

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos\*

Annette Elisabeth Töller

Zu den Triebkräften, die „Transformationen des Staates“<sup>1</sup> hervorgebracht haben und weiter hervorbringen, gehören insbesondere Globalisierung und europäische Integration. Letztere ging in den vergangenen zwanzig Jahren mit der Bildung eigenständiger Institutionen der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise der Union und der Übertragung immer weiterer Kompetenzen auf die Union einher. Die Nutzung der an diese übertragenen Regelungskompetenzen durch die Gemeinschaft mag zwar insgesamt häufig zu einer Steigerung kollektiver Handlungsfähigkeit angesichts grenzüberschreitender Herausforderungen geführt haben. In den Mitgliedstaaten resultierte sie aber in einem fortschreitenden Verlust autonomer Regelungskompetenzen. Dies trifft, wie inzwischen vielfach argumentiert worden ist, die Institutionen der mitgliedstaatlichen Regierungssysteme in unterschiedlichem Ausmaß: Während die Regierungen durch ihre Repräsentation im Ministerrat zentrale Akteure im europäischen Mehrebenensystem sind, gelten die nationalen Parlamente als die Verlierer der europäischen Integration.<sup>2</sup>

Zwar engagieren sich die nationalen Parlamente in den letzten Jahren zunehmend europapolitisch. Der Bundestag tut dies vorrangig, indem er übergeordnete Prozesse der Vertragsrevision kritisch begleitet und sich mitunter auch mit entstehenden europäischen Rechtsakten befasst.<sup>3</sup> Die neueste europäische Entwicklung in diesem Bereich weist den nationalen Parlamenten eine ganz neue Rolle als „Subsidiaritätswächter“ zu: Schon mit

\* Für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags danke ich *Philipp A. Brüne, Herwig C. H. Hofmann, Dieter Plehwe, Rainer Prätorius, Susanne K. Schmidt, Kai-Uwe Schnapp, Wilfried Seidel, Sarang D. Thakkar, Katrin Toens* und *Susanne Uhl*. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei der Autorin.

- 1 *Stephan Leibfried* / *Michael Zürn* (Hrsg.), *Transformationen des Staates?*, Frankfurt am Main 2006.
- 2 Zum Beispiel *Tapio Raunio*, *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, in: *Government and Opposition*, 34. Jg. (1999), H. 2, S. 180 – 202; *Andreas Maurer*, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002*; *Annette Elisabeth Töller*, *Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages*, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 1, S. 25 – 50; *Katrin Auel* / *Arthur Benz*, *The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems*, in: *Journal of Legislative Studies*, 11. Jg. (2005), H. 3 – 4, S. 372 – 393; *Katrin Auel*, *The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation*, in: *German Politics*, 16. Jg. (2006), H. 3, S. 249 – 268.
- 3 Siehe *Katrin Auel*, a.a.O.; *Annette Elisabeth Töller*, a.a.O.; BT-Drs. 15/1961.

dem Vorliegen einer Kommissionsinitiative sollen die einzelnen nationalen Parlamente prüfen, ob eine Regelung auf europäischer Ebene überhaupt erforderlich ist. Wenn dies ein Drittel der Parlamente kritisch sieht, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen und gegebenenfalls begründen („gelbe Karte“). Dieses Verfahren, das die nationalen Parlamente zu einer Art „virtuellen dritten Kammer“<sup>4</sup> macht, wurde im jüngsten Reformvertrag noch einmal um einen Verfahrensschritt („orange Karte“) erweitert: Demnach kann Subsidiaritätskritik der nationalen Parlamente dazu führen, dass das Projekt im europäischen Gesetzgebungsverfahren mit den entsprechenden Mehrheiten aus Subsidiaritätsgründen scheitert.<sup>5</sup> Mit dieser Beteiligungsform werden die nationalen Parlamente durchaus symbolträchtig zum „Bollwerk“ gegen die Brüsseler „Regelungswut“ gemacht.<sup>6</sup>

Dabei ist bislang weitgehend unklar, wie groß eigentlich die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Gesetzgebungsfunktion der mitgliedstaatlichen Parlamente ist. Sowohl dem Deutschen Bundestag und seinen Abgeordneten als (vermeintliche?) „Herrscher“ als auch den deutschen Bürgern als diese Herrschaft Legitimierende und ihr Unterworfenen sollte aber genauer bekannt sein, in welchem Maße eigentlich die in Deutschland geltenden kollektiv verbindlichen Regeln ihren Ursprung in „Berlin“ oder in „Brüssel“ haben.<sup>7</sup> Für den Bundestag wäre es jenseits einer groben Orientierung an mehr oder weniger integrierten Politikfeldern wichtig zu wissen, auf welchen Gebieten seine Entscheidungen in welchem Ausmaß europäischen Vorgaben unterliegen, unter anderem, um genauer bestimmen zu können, in welche Entscheidungsverfahren (Subsidiaritätskontrolle, Kontrolle der nationalen Regierung im Rat, Richtlinienumsetzung) knappe Ressourcen (Zeit, Personal, öffentliche Aufmerksamkeit) investiert werden sollten. Für die Bürger/innen ist die Beantwortung der Frage, wer sie tatsächlich „regiert“, eine grundlegende Voraussetzung zur Realisierung demokratischer Legitimation und Verantwortlichkeit.

Europäisierung wird hier als die Auswirkungen europäischer Politik auf die Mitgliedstaaten der EU, das heißt auf deren Institutionen, politische Prozesse und politische Sub-

- 4 Ian Cooper, *The Watchdogs of Subsidiarity, National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, 44. Jg. (2006), H. 2, S. 281 – 304, S. 284.
- 5 Siehe Konferenz der Vertretungen der Regierungen der Mitgliedstaaten, Entwurf eines Vertrages zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Protokolle. Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Brüssel, 5. Oktober 2007. Vgl. *Stefanie Rothenberger / Oliver Vogt*, *The „Orange Card“: A fitting Response to National Parliaments' Marginalisation in EU Decision-Making?*, Papier für die Konferenz „Fifty years of Interparliamentary Cooperation“, 13. Juni 2007, Bundesrat, Berlin.
- 6 Dies schließt freilich nicht aus, dass dieses Verfahren, sofern in bisherigen Testläufen identifizierte Schwierigkeiten überwunden werden können, insgesamt zu einer Verbesserung der Beteiligung nationaler Parlamente an der europäischen Politikformulierung führen kann; vgl. *Annette Elisabeth Töller*, *Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsprozess: Zustandsbeschreibung und Optionen für ihre Stärkung*, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), *Europäische Integration und Parlamentarische Demokratie*, Beiträge zum VII. Walter-Hallstein-Kolloquium, Baden-Baden 2008, i.E.
- 7 Die Reduzierung des komplexen Mehrebenensystems auf entweder nationale („Berlin“) oder europäische („Brüssel“) Entscheidungsfindung unterschlägt natürlich – aus Gründen der analytischen Klarheit – die vielfachen Wechselwirkungen und Zwischenformen zwischen beiden, beispielsweise, wenn nationale Regierungen auf europäischer Ebene verfolgen, was im nationalen Kontext nicht mehrheitsfähig ist.

stanz verstanden. Die Europäisierungsforschung hat gerade im Bereich der policies eine beachtliche Vielzahl und Bandbreite qualitativer Analysen vorgelegt.<sup>8</sup> Hingegen steckt sie noch in den Kinderschuhen bei der quantitativen Untersuchung von Europäisierung.<sup>9</sup> Zu diesem Gebiet will die nachfolgend präsentierte Methode einer Messung der Europäisierung der Bundesgesetzgebung und die Dokumentation ihrer Ergebnisse beitragen.

