

## Wenn zwei sich streiten, freut sich der Dritte?

Divided government im dynamischen Mehrebenensystem der EU

*Dieser Aufsatz untersucht die Bedeutung von domestic politics im dynamischen Mehrebenensystem der Europäischen Union. Welche Auswirkungen haben innenpolitische Variablen wie Parteipolitik, aber auch Institutionen, für das europäische Regieren? Die Frage wird im vorliegenden Beitrag an Hand der französischen Kohabitation überprüft: Wie beeinflusst die Kohabitation die Formulierung französischer Verhandlungspositionen und wie wirkt sich dies auf die europäischen Entscheidungsprozesse aus? In einer vergleichenden Fallstudienanalyse werden im empirischen Teil des Beitrages die Vorhersagen der Veto-Spieler-Theorie mit denen alternativer exekutiver Entscheidungsmodelle ex post facto überprüft. In den untersuchten Fällen setzen sich im Zusammenspiel zwischen Staatspräsident und Premierminister systematisch die restriktiveren, d. h. die näher am integrationspolitischen Status quo befindlichen, Verhandlungspositionen durch. Die Kohabitation führt damit im Vergleich zum unified government im Schnitt zu einer Schrumpfung der französischen acceptance sets. In einer Zwei-Ebenen-Perspektive reduziert dies die Möglichkeiten internationaler Kooperation bzw. der europäischen Integration. Das unterstreicht, dass domestic politics-Variablen verstärkt in die Modelle zur europäischen Entscheidungsfindung integriert werden sollten.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Wie kann die europäische Integration erklärt werden? Wie kommen die Ergebnisse einer bestimmten Regierungskonferenz zustande? Warum sind manche Politikbereiche in der EU vergemeinschaftet, während andere in der Zuständigkeit der Nationalstaaten verbleiben? Diese für die Europäische Integrationsforschung typischen Fragen weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie eine Y-zentrierte Perspektive einnehmen, d. h. also, dass sie auf die Erklärung einer bestimmten abhängigen Variablen zielen (vgl. Ganghof 2005). Angesichts des Reifegrades, den die Europafor schung mittlerweile erreicht hat, wird demgegenüber in diesem Artikel eine Wendung zu einer X-zentrierten Perspektive auf die Interaktion im Europäischen Mehrebenensystem vorgeschlagen. Es wird hier die Frage nach der Bedeutung von *domestic politics* für das Regieren in der Europäischen Union (EU) behandelt. Spielt *domestic politics* in der EU eine Rolle oder sind die europäischen Staaten als einheit-

---

1 Ich danke Frank Schimmelfennig, Michael Stoiber und Guido Schweltnus sowie den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern und der Redaktion der ZIB für wertvolle Hinweise und Kommentare zu diesem Aufsatz. Dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) und dem Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) sei für die Finanzierung der dem Beitrag zu Grunde liegenden Untersuchung herzlich gedankt.

liche Akteure auf der europäischen Ebene zu konzeptualisieren? Obwohl die Notwendigkeit der Verzahnung der verschiedenen Ebenen im Europäischen Mehrebenensystem immer wieder betont wird (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 103), liegen bisher kaum empirisch-analytische Untersuchungen dazu vor, wie sich innenpolitische Faktoren wie Parteipolitik und Institutionen auf das europäische Regieren auswirken.

Die vorliegende Untersuchung analysiert die Bedeutung von *domestic politics* anhand des Falles der französischen Kohabitation. Die Kohabitation erscheint als ein geeigneter Fall zum Test des *domestic politics*-Ansatzes. Das französische Regierungssystem verfügt über eine gespaltene Exekutive, d. h. dass eine Gewaltenschränkung institutionell vorgezeichnet ist. Das Parteiensystem wird zudem traditionellerweise durch Bipolarität, also dem Vorliegen zweier klar voneinander abzugrenzender Lager, charakterisiert. Welche Effekte hat nun das französische *divided government* auf die Formulierung der französischen Europapolitik? Während sich zahlreiche Beiträge der bisherigen Koalitionsforschung vor allem mit Fragen der Regierungsstabilität befassen, zielt die vorliegende Fragestellung auf den Output des politischen Prozesses und bezieht sich damit explizit auf die Handlungs- bzw. *policy*-Dimension.

Der hier gewählte rational-institutionalistische Ansatz und seine Bedeutung für die Entscheidungsanalyse wird – gerade auch im Vergleich zu den europäischen Integrationstheorien – in jüngster Zeit immer wieder hervorgehoben (siehe Thomson und Hosli 2006: 9-11). In einer solchen Perspektive muss die Europäische Union theoretisch und methodisch nicht anders als herkömmliche politische Systeme analysiert werden. In der vorliegenden Untersuchung wird gezeigt, dass sich die europapolitischen Entscheidungsprozesse zwischen dem französischen *unified* und *divided government* unterscheiden. Die Analyse ausgewählter Fallstudien dreier Kohabitationsphasen (1986 bis 1988, 1993 bis 1995, 1997 bis 2002) macht deutlich, dass sich während der Kohabitation systematisch die restriktiveren Verhandlungspositionen innerhalb der gespaltenen französischen Exekutive im Europäischen Rat durchsetzen. Durch die Kohabitation erhöht sich die Anzahl der an einer Entscheidung beteiligten Veto-Spieler (vgl. Tsebelis 2002). Dadurch schrumpfen auf einer europäischen Ebene die französischen *acceptance sets* (Crombez 1996: 203), d. h. also die Menge der für Paris interessanten Verhandlungslösungen. Nach dem später ausführlicher erläuterten ersten Schelling-Theorem reduziert dies die Möglichkeiten der Integration (siehe Schelling 1960: 28). Innenpolitische Faktoren – in diesem Fall Parteien und Institutionen – wirken also auch auf das europapolitische Handeln der Staaten und damit auf die Chancen internationaler Kooperation. Die Befunde werden allerdings dadurch eingeschränkt, dass eine gewisse Übereinstimmung der Präferenzen zwischen den an der Entscheidungsfindung beteiligten Akteuren festgestellt werden konnte. Die sich daraus ergebenden Einschränkungen werden mit der Frage nach der Generalisierbarkeit der Befunde abschließend diskutiert.

## 2. Does domestic politics matter?

Die Frage der angemessenen Analyseebene beschäftigt die Disziplin der Internationalen Beziehungen seit Jahrzehnten (siehe Singer 1961). Bei der Analyse internationaler Politik können zwei Ansätze voneinander abgegrenzt werden: während der Neorealismus annimmt, dass systemische Faktoren der internationalen Ebene das Verhalten von als einheitliche Akteure konzeptualisierten und um Macht ringenden Staaten bestimmt (siehe Waltz 1979), führt der *domestic politics*- oder »second image« (Waltz 1965: 125) -Ansatz die Außenpolitik der Staaten auf innenpolitische Variablen zurück (siehe Rosenau 1969). Für Neorealisten verfolgen die Staaten ein sich aus geostrategischen Variablen ergebendes, mehr oder weniger klar umrissenes »nationales Interesse«, beim *domestic politics*-Ansatz gehen die auf der internationalen Ebene vertretenen Positionen aus komplexen Koordinationsprozessen einer Vielzahl gesellschaftlicher, administrativer und gouvernementaler Akteure hervor. Das »nationale Interesse« ist nicht *ex ante* vorgegeben, weshalb nach diesem Ansatz die nationale Ebene in die internationale Entscheidungs- und Verhandlungsanalyse miteinbezogen werden muss (siehe Allison 1971; Allison/Halperin 1972: 57; Snyder/Diesing 1977: 348).

Die Veröffentlichung von Putnams (1988) Artikel über die Zwei-Ebenen-Spiele hat zu einer Systematisierung der Grundannahmen des *domestic politics*-Ansatzes beigetragen.<sup>2</sup> Seither sind verstärkt innenpolitische Variablen wie Institutionen aber auch Parteipolitik in die Analyse internationaler Politik miteinbezogen worden. In Anlehnung an Schelling (1960: 28) betrachtet die Literatur die Interaktion zwischen der nationalen und der internationalen Verhandlungsebene in zweierlei Richtungen (siehe Putnam 1988: 437-438): welche Wirkungen haben innenpolitische Restriktionen auf die Möglichkeiten internationaler Kooperation und wie verändern sie die Verhandlungsmacht von Staaten oder auch einzelnen staatlichen Akteuren auf der internationalen Ebene? Dieser Aufsatz wird sich weitestgehend auf die Analyse der Möglichkeiten internationaler Kooperation vor dem Hintergrund von *domestic politics* beschränken.

Welche Wirkungen werden den *domestic politics* in der Literatur zugeschrieben? Helen Milner (1997) kann als Referenzautorin für die neuere Literatur zu den Mehrebenenwirkungen von *domestic politics* angeführt werden. Für Milner »domestic politics matters because the state is not a unitary actor« und »any change in policies [...] has domestic distributional and electoral consequences« (Milner 1997: 16). In ihrer Untersuchung der Auswirkungen des amerikanischen *divided government* auf das außenpolitische Handeln der USA findet sie, dass *divided government* die Chancen internationaler Kooperation erheblich einschränkt: »Domestic politics reduces the possibility of cooperation, even below the level that realists expect. [...] Factors that induce increased polyarchy, such as divided government, further decrease the

---

2 Siehe Evans et al. (1993); Mayer (1992); Iida (1993); Mo (1995); Zangl (1995); Pahre/Papayouanou (1997); Milner (1997); Schultz (2001); Stoiber (2003); Thurner/Pappi (2006).

chances of cooperation [...]« (Milner 1997: 98). Mittlerweile wird die Bedeutung von *domestic politics* zwar allgemein anerkannt (vgl. Legro/Moravcsik 1999), allerdings bleiben die genauen Bedingungen, wie sich *divided government* bzw. *domestic politics* auf internationale Kooperation auswirken, empirisch nach wie vor unterbelichtet (vgl. auch Pahre 2001: 138; Schultz 2001: 4).

Obwohl die EU-Forschung eine längere Tradition der Beschäftigung mit *domestic politics* besitzt (vgl. Bulmer 1983: 352), sind die Verzahnungsprozesse im dynamischen Mehrebenen-System der EU bisher kaum systematisch analysiert worden – Ausnahmen bestätigen die Regel.<sup>3</sup> Die derzeit wohl dominierende Integrationstheorie, der liberale Intergouvernementalismus (siehe Moravcsik 1993, 1998), bezieht in der Debatte zwischen den Neorealisten und den Anhängern des *domestic politics*-Ansatzes in gewisser Weise eine Mittelposition. Auf der internationalen Ebene werden die EU-Mitgliedsländer als einheitliche Akteure konzeptualisiert (vgl. Schimmelfennig 2004: 77), allerdings erfolgt die nationale Präferenzbildung sektorspezifisch und gruppenbasiert. Konkret betont Moravcsik (1993: 481) die Bedeutung nationaler »social groups«, deren Präferenzen sich jedoch auch aus den internationalen Interdependenzen ergeben. Die Regierungen bleiben dabei bei Moravcsik Agenten dieser Interessengruppen. Er verzichtet also darauf, genuin innenpolitische Faktoren wie Parteien oder Institutionen in seinen Erklärungsansatz zu integrieren (vgl. Caporaso 1999: 162). Genau hier setzt der vorliegende Beitrag an.

