ratifikation des Vertrages bei einem Akteur als nationales, zweites Spiel folgt. Ihre Ergebnisse stützen die These Putnams, dass sich Restriktionen – wie z.B. die Notwendigkeit der Ratifikation – negativ auf die Erfolgchancen der Verhandlungen auswirken, ihre Vorhersagen für die Möglichkeit von internationaler Kooperation sind sogar noch düsterer. Je größer die Differenzen zwischen den Verhandlungspositionen der Regierung und dem nationalen Ratifizierer sind, um so unwahrscheinlicher wird eine Einigung. Gleichzeitig steigt damit der Einfluß des Ratifizierers auf das Ergebnis. Unter diesen Prämissen hängt es folglich von der Präferenzverteilung der Akteure ab, ob die Restriktion der Ratifikation sich auswirkt. Denn nur wenn der Ratifizierer nicht zwischen den beiden verhandelnden Regierungen positioniert ist, muß seine Position von den Verhandlern berücksichtigt werden. Damit nutzen die Restriktionen nicht den Verhandlern, sondern unter den

⁴ Eine ähnliche Typisierung von Governance-Formen lässt sich bei Scharpf (1997) finden, der ebenfalls Zwischenformen als Netzwerke bezeichnet. Zur Kritik an diesem beliebten Vorgehen, das graphentheoretisch fundierte Netzwerkkonzept als inhaltslosen catch-all-Begriff zu verwenden und es damit seines analytisch-empirischen Gehaltes zu berauben siehe Henning / Pappi (1998). Für eine netzwerktheoretische Konzeptualisierung der Formulierung der deutschen Außenpolitik vgl. Stoiber/Thurner (2000).

⁵ Als zusätzliches Element wird von Milner (1997) die spezifische Informationsverteilung im Modell berücksichtigt.

genannten Bedingungen allein den Ratifizierern. Dieses Grundmodell geht von perfekter symmetrischer Information aus.⁶ Erst wenn eine Informationsasymmetrie zu Ungunsten der ratifizierenden Legislative angenommen wird, ist die Möglichkeit der Ablehnung eines internationalen Vertrags gegeben. Aufgrund der Erwartung der Legislative, von der Regierung getäuscht zu werden, erhöht sich das *set an Status Quo Punkten*⁷ und das Zustandekommen neuer Verträge wird noch unwahrscheinlicher. Dabei verliert die Legislative zusätzlich ihren Einfluß auf das Ergebnis der Verhandlungen. Dieses Ergebnis kann überwunden werden, wenn regierungsexterne Akteure wie Interessengruppen, staatliche *agencies* oder Parlamentsausschüsse als sogenannte *endorsers* auftreten, um der Legislative⁸ zusätzliche Informationen über die Auswirkungen von Vertragsoptionen anzubieten. Diese Informationen sind naturgemäß *biased* entsprechend der Interessen des *endorsers*, können aber dennoch von der Legislative als Signale zur Verbesserung der eigenen Informationsausstattung genutzt werden, um ihre Position gegenüber der Regierung zu stärken. Dadurch kann es bei gegebenen Präferenz- und Machtverteilungen gerade wegen unvollständiger Information durchaus zu internationaler Kooperation kommen.

Das Modell von Milner hat bei all seinen Vorzügen auch einige Schwächen. So ist es zu sehr von der Sichtweise eines präsidentiellen Systems geprägt. Milner geht bei der Ratifikation von einem Spiel der Regierung gegen die Legislative aus. Zwar erörtert sie explizit die Möglichkeit der Übertragung ihres Ansatzes auf parlamentarische Systeme mit Koalitionsregierungen, über recht allgemeine Hinweise gehen diese Überlegungen jedoch nicht hinaus.

Schneider / Weitsman (1996) untersuchen Referenda als Ratifikationsinstrument für internationale Verträge und formulieren hierzu ein sequentielles Modell, das für die Entscheidung der Wähler sowohl die allein innenpolitisch fundierte Popularität der Regierung als auch die Inhalte des internationalen Vertrags als Erklärungsvariablen berücksichtigt. Entscheidend ist für ihr Modell die Annahme der unvollständigen Information seitens der Wähler über die zukünftigen Auswirkungen des internationalen Vertrages, woraus sich die sog. *punishment trap* ergibt: Die Wähler laufen Gefahr, eine innenpolitisch populäre Regierung zu bestrafen, indem sie einen Vertrag aufgrund seines negativ bewerteten Inhalts ablehnen oder aber eine unpopuläre Regierung zu belohnen, indem sie einen Vertrag wegen seines positiv bewerteten Gehalts ratifizieren. Als empirische Beispiele untersuchen sie das irische und das französische Referendum und die beiden dänischen Referenda zum Maastrichter Vertrag. Die Fallbeispiele unterstützen die Hypothesen des Modells, dass die Wähler sowohl den internationalen Vertrag als auch die nationale Performanz der Regierungen bewerten, um zu einer Entscheidung zu gelangen. Das Ergebnis der Verhandlungen bildet als exogene Variable den Startpunkt für die strategischen Überlegungen der Akteure Regierung, Opposition und Wähler.

⁶ Vgl. die exhaustive Listung von Präferenzkonstellationen und deren Auswirkungen bei identischen Annahmen bei Hammond (1999).

⁷ D.h., daß der Bereich, den der Status Quo im eindimensionalen Raum einnehmen kann, ohne daß es zu einem ratifizierten Vertragsabschluß kommt, größer wird.

⁸ Wird von der Legislative gesprochen, die den internationalen Vertrag zu ratifizieren hat, ist konkret der *median legislator* gemeint. Bei ihm handelt es sich um den entscheidenden Akteur, der bei einer eindimensionalen räumlichen Anordnung der abstimmenden Akteure die Median-Position einnimmt. Es gibt keine Mehrheit links und keine Mehrheit rechts von ihm. (Black 1958)

Im Folgenden gehen wir auf einige primär empirisch orientierte Analysen⁹ ein. Es liegen zwei Studien vor, die sich mit der Ratifikation des Amsterdamer Vertrags beschäftigen. Petersen (1998) analysiert den dänischen Ratifikationsprozess. Dabei geht er auf die konstitutionellen Voraussetzungen ein, die in Dänemark zu einer Ratifikation der EU-Verträge mittels Referendum führen. Deren Auswirkungen auf die Strategien der Regierung spiegeln sich nach Ansicht der Autoren darin wider, daß die Regierung vor und während der Regierungskonferenz bemüht war, intranational mehrheitsfähige Positionen einzunehmen, um die Chancen der Ratifikation durch das Referendum nicht zu gefährden. Das Hauptziel während der Verhandlungen war daher das Beharren auf die im Edinburgh-Protokoll festgelegten Ausnahmebestimmungen, da die Wahlbevölkerung laut Umfragen nach wie vor skeptisch gegenüber der Auflösung der dänischen Privilegien eingestellt war. In dieser Fallstudie wird plausibel belegt, dass sich das Ratifikationserfordernis stark auf das strategische Verhalten der dänischen Regierung ausgewirkt hat.

Hug und König (1999) analysieren die Ratifikationssituation für den Amsterdamer Vertrag für alle 15 Mitgliedstaaten. Sie kommen zu dem Schluß, dass die Regierungen im Verhandlungsprozess etwa die Hälfte der Verhandlungsgegenstände ausklammerten, mit der Absicht, eine problemlose Ratifikation zu gewährleisten. Es mutet allerdings etwas willkürlich an, jede *non-decision* im Hinblick auf einen Verhandlungsgegenstand allein mit diesem Kriterium in Verbindung zu bringen. Das Ratifikationsspiel selbst begrenzen sie auf die in den nationalen Parlamenten vertretenen Parteien und die dort erforderlichen Mehrheitskriterien. Das ist eine legitime vereinfachende Annahme, die allerdings nicht explizit gemacht wird. Weitere institutionelle Akteure, die in dem Ratifikationsprozess aufgrund der Verfassungsvorgaben involviert sind, bleiben unberücksichtigt.

Mittels mehrerer Faktorenanalysen, die auf Eurobarometer-Fragen oder Befragungen von Parlamentsmitgliedern beruhen, konstruieren die Autoren für jedes Land eine Verhandlungsdimension, auf der sie den Status Quo, das Ergebnis des Amsterdamer Vertrags und die Positionen der im Parlament vertretenen Parteien anordnen. Dadurch läßt sich nach Ansicht der Autoren zeigen, dass der Vertrag in allen Ländern in der Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo lag. Dass sich der Amsterdamer Vertrag innerhalb der nationalen Gewinnmengen befindet, ist aber bei den getroffenen Annahmen einerseits schon theoretisch präjudiziert. Die Autoren nehmen vollständige Information über die nationalen Ratifikationsprozeduren und Präferenzverteilungen auf der nationalen Ebene an (Hug / König 1999: 8). Damit ist per definitionem klar, dass der Vertrag in den nationalen Gewinnmengen gegenüber dem Status Quo liegen musste (vgl. Milner 1997: 83). Darüber hinaus weist die Definition des Status Quo und der Ergebnisse des Amsterdamer Vertrages auf eine zweifelhafte Operationalisierung der Daten hin¹⁰. Durch die Kodierung der Akteure wird von vornherein ausgeschlossen, dass eine

⁹ Für die Ratifikation des Maastrichter Vertrags steht als rein deskriptive Quelle der Sammelband von Laursen / Vanhoonacker (1994) zur Verfügung. Es wird dort jedoch weder ein systematischer Vergleich der Prozeduren noch eine theoriegeleitete Analyse der einzelnen Prozesse geboten. Die einzelnen Länderstudien können jedoch als Vergleich zu den Ratifizierungsverfahren zu Amsterdam herangezogen werden.

¹⁰ So bei der Verwendung der Ergebnisse der Issues aus dem Eurobarometer 47.1 (INRA 1997), die binär (0/1) codiert wurden, wobei jeweils 0 dem Status Quo und 1 dem Amsterdamer Vertrag zugeordnet wurde. Schon die Verbindung der Issues mit dem Amsterdamer Vertrag ist sehr fragwürdig, da es sich teilweise um Gegen-

Partei links des Status Quo oder rechts des in Amsterdam erzielten Ergebnisses positioniert ist. Keine einzige Partei konnte somit weniger integrationistisch als der Status Quo sein. Nahezu alle europäischen rechtsextremen und linkssozialistischen / kommunistischen Parteien sind jedoch mehr oder weniger stark gegen die europäische Integration eingestellt (Stoiber 1998) und müssten folglich links des Status Quo verortet werden. Analog dürften besonders integrationsfreudige Parteien in der Regel rechts von den Ergebnissen des Amsterdamer Vertrags einzuordnen sein. Ebenso fragwürdig ist, dass die Positionierung aller Parteien strikt links der in Amsterdam erzielten Ergebnisse verortet werden: warum sollten sich die Regierungen auf einen Vertrag einigen, der für jedes Land eine weitergehende Integration zur Folge hat als dies von allen gewünscht wird? Da bei den Verhandlungen das Ratssekretariat und die Reflexionsgruppe unter der Beteiligung der Mitgliedsstaaten und nicht etwa die Kommission als Agenda-Setzer fungierte (vgl. Pollack 1999), gibt es für eine solche Positionierung keine Begründung. Ohnehin würden die Mitgliedsstaaten keinen Vertragsoptionen zustimmen, die integrationistischer sind als der Idealpunkt eines jeden von ihnen. Des Weiteren wurden allein für vier Länder nicht die korrekten parlamentarischen Mehrheitserfordernisse verwendet¹¹, was sich auf die Größe der Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo auswirkt. Denn je höher das notwendige Quorum angesetzt wird, umso kleiner wird die Gewinnmenge. So könnte sich der Amsterdamer Vertrag aus einer kleineren Gewinnmenge herausbewegen.¹²

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich auf dem Feld der theoretischen Arbeiten interessante Ansätze finden lassen, die empirisch-analytische Umsetzung dieser Ansätze jedoch erst am Anfang steht.

3. Ratifikation internationaler Verträge und das Konzept des Veto-Spielers

Systematische Erkenntnisse über die Auswirkungen intranationaler Ratifikationserfordernisse lassen sich nur aus einer systematischen, vergleichenden Analyse der institutionellen Ratifikationsbedingungen ableiten. Dazu konzipieren wir im Folgenden den Ratifikationsprozess innerhalb der Mitgliedsstaaten als ein so genanntes *take-it-or-leave-it game*. Ausgehend von dem im Rahmen der *Comparative Politics* von Tsebelis (1995) entwickelten Veto-Spieler Konzeptes sollen alle Akteure identifiziert werden, die an der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages letztendlich direkt partizipierten. Damit können Milners (1997) Andeutungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Polyarchie in den parlamentarischen Regierungssystemen der EU-Mitgliedstaaten präzisiert werden. Im Gegensatz zu Milner werden wir uns in unserer Analyse lediglich auf die institutionellen Akteure und die Parteien konzentrieren und Interessengruppen nicht berücksichtigen¹³.

stände handelt, die außerhalb der Verhandlungsmasse der Regierungskonferenz 1996/97 lagen. Die Parteipositionen wurden aus den Positionen ihrer Anhänger hinsichtlich dieser Issues gewonnen.

¹¹ Dies trifft für Deutschland, Griechenland, Luxemburg und Schweden zu.

¹² Die Kritikpunkte an der Operationalisierung und der daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen treffen analog auf die Arbeit von König / Hug (2000) zu, in der sie die Ratifikation des Maastrichter Vertrages analysieren.

¹³ In parlamentarischen Systemen, in denen in der Regel die Regierung als Agenda-Setzer funktioniert, suchen die Interessengruppen den Zugang zur Politik häufig direkt bei der Exekutive. Wir gehen daher im Folgenden davon aus, dass die Präferenzen der Interessengruppen schon in die Positionen der einzelnen Ministerien

Eine zentrale Bedeutung kommt im Kontext eines Ratifikationsspiels dem Konzept der Agenda-Kontrolle zu. In dem Modell von Romer / Rosenthal (1978) wird der kollektive Entscheidungsprozeß über eine Budgetaufteilung analysiert. Die Autoren nehmen an, dass ein Akteur als Agenda-Setzer einen Vorschlag in ein kollektives Entscheidungsgremium einbringt. Damit kontrolliert er die Agenda, sofern dem Gremium keine Möglichkeit eingeräumt wird, einen Alternativvorschlag oder Veränderungsvorschläge zu machen. Das Gremium steht daher vor einer sogenannten *take-it-or-leave-it* Situation. Die Entscheidung fällt zwischen dem Vorschlag des Agenda-Setzers und dem Status Quo, der bei der Ablehnung des Vorschlags erhalten bleibt. Das Modell von Romer / Rosenthal (1978) hebt auf die Budgetmaximierung einer Agentur ab, die die Entscheider, seien es die Wähler oder die Mitglieder eines bestimmten Gremiums, vor die Wahl stellen, den Budgetvorschlag anzunehmen oder abzulehnen. Von ausschlaggebender Bedeutung erweist sich hierbei die Position des Status Quo, da dieser als Drohpunkt für den Agenda-Setzer dient, der einen Vorschlag möglichst nahe an seiner eigenen Idealposition präsentieren will. Banks (1990) erweitert dieses Modell, indem er von der Annahme der vollständigen Information abgeht. Diese Modelle wurden insbesondere für das Verständnis des amerikanischen Gesetzgebungsprozesses entwickelt (z.B. Denzau / Mackay 1983, Gilligan / Krehbiel 1986).

