

Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland

Thomas König · Lars Mäder

Zusammenfassung: Das Regieren jenseits des Nationalstaates wird oftmals mit Blick auf die Europäisierung problematisiert, die bisweilen für 80 Prozent der deutschen Gesetzgebungstätigkeit verantwortlich gemacht wird. Dieser Beitrag untersucht aus einer quantitativen Perspektive, inwieweit die deutsche Gesetzgebung der vergangenen 30 Jahre auf europäische Impulse zurückzuführen ist. Im Unterschied zu anderen Studien wird eine Qualifizierung der Gesetzgebungstätigkeit nach inhaltlichem Bedeutungsgrad und monetären Implikationen vorgenommen und untersucht, ob und in welchem Ausmaß angegebene europäische Impulse tatsächlich mit EU-Gesetzgebungsaktivitäten zusammenhängen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Einfluss der EU auf die deutsche Gesetzgebung bisher deutlich überschätzt wurde. Nach unseren Erkenntnissen wurde in den vergangenen 30 Jahren ein 80-prozentiger Anteil bei großzügiger Zählweise nur zu einem Zeitpunkt und in einem Politikbereich erreicht. Ansonsten fällt dieser Anteil vor allem bei „wichtigen“ Gesetzen weitaus geringer aus. Ferner lässt sich nur bei der Hälfte aller Angaben zu einem europäischen Richtlinienimpuls überhaupt ein eindeutiger europäischer Ursprung nachweisen.

Schlagwörter: Europäisierung · Implementation · Gesetzgebung · Richtlinie

Abstract: Governance beyond the nation state is intensively discussed with regard to the degree of Europeanization of the member states. For some scholars, the Europeanization degree of German legislation has already reached a share of 80 percent. This article applies a quantitative perspective and investigates, whether and to what extent German legislation has been stimulated by European impulses over the past 30 years. In contrast to previous studies, the analysis distinguishes between regular and important legislation and examines whether and to what extent European impulses are induced by EU legislation. The results reveal that previous estimates have dramatically overstated the influence of Europeanization on German legislation. According to our findings, a share of 80 percent has only once occurred in a single policy domain. Usually, this

Prof. Dr. Thomas König (✉)
Universität Mannheim, Postfach 103462, 68131 Mannheim,
E-Mail: t.koenig@uni-mannheim.de

Lars Mäder (✉)
Universität Mannheim MZES AB-B, 68131 Mannheim,
E-Mail: lars.maeder@mzes.uni-mannheim.de

share is significantly lower, in particular for important legislation. Moreover, it is only possible to identify the reasons for half of the Europeanization impulses in the respective EU legislative database.

Keywords: Europeanization · Implementation · Legislation · Directive

1. Einleitung

Seit Jacques Delors im Juli 1988 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament prognostizierte, dass in zehn Jahren „80 % der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein könnten“, hält sich der Mythos einer 80-prozentigen Europäisierung der nationalen Gesetzgebungen in Wissenschaft und Politik. Der britische Wissenschaftler Simon Hix (1999: 3) geht beispielsweise in seinem viel beachteten Buch „The Political System of the European Union“ davon aus, dass nicht nur über 80 Prozent der Regeln aus dem Bereich Waren- und Kapitalverkehr, sondern auch 80 Prozent aller sozialen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Regulierungen, die in den Mitgliedstaaten Anwendung finden, auf den Politikprozess der Europäischen Union (EU) zurückzuführen sind. Die Berliner Politikwissenschaftler Tanja Börzel und Thomas Risse (2000: 3) verweisen ebenfalls auf diese mystische Zahl und behaupten, dass die Europäisierung in einigen Politikbereichen, wie der Umwelt- und Agrarpolitik, einen Anteil von mehr als 80 Prozent aller Politiken bzw. ihren Ursprung auf der EU-Ebene habe (siehe auch Maurer et al. 2000: 3). Und kürzlich schlugen auch der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog und der Leiter des Centrums für Europäische Politik, Lüder Gerken, Alarm: Einer Studie des Bundesministeriums der Justiz zufolge stammten in den Jahren 1998 bis 2004 mehr als 84 Prozent aller deutschen Gesetze und Regulierungen aus Brüssel und nur noch 16 Prozent aus Berlin (Die Welt 2007).

Diese Kennzahlen zur Europäisierung der nationalen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse nähren die in der deutschsprachigen Politikwissenschaft verbreitete Diskussion über das Regieren jenseits des Nationalstaates (siehe vor allem Zürn/Wolf 1999; Börzel/Risse 2000; Zürn 2000; Zürn/Joerges 2005). Ausgehend von einem demokratischen Rechts- und Interventionsstaat, der sich spätestens in den 1960er Jahren in den OECD-Staaten endgültig etabliert hat und sich auf der Ressourcen-, Rechts-, Legitimations- sowie Interventionsdimension durch eine Art nationale Monopolstellung auszeichnet, wird beispielsweise in Bremen von einem Forscherteam ein Staatlichkeitswandel weg von der nationalen Ebene erforscht (Zürn et al. 2004). Vor allem am Beispiel der Europäisierung wird intensiv untersucht, wie sich dieser Wandel auf das demokratische Regieren auswirkt, manchmal mit Blick auf die Effizienzgewinne durch Kooperation jenseits des Nationalstaates, manchmal vor dem Hintergrund eines demokratischen Defizits, das durch die Erosion von demokratischen *Checks-and-balances*-Strukturen entstehen und mit einer niedrigen Zurechenbarkeit von Entscheidungen und fehlender demokratischer Kontrolle einhergehen soll (Scharpf 1993, 1999; Zürn 1992,