Nach Merton (1966) müssen »theories of the middle range« zu ihrer Überprüfung auf beobachtbare Sachverhalte »herunter gebrochen« werden. Dazu wird nachfolgend die *blackbox* der exekutiven Entscheidungsfindung geöffnet. Wenn gezeigt werden kann, dass die Kohabitation bei der Formulierung der französischen Europapolitik zu strukturellen Unterschieden im Vergleich zum *unified government* führt, unterstreicht dies die Relevanz von *domestic politics* auch im dynamischen Mehrebenensystem der EU.

### 3. *Does cohabitation matter?*

Im Sinne X-zentrierter Forschung (Ganghof 2005) kann über einen systematischen empirischen Vergleich zwischen dem *unified* und dem *divided government* die Auswirkung institutioneller und politischer Strukturmerkmale auf die Formulierung europapolitischer Verhandlungspositionen überprüft werden. Wird auf dieser Handlungsebene eine Veränderung zwischen den beiden Exekutiv-Konstellationen festgestellt, so bestätigt dies die Relevanz des *domestic politics*-Ansatzes bei der Analyse europäischen Regierens.

Die Kohabitation wird hier als ein *divided government à la française* betrachtet (siehe Gschwend/Leuffen 2005: 692). In einem engeren Sinne bezeichnet *divided government* eine parteipolitische Differenz zwischen dem US-Präsidenten und der

---

3 Siehe z. B. Kassim et al. (2000); Stoiber (2003); Thurner et al. (2003); Parsons (2003); Thomson et al. (2006).

Mehrheit in zumindest einer der beiden Kammern im amerikanischen Kongress (siehe Helms 1999). In einem weiteren Sinne benennt es allgemein partei- bzw. lagerpolitische Differenzen zwischen unterschiedlichen Organen gewaltenver-schränkender Systeme (siehe Elgie 2001: 7).<sup>4</sup> So formuliert Milner die Hypothese, dass ihre Befunde auch im französischen Fall Gültigkeit haben sollten: »Thus one would anticipate that the French should have had more trouble cooperating in any issue area in 1986-88 and 1993-95, when their government was divided, than in 1989-93« (Milner 1997: 251). Was genau versteht man jedoch unter einer Kohabitation? Die Fünfte Französische Republik besitzt eine doppelköpfige Exekutive. Seit der Verfassungsrevision von 1962 wird der Staatspräsident direkt vom Volk gewählt, der Premierminister (PM) hingegen wird nach Art. 8 der Verfassung vom Staatspräsidenten ernannt. Bei der Auswahl des PM berücksichtigt der Staatspräsident die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung – kann diese doch nach Art. 49 der Regierung das Vertrauen entziehen. Steht nun die Mehrheit der Abgeordneten in einer partei- bzw. lagerpolitischen Opposition zum Staatspräsidenten, kommt es zu einer gespaltenen Exekutive oder Kohabitation (siehe Massot 1997: 16). Bisher kam es in der Fünften Republik zu drei Kohabitationen: von 1986 bis 1988 zwischen Präsident François Mitterrand und der Regierung Jacques Chirac, von 1993 bis 1995 zwischen Präsident François Mitterrand und der Regierung Edouard Balladur und von 1997 bis 2002 zwischen Präsident Jacques Chirac und der Regierung der *gauche plurielle* unter PM Lionel Jospin. In der restlichen Zeit waren die Parlamentsmehrheit und die Präsidentschaft den gleichen Parteilagern zugeordnet. Für diese Phasen wird hier von einem *unified government* gesprochen.

Im Sinne des rationalen Institutionalismus können zwei Bedingungen für eine *policy*-Wirkung von *divided government* angeführt werden: zum einen hängen mögliche Wirkungen von den Entscheidungsregeln ab – entscheidet nur eine Seite, so ist kaum eine strukturelle Auswirkung auf die »system production« (Mayhew 1991: 35), also den Output des politischen Prozesses, zu erwarten –, zum anderen müssen sich die Präferenzen der Akteure unterscheiden (vgl. Milner 1998: 774; Plott 1991). Es stellt sich nun die Frage, inwieweit diese Bedingungen bei der Formulierung der französischen europapolitischen Verhandlungspositionen gegeben sind. Was die Präferenzen anbelangt, so finden sich unterschiedliche Einschätzungen in der Literatur. Während lange Zeit ein »permissive consensus« (Lindberg/Scheingold 1970) in Bezug auf die Europapolitik angenommen wurde, wird in jüngster Zeit die Rolle von Parteien in der EU zunehmend diskutiert. Während z. B. Jung (1999: 140), Marks et al. (2002), Hooghe et al. (2004) und Manow et al. (2006) Indizien für eine Politisierung der Europapolitik präsentieren, gehen Hix und Lord (1997: 29-30) von einer grundlegenden Übereinstimmung zwischen den zentralen politischen Lagern aus. In der vorliegenden Untersuchung werden Präferenz-Differenzen zwischen den Kohabitations-Akteuren empirisch erhoben.

---

4 Darüber hinaus haben einzelne Autoren auf die Ähnlichkeiten des amerikanischen *divided government* mit europäischen Koalitionsregierungen hingewiesen (siehe etwa Sundquist 1988; Laver/Shepsle 1991).

Die zweite Bedingung betrifft das Entscheidungsverfahren. In Einklang mit einer doppeldeutigen Verfassungsordnung (vgl. Elgie 1993: 11) bleibt auch die Literatur in dieser Frage unbestimmt. Die meisten Autoren stimmen darin überein, dass der Einfluss des Staatspräsidenten im Bereich der *low politics* beschränkt ist – ihm fehlen schlicht die Ressourcen, um sich intensiv mit dem gesamten EU-Entscheidungsprozess zu befassen.<sup>5</sup> Anders ist es jedoch bei den *high politics*, die auf Ebene des Europäischen Rates zur Verhandlung gelangen. Einige Autoren halten den Staatspräsidenten auch in der Kohabitation für den dominierenden Akteur im Sinne einer »*domaine réservé*« (Massot 1997: 103; Kessler 1999: 208-209; Cohendet 1993: 227).<sup>6</sup> Nach dieser Hypothese macht die Kohabitation keinen Unterschied, schließlich wird der französische Staatspräsident auch im *unified government* allgemein als dominierender Akteur angesehen. Andere Autoren – insbesondere Carcassonne (1997) ist zu erwähnen – gehen im Bereich der Europapolitik hingegen von einem Übergewicht des PM und der Regierung aus. Für eine dritte Gruppe stellt die Europapolitik eine »*domaine partagé*«, also einen geteilten Herrschaftsbereich, dar, in der es zu einer Zusammenarbeit bzw. »*cogestion*« kommt (Lequesne 1993: 156f; Duhamel 1989: 9; Cohen 2000: 57). Leider bleiben die meisten dieser Beiträge unbestimmt hinsichtlich der spezifischen Koordinations- bzw. Entscheidungsmechanismen. Da nun die Wirkungen der Kohabitation neben den Präferenzen der entscheidungsrelevanten Akteure von den Entscheidungsprozessen abhängen, müssen diese im Folgenden empirisch bestimmt werden. Dabei wird angenommen, dass die nationalen *acceptance sets* die Möglichkeiten internationaler Kooperation bzw. im europäischen Kontext von Integration begrenzen (vgl. Schelling 1960: 28; Putnam 1988: 437-438; Milner 1997: 98). Generell gilt die Hypothese: je kleiner die nationalen *acceptance sets*, desto geringer sind die Chancen internationaler Kooperation.

#### 4. Die europapolitischen Entscheidungsprozesse in der Kohabitation

Zur Beantwortung der Frage, wie die französischen europapolitischen Verhandlungspositionen in der Kohabitation im Bereich der *high politics* zu Stande kommen, werden im Folgenden verschiedene Entscheidungen aus den drei Kohabitationen miteinander verglichen. Es werden dazu zunächst ein paar einfache Entscheidungsmodelle erstellt, die dann einer empirischen Überprüfung unterzogen werden. Nach

- 
- 5 Es wird hier angenommen, dass beide Seiten der gespaltenen Exekutive danach streben, möglichst viele ihrer Präferenzen in *policies* umzusetzen. Ob diese *policy*-Orientierung »echt« ist, oder ob sie instrumentell im Sinne eine Maximierung von Wählerstimmen (Downs 1957) motiviert ist, ist für die folgende Analyse irrelevant (siehe hierzu etwa Laver/Shepsle 1996: 8; Strom/Müller 1999: 10).
- 6 Die »*domaine réservé*« als die traditionelle Dominanz des Staatspräsidenten in der Außen- und Verteidigungspolitik entbehrt einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Der Begriff geht auf Jacques Chaban-Delmas zurück, der auf dem Parteikongress der *Union pour la Nouvelle République* (U.N.R.) in Bordeaux im November 1959 von einem »*secteur présidentiel*« sprach, der unter anderem die Außenpolitik, die Verteidigung und die Algerienfrage beinhaltete (siehe Cohendet 1993: 217; Kessler 1999: 23).

der Bestimmung der Entscheidungspraxis in der Kohabitation wird diese mit jener im *unified government* verglichen.<sup>7</sup> Für das *unified government* wird dabei in Anlehnung an die Sekundärliteratur eine Dominanz des Staatspräsidenten angenommen. Wenn ein systematischer Unterschied zwischen den beiden Konstellationen festgestellt wird, spricht dies dafür, innenpolitische Variablen wie das *divided government* auch in der Analyse von Europapolitik stärker zu berücksichtigen.

Allgemein gilt: wenn Akteure Einfluss auf eine Entscheidung nehmen wollen, müssen sie ihre Ressourcen einsetzen. Betrachtet man nun die Ressourcenverteilung zwischen dem französischen Staatspräsidenten und dem PM, so lässt sich zunächst kein eindeutiges Übergewicht einer der beiden Seiten erkennen. Während der Staatspräsident über eine leichte institutionelle Dominanz verfügt – u. a. sei auf Art. 5 und 52 der Verfassung verwiesen, daneben leitet der durch seine Direktwahl über eine hohe Legitimität verfügende Staatspräsident traditionellerweise die französische Delegation im Europäischen Rat – kann der PM in stärkerem Maße auf materielle Ressourcen zurückgreifen;<sup>8</sup> z. B. steht er der Verwaltung vor, was seinen Zugang zu den entscheidungsrelevanten Informationen gewährleistet. Zudem stützt er sich auf die Mehrheit in der Nationalversammlung, was seine Position in Hinblick auf die Ratifikation und die Umsetzung europäischer Beschlüsse begünstigt. Der Staatspräsident ist zur Beschaffung der entscheidungsrelevanten Informationen auf die Zusammenarbeit der Regierung angewiesen, allerdings verfügt er auch über informelle Kontakte in die Ministerien und kann zusätzlich von transnationalen Netzwerken profitieren – man denke z. B. an die enge Bindung zwischen Präsident Mitterrand und dem deutschen Kanzleramt.