### 1. *Mythen, Zahlenspiele und Methoden*

Bei der Beantwortung der für die Politikwissenschaft und für die politische Praxis gleichermaßen relevanten Frage „What is left for national public policy?“<sup>10</sup> wird häufig auf eine Äußerung von *Jacques Delors* zurückgegriffen. Der frühere Kommissionspräsident hatte 1988 vor dem Europäischen Parlament folgende Prophezeiung verkündet: „In zehn Jahren werden 80% der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein.“<sup>11</sup>

Diese durchaus gewagte Prognose hat seither eine bemerkenswerte Eigendynamik entwickelt. Schon 1991 bezog sich der Beschwerdeführer gegen den Maastrichter Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht hierauf und bereits hier wurde die Prophezeiung – wenn auch nur für einen bestimmten Bereich – zur Diagnose: „Der Beschwerdeführer trägt unter

- 8 Um nur einige Beispiele zu nennen: *Gerda Falkner / Miriam Hartlapp / Simone Leiber / Oliver Treib*, Transforming Social Policy in Europe? The AEC's Parental Leave Directive and Misfit in 15 Member States, MPIFG Working Paper 02/11, October 2002 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-11/wp02-11.html>); *Martin Bull / Jörg Baudner*: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, in: *Journal of European Public Policy*, 11. Jg. (2005), H. 6, S. 1058 – 1076; *Emiliano Grossmann*, Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy, in: *Journal of Common Market Studies*, 44. Jg. (2006), H. 2, S. 325 – 348; *Christoph Knill / Dirk Lehmkuhl*, The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms, in: *European Journal of Political Research*, 41. Jg. (2002), H. 2, S. 255 – 280; *Thomas König / Lars Mäder*, Bürokratisierung oder Politisierung? Eine Untersuchung der Umsetzungseffekte von europäischen Richtlinien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Zeitraum von 1985 und 2003. Speyerer Forschungsberichte 251, 2007 (<http://192.124.238.248/fbpdf/fb-251.pdf>). Ein Überblick findet sich u.a. bei *Katrin Auel*, Europäisierung nationaler Politik, in: *Hans-Joachim Bieling / Marika Lerch* (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 293 – 320.
- 9 So auch *Dieter Plehwe*, Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 117, September 2007, S. 7 – 11; *ders.*, Transformation Europäischer Governance: (Europa)Rechtliche Dimensionen. Eine vergleichende quantitative Analyse heterogener Europäisierungsprozesse im Politikfeld Verkehr, unter Mitarbeit *Katja Walter*, *WZB-discussion paper*, SP II 2007-201; *Thomas König / Lars Mäder*, Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80%-Europäisierung, Manuskript 2007; *Annette Elisabeth Töller*, Measuring the Europeanization of Public Policies – but how? A Research Note, FoJuS-Diskussionspapier 1/2007 ([http://users.ox.ac.uk/~polf0035/Diskussionspapier%201\\_2007%20Toeller.pdf](http://users.ox.ac.uk/~polf0035/Diskussionspapier%201_2007%20Toeller.pdf) 2007).
- 10 *Simon Bulmer / Claudio Radaelli*, The Europeanization of Public Policy, in: *Simon Bulmer / Christian Lequesne* (Hrsg.), *The Member States of the European Union*, Oxford, 2005, S. 338 – 359, S. 340. Die Europäisierung von policies ist nicht identisch mit der Europäisierung der Gesetzgebung. Man kann aber die Gesetzgebung als legislatives Knochengerüst von policies verstehen, vgl. *Annette Elisabeth Töller*, *Measuring*, a.a.O., S. 15.
- 11 EG-Bulletin Nr. 2-367/157 v. 6. Juli 1988.

Berufung auf Einschätzungen des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften *Delors* vor, daß schon bisher nahezu 80 % aller Regelungen im Bereich des Wirtschaftsrechts durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt [...] seien“.<sup>12</sup>

Aber auch jenseits der Voraussagen *Delors'* entwickelten Europäisierungszahlen Brisanz: Die Niederlande erlebten im Herbst 2004 eine höchst kontroverse öffentliche Debatte, nachdem der Staatssekretär für Europafragen *Atzo Nicolai* behauptet hatte, 60 Prozent des in den Niederlanden geltenden Rechts hätten ihren Ursprung in Brüssel.<sup>13</sup> Anfang 2007 konstatierten der ehemalige Bundespräsident *Roman Herzog* und *Lüder Gerken* in einem viel beachteten Beitrag, heute hätten 84 Prozent der in Deutschland geltenden Gesetze ihren Ursprung in „Brüssel“, und nur noch 16 Prozent würden in „Berlin“ entschieden.<sup>14</sup> Sie stützten sich dabei auf eine vermeintliche Studie des Bundesministeriums für Justiz, die sich bei genauerem Hinsehen als knappe Antwort auf eine parlamentarische Anfrage entpuppte.<sup>15</sup> Aus diesem empirisch fragwürdigen Befund leiteten sie eine „schleichende“ und „sachwidrige Zentralisierung“ der Regelungskompetenzen in Brüssel ab und meldeten Zweifel an, „ob man die Bundesrepublik Deutschland überhaupt noch uneingeschränkt als parlamentarische Demokratie bezeichnen kann“<sup>16</sup>. Diese These blieb nicht unwidersprochen.<sup>17</sup> Aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird der 80-Prozent-Mythos gerne bemüht. Grundlagenbücher zur EU wie das von *Simon Hix* verwenden die Zahl, als wenn es sich um einen empirisch gesicherten Befund handle.<sup>18</sup>

Tatsächlich ist eine seriöse Messung der „Europäisierung“ der Gesetzgebung eine methodisch schwierige Aufgabe, die in der Politikwissenschaft noch nicht zufriedenstellend bewältigt worden ist. Es gibt aber eine Reihe von Ansätzen, die hier betrachtet werden sollen, bevor für die Bundesgesetzgebung eine eigene Messmethode vorgestellt wird. Keines der bisher entwickelten Verfahren ermittelt jedoch pauschale Europäisierungswerte von 80 Prozent und mehr.

12 BVerfGE 89, S. 155.

13 NRC Handelsblad, Oktober 1 – 6 2004.

14 *Roman Herzog* / *Lüder Gerken*, Die Europäische Union gefährdet die parlamentarische Demokratie, Gastkommentar in: Die Welt vom 13. Januar 2007 (<http://debatte.welt.de/kontroverse/292/hat+die+eu+zuviel+macht/pro>).

15 Vgl. BT-Drs. 15/5434, S. 15. Das BMJ bestritt auf eine entsprechende Anfrage hin, hierzu eine Studie angefertigt zu haben. Man habe vielmehr, wie mit der parlamentarischen Anfrage angefordert, lediglich die Anzahl der europäischen und nationalen Rechtsakte gegeneinander aufgerechnet. Darauf, dass eine mit der Aufrechnung verbundene Gleichsetzung weitreichender Gesetze mit Verordnungen etwa im Rahmen der Agrarmarkordnung wenig Sinn ergibt, hat unter anderem Bundestagspräsident *Lammert* in seiner Replik auf den *Herzog* / *Gerken*-Beitrag hingewiesen (*Norbert Lammert*, Über Macht und Ohnmacht, Äpfel und Birnen, in: Die Welt vom 17. März 2007 (<http://debatte.welt.de/kontroverse/292/hat+die+eu+zuviel+macht/pro>). Selbst wenn man diese Aufrechnung gelten lässt und sie ausrechnet, kommt man allerdings noch zu etwas anderen Zahlen als *Herzog* / *Gerken*, nämlich 81,35 Prozent europäische und 18,35 Prozent deutsche Rechtsakte.