Im Folgenden konzipieren wir vereinfachend den Ratifikationsprozeß als ein solches *take-it-or-leave-it game*, bei dem die Regierungen als Agenda-Setzer den ausgehandelten Vertrag in den nationalen Prozeß einbringen und die nationalen Ratifizierer über keinerlei *amendment-power* verfügen. Zur Identifikation der an diesem Prozess direkt beteiligten Akteure rekurrieren wir auf das Veto-Spieler Konzept. Unter einem Veto-Spieler versteht man einen individuellen Akteur (d.h. einen einzelnen Amtsinhaber oder einen korporativen Akteur) oder einen kollektiven Akteur, ohne dessen Zustimmung keine Änderung des Status Quo möglich ist (Tsebelis 1995: 293).¹⁴ Tsebelis (1995) unterscheidet grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Veto-Spielern: institutionelle Akteure und Parteien. Untersucht wird die Möglichkeit politischen Wandels im Rahmen des regulären Gesetzgebungsprozesses bei gegebener Koexistenz von Veto-Spielern. Als institutionelle Akteure betrachtet Tsebelis etwa den amerikanischen Präsidenten und die Parlamentskammern. Aufgrund der Funktionsweise parlamentarischer Systeme zählen für ihn die einzelnen an der Regierung beteiligten Parteien mittels der Agenda-Setzer Funktion als Veto-Spieler. Dabei unterscheidet er nicht, ob es sich um eine *minimal-winning-coalition* oder Minderheitenregierungen oder übergroße Regierungen handelt.

und damit in die der Regierung eingegangen sind. Eine weitere Möglichkeit für die Interessengruppen besteht darin, auf die Parlamentsparteien einzuwirken, um so über deren *amendment power* im Gesetzgebungsprozess bzw. *ratification power* beim Abschluß von internationalen Verträgen Einfluß ausüben zu können (vgl. Milner 1997). In welchem Umfang die Positionen von Regierung bzw. Parteien von den Präferenzen der Gruppen beeinflusst sind, ist natürlich von Verhandlungsgegenstand zu Verhandlungsgegenstand unterschiedlich. Letztendlich kann die Macht einzelner Gruppen an absolute Veto-Macht heranreichen – man denke an die Stellung vieler nationaler Bauernverbände gegenüber dem Agrarministerium.

¹⁴ Unter einem korporativen Akteur verstehen wir einen Akteur, der zwar aus mehr als einem Individuum besteht, dem aber eindeutig ein einziger Idealpunkt, der in der Regel durch die Führungsspitze dieses Akteurs geäußert wird, zuzuordnen ist. D.h. für diesen Akteur bleibt die *unitary actor* Annahme gültig. In unserer Anwendung nehmen wir dies im folgenden für die Parteien an. Demgegenüber besteht ein kollektiver Akteur aus verschiedenen Einheiten, die auch nach Treffen einer kollektiven Entscheidung unterschiedliche Idealpunkte zuzuordnen sind. Parlamentskammern, aber auch Verfassungsgerichte und die Wahlbevölkerung fallen in diese Kategorie.

Weitere Veto-Spieler können je nach zu entscheidendem Gegenstand und anzuwendender Entscheidungsregel in jedem Land unterschiedlich sein. Das Konzept der Veto-Punkte einer Demokratie von Kaiser (1998) etwa geht über das Verständnis von Tsebelis hinaus. Unter Veto-Punkten versteht Kaiser „eine institutionell angelegte Anreizstruktur für politische Akteure, Einflußchancen zu nutzen“ (Kaiser 1998: 538). Somit werden neben Organen, Institutionen und Parteien auch formale und informelle Verhaltensregeln berücksichtigt. Im Hinblick auf die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages müssten als Akteure mit Vetomacht in manchem System daher auch Verfassungsgerichte berücksichtigt werden. Sind Referenda vorgesehen kommen die Wahlbevölkerung oder weitere Parteien aufgrund von qualifizierten Mehrheitserfordernissen im Parlament hinzu.

Tsebelis formuliert bezüglich der Anzahl der Veto-Spieler folgende allgemeine Hypothese: bei einer Zunahme der Anzahl der Vetospieler ist eine Vergrößerung der Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo ausgeschlossen, d.h. die Chance einer politischen Veränderung kann nicht ansteigen (Tsebelis 1995: 297). In der Regel wird sich die Gewinnmenge sogar verkleinern und somit die Chancen für Veränderung sinken. Um diese Chance präziser zu bestimmen, kommt es auf zwei weitere Variablen an: erstens die Kongruenz der Veto-Spieler untereinander und zweitens die interne Kohäsion der einzelnen Spieler. Kongruenz bedeutet die räumliche Distanz zwischen den für eine Änderung des Status Quo notwendigen Veto-Spielern. Hier lautet die Hypothese, daß mit wachsender Distanz die Gewinnmenge sich verkleinert und somit die Möglichkeit für einen Wandel geringer wird (Tsebelis 1995: 298). Die Kohäsion betrifft die Homogenität der kollektiven Spieler. Je größer der *yolk*¹⁵ des kollektiven Akteurs, z. B. einer Parlamentskammer, wird, um so größer wird die Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo. Somit wird die Möglichkeit zu einer Revision des Status Quo größer (Tsebelis 1995: 301). D.h. nur bei perfekter Kohäsion und damit einem klar definierten Idealpunkt des kollektiven Akteurs wird aus diesem ein individueller Akteur. Für Parlamentskammern bedeutet dies also, dass bei der Existenz fester Abstimmungscoalitionen von bestimmten Parteien die Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo für diese Koalition eindeutig bestimmt werden kann. Somit können aus einem kollektiven Akteur mehrere korporative Veto-Spieler ermittelt werden. Sind die Koalitionen offen, bleibt es bei einem kollektiven Akteur, dessen Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo von der Größe des *yolks* und damit von der Distanz der Parteien zueinander abhängt.

Der tatsächliche Verlauf der nationalen Ratifikationsprozedur ist bei Beendigung der Verhandlungen nicht immer eindeutig, weil die Verfahren diskretionäre Spielräume eröffnen. So verfügen Verfassungsgerichte oder Staatsräte über die Möglichkeit, die Bestimmungen unterschiedlich auszulegen. Im Folgenden greifen wir die Anregungen von Kaiser (1998) auf und berücksichtigen alle potentiell beteiligten Vetospieler/punkte. Die Entscheidungsabfolge wird mittels Baumdiagrammen abgebildet.

¹⁵ Das Konzept des *yolk*, definiert als "...the smallest sphere or hypersphere that intersects all median hyperplanes" (Tsebelis 1995: 299) liefert Einsichten hinsichtlich der Auswirkung von Abstimmungsregeln bei Annahme von euklidischen Präferenzen im mehrdimensionalen Raum.

4. Die nationalen Ratifizierungsverfahren

Im Folgenden werden die nationalen Ratifizierungsverfahren möglichst detailliert für jedes Land ausgehend von den konstitutionellen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten der EU beschrieben.¹⁶ Um den Vergleich der tatsächlichen Prozeduren zu erleichtern, erfolgt die Darstellung als sequentielles Abstimmungsspiel, das in jedem Land mit dem Vorschlag der Regierung beginnt. Berücksichtigt werden alle institutionellen Veto-Punkte, an der die Ratifikation potenziell scheitern kann. Daneben werden aber auch die Spieler berücksichtigt, die Bedingungen für den Ratifikationsprozess definieren können.

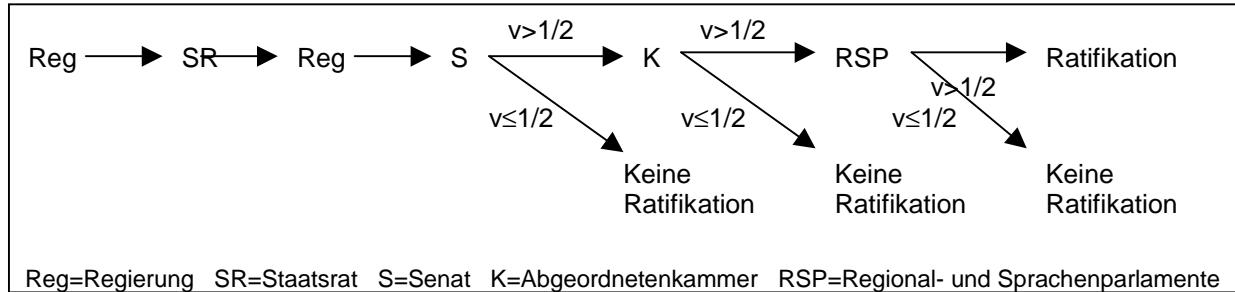
Belgien

In Belgien mussten nicht nur die beiden Kammern des nationalen Parlaments ihre Zustimmung zum Vertrag geben, sondern auch die Versammlungen der drei Regionen und der drei Sprachgemeinschaften. Gemäß Artikel 167 der revidierten Verfassung von 1995 müssen alle internationalen Verträge von den Legislativen aller betroffenen Ebenen mit absoluter Mehrheit angenommen werden. Am 29. Jan. 1998 entschied der Staatsrat eine Anfrage der Regierung vom 22. Dez. 1997 über den Ratifikationsprozess dahingehend, daß es sich um einen so genannten gemischten Vertrag handle. Wegen des Subsidiaritätsprinzips betreffe der Amsterdamer Vertrag nicht allein die nationale, sondern auch die regionale Ebene (Senatsdossier 1-903/1). Die Regierung brachte am 6. März 1998 das Ratifikationsgesetz in den Senat ein, da gemäß Art. 77 der Verfassung beide Kammern für die Zustimmung zu internationalen Verträgen, die die nationale Ebene betreffen, zuständig sind (Senatsdossier 1-903). Der Senat verabschiedete den veränderten Gesetzentwurf mit der erforderlichen Mehrheit (49 ja- gegen 13 nein-Stimmen). Nach dieser Entscheidung wurde der Entwurf an die Abgeordnetenkammer überwiesen, die am 7. Juli mit 105 gegen 23 Stimmen zustimmte (Kammerdossier 49-1583/1). In beiden Kammern stimmten die drei großen politischen Kräfte der Sozialdemokraten, Christdemokraten und Liberalen der Ratifikation zu, während die grünen Parteien, die regionalen Parteien (VU, FB und die rechtsextreme FN) dagegen stimmten. Nach der nationalen mußte auch die regionale Ebene zustimmen. Die Parlamente der Regionen (Wallonien, Flandern und Brüssel) und der Sprachgemeinschaften (französisch, flämisch und deutsch) stimmten zwischen dem 13. Juli 1998 und dem 5. Februar 1999 zugunsten der Ratifikation. Es gab darüber hinaus eine öffentliche und parlamentarische Debatte, ob ein Referendum stattfinden solle. In der belgischen Verfassung sind Referenda nicht vorgesehen, so dass sie allein konsultativer Natur sein können (Bogdanor 1994). In der Verfassungspraxis sind diese jedoch nicht üblich, lediglich die Rückkehr König Leopolds III. wurde 1950 per Referendum geregelt (Butler / Ranney 1994: 266). Am 17. Feb. 1998 wurde von einigen Mitgliedern des Senats unterschiedlicher Parteienzugehörigkeit ein Gesetzentwurf zur Abhaltung eines Referendums eingebracht (Senatsdossier No. 1-889). Doch wurde dieser schon auf der Ausschußebene gestoppt,

¹⁶ Die meisten Informationen über die parlamentarischen Ratifikationsprozesse wurden im WWW recherchiert. Eine Liste der relevanten Seiten findet sich im Anhang 1. Eine Sammlung der wichtigsten konstitutionellen Regelungen finden sich in Hrbek (1997: 369-375), des Weiteren wurden die Verfassungen der Mitgliedstaaten herangezogen (Kimmel 1996⁴, für Portugal die revidierte Verfassung von 1997). Eine knappe Übersicht über den zeitlichen Verlauf der Abstimmungen und das Datum der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde findet sich in einer Tabelle, die vom Europäischen Parlament zusammengestellt wurde, im Anhang 3.

denn die überwältigende Mehrheit der politischen Akteure wollte das Risiko eines Referendums nicht auf sich nehmen.

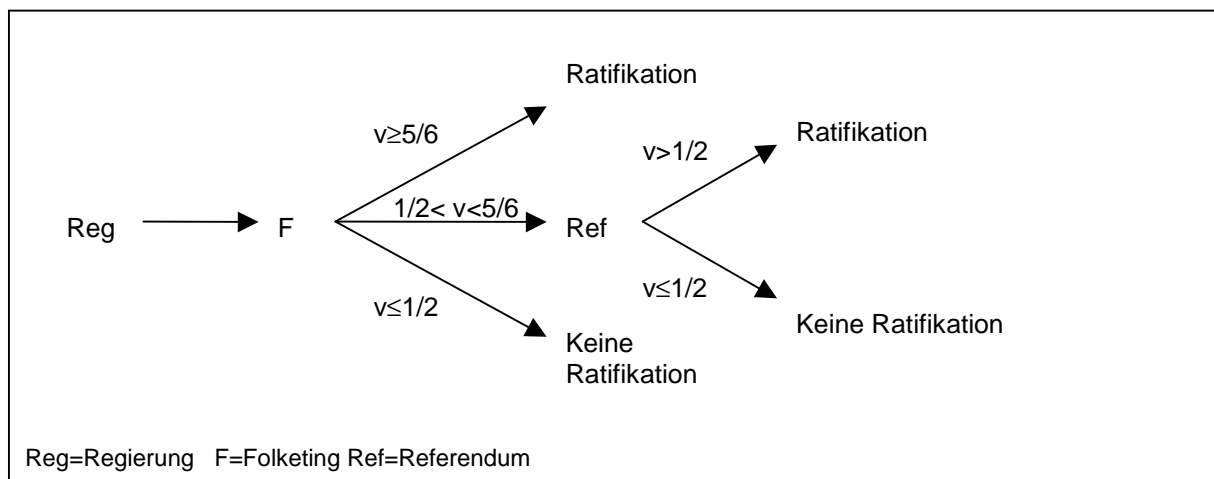
Sequenz 1: Belgien



Dänemark

Die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages verlief in Dänemark problemloser als es beim Maastrichter Vertrag der Fall war. Es besteht die verfassungsmäßige Notwendigkeit für ein Referendum, falls nationale Souveränität an internationale Autoritäten übertragen wird und sofern es nicht zu einer 5/6 Mehrheit der Folketing-Mitglieder kommt (Sektion 20 der Verfassung). Die einfache Mehrheit im Folketing muss jedoch erreicht werden, sonst endet der Ratifikationsprozess bereits zu diesem Zeitpunkt. Am 26. März 1998 brachte die Regierung das Ratifikationsgesetz ein, das am 7. Mai nach den drei regulären Lesungen im Folketing mit 92 zu 22 Stimmen angenommen wurde. Dies entspricht lediglich der einfachen Mehrheit, da für die 5/6-Mehrheit 150 der 179 Mitglieder hätten zustimmen müssen. Die Minderheitenregierung aus Sozialdemokraten und Radikalliberalen bekam Unterstützung aus dem bürgerlichen Lager (KF, CD, V, KrF), während die extremen und Protestparteien (EL, SF, DF, FRP) gegen die Ratifikation stimmten. Das nun notwendige Referendum wurde am 28. Mai abgehalten. 55,1% der gültigen Stimmen fielen für die Ratifikation aus, so daß das Ratifikationsgesetz am 6. Juni 1998 in Kraft treten konnte (Gesetz Nr. 322).

Sequenz 2: Dänemark

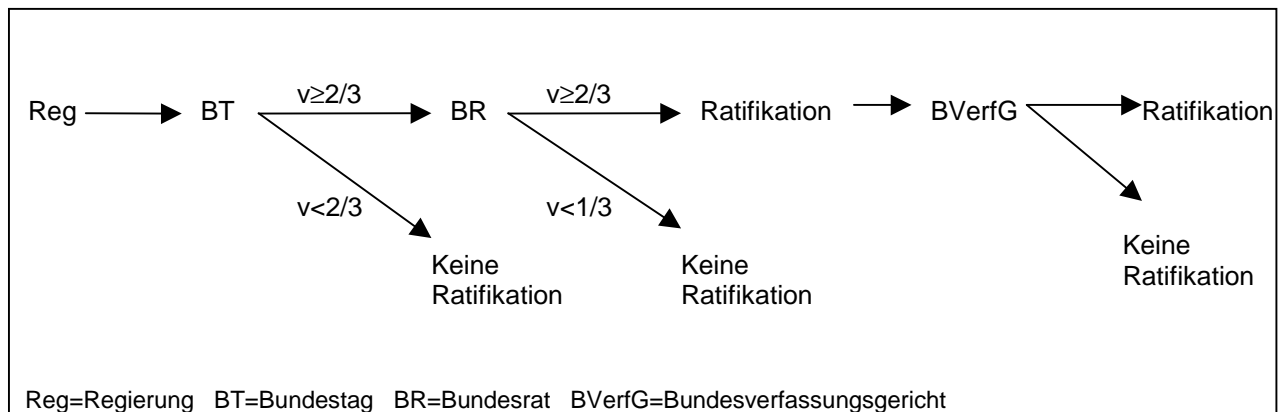


Deutschland

In Deutschland ist die Ratifikation internationaler Verträge durch ein Referendum nicht vorgesehen, lediglich Revisionen der Ländergrenzen können gemäß Art. 29 GG durch Volksentscheid erfolgen. Der beide Kammern involvierende Ratifikationsprozeß erfolgt laut Art. 59 Abs.2 GG per Bundesgesetz durch die zuständigen Körperschaften. Die Regierung initiierte das Ratifikationsgesetz am 3. Dez. 1997 im Bundestag (Nr. 13/9339). Gemäß des neuen Artikel 23 Abs. 1 GG und 79 Abs.2 GG benötigt das Gesetz eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, da der Amsterdamer Vertrag einen weiteren Transfer nationaler Souveränitätsrechte beinhaltet.¹⁷ Ohne Änderungsanträge während der Ausschußphase wurde das Gesetz am 5. März 1998 im Bundestag mit der notwendigen Mehrheit beschlossen. Die Regierungsparteien CDU und FDP und die SPD stimmten mit 561 Stimmen für, die PDS (34 Stimmen) gegen das Gesetz, während sich die Grünen (50 Stimmen) enthielten. Der Bundesrat gab seine Zustimmung am 27. März einstimmig, so dass das Gesetz nach Verkündung im Bundesgesetzblatt (Teil II, Nr.12) am nächsten Tag in Kraft treten konnte.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Vertrages eingebracht wird, so geschehen etwa bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrags, als mehr als 20 Klagen eingereicht wurden (Beuter 1994: 100). Für Amsterdam machte das Verfassungsgericht jedoch früh klar, daß es entsprechende Klagen zurückweisen würde (Hilf / Pache 1998).