Je nach Gewichtung der unterschiedlichen Ressourcen lassen sich verschiedene Entscheidungsmodelle ableiten.<sup>9</sup> Folgende eindimensionale Entscheidungsmodelle sollen hier getestet werden (Tsebelis 2002; Dunleavy/Rhodes 1990; Laver/Shepsle 1994):

- (1) ein Veto-Spieler-Modell »VPM 1«, in dem der PM als Agenda-Setzer auftritt;
- (2) ein Veto-Spieler-Modell »VPM 2«, bei dem der Agenda-Setzer über seine restriktive Verhandlungsposition definiert wird;
- (3) ein Élysée-Modell, das von einer Dominanz des Staatspräsidenten ausgeht;
- (4) ein Matignon-Modell, das von einer Dominanz des Regierungschefs ausgeht;
- (5) ein Minister-Modell, das von einer Dominanz der Ressortminister ausgeht;
- (6) ein Kompromiss-Modell, bei dem es zu Kompromissen zwischen dem Staatspräsidenten und dem PM kommt;

---

7 Daher liegt hier kein »selection bias« vor, denn in der Analyse werden sowohl das *unified* als auch das *divided government* berücksichtigt. Allein die Datenerhebung variiert zwischen den beiden Ausprägungen der unabhängigen Variablen. Dieses Verfahren ermöglicht eine gründlichere Untersuchung der bis dato vernachlässigten Kohabitationsphasen (siehe auch King et al. 1994: 137, 146; Gerring 2004: 347).

8 Allerdings bestärken auch Art. 20 und 21 der Verfassung den PM in seinen außenpolitischen Ambitionen.

9 Der Einfluss von Interessengruppen wird hier als vorgelagert betrachtet. Die Präferenzen der politischen Akteure stehen im Moment ihrer Interaktion fest.

(7) ein Zuständigkeits-Modell, das bei Regierungskonferenzen eine Dominanz des Staatspräsidenten und ansonsten eine Dominanz des PM erwartet.

(1) Bereits Tsebelis (2000: 449) diskutiert die Anwendung des Veto-Spieler-Ansatzes auf die Kohabitation, allerdings beschränkt er seine Ausführungen auf die Verabschiedung von Verordnungen, den sogenannten *ordonnances*. Gemäß der Veto-Spieler-Theorie führt ein Übergang vom *unified* zum *divided government* zu einer Zunahme von Veto-Spielern, also Akteuren, deren Zustimmung für eine politische Entscheidung notwendig ist. Während der PM im *unified government* keinen nennenswerten Einfluss auf die europapolitischen *high politics* nimmt – technisch gesprochen ist er unter der Annahme übereinstimmender Präferenzen absorbiert (vgl. Tsebelis 2000: 449, 2002: 26-27) – tritt er in der Kohabitation als zusätzlicher Veto-Spieler an die Seite des im *unified government* dominierenden Präsidenten.<sup>10</sup> Eine Zunahme von Veto-Spielern führt nach Tsebelis (2002: 25) in Abhängigkeit der Präferenzen der Akteure zu *win sets*, die entweder schrumpfen oder aber gleich groß bleiben.<sup>11</sup> Dies wiederum erhöht die Politikstabilität.

Nun sind *win sets* ein theoretisches Konzept, das nicht direkt zu beobachten ist, wohl aber die Verhandlungspositionen der Akteure und deren Verhandlungsergebnisse.<sup>12</sup> Die Veto-Spieler-Theorie ist eine präferenzbasierte institutionalistische Entscheidungstheorie, die jedoch erst mit Hilfe weiterer Zusatzannahmen präzisere Vorhersagen generiert. Neben den üblichen Annahmen rationaler Entscheidungsmodelle (vgl. Hinich/Munger 1997), muss insbesondere noch ein Agenda-Setzer benannt werden (vgl. Romer/Rosenthal 1978). Im Folgenden werden zwei Veto-Spieler-Modelle, die sich in Bezug auf den Agenda-Setzer unterscheiden, eingeführt.

Nach dem ersten hier untersuchten Veto-Spieler-Modell, VPM 1, fungiert der PM, der als Einheit zusammen mit der Regierung konzeptualisiert wird, als Agenda-Setzer. Aufgrund ihrer personellen Ausstattung und ihres Zugriffs auf die Verwaltung erarbeitet die Regierung einen Entwurf, der dann dem Staatspräsidenten vorgelegt wird. Dieser hat daraufhin die Möglichkeit, den Vorschlag zu akzeptieren oder aber ihn abzulehnen. Als Entscheidungsregel gilt Einstimmigkeit.<sup>13</sup> Dabei antizipiert der PM – unter der Annahme vollständiger Information – welchen Punkt der Präsident

10 Informelle Vetos können von der Veto-Spieler-Theorie berücksichtigt werden (Tsebelis 2002: 81; Immergut 1992: 3; Kaiser 1998: 538).

11 Der technische Begriff des *win set* geht auf Kenneth Shepsle und Barry Weingast (1987) zurück und beschreibt in einem räumlichen Politikmodell die Menge aller Abstimmungsergebnisse, die als Alternativen zum Status quo die Zustimmung aller entscheidungsrelevanten Akteure finden können.

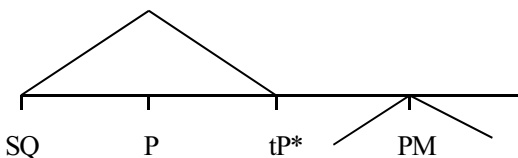
12 In der empirischen Untersuchung wird eine Übereinstimmung von Positionen und Präferenzen angenommen, da diese in der empirischen Untersuchung kaum voneinander zu trennen sind (vgl. Thomson et al. 2006; Stokman/Thomson 2004: 8; Bueno de Mesquita 2004: 129).

13 Die Idealpunkte, aber auch die verschiedenen Entscheidungsalternativen werden in der Veto-Spieler-Theorie in einem euklidischen Raum angeordnet. Dabei bildet der integrationspolitische Status quo den einen – ein Rückschritt hinter den Status quo wurde im Untersuchungszeitraum von keinem Akteur verfolgt –, das hypothetische Integrationsmaximum den anderen Endpunkt (vgl. dazu auch Hörl et al. 2005; Pappi/Henning 2003: 290).

gerade noch zu akzeptieren bereit ist und schlägt eine Verhandlungsposition vor, die unter dieser Restriktion möglichst nahe an seinem Idealpunkt liegt. Dementsprechend wird der PM seinen eigenen Idealpunkt vorschlagen, wenn dieser näher am Referenzpunkt liegt als der Idealpunkt des Staatspräsidenten. Per definitionem stellt dieser Vorschlag den Staatspräsidenten besser als der Status quo und er wird ihm daher zustimmen. Liegt der Idealpunkt des Staatspräsidenten hingegen näher am Referenzpunkt als der Idealpunkt des PM, so hängt die Vorhersage des Modells von der genauen Lage des Idealpunktes des PM ab. Befindet sich der Idealpunkt des PM noch innerhalb des *acceptance sets* des Präsidenten, kann der PM diesen Idealpunkt durchsetzen. Befindet sich der Idealpunkt des PM jedoch außerhalb des *acceptance sets* des Präsidenten, wird der PM einen Punkt wählen, der den Staatspräsidenten mindestens genauso gut stellt wie der Status quo. Dieser Punkt wird durch die Indifferenzkurve des Staatspräsidenten bestimmt.

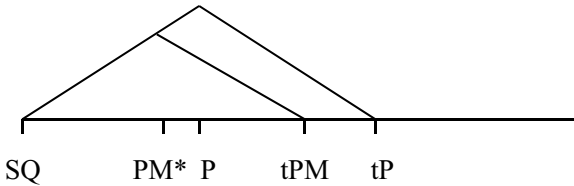
In den folgenden Abbildungen werden sogenannte Zelt-Nutzenfunktionen verwendet (vgl. Cameron 2000: 88-89). Der Idealpunkt des Präsidenten wird mit »P«, der Idealpunkt des PM wird mit »PM« bezeichnet. Der Punkt »tP« liegt auf der Indifferenzkurve des Staatspräsidenten und begrenzt sein *acceptance set*, »tPM« gilt analog für den PM (liegt in Abbildung 1 außerhalb des Bildrandes). Die Gleichgewichtslösung ist jeweils mit dem Symbol »\*« gekennzeichnet. Im vorliegenden ersten Beispiel fällt sie mit tP zusammen. Da der Präsident über eine Veto-Macht verfügt, wählt der PM als Agenda-Setzer genau den Punkt, der den Staatspräsidenten mindestens so gut stellt wie der Status quo (SQ). Wenn also der Staatspräsident eine restriktivere – also eine näher am SQ befindliche – Position als der PM einnimmt und die Distanz dieser Position zum Status quo kleiner ist als die Distanz zwischen den beiden Idealpunkten der beiden Akteure, sagt das VPM 1 als Gleichgewichtspunkt den auf der Indifferenzkurve des Staatspräsidenten liegenden Punkt tP voraus.

Abbildung 1: VPM 1 mit restriktivem Staatspräsidenten



Ist die Differenz zwischen den Idealpunkten der beiden Akteure jedoch kleiner als die Distanz zwischen dem Idealpunkt des Staatspräsidenten und dem Status quo, kann der PM seinen Idealpunkt durchsetzen, da dieser dann immer noch im gemeinsamen *win set* liegt. Der Idealpunkt des PM kann sich darüber hinaus auch dann durchsetzen, wenn er zwischen dem Status quo und dem Idealpunkt des Staatspräsidenten liegt, der PM also die restriktivere Position einnimmt (siehe Abbildung 2).

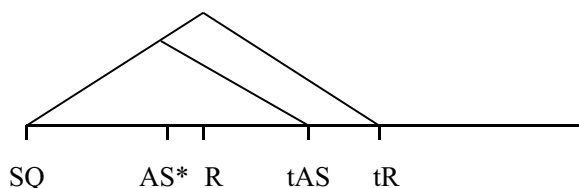
Abbildung 2: VPM 1 mit restriktivem PM



Die Abbildungen 1 und 2 illustrieren eine Positionsverschiebung im Vergleich zum *unified government*. Im *unified government* hätten die französischen Verhandlungspositionen dem Idealpunkt des Präsidenten entsprochen. Während sich die Verhandlungspositionen nach diesem Modell bei einem restriktiveren PM dem Status quo annähern, überrascht der Befund für den gegenteiligen Fall: Nach dem VPM 1 kann sich unter bestimmten Bedingungen sogar eine integrativere Position als im *unified government* durchsetzen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass das französische *acceptance set* auch in diesem Falle gleich groß bleibt.

(2) Als zweites Modell wird hier eine bereits von Milner (1997: 76-77) verwendete und von Linhart (2005) formalisierte Version eines einfachen *Agenda-Setter-take-it-or-leave-it*-Verhandlungsspiels betrachtet (Romer/Rosenthal 1978; Cameron 2000: 94). Auch hier gilt das Prinzip der Einstimmigkeit. Im Gegensatz zum vorhergehenden Modell wird bei diesem Veto-Spieler-Modell der Agenda-Setter (»AS«) jedoch nicht im Vorhinein institutionell, d. h. als PM oder als Präsident, sondern über seine Verhandlungsmacht bestimmt. Diese wiederum ergibt sich aus der Lage der Idealpunkte zum Status quo (vgl. Raiffa 1982): Nach Vorgabe dieses Modells VPM 2 handelt der Spieler mit der restriktivsten Verhandlungsposition als Agenda-Setter. Formal ergibt sich die Definition des Agenda-Setzers aus der Lösung eines Minimierungsproblems. Dadurch, dass sich der Spieler mit der restriktivsten Verhandlungsposition als Agenda-Setter etablieren kann, setzt er in diesem Modell auch immer seinen Idealpunkt als Gleichgewichtslösung durch. Sein Vorschlag kann von den anderen Akteuren entweder angenommen oder aber abgelehnt werden. In einem *single-shot game*, d.h. einem Spiel mit einmaligen Spielzügen, stellt der Idealpunkt des restriktiven Agenda-Setzers die anderen nutzenmaximierenden Akteure noch besser als der Status quo, weshalb sie dem Vorschlag des Agenda-Setzers zustimmen. Daher setzt sich der Akteur mit der »kleinsten« Verhandlungsposition durch (vgl. Abbildung 3). Solange sich beide Akteure auf der gleichen Seite des Status quo befinden, wird die ratifizierende, d. h. die zustimmungspflichtige, Instanz (»R«) dem Vorschlag des Agenda-Setzers zustimmen.