1998).¹ Auch der amerikanische Politikwissenschaftler Andrew Moravcsik (1997: 212) zeichnet ein düsteres Bild von einem europäischen „Exekutivkartell“, das durch internationale Kooperation eine Umverteilung nationaler Ressourcen zulasten von nationalen Parlamenten zu unternehmen versucht.²

Im Vergleich zur theoretischen und konzeptionellen Diskussion über die Folgen des Wandels von Staatlichkeit gestaltet sich die empirische Identifikation dieser Entwicklung äußerst schwierig. Tatsächlich dürfte dieser Wandel von Staatlichkeit noch am ehesten am Beispiel der Europäisierung auszumachen sein, die sich durch einen hohen Institutionalisierungsgrad des legislativen Mehrebenensystems der EU hervortut und seit dem Costa/ENEL-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1964, das den Vorrang von europäischem gegenüber nationalem Recht feststellt, womöglich ideale Voraussetzungen für die Erforschung dieser Entwicklung schafft. Oder – anders ausgedrückt – dürfte es nicht leicht fallen, an anderer Stelle einen signifikanten Wandel von Staatlichkeit infolge internationaler Kooperation auszumachen, wenn keine Anzeichen für eine Europäisierung des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates der späten 1960er Jahre in den Mitgliedstaaten gefunden werden. Einige Fallstudien legen diese Vermutung nahe und beobachten, dass die Umsetzung von allgemeinen EU-Politikprogrammen in einzelnen Politikfeldern zu tief greifenden Reformen innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat (Héritier et al. 1994; Liebert 2003). Um jedoch der Fragestellung nach Staatlichkeitswandel in ausreichendem Maß Rechnung tragen zu können, dürfte ein aufwändiges Längsschnittdesign erforderlich sein, durch das gewährleistet wird, dass die Merkmale dieses Prozesses über einen etwa 30-jährigen Untersuchungszeitraum erfasst werden können. Bei einer solchen Aufgabenstellung ist es auch nicht einfach, qualitative Bewertungen dieser Entwicklung vorzunehmen. Beispielsweise ist es in der eindrucksvollen Längsschnittuntersuchung der deutschen Gesetzgebungsaktivitäten von Annette E. Töller (2008; siehe auch Moravcsik/Töller 2007) nicht gelungen, bei den europäischen Impulsangaben hinsichtlich der Relevanz von Gesetzgebungsaktivitäten zu unterscheiden. Genauso offen ist dabei die Frage, ob diese Impulsangaben tatsächlich auf entsprechende EU-Aktivitäten zurückgeführt werden können. So bleibt unklar, ob ein europäisches Exekutivkartell tatsächlich den Bundestag zwingt, Gesetze zu verabschieden, und inwieweit neue Gesetzeseinbringungen im Bundestag den *acquis communautaire* beachten müssen. Dieser Blick auf den *acquis communautaire* könnte einen weiteren Aspekt in die Europäisierungsdebatte einbringen, da das gesetzliche Regelwerk der EU die Gefahr birgt, einen Wandel von nationaler Staatlichkeit einzuschränken.

Um sich dieser Fragestellung, die auch für die Einordnung der Staatlichkeitsdebatte bedeutsam sein dürfte, empirisch zu nähern, soll in diesem Beitrag über eine Auswertung der deutschen Gesetzgebungsaktivitäten geklärt werden, wie stark auf Anstöße von

1 Das gewachsene Interesse am Thema einer zunehmenden Europäisierung der Mitgliedstaaten spiegelt sich mittlerweile auch in der internationalen politikwissenschaftlichen Literatur wider: Ein kurzer Blick in den *Social Science Citation Index* zeigt, dass in den vergangenen zehn Jahren insgesamt 125 Zeitschriftenbeiträge zu diesem Thema erschienen sind.

2 Hierbei sollen durch Europäisierung die Kontrolle über die innenpolitische Agenda, die Entscheidungsprozesse und die Verteilung von Informationen sowie die ideologische Rechtfertigung von Politikinhalt in der innenpolitischen Auseinandersetzung zugunsten der Exekutiven verschoben werden.

außen, genauer gesagt der EU, reagiert werden muss. Konkret lautet die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Agenda der deutschen Gesetzgebungsarena, in der nach wie vor die wichtigen kollektiven Entscheidungen getroffen werden, durch europäische Impulse (mit-)bestimmt wird. Zur Beantwortung dieser Frage werden diejenigen Angaben aus den GESTA-Veröffentlichungen zum Stand der bundesdeutschen Gesetzgebung ausgewertet und anschließend qualifiziert, die seit der 8. Legislaturperiode von 1976 bis zur 15. Legislaturperiode mit ihrem Ende im Jahr 2005 vorzufinden sind. Die GESTA-Angaben sind in einer Volltextdatenbank gespeichert und frei zugänglich.³ Ganz allgemein lassen sich diese Angaben drei Kategorien zuordnen: erstens den institutionellen Merkmalen einer Initiative (siehe zum Beispiel den Initiatortyp, die Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrats, die Behandlung in Ausschüssen), zweitens Merkmalen über die zeitliche Abfolge (siehe das Einbringungsdatum einer Initiative, den Tag der Ausschussempfehlung etc.) und drittens den inhaltlichen Merkmalen einer Initiative (siehe beispielsweise die Zugehörigkeit zu einem Politikbereich, Bemerkungen über Kostenimplikationen, kurze Inhaltsangaben sowie die Angabe, ob die betreffende Gesetzesinitiative aufgrund eines europäischen Impulses eingebracht wurde; König/Bräuning 2005).