Sequenz 3: Deutschland

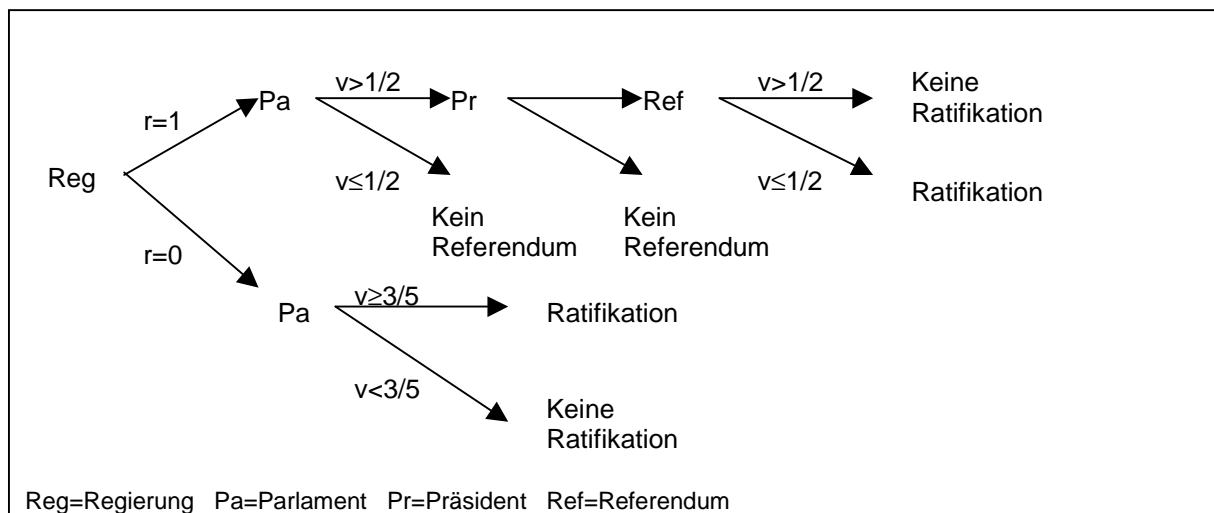


¹⁷ Die Revision des Artikel 23 GG wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag notwendig. Zuvor hatte eine einfache Mehrheit zur Ratifikation ausgereicht.

Griechenland

In Griechenland besteht die Notwendigkeit einer 3/5-Mehrheit im parlamentarischen Ratifikationsprozess, falls der betreffende internationale Vertrag mit einem Transfer konstitutioneller Zuständigkeiten an internationale Autoritäten verbunden ist (Art. 28 (2) der griechischen Verfassung). Der Präsident unterzeichnet am Ende des Prozesses das Ratifikationsgesetz. Es gibt alternativ die Möglichkeit, dass ein Referendum über „besonders wichtige nationale Fragen“ (Art. 44 (2) der Verfassung) abgehalten wird, wenn der Präsident per Verordnung dieses anordnet. Er kann dies nur veranlassen, wenn ein solcher Beschluß auf Vorlage der Regierung mit absoluter Mehrheit vom Parlament verabschiedet wurde. Das bedeutet, dass die Regierung als erste entscheidet, ob sie ein solches Referendum will oder nicht ($r=1$, bzw. $r=0$). Aufgrund der übereinstimmend pro-europäischen Einstellung der politischen Führung der großen Parteien gab es keine Befürworter eines Referendums und der Ratifikationsprozeß beschränkte sich somit auf die parlamentarische Sequenz. Die Regierung brachte das Ratifikationsgesetz in das Parlament ein, wo es am 17. Feb. 1999 mit der notwendigen Mehrheit verabschiedet wurde.

Sequenz 4: Griechenland

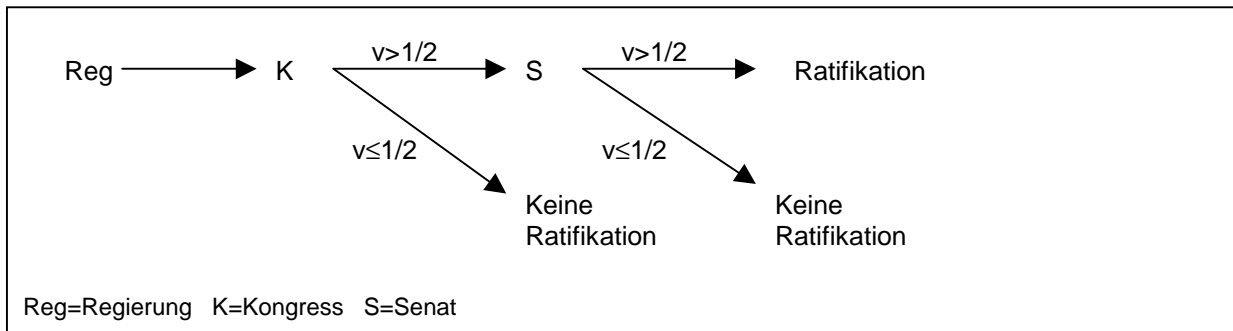


Spanien

In Spanien ist für die Ratifikation internationaler Verträge ein beide Kammern involvierender parlamentarischer Entscheidungsprozess vorgesehen. Gemäß Art. 94 der Verfassung muß das Parlament internationalen Verträgen mit politischem Charakter zustimmen, wobei eine besondere qualifizierte Mehrheit nicht notwendig ist. Die Regierung startete den Prozess am 18. Mai 1998, indem es ein Ratifikationsgesetz in den Kongress einbrachte. Nach Durchführung des regulären parlamentarischen Prozesses stimmte der Kongress am 1. Okt. mit 284 zu 25 Stimmen bei zwei Enthaltungen für die Ratifikation. Dieses Ergebnis spiegelt den breiten Konsens der politischen Hauptkräfte zugunsten Europas wider. Das Gesetz wurde an den Senat weiterverwiesen, der es am 24. Nov. nahezu einstimmig (217 Ja- und nur eine Nein-Simme) verabschiedete. Das Gesetz trat am 16. Dez. 1999 in

Kraft (Ley Organica 9/1998, Boletin Oficial del Estado num. 301). Gemäß Art. 92 der Verfassung existiert die Möglichkeit für ein nicht-bindendes Referendum über politische Entscheidungen von besonderer Tragweite. Aufgrund der Übereinstimmung der beiden großen Parteien in der Europapolitik wurde ein solches Referendum anders als bei der Frage nach dem Verbleib in der NATO 1986 nicht in Erwägung gezogen.

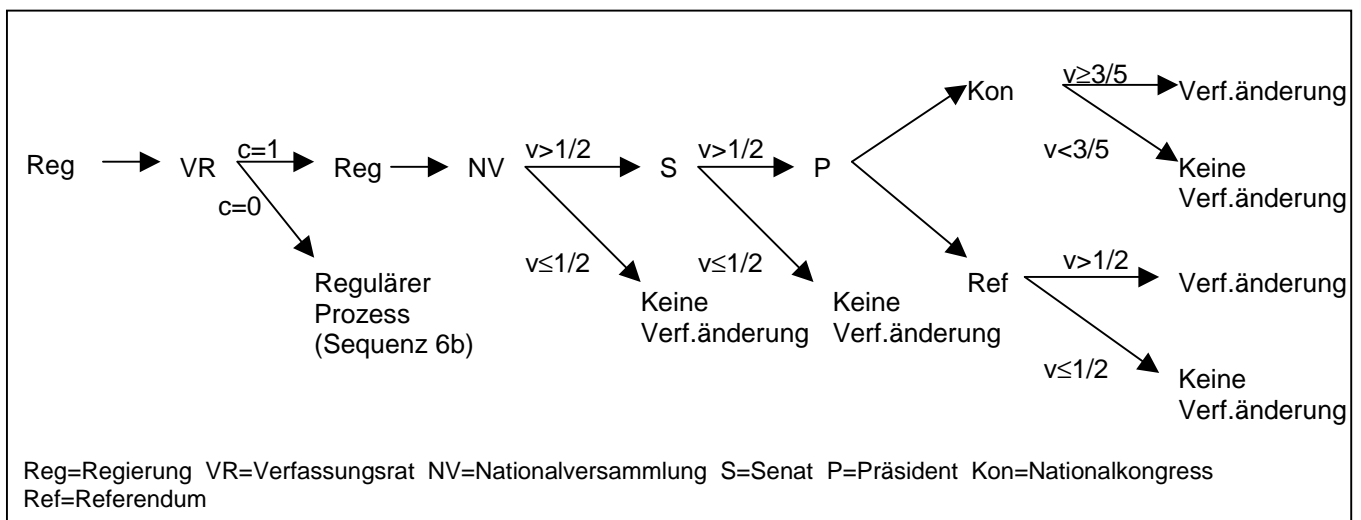
Sequenz 5: Spanien



Frankreich

In Frankreich gestaltete sich der Ratifikationsprozess etwas umfangreicher, da er mit einer Änderung der Verfassung verbunden war. Der Prozess startete mit der Anfrage der Regierung an den Verfassungsrat, ob eine Verfassungsänderung notwendig sei ($c=1$ oder $c=0$). Am 31.12.1997 entschied dieser, daß Art. 88 der Verfassung, der die Beziehung zwischen Frankreich und der EG bzw. EU regelt, einer Revision zu unterziehen sei (Sequenz 6a). Gemäß Art. 89 der Verfassung muß eine solche durch ein Referendum angenommen werden, es sei denn der Präsident übergibt die Revision an den Parlamentskongress, die gemeinsame Sitzung von Nationalversammlung und Senat. Mit einer 2/3-Mehrheit kann dort die Verfassungsänderung ohne Referendum verabschiedet werden.

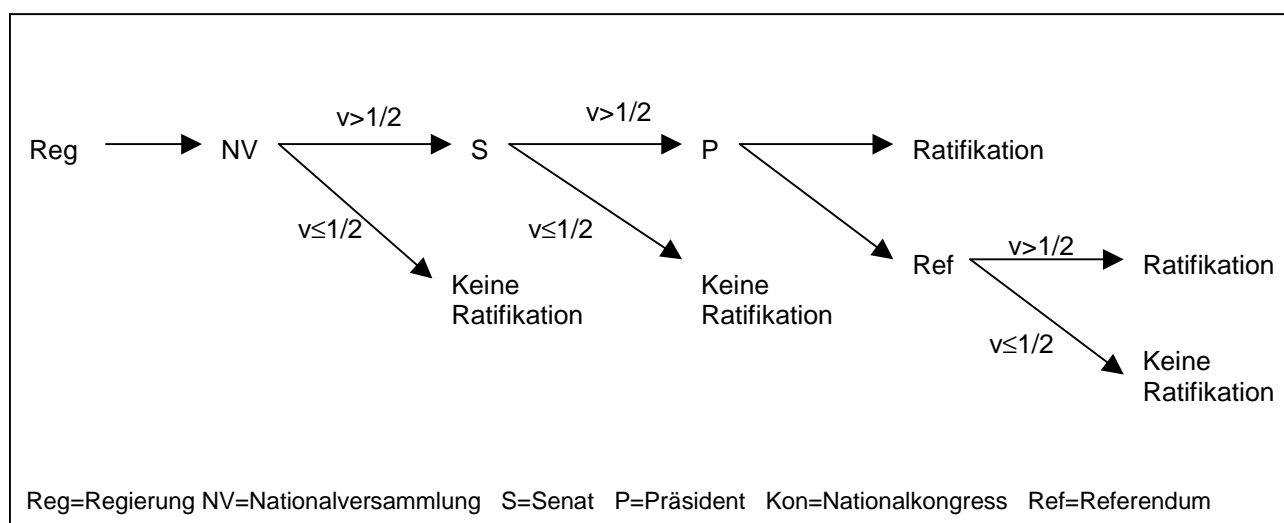
Sequenz 6a: Frankreich, Verfassungsänderung



Die Regierung brachte einen Entwurf für ein Verfassungsgesetz ein, das Art. 88 modifizieren soll. Die Nationalversammlung stimmte am 1. Dez. 1998 mit 469 zu 66 Stimmen und der Senat am 27. Dez. mit 240 zu 34 Stimmen zu, wobei die Kommunisten (PCF) als einzige Fraktion geschlossen gegen die Änderung stimmte. In allen anderen Fraktionen dominierten die ja-Stimmen, obwohl es bei der RPR und den Grünen eine beträchtliche Anzahl an Gegenstimmen gab. Am 18. Jan. 1999 wurde der gemeinsame Kongress der beiden Kammern abgehalten, der mit 759 ja- bei 111 nein-Stimmen das Verfassungsgesetz mit der notwendigen 2/3-Mehrheit verabschiedete (Loi Constitutionnelle 99-49, Le Journal Officiel – Lois et decrets No.21, 26.1.1999). Das Abstimmungsverhalten entsprach dem der einzelnen Kammern.

Nun konnte der reguläre Ratifikationsprozess (Sequenz 6b) starten, indem die Regierung am 3. Feb. 1999 ein Ratifikationsgesetz in die Nationalversammlung einbrachte (Projet de Loi No. 1365). Aufgrund der regulären Gesetzgebungsregeln mussten beide Kammern mit absoluter Mehrheit annehmen. Am 3. März stimmte die NV mit 447 zu 75 Stimmen und am 16. März der Senat mit 271 zu 42 Stimmen zu. Wie bei der Verfassungsänderung stimmte die PCF gegen die Ratifikation. Die anderen Nein-Stimmen kamen aus dem Lager der RPR und der radikalen/grünen Fraktion, während sich die anderen Fraktionen nahezu einstimmig für die Ratifikation aussprachen. Das Gesetz trat nach seiner Veröffentlichung am 25. März in Kraft (Loi 99-229, Le Journal Officiel – Lois et decrets No.71, 25.3.1999). Gemäß Art. 11 der Verfassung verfügt der Präsident über die Möglichkeit, jedes Ratifikationsgesetz einem Referendum zu unterziehen. Anders als beim Maastrichter Vertrag (Keraudren / Dubois 1994: 153) entschied sich der Präsident dieses Mal gegen ein zusätzliches Ratifikationsreferendum.