Abbildung 3: Gleichgewichtslösung nach dem VPM 2



Das VPM 2 weist gegenüber dem VPM 1 den Vorteil einer leichteren Operationalisierbarkeit auf. Seine Hypothesen sind verhältnismäßig einfach empirisch zu überprüfen, da die Indifferenzkurven der Akteure nicht bestimmt werden müssen. Daher kann das Modell auch auf ordinal skalierte Variablen angewendet werden. Seine Vorhersage ist darüber hinaus sehr prononciert: Die Verhandlungspositionen, die sich aus diesem Modell ergeben, sind stärker als die des VPM 1 am Status quo orientiert. Nach der Vorhersage des VPM 2 bleiben die französischen *acceptance sets* bei einem Übergang vom *divided* zum *unified government* maximal gleich groß oder aber sie schrumpfen.

(3) Während die beiden Veto-Spieler-Modelle eine gewisse Komplexität aufweisen, ist die Vorhersage des Élysée- bzw. Präsidenten-Modells vergleichsweise einfach: Nach diesem Modell setzt der Präsident seinen Idealpunkt immer gegen den PM durch, unabhängig von der Präferenzkonstellation und der Lage des Status quo. Das Élysée-Modell kann auf die Verfassungspraxis der Fünften Republik und eine damit verbundene dominierende Rolle des Staatspräsidenten im Sinne einer *domaine réservé* zurückgeführt werden. In Übereinstimmung mit der Sekundärliteratur wird hier angenommen, dass die Entscheidungsfindung im *unified government* dem Élysée-Modell entspricht.

(4) Das Matignon-Modell, benannt nach dem Pariser Sitz des Premierministers, entspricht in seinem Aufbau dem Élysée-Modell, nimmt aber im Gegensatz dazu eine dominierende Rolle des Regierungschefs an. Nach dem Matignon-Modell »erobert« der PM in der Kohabitation auch die *domaine réservé*, sodass es auch im Bereich der Europapolitik zu einer »alternation« (Duverger 1980: 186) kommt. Dem Staatspräsidenten bleibt nach dieser Lesart eine rein repräsentative Funktion: Nach der spöttischen Einschätzung Raymond Barres reduziert sich seine Zuständigkeit darauf, »die Chrysanthen einzuweihen« (vgl. Chevallier/Conac 1991: 925). Im Europäischen Rat vertritt er als Agent die Positionen des PM.

(5) In Anlehnung an das Élysée- und das Matignon-Modell prognostiziert das Minister-Modell eine Dominanz der zuständigen Ressort-Minister bzw. der jeweiligen Ministerien. Unabhängig von den Idealpunkten des Staatspräsidenten und des PM setzt sich in dieser Lesart ein jeweils dominierendes Ministerium durch. Das Ministerium verfügt über das notwendige Wissen zur Durchsetzung seiner Interessen. Das Minister-Modell wird vor allem mit Michael Laver und Kenneth Shepsle (1990) verbunden, doch auch Robert Elgie (1993: 177) bestätigt die Vorhersagen dieses Modells in einigen seiner Fallstudien zu französischen exekutiven Entscheidungsprozessen.

(6) Das Kompromiss-Modell kann einem »shared government« zugerechnet werden, bei dem sowohl der Staatspräsident als auch der PM beteiligt sind. Das Kompromiss-Modell erwartet Kompromiss-Lösungen – wohlgerneht »issue by issue« und nicht zwischen unterschiedlichen Verhandlungsgegenständen. Die vom Kompromiss-Modell prognostizierten »middle-of-the-road« Verhandlungspositionen sind je nach Vorgabe »kleiner«, d. h. näher am Status quo, oder aber »größer«, d. h. weiter vom Status quo entfernt als beim *unified government*, für das ja ein dominierender Präsident entsprechend dem Élysée-Modell angenommen worden war. Bei einem im Vergleich zum PM integrationsfreudigeren Präsidenten führt eine Kohabitation zu einer »Verkleinerung«, bei einem integrations skeptischeren Präsidenten ist hingegen eine »Vergrößerung« der möglichen Verhandlungslösungen zu erwarten. Im Gegensatz zu den Veto-Spieler-Modellen spielt dabei der Agenda-Setzer keine Rolle. Die Vorhersagen des Kompromiss-Modells entsprechen dem in der *divided government* Literatur vorgebrachten »balancing« Argument, wenn auch nicht über verschiedene *policies* hinweg (vgl. Fiorina 1992; Alesina/Rosenthal 1995).

(7) Nach dem Modell der geteilten Zuständigkeiten kommt es zu einer stärker ausdifferenzierten institutionellen Gliederung. Die Zuständigkeit bestimmt sich über die Nähe zur traditionellen *domaine réservé* bzw. zur Innenpolitik. Gegenstände mit eindeutigem innenpolitischem Bezug fallen danach dem PM zu, Gegenstände, die klar der klassischen Außenpolitik zugeordnet werden können (z. B. Fragen zur nationalen Souveränität), werden vor dem Hintergrund des Art. 5 der Verfassung vom Präsidenten entschieden. Die Zuteilung der Verhandlungsgegenstände erfolgt in diesem Modell also entscheidungsspezifisch (vgl. auch Peterson/Bomberg 1999). Im Folgenden wird der innenpolitische Bezug dadurch operationalisiert, dass zwischen Regierungskonferenzen und Nicht-Regierungskonferenzen unterschieden wird. In Regierungskonferenzen werden im politischen System der EU Änderungen der Verträge, also des primären Gemeinschaftsrechts, verabschiedet. Dementsprechend ist bei den konstitutionellen Fragen von Regierungskonferenzen ein Übergewicht des Staatspräsidenten zu erwarten. Ansonsten sollte der Regierungschef im Bereich der Europapolitik dominieren. Die Vorhersagekraft des letzten hier vorgestellten Modells ist nur durch eine Varianzkontrolle über mehrere Fallstudien zu ermitteln. Die Vorhersagen des Modells entsprechen dem Élysée-Modell für die Regierungskonferenzen und dem Matignon-Modell für die Entscheidungen, die außerhalb von Regierungskonferenzen liegen.

Die unterschiedlichen Modelle generieren in Abhängigkeit der Präferenzen der Akteure unterschiedliche Vorhersagen. Sie werden im Folgenden an Hand ausgewählter Fallstudien ex post facto überprüft. Dabei werden sowohl prozedurale Komponenten – die Fallstudien wurden im Sinne einer *Prozessanalyse* analysiert (vgl. George/Bennett 2005) – als auch die Ergebnisse der Koordinationsprozesse berücksichtigt. Die Analyse beruht auf einer Auswertung von Primär- und Sekundärquellen. Neben einer detaillierten Zeitungsanalyse führte der Verfasser zur Prozess-Rekonstruktion und zur Erhebung der Präferenzen 35 teilstrukturierte Interviews mit französischen Entscheidungsträgern durch. Daneben konnte er in Privatarchive Einblicke auch in interne Exekutivdokumente nehmen. Die unterschiedlichen Quel-

len wurden im Sinne einer Triangulation validiert. Der qualitative Ansatz hat den Vorteil, dass die Entscheidungsmechanismen aufgedeckt werden können. Zudem kann über ein gründliches Quellenstudium die Qualität der Daten erhöht werden.

## 5. Europapolitische Entscheidungen – die Fallstudien

Die hier untersuchten Fälle wurden aus allen drei Kohabitationen ausgewählt. Sie decken unterschiedliche Politikfelder und Reichweiten ab. Sie enthalten Verhandlungsgegenstände, die als kontrovers identifiziert worden sind, denn erst das Vorliegen von Präferenzdifferenzen gestattet eine aussagekräftige Überprüfung der Modellhypothesen (vgl. Thomson et al. 2006; Stokman/Thomson 2004: 10). Folgende Fälle wurden analysiert: zur ersten Kohabitation wurden neben den Budgetverhandlungen zum Delors-I-Paket, die Verhandlungen zum Zweiten Forschungsrahmenprogramm und zum European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (ERASMUS-)Programm untersucht. Die Verhandlungen zum Delors-I-Paket konnten im Februar 1988 auf dem Europäischen Rat von Brüssel unter deutscher Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. Innerhalb der französischen Exekutive war dabei insbesondere die Erhöhung der Strukturfonds umstritten. Während der Staatspräsident eine Verdoppelung dieser Mittel befürwortete, orientierte sich die Regierung am Status quo. Auch beim Forschungsrahmenprogramm und bei ERASMUS standen strittige Finanzierungsfragen im Vordergrund. Zur zweiten Kohabitation wurden die Neuverhandlung des *Blair House*-Abkommens im Rahmen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und die Entscheidungsprozesse um das Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« analysiert. Im Herbst 1992 – also noch während der linken Minderheitsregierung von PM Pierre Bérégovoy – einigten sich die europäischen und amerikanischen Unterhändler in Washington auf das sogenannte *Blair House*-Abkommen. Dieses sah im Rahmen der GATT-Verhandlungen eine substantielle Reduktion agrarpolitischer Stützungsmaßnahmen vor.<sup>14</sup> Das Abkommen von *Blair House* wurde von der rechten Opposition während des Wahlkampfes kritisiert und PM Balladur verlangte nach dem Regierungswechsel eine Neuverhandlung des Dossiers. Die Verhandlungen zum Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« erstreckten sich von Herbst 1993 bis über das Ende der zweiten Kohabitation hinaus. Die Kommission entwarf in diesem Weißbuch u. a. ein infrastrukturpolitisches Programm, wobei solche Gegenstände traditionell Reflexe auf der Links-rechts-Skala auslösen (vgl. Marks et al. 2002; Hooghe et al. 2004). Auch die Finanzierung dieses Programms gestaltete sich als problematisch. Zur dritten Kohabitation wurden die Regierungskonferenzen (RK) von Amsterdam und Nizza und die Verhandlungen zur Agenda 2000 untersucht. Im Zentrum der Regierungskonferenzen stand die Reform

---

14 Dieser Fall hat insofern mit dem Untersuchungsgegenstand »Europapolitik« zu tun, als dass die Außenhandelspolitik vergemeinschaftet ist und die Europäische Kommission die formale Verhandlungsführung auf der internationaler Ebene innehat (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 154).

der Europäischen Union vor allem vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Osterweiterung. Der Gipfel von Amsterdam fand im Juni 1997 wenige Wochen nach dem Regierungswechsel statt. Neben der eigentlichen Regierungskonferenz kam es dabei innerhalb der französischen Exekutive auch zu Kontroversen über den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Beim Vertrag von Nizza kam es zwischen dem Staatspräsidenten und Teilen der Regierung zu Differenzen in der entscheidenden Frage der Stimmgewichtung im Rat. Bei der zwischen 1998 und 1999 intensiv verhandelten Agenda 2000 kam es innerhalb der französischen Exekutive zu Differenzen über eine mögliche Agrarreform. Während Teile des linken Lagers eine Reformierung der Gemeinsamen Agrarpolitik für unumgänglich hielten, orientierte sich der Élysée weitestgehend am Status quo. Dies gilt vor allem für die Debatte über die Einführung einer Kofinanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Dieser unter anderem von der rot-grünen deutschen Bundesregierung unterstützte Vorschlag sah vor, dass die Mitgliedsstaaten nur 75% ihrer vorfinanzierten Ausgaben für die Einkommensbeihilfen und die Agrarstrukturförderung zurückerstattet bekommen sollten.