16 *Roman Herzog* / *Lüder Gerken*, a.a.O.

17 Siehe *Norbert Lammert*, a.a.O.; *Andrew Moravcsik* / *Annette Elisabeth Töller*, Das Märchen von den 80 Prozent, in: Financial Times Deutschland vom 9. Februar 2007 (<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/regiert.doc>).

18 *Simon Hix*, The political system of the European Union, Basingstoke 1999, S. 3.

Sowohl *Manfred G. Schmidt* als auch *Tanja Börzel* haben in neuerer Zeit die „Europäisierung öffentlicher Aufgaben“<sup>19</sup> beziehungsweise die „Europäisierung der Politik“<sup>20</sup> quantifiziert. Beide Analysen basieren aber – anders als dieser Beitrag und der „Mainstream“ der Europäisierungsforschung – auf einem Verständnis von Europäisierung als das Übertragen von Regelungskompetenzen. Sie messen daher, wie viele Regelungskompetenzen auf der europäischen oder auf der nationalen Ebene angesiedelt sind. Dies ist zwar instruktiv, gibt aber nicht an, in welchem Maße diese Kompetenzen tatsächlich genutzt werden, und sagt auch nichts darüber aus, wie sich die europäischen Regelungen auf die nationale Politikgestaltung auswirken.

Eine Untersuchung zu den tatsächlichen Auswirkungen europäischer Politik auf die nationale Gesetzgebung hat 1998 *Edward Page* für Großbritannien vorgelegt. Ziel der Studie war es, „the scope of the impact of EU legislation on British public policy“ zu messen.<sup>21</sup> Genauer wurde der Anteil der Statutory Instruments (SIs, Instrumente der sekundären Rechtsetzung) ermittelt, die eine Richtlinie in nationales Recht umsetzen.<sup>22</sup> Von den 11.781 SIs, die zwischen 1987 und 1997 verabschiedet und in der Studie berücksichtigt wurden<sup>23</sup>, waren insgesamt 15,5 Prozent „europäisiert“, wobei das Agrar- sowie das Handels- und Industrieressort die höchsten Werte aufwiesen (Agrar: 51,1 Prozent, Handel und Industrie: 28,6 Prozent).<sup>24</sup> *Page* errechnete Werte für jedes Jahr und konnte so die Veränderung im Zeitverlauf abbilden: Während der Anteil europäisierter SIs bis 1991 bei 12 Prozent lag, stieg er ab 1992 auf etwa 19, um dann nach 1997 auf 8 Prozent zu fallen, ein Ergebnis, das sein Autor schwierig zu erklären fand. Dass *Page* seine Analyse auf Sekundärrechtsetzung (diese entspricht sehr grob den deutschen Rechtsverordnungen) beschränkte, lässt sich zwar durch den Umstand rechtfertigen, dass in Großbritannien etwa 92 Prozent der europäischen Richtlinien durch Statutory Instruments umgesetzt werden<sup>25</sup>; das Bild bleibt ohne die Einbeziehung der Parlamentsgesetze gleichwohl unvollständig.

19 *Manfred G. Schmidt*, Aufgabeneuropäisierung, in: *Gunnar Folke Schuppert | Ingolf Pernice | Ulrich Haltern* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, S. 129 – 145.

20 *Tanja Börzel*, Europäisierung deutscher Politik?, in: *Manfred G. Schmidt | Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1945*, Wiesbaden 2006, S. 491 – 509.

21 *Edward Page*, The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note, in: *Public Administration*, 76. Jg. (1998), S. 803 – 809, S. 808.

22 Bei *Pages* Studie wie auch bei den unten diskutierten dänischen und niederländischen Studien dienten neben Informationen aus den nationalen Gesetzgebungsdatenbanken die Daten aus der europäischen Datenbank CELEX dazu, zu identifizieren, welche nationalen Gesetze der Umsetzung einer europäischen Richtlinie dienen (vgl. Fn. 46).

23 Insgesamt waren zwischen 1987 und 1997 beinahe 30.000 SIs verabschiedet worden, aber aus verschiedenen Gründen, zum Beispiel weil sie von lokaler Natur waren oder zu ihnen nicht ausreichend Informationen vorlagen, wurden sie nicht in die Studie eingeschlossen, vgl. *Edward Page*, a.a.O., S. 805.

24 Hohe Werte wiesen auch das Northern Ireland-Office, das Scottish Office und das Welsh Office auf. Dies resultiert daher, dass die in diesen Ressorts verabschiedeten Regelungen sich vor allem auf Agrarfragen beziehen.

25 *Edward Page*, a.a.O., S. 804.

In den letzten Jahren sind ähnliche Studien für Dänemark<sup>26</sup> und die Niederlande<sup>27</sup> erstellt worden. Diese haben ermittelt, wie hoch der Anteil nationaler Rechtsakte (Parlamentsgesetze und abgeleitete Rechtsetzung) ist, die europäische Richtlinien umsetzen. Für die Niederlande wurden allerdings nicht die jährlich oder pro Wahlperiode verabschiedeten, sondern die Gesamtzahl der Mitte 2003 geltenden Rechtsakte untersucht. Im Bereich der Politiken des ersten Pfeilers (EG-Recht) dienten 38 Prozent aller niederländischen Rechtsakte der Umsetzung europäischer Richtlinien.<sup>28</sup> Mit diesem Befund wenden sich die Autoren auch explizit gegen den „80-Prozent-Mythos“<sup>29</sup>. *Bovens* und *Yesilkagit* stellen ihre Resultate in Bezug zur dänischen Studie, die einen ähnlichen Ansatz verfolgt. *Blom-Hansen* und *Christensen* kommen allerdings für Dänemark zu dem Ergebnis, dass nur 9,6 Prozent der (primären und sekundären) Rechtsetzung auf europäische Richtlinien zurückgeht.<sup>30</sup> Für beide Länder fallen die Werte im Bereich Landwirtschaft, Wirtschaft, Transport und Umweltpolitik relativ hoch aus. In anderen Politikfeldern unterscheiden sich die Europäisierungswerte aber deutlich.

Während es eine wesentliche Stärke dieser beiden Studien ist, dass sie Parlamentsgesetze ebenso wie abgeleitete Rechtsetzung einschließen, gibt es auch gewichtige Kritikpunkte. Wichtigster Nachteil ist, dass mit dieser Methode keine Entwicklung im Zeitverlauf aufgezeigt werden kann. Des Weiteren ist gegen das Ansetzen an Ressorts zwar prinzipiell nichts einzuwenden, diese Ressortzuschnitte sind aber, wie weiter unten zu diskutieren sein wird, erstens politisch definiert (stellen also keine kohärenten Sachkategorien im eigentlichen Sinne dar), können sich daher zweitens über die Wahlperioden verändern und unterscheiden sich drittens zwischen verschiedenen Ländern stark. Daher ist etwa eine Vergleichbarkeit der Resultate der erwähnten dänischen und der niederländischen Studien höchst fraglich.

## 2. Zur Messung der Europäisierung der Bundesgesetzgebung

Im Folgenden wird eine wissenschaftliche Methode<sup>31</sup> vorgestellt, mit der die Europäisierung der Gesetzgebung für Deutschland quantifiziert werden kann. Anhand der Datenbank des Deutschen Bundestages GESTA wird analysiert<sup>32</sup>, wie hoch in den einzelnen Ressorts

26 *Jens Blom-Hansen / Jørgen Grønnegaard Christensen*, Den Europaeiske forbindelse, Aarhus 2004.