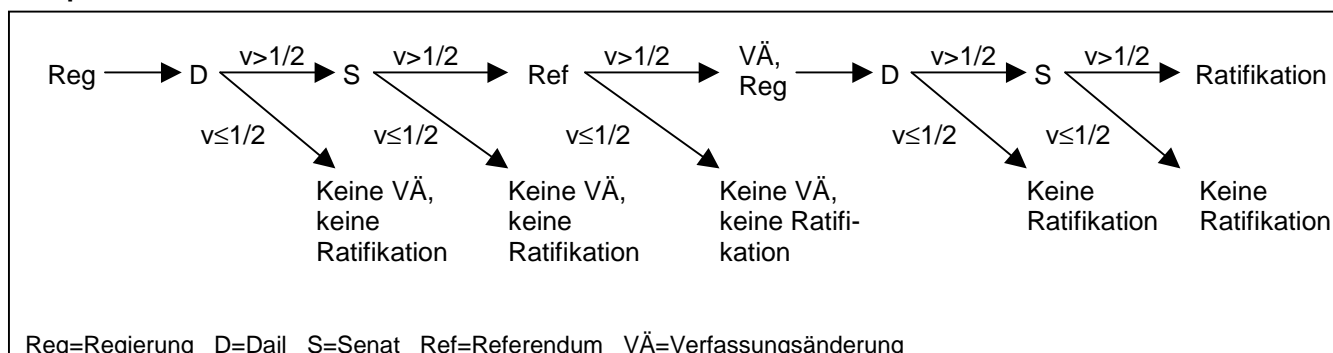
Sequenz 6b: Frankreich, Ratifikation



Irland

In Irland ging die Ratifikation ebenfalls mit einer Ergänzung der Verfassung einher. Internationale Verträge politischen Charakters müssen gemäß Art. 29 Abs. 5 der Verfassung vom irischen Parlament angenommen werden. Aufgrund der Entscheidung des Supreme Court zur Einheitlichen Europäischen Akte steht fest, dass mit jeder Erweiterung der europäischen Kompetenzen eine Verfassungsänderung notwendig ist (van Wijnbergen 1994: 182). Diese wurde für den Maastrichter Vertrag durchgeführt und stand somit auch für die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages außer Frage. Die Verfassung kann gemäß Art. 46 derselben nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz, das durch Referendum und einfache Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments beschlossen wird, modifiziert werden. So brachte die Regierung eine Resolution zur Ergänzung des Verfassungsartikels 29 Abs. 4 in das Parlament ein, mit dem explizit die Möglichkeit für die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages geschaffen wurde. Am 26. März wurde die Resolution vom Dail und am 1. April vom Senat angenommen. Am 22. Mai wurde das 18te Verfassungsergänzungsgesetz über die Integration der Untersektionen 5 und 6 in Absatz 4 des Art. 29 per Referendum verabschiedet. Mit 61,27% der gültigen Stimmen lag die Zustimmung in der Wahlbevölkerung dabei recht hoch. Somit war der Weg frei für eine parlamentarische Ratifikation durch einfache Mehrheit in beiden Kammern. Am 17. Juni passierte das von der Regierung eingebrachte Gesetz den Senat und am 25. Juni den Dail.

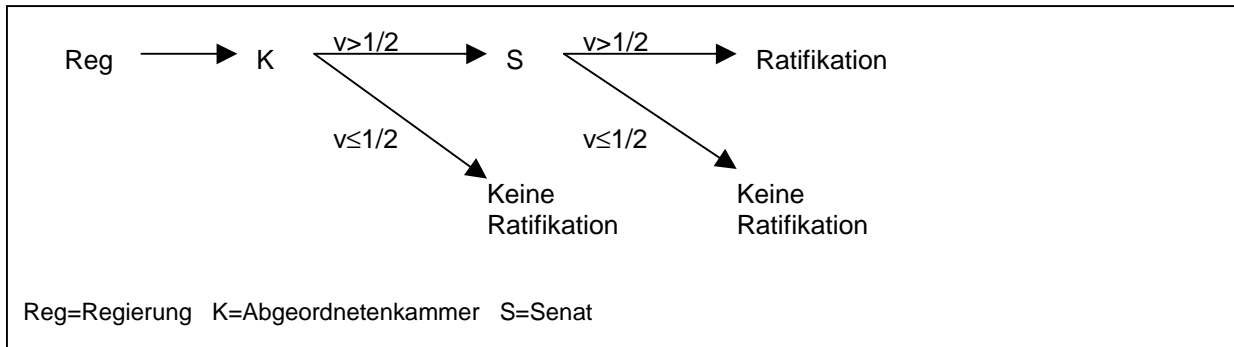
Sequenz 7: Irland



Italien

Obwohl in Italien sehr viele Referenda abgehalten werden, schließt Art. 75 der Verfassung explizit diesen Form zur Ratifikation internationaler Verträge aus. Die Ratifikation erfolgt gemäß Art. 72 der Verfassung durch das Parlament und somit mittels des regulären Gesetzgebungsprozesses. Am 29. Jan. 1998 brachte die Regierung das Ratifikationsgesetz in die Abgeordnetenkammer ein (Progetto di Legge no. 4500). Am 25. März wurde die notwendige einfache Mehrheit mit 428 ja, einer nein-Stimme und 44 Enthaltungen erreicht. Lediglich die Lega Nord (LN) drückte ihre Opposition gegen den Vertrag durch Stimmenthaltungen aus, skeptische Mitglieder anderer Parteien erschienen nicht zur Abstimmung. Am 3. Juni folgte der Senat mit seiner Zustimmung, wobei die Mitglieder der LN diesmal gegen den Vertrag stimmten. Die Ratifikation war kein kontroverses politisches Issue zwischen den beiden großen politischen Blöcken. Das Gesetz trat nach Unterschrift des Staatspräsidenten durch die Veröffentlichung in der Gazzetta Ufficiale no. 155/1998 am 16. Juni als Gesetz Nr. 209/1998 in Kraft.

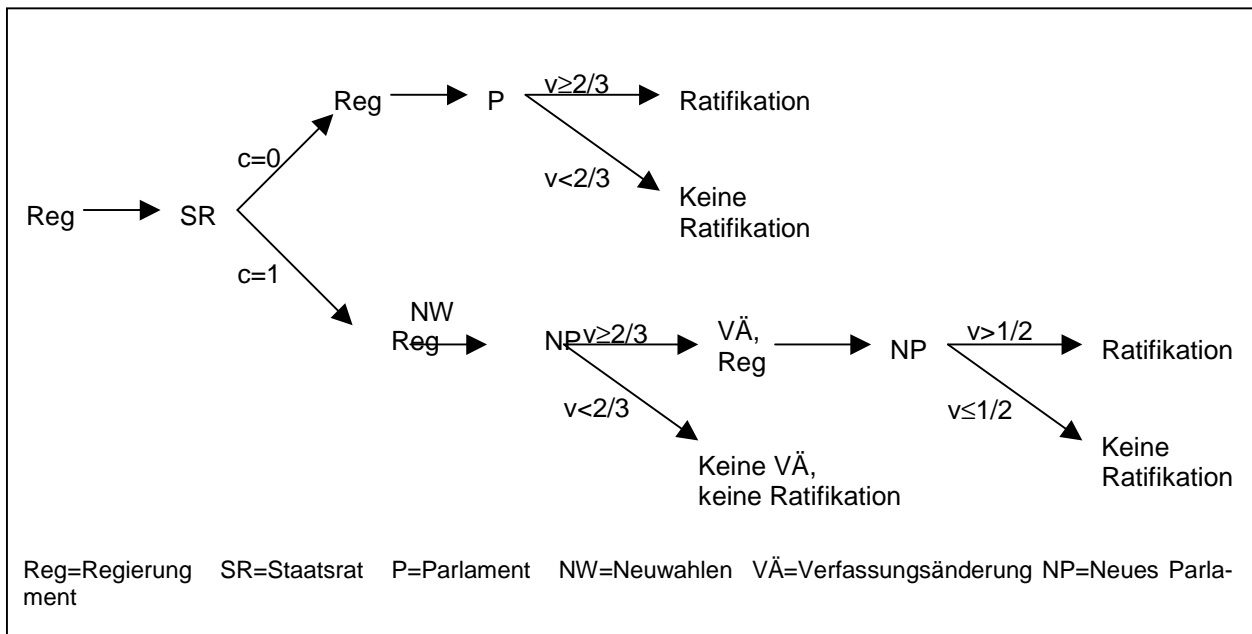
Sequenz 8: Italien



Luxemburg

Luxemburgs Weg zur Ratifikation gestaltete sich dieses Mal einfach und kurz. Anders als beim Maastrichter Vertrag gab es keine Notwendigkeit für eine Verfassungsänderung. In einem solchen Fall muss es gemäß Art. 114 der Verfassung Neuwahlen des Parlaments geben; dieses neugewählte Parlament muss dann mit einer 2/3 Mehrheit der Verfassungsänderung zustimmen. Der Staatsrat entschied im Ratifikationsprozess zu Maastricht jedoch, daß die Verfassungsrevision nach der nächsten regulären Parlamentswahl 1994 stattfinden konnte. So konnte das Ratifikationsgesetz schon am 2. Juli 1992 verabschiedet werden (Pauly 1994: 205f).

Sequenz 9: Luxemburg



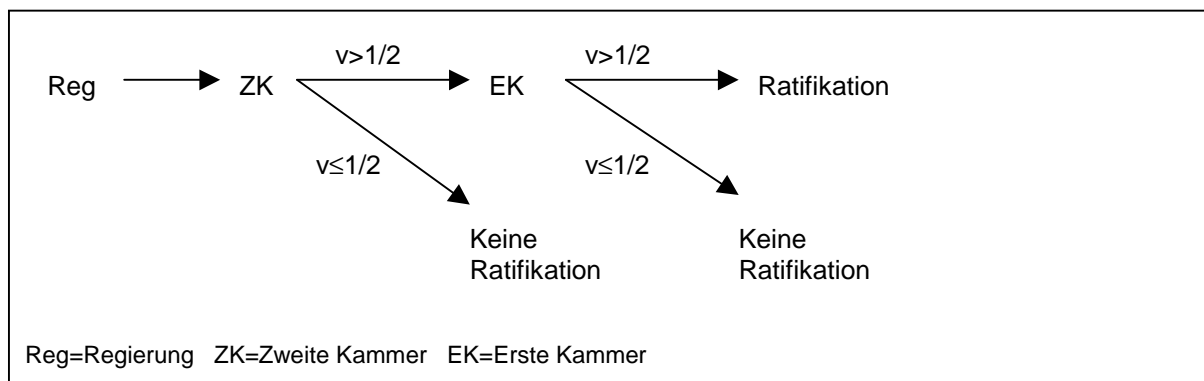
Am 8. Dezember übergab die Regierung einen Entwurf für das Ratifikationsgesetz für den Amsterdamer Vertrag an den Staatsrat. Dieser stellte am 12. Mai 1998 fest, dass kein Artikel des Vertrages nicht mit der Verfassung vereinbar wäre und somit keine Verfassungsänderung notwendig sei (Doc. Parl. No. 4381). Es wurde jedoch beschlossen, dass es sich bei dem Vertrag um eine Übertragung

nationaler Befugnisse auf internationale Institutionen gemäß Art. 49a der Verfassung handelt. Daher muss die Beschlussfassung laut Art. 37 mit den Mehrheitserfordernissen aus Art. 114 Abs. 5 erfolgen. Das erfordert eine parlamentarische 2/3 Mehrheit bei mindestens 3/4 der anwesenden Mitglieder. Die notwendige Mehrheit wurde am 9. Juli erreicht, indem 55 der 60 Mitglieder bei vier Enthaltungen (alle aus dem Lager der Grünen) das Gesetz annahmen.

Niederlande

In den Niederlanden muss das Parlament gemäß Art. 91 der Verfassung internationalen Verträgen zustimmen. Falls dabei eine Änderung der Verfassung benötigt wird, müssen beide Kammern der *Generalstaaten* mit einer 2/3-Mehrheit zustimmen. In ihrer Vorlage für das Ratifikationsgesetz legte die Regierung gemäß Art. 91 Abs. 2 den regulären Gesetzgebungsprozess als Ratifikationsprozedur fest, da sie in Übereinstimmung mit dem Staatsrat keine Änderung der Verfassung als notwendig erachtete (Kammerstukken Nr. 25922). Am 5. Nov. 1999 stimmte die Zweite Kammer, das politisch wichtigere Unterhaus, mit den Stimmen der großen politischen Kräfte (Sozialdemokraten, Christdemokraten, und die liberalen VVD und D'66) der Ratifikation zu. Die Grünen, die Linken und die konfessionellen Parteien stimmten gegen das Gesetz. Am 22. Dez. verabschiedete die Erste Kammer (das Oberhaus) das Gesetz, das am 24. Dez. nach Verkündung im *Staatsblad* in Kraft trat (Nr. 737/1998).

Sequenz 10: Niederlande

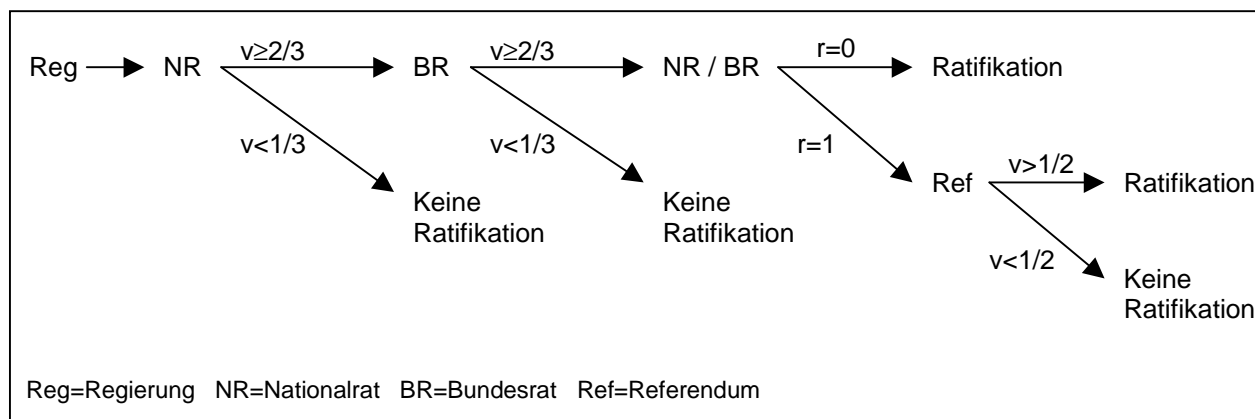


Österreich

In Österreich wurde das Ratifikationsgesetz von der Regierung am 16. April 1998 in den Nationalrat eingebracht (Nr. 1152). In den Erläuterungen des Entwurfes wurde eine Erweiterung der EG-Gesetzgebungskompetenzen festgestellt, so dass sich die Rechtsvorschriften ändern, die sich durch das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU ergeben hatten. Aus diesem Grund wurde das Ratifikationsgesetz als Bundesverfassungsgesetz konzipiert, dem gemäß Art. 44 sowohl Nationalrat (NR) als auch Bundesrat (BR) mit einer 2/3-Mehrheit zustimmen müssen. Das

Gesetz wurde am 12. Mai im NR verabschiedet und an den BR weitergeleitet. Dieser stimmte am 4. Juni zu. Die 2/3-Mehrheit wurde jeweils durch die Stimmen der Großen Koalition sichergestellt. Die FPÖ in beiden Kammern, sowie Grüne und Liberale im Nationalrat stimmten gegen die Ratifikation. Gemäß Art. 44 Abs. 3 der Verfassung könnten 1/3 der Mitglieder in beiden Kammern ein Verfassungsgesetz vor Unterzeichnung des Bundespräsidenten dem Volk zur Abstimmung geben. Anders als beim Beitritt zur EU entschied sich die Große Koalition gegen diese Möglichkeit.