Tabelle 1: Fallauswahl

Kohabitation I	Kohabitation II	Kohabitation III
1986 - 88	1993 - 95	1997 - 2002
1. Delors-I-Paket 2. Zweites Forschungsrahmenprogramm 3. Erasmus	1. <i>Blair House</i> 2. Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung«	1. Amsterdam RK 2. Agenda 2000 3. Nizza RK

Die Fälle decken also die drei Kohabitationen als auch unterschiedliche Politikfelder und Entscheidungsbereiche ab. Es stellt sich nun die Frage, wie die gesplattene französische Exekutive entscheidet.

## 6. Die Ergebnisse

Die Analyse der Fälle bringt kein einheitliches Bild in dem Sinne hervor, dass sich eine der beiden Seiten über alle Fälle hinweg durchsetzt.<sup>15</sup> Entgegen zahlreichen Darstellungen, die die Rolle von Staatspräsident Mitterrand in der Europapolitik hervorheben, macht die detaillierte Prozess-Analyse deutlich, dass PM Chirac in der ersten Kohabitation die zentralen finanzpolitischen Entscheidungen dominierte. Die offiziellen Verhandlungspositionen wurden vom PM festgelegt und er bestimmte auch die französische Verhandlungsstrategie. Zwar deckten sich die internationalen

<sup>15</sup> Eine ausführlichere Darstellung der Fallstudien mit weiteren Quellenangaben findet sich bei Leuffen (2005).

Verhandlungsergebnisse ziemlich genau mit Mitterrands ursprünglichen Positionen, allerdings ist diese Entwicklung auf die internationale Verhandlungsentwicklung zurückzuführen. Erst nachdem der PM die Finanzierung seiner Agrarpolitik gewährleistet wusste, war er auch zu Zugeständnissen im Bereich der Strukturfonds bereit. Damit ist diese Bereitschaft nicht auf den Druck bzw. den Einfluss des Staatspräsidenten zurückzuführen. Wohlgermerkt untersucht diese Analyse zunächst einmal die Definition der französischen Verhandlungspositionen und liefert damit noch keine Vorhersage der europäischen Verhandlungsergebnisse. Ein ähnliches Muster wiederholte sich auch im Falle des Forschungsrahmenprogramms und bei dem ERASMUS-Dossier. Erneut bestimmte die Regierung Chirac die französischen Verhandlungspositionen – auch wenn die späteren internationalen Verhandlungsergebnisse eher den Vorstellungen Mitterrands entsprachen. Die späteren Zugeständnisse der Regierung können nicht primär auf den Einfluss des Staatspräsidenten zurückgeführt werden. Die französischen Positionen für das Forschungsrahmenprogramm wurden ursprünglich in einem *Comité interministériel* am 25. November 1986 unter der Leitung des PM festgelegt (vgl. Devaquet 1988: 196). Die Regierung vertrat eine strengere Ausgabenpolitik als der Staatspräsident. Die Frage ist aber, warum die Regierung im Verlauf der Verhandlungen ihre ursprünglichen Positionen aufgab. Sowohl in Bezug auf das Forschungsrahmenprogramm als auch beim ERASMUS-Dossier kann die angespannte innenpolitische Situation in Folge der Pariser Studentenunruhen vom Herbst 1986 für den Stimmungswechsel der Regierung verantwortlich gemacht werden. Auf Druck der öffentlichen Meinung – nach dem Tod eines protestierenden Studenten verschärfte sich im Dezember 1986 die innenpolitische Lage<sup>16</sup> – zeigte sich die Regierung auch auf europäischer Ebene im Forschungs- und Bildungsbereich zu einer Ausgabenerhöhung bereit. Die prozedurale Dominanz des PM manifestiert sich in diesen Fällen übrigens auch bei den Europäischen Ratssitzungen (vgl. Favier/Martin-Roland 1991: 55; Védrine 1996: 399). Bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs überließ Staatspräsident Mitterrand PM Chirac die Verhandlungsführung.

In der zweiten Kohabitation lässt sich ebenfalls eine Dominanz des PM bzw. der Regierung feststellen. Der schon stark krankheitsgeschwächte Mitterrand – eine weitere Kandidatur kam für Mitterrand zu jenem Zeitpunkt nicht mehr in Frage – fügte sich weitestgehend den Vorstellungen der Regierung. Wenn die Regierung das im Weißbuch angelegte infrastrukturpolitische Paket der Kommission akzeptierte – sie unterscheidet sich damit von den konservativen Regierungen Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland, die eher mit Zurückhaltung auf die Vorschläge der Kommission reagierten –, kann dies erneut nicht primär auf den Einfluss des Staatspräsidenten zurückgeführt werden. Zwar war dieser in der Tat ein Anhänger der Vorschläge von Kommissionspräsident Jacques Delors, allerdings gab der redistributive Charakter des Maßnahmenpaketes den Ausschlag für die Positionierung der Regierung. Bereits im Herbst 1993 – also noch vor der Einsetzung der Christophersen- und der Bangemann-Expertengruppen durch den Europäischen Rat

---

16 Le Monde, 10.12.1986.

von Brüssel – zeichnete sich ab, dass Frankreich stark von einer Förderung der Transeuropäischen Netze (TEN) profitieren konnte. Insbesondere erwartete die französische Regierung eine europäische Unterstützung bei der Finanzierung weiterer *trains à grande vitesse* (TGV), also Hochgeschwindigkeitszugs-Verbindungen.<sup>17</sup> Dass hier erneut die Regierung die Zügel in der Hand behielt, lässt sich auch daran ablesen, dass Frankreich verhalten auf den Vorschlag einer außerbudgetären Anleihe der Kommission reagierte. Hier schwenkte der Staatspräsident auf die Position der Regierung ein.

Bei der Neuverhandlung des *Blair House*-Abkommens zog sich Staatspräsident Mitterrand fast vollständig aus den internationalen Verhandlungen zurück. Zahlreiche Quellen belegen, dass die Regierung die prozedurale Dominanz bei dieser Frage einnahm. Das rechte Lager hatte sich bereits im Wahlkampf stark für die Neuverhandlung des *Blair House*-Paketes ausgesprochen und die Regierung Bérégovoy damit unter Druck gesetzt.<sup>18</sup> Bereits im Herbst und Winter 1992/1993 war es daher zu einer Annäherung der beiden Lager gekommen. In Einklang mit der französischen öffentlichen Meinung stand der Staatspräsident den Forderungen der Regierung Balladur nach einer Neuverhandlung nicht ablehnend gegenüber: warum sollte er sich Forderungen nach einem stärkerem Schutz französischer Landwirte widersetzen? Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die internationalen Verhandlungen ohne den Regierungswechsel einem weniger starken Druck von der französischen Seite ausgesetzt gewesen wären. Dass sich ironischerweise schließlich die Sozialisten der Ratifikation des GATT-Abkommens widersetzen,<sup>19</sup> ist vor allem durch ihren Verlust der Regierungsverantwortung zu erklären.

Ein von den ersten beiden Kohabitationen abweichendes Muster zeigt sich demgegenüber in der dritten Kohabitation. Während das institutionelle Paket der Amsterdamer Regierungskonferenz kaum Differenzen hervorrief – da sich die neue Regierung erst seit Kurzem im Amte befand, war ihr Handlungsspielraum eingeschränkt – und der Staatspräsident in Amsterdam die Verhandlungen um die Regierungskonferenz leitete – und das obwohl die Verhandlungsdelegation fast vollständig ausgewechselt wurde –, erreichte die Regierung eine Neuverhandlung des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes. Zwar rückte sie im Laufe der Verhandlungen von ihren ursprünglichen Veto-Plänen ab – zuvor hatte die linke Opposition ihre mögliche Zustimmung mit vier wirtschafts- und währungspolitischen Forderungen verknüpft (vgl. Howarth 2002: 358) – und doch erreichte sie über die »Entschließung über Wachstum und Beschäftigung« zumindest eine symbolische beschäftigungspolitische Abfederung des Stabilitätspaktes. Dabei wurde sie jedoch wiederum von Staatspräsident Chirac unterstützt. Der Staatspräsident verwies u. a. auf die Übereinstimmung der sozialistischen Forderungen mit seinem bereits 1996 veröffentlichten »*mémoire pour un modèle social européen*.«<sup>20</sup> Bei der Regie-

17 Le Figaro, 6./7.11.1993; Les Echos, 8.11.1993; Le Monde, 28./29.11.1993; La Tribune Desfossés, 10.12.1993; Libération, 11.12.1993.

18 Le Monde, 24.11.1992; Le Monde, 26.11.1992.

19 AFP, 14.12.1994.

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.06.1997.

rungskonferenz von Nizza hingegen tritt die Dominanz des Staatspräsidenten offen zu Tage – ganz im Sinne des Zuständigkeitsmodells. Der Staatspräsident bestimmte die Verhandlungsstrategie und auch die zentralen französischen Positionen. Dabei fand er innerhalb der Regierung vor allem Unterstützung durch Außenminister Hubert Védrine, aber auch durch die euroskeptischeren Gruppen der *Gauche plurielle*. Insbesondere der *Mouvement des Citoyens* und die Kommunisten unterstützten in dieser Frage den Kurs des Staatspräsidenten. Gleichzeitig kam es in der Frage der Stimmgewichtung im Rat zu Differenzen zwischen dem Élysée und Europaminister Pierre Moscovici. Staatspräsident Chirac hielt zu jenem Zeitpunkt an der Parität der Stimmen mit Deutschland fest. Moscovici war demgegenüber bereit, das Bevölkerungskriterium stärker zu berücksichtigen (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 2001: 266).<sup>21</sup> Noch in Nizza selbst wurde von der französischen Regierung mit der Zustimmung von PM Lionel Jospin eine Aufweichung der deutsch-französischen Parität erwogen – unter anderem war PM Jospin bereit, Deutschland eine symbolische Stimme mehr zu gewähren – doch hielt der Staatspräsident an den ursprünglichen Positionen fest.