27 *Mark Bovens / Kutsal Yesilkagit*, The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands, Paper prepared for the 2004 NIGH Conference, Session „Governance in the European Union“, Erasmus University Rotterdam, October 29, 2004 (<https://ep.eur.nl/handle/1765/1763?mode=full>).

28 Ebenda, S. 17.

29 Ebenda.

30 *Jens Blom-Hansen / Jørgen Grønnegaard Christensen*, a.a.O., S. 68.

31 Unter einer wissenschaftlichen Methode wird hier ein Verfahren verstanden, mit dem sich „eine Wissenschaft die Wirklichkeit [hier das Phänomen der Europäisierung in quantitativer Hinsicht] zugänglich macht“ (*Siegfried Lamnek*, Methoden, qualitative und quantitative, in: *Günter Endrueweit / Gisela Trommsdorff* (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, 2. Auflage, Weinheim 2002, S. 360 – 361). Genauer handelt es sich bei einer wissenschaftlichen Methode um das begründete, systematische und intersubjektiv überprüfbare Vorgehen bei der Sammlung, Auswertung und Interpretation von Daten und der Gewinnung von Erkenntnissen (vgl. *Manfred G. Schmidt*, Wörterbuch zur Politik, 2. Auflage, Stuttgart 2004, S. 444 f.).

32 Erstmals angewendet in *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag, Frankfurt am Main 1995, S. 47 f.

und in verschiedenen Wahlperioden der Anteil derjenigen Bundesgesetze war, die von einem „europäischen Impuls“ beeinflusst wurden.<sup>33</sup> Damit ist nicht nur ein Vergleich zwischen Ressorts, sondern auch eine Längsschnittanalyse über die Wahlperioden möglich. Die Kategorie des „europäischen Impulses“ ist kein in der Europäisierungs- oder Gesetzgebungsforschung etablierter Begriff, sondern wurde von den Verwaltern der GESTA-Datenbank erfunden – sehr zum Nutzen der Forschung, denn sie umfasst deutlich mehr an möglichen Quellen der Europäisierung als die in den anderen, oben diskutierten Studien nur berücksichtigte Umsetzung europäischer Richtlinien.

**Tabelle 1: Anteil der Gesetzgebung des Bundes mit einem „europäischen Impuls“ zwischen 1983 und 2005**

Ressort	10. WP 1983 – 87	11. WP 1987 – 90	12. WP 1990 – 94	13. WP 1994 – 98	14. WP 1998 – 2002	15. WP 2002 – 2005
Inneres	4,4	2,3	14,5	11,9	19,2	12,9
Justiz	9,8	35,0	20,0	21,6	34,1	42,2
Finanzen	22,9	25,6	22,7	25,0	38,0	42,6
Wirtschaft	16,7	15,0	9,5	34,8	42,4	40,0
Landwirtschaft u. Ernährung	58,8	28,6	52,0	65,0	79,2	75,0
Arbeit u. Soziales	6,0	5,9	11,0	15,8	23,3	15,6
Familie und Gesundheit	26,1	26,1	37,8	19,4	23,8	42,3
Verkehr	40,0	37,5	26,1	36,4	28,6	40,0
Post u. Telekomm.	33,3	0	50,0	71,4	–	–
Regionalpla- nung	0	10	9,1	9,1	–	50,0
Forschung u. Bildung	0	0	25,0	12,5	0	0
Umwelt	20,0	66,7	75,0	54,6	69,2	81,3
Gesamt	16,8	19,9	24,1	25,9	34,5	39,1

Unter diese europäischen Impulse werden in der Datenbank auch solche Impulse gefasst, die nicht aus dem EG-rechtlichen Kontext oder auch nur aus dem Kontext der EU resultieren, wie etwa Europaratsbeschlüsse oder ähnliche Maßnahmen. Die hier präsentierten Daten wurden von solchen Maßnahmen, die ja nichts mit der EU zu tun haben, „gereinigt“. Eine genauere Aufschlüsselung der europäischen Impulse erfolgt weiter unten für die 15. Wahlperiode.

Auswertung aus GESTA (Bundestag, Gesetzgebung des Bundes, <http://www.bundestag.de/bic/standgesetzgebung/index.html>). Ein „–“ steht für ein Ressort, das es in der betreffenden Wahlperiode nicht mehr gab. Ansonsten wurden die Ressorts der 10. WP künstlich aufrechterhalten und die Materien entsprechend angepasst, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten.

Quelle: Eigene Darstellung.

33 Mittlerweile ist GESTA abgelöst und durch das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge ab der 16. Wahlperiode ersetzt worden. Die Suchfunktion ist verbessert, so dass es nunmehr möglich ist, die Suche auch auf europäische Rechtsakte zu konzentrieren.

Untersucht wurden nur „innenpolitische“ Politikfelder, weil Gebiete wie etwa Außen- oder Verteidigungspolitik nur in geringem Ausmaß durch Gesetze gestaltet werden. Die Ressortzuschnitte der frühen Wahlperioden wurden beibehalten und die Inhalte der späteren Ressorts angepasst, damit die Vergleichbarkeit im Zeitverlauf gewährleistet ist.

Seit 1983 zeigt sich eine kontinuierliche Zunahme des Anteils der europäisierten Rechtsakte von 16,8 Prozent in der 10. Wahlperiode auf 39,1 Prozent in der 15. Wahlperiode. Am rasantesten war der Anstieg zwischen der 13. (1994 – 1998) und der 14. Wahlperiode (1998 – 2002), als der Anteil europäisierter Gesetze um 8,6 Prozentpunkte wuchs.

Betrachtet man die Entwicklung in den Ressorts über 22 Jahre, so weist kein Politikfeld eine kontinuierliche Zunahme der Anteile europäischer Impulse auf. Die Agrarpolitik etwa startete bereits 1983 mit 58,8 Prozent der Gesetze mit europäischem Impuls. Im Kern lassen sich zwei Entwicklungsverläufe unterscheiden: Es gibt Politikfelder, deren Anteil europäisierter Gesetze bis 2002 entweder durch Schwankungen (Verkehr) oder durch Anstieg gekennzeichnet war und von der 14. zur 15. Wahlperiode noch einmal deutlich anwuchs. Dies ist der Fall in den Ressorts Justiz, Finanzen, Familie und Gesundheit, Verkehr und Umweltschutz. Der andere Verlauf ist dadurch gekennzeichnet, dass der Anteil von Gesetzen mit europäischem Impuls bis zur 14. Wahlperiode mit Schwankungen insgesamt anstieg, zur 15. Wahlperiode aber wieder sank (wenngleich bis auf Arbeit und Soziales auf relativ hohem Niveau). Diese Entwicklung gilt für die Felder Inneres, Wirtschaft, Landwirtschaft, Arbeit und Soziales. Ob dieser Rückgang der Europäisierungswerte in diesen Ressorts allerdings eine Trendwende hin zu einer Stabilisierung oder gar einem Rückgang der Europäisierung einläutet, kann noch nicht gesagt werden, denn auch von der 11. zur 12. und von der 12. zur 13. Wahlperiode gab es im Kontext politikfeldspezifischer Schwankungen sinkende Europäisierungswerte. Insofern muss man die Werte für die 16. Wahlperiode abwarten, um Trendaussagen treffen zu können.