Sequenz 11: Österreich



Portugal

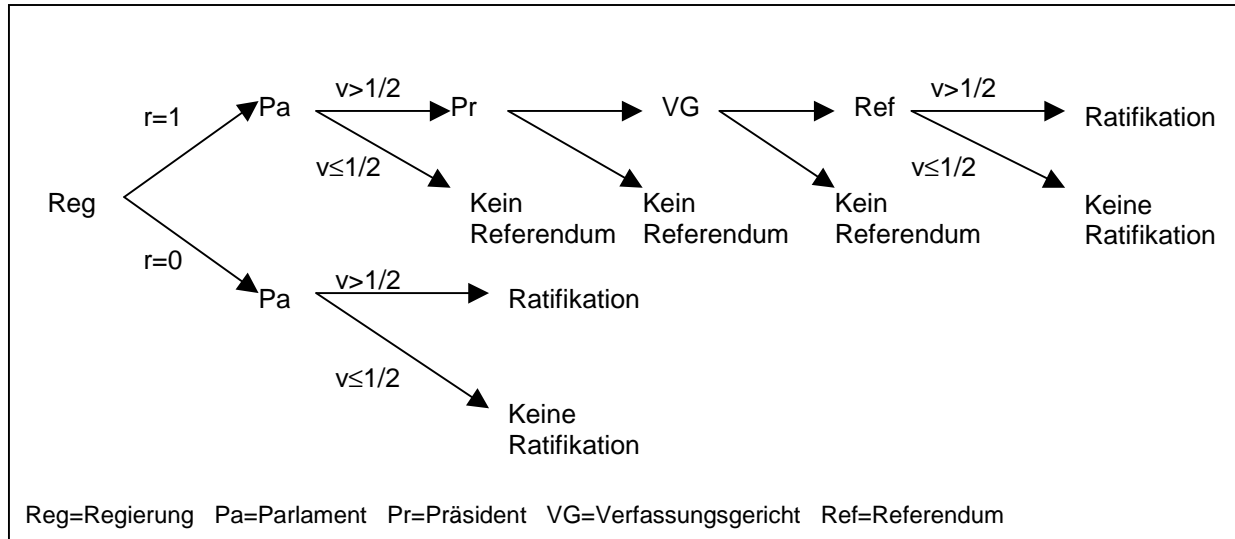
Eine Besonderheit bei dem Ratifikationsprozess zum Amsterdamer Vertrag in Portugal stellte der Versuch einer Ratifikation mittels Referendum dar. Dies ist gemäß Artikel 115 möglich, wenn Fragen von erheblichem nationalen Interesse, die sich z.B. durch den Abschluss internationaler Verträge ergeben, Gegenstand sind. Nach Vorlage durch die Regierung und Zustimmung durch das Parlament liegt die Entscheidung über die Durchführung beim Präsidenten der Republik. Am 3. Okt. 1997 brachte die Regierung eine Resolution in das unikamerale Parlament ein, um ein Referendum über die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages durchzuführen (Res. No. 71/VII). Die Frage bezog sich nicht direkt auf die Ratifikation, sondern auf die weitere Teilnahme Portugals an der Konstruktion der EU nach Amsterdam¹⁸. Es wurden daneben weitere Resolutionen mit anderen Formulierungen durch die oppositionellen Fraktionen eingereicht. Am 29. Juni 1998 nahm das Parlament eine Resolution an, die auf dem Vorschlag der Regierung basierte und in der Ausschussphase abgeändert wurde (Res. No. 36-A/98).¹⁹ Gemäß Artikel 115 Abs. 8 der Verfassung leitete der Präsident am 8. Juli die Resolution weiter an das Verfassungsgericht, um die Verfassungsmäßigkeit der Frage prüfen zu lassen. In seiner Entscheidung 756/98 vom 29. Juli stellte das Gericht jedoch fest, dass die Frage „nicht klar und präzise und in objektiven Ausdrücken formuliert“ (Art. 115, Abs. 6 der Verfassung) wurde. Die Durchfüh-

¹⁸ Der Wortlaut für die vorgeschlagene Frage der Volksabstimmung lautete (Übersetzung M.St.): „Soll Portugal weiterhin an der Konstruktion der Europäischen Union, die sich aus dem Amsterdamer Vertrag ergibt, teilnehmen?“

¹⁹ Der Wortlaut für die Frage der Volksabstimmung sollte schließlich folgendermaßen lauten (Übersetzung M.St.): „Stimmen Sie der weiteren Teilnahme Portugals an der Konstruktion der Europäischen Union im Rahmen des Amsterdamer Vertrages zu?“

zung des Referendums wurde daher abgelehnt und die Ratifikation mußte im parlamentarischen Prozess erfolgen.

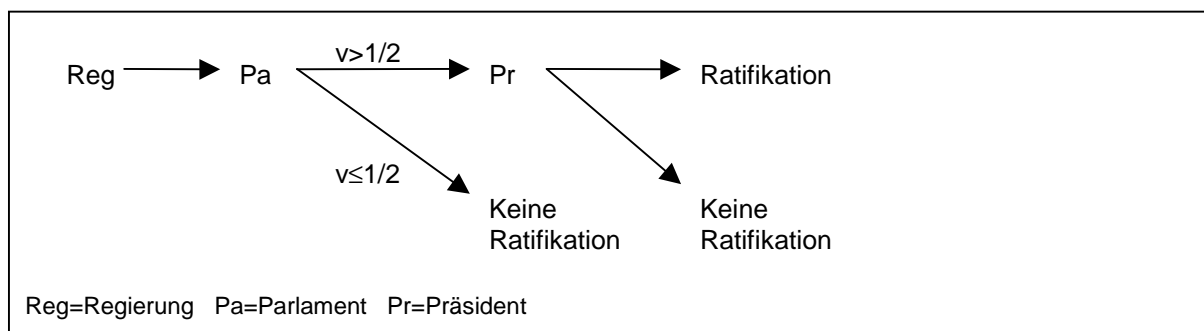
Sequenz 12: Portugal



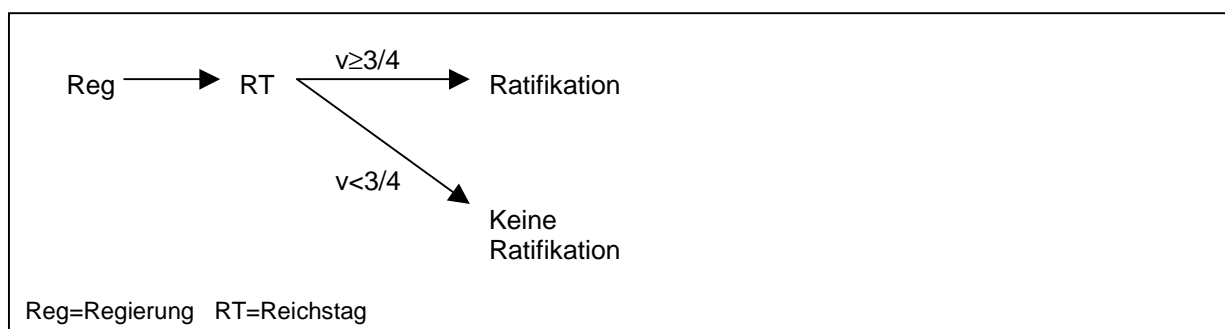
Die Regierung brachte eine Resolution ein, den Vertrag durch parlamentarische Ratifikation anzunehmen (Res. No. 118/VII). Am 6. Jan. 1999 stimmte das Parlament der Resolution mit fast 90% und damit weit mehr als der erforderlichen einfachen Mehrheit zu. Beide großen Parteien, die regierenden Sozialisten und die oppositionellen Sozialdemokraten stimmten für, die Kommunisten gegen die Ratifikation, während die konservative CDS-PP geteilt war.

Finnland

Neben der Unterzeichnung durch den Präsidenten erfordern internationale Verträge in Finnland die Ratifikation mittels eines Ratifikationsgesetzes. Gemäß Art. 69 der Parlamentsordnung wird im unikameralen Parlament eine 2/3-Mehrheit benötigt, wenn eine Verfassungsänderung mit dem Vertrag verbunden ist. Nach dem regulären parlamentarischen Prozess passierte das von der Regierung eingebrachte Gesetz am 15. Juni 1998 erfolgreich das Parlament. 110 Mitglieder stimmten für und nur 4 gegen die Ratifikation, während 85 Personen nicht zur Abstimmung erschienen. Die notwendige 2/3 Mehrheit bezieht sich jedoch auf die anwesenden Mitglieder, so dass dieses Kriterium problemlos erfüllt wurde. Der Staatspräsident ist gemäß Art. 33 für die Außenpolitik Finnlands zuständig, so dass er über ein materielles Recht verfügt, über die Ratifikation eines Vertrages zu entscheiden. Erst mit seiner Unterzeichnung am 10. Juli war der Ratifikationsprozess abgeschlossen. Gemäß Art. 22a der Verfassung gibt es lediglich die Möglichkeit für nicht-bindende Referenda. Ein solches wurde über den Beitritt zur EU abgehalten. Die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages war dagegen kein kontroverses Issue zwischen den wichtigen politischen Kräften, so dass die Möglichkeit eines Referendums nicht in Erwägung gezogen wurde.

Sequenz 13: Finnland**Schweden**

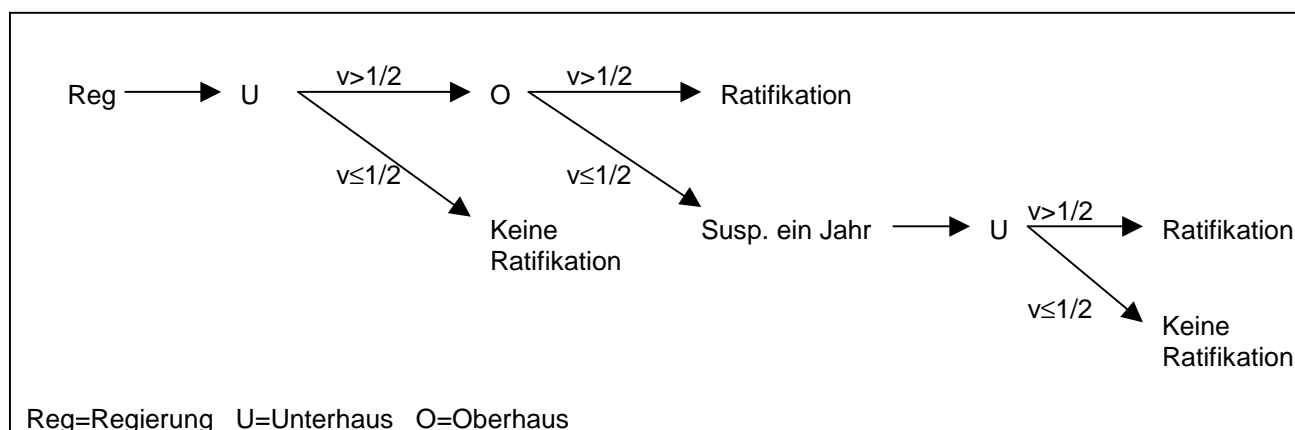
In Schweden wurde die Ratifikation im Reichstag vollzogen. Gemäß Kapitel 10, Art. 5 der Verfassung muß ein internationaler Vertrag, der nationale Rechte an eine internationale Organisation überträgt, im Parlament mit einer 5/6-Mehrheit der anwesenden und einer 3/4-Mehrheit aller Mitglieder verabschiedet werden. Die alternative Möglichkeit läge in der Anwendung der Prozedur, die zur Änderung der Grundrechte notwendig ist, was eine zweite Abstimmung über die Vorlage in einem neugewählten Reichstag bedeuten würde. Die Regierung erklärte den Vertrag jedoch als einen weiteren Transfer von Rechten an die EU, nicht als einen neuen Vertrag. Somit war gemäß Kap. 10, Art. 5, dritter Absatz eine 3/4-Mehrheit ausreichend für die Ratifikation. Die Regierung brachte am 12. Feb. 1998 einen Gesetzesvorschlag ein, der das Gesetz über Schwedens Beitritt zur EU modifizierte (No. 1997/98:58). Am 29. April stimmte der Reichstag mit 226 ja- und 40 nein-Stimmen bei 7 Enthaltungen dem Gesetz zu. Keine Fraktion sprach sich dabei einstimmig für die Ratifikation aus, aber die große Mehrheit der regierenden Sozialdemokraten und der oppositionellen bürgerlichen Parteien M, FP und KD und der Bauernpartei stimmten für das Gesetz. Die Linkspartei und die Grünen stimmten geschlossen dagegen. Nach der Durchführung eines Referendums zum Beitritt zur EU entschieden sich die politischen Führer dieses Mal gegen ein solches. Eine Petition mit mehr als 325.000 Unterschriften, ein Referendum abzuhalten, wurde vom Reichstag zurückgewiesen (Esposito 1999).

Sequenz 14: Schweden

Großbritannien

Aufgrund der Parlamentssouveränität als Verfassungsprinzip reduziert sich die Ratifikation internationaler Verträge in Großbritannien auf den regulären Gesetzgebungsprozess. Entsprechend wurde von der Regierung ein Gesetzentwurf „to make provision consequential on the Treaty signed at Amsterdam“ (European Communities (Amendment) Act 1998, Acts 1998 Chapter 21, 11. Juni 1998) in das Parlament eingebracht. Auch eine qualifizierte Mehrheit ist nicht vorgesehen. Das Oberhaus kann mittels seines suspensiven Vetos die Ratifikation um maximal ein Jahr verzögern. Die Regierung brachte den Gesetzentwurf am 30. Okt. 1997 in das Unterhaus ein, wo er nach dem üblichen parlamentarischen Prozess am 19. Jan. 1998 mit 370 ja-Stimmen von Labour, Liberaldemokraten und den regionalen SNP und PC gegen 145 nein-Stimmen aus dem Lager der Konservativen und der nordirischen UU verabschiedet wurde. Das Oberhaus folgte mit seiner Zustimmung am 11. Juni.

Sequenz 15: Großbritannien



5. Vergleich der Ratifikationserfordernisse und Identifikation der tatsächlichen Veto-Spieler

Im Folgenden werden mit Hilfe des Veto-Spieler Konzepts (Tsebelis 1995, 2000) die Ratifikationsprozeduren vergleichend analysiert. Dabei werden in einem ersten Schritt alle qua constitutione beteiligten Akteure noch einmal synoptisch aufgelistet (Tabelle 1), welche die Menge an möglichen Veto-Spielern bilden. Die zentrale Frage ist jedoch, ob diese Akteure auch als tatsächliche Veto-Spieler zu betrachten sind. Im Anschluss an Tsebelis (2000) wenden wir die von ihm vorgeschlagene *absorption rule* an. Diese besagt, dass ein Veto-Spieler nur dann tatsächlich zu zählen ist, wenn er nicht im Pareto-Set der anderen Veto-Spieler liegt.²⁰ Als Kriterium verwenden wir hierbei die Parteiaffiliation eines Veto-Spielers: Ist ein zusätzlich in Betracht gezogener Veto-Spieler einer Partei affiliiert, die schon als Veto-Spieler berücksichtigt ist, tritt die *absorption rule* in Kraft und der Akteur ist nicht weiter zu berücksichtigen. Dazu müssen einige Zusatzannahmen explizit gemacht werden. Wie aus der Beschreibung der Ratifikationsprozeduren ersichtlich, ist in allen EU-Staaten das Parlament am Ratifikationsprozess der europäischen Integrationsverträge beteiligt.²¹ Parlamentarische Systeme zeichnen sich durch den Dualismus von Regierungsmehrheit versus Opposition aus (Steffani 1991). Daher nehmen wir im Folgenden an, dass die Regierungsparteien und ihre jeweiligen Fraktionen im Parlament eine einheitliche Position einnehmen und die Zustimmung der einzelnen Regierungsfractionen zum Ratifikationsgesetz somit als gegeben vorausgesetzt werden kann. Damit stehen wir im Gegensatz zu Milner (1997: 36), die annimmt, dass Präferenzen von Regierung und Parlamentsmitgliedern aufgrund unterschiedlicher Wichtigkeit des regionalen Wahlkreises (für den einzelnen Abgeordneten) oder des gesamten nationalen Wahlgebietes (für die Regierung) ähnlich wie in präsidentiellen Systemen stark divergieren können. In Übereinstimmung mit ihrer Ausweitung des Konzeptes *divided government*²² auf Koalitionsregierungen (Milner 1997: 38f) betrachten auch wir jede einzelne Regierungspartei als eigenständigen Veto-Spieler.

Ausgehend von unserer Konzeptualisierung des Ratifikationsprozesses als *take-it-or-leave-it game* beginnen wir die Betrachtung der Veto-Spieler mit dem Agenda-Setzer Regierung. Tsebelis (1995) folgend gehen wir davon aus, dass jede Regierungspartei als eigener Veto-Spieler zu betrachten ist. In allen Ländern erfolgt die Ratifikation unter Beteiligung des Parlaments. Für die Identifikation der Akteure sind hier zwei Aspekte zu klären: Erstens müssen die aktuellen Sitzverteilungen in den Ersten Kammern zum Zeitpunkt der Ratifikation berücksichtigt werden, um gegebenenfalls weitere Veto-

²⁰ Das Pareto-Set ist die kleinste Fläche (oder der kleinste Hyperraum), der durch die Verbindungslinien zwischen den Idealpunkten der jeweiligen Akteure gebildet wird und beinhaltet alle Idealpunkte einschließlich der Verbindungslinien. Es bestimmt alle möglichen Punkte, die unter Einstimmigkeit einen Status Quo außerhalb des Pareto-Sets schlagen können, bzw. alle Punkte, die ihrerseits nicht geschlagen werden können. Ein zusätzlicher Veto-Spieler innerhalb dieses sets kann nichts am Ergebnis der Entscheidung ändern und ist daher nicht weiter zu berücksichtigen (Tsebelis 2000: Appendix1).