Bei der Analyse der Agenda 2000 tritt ein vom Delors-I-Paket abweichendes Muster zu Tage. Bei der Agenda 2000 ist ein deutlicher Einfluss des Staatspräsidenten zu erkennen. Dabei kam Staatspräsident Chirac sicherlich seine agrarpolitische Erfahrung und seine Nähe zu den führenden Interessengruppen zu Gute. Bei diesem Dossier schwenkte die Regierung auf die am Status quo orientierten Positionen des Staatspräsidenten ein. War sie zunächst einer Agrarreform – auch zugunsten einer Ausweitung der Strukturfonds – offener gegenüber eingestellt, unterstützte die Regierung die Positionen des Staatspräsidenten nachdem dieser sich Anfang Oktober 1998 in die öffentliche Debatte um die Agrarpolitik eingebracht hatte.<sup>22</sup> Am 9. Oktober 1998 beschloss ein *Comité interministériel* die Ablehnung der Kofinanzierung. In der Folge stand die Verhinderung der Kofinanzierung im Zentrum der französischen Verhandlungsstrategie. Das unterstreicht, dass der Staatspräsident über einen starken Einfluss verfügte. Die französischen Verhandlungspositionen wurden schließlich Mitte November 1998 in einem *Conseil restreint* im Élysée formalisiert.<sup>23</sup> In der Endphase der Verhandlungen kurz vor dem Berliner Gipfel im März 1999 wurde die Dominanz des Staatspräsidenten zusätzlich daran deutlich, dass er offensiv für eine Abschwächung der anvisierten Agrarpreissenkungen eintrat.<sup>24</sup> Nachdem leichte Unstimmigkeiten zu Tage traten, koordinierte die Regierung daraufhin ihre Positionen sehr eng mit dem Präsidenten. Die Agenda 2000 unterscheidet sich damit deutlich vom Delors-I-Paket. War im Falle des Delors-I-Pakets eine Dominanz der Regierung festzustellen, setzt sich nun der Staatspräsident im

---

21 Die Möglichkeit einer sogenannten doppelten Mehrheit wäre insofern integrationsfreudiger gewesen, da dadurch dem demokratischen Bevölkerungskriterium – »one man one vote« – stärker Rechnung getragen worden wäre als durch die in Nizza schließlich etablierte dreifache Mehrheit.

22 Sud Ouest, 3.10.1998; Le Monde, 9.10.1998; Les Echos, 13.10.1998.

23 Le Monde, 19.02.1999.

24 Le Monde, 15.03.1999.

exekutiven Entscheidungsprozess durch – kurioserweise handelt es sich in beiden Fällen um Jacques Chirac. Die Dominanz des Staatspräsidenten bei der Agenda 2000 wäre nach dem Modell der geteilten Zuständigkeiten nicht zu erwarten gewesen. Dieses Modell hätte für die Agenda 2000 eine Dominanz der Regierung vorhergesagt.

Wie können nun diese Befunde erklärt werden? Es wird hier argumentiert, dass das zu beobachtende Muster am Besten über die Veto-Spieler Theorie erfasst wird. Über die untersuchten Fälle hinweg dominiert die restriktivere, d. h. näher am Status quo befindliche Verhandlungsposition bei der innerfranzösischen Positionsbestimmung. Vertritt die Regierung die restriktiveren Positionen, wie dies für die haushalts- und finanzpolitischen Fragen der ersten Kohabitation, aber auch für das GATT-Dossier und für die Finanzierungsfrage des Weißbuches gilt, setzt sie sich durch. Bleibt der Staatspräsident näher am Status quo, wie dies im Falle des Europäischen Rates von Nizza aber auch bei der Agenda 2000 gilt, bestimmt er die französischen Positionen. Allein in der Frage des Stabilitäts- und Wachstumspaktes kann die Regierung Jospin eine integrativere Position als die Regierung Alain Juppé im *unified government* durchsetzen.<sup>25</sup> Schließlich wurde in Amsterdam eine »Entschließung über Wachstum und Beschäftigung« beschlossen. Diese Entwicklung erfolgt jedoch im Einklang mit dem Staatspräsidenten. Dieser konnte unter anderem durch den Verweis auf sein sozialpolitisches Memorandum aus dem Vorjahr belegen, dass auch er eine stärkere europäische Auseinandersetzung mit sozialen Fragen befürwortete.<sup>26</sup> Dass die Regierung gleichzeitig auch in dieser Frage nicht ohne den Staatspräsidenten agieren konnte, bestätigte sie selbst, indem sie einräumte, dass der Staatspräsident ein grundsätzliches französisches Veto des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit der Begründung abgelehnt habe, dass er Frankreich bereits im Dezember 1996 in Dublin auf diesen Pakt verpflichtet hätte.

Systematisch setzt sich also in den analysierten Fällen jeweils die restriktivere Verhandlungsposition durch. Dies weist in Richtung der Veto-Spieler Modelle. Leider sind die Fallzahlen zu gering, um genau zwischen den beiden Agenda-Setzer-Modellen zu unterscheiden. In den meisten Fällen decken sich aufgrund der spezifischen Präferenzkonstellationen die Vorhersagen der beiden Modelle. Während auf einer prozeduralen Ebene bestätigt werden konnte, dass die meisten Positionen in der Tat zunächst innerhalb der Regierung ausgearbeitet und dann dem Staatspräsidenten vorgelegt wurden, handelt es sich dabei nicht um ein formales Agenda-Setzen, wie es aus dem legislativen Bereich bekannt ist. So ist auch insbesondere bei der Agenda 2000 deutlich geworden, dass auch der Präsident öffentlich erste Vorschläge lancieren kann, gegen die sich dann die Regierung positionieren muss. Auf

25 Auch wenn die Forderungen der neuen Regierung zu europäischen Verunsicherungen führten, wurden sie hier als Integrationsfortschritt codiert.

26 Ein ähnlicher Fall ist die von PM Balladur angeregte »Konferenz für Stabilität und Sicherheit in Europa«. Dieser Vorschlag, der auf eine friedliche Regelung von Grenz- und Minderheitenproblemen in Osteuropa zielt, findet die volle Zustimmung von Staatspräsident Mitterrand. Auch dieser Fall belegt, dass es auch während der Kohabitation zu Integrationsfortschritten kommen kann.

der Ergebnis-Ebene erweisen sich vor allem die Vorhersagen des restriktiven Agenda-Setzer-Modells VPM 2 als treffsicher.

Die Veto-Spieler-Modelle können auch auf einer prozeduralen Ebene bestätigt werden. Die Entscheidungen werden immer zunächst auf der französischen Ebene zwischen Matignon und dem Élysée koordiniert und in der Regel in *Conseils restreints* im Élysée gemeinsam gefällt. Die Akteure unterstreichen dabei immer wieder, dass Frankreich in der Kohabitation »mit einer Stimme« sprechen sollte.

Die bisherige Analyse hat deutlich gemacht, dass weder das Élysée-, noch das Matignon-Modell bestätigt werden konnten. Während das Modell der geteilten Zuständigkeiten die meisten Fälle richtig vorhersagt, scheitert seine Erklärungskraft am Fall der Agenda 2000. Zudem konnten die Veto-Spieler-Modelle auf der prozeduralen Ebene stärker überzeugen. Wie steht es nun mit dem Minister- und dem Kompromiss-Modell? Diese beiden Modelle schneiden in der Analyse vergleichsweise schlecht ab. Die zu beobachtenden Verhandlungspositionen entsprechen nicht den Vorhersagen des Kompromiss-Modells und auch auf der prozeduralen Ebene finden sich kaum Hinweise auf Kompromissbemühungen. Das Minister-Modell scheint nur bedingt geeignet, die Positionsbestimmung für den Europäischen Rat vorherzusagen. Wahrscheinlich ist dies darauf zurückzuführen, dass sich die hier untersuchten *high politics* Entscheidungen aufgrund ihres Querschnittscharakters und ihrer Reichweite in der Regel der Zuständigkeit einzelner Ministerien entziehen. So kam es beispielsweise bei der Frage der Finanzierung des Forschungsrahmenprogramms zu Differenzen zwischen Forschungsminister Alain Devaquet, der die europäischen Ambitionen des Präsidenten unterstützte, und Finanzminister Édouard Balladur, der sich um eine Konsolidierung des Haushaltes bemühte. Die Schlichtung interministerieller Differenzen kommt bei solchen Fällen in Frankreich dem Regierungschef zu (Elgie 1993: 33; Lequesne 1993: 137).

## 7. Die Folgen der Kohabitation

Die knappe Darstellung der empirischen Befunde zeigt, dass beide Seiten der französischen Exekutive in der Kohabitation über Einflussmöglichkeiten im Bereich der Europapolitik verfügen. Die französischen Verhandlungspositionen liegen im gemeinsamen *win set* der beiden Akteure Präsident und PM. Die Analyse hat gezeigt, dass sich über die untersuchten Fälle hinweg innerhalb der gespaltenen Exekutive systematisch die restriktiveren Verhandlungspositionen durchsetzen. Im Vergleich zum *unified government*, das in der vorliegenden Untersuchung mit einem Élysée-Modell erfasst wurde, erhöht sich durch die Kohabitation im Schnitt also die Anzahl der Veto-Spieler. Die Wirkung der Kohabitation variiert dabei immer auch in Abhängigkeit der Präferenzkonstellation zwischen den Akteuren. Bei den vorliegenden Fallstudien konnten ex ante Präferenzdifferenzen zwischen den Akteuren nachgewiesen werden.

Die Wirkung der Kohabitation im Vergleich zum *unified government* hängt zunächst also von den Präferenzen der beteiligten Akteure ab. Drei Szenarien kön-

nen unterschieden werden: der neu hinzuge tretene Veto-Spieler hat ein kleineres *acceptance set* als der alte Veto-Spieler, der neu hinzuge tretene Veto-Spieler hat ein größeres *acceptance set* als der alte Veto-Spieler oder aber die *acceptance sets* zwischen dem Neuen und dem alten Veto-Spieler sind deckungsgleich.<sup>27</sup> In Fall zwei und drei kommt es in der europäischen Mehrebenen-Verhandlungsstruktur zu keiner Veränderung des französischen *acceptance sets*, im ersten Fall hingegen schrumpft das französische *acceptance set* dadurch, dass es durch die Indifferenzkurve des »restriktiveren« zweiten Akteurs begrenzt wird. Dies kann auch auf der europäischen Ebene zu einer Verkleinerung der *win sets* führen. Gemäß dem ersten Schelling-Theorem werden dadurch die Möglichkeiten internationaler Kooperation eingeschränkt. Die Wirkung auf der europäischen Ebene hängt jedoch zusätzlich von der internationalen Präferenzkonstellation und von der Entscheidungsregel ab. Die hier betrachteten *high politics*-Entscheidungen werden auf der europäischen Ebene nach Einstimmigkeit beschlossen.

Abbildung 4 Wirkung von *divided government*

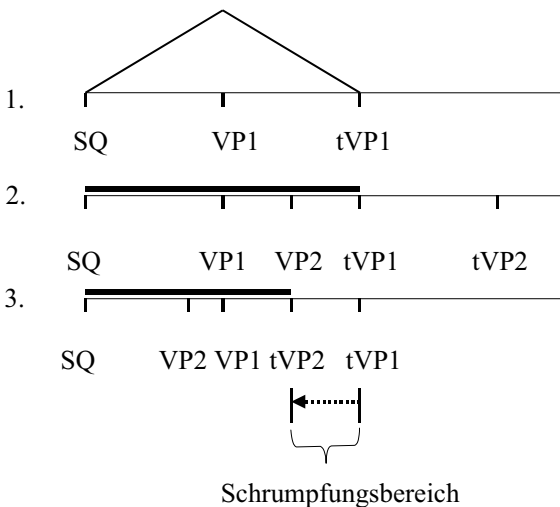


Abbildung 4 macht deutlich, dass die, in der Abbildung durch einen breiteren Balken gekennzeichneten, französischen *acceptance sets* durch die Hinzufügung eines weiteren Veto-Spielers entweder schrumpfen oder aber sich nicht verändern. Beim Übergang von Szenario 1 (*unified government*) zu Szenario 2 kommt es zu keiner Veränderung des französischen *acceptance sets*. In Szenario 2 wird das französische *acceptance set* durch den Veto-Spieler VP1 in Punkt tVP1 begrenzt. Demgegenüber verkleinert sich das französische *acceptance set* in Szenario 3 (*divided government*)

27 Jenseits des Status quo liegende Positionen werden ausgeschlossen, da sie im Untersuchungszeitraum nicht nachgewiesen werden konnten.

im Vergleich zum *unified government* von tVP1 auf tVP2 aufgrund der Zunahme von Veto-Spielern. Der Schrumpfungsbereich liegt damit zwischen tVP1 und tVP2. Dies macht gleichzeitig deutlich, dass die französischen Verhandlungspositionen in der Kohabitation nicht in einem solchen Sinne radikalisiert werden, dass selbst die restriktivere der beiden Positionen noch unterschritten wird. Daher sollte die Kohabitation als solche nicht allzu vorschnell für unliebsame Verhandlungsergebnisse verantwortlich gemacht werden. Zahlreiche Verweise auf die Kohabitation – beispielsweise anlässlich des Europäischen Rates von Amsterdam – erscheinen vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse in der Tat als etwas überzogen.