In jüngster Zeit ist die Gesetzgebung im Bereich der Umweltpolitik (81,3 Prozent) und der Agrarpolitik (75,0 Prozent) am häufigsten europäischen Einflüssen unterworfen. Mittlere aktuelle Europäisierungswerte weisen aber nicht nur Politikfelder auf, in denen man dies vermuten würde – zum Beispiel Wirtschaft und Verkehr<sup>34</sup> mit je 40 Prozent – sondern auch die Politikfelder Justiz (42,2 Prozent), Finanzen (42,6 Prozent) sowie Familie und Gesundheit (42,3 Prozent).

Die Plausibilität dieser politikfeldbezogenen Daten wird in der Tendenz von der verwaltungswissenschaftlichen Studie von *Michael Felder* unterstrichen, der untersucht hat, in welchem Ausmaß die Abteilungen nationaler Ministerien (Bund und Länder) mit europäischen Angelegenheiten zu tun haben („Breitenwirkung der Europäisierung“<sup>35</sup>). Demnach sind die Ressorts mit dem höchsten Anteil an europäischen Themen das Umweltressort (96,7 Prozent), Ernährung und Landwirtschaft (93,6 Prozent), Wirtschaft (91,2 Prozent) und Gesundheit (83,3 Prozent).<sup>36</sup>

34 Mit der Europäisierung der Verkehrspolitik befasst sich – unter qualitativen wie quantitativen Gesichtspunkten – sehr ausführlich und differenziert die Studie von *Dieter Plehwe*, a.a.O.

35 *Michael Felder*, Wie vollzieht sich der (bürokratische) Wandel von Staatlichkeit? – das Beispiel der Europäisierung des Mehrebenenverwaltungssystems Deutschlands, TranState Working Papers No. 48, 2007 (<http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=de&ID=58>).

36 Es ist nicht die Höhe der Prozentanteile für die einzelnen Ressorts, die hier von Belang ist (diese ist höher als bei den Werten hier, weil etwas anderes gemessen wurde, nämlich der Anteil von

## 2.1. Detailanalyse

Die bislang vorgestellten Daten sollen – exemplarisch für die 15. Wahlperiode – in drei Richtungen weiter spezifiziert werden: Erstens werden auch die absoluten Zahlen präsentiert, um eine Vorstellung von den Größenordnungen zu geben. Zweitens wird für drei (besonders heterogene) Ressorts genauer aufgeschlüsselt, welche Sachkategorien und Europäisierungswerte sich hinter diesen Bezeichnungen verbergen. Drittens soll aufgezeigt werden, was genau mit der Kategorie des europäischen Impulses erfasst wird.

Die in Tabelle 2 dargestellten absoluten Werte für die 15. Wahlperiode zeigen, dass in einigen Politikfeldern (Justiz, Finanzen, Wirtschaft sowie Familie und Gesundheit) unter einer relativ hohen Gesamtzahl verabschiedeter Gesetze auch viele mit europäischem Impuls zu finden sind. In den Bereichen Inneres sowie Arbeit und Soziales sind unter relativ vielen Gesetzen nur wenige mit europäischen Impulsen, während sich die hohen prozentualen Werte in den Ressorts Landwirtschaft und Umwelt aus einer relativ kleinen Zahl verabschiedeter Gesetze mit einem hohen Anteil europäischer Impulse ergeben. Die Aussagekraft des Anteils von 50 Prozent europäisierter Gesetze im Bereich der Regionalplanung (einschließlich Bau) relativiert sich, wenn man die niedrige Anzahl von Fällen sieht (zwei von vier mit europäischem Impuls). Von insgesamt 284 in der 15. Wahlperiode verabschiedeten Gesetzen gingen 111 auf einen europäischen Impuls zurück.

Ressort	Verabschiedete Gesetze (gesamt)	Davon mit europäischem Impuls	Prozentualer Anteil
Inneres	31	4	12,9
Justiz	66	28	42,4
Finanzen	47	20	42,6
Wirtschaft	20	8	40,0
Landwirtschaft u. Ernährung	16	12	75,0
Arbeit u. Soziales	32	5	15,6
Familie und Gesundheit	26	11	42,3
Verkehr	20	8	40,0
Regionalplanung	4	2	50,0
Forschung u. Bildung	6	0	0
Umwelt	16	13	81,3
Gesamt	284	111	39,1

Quelle: Eigene Darstellung.

Die insgesamt 47 Gesetze, die in der 15. Wahlperiode unter der Rubrik „Finanzen“ verabschiedet wurden (Europäisierung: 42,6 Prozent) lassen sich, wie in Tabelle 3 dargestellt,

Abteilungen, die (auch) mit Europafragen befasst sind), sondern die Reihung. Nicht direkt übereinstimmend mit den hier errechneten Werten sind allerdings einerseits relativ hohe Werte in den Ressorts Arbeit (83,8 Prozent) und Inneres (78,9 Prozent) und andererseits relativ geringe Werte in den Ressorts Finanzen (76,4 Prozent) und Justiz (73,4 Prozent). Jedoch stammen die Werte selbst aus dem Jahr 2000 und dürften insbesondere für die letztgenannten Ressorts heute höher ausfallen.

sachlich in (mindestens) vier verschiedene Kategorien unterteilen, die recht unterschiedliche Europäisierungswerte aufweisen. Im Bereich der Finanzdienstleistungen kam es aufgrund einer ganzen Reihe europäischer Richtlinien (zum Beispiel Prospektrichtlinie, Pensionsfonds-Richtlinie, Marktmissbrauchs-Richtlinie u.a.m.), die in nationales Recht umgesetzt werden mussten, zu einer Häufung der Gesetzgebung. Auch die Gesetze zur Steuerpolitik, die im Allgemeinen als Hort der Nationalstaatlichkeit gilt, unterliegen nach diesen Daten in nicht unerheblichem Ausmaß europäischen Vorgaben.<sup>37</sup> Die Grenzen der Möglichkeiten, Europäisierung von Politik (im Sinne politischer Gestaltung) mit diesen Daten abzubilden (siehe auch die Diskussion unten), zeigten sich sehr plastisch an den Haushaltsgesetzen. Natürlich findet sich dort kein europäischer Impuls. Gleichwohl wissen (oder ahnen) wir, wie sehr (aber eben nicht wie viel) nationale Budget-Politik in Zeiten der Währungsunion und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes europäischen Vorgaben unterworfen ist.<sup>38</sup>

**Tabelle 3: Europäische Impulse im Ressort Finanzen in der 15. Wahlperiode des Bundestages**

	Gesetze insgesamt	Gesetze mit europ. Impuls	Prozentanteil
Steuern	16	7	43
Finanzdienstleistung	10	8	80
Haushalt	8	0	0
Sonstiges	13	5	48
Gesamt	47	20	42,6

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein ähnliches Maß an sachlicher und zugleich europäisierungbezogener Heterogenität wie in der Finanzpolitik finden wir im Ressort „Familie und Gesundheit“<sup>39</sup>: Von 26 Gesetzen fallen 19 in den Bereich der Gesundheitspolitik, von denen zehn (52,1 Prozent) einen europäischen Impuls aufweisen. Dahinter stecken zum einen produktbezogene (vor allem arzneimittelbezogene), zum anderen berufsbezogene europäische Regelungen. In den Bereich der Familienpolitik gehören sieben Gesetze, die hingegen nur einen europäischen Impuls (14,3 Prozent) aufweisen.

Vergleichbares gilt für die Materien „Arbeit und Soziales“, deren Gegenstände in der 15. Wahlperiode in den Ressorts Wirtschaft und Arbeit sowie in einigen anderen Ministerien untergebracht waren, hier aber ebenfalls von früheren Ressortzuschnitten beibehalten wur-

37 Die qualitative Studie von *Susanne Uhl*, *Time for a Tea Party? Why Tax Regimes beyond the Nation State Matter and Why Citizens Should Care*, in: *European Review*, 14. Jg. (2006), H. 4, S. 565 – 585, legt dies in differenzierter Weise dar.