In der Rubrik „europäische Impulse“ der GESTA-Datenbank werden die Verbindungen des innerstaatlichen deutschen Rechts zu den Beschlüssen und Rechtsakten europäischer Gremien und Institutionen dokumentiert. Im Einzelnen wird dort festgehalten, ob ein europäischer Impuls durch eine Richtlinie, eine Verordnung, eine Empfehlung, ein Europäisches Übereinkommen oder ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ausgelöst wurde. Wie schon in Annette E. Töllers Studie (2008) für den Zeitraum von 1983 bis 2005 sollen die Gesetzesinitiativen mit europäischen Impulsangaben nach Politikbereichen unterschieden werden; ebenso wird der Grund des europäischen Impulses identifiziert. Im Vordergrund dieser Untersuchung steht somit die Frage, in welchem Ausmaß und warum der deutsche Gesetzgeber durch europäische Anlässe zum Handeln veranlasst wird.⁴

Der innovative Gehalt der folgenden Untersuchungen liegt darin, dass sich diese – im Gegensatz zu früheren Studien – nicht auf die Auswertung dieser Impulsangaben über einen längeren Zeitraum beschränkt. Vielmehr wird mit qualitativen Indikatoren wie dem Anteil an Schlüsselgesetzen und den Kostenimplikationen von Initiativen versucht, nach unterschiedlichen Relevanzaspekten zu differenzieren, wodurch ein genaueres Bild über die Qualität der Europäisierung und ihre Wirkung auf die deutsche Gesetzgebung gegeben werden soll. Weiterhin soll zumindest für Richtlinien, die für etwa die Hälfte aller europäischen Impulsangaben in der deutschen Gesetzgebung verantwortlich sind, geklärt werden, ob und in welchem Ausmaß es sich hierbei überhaupt um Anstöße durch europäische Gesetzgebungsaktivitäten handelt. Zu diesem Zweck werden in einem zweiten Schritt die Meldungen der Bundesregierung an die Kommission ausgewertet, die zur

3 Die Volltextdatenbank GESTA ist über das Internetangebot des Deutschen Bundestags frei zugänglich (<http://dip.bundestag.de>).

4 Neben der hier untersuchten Umsetzung von europäischen Rechtsakten gibt es noch andere denkbare Kausalmechanismen, wie die Regelsetzung auf europäischer Ebene zu innerstaatlichem Wandel führen kann. So haben mehrere Studien gezeigt (Héritier et al. 1994; Liebert 2003), dass die Umsetzung von allgemeinen EU-Politikprogrammen in einzelnen Politikfeldern zu tief greifenden Reformen innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat.

Dokumentation der Umsetzung von EU-Richtlinien in diesem Zeitraum übermittelt wurden. Diese Umsetzungsangaben der Bundesregierung finden sich in der ebenfalls frei zugänglichen CELEX-Datenbank, die seit Januar 2005 in EUR-Lex, der zentralen Informationsdatenbank der Europäischen Union, integriert ist.⁵ In EUR-Lex sind neben den nationalen Umsetzungsmeldungen auch Angaben zu Merkmalen des EU-Gesetzgebungsprozesses aufgeführt. Unter anderem werden hier für jede verabschiedete Richtlinie kurze Referenzen zu nationalen Umsetzungsmaßnahmen gegeben (beispielsweise werden die Art des Umsetzungsinstruments sowie der Titel und das Verabschiedungsdatum genannt). Die Verbindung von GESTA-Informationen mit den EUR-Lex-Meldungen der Bundesregierung an die Kommission soll schließlich Auskunft darüber geben, inwieweit die EU-Richtliniensetzung für die europäischen Impulse in der deutschen Gesetzgebung tatsächlich verantwortlich und in welchem Ausmaß der *acquis communautaire* bei der Einbringung von Initiativen in die deutsche Gesetzgebung zu beachten ist.

Die Ergebnisse der Längsschnittuntersuchung zeigen, dass der Einfluss der Europäisierung auf die deutsche Gesetzgebung weitaus geringer ist, als bislang angenommen (oder auch befürchtet) wurde. Selbst unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen wurde lediglich in einem Politikbereich und zu einem Zeitpunkt, nämlich der Umweltgesetzgebung während der 15. Legislaturperiode, ein 80-prozentiger Anteil von europäischen Impulsen für deutsche Gesetze erreicht. Nach unseren Erkenntnissen lag der durchschnittliche Gesamtanteil an den deutschen Gesetzgebungsaktivitäten bei 24 Prozent und stieg in der 12. Wahlperiode auf 25 Prozent und dann ab der 14. Wahlperiode auf 32 Prozent an. Wichtigstes Instrument dieser Europäisierung sind mit etwa 44 Prozent Richtlinien, die jedoch nicht für die Steigerungsraten der letzten Jahre verantwortlich sind. Seit der 14. Wahlperiode hat sich bei den europäischen Impulsen die Anzahl an Verordnungen verdoppelt, wie auch die Anzahl an EuGH-Urteilen stark zugenommen hat. Bei genauerer Betrachtung dieser Entwicklung fällt auf, dass europäische Impulse mit durchschnittlich 24 Prozent bei kostenimplizierenden Initiativen und mit weniger als 15 Prozent noch seltener bei Schlüsselgesetzen vorkommen. Interessanterweise entstehen diese Kosten nicht so häufig in den viel diskutierten Agrar- und Umweltbereichen, sondern vor allem in Fragen der Innen- und Justizpolitik. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Europäisierung der Justiz den deutschen Gesetzgeber etwas kostet, aber insgesamt wenig entscheidend für die deutsche Politik im Allgemeinen ist.