Die Wirkung der Akteurskonstellation »Kohabitation« tritt zunächst also über mehrere Fälle hinweg in Erscheinung. Allerdings kann der Effekt in den einzelnen Fallstudien auch mit Hilfe jeweils zweier kontrafaktischer Szenarien illustriert werden. Diese Szenarien schärfen den analytischen Blick auf den tatsächlichen Entscheidungsverlauf. So stellt sich in einem konkreten Fall jeweils die Frage, welche Position Akteur 1 durchgesetzt hätte, wenn er nicht mit Akteur 2 hätte interagieren müssen. Auf der anderen Seite ist zu fragen, welche Position Akteur 2 ohne Akteur 1 vertreten hätte. Entsprechend lässt sich beispielsweise argumentieren, dass es im Falle eines kontrafaktischen *unified government* unter Lionel Jospin in Nizza wahrscheinlich eher zu einer Einigung bei der Frage der Stimmgewichtung im Rat gekommen wäre – im konkreten Fall hätte sich wahrscheinlich das Prinzip der doppelten Mehrheit durchgesetzt. Im Falle eines kontrafaktischen *unified government* unter Präsident Chirac wäre es nach dieser Theorie hingegen zu keiner Veränderung der französischen Verhandlungspositionen gekommen, da Präsident Chirac ohnehin die restriktiveren Positionen vertrat.<sup>28</sup> Aggregiert man diese beiden Szenarien, so wird immerhin deutlich, dass das französische *acceptance set* im Vergleich zum *unified government* nicht anwachsen kann sondern im Schnitt eher schrumpft. Dies ist die Veto-Spieler-Erklärung für die verlangsamte Integrationsdynamik in Zeiten der Kohabitation.

Der Befund zur Kohabitation unterstreicht die Relevanz von *domestic politics* bei der Analyse von Europapolitik. Die Kohabitation hat einen systematischen Einfluss auf die Formulierung französischer europapolitischer Positionen. Dies deckt sich auch mit den Befunden Milners (1997) zum amerikanischen *divided government*. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass Parteipolitik und die Institutionen nationaler politischer Systeme – die das Vorliegen eines *divided government* erst ermöglichen – die Formulierung von Politik auch auf der internationalen Ebene beeinflussen. In Einklang mit der theoretischen Literatur zu Mehrebenen-Entscheidungsprozessen war angenommen worden, dass die nationalen Verhandlungspositionen eine zentrale Grundlage europäischen Regierens bilden.

---

28 Im Jahr 2000 war Staatspräsident Chirac starken Widerständen in seinen eigenen Reihen ausgesetzt. U. a. hatte der *Rassemblement pour la France* (RPF) – eine Abspaltung des rechten Lagers unter der Führung Charles Pasquas und Philippe de Villiers – bei den Europawahlen 1999 ein besseres Resultat als der *Rassemblement pour la République* (RPR) erzielt. Dies veranlasste Chirac zu einer nationalistischeren Positionsnahme.

Die Wirkung von *divided government* hängt allerdings vor allem auch von den Präferenzen der Akteure ab. Decken sich die Präferenzen der Entscheidungsträger, so kommt es zu keinen Auswirkungen auf die Formulierung von Europapolitik – abgesehen vielleicht von einer leichten Erhöhung der Transaktionskosten! In den Fallstudien wurden Präferenzdifferenzen festgestellt, allerdings lagen die Akteure in den meisten Fällen eher dicht beieinander. Ob dies ein Merkmal des französischen politischen Systems darstellt – beispielsweise könnte dies über die ähnliche Sozialisierung der europapolitischen Elite erklärt werden – oder ob dies ein generelles Charakteristikum von Europapolitik ist, kann nur über zusätzliche vergleichende Studien ermittelt werden. Dies gilt auch für die Frage, ob *low politics* kontroverser sind als die hier untersuchten *high politics*. Es ist anzunehmen, dass mit zunehmender Integration auch der parteipolitische Konfliktgrad *policy*-relevanter europäischer Themen anwachsen sollte. Die Befunde zu dieser Frage bleiben jedoch, wie bereits eingangs dargelegt, gemischt. Die vorliegende Analyse zeigt jedoch auch, dass der Schluss von gemeinsamen Positionen auf darunter liegende gemeinsame Präferenzen nicht immer zulässig ist. Nationale Verhandlungspositionen stellen in der Regel das Ergebnis von Koordinationsprozessen dar. Die Untersuchung des französischen Falls macht deutlich, dass die nationale Positionsbestimmung in vielen Fällen auf genuin innenpolitische Faktoren zurückgeführt werden kann. Dies wird beispielsweise durch die analysierten Entscheidungen zum Forschungsrahmenprogramm oder auch zur Finanzierung des ERASMUS-Programms unterstrichen. Die subsystemische Ebene erscheint daher überaus bedeutsam. *Domestic politics* kann einen Beitrag zur europäischen Entscheidungsanalyse leisten.

Da sich die vorliegende Untersuchung auf die empirische Analyse der innerfranzösischen Entscheidungsprozesse beschränkt, kann die Wirkung von *domestic politics* auf die europäischen Entscheidungsprozesse nur angerissen werden. Die europäische Ebene ist eine andere Analyseebene. Die Annahmen zu den Wirkungen nationaler Positionen werden hier theoretisch und unter Rückgriff auf die Sekundärliteratur begründet. Im rationalen Institutionalismus hängen *policy*-Wirkungen sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene von den Präferenzen der Akteure und den Institutionen ab. Auch auf der europäischen Ebene muss also die Präferenzkonstellation und die Entscheidungsregel berücksichtigt werden. Solange Frankreich kein »pivotaler« Akteur ist bzw. durch eine, durch die Kohabitation herbeigeführte Positionsveränderung zu einem »pivotalen« Akteur wird, sind die Auswirkungen des *divided government* begrenzt. Wenn sich beispielsweise bei einer Entscheidung nach Einstimmigkeit die französische Position verändert, andere Staaten jedoch noch restriktivere Positionen als Frankreich vertreten, kommt es zu keinem direkten Einfluss der Kohabitation auf das europäische Verhandlungsergebnis – vorausgesetzt dieses folgt der Logik eines »prozeduralen Modells« (Thomson/Hosli 2006: 8). Generell gilt dabei, dass der Einfluss eines Landes bei Einstimmigkeit grösser ist als bei einer Entscheidung nach qualifizierter Mehrheit. Entsprechend trat die Bedeutung der Kohabitation beim Europäischen Gipfel von Nizza deswegen so klar in Erscheinung, weil Frankreich bei der Stimmgewichtung im Rat auch auf der europäischen Ebene eine vergleichsweise restriktive Position vertrat.

Neben forschungspragmatischen Gründen ist der Verzicht auf eine ausführlichere Untersuchung der europäischen Ebene auch dem theoretischen Umstand geschuldet, dass die vorliegende Untersuchung generell nach der Wirkung von *domestic politics* auf europäisches Regieren fragt. Die Kohabitation ist dabei nur ein Fall von *divided government*, ähnliche Faktoren von *domestic politics* können auch in anderen Ländern zu einer Veränderung von Verhandlungspositionen führen. Dies verweist auf eine mögliche systematische Wirkung von *domestic politics* auf europäische Entscheidungsprozesse. Konkret kann *divided government* in anderen semi-präsidentiellen Regierungssystemen wie z. B. in Polen, Litauen, der Tschechischen Republik oder auch in Portugal auftreten. Daneben können natürlich auch Koalitionsregierungen, Parlamentsvorrechte oder föderale Arbeitsteilungen einen Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse haben. Das Beispiel der Kohabitation unterstreicht somit vor allem, dass es sinnvoll ist, *domestic politics* in die Analyse von Europapolitik mit einzubeziehen.

## 8. Schluss

Dieser Aufsatz befasst sich mit der Bedeutung von *domestic politics* im EU-Entscheidungssystem. Am Beispiel der französischen Kohabitation konnte empirisch dargelegt werden, dass innenpolitische Faktoren wie Parteien und Institutionen auf die nationale Positionsbestimmung Einfluss nehmen. Die Kohabitation führt im Vergleich zum *unified government* wegen der schrumpfenden französischen *acceptance sets* durchschnittlich zu restriktiveren französischen Verhandlungspositionen. Dies reduziert auf der europäischen Ebene die Integrationsmöglichkeiten – ein Rad im Uhrwerk der europäischen Integration dreht sich langsamer. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, Variablen wie *divided government* verstärkt auch in die europäischen Entscheidungsmodelle aufzunehmen (siehe auch Hörl et al. 2005): *Domestic politics matters!*

Eine theoretische Bedingung für eine *policy*-Wirkung von *divided government* besteht im Vorliegen von Präferenzdifferenzen. Angesichts der fortschreitenden Europäischen Integration ist eine stärkere Partei-Politisierung der europäischen Fragen zu erwarten, doch bleiben die Befunde zu dieser Frage gemischt. In der vorliegenden Untersuchung konnten Präferenzdifferenzen zwischen den französischen Akteuren nachgewiesen werden. Dies entkräftet die generelle Annahme eines »nationalen Interesses« des »unitary actor«-Ansatzes. Allerdings konnten über den Untersuchungszeitraum hinweg vergleichsweise wenige Präferenzdifferenzen erhoben werden.<sup>29</sup> Ob dies generell für die EU-Mitgliedsstaaten gilt oder eine Besonderheit des französischen Falls darstellt, für den traditionell eine verhältnismäßig große Übereinstimmung zwischen den Parteien der Mitte angenommen wird, muss in Zukunft noch eingehender untersucht werden. Da nach der EU-Osterweiterung die

---

29 Die vorliegende Untersuchung verzichtet wohlgerne auf eine quantitative Schätzung der Effekte.

Fallzahlen zunehmen – so bergen auch Länder wie Polen, Litauen und die Tschechische Republik Möglichkeiten für *divided government* – kann dieser Frage in Zukunft noch stärker vergleichend nachgegangen werden. Darüber hinaus sollte sich die Forschung verstärkt mit Koalitionsverhalten, aber auch mit föderalen Regierungskomponenten beschäftigen. Erste Schritte in diese Richtungen sind beispielsweise von Thomson et al. (2006), Stoiber (2003) und durch das *Domestic Structures and European Integration* (DOSEI) Projekt<sup>30</sup> vorangetrieben worden.