38 Zum Beispiel *Christoph O. Meyer*, *The hard side of soft policy coordination in EMU: the impact of peer pressure on publicized opinion in the Case of Germany and Ireland*, in: *Journal of European Public Policy*, 11. Jg. (2004), H. 5, S. 814 – 831. Ähnlich schwierig ist es, die Effekte des außerhalb des Gemeinschaftsrahmens in Form der Open Method of Coordination (OMC) abgelaufenen sogenannten „Bologna-Prozesses“ in der Gesetzgebung zu identifizieren. Selbst wenn sich vieles auf Ebene der Landesgesetze wiederfinden müsste, sollten sich auch beim Hochschulrahmengesetz „Spuren“ dieses europäischen Entscheidungsprozesses finden lassen, dies ist aber nicht der Fall (vgl. <http://dip.bundestag.de/gesta/14/K012.pdf>).

39 Dieses Ressort gab es in der 15. Wahlperiode so nicht, es geht auf einen früheren Ressortzuschnitt zurück und ist zum Zweck der Vergleichbarkeit künstlich so beibehalten worden.

den: Von den 32 Gesetzen (Europäisierung: 15,6 Prozent) fallen 20 in die Sozialpolitik (davon eines, 5 Prozent, mit europäischem Impuls). Zwölf Gesetze gehören in den Bereich der Regulierung von Arbeit, und zwar vier (33 Prozent) mit europäischem Impuls. Nach diesen Daten ist die Sozialpolitik im engeren Sinne immer noch weitgehend durch nationale Gesetzgebung bestimmt.

## 2.2. Zur Kategorie des „europäischen Impulses“

Die 111 europäischen Impulse, die für die 15. Wahlperiode identifiziert wurden, lassen sich folgendermaßen aufschlüsseln: Mit 58 Fällen besteht gut die Hälfte der identifizierten europäischen Impulse (52,3 Prozent) aus Richtlinien, die eine Umsetzung in deutsches Recht verlangen. Dies waren entweder eine Richtlinie (29,7 Prozent), mehrere Richtlinien (15,3 Prozent) oder eine Richtlinie in Kombination mit einem anderen Impuls (7,2 Prozent), zweimal ging es dabei um eine Kombination einer Richtlinie und einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). 22,5 Prozent der identifizierten Impulse waren Verordnungen, die als solche zwar in den Mitgliedstaaten direkt gelten und daher keine Umsetzung in nationales Recht verlangen, aber (wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts) offenbar mitunter die Anpassung von nicht kompatiblen nationalen Gesetzen erfordern. Dabei handelte es sich in 21 Fällen um eine einzelne Verordnung (18,9 Prozent) und viermal (3,6 Prozent) um zwei oder mehr Verordnungen oder eine Kombination von Verordnung und anderem Impuls. 7,2 Prozent der europäischen Impulse bestanden in Ratsentscheidungen oder -beschlüssen (einschließlich der Rahmenentscheidungen in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit), ein Fall betraf eine Entscheidung der Kommission (0,9 Prozent), und in vier Fällen (3,6 Prozent) bezog sich ein europäischer Impuls allein auf eine Entscheidung des EuGH. Werden die zwei oben erwähnten Fälle hinzugenommen (dann kommt es zur Mehrfachnennung, die hier sonst vermieden wird), spielte der EuGH in 5,4 Prozent der identifizierten Impulse eine Rolle. 3,6 Prozent bezogen sich auf Regelungen im EG-Vertrag selbst. Außerdem beinhalteten 9,9 Prozent der Fälle „sonstige“ europäische Impulse, worunter zum Beispiel wettbewerbspolitische oder beschäftigungspolitische Leitlinien der Kommission, aber auch so vage Kategorien wie „Anforderungen des Gemeinschaftsrechts“ fallen.

## 2.3. Kritik

Damit erfasst die in der GESTA-Datenbank geführte Kategorie des „europäischen Impulses“ ein deutlich breiteres Spektrum an möglichen Quellen der Europäisierung nationaler Gesetzgebung als die anderen vorgestellten Studien, die nur auf die Umsetzung von Richtlinien abheben.<sup>40</sup> Europäisierung von Gesetzgebung kann so zwar noch nicht perfekt, aber schon viel besser abgebildet werden, als wenn man sich auf die Umsetzung von Richtlinien beschränkt. Positiv hervorzuheben ist bei diesem Ansatz zudem die Berechnung nach Wahlperioden, die die Analyse im Zeitverlauf erlaubt und es somit ermöglicht, Entwicklungslinien zu identifizieren. Allerdings hat die Berechnungsmethode auch zwei Schwä-

<sup>40</sup> Zu den unterschiedlichen Europäisierungsmechanismen im Einzelnen, die diese verschiedenen Europäisierungsquellen auslösen, siehe *Annette Elisabeth, Töller, Measuring, a.a.O., S. 12 ff.*

chen: Erstens werden nur Parlamentsgesetze, nicht aber Rechtsverordnungen erfasst, die auch im deutschen Kontext eine Rolle bei der Umsetzung europäischen Rechts spielen und daher ebenfalls deutliche Europäisierungswerte aufweisen dürften.<sup>41</sup>

Die zweite Schwäche, die allerdings allen vorgestellten Ansätzen zu eigen ist, besteht darin, dass europäische Verordnungen, die in den Mitgliedstaaten direkt, gewissermaßen am nationalen Recht „vorbei“ wirken, in diesen Daten nicht erscheinen beziehungsweise nur am Rande, wenn die Anpassung eines Gesetzes an eine Verordnung erforderlich wird. Die meisten Verordnungen schließen aber nationale Gesetzgebung gerade aus und haben so einen erheblichen Europäisierungseffekt, der aber mit keinem der vorgestellten Ansätze abgebildet werden kann.<sup>42</sup> Dies ist ein Defizit, welches sich zudem in verschiedenen Politikfeldern in unterschiedlichem Maße niederschlägt und daher gegebenenfalls auch zu verzerrten Europäisierungswerten führen kann. Während beispielsweise in der Agrarpolitik Verordnungen das dominante Instrument sind, der Europäisierungswert also noch deutlich höher ausfallen müsste als hier errechnet, dürfte in der Umweltpolitik, die auf der europäischen Ebene durch Richtlinien bestimmt wird und in der Verordnungen nur eine geringe Rolle spielen, die Europäisierung mit dem angegebenen Wert zutreffend erfasst sein.