Weiterhin ist auffällig, dass sich nur circa 30 Prozent dieser europäischen Impulse unzweifelhaft den Meldungen der Bundesregierung zuordnen lassen, sodass ein Ungleichgewicht zwischen den Angaben der Bundesregierung an die Kommission und den deutschen Gesetzgebungsangaben zu europäischen Impulsen besteht. Bei einem weiteren Anteil von 26 Prozent findet sich zwar die Angabe eines europäischen Richtlinienimpulses, aber es liegen hierfür keinerlei Meldungen vonseiten der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission vor. Ob diese Richtlinienimpulsangabe strategisch erfolgte oder auf Datenfehler zurückzuführen ist, bleibt ungeklärt. Aus strategischer Sicht könnte es beispielsweise für die Bundesregierung in den parlamentarischen Beratungen und Verhandlungen mit dem Bundesrat von Vorteil sein, auf einen europäischen

⁵ Die Volltextdatenbank CELEX bzw. das zentrale Informationsportal EUR-Lex steht im Internetangebot der EU zur Verfügung (<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>).

Impuls hinzuweisen, der eine Zustimmung ohne Änderungsoption erfordert. Bei weiteren 16 Prozent der Fälle liegt dagegen kein europäischer Richtlinienimpuls, jedoch eine Meldung der Bundesregierung vor. Hier dürften sich die nationalen Gesetzgebungsaktivitäten im Rahmen des *acquis communautaire* bewegt und einer Meldepflicht unterlegen haben.

2. Die Europäisierungsdebatte aus deutscher und europäischer Sicht

Die Debatte über Europäisierung eröffnet viele Forschungsperspektiven, die sich in erster Annäherung auf Studien reduzieren lassen, in denen untersucht wird, ob und in welchem Ausmaß die europäische Integration die Politiken, Prozesse und Systeme der Mitgliedstaaten berührt (Richardson 1996; Börzel/Risse 2003; Scharpf 2004; Zürn/Joerges 2005). Dieser sehr weit gefasste Blickwinkel geht einher mit zahlreichen alternativen Definitionen von Europäisierung (für einen Überblick siehe Radaelli 2000). Beispielsweise definieren Risse, Cowles und Caporaso (2001: 3) „Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative rules.“ Börzel (1999: 574) bezieht sich dagegen auf den Kompetenztransfer nach Brüssel und definiert Europäisierung „as a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making.“ Einige Unklarheiten bestehen wohl auch in der Abgrenzung von Europäisierung zu den Begriffen Konvergenz, Harmonisierung und Integration, wobei Europäisierung letztlich einen Prozess bezeichnet, der kein Ergebnis vorschreibt (im Gegensatz zu Konvergenz oder Divergenz). Neben diesen allgemeinen Studien finden sich auch zahlreiche Fallstudien, in denen ein Europäisierungseffekt in bestimmten nationalen Politikbereichen untersucht wird (Knill 2003; Schmidt 2005; Sturm/Pehle 2005; Börzel 2006). Der Begriff der Europäisierung wird hierbei als das Ausmaß verstanden, mit dem die substantziellen Inhalte (Ziele und Standards) nationaler politischer Programme durch die europäische Integration beeinflusst werden. Gemeinsam ist diesen verschiedenen Forschungsperspektiven jedoch die Grundannahme, dass die fortschreitende europäische Integration die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß beeinflusst (Risse et al. 2001: 4).

Diese These von einem zunehmenden Wandel von Staatlichkeit der Mitgliedstaaten durch die immer weiter voranschreitende europäische Integration ist jedoch nicht unumstritten in der Literatur. Beispielsweise zeigt die Studie von Anderson (2002), die in Anlehnung an den von Lijphart (1999) entwickelten Demokratieindex zehn empirische Indikatoren verwendet, dass sich kein grundlegender Wandel der Staatlichkeit in den Mitgliedstaaten seit Mitte der 1980er Jahre feststellen lässt. Lediglich für wenige Länder wie Griechenland, Portugal, Spanien und Deutschland kann ein schwacher Wandel beobachtet werden. Anderen Untersuchungsergebnissen zufolge vollzog sich zwar ein innerstaatlicher Wandel in einzelnen Mitgliedstaaten, jedoch manifestiert sich dieser sehr differenziert in wenigen Politikbereichen, sodass man nicht von einem generellen Wandel der Staatlichkeit infolge von Europäisierung sprechen kann. Auch hinsichtlich

der Richtung eines innerstaatlichen Wandels unterscheiden sich die Ansichten. Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Auffassung, dass Europäisierung einzelstaatliche Souveränität aushöhle und die Europäische Union staatliche Macht auf supranationale Behörden und supranationale Gruppen verlagere, vertritt Andrew Moravcsik (1997) die These, dass europäische Integration die innerstaatlichen Machtressourcen der Mitgliedstaaten zugunsten der Exekutive umverteilt. Seiner Auffassung nach verändert sich dadurch die Kontrolle über die innenpolitische Agenda und die Entscheidungsprozesse, wodurch der Exekutive Vorteile bei der Informationsbeschaffung und der ideologischen Rechtfertigung von Politikgehalten in der innenpolitischen Auseinandersetzung verschafft werden.