Die Untersuchung war davon ausgegangen, dass systematischere empirische Untersuchungen einzelner Komponenten des Mehrebenensystems im Sinne eines kumulativen Wissenschaftsverständnisses zu einem besseren Verständnis der Mechanismen des Regierens in der EU führen können (vgl. Geddes 2003). Nach wie vor finden sich in der EU-Literatur zahlreiche Rückgriffe auf theoretisch und empirisch nicht abgesicherte Ad-hoc-Argumente. Hier kann X-zentrierte Forschung ansetzen, die die Wirkmechanismen und Bedingungen einzelner Variablen, wie z. B. im vorliegenden Fall der französischen Kohabitation, analysiert. Auf solche Variablen kann dann nach dem Baukastenprinzip auch von anderer Forschung zurückgegriffen werden. X-zentrierte Forschung erscheint damit als eine geeignete Strategie, um die Qualität wissenschaftlicher Aussagen über internationale Politik zu verbessern.

### Literatur

- Alesina, Alberto/Rosenthal, Howard* 1995: *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, New York, NY.
- Allison, Graham T.* 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton* 1972: *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, in: *World Politics* 24: supplement, 40-79.
- Bueno de Mesquita, Bruce* 2004: *Decision-Making Models, Rigor and New Puzzles*, in: *European Union Politics* 5: 1, 125-138.
- Bulmer, Simon* 1983: *Domestic Politics and EC Policy-Making*, in: *Journal of Common Market Studies* 21: 4, 261-280.
- Cameron, Charles* 2000: *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, MA.
- Caporaso, James A.* 1999: *Toward a Normal Science of Regional Integration*, in: *Journal of European Public Policy* 6: 1, 160-164.
- Carcassonne, Guy* 1997: *Le Premier Ministre et le domaine dit réservé*, in: *Pouvoirs* 83, 65-74.
- Chevallier, Jean-Jacques/Conac, Gérard* 1991: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris.
- Cohendet, Marie-Anne* 1993: *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris.
- Cohen, Samy* 2000: *La diplomatie française dans la cohabitation*, in: *Esprit* 264, 45-60.
- Crombez, Christopher* 1996: *Legislative Procedures in the European Community*, in: *British Journal of Political Science* 26: 2, 199-228.
- Devaquet, Alain* 1988: *L'amibe et l'étudiant. Université et recherche: l'état d'urgence*, Paris.
- Downs, Anthony* 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York, NY.

30 Siehe <http://dosei.dhv-speyer.de/>.

- Duhamel, Olivier 1989: President and Prime Minister, in: Godt, Paul (Hrsg.): Policy-Making in France: From De Gaulle to Mitterrand, London, 4-11.
- Dunleavy, Patrick/Rhodes, Rod A.W. 1990: Core Executive Studies in Britain, in: Public Administration 68: 1, 3-28.
- Duverger, Maurice 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research 8: 2, 165-187.
- Elgie, Robert 1993: The Role of the Prime Minister in France 1981-91, London.
- Elgie, Robert 2001: What is Divided Government?, in: Elgie, Robert (Hrsg.): Divided Government in Comparative Perspective, Oxford, 1-20.
- Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert (Hrsg.) 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, CA.
- Favier, Pierre/Martin-Roland, Michel 1991: La Décennie Mitterrand, Band 2: Les Épreuves (1984-1988), Paris.
- Fiorina, Morris 1992: Divided Government, New York, NY.
- Ganghof, Steffen 2005: Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft. X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsstrategien, in: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, 76-93.
- Geddes, Barbara 2003: Paradigms and Sand Castles: Research Design in Comparative Politics, Ann Arbor, MI.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, MA.
- Gerring, John 2004: What Is a Case Study and What Is It Good for?, in: American Political Science Review 98: 2, 341-354.
- Gschwend, Thomas/Leuffen, Dirk 2005: Divided We Stand – Unified We Govern? Cohabitation and Regime Voting in the 2002 French Elections, in: British Journal of Political Science 35: 3, 691-712.
- Helms, Ludger 1999: Präsident und Kongress in der legislativen Arena. Wandlungstendenzen amerikanischer Gewaltenteilung am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30: 4, 841-864.
- Hinich, Melvin/Munger, Michael C. 1997: Analytical Politics, Cambridge, MA.
- Hix, Simon/Lord, Christopher 1997: Political Parties in the European Union, London.
- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary/Wilson, Carole J. 2004: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Marks, Gary/Steenbergen, Marco R. (Hrsg.): European Integration and Political Conflict, Cambridge, MA, 120-140.
- Hörl, Björn/Warmtjen, Andreas/Wonka, Arndt 2005: Built on Quicksand? A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-Making, in: Journal of European Public Policy 12: 3, 592-606.
- Howarth, David 2002: The European Policy of the Jospin Government: A New Twist to Old French Games, in: Modern & Contemporary France 10: 3, 353-369.
- Iida, Keisuke 1993: When and How Do Domestic Constraints Matter? Two-Level Games with Uncertainty, in: Journal of Conflict Resolution 37: 4, 403-426.
- Immergut, Ellen 1992: Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge, MA.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2004: Governance and Institutional Development, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford, 97-115.
- Jung, Sabine 1999: Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft – von den Anfängen bis heute, Baden-Baden.
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte einer Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29: 3, 525-541.

- Kassim, Hussein/Peters, G. B./Wright, Vincent* (Hrsg.) 2000: The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level, Oxford.
- Kessler, Marie-Christine* 1999: La politique étrangère de la France. Acteurs et processus, Paris.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney* 1994: Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton, NJ.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle* 2004: Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.* 1990: Coalitions and Cabinet Government, in: American Political Science Review 84: 3, 873-890.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.* 1991: Divided Government: America Is Not Exceptional, in: Governance 4: 3, 250-269.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth* 1994: Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, in: Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (Hrsg.): Cabinet Ministers and Parliamentary Government, Cambridge, MA, 3-12.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth* 1996: Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, New York, NY.
- Legro, Jeffrey W./Moravcsik, Andrew* 1999: Is Anybody Still a Realist?, in: International Security 24: 2, 5-55.
- Lequesne, Christian* 1993: Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France, Paris.
- Leuffen, Dirk* 2005: Cohabitation und Europapolitik. Politische Entscheidungsprozesse zwischen Konflikt und Kooperation (Universität Mannheim: Dissertation), Mannheim.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.* 1970: Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ.
- Linhart, Eric* 2005: Die Erklärungskraft spiel- und tauschtheoretischer Verhandlungsmodelle in Abhängigkeit vom Institutionalisierungsgrad des Verhandlungssystems (Universität Mannheim: Dissertation), Mannheim.
- Manow, Philipp/Schäfer, Armin/Zorn, Hendrik* 2006: Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum in den Jahren 1957-2003, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 1, 75-107.
- Marks, Gary/Wilson, Carole J./Ray, Leonard* 2002: National Political Parties and European Integration, in: American Journal of Political Science 46: 3, 585-594.
- Massot, Jean* 1997: Alternance et cohabitation sous la V<sup>e</sup> République, Paris.
- Mayer, Frederik W.* 1992: Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side Payments, in: International Organization 46: 4, 793-818.
- Mayhew, David R.* 1991: Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990, New Haven, CT.
- Merton, Robert K.* 1966: Social Theory and Social Structure, New York, NY.
- Milner, Helen* 1997: Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton, NJ.
- Milner, Helen* 1998: Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics, in: International Organization 52: 4, 759-786.
- Mo, Jongryn* 1995: Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games, in: American Political Science Review 89: 4, 914-924.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* 2001: Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin: Abkehr von einer konstruktiven Rolle in und für Europa?, in: Integration 24: 3, 258-273.
- Pahre, Robert* 2001: Divided Government and International Cooperation in Austria-Hungary, Sweden-Norway and the European Union, in: European Union Politics 2: 2, 131-162.

- Pahre, Robert/Papayoyanou, Paul A.* 1997: Using Formal Theory to Link International and Domestic Politics, in: *Journal of Conflict Resolution* 41: 1, 4-11.
- Pappi, Franz Urban/Henning, Christian H.C.A.* 2003: Die Logik des Entscheidens im EU-System, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 287-315.
- Parsons, Craig* 2003: *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, NY.
- Peterson, John/Bomberg Elisabeth* 1999: *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke.
- Plott, Charles* 1991: Will Economics Become an Experimental Science?, in: *Southern Economic Journal* 57: 4, 901-920.
- Putnam, Robert* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization* 42: 3, 427-60.
- Raiffa, Howard* 1982: *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA.
- Romer, Thomas/Rosenthal, Howard* 1978: Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: *Public Choice* 33: 4, 27-43.
- Rosenau, James N.* (Hrsg.) 1969: *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York, NY.
- Schelling, Thomas C.* 1960: *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA.
- Schimmelfennig, Frank* 2004: Liberal Intergovernmentalism, in: *Wiener, Antje/Diez, Thomas* (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford, 75-94.
- Schultz, Kenneth C.* 2001: *Democracy and Coercive Diplomacy*, Cambridge, MA.
- Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry A.* 1987: The Institutional Foundations of Committee Power, in: *American Political Science Review* 81: 1, 85-104.
- Singer, David J.* 1961: The Levels of Analysis Problem in International Relations, in: *World Politics* 14: 1, 77-92.
- Snyder, Glenn H./Diesing, Paul* 1977: *Conflicts Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton, NJ.
- Stoiber, Michael* 2003: Die nationale Vorbereitung auf EU-Regierungskonferenzen. Interministerielle Koordination und kollektive Entscheidung, Frankfurt a. M.
- Stokman, Frans/Thomson, Robert* 2004: Winners and Losers in the European Union in: *European Union Politics* 5: 1, 5-23.
- Strom, Kaare/Müller, Wolfgang C.* 1999: Political Parties and Hard Choices, in: *Wolfgang C. Müller/Kaare Strom* (Hrsg.): *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, MA, 1-35.
- Sundquist, James* 1988: Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States, in: *Political Science Quarterly* 103: 4, 613-635.
- Thomson, Robert/Stokman, Frans N./Achen, Christopher H./König, Thomas* (Hrsg.) 2006: *The European Union Decides*, Cambridge, MA, i. E.
- Thomson, Robert/Hosli, Madeleine O.* 2006: Explaining Legislative Decision-Making in the European Union, in: *Thomson et al.* 2006: 1-33.
- Thurner, Paul W./Kroneberg, Clemens/Stoiber, Michael* 2003: Strategisches Signalisieren bei Internationalen Verhandlungen. Eine quantitative Analyse am Beispiel der Regierungskonferenz 1996, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10: 2, 287-320.
- Thurner, Paul W./Pappi, Franz Urban* 2006: Domestic and International Politics during EU Intergovernmental Conferences. Bridging the Gap between Negotiation Theory and Practice, in: *Negotiation Journal* 22: 2, 167-185.
- Tsebelis, George* 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13: 4, 441-474.
- Tsebelis, George* 2002: *Veto Players: An Introduction to Institutional Analysis*, Princeton, NJ.
- Védrine, Hubert* 1996: *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée, 1981-1995*, Paris.
- Waltz, Kenneth N.* 1965: *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York, NY.
- Waltz, Kenneth* 1979: *Theory of International Politics*, New York, NY.