Während also die hier vorgestellte Methode im Ergebnis durch die Nichterfassung der europäischen Verordnung zu einer Unterschätzung der Europäisierung der Gesetzgebung führt, bringt die Nichtberücksichtigung der Rechtsverordnungen wahrscheinlich eine Überschätzung hervor. Dies spricht für die Revision der Methode im Lichte der gerade referierten Kritikpunkte. Anzumerken bleibt, dass mit ihr keine qualitativen Aussagen über die Bedeutung des jeweiligen europäisierten Gesetzes oder über die Intensität des europäischen Einflusses getroffen werden können.<sup>43</sup>

### 3. Auf dem Weg zu einem „Europäisierungs-Index“

Die Problematik der bislang fehlenden Berücksichtigung von Verordnungen hat das niederländische Asser-Institut in einer Pilot-Studie in Angriff genommen. Darin schlagen die Autoren vor, die Europäisierung der niederländischen Gesetzgebung zu bestimmen, indem man den Anteil europäischer Gesetze (direkt anwendbarer Verordnungen<sup>44</sup>) und europä-

41 Nach einer Untersuchung von *Thomas König* und *Lars Mäder* werden in Deutschland in der Landwirtschaft 22 Prozent der Richtlinien durch Gesetze umgesetzt, im Bereich Binnenmarkt 31,4 Prozent, in der Energie- und Umweltpolitik 42,7 Prozent und im Bereich institutioneller Fragen 47,8 Prozent. Damit spielt in Deutschland Gesetzesrecht erwartungsgemäß eine relativ große Rolle bei der Umsetzung von Richtlinien; höhere oder ähnlich hohe Anteile von Gesetzen weisen nur Österreich und Finnland auf. In allen anderen Mitgliedstaaten sind die Werte deutlich niedriger, der Löwenanteil der Richtlinien wird dort durch Sekundärrechtsakte umgesetzt. Siehe *Thomas König / Lars Mäder*, *The Delegation of Transposition Powers in the Member States of the EC: A Transaction Cost Perspective*, Paper auf der 4. ECPR General Conference, Pisa, 6. bis 8. September 2007.

42 *Annette Elisabeth Töller*, *Europapolitik*, a.a.O., S. 49; *Dieter Plehwe*, *Zahlenpolitik*, a.a.O., S. 7.

43 Siehe auch *Dieter Plehwe*, a.a.O., S. 7.

44 Das Problem mit den europäischen Verordnungen ist allerdings, dass zwar manche einen legislativen Charakter haben, indem sie Materien in abstrakt-genereller Weise regeln, ein nicht unerheblicher Anteil aber auch, wie bereits erwähnt, Detailregelungen zum Beispiel im Rahmen der Agrarmarktordnungen enthält und daher nur schwer gegen Gesetze von größerer Tragweite aufgerechnet werden kann.

isierter nationaler Gesetze (nationale Gesetze, die eine europäische Richtlinie umsetzen) an der Gesamtmenge der Gesetze (nationale Gesetze plus europäische Verordnungen) errechnet. Da dies offenbar extrem aufwändig ist, wurde diese Methode zunächst nur für die Bereiche der Bildungs- und Umweltpolitik angewendet. Die Autoren kommen für die Bildungspolitik auf einen Anteil europäisierter Gesetzgebung von 6, für die Umweltpolitik auf 66 Prozent.<sup>45</sup> Für die deutsche Verkehrspolitik der 15. Wahlperiode errechnete *Plehwé* mit diesem Ansatz 65,7 Prozent europäisierter Rechtsetzung.<sup>46</sup> Es erscheint grundsätzlich möglich, die GESTA-Daten mit Zahlen zu deutschen Rechtsverordnungen einerseits und europäischen Verordnungen andererseits (aus der europäischen Datenbank EUR-Lex<sup>47</sup>) zu ergänzen, wobei bei den europäischen Verordnungen ein besonderes Augenmerk auf die Ressortzuordnung gelegt werden muss.

Das Fehlen der Unterscheidung in wichtige und weniger wichtige Gesetze haben *König* und *Mäder* zu beheben versucht, indem sie zusätzlich zu der oben vorgestellten Methode qualitative Indikatoren wie den Anteil der Europäisierung bei Schlüsselgesetzen und bei solchen Gesetzen mit Kostenimplikationen hinzuziehen. Demnach ist der Anteil europäisierter Gesetze zwar nicht bei den Gesetzen mit Kostenimplikationen, aber bei den „Schlüsselentscheidungen“ (in Anlehnung an *Klaus von Beymes* Studie von 1997<sup>48</sup>) niedriger als insgesamt. Wichtige Gesetze unterliegen demnach seltener europäischen Vorgaben als weniger wichtige.<sup>49</sup> Eine solche Klassifizierung nach Relevanz sollte in die hier vorgestellte Methode integriert werden, allerdings müsste man einen stärker objektivierbaren Weg zur Bestimmung wichtiger Gesetze finden.<sup>50</sup>

Zudem ist im Kontext qualitativer Europäisierungsforschung zu Recht kritisiert worden, dass die Analyse bislang vor allem auf die Umsetzung von Richtlinien, mithin auf ganz bestimmte Maßnahmen der positiven Integration, beschränkt worden ist. Sowohl die Auswir-

45 T.M.C. Asser-Institute, Pilot-Monitor EU invloed, Den Haag, 2007.

46 *Dieter Plehwé*, Zahlenpolitik, a.a.O., S. 9. Es muss aber betont werden, dass die Daten von *Dieter Plehwé* und die vom Asser-Institut wiederum nicht vergleichbar sind, da *Plehwé*, entsprechend dem hier vertretenen Ansatz, Daten für Wahlperioden errechnet, während das Asser-Institut einen Gesamtbestand geltender Rechtsakte untersucht. Ähnlich wie bei den in Tabelle 1 gezeigten Daten lässt sich für das Politikfeld Verkehr mit dieser Methode ein schon seit den 1980er Jahren beinahe konstant hoher Anteil europäisierter Rechtsetzung und keine zunehmende Europäisierung aufzeigen.

47 EUR-Lex ist die modernisierte Form der Datenbank CELEX, die online zugänglich ist (<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>) und die Suche nach verschiedensten Kriterien ermöglicht (vgl. auch die Suchmöglichkeiten über das österreichische Rechtsinformationssystem, <http://www.ris.bka.gv.at/celex/>). Die Sachkategorien sind zwar systematischer und stärker von Kabinettumbildungen etc. unabhängig als die nationalen Ressortsystematiken (vgl. [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_repertoire.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_repertoire.do)). Gleichwohl ist auch diese Datenbank von einer kohärenten Sachsystematik weit entfernt, vgl. dazu Fn. 6.

48 Siehe *Klaus von Beyme*, Der Gesetzgeber, Opladen 1997, S. 13.

49 *Thomas König* / *Lars Mäder*, Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80%-Europäisierung, Manuskript, 2007, S. 11.

50 Der berechtigten Kritik, dass mit der Identifizierung europäischer Impulse noch nicht viel über den verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraum gesagt ist (*Dieter Plehwé*, Zahlenpolitik, a.a.O., S. 8; *Annette Elisabeth Töller*, Measuring, a.a.O., S. 11), kann man nur begegnen, indem man auch die Auswirkungen des europäischen Impulses genauer aufschlüsselt. Die Schwierigkeit liegt hier allerdings darin, dies entsprechend in Zahlen umzusetzen.

kungen von Verordnungen<sup>51</sup> als auch die Europäisierungseffekte der negativen Integration, also des Verbots von nationalen Regeln, die ein Handelshemmnis im europäischen Binnenmarkt darstellen können, sind hingegen vernachlässigt worden.<sup>52</sup> Dabei verhindert gerade die negative Integration häufig nationale Maßnahmen.<sup>53</sup> Neuere Überlegungen regen daher an, auch „Non-Decisions“ infolge europäischer Impulse bei der Quantifizierung der Europäisierung zu untersuchen.<sup>54</sup>

Bislang ungelöst bleibt schließlich für Deutschland die Frage, wie man die Europäisierung der Gesetzgebung auf Ebene der Bundesländer adäquat berücksichtigen kann. Dort wird nicht nur erhebliche Arbeit zur Umsetzung europäischer Richtlinien geleistet (die allfälligen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik, wenn nicht alle 16 Länder die Umsetzung geschafft haben, sprechen hier eine deutliche Sprache); auch andere Mechanismen der Europäisierung treffen die Bundesländer, so etwa die Abschaffung der Staatsgarantien für die Landesbanken infolge der europäischen Beihilfepolitik.<sup>55</sup> Die Analyse mehrerer hundert Landesgesetze jährlich bringt aber selbst die quantitative Forschung an die Grenzen des Machbaren. Denkbar wäre hier allenfalls, mit repräsentativen Stichproben (große Länder, kleine Länder etc.) zu arbeiten.