Auf der einen Seite gehen mehrere Autoren davon aus, dass die Zwei-Ebenen-Struktur der EU-Gesetzgebung die nationalen Entscheidungsprozesse verändert und teilweise zu einer Erosion der demokratischen Grundlage beiträgt (Scharpf 1999; König 2007); auf der anderen Seite soll sie mehr Effizienz versprechen (Zürn 2004) oder nur regulative Auswirkungen haben (Majone 2005). Bei dieser Bewertung spielt die Umsetzung von europäischen Rechtsakten, über die ein innerstaatlicher Wandel in den Mitgliedstaaten gesetzlich implementiert werden kann, eine entscheidende Rolle. Insbesondere das europäische Rechtsetzungsinstrument der Richtlinie, das den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht einen erheblichen Spielraum einräumt, ist Gegenstand zahlreicher Fallstudien, die den Einfluss von Europäisierung untersuchen (Siedentopf/Ziller 1988; Tallberg 2002; Knill/Lehmkuhl 2002 etc.). Aus dem explizit eingeräumten Umsetzungsspielraum erwachsen womöglich Umsetzungsprobleme, die sich vor allem in der nicht rechtzeitigen oder nicht korrekten Umsetzung von Richtlinienzielen niederschlagen (Mastenbroek 2003; König/Luetgert 2009). Diesbezüglich unterscheiden Bovens und Yesilkagit (2004) zwischen Untersuchungen, die sich entweder auf Umsetzungsdefizite und ihre nationalen Ursachen beziehen oder den Anpassungseffekt bei und nach der Implementation zu bestimmen versuchen. Bei genauerer Betrachtung dieser Unterscheidung wird allerdings deutlich, dass beide Schwerpunkte nicht exklusiv voneinander betrachtet werden müssen: Während Untersuchungen über die nationalen Auswirkungen vor allem die Antwort der Mitgliedstaaten auf die EU-Gesetzgebung in den Mittelpunkt rücken, ziehen Implementationsanalysen immer mehr den Einsatz verschiedener Instrumententypen und die damit verbundenen Gründe für Verzögerungen in Betracht. Diese schließen formale, aber auch offensichtlich nicht anerkannte Umsetzungsinstrumente ein. Sie decken auch den freiwilligen, informellen Teil an Aktivitäten ab, der vor allem in nationalen Auswirkungsuntersuchungen als Erklärung genannt wird.

Ein großer Teil dieser Literatur weist auf die Gefahren für das demokratische Regieren hin, die aus einer Europäisierung von nationalen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozessen erwachsen. Unter dem Schlagwort eines demokratischen Defizits stand dabei lange Zeit die Rolle des Europäischen Parlaments im Vordergrund, das nur partielle Rechte in der EU-Gesetzgebung besitzt, die jedoch in den vergangenen Jahren stets aufgewertet wurden. Zwar lässt sich die demokratische Legitimation von Gesetzen nicht generell aus der Mitwirkung von Parlamenten ableiten, doch erhalten in den Mitgliedstaaten die kollektiven Entscheidungen der nationalen Regierungen ihre Legitimation durch parlamentarische Mitwirkung. Diese parlamentarischen Systeme erlauben eine

Regierungskontrolle nach präzise vorgeschriebenen Wahlverfahren, die wiederholt in absehbaren Perioden stattfinden, dem Willen der jeweiligen Bevölkerung Ausdruck verleihen und deren Ergebnisse respektiert werden. Da aber auch andere Systeme – wie beispielsweise präsidentielle – ähnliche Arrangements etabliert haben, ohne eine Diskussion über ein demokratisches Defizit auszulösen, dürfte die Debatte über das demokratische Defizit der EU auch ihre Ursache in der allgemeinen Bewertung der Europäisierung haben, die mit Blick auf die Gefahr eines supranationalen Zentralstaates bisweilen negativ ausfällt. Vielleicht empfiehlt es sich auch deshalb, diese Debatte eher auf eine empirische als auf eine normative Grundlage zu stellen und zu fragen, ob die Stärkung der Macht des Europäischen Parlaments tatsächlich die Legitimation von EU-Gesetzen erhöht. Empirisch zeigt sich jedenfalls seit dem signifikanten parlamentarischen Machtzuwachs in den 1980er und 1990er Jahren, dass die öffentliche Unterstützung für die europäische Integration nicht gestiegen ist (Luetgert 2007).

Neben der Frage, welche Rolle das Europäische Parlament bei der EU-Gesetzgebung spielen sollte, diskutieren neuere Arbeiten auch den zeitlichen Aspekt der Machtverteilung im zweistufigen EU-Gesetzgebungsverfahren. Vor allem die immer länger werdenden Transpositionsfristen bei EU-Richtlinienumsetzung von bisweilen zehn Jahren bergen die Gefahr einer Diskontinuität, die mit einem gravierenden „Kuckucksei“-Effekt verbunden ist: Je länger die Transpositionszeiten ausfallen, desto größer dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, dass eine Nachfolgeregierung gezwungen ist, Gesetze umsetzen zu müssen und nicht mehr ändern zu können, die von ihrer Vorgängerregierung auf EU-Ebene beschlossen wurden (Pernice 2005). Ändert sich beispielsweise eine Regierungspolitik infolge von Wahlen, Koalitions- und Präferenzwechsellern der an der Regierung beteiligten Parteien, dann hat diese neue Regierung wegen der hohen Mehrheitsanforderung in der EU-Gesetzgebung kaum Chancen, die von der Vorgängerregierung womöglich getragene Politik zu ändern. Hierfür müsste sie nicht nur die Kommission gewinnen, um eine entsprechende Initiative zu starten, sondern mindestens auch noch eine qualifizierte Mehrheit an Mitgliedstaaten hinter sich bringen und eventuell auch noch die Zustimmung des Europäischen Parlaments einholen. Angesichts einer sich erweiternden EU dürfte sich ein solches Unterfangen äußerst schwierig und vor allem äußerst langwierig gestalten, sodass die neue Regierung für eine Politik verantwortlich gemacht wird, die von ihr womöglich sogar im Wahlkampf zuvor erfolgreich bekämpft wurde (König 2007).