²¹ Die Beteiligung ist in allen Ländern, mit Ausnahme Großbritanniens, konstitutionell festgeschrieben. Dort existieren zwar keine geschriebenen Verfassungsgrundsätze, die eine parlamentarische Beteiligung vorschreiben. Jedoch implizieren internationale Verträge - und gerade der Amsterdamer Vertrag - viele rechtliche und Budget-Änderungen, die letztendlich per Gesetz hätten beschlossen werden müssen. So entwickelte sich in der Realität ein informelles Recht zur direkten Ratifikation von Verträgen (Milner 1997: 73f).

²² Das Konzept des *divided government* entstammt der amerikanischen Regierungslehre und bezeichnet den Zustand der Inkongruenz zwischen der Parteiaffiliation des Präsidenten und der parteipolitischen Mehrheit im Kongress.

Spieler neben den Regierungsparteien zu identifizieren. Dies ist dann der Fall, wenn die Regierungsfractionen nicht über die notwendige Mehrheit verfügen, das Ratifikationskriterium in der Ersten Kammer ohne Unterstützung weiterer Parteien zu erfüllen. Zweitens sind die vorhandenen Zweiten Kammern zu überprüfen, inwieweit sie als tatsächliche Veto-Spieler betrachtet werden können. Anschließend wenden wir uns den weiteren potentiellen Veto-Spielern zu. Dies können das Wahlvolk bei Referenda, Staatsoberhäupter oder Verfassungsgerichte sein. Eine besondere Stellung nehmen die Staats- oder Verfassungsräte ein, deren Rolle wir abschließend analysieren. Wir können so für jedes Land eine spezifische Anzahl an individuellen und kollektiven Veto-Spielern ermitteln. Unter individuellen Akteuren subsumieren wir einerseits einzelne Amtsinhaber wie den Staatspräsidenten und andererseits die Parteien als korporative Akteure.²³ Kollektive Akteure sind die einzelnen Kammern des Parlaments, wenn sie nicht explizit in die individuellen Einheiten der Parteien partitioniert werden können. Ebenso fassen wir Verfassungsgerichte, Staatsräte und die Wahlbevölkerung als kollektive Akteure auf.

²³ Für unsere Analyse gehen wir davon aus, dass Parteien homogene, einheitliche Akteure sind, vgl. Fußnote 13.

Tabelle 1: Qua constitutione identifizierte potentielle Veto-Spieler

Land	Regierung zur Zeit der Ratifikation	Erste Kammer	Zweite Kammer	Verfassungsgericht	Staatsoberhaupt	Referendum	Staatsrat
Belgien	CVP, PSC, SP, PS	X	X		X (M)	X	Ja
Dänemark	SD, RV	X			X (M)	X	
Deutschland	CDU/CSU, FDP	X	X	X	X (P)		
Finnland	SDP, KOK, VAS, VIHR, RKP	X			X (P)	X	
Frankreich	PS, PC, V	X	X	X	X (P)	X	Ja
Griechenland	PASOK	X		X	X (P)	X	
Großbritannien	LAB	X	X		X (M)	X	
Irland	FF, PD	X	X	X	X (P)	X	
Italien	L'Ulivo	X	X	X	X (P)		
Luxemburg	CSV, LSAP	X			X (M)	X	Ja
Niederlande	PVDA, VVD, D'66	X	X		X (M)	X	Ja
Österreich	SPÖ, ÖVP	X	X	X	X (P)	X	
Portugal	PS	X		X	X (P)	X	
Schweden	SAP	X			X (M)	X	
Spanien	PP	X	X	X	X (M)	X	

X = qua constitutionem möglicher Veto-Spieler

M = Monarch P = Präsident

Abkürzungsverzeichnis der Parteien im Anhang 2

5.1. Erste Kammern und die erforderlichen Mehrheiten

Erfüllen die Regierungsfractionen das für die Ratifikation erforderliche Mehrheitskriterium, kommt die *absorption rule* zur Anwendung an, und die entsprechenden ersten Kammern bleiben dann unberücksichtigt. Die genauen Mehrheitskriterien und die Stärken der Regierung finden sich in Tabelle 2.

Tabelle 2: Mehrheitskriterien und Mandatsanteile der Regierungsfractionen zum Zeitpunkt der Ratifikation

Land	Mehrheitskriterium für die Ratifikation in beiden Kammern	Anteil der Mandate der Regierungsfractionen in % (1. Kammer)	Anteil der Mandate der Regierungsfractionen in % (2. Kammer)
Belgien	$>1/2$	54,7	54,9
Dänemark	$> 1/2 (\geq 5/6)^1$	39,1	--
Deutschland	$\geq 2/3$	50,7	23,2 ³
Finnland	$\geq 2/3$	72,0	--
Frankreich	$\geq 3/5^2$	54,1	35,5
Griechenland	$\geq 3/5$	54,0	--
Großbritannien	$>1/2$	63,4	n.b. ⁴
Irland	$>1/2$	48,8	55,0
Italien	$>1/2$	50,9	53,0
Luxemburg	$>2/3$	63,3	--
Niederlande	$>1/2$	64,7	58,7
Österreich	$\geq 2/3$	67,8	76,6
Portugal	$>1/2$	48,7	--
Schweden	$>3/4$	46,1	--
Spanien	$>1/2$	44,6	53,9

¹ Die 5/6-Mehrheit ist in Dänemark notwendig, um ein Referendum zu vermeiden

² Die 3/5 Mehrheit gilt für die Verfassungsänderung im gemeinsamen Nationalkongreß

³ Anteil der Stimmen der Bundesländer, die allein von der CDU bzw. CSU oder von einer CDU/FDP-Koalition regiert werden.

⁴ In Großbritannien wird im Oberhaus nicht nach Parteiaffiliation unterschieden.

Man kann den Inhalt von Tabelle 2 noch einmal verdichten. Hierzu unterscheiden wir zwischen Ländern, die für die Ratifizierung eine einfache Mehrheit und solchen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 zusammengefaßt. Zuerst betrachten wir die Länder mit einfachem Mehrheitskriterium. In Großbritannien, Italien, Belgien und den Niederlande verfügten die Regierungen über die notwendigen Mehrheiten und nur die Regierungsparteien sind als individuelle Veto-Spieler zu betrachten. In drei weiteren Ländern sind Minderheitsregierungen im Amt. In Portugal und Spanien muß die Regierung für die einfache Mehrheit Partner im Parlament suchen, womit die erste Kammer als kollektiver Veto-Spieler erhalten bleiben. In Irland gilt die Unterstützung durch Unabhän-

gige zwar als sicher, dennoch muß aufgrund unserer Definition das Parlament als kollektiver Veto-Spieler berücksichtigt bleiben.

Sind Verfassungsänderungen erforderlich, kann sich das zutreffende Mehrheitskriterium für die Ratifikation im Parlament erhöhen. Erforderlich waren Verfassungsänderungen in Österreich mit notwendiger 2/3 Mehrheit in beiden Kammern und in Frankreich mit notwendiger 3/5 Mehrheit im Nationalkongreß. In Österreich verfügt die Große Koalition über die 2/3 Mehrheit, womit das Parlament als Veto-Spieler 'absorbiert' wird. In Frankreich dagegen konnte die 3/5 Mehrheit nur mit Hilfe der Oppositionsparteien erreicht werden. Damit sind beide großen politischen Blöcke (RPR/UDF und Linke) als Veto-Spieler zu berücksichtigen. Vom Präsidenten nicht gewählt wurde die Option einer Verfassungsänderung per Referendum und anschließender Ratifikation mit einfacher Mehrheit. In diesem Falle wäre das Parlament als Veto-Spieler zu streichen gewesen (in Tabelle 3 mit eckigen Klammern [] versehen).

Tabelle 3: Mehrheitskriterium und Mehrheitsverhältnisse zum Ratifikationszeitpunkt

	Qualifizierte Mehrheit	Einfache Mehrheit
Regierung erfüllt das Mehrheitskriterium	Finnland (2/3) Österreich (2/3)	Belgien Großbritannien Italien Niederlande [Frankreich mit Referendum]
Regierung erfüllt das Mehrheitskriterium nicht	Deutschland (2/3) Frankreich (3/5) Griechenland (3/5) Luxemburg (2/3) Schweden (3/4) Dänemark (5/6)	Irland Portugal Spanien Dänemark mit Referendum

In anderen Mitgliedsländern war zwar keine Verfassungsänderung erforderlich, dennoch sind besondere qualifizierte Mehrheiten speziell für die Ratifikation europäischer Integrationsverträge vorgesehen. In Deutschland benötigte das Vertragsgesetz eine 2/3 Mehrheit in beiden Kammern. Diese konnte nicht ohne die SPD, die aufgrund ihrer Stärke von über 1/3 der Mandate im Bundestag über eine Sperrminorität verfügte, erreicht werden. Somit kann die SPD als zusätzlicher korporativer Veto-Spieler an Stelle des kollektiven Veto-Spielers Bundestag neben den Regierungsparteien identifiziert werden. In Luxemburg legte der Staatsrat eine notwendige 2/3 Mehrheit fest, so dass das Parlament

als kollektiver Veto-Spieler zur Ratifikation benötigt wurde. In Griechenland sind internationale Verträge mit einer 3/5 Mehrheit zu ratifizieren, wenn es zu Kompetenzübertragungen an Organe zwischenstaatlicher Organisationen kommt. Da dies für Amsterdam der Fall war, ist das Parlament neben der regierenden PASOK zu berücksichtigen. Gleiches gilt für Schweden, wo mindestens 3/4 der Abgeordneten einen internationalen Vertrag ratifizieren müssen, wenn damit Kompetenzübertragungen stattfinden. Demgegenüber war in Finnland das Erreichen der 2/3 Mehrheit durch die Regierungsfraktionen gewährleistet, die für die Ratifikation internationaler Verträge notwendig ist. Den Abschluß bildet Dänemark, das für Verträge, die nationale Rechte an supranationale Organisation übertragen, eine einfache Mehrheit im Parlament mit anschließenden Referendum oder eine 5/6 Mehrheit als Ratifikationserfordernis aufweist. In beiden Fällen ist das Parlament als kollektiver Veto-Spieler zu rechnen, da die Minderheitenregierung der Sozialdemokraten auf zusätzliche Stimmen angewiesen war.

5.2. Die Rolle der Zweiten Kammern

Im Folgenden ist zu prüfen, inwieweit die vorhandenen Zweiten Kammern tatsächlich als Veto-Spieler hinzuzuziehen sind. In der Literatur zu Zweiten Kammern gibt es unterschiedliche Versuche, diese zu klassifizieren. Schüttemeyer / Sturm (1992) unterscheiden zwischen verschiedenen Repräsentationstypen wie Ständekammern (Großbritannien) oder Korporationenkammern (Irland) und föderalen (Belgien, Deutschland, Österreich) und regionalen Kammern (Italien, Frankreich, Niederlande, Spanien). Tsebelis / Money (1997) geben als weiteres Kriterium das Auswahlverfahren der Mitglieder an und untersuchen, inwieweit diese direkt oder indirekt gewählt oder ernannt werden, oder ob es sich bei ihrer Mitgliedschaft um ein erbliches Privileg handelt.

Entscheidend für unsere Zwecke sind jedoch die Fragen nach der institutionell festgelegten Verteilung formaler Macht sowie der Kongruenz bzw. der Inkongruenz der beiden Parlamentskammern. Kongruenz sei definiert als wahlsystemisch induzierte kongruente parteipolitische Zusammensetzung der Kammern²⁴. Mehrheitskongruente Kammern seien solche Kammern, in denen die Regierungspartei(en) im Hinblick auf das jeweilige Ratifikationserfordernis in den einzelnen Kammern beide Male über ausreichende Sitzanteile verfügen.

Nur solche zweite Kammern werden berücksichtigt, die qua formaler Machtausstattung tatsächlich als Veto-Spieler auftreten können. Dies trifft laut Lijphart (1984: 99) auf die Länder mit symmetrischem Bikameralismus, nämlich Deutschland, Belgien, Italien und die Niederlande zu. Der aktuellere Beitrag von Tsebelis / Money (1997) ergänzt diese Kategorie noch um Spanien. Dagegen werden Frankreich, Großbritannien, Österreich und Irland als asymmetrisch eingestuft. Aufgrund des besonderen Verfah-

²⁴ Aufgrund des besonderen Gegenstandes der Ratifikation eines internationalen Vertrags gehen wir davon aus, daß es keine kammer-spezifischen Interessen gibt, wie sie Tsebelis / Money (1997: 53) explizit auch für kongruente Kammern postulieren.

rens bei Verfassungsänderungen (gemeinsamer Parlamentskongress) muss in Frankreich auch der Senat als potentieller Veto-Spieler betrachtet werden. Die Ratifikationsbestimmungen von Irland und Österreich geben dort den Zweiten Kammern ebenfalls formale Veto-Macht. Somit fällt lediglich das britische Oberhaus auf dieser ersten Stufe der *absortion rule* zum Opfer, da es im regulären legislativen Prozess der Ratifikation lediglich über ein suspensives Veto verfügt.

Tabelle 4: Zweite Kammern als Veto-Spieler

Keine Zweite Kammer	Zweite Kammern ohne formales Veto-Recht	Sitzkongruente zweite Kammern mit Veto-Recht	Mehrheitskongruente Zweite Kammern mit Veto-Recht	Zweite Kammern als tatsächliche Veto-Spieler
Dänemark Schweden Finnland Luxemburg Griechenland Portugal	Großbritannien	Italien Niederlande Belgien Irland Spanien	Deutschland Frankreich Österreich	

Als zweites Selektionskriterium kommt das Konzept der Kongruenz zur Anwendung. In keinem der Länder existiert eine absolute Kongruenz, doch sind die Mandatsverteilungen in Belgien, Italien und den Niederlanden in beiden Häusern sehr ähnlich. In Spanien verfügte die konservative Minderheitsregierung ebenso wie die irische Minderheitskoalition in der Zweiten Kammer sogar über die Mehrheit.

Somit bleiben als inkongruente Kammern mit formaler Macht Deutschland, Frankreich und Österreich als potenzielle Veto-Spieler übrig. Auf der letzten Stufe werden aber auch diese gestrichen, da keine zusätzlichen Parteien zur Erfüllung des Mehrheitskriteriums benötigt werden, die nicht schon als Veto-Spieler identifiziert sind. In Deutschland ist die SPD in beiden Kammern notwendiger Veto-Spieler für die 2/3 Mehrheit, während in Österreich die Große Koalition die erforderliche 2/3 Mehrheit in beiden Kammern innehat. Für die Verfassungsänderung werden zum Erreichen der 3/5 Mehrheit in Frankreich im Nationalkongress beide großen politischen Blöcke benötigt. Allein in Frankreich hätte der Senat einen Veto-Spieler konstituiert, wenn es zu einer Ratifikation mit einfacher Mehrheit nach einer Verfassungsänderung per Referendum gekommen wäre. Denn im Senat verfügte die Regierung über keine Mehrheit. Durch die Ratifikation in den Zweiten Kammern kommt also in keinem Land ein zusätzlicher Veto-Spieler hinzu!

5.3. Referenda als Ratifikationsinstrument

Abgehalten wurden Referenda nur in Dänemark und Irland. In Dänemark kann eine parlamentarische 5/6 Mehrheit das Referendum zwar verhindern, aber selbst dann kann vom Parlament noch ein Referendum beschlossen werden. Im zweiten Anlauf des Maastrichter Ratifikationsverfahren kam es letztendlich zu einer 5/6 Mehrheit, dennoch wurde mit derselben Mehrheit ein das Parlament bindendes Referendum per Gesetz beschlossen. Die Wahlbevölkerung ist in Dänemark somit bedingter Veto-Spieler, abhängig vom Scheitern des Parlaments an der 5/6 Mehrheit. In Irland dagegen ist das Volk echter Veto-Spieler, sobald eine Verfassungsänderung notwendig wird. Zwar wären auch in anderen Ländern Referenda möglich gewesen (vgl. Tabelle 5), doch die Macht, diese durchführen zu lassen liegt bei bestimmten institutionellen Akteuren. Diese müssen daher als Veto-Spieler begriffen werden, da sie ein Referendum nur dann initiieren würden, wenn dadurch ihre eigene Präferenz durchgesetzt werden kann. So tritt in Frankreich der Präsident hinzu, der über die Möglichkeit verfügt, internationale Verträge dem Volk zur Ratifikation vorzulegen. In Portugal, wo das Referendum am Verfassungsgericht scheiterte (vgl. Kapitel 4), liegt diese Möglichkeit beim Parlament, das schon aufgrund der Minderheitenregierung als Veto-Spieler agiert. In allen Ländern mit Ausnahme von Italien und Deutschland wären zwar Referenda möglich gewesen, durch die Kontrolle der Regierungen / Parlamente über die Initiative kommt in diesen Ländern die Wahlbevölkerung nicht als Veto-Spieler hinzu.

