

## **4     UNTERSUCHUNG DER INTENDIERTEN BEEINFLUSSUNG VON HANDLUNGSFÄHIGKEIT SOWIE DES STAATSVERSTÄNDNISSES IN DEN VERSCHIEDENEN PHASEN DES INTEGRATIONSPROZESSES**

---

### **4.1   Durchführung und Methoden**

Auf Grundlage des soeben entwickelten theoretischen Rahmens werden in diesem zweiten Teil der Arbeit die europäischen Vorgaben daraufhin untersucht, wie mit ihrer Hilfe Einfluss auf die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit genommen werden sollte und welches Staatsverständnis ihnen zugrunde lag. Zur Beantwortung der ersten Frage wird analysiert, ob mit den Vorgaben das Ziel verfolgt wurde, die Interventionsmöglichkeiten einzuschränken oder auszubauen. Dies geschieht in Anlehnung an die Methode der Globalauswertung. Um die Staatsverständnisse aus den Vorgaben herauszufiltern, wird auf die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse zurückgegriffen. Beide methodischen Vorgehensweisen werden im Folgenden dargestellt. Zuvor wird das Datenmaterialeingegrenzt und kurz auf die Dokumentenrecherche eingegangen.

#### **Eingrenzung des Datenmaterials**

Aufgrund der inhaltlichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands (Kapitel 2.2) ist das Datenmaterial bereits auf die europäischen Vorgaben für die nationale Ausgabenpolitik in den Politikfeldern Beihilfen, öffentliche Güter mit allokativer und distributiver Funktion, Sozialausgaben und Stabilisierung beschränkt. Für die Analyse der Vorgaben ist da-

rüber hinaus auch eine ›formale‹ Eingrenzung des Datenmaterials erforderlich. Dies betrifft i) die Frage, die Vorgaben welcher europäischen Akteure einbezogen werden, ii) die Festlegung auf Vorgabentypen und schließlich iii) die Auswahl der zu untersuchende Teile der Vorgaben.

Hinsichtlich der *Akteure* konzentriert die Arbeit sich auf den Europäischen Rat sowie den Ministerrat. Der *Europäische Rat* wurde 1974 gegründet und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission zusammen (vgl. Art. 4 EUV). Vor 1974 trafen diese sich als »Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs«. Bei seinen Treffen, die mindestens zwei, in der Regel viermal im Jahr stattfinden, gibt der Europäische Rat »der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest« (Art. 4 EUV). Dies umfasst zum einen Vertragsreformen: Der Europäische Rat ist »the key forum for determining treaty reforms« (Wallace 2000: 20), dort werden nicht nur die Regierungskonferenzen einberufen, sondern auch die strittigsten Punkte diskutiert und entschieden (vgl. Wessels 2006: 208f). Zum anderen bestimmen die Staats- und Regierungschefs – im Konsens – die allgemeinen politischen Leitlinien für die Gemeinschaft, die dann, da sie in dieser Form rechtlich unverbindlich sind, von den anderen europäischen Organen in konkrete Vorgaben umgesetzt werden. Eine zentrale Rolle spielt dabei der auch *Ministerrat* genannte Rat der Europäischen Gemeinschaft(en) bzw. seit Ende 1993 Rat der Europäischen Union (im Folgenden: Rat), der sich aus den jeweils zuständigen Fachministern zusammensetzt (vgl. Art. 203 EGV; Wallace 2000: 16). Der Rat kann als das mächtigste Organ der Gemeinschaft bezeichnet werden, da er den überwiegenden Teil des europäischen Sekundärrechts<sup>79</sup> beschließt (vgl. Hayes-Renshaw 2002: 62), in einigen Bereichen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Obwohl der Rat in einigen Fällen mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit abstimmen kann, werden die Entscheidungen in der überwiegenden Mehrheit im Konsens getroffen (vgl. ebenda: 58). Die verabschiedeten Vorgaben sind meist – wenn auch in unterschiedlichen Abstufungen – verbindlich (s.u.).