Bei der „Kuckucksei“-Diskussion spielt ebenfalls die Frage der Parlamentarisierung von Politik eine Rolle, wenn die Kontrolle von Regierungsherrschaft über die nationalen Parlamente erfolgen soll, die jedoch nur in wenigen Mitgliedstaaten einen Zugang zu dem zweistufigen EU-Rechtsetzungsverfahren haben. Europäisierung birgt hier das Risiko einer Entmachtung der nationalen Parlamente zugunsten einer exekutiven Vorherrschaft von (nationalen) Regierungen. Anders ausgedrückt sind die nationalen Parlamente als Prinzipal der jeweiligen Regierung kaum noch in der Lage, Informationen zu sammeln und Gegenstrategien zu entwickeln, die aus einem Prinzipal-Agenten-Problem von einerseits exekutiver Umsetzungsnotwendigkeit und andererseits legislativer Repräsentanz erwachsen. Aus dieser Perspektive erklären sich wohl auch die zunehmenden Aktivitäten nationaler Parlamente, eigene Informationen zur EU-Gesetzgebungstätigkeit in Brüssel sammeln zu wollen. So richtete der Deutsche Bundestag als eines der letzten

Parlamente im vergangenen Jahr ein Büro in Brüssel ein und verpflichtete die Bundesregierung in einer Vereinbarung (BBV genannt) dazu, besser in Angelegenheiten der Europäischen Union zusammenzuwirken.

In den bisherigen Diskussionen über das demokratische Defizit, die Rolle der Parlamente und das Ausmaß an Europäisierung gibt es schließlich noch recht wenige empirische Arbeiten, die über einen längeren Zeitraum Auskunft über die jeweilige Entwicklung geben. In einer neueren Studie über die Europäisierung des Deutschen Bundestags unterscheidet Annette E. Töller (2008) zwischen legislativer, institutioneller und strategischer Europäisierung. Für die Bemessung der legislativen Europäisierung wertet die Autorin die Angaben zu den europäischen Impulsen für den Zeitraum 1983 bis 2005 aus, die in der GESTA-Datenbank zu finden sind.⁶ Nach ihren Auszählungen erfahren mittlerweile etwa ein Drittel aller Gesetze einen europäischen Impuls; dieser ist vor allem im Umwelt- und Agrarbereich zu beobachten. Etwa die Hälfte dieser Impulse geht von EU-Richtlinien aus, während ein stetig steigender Anteil von Verordnungen und EuGH-Urteilen herrührt. In ihren sehr informativen quantitativen Auswertungen nimmt Annette E. Töller jedoch weder eine Qualifizierung der Gesetzgebungsaktivitäten vor noch deckt sie mit ihren Untersuchungen die 1970er Jahre ab, die als Ausgangspunkt für den Wandel der Staatlichkeit gelten. Weiterhin bleibt offen, in welchem Ausmaß dieser europäische Impuls tatsächlich von einer EU-Initiative und nicht von einem nationalen Vorgang, der EU-Recht berührt, selbst ausgeht. Um diese Frage nach den Wechselwirkungen von nationaler und EU-Ebene beantworten zu können, müssen noch Informationen über die Gesetzgebungsaktivitäten der EU berücksichtigt werden, die in den vergangenen Jahren einen drastischen Rückgang an verabschiedeten Verordnungen verzeichnen. Schon vor diesem Hintergrund – einem drastischen Rücklauf der Anzahl an Verordnungen auf der EU-Ebene seit Anfang der 1990er Jahre und einem Anstieg an europäischen Impulsangaben infolge von EU-Verordnungen in der deutschen Gesetzgebung – stellt sich die Frage, wie signifikant weniger EU-Verordnungen für einen signifikanten Anstieg an europäischen Impulsen verantwortlich sein können.

3. Europäisierung, europäische Impulse und deutsche Gesetzgebungsaktivitäten

Die Europäisierung nationaler Gesetzgebungsaktivitäten wirft eine Reihe von Forschungsfragen auf, die sich von der demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen, der Rolle von Parlamenten bis hin zur Europäisierung von Mitgliedstaaten erstrecken. Die konzeptionellen Antworten auf diese Fragen sind zahlreich, jedoch ist bislang wenig darüber bekannt, in welchem Ausmaß diese Entwicklung überhaupt stattfindet. In einem ersten Schritt hat Annette E. Töller (2008) diese Frage empirisch für

⁶ Ein weiteres Verfahren wird von Dieter Plehwe (2007), der zur vollständigen Bemessung von Europäisierung auch die deutschen Rechtsverordnungen einbeziehen möchte, für den Politikbereich Verkehr vorgeschlagen. Jedoch schließt zurzeit die unzureichende Datenlage eine Anwendung dieses Verfahrens auf einen Untersuchungszeitraum von 30 Jahren und alle Politikbereiche aus.

Deutschland beantwortet und für die legislative Europäisierung einen deutlichen Trend besonders in den Bereichen Agrar- und Umweltpolitik festgestellt. Damit verlöre der Deutsche Bundestag ein erhebliches Maß an Entscheidungsbefugnissen, denn europäische Impulse bedeuten normalerweise für den parlamentarischen Gesetzgeber den Verlust seiner Initiativ-, Änderungs- und Ablehnungsbefugnisse. Im Normalfall kann der Bundestag nur noch die Regelungen, die ihm von Richtlinien, Verordnungen oder EuGH-Entscheidungen vorgeschrieben werden, in deutsche Gesetze transponieren.