Tabelle 5: Möglichkeit für die Durchführung eines Referendum zum Amsterdamer Vertrag²⁵

Referendum stattgefunden	Referendum zu Amsterdam politisch möglich / diskutiert	Referenda zu außenpolitischen Angelegenheiten stattgefunden	Referendum konstitutionell möglich	Referendum konstitutionell nicht möglich
Irland Dänemark	Frankreich Portugal	Großbritannien (EG-Verbleib) Österreich (EU) Finland (EU) Spanien (NATO-Verbleib) Schweden (EU)	Niederlande (k) Belgien (k) Luxemburg (k) Griechenland (b) k: konsultativ b: bindend	Deutschland Italien

²⁵ Die Bedingungen für Referenda und die stattgefundenen Referenda sind entnommen aus Butler / Ranney (1994) und Esposito (1999).

5.4. Zusätzliche institutionelle Akteure: Die Bedeutung des Staatsoberhauptes, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Staatsräte

Für die Beantwortung der Frage, ob die Staatsoberhäupter als Veto-Spieler im gegebenen Fall hinzuzuziehen sind, ist zwischen Verfassungstext und –realität zu unterscheiden. Unterzeichner des internationalen Vertrages sind in der Regel immer die Staatsoberhäupter. Deren Entscheidungsspielräume sind dabei jedoch erheblich beschränkt. Lediglich der französische Präsident kann mittels eines Referendums oder der Drohung mit einem solchen in den Prozess direkt mit eingreifen. Seit den Verfassungsreformen Ende der 80er Jahre hat das Amt des finnischen Präsidenten erhebliche Kompetenz einbußen hinnehmen müssen. Ratifikationen internationaler Verträge bedürfen nun der Gesetzeszustimmung des Parlaments, das der finnische Präsident nicht ohne Zustimmung des Ministerpräsidenten auflösen kann. Er verfügt daher über kein direktes Druckmittel mehr. Beteiligt ist er aber weiterhin als Mitglied der Regierung (Staatsrat), wo er als Führer der Außenpolitik auftritt. Wir betrachten die Präsidenten als individuelle Veto-Spieler, deren Positionen sich durchaus von denen der Partei unterscheiden können. Sowohl die französische als auch die finnische Tradition des Präsidentenamtes sprechen für diese Interpretation. Das Kriterium der parteipolitischen Affiliation zur Anwendung der *absorption rule* kommt daher hier nicht zur Anwendung. Alle anderen Präsidenten oder Monarchen spielen im Ratifikationsprozess keine entscheidenden Rollen, da sie die Unterschrift unter ein vom Parlament bzw. vom Volk ratifizierten Vertrag nicht verweigern können. Sie sind somit nicht als Veto-Spieler im Ratifikationsspiel zu betrachten.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielt nur in wenigen Mitgliedsstaaten eine Rolle bei der Frage nach der Überprüfung der Rechtsgültigkeit internationaler Verträge. Eine gravierende Ausnahme stellte das Bundesverfassungsgericht bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrages dar. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist nur dann in die Ratifizierung involviert, wenn es angerufen wird. Da dies – wie beim Vertrag von Maastricht geschehen – auch per Verfassungsbeschwerde durch jeden Bürger möglich gewesen wäre, ist die Annahme eines 'selbständigen Tätigwerdens' des Verfassungsgerichtes gerechtfertigt (Hilf / Pache 1998). Unter dieser Annahme kann das Bundesverfassungsgericht als Veto-Spieler betrachtet werden. In Portugal trat das Verfassungsgericht zwar in Erscheinung, indem es die Formulierung der Frage des geplanten Referendum als nicht mit der in der Verfassung genannten Richtlinien übereinstimmend ablehnte. Gleichwohl betrachten wir es nicht als Veto-Spieler, da es an der Ratifikation selbst formal nicht beteiligt war und auch keinerlei Einfluss auf die Abwicklung des Ratifikationsverfahren hatte. Wir bezeichnen solche Akteure, die zwar nicht selbst über die Ratifikation entscheiden können, sondern allein die Struktur des Ratifikationsprozesses mitbestimmen können, als 'Spielstruktur-determinierende Veto-Punkte ohne eigene Abstimmungsbeteiligung' (SVOA). In den anderen Ländern tritt die (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit nicht als eigener Akteur hinzu, sondern bildet lediglich eine zusätzliche nationale Beschränkung für die nationale Position und die Lösungsmöglichkeit auf internationaler Ebene. Die Regierungen müssen bei der Ausarbeitung der Positionen mögliche

Probleme antizipieren, die sich aus der Frage nach der Kompatibilität des Vertrages mit der nationalen Verfassung ergeben. Ist für die Ratifizierung des Vertrages eine Verfassungsänderung notwendig, werden die Rahmenbedingungen, wie z.B. Mehrheitserfordernisse, geändert.

Auch die Macht der Staatsräte der Beneluxstaaten bzw. des Verfassungsrates Frankreichs liegt v.a. in der Interpretation der Verfassungsbedingungen begründet. Sie stellen ebenfalls SVOAs dar. So entschied der französische Verfassungsrat, dass eine Verfassungsänderung notwendig war und änderte somit den gesamten Ratifikationsablauf. Der belgische Staatsrat stufte den Vertrag als einen gemischten ein, der somit neben der Zustimmung durch die beiden Kammern des Parlaments auch die der regionalen und Sprachparlamente benötigte. Der luxemburgische Staatsrat hingegen entschied, dass keine Verfassungsänderung notwendig war. Als SVOAs haben diese Gremien vor allem Einfluß auf das herangezogene Mehrheitskriterium im Parlament, was eine leichtere oder erschwerte Ratifikation impliziert. Dennoch betrachten wir sie nicht als originäre Veto-Spieler, da die Entscheidung letztendlich bei den Parteien in den Parlamenten, bzw. beim Präsidenten oder der Wahlbevölkerung verbleibt.

5.5. Zusammenfassung

Mit den gesammelten Informationen können nun abschließend für jedes Land die Anzahl der tatsächlichen Veto-Spieler bestimmt werden. Dabei kann die Zahl der potentiellen Veto-Spieler aus Tabelle 1 mittels der *absorption rule* ermittelten tatsächlichen Anzahl für die Ratifikation des Amsterdamer Vertrages aus Tabelle 6, verglichen werden.

Um die Anzahl der tatsächlichen Veto-Spieler letztendlich zu bestimmen, benötigen wir die Aufschlüsselung des institutionellen Akteurs Regierung in Parteien. Wir folgen der Argumentation von Tsebelis, alle Regierungsparteien als Veto-Spieler zu betrachten (vgl. oben).²⁶ Zu den Regierungsparteien kann noch der Präsident oder das Verfassungsgericht als individueller Veto-Spieler treten. Die Parlamentskammern werden zunächst als kollektive Akteure betrachtet, die jedoch in mehrere korporative Spieler aufgeteilt werden können, wenn klar ist, welche Parteien aufgrund der Mehrheitserfordernisse für die Ratifikation benötigt werden. So war z.B. in Deutschland für eine 2/3 Mehrheit im Bundestag die Zustimmung der SPD unabdingbar. Die Unterscheidung in individuelle korporative und kollektive Veto-Spieler ist für die Größe der Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo notwendig. Denn diese Gewinnmenge gegenüber dem Status Quo – und damit die Chance der Überwindung desselben – wird größer, wenn es sich bei den Spielern um kollektive Akteure handelt. Dabei gilt, dass mit zunehmender Heterogenität eines kollektiven Akteurs dessen *yolk* anwächst, womit im zweidimensionalen Raum

²⁶ Wir lassen in unserem Artikel unberücksichtigt, welche tatsächliche Veto-Macht die beteiligten Parteien innehaben.

die Fläche der Gewinnmenge größer wird (Tsebelis 1995: 301). Wir konzipieren die Wahlbevölkerung bei Referenda ebenfalls als kollektiven Veto-Spieler.

In **Belgien** gestaltet es sich schwierig, die Anzahl der Veto-Spieler zu identifizieren. Wir zählen die aufgrund der Sprachlinien aufgespaltenen Parteien jeweils als eigene Akteure, so dass die Regierung aus vier individuellen Veto-Spielern besteht. Hinzu kommen als potenzielle kollektive Veto-Spieler die sechs Regional- bzw. Sprachenversammlungen. Da wir keine Informationen über deren Zusammensetzung haben, bleiben diese als kollektive Veto-Spieler erhalten. Eine Möglichkeit der Akteursreduktion ergibt sich, wenn wir postulieren, dass mit den beiden großen liberalen Parteien in allen Regional- und Sprachenversammlungen die Mehrheit für die Zustimmung gesichert ist, womit für Belgien sechs individuelle Veto-Spieler identifiziert wurden. In **Dänemark** existieren zwei verschiedene Möglichkeiten. Bei Erreichen der 5/6 Mehrheit gibt es nur drei Spieler (die zwei Regierungsparteien plus das Parlament als kollektiver Akteur), bei einem Nichterreichen kommt wie im Falle Amsterdams die Wahlbevölkerung als vierter, kollektiver Veto-Spieler hinzu. Für **Deutschland** gilt, dass aufgrund des 2/3 Erfordernisses in beiden Kammern neben CDU und FDP noch Bundestag und Bundesrat als Veto-Spieler gezählt werden müssen. Da aber ohne die SPD diese Mehrheit nicht erreicht werden konnte, reduziert sich die Anzahl der tatsächlichen Veto-Spieler auf die drei Parteien CDU, FDP und SPD. Zu diesen drei individuellen korporativen tritt mit dem Bundesverfassungsgericht ein vierter – in diesem Fall kollektiver - Veto-Spieler hinzu. In **Griechenland** tritt neben der Einparteienregierung aufgrund der 3/5 Mehrheit noch das Parlament hinzu, also ein individueller und ein kollektiver Veto-Spieler. In **Spanien** verfügt die konservative Einparteienregierung lediglich über eine Minderheit, so dass mit der ersten Kammer des Parlaments ein zweiter, kollektiver Veto-Spieler existiert. Da es jedoch keine Partei gibt, ohne die das Zustandekommen der Mehrheit nicht möglich wäre, ist der kollektive Akteur Parlament nicht in seine Parteibestandteile aufzubrechen. Da in **Frankreich** der Präsident über die Frage nach einem Referendum entscheidet, ist er zur Regierung aus drei Parteien als vierter individueller Veto-Spieler hinzuzuzählen. Die 3/5 Mehrheit im Nationalkongress kann nur mit Hilfe des bürgerlichen Blocks aus RPR und UDF erreicht werden. Dieser kann als ein kollektiver Spieler gesehen werden. Da in **Irland** die Regierung mit zwei Parteien auf Unabhängige angewiesen ist, kommt noch die erste Kammer als kollektiver Akteur und aufgrund des vorgeschriebenen Referendums das Volk als Vetospieler hinzu, was in der Summe zwei kollektive und zwei individuelle Spieler ergibt. In **Italien** gestaltet sich die Ermittlung der Veto-Spieler als schwierig, da die Zersplitterung der Parteienlandschaft weiter groß ist. So waren zum Zeitpunkt der Verhandlungen sechs Parteien an der Regierung beteiligt, die jedoch von weiteren drei Parteien fest unterstützt wurde, so daß es sich nach unserer strengen Zählweise um insgesamt neun individuelle Veto-Spieler handelt. Alternativ kann die Regierung als ein kollektiver Akteur aufgefaßt werden. In **Luxemburg** verfügt die Regierungskoalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten nicht über die erforderliche 2/3 Mehrheit, so dass zu den zwei individuellen korporativen Veto-Spielern noch das Parlament hinzukommt. In den **Niederlanden** bilden die Parteien der Regierung (Sozialdemokraten, Liberale und Demokraten 66) die einzigen drei Veto-Spieler. In **Österreich** liegt der Fall trotz der 2/3-Mehrheit klar: die große Koalition aus Sozialdemokraten und Christdemokraten verfügt in beiden Kammern über eine 2/3 Mehrheit, womit die Anzahl der Veto-Spieler bei zwei bleibt. **Portugals** Sozialisten bilden eine Minderheitenregierung, wes-

halb das Parlament als zweiter, kollektiver Veto-Spieler zu berücksichtigen ist. In **Finnland** verfügt die Regierung aus fünf Parteien zwar über die notwendige 2/3 Mehrheit im Parlament, womit dieser potentielle Veto-Spieler gestrichen werden kann. Hinzu kommt aber der Präsident, so dass die Gesamtzahl bei sechs individuellen Spielern liegt. **Schwedens** sozialdemokratische Minderheitenregierung benötigt für die Ratifikation das Parlament, so dass wir auf einen individuellen und einen kollektiven Veto-Spieler kommen. In **Großbritannien** haben wir das Problem, dass einerseits die Einparteienregierung mit ihrer Mehrheit alle Gesetze verabschieden kann, das Oberhaus mit seiner nicht parteipolitischen Zusammensetzung nicht auf Parteimehrheiten reduziert werden kann. Tsebelis (1995) selbst lehnt es ab, das Oberhaus im Rahmen von vergleichenden Analysen als Veto-Spieler zu berücksichtigen, da es lediglich über ein suspensives Veto von einem Jahr verfügt. Die Regierungspartei bleibt somit einziger Veto-Spieler.

Die Ergebnisse können wie folgt synoptisch zusammengefasst werden: In vier Ländern bilden die Parteien der Regierung die einzigen Veto-Spieler (GB, IT, NL, AUT), während in einem (FIN) noch zusätzlich der Staatspräsident hinzutritt. In fünf Ländern sind die ersten Kammern zu berücksichtigen (SP, SW, POR, LUX, GR). Zusätzlich zur ersten Kammer kommen in vier Ländern noch ein zusätzlicher Veto-Spieler hinzu: die wahlberechtigte Bevölkerung (DK und IRL), das Verfassungsgericht (D) bzw. der Präsident (F). Ein Sonderfall stellt Belgien mit seinen Regionalparlamenten dar. Alternativ können die Länder anhand der Variable der Spiel-definierenden Veto-Punkte unterschieden werden, wo B, F und LUX eine Klasse bilden.

Wir haben in unserer Analyse die tatsächlichen Veto-Spieler bei der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages identifiziert. Die tatsächliche Bedeutung der einzelnen Veto-Spieler liegt empirisch in ihrer Kongruenz zueinander und der Kohäsion der kollektiven Spieler begründet. Je höher die Kohäsion eines kollektiven Akteurs wird und umso kleiner der *yolk* wird, um so entscheidender wird die Kongruenz mit den anderen Veto-Spielern. So besteht in vielen Mitgliedsstaaten der EU im Parlament ein hoher Grundkonsens hinsichtlich der weiteren europäischen Integration und es sind bei der Ratifikation daher keine Probleme zu erwarten. Das Parlament könnte in diesem Fall als echter Veto-Spieler ‚absorbiert‘ werden. Mit zunehmender Kohäsion wird der Spielraum für die Regierungsparteien größer, die erforderliche Mehrheit zu gewinnen. Der Veto-Spieler Parlament erlangt damit für den Ratifikationsprozess eine größere Bedeutung. Diese Auswirkungen sind zukünftig mit empirischen Daten zu prüfen.