Die *drei anderen zentralen europäischen Akteure*, Kommission, Parlament und Gerichtshof bzw. ihre Vorgaben werden nicht in die Untersuchung einbezogen: Die Kommission erstellt zwar die Vorlagen (Empfehlungen und Vorschläge) für die Ratsbeschlüsse, die Entscheidung liegt aber beim Rat. Weiterhin schreibt sie Berichte, die aber keine Vorgaben enthalten. Verbindliche Vorgaben kann die Kommission hinsicht-

79 Das Primärrecht – in erster Linie die Verträge – werden von den einzelnen Mitgliedstaaten in Parlamentsabstimmungen oder Referenden ratifiziert. Das Sekundärrecht baut auf den Verträgen auf.

lich der hier relevanten Politikfelder nur bei den Beihilfen verabschieden, dabei handelt es sich jedoch nur um die konkreten Einzelfallentscheidungen, den Vollzug der vom Rat festgelegten großen Linien der Beihilfenpolitik (vgl. Art. 88 EGV). Das Europäische Parlament spielt in den für diese Arbeit relevanten Politikfeldern nur eine sehr geringe Rolle, es wird höchstens angehört (z.B. bei der Verabschiedung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, vgl. Art. 128<sup>80</sup>), hat also keine Entscheidungsbefugnis. Der Europäische Gerichtshof schützt das Gemeinschaftsrecht und legt es in strittigen Fällen aus, erlässt jedoch eigenständig keine Vorgaben, weshalb auch er nicht einbezogen wird.

Insgesamt kann man mit Oliver Treib (2002: 5) schließen, dass »trotz der Agenda-Setting-Macht der Europäischen Kommission, trotz des gestiegenen Einflusses des Europäischen Parlaments und trotz der signifikanten Rolle von Interessengruppen in einigen Politikbereichen der ›critical bottleneck‹ innerhalb des Entscheidungssystems nach wie vor die Notwendigkeit der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten im Ministerrat ist.« Ähnlich argumentiert Hayes-Renshaw (2002: 62f), sie bezeichnet den Rat als »the Union's key decision-making institution. [...] no legislative decisions can be adopted without ministerial agreement. The Council's position in the EU decision-making in particular and the Union in general is therefore central, endowing it with a large degree of influence over other institutions and authorities.« Die Beschränkung auf die Akteure Europäischer Rat und Rat ist auch deshalb sinnvoll, weil beide sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Insofern kann man bei der folgenden Untersuchung von der Absicht der Mitgliedstaaten bezüglich der Beeinflussung von Interventionsmöglichkeiten bzw. von ihrem Staatsverständnis sprechen – bzw. zumindest von der Absicht und dem Staatsverständnis, auf die bzw. das die Mitgliedstaaten sich einigen konnten.

Die akteursspezifische Eingrenzung hat auch Einfluss auf die *Vorgabentypen*. Folgende bleiben für die Untersuchung: Die Europäischen Verträge, die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (bzw. der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs), die Richtlinien, Verordnungen und Entschlüsse des Rates, sowie die von ihm verabschiedeten wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Leitlinien und Aktionsprogramme. Die Verträge, Richtlinien und Verordnungen sind rechtlich verbindlich. Verordnungen gelten in allen Teilen unmittelbar in

80 Ebenfalls angehört wird es bei der Festlegung von Durchführungsverordnungen im Beihilfenbereich (vgl. Art. 89 EGV), über die wirtschaftspolitischen Leitlinien wird es nur unterrichtet (vgl. Art. 99 EGV), gleiches ist im Verfassungsvertrag für die sozialpolitischen Leitlinien festgelegt (vgl. III-213 VerfV).

jedem Mitgliedstaat, während Richtlinien hinsichtlich des Ziels verbindlich sind, die Umsetzung in nationales Recht wird jedoch den jeweiligen Staaten überlassen. Entscheidungen sind ebenfalls verbindlich (vgl. Art. 249 EGV). Über die Einhaltung der Verträge, Richtlinien und Verordnungen wachen die Kommission und der Europäische Gerichtshof, letzterer kann bei einer Nichtumsetzung bzw. -einhaltung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens<sup>81</sup> Sanktionen bis hin zu Geldbußen verhängen (vgl. Art. 226ff EGV). Die jährlichen Leitlinien im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Empfehlungen des Rates) sind insofern verbindlich, als dass sie seit dem Vertrag von Maastricht bzw. Amsterdam vertragsbasiert sind (vgl. Art. 99 bzw. Art. 128 EGV) und eine Nichtumsetzung eine – bei den wirtschaftspolitischen Leitlinien öffentliche – Empfehlung des Rates nach sich ziehen kann. Die sozialpolitischen Leitlinien, die Aktionsprogramme sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (bzw. der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs), die die Staats- und Regierungschefs bei ihren Treffen verabschiedet, sind nicht verbindlich, bei Nichteinhaltung drohen nur Sanktionen in Form von ›Naming und Shaming‹. Trotz ihrer unterschiedlichen Verbindlichkeit werden alle genannten Vorgabentypen – unter Berücksichtigung dieser Unterschiedlichkeit – in die Analyse einbezogen. Dies ist sinnvoll, da die Detailliertheit meist mit der Verbindlichkeit abnimmt, eine Konzentration auf die Verträge und bindenden Vorgaben würde demnach weniger Rückschlüsse zulassen. Überdies sind im Untersuchungszeitraum nur sehr wenige Richtlinien und Verordnungen verabschiedet worden, so dass Aussagen auf dieser Basis nicht möglich wären.