Die Gefahr einer erheblichen Einschränkung der parlamentarischen Befugnisse des Deutschen Bundestags wirft empirische Fragen nach Ausmaß und Umfang dieser Europäisierung auf. Würde beispielsweise der deutsche Gesetzgeber – wie von Jacques Delors prognostiziert und von einigen deutschen Politikwissenschaftlern behauptet – fast nur noch auf Impulse von außen reagieren (müssen), dann wäre ein signifikanter Wandel von Staatlichkeit gegenüber den 1960er Jahren, als der *acquis communautaire* noch recht überschaubar war und die EU weniger Rechtsetzungskompetenzen besaß, festzustellen. Neben diesem quantitativen Ausmaß dürfte es nicht unerheblich sein, welche Qualität von europäischen Impulsen ausgeht. Würden zum Beispiel große finanzielle Belastungen aus Gesetzen mit europäischen Impulsen entstehen, dann wäre der Deutsche Bundestag auch (Teilen) seiner Primärkompetenz für den Haushalt entledigt; würde auch noch die Schlüsselgesetzgebung ausschließlich auf europäische Impulse zurückgehen, dann wäre zu befürchten, dass auch die Bundesregierung bzw. der -kanzler ihrer bzw. seiner programmatischen Richtlinienkompetenz enthoben sein könnte. Vor diesem Hintergrund ist es nur allzu verständlich, dass in der deutschen Staatlichkeitsdebatte vor allem die Sorgen im Hinblick auf die Europäisierung hervorgehoben werden.

Tabelle 1: Europäisierungstendenzen in der deutschen Gesetzgebung (1976–2005)

| Politikbereich | 8. WP (1976–1980) | | | | | 9. WP (1980–1983) | | | | |
|------------------------------|-------------------|--------------------|-------------|------------|----------|-------------------|--------------------|-------------|------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 39 | 7 | 3 | 3 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 11 | 2 | | 0 | 0 | 5 | 0 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 14 | 8 | 7 | 2 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finanzen | 76 | 11 | 4 | 0 | 1 | 30 | 4 | 2 | 1 | 0 |
| Inneres | 45 | 6 | 3 | 1 | 0 | 18 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Justiz | 54 | 7 | 2 | 0 | 0 | 19 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| Umwelt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 32 | 6 | 2 | 1 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rest | 67 | 10 | 7 | 2 | 1 | 35 | 5 | 3 | 2 | 2 |
| Gesamt | 338 | 57 | 28 | 9 | 2 | 134 | 13 | 6 | 3 | 2 |
| Prozent | | 16,9 | 49,1 | 15,8 | 0,6 | | 9,7 | 46,2 | 23,1 | 15,4 |

Tabelle 1: Fortsetzung

| Politikbereich | 10. WP (1983–1987) | | | | | 11. WP (1987–1990) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 41 | 2 | 1 | 1 | 0 | 44 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 7 | 1 | | 0 | 0 | 14 | 2 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 24 | 12 | 4 | 5 | 2 | 24 | 7 | 0 | 5 | 1 |
| Finanzen | 44 | 9 | 5 | 2 | 0 | 58 | 10 | 8 | 0 | 0 |
| Inneres | 51 | 7 | 1 | 0 | 0 | 47 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Justiz | 48 | 7 | 2 | 0 | 0 | 57 | 19 | 10 | 2 | 2 |
| Umwelt | 7 | 1 | 1 | 1 | 0 | 14 | 6 | 6 | 1 | 0 |
| Wirtschaft | 27 | 3 | 2 | 1 | 0 | 31 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| Rest | 71 | 11 | 8 | 1 | 1 | 77 | 12 | 8 | 1 | 2 |
| Gesamt | 320 | 54 | 24 | 11 | 3 | 366 | 62 | 35 | 9 | 5 |
| Prozent | | 16,9 | 44,4 | 20,4 | 5,6 | | 16,9 | 56,5 | 14,5 | 1,4 |

| Politikbereich | 12. WP (1990–1994) | | | | | 13. WP (1994–1998) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 35 | 5 | 5 | 0 | 0 | 46 | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Auswärtiges | 35 | 6 | | 0 | 0 | 18 | 1 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 26 | 12 | 4 | 6 | 0 | 20 | 12 | 6 | 6 | 0 |
| Finanzen | 63 | 13 | 10 | 2 | 0 | 52 | 10 | 6 | 1 | 0 |
| Inneres | 67 | 12 | 5 | 1 | 0 | 55 | 14 | 3 | 0 | 1 |
| Justiz | 86 | 24 | 8 | 3 | 2 | 94 | 35 | 5 | 2 | 2 |
| Umwelt | 25 | 11 | 3 | 2 | 1 | 23 | 5 | 4 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 39 | 12 | 2 | 0 | 0 | 83 | 24 | 4 | 2 | 1 |
| Rest | 109 | 25 | 19 | 4 | 3 | 133 | 18 | 14 | 6 | 0 |
| Gesamt | 485 | 120 | 56 | 18 | 6 | 524 | 124 | 44 | 19 | 5 |
| Prozent | | 24,7 | 46,7 | 15,0 | 5,0 | | 23,7 | 35,5 | 15,3 | 4,0 |

Tabelle 1: Fortsetzung

| Politikbereich | 14. WP (1998–2002) | | | | | 15. WP (2002–2005) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|--------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 54 | 13 | 6 | 4 | 0 | 39 | 9 | 6 | 0 | 1 |
| Auswärtiges | 1 | 0 | | 0 | 0 | 19 | 7 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 26 | 19 | 5 | 10 | 0 | 23 | 14 | 7 | 8 | 0 |
| Finanzen | 86 | 33 | 10 | 9 | 0 | 61 | 22 | 12 | 2 | 3 |
| Inneres | 60 | 13 | 5 | 2 | 1 | 40 | 6 | 1 | 2 | 0 |
| Justiz | 103 | 40 | 16 | 5 | 4 | 77 | 37 | 10 | 9 | 2 |
| Umwelt | 26 | 12 | 8 | 4 | 1 | 16 | 13 | 11 | 1 | 1 |
| Wirtschaft | 33 | 15 | 9 | 2 | 2 | 51 | 12 | 5 | 2 | 1 |
| Rest | 157 | 31 | 13 | 4 | 2 | 58 | 17 | 10 | 4 | 0 |
| Gesamt | 546 | 176 | 72 | 40 | 10 | 384 | 137 | 62 | 28 | 8 |
| Prozent | | 32,2 | 40,9 | 22,7 | 1,8 | | 35,7 | 45,3 | 20,4 | 5,8 |