Sucht man nach einem Weg, um für den deutschen Kontext die Europäisierung der Gesetzgebung seriös und möglichst ohne Verzerrung zu messen, dann dürfte die hier vorgestellte Methode mit den eher moderaten und insgesamt gut integrierbaren Modifikationen erfolversprechend sein. Schwieriger wird es, ein Verfahren zu finden, das auch für die ländervergleichende Analyse von Europäisierungseffekten in verschiedenen Mitgliedstaaten tauglich ist.<sup>56</sup> Dies würde zum einen erfordern, die pragmatische Orientierung an nationalen (politisch definierten und sich über die Zeit verändernden) Ressortzuschnitten aufzugeben und stattdessen eine Sachklassifikation zugrunde zu legen. Ob die EUR-Lex-Klassifikation diesem Zweck gerecht werden kann, wird von manchen Autoren bezweifelt.<sup>57</sup>

51 Dieter Plehwe, Transformation Europäischer Governance, a.a.O., S. 5.

52 Vgl. Susanne K. Schmidt / Michael Blauburger / Wendelmoet van den Nouland, Jenseits von Implementierung und Compliance – die Europäisierung der Mitgliedstaaten, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.), Die Europäische Union – Governance und Policy-Making, PVS-Sonderheft 40, 2007, S. 3 – 24; Annette Elisabeth Töller, Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: PVS, 48. Jg. (2007), H. 1, S. 64 – 94.

53 Beispielsweise für die Umweltpolitik, siehe hierzu Ludwig Krämer, E.C. Treaty and Environmental Law, 2. Auflage, London 1995, S. 118 – 127. Allgemein siehe Susanne K. Schmidt / Michael Blauburger / Wendelmoet van den Nouland, a.a.O., S. 6 f.

54 Annette Elisabeth Töller, Measuring, a.a.O.

55 Vgl. Emiliano Grossmann, a.a.O.

56 Dies ländervergleichend quantitativ zu untersuchen wäre beispielsweise deshalb interessant, weil qualitative Studien Hinweise darauf geben, dass sich die Europäisierung im Sinne der Einschränkung nationaler Handlungsautonomie zwischen den Mitgliedstaaten deutlich unterscheiden kann, was daran liegen mag, dass Mitgliedstaaten Handlungsspielräume unterschiedlich einschätzen oder – etwa aufgrund verschiedener hoher Entscheidungskosten – Risiken in unterschiedlichem Maße scheuen, vgl. zum Beispiel Susanne K. Schmidt, Rechtsunsicherheit statt Regulierungswettbewerb: Die nationalen Folgen des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen, Habilitation Thesis, FernUniversität Hagen, 2004.

57 Die mitunter problematische sachliche Kohärenz der EUR-Lex-Datenbank lässt sich am Beispiel der von Plehwe aufgezeigten Problematik demonstrieren, dass dieselben Kategorien von Maßnahmen in der Verkehrspolitik zu verschiedenen Zeiten aus politischen Logiken unterschiedlichen

Zudem müsste auch die Orientierung an nationalen Wahlperioden aufgegeben werden, da diese von Land zu Land unterschiedlich sind. Einzelne Jahre zu untersuchen erscheint ebenfalls nicht sinnvoll, da die Produktion von Parlamentsgesetzen innerhalb einer Wahlperiode in der Regel ungleich verteilt ist: In der zweiten Hälfte werden mehr Gesetze verabschiedet als in der ersten. Alternativ wäre hier eine Orientierung an den Wahlperioden des Europäischen Parlaments denkbar. Darüber hinaus stellt auch die Verfügbarkeit vergleichbarer Datensätze eine größere Herausforderung dar.

#### 4. Seriose Messung der Europäisierung: Wider den 80-Prozent-Mythos

Seit Anfang der 1980er Jahre hat der Gesamtanteil europäisierter Gesetze in der Bundesrepublik kontinuierlich zugenommen. Heute unterliegen knapp 40 Prozent der Gesetzgebung des Bundestages „europäischen Impulsen“, wobei sich erhebliche Varianz zwischen den und auch innerhalb der einzelnen Politikfelder beziehungsweise Ressorts aufzeigen lässt. In besonderem Maße unterliegen heute – wenig überraschend – die Landwirtschafts- (75,0 Prozent) und die Umweltpolitik (81,3 Prozent) europäischen Vorgaben. Aber auch die Felder Wirtschaft und Verkehr (mit je 40 Prozent), Justiz (42,2 Prozent), Finanzen (42,6 Prozent) sowie Familie und Gesundheit (42,3 Prozent) sind stark europäisiert.

Die unverkennbaren Stärken der hier angewandten Methode, wie zum Beispiel die Möglichkeit der Analyse im Zeitverlauf und der Erfassung eines über die Richtlinienumsetzung hinausgehenden breiteren Spektrums von Europäisierungsquellen, könnten weiter verbessert werden, indem deutsche Rechtsverordnungen und europäische Verordnungen, die Unterscheidung nach wichtigen und weniger wichtigen Gesetzen sowie Nicht-Entscheidungen berücksichtigt werden. Bereits in der vorliegenden Variante kann jedoch gezeigt werden, dass pauschale Behauptungen nach Art des 80-Prozent-Mythos jeder empirischen Grundlage entbehren. Angesichts der in den EUR-Lex-Daten unzweifelhaft erkennbaren Abnahme der europäischen Gesetzesproduktion seit 1998 darf man auf die GESTA-Daten nach Beendigung der laufenden 16. Wahlperiode gespannt sein. Zu erwarten ist, dass sich die sinkende Produktion europäischer Gesetze mit entsprechender Verzögerung auch in stagnierenden oder gar abnehmenden Europäisierungswerten niederschlägt. Dies würde allerdings nur dann auf wieder zunehmende nationale Gestaltungsspielräume hinweisen, wenn der Rückgang in der europäischen Normenproduktion jedenfalls zum Teil Ausdruck einer Rücknahme gemeinschaftlicher Regelungsansprüche<sup>58</sup> und nicht einfach darin begründet ist, dass alles Wesentliche bereits geregelt ist.

Sachklassifikationen zugeordnet wurden: Demnach werden die Rechtsakte „zu transeuropäischen (Verkehrs)Infrastrukturvorhaben seit Anfang der 1990er Jahre überwiegend in EUR-Lex-Register 13 (Industriepolitik, Unterkategorie Transeuropäische Netze) registriert, nicht aber bzw. nicht mehr immer im EUR-Lex-Register 7“ (Transport) (Dieter Plehwe, Transformation Europäischer Governance, a.a.O., S. 15, S. 25). Ein Blick auf die EUR-Lex-Statistik im Bereich Verkehr würde daher nach einer großen Anzahl von europäischen Regelungen in diesem Feld Mitte der 1980er Jahre für die zweite Hälfte der 1980er Jahre nahe legen, dass die europäischen Regelungsaktivitäten deutlich abgenommen haben. Tatsächlich sind die Regelungen aber nur in anderen Sachregistern zu suchen (Dieter Plehwe, Transformation Europäischer Governance, a.a.O., S. 25 f.).

58 „Less but better regulation“ bezeichnet eine 2005 von der Kommission initiierte Strategie, siehe <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/340&format=HTML&age=0&language=EN&guiLanguage=fr>.