Für die Analyse wird schließlich nur der *Teil der Vorgaben* herangezogen, der sich auf alle Länder bezieht, d.h. die – insbesondere bei den wirtschaftspolitischen Leitlinien vorkommenden – Länderleitlinien werden nicht untersucht. Diese Leitlinien sind auf die spezifische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgerichtet und würden auf diese Weise Verzerrungen in die Untersuchung tragen. Das gleiche gilt für die Sanktionsverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, diese sind überdies nicht sehr aussagekräftig, da sie nur die Entwicklung der Haushaltssituation der betroffenen Länder schildern und zu weiteren Sparanstrengungen aufrufen, ohne dies über die allgemeine Begründung für den SWP hinaus zu begründen.

---

81 Ein Vertragsverletzungsverfahren kann von der Kommission eingeleitet werden, wenn Mitgliedstaaten gegen das gemeinschaftliche Primär- oder Sekundärrecht verstoßen. Die Klage vor dem EuGH ist dabei die letzte von drei Stufen.

Insgesamt können damit letztlich – d.h. nach Durchsicht einer deutlich höheren Zahl, um die tatsächlich auswertbaren Dokumente herauszufiltern – 243 Vorgaben in die Analyse einbezogen werden. Diese haben eine Länge von einer bis weit über hundert Seiten, so dass *Gesamtmaterial* im Umfang von über 2000 Seiten ausgewertet werden kann.

Im Rahmen der *Dokumentenrecherche* wurden zum einen Stichwortsuchen in den elektronischen Datenbanken des Amts für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften – EUR-LEX (eur-lex.europa.eu/) sowie CELEX (mittlerweile mit EUR-LEX zusammengeschlossen) – durchgeführt. Diese beiden Datenbanken sind jedoch gerade für die älteren Dokumente recht unvollständig. Ergänzend wurden daher die »Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union« sowie die »Bulletins der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft/Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union«, die von der Europäischen Kommission jährlich (Gesamtbericht) bzw. zehnmal im Jahr (Bulletin) herausgegeben werden und unter anderem kurze Beschreibungen der Ratstreffen sowie anderer wichtiger Ereignisse enthalten, nach Hinweisen auf relevante Dokumente durchsucht. Diese konnten dann – mit Hilfe der zusätzlichen Hinweise – entweder in den elektronischen Datenbanken gefunden werden, oder mussten direkt aus den Amtsblättern der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union (Reihen L und C) oder anderen amtlichen Veröffentlichungen entnommen werden. Hilfreich und notwendig waren in diesem Zusammenhang Recherchen im Archiv der Europäischen Kommission in Brüssel, im Historischen Archiv der Europäischen Union in Florenz sowie im Europäischen Dokumentationszentrum des European University Institute, das sich ebenfalls in Florenz befindet.

## **Durchführung der Untersuchung der intendierten Beeinflussung von Handlungsfähigkeit**

Bei der ersten Forschungsfrage wird untersucht, ob mit Hilfe der europäischen Vorgaben die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten eingeschränkt oder ausgeweitet werden sollten. Es geht dabei – wie bereits dargelegt – nicht um die tatsächlichen Auswirkungen der Vorgaben, sondern die hinter ihnen stehenden Intentionen, den beabsichtigten Einfluss.

Die nach den oben genannten Kriterien ausgewählten Vorgaben werden in Anlehnung an die Methode der Globalauswertung (vgl. Legewie 1994) analysiert. Diese ermöglicht es, »eine größere Anzahl von Textdokumenten zu sichten, nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu erschließen« (Legewie 1994: 177) und dabei sowohl den Inhalt wie die