| Politikbereich | Gesamt 8.–15. WP (1976–2005) | | | | |
|------------------------------|------------------------------|--------------------|-------------|------------------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | EU-Impuls Verordnungen | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 311 | 43 | 23 | 10 | 2 |
| Auswärtiges | 110 | 19 | 0 | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 163 | 84 | 33 | 42 | 3 |
| Finanzen | 470 | 112 | 57 | 17 | 4 |
| Inneres | 383 | 60 | 19 | 6 | 2 |
| Justiz | 538 | 172 | 54 | 21 | 12 |
| Umwelt | 111 | 48 | 33 | 9 | 3 |
| Wirtschaft | 304 | 75 | 26 | 8 | 4 |
| Rest | 707 | 129 | 82 | 24 | 11 |
| Gesamt | 3.097 | 742 | 327 | 137 | 41 |
| Prozent | | 24,0 | 44,1 | 18,5 | 5,5 |

Quelle: GESTA-Datenbank; 8.–15. Wahlperiode.

Anmerkung: Die Klassifikation der EU-Impulsarten berücksichtigt auch Mehrfachnennungen, da es theoretisch möglich ist, dass ein Gesetz sowohl einen Richtlinien-, Verordnungs- und EuGH-Impuls enthalten kann.

Sieht man sich die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte an, dann fällt in der Tat eine Europäisierungstendenz bei den deutschen Gesetzen (*Tabelle 1*) auf. Waren in der 8. WP (1976–1980) noch 57 europäische Impulse auf insgesamt 338 Gesetze zu verzeichnen, stieg dieser Anteil ab der 12. Wahlperiode nach der deutschen Vereinigung und am Ende der Vollendung des Binnenmarkts auf 24,7 Prozent (12. WP) bis 35,7 Prozent (15. WP) an. Besonders zahlreich waren die europäischen Impulse in den Bereichen Justiz und Finanzen; relativ gesehen waren über die Zeit hinweg insbesondere der Agrar- und Umweltbereich betroffen. Als Hauptursache hierfür lassen sich Richtlinien mit einem Anteil von 44,1 Prozent ausmachen, gefolgt von Verordnungen (18,5 Prozent) und EuGH-Urteilen (5,5 Prozent). Diese Zahlen bestätigen auch in etwa die Berechnungen von Annette E. Töller (2008), die diese für einen kürzeren Zeitraum erhob und Mehrfachnennungen dabei wohl nicht berücksichtigte. Erwähnenswert ist ebenso, dass der Agrarbereich schon von Beginn an mit einem Anteil von teilweise mehr als 50 Prozent als europäisiert einzustufen ist und am häufigsten Verordnungen verzeichnet, während der Umweltbereich erst später eine ähnliche Quote aufweist und eher über Richtlinien gesteuert wird. Im Justizbereich entwickelt sich der Europäisierungsgrad dagegen parallel zu einer insgesamt stärkeren Gesetzgebungsaktivität, die sich in Deutschland seit Ende der 1970er fast verdoppelt hat.

Ein weitaus schwierigeres Unterfangen als die bloße quantitative Darstellung dieser Entwicklung ist die Abschätzung ihrer Qualität für den deutschen Gesetzgeber. Nach der klassischen Einteilung von Theodore Lowi (1972) sind die Kosten einer Politik entscheidend für die Konfliktbewältigung. Auch Fritz Scharpf (1994) sieht im Nullsummen- oder Positivsummencharakter von Politiken eine grundlegende Eigenschaft. Im Kontext von Gesetzen implizieren Kosten schließlich eine Auswirkung auf den Haushalt, dessen Ausgaben vom Deutschen Bundestag beschlossen werden müssen. Ohne seine Zustimmung darf die Regierung keinen Cent ausgeben. Dieser Haushaltsprimat könnte jedoch infrage gestellt sein, wenn umfangreiche Kosten über europäische Impulse verursacht werden, unabhängig von der Frage, ob die Regierung im Ministerrat für oder gegen eine bestimmte Regelung gestimmt hat. *Tabelle 2* gibt die Entwicklung und den Anteil an Gesetzen wieder, die einen kostenimplizierenden Charakter haben und auf einen europäischen Impuls zurückzuführen sind.

Laut *Tabelle 2* ist – abgesehen von der 8. Wahlperiode⁷ – der Anteil an kostenimplizierenden Gesetzen mit europäischem Impuls recht konstant und bewegt sich in etwa bei zwischen einem Viertel und einem Drittel aller kostenverursachenden Gesetze. Von den insgesamt 299 Fällen mit Kostenimplikation können allein 106 dem Justizbereich zugeordnet werden, der auch über die Zeit hinweg fast ausschließlich den Löwenanteil an kostenimplizierenden Gesetzen mit europäischem Impuls verzeichnete. Insgesamt liegt jedoch der kostenimplizierende Anteil mit europäischem Impuls mit 24,0 Prozent weit unter der 50-Prozent-Grenze über die Zeit hinweg: Selbst in den viel zitierten Bereichen der Agrar- und Umweltpolitik liegt dieser nur bei 44,4 bzw. 28,2 Prozent. Statistisch gesehen dürfte es letztlich schwer fallen, eine Europäisierung bei den kostenimplizierenden Gesetzen mit europäischem Impuls zu

7 Die Information, ob ein Gesetzentwurf für die öffentlichen Haushalte Kosten verursacht, wird in der Gesetzesdokumentation GESTA erst ab der