Tabelle 6: Tatsächliche Veto-Spieler bei der Ratifikation des Amsterdamer Vertrags

Land	Regierung zur Zeit der Ratifikation	Erste Kammer	Zweite Kammer	Verfassungsgericht	Staats oberhaupt	Wahl-bevöl-kerung	SVOA
Belgien	CVP, PSC, SP, PS		VLD, PRL ¹				X
Dänemark	SD	X				X	
Deutschland	CDU/CSU, FDP	SPD		X			
Finnland	SDP, KOK, VAS, VIHR, RKP				X		
Frankreich	PS, PC, V	RPR/UDF			X		X
Griechenland	PASOK	X					
Großbritannien	LAB						
Irland	FF, PD	X				X	
Italien	L'Ulivo ²						
Luxemburg	CSV, LSAP	X					X
Niederlande	PVDA, VVD, D'66						X
Österreich	SPÖ, ÖVP						
Portugal	PS	X					
Schweden	SAP	X					
Spanien	PP	X					

¹ Es handelt sich hier um die Sprachen- und Regionalparlamente

² Es handelt sich um ein Regierungsbündnis aus sechs Parteien, das fest von drei weiteren Parteien unterstützt wird

6. Zusammenfassung und Ausblick

Mittels der von uns vorgeschlagenen Konzeptualisierung haben wir versucht, die von Milner (1997) gemachten Aussagen über polyarchische Regierungsstrukturen zu präzisieren und anhand eines bestimmten Anwendungsbeispiels, nämlich der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages, zu konkretisieren. Dabei wurde die Komplexität der Verfahrensabläufe, die jeweils durch die zusätzlich zu berücksichtigenden aktuellen Macht- und Präferenzverteilungen erhöht wird, systematisch für jeden Mitgliedsstaat der EU dargestellt.

Auf der Grundlage der konstitutionell festgelegten Entscheidungssequenzen wurde das Set an potentiellen Veto-Spielern bestimmt. Als Ergebnis der Reduktion durch die *absorption rule* wurden die tatsächlichen Veto-Spieler identifiziert. Dies ermöglicht eine Klassifikation in Abhängigkeit von den beteiligten Akteuren. So existieren Mitgliedsstaaten, in denen allein die Regierung als Veto-Spieler auftritt. In einer weiteren Kategorie finden sich die Länder, in denen die Erste Kammer berücksichtigt werden mußte. Weitere Kategorien ergeben sich durch die jeweils zu berücksichtigenden Veto-Spieler wie Präsident, Verfassungsgericht oder wahlberechtigte Bevölkerung. In unserem Anwendungsfall der Ratifikation des Amsterdamer Vertrags verblieb aufgrund der entsprechenden Mandatsverteilungen erstaunlicherweise keine Zweite Kammer als Veto-Spieler. Es ist jedoch entscheidend, daß mit dem von uns gewählten Vorgehen die Ratifikation jeder neuerlichen europäischen Integrationsverhandlung neu zu konkretisieren ist. So können sich sowohl die Rahmenbedingungen durch 'Spielstruktur-determinierende Veto-Punkte ohne eigene Abstimmungsbeteiligung' als auch die Mandatsverhältnisse in den Parlamenten oder die Regierungszusammensetzungen verändern.

Auf dieser Grundlage können nun einerseits Rückschlüsse auf den von Milner (1997) so genannten, *amendment process* gezogen werden. Wir verstehen die Vorbereitung der Formulierung nationaler Verhandlungspositionen als einen solchen Prozess. Hiermit haben die Regierungen die Positionen der Veto-Spieler des Ratifikationsprozesses aufgrund der institutionellen Struktur und der exogen gegebenen Machtressourcen zu antizipieren. D.h. wir können in weiteren Schritten Annahmen darüber ableiten, welche Einflusschancen tatsächliche Veto-Spieler als rationale politische Akteure bei gegebenen Präferenzen aufgrund ihrer wie oben konzipierten Rolle im Ratifikationsprozess auf die Formulierung der nationalen Verhandlungsposition hatten.

Ein Forschungsdefizit stellt weiterhin das Fehlen einer systematischen Untersuchung von konkreten institutionellen Bedingungen für das Zutreffen der *Schelling-conjecture* bzw. der im Rahmen der Zweiebenenspiele entwickelten Hypothesen und deren empirische Überprüfung dar. Wir hoffen, mit dieser Studie eine Vorarbeit bereitzustellen, mittels derer entsprechende Hypothesen erarbeitet und getestet werden können. Zumindest sollte jedoch klargeworden sein, dass erst durch die Zusammenschau von

Präferenzverteilungen und der institutionell festgelegten Macht der Positionsformulierung und der Ratifizierung die Implikationen von intranationalen Restriktionen auf die Internationalen Verhandlungen bestimmt werden können.

Literatur

- BANKS, JEFFREY (1990): Monopoly Agenda Control with Asymmetric Information, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 105, S.445-464
- BEUTER, RITA (1994): Germany and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Laursen, Finn / Vanhoonacker, Sophie (Hg.): The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, S. 87-112
- BLACK, DUNCAN (1958): The Theory of Committees and Elections, New York: Cambridge Univ. Press
- BOGDANOR, VERNON (1994): Western Europe, in: Butler, David / Ranney, Austin (Hg.): Referendums around the World, London: Macmillan, S. 24-34
- BUTLER, DAVID / RANNEY, AUSTIN (1994) (Hg.): Referendums around the World, London: Macmillan
- CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC (1997), in: Constitutional law No.1/97: http://www.parlamento.pt/index_uk.htm
- DENZAU, ARTHUR / MACKAY, ROBERT (1983): Gatekeeping and Monopoly Power of Committees, in: American Journal of Political Science, Vol. 27, S.740-761
- ESPOSITO, FREDERIC (1999): Referendums sur l'Integration Européenne dans le Pays Membres de l'Union Europeenne, <http://c2d.unige.ch/c2d/international/UE-tab-e.html>
- GILLIGAN, THOMAS / KREHBIEL, KEITH (1987): Collective Decision-making and Standing Committees: an Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures, in: Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 3: S.287-335
- HALLER, HANS / HOLDEN, STEINAR (1997): Ratification Requirement and Bargaining Power, in: International Economic Review, Vol. 38, No. 4: S.825-853
- HAMMOND, THOMAS H. / PRINS, BRANDON C. (1999): The Impact of Domestic Institutions on International Negotiations: A Taxonomy of Results from a Complete-Information Spatial Model, Paper Presented at the APSA Annual Meeting in Atlanta 1999
- HENNING, CHRISTIAN / PAPP, FRANZ URBAN (1998): Policy Networks: More than a Metaphor? In: Journal of Theoretical Politics, Vol. 10, No. 4, S. 553-575
- HILF, MEINHARD / PACHE, ECKHARD (1998): Der Vertrag von Amsterdam, in: Neue Juristische Wochenschrift, Vol. 51, No. 11: S.705-776
- HRBEK, RUDOLF (1997) (Hg.): Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden – Baden: Nomos
- HUG, SIMON / KÖNIG, THOMAS (1999): Ratifying Amsterdam, Paper Presented at the APSA Annual Meeting in Atlanta 1999
- KAISER, ANDRE (1998): Vetopunkte einer Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zparl, S. 525-541

- KERAUDREN, PHILIPPE / DUBOIS, NICOLAS (1994): France and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Laursen, Finn / Vanhoonacker, Sophie (Hg.): The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, S. 147-180
- KIMMEL, ADOLF (1996⁴): Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, München: dtv
- KÖNIG, THOMAS / HUG, SIMON (2000): Ratifying Maastricht. Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts, in: European Union Politics, Vol. 1, No.1: S. 93-124
- LAURSEN, FINN / VANHOONACKER, SOPHIE (1994) (Hg.): The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
- LIJPHART, AREND (1984): Democracies, New Haven: Yale University Press
- MCDONAGH, BOBBY (1998): Original Sin in a Brave New World. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam, Dublin: Institute of European Affairs.
- MILNER, HELEN (1997): Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton: Princeton University Press
- MILNER, HELEN (1998): Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics, in: International Organization, Vol. 52, No.4: S.759-786
- MILNER, HELEN / ROSENDORF, PETER B. (1997): Democratic Politics and International Trade Negotiations, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, No. 1: S.117-146
- MORAVCSIK, ANDREW / NICOLAIDIS, KALYPSO (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No. 1: S.59-85
- PAULY, ALEXIS (1994): Luxemburg and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Laursen, Finn / Vanhoonacker, Sophie (Hg.): The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, S. 203-212
- PETERSEN, NICOLAJ (1998): The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam, Bonn: ZEI
- POLLACK, MARK A. (1999): Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam, EioP, Vol. 3, No.6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>
- PUTNAM, ROBERT O. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: International Organization, Vol. 36: S.427-460
- RAIFFA, HOWARD (1991): Introduction, in: Kremenyuk, Viktor (Hg.): International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues, San Francisco: Jossey-Bass, S. 5-21
- ROMER, THOMAS / ROSENTHAL, HOWARD (1978): Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: Public Choice, Vol. 33: S.27-43
- SCHARPF, FRITZ W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Boulder: Westview Press
- SHELLING, THOMAS C. (1960): The Strategy of Conflict, Cambridge: Harvard Univ. Press
- SCHNEIDER, GERALD (1994): Getting Closer at Different Speeds: Strategic Interaction in Widening European Integration, in: Allan, Pierre / Schmidt, Christian (Hg.): Game Theory and International Relations. Aldershot (UK), Brookfield, Vermont: Edward Elgar, S.125-155.
- SCHNEIDER, GERALD / WEITSMAN, PATRICIA A. (1996): The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests, in: Comparative Political Studies, Vol. 28, No. 4: S.582-607

- SCHÜTTEMEYER, SUZANNE S. / STURM, ROLAND (1992): Wozu zweite Kammern ?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 23: S. 517-536
- STEFFANI, WINFRIED (1991): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen: Leske + Budrich
- STOIBER, MICHAEL (1998): Existiert die Chance für ein europäisches Parteiensystem? Eine Analyse von Parteiwahrnehmungen, in: König, Thomas / Rieger, Elmar / Schmitt, Hermann (Hg.): Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen, Frankfurt a.M.: Campus, S. 245-265
- STOIBER MICHAEL / PAUL W. THURNER (2000): Interministerielle Koordination bei der Formulierung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996. MS. Mannheim: MZES.
- THURNER, PAUL W. (1997): Nationale öffentliche Meinungen und internationale Verhandlungssysteme. Die Regierungskonferenz 1996, in: Hrbek, Rudolf (Hg.): Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden: Nomos, S.187-201
- TSEBELIS, GEORGE (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, Vol. 25: S. 289-325
- TESEBELIS, GEORGE (2000): Veto Players and Institutional Analysis, in: Governance (forthcoming)
- TSEBELIS, GEORGE / MONEY, JEANETTE (1996): Bicameralism, Cambridge: Cambridge University Press

Anhang 1

Websites zur Suche der parlamentarischen Dokumente

Belgien

<http://www.senate.be/www/webdriver?Mlval=home>

http://www.lachambre.be/documents_parlementaires.html

Dänemark

<http://www.folketinget.dk/>

Deutschland

<http://dip.bundestag.de/>

Finnland

<http://www.eduskunta.fi/>

Frankreich

<http://www.assemblee-nationale.fr/2/2cra.htm>

http://www.senat.fr/leg/index_deu.html

Griechenland

<http://www.parliament.gr/en/today/uk/>

Großbritannien

<http://www.hmso.gov.uk/acts.htm>

<http://www.parliament.uk/parliament/services.htm>

Irland

<http://www.irlgov.ie/oireachtas/frame.htm>

Italien

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/home.htm>

<http://www.senato.it/att/ddl/home.htm>

Luxemburg

<http://www.chd.lu/chd/fr/menu/main.htm>

Niederlande

<http://www.parlement.nl/doc/index/hfdframe/indexv.htm>

<http://www.eerstekamer.nl/>

Österreich

<http://www.parlinkom.gv.at/>

Portugal

http://www.parlamento.pt/frames/uk_fr_actividade_parlamentar_index.htm

Schweden

http://www.riksdagen.se/debatt/Index_en.htm

Spanien

http://www.senado.es/index_i.html

<http://www.congreso.es/>

Anhang 2

Abkürzungsverzeichnis der nationalen Parteien

CD	Zentrumsdemokraten
CDS-PP	Volkspartei
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union / Christliche Soziale Union
CSV	Christlich-Soziale Volkspartei
CVP	Christliche Volkspartei
D '66	Demokraten 66
DF	Dänische Volkspartei
EL	Einheitsliste
FB	Flämischer Block
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Republikanische Partei
FN	Nationale Front
FP	Liberale Volkspartei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FrP	Fortschrittspartei
KD	Christdemokratische Sammlungspartei
KF	Konservative Volkspartei
KOK	Sammlungspartei
KrF	Christliche Volkspartei
LAB	Labour
LN	Liga Nord
LSAP	Luxemburger Sozialistische Arbeiterpartei
L'Ulivo	„Olivenbaum“ – Linksbündnis
M	Moderate Sammlungspartei
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PASOK	Sozialistische Partei
PC	Kommunistische Partei
PC (GB)	Plaid Cymru – Walisische Nationalpartei
PD	Fortschrittliche Demokraten
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PP	Volkspartei
PS (B)	Partei der Sozialisten
PS (F)	Sozialistische Partei
PS (P)	Sozialistische Partei
PSC	Christliche Volkspartei der Frankophonen Wallonien und Brüssel
PVDA	Arbeitspartei
RKP	Schwedische Volkspartei

RPR	Gaullisten
RV	Radikale Venstre
SAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei
SD	Sozialdemokratische Partei Dänemarks
SDP	Sozialdemokratische Partei
SF	Sozialistische Volkspartei
SNP	Schottische Nationalpartei
SP	Sozialistische Partei
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UU	Ulster Unionists
V	Grüne
V (DK)	Liberale Partei
VAS	Linksbund
VIHR	Grüne
VU	Volkunion
VVD	Vereinigung für Freiheit und Demokratie

Anhang 3: Ratification of the Treaty of Amsterdam

Quelle: Europäisches Parlament, <http://www.europa.eu.int/abc/obj/amst/en/index.htm>

Member States	Procedure	Date of Parliamentary adoption	Deposit of instrument.	Date of next elections
Belgium	Parliamentary (Federal+Communities and Regions)	Adopted by Senate (4 June), Chamber (17 June), Cté française. (13 July), Région Wallone (15 July), Cté germ.(30 November 1998) Flemish Region (15 December) & Brussels Region (5 February 1999)	Deposit of instrument of ratification on 19 February 1999.	13 June 1999
Denmark	Parliamentary and Referendum (28 May)	Adopted by Parliament on 7 May. Referendum approved (55.1% - 44.9%).	Deposit of instrument of ratification, 24 June 1998.	March 2002
Germany	Parliamentary	Adopted by the Bundestag on 5 March and by the Bundesrat on 27 March 1998.	Deposit of instrument of ratification on 7 May 1998.	September 2002
Greece	Parliamentary	Adopted by the Parliament, 17 February 99	Deposit of the instrument of ratification, 23 March 1999.	September 2000
Spain	Parliamentary	Adopted by the Chamber of Deputies, 8 October and by Senate, 24 November 1998.	Deposit of instrument on 5 January 1999.	March 2000
France	Parliamentary	Revision of Constitution, 18 January 1999 Treaty adopted by the Assembly, 4 March and the Senate, 16 March 1999.	Deposit of instrument of ratification 30 March 1999.	February/March 2002
Ireland	Parliamentary and Referendum (22 May)	Referendum approved (61.27%). Treaty adopted by Seanad, 18 June, Dail 25 June 98.	Deposit of instrument of ratification on 30 July 1998.	June 2002
Italy	Parliamentary	Chamber of Deputies adopted the bill on 25 March followed by the Senate on 3 June 98.	Deposit of instrument of ratification on 24 July 1998.	March 2001
Luxembourg	Parliamentary	Adoption by the Parliament, 9 July 1998.	Deposit on 4 September 98.	June 1999
Netherlands	Parliamentary	Tweede Kamer adopted Treaty, 5 November; Eerste Kamer adopted on 22 December 1998.	Deposit of instrument on 31 December 1998.	May 2002
Austria	Parliamentary	Special constitutional law, amended Constitution & Treaty adopted on 9 July 98.	Deposit of instrument of ratification on 21 July 1998.	Before end of 1999
Portugal	Parliamentary	Referendum cancelled. Adopted by the Parliament on 6 January 1999.	Deposit of instrument of ratification, 19 March 1999	October 1999
Finland	Parliamentary	Treaty adopted by the Parliament on 15 June 1998.	Deposit of instrument of ratification on 15 July 1998.	March 1999
Sweden	Parliamentary	Adopted by the Parliament on 29 April 1998.	Deposit of instrument of ratification, 15 May 1998.	September 2002
United Kingdom	Parliamentary	Adopted by the House of Commons on 19 January and the House of Lords on 11 June.	Deposit of Instrument of ratification on 15 June 1998.	Before 31 May 2002

Entry into force of the Treaty, 1 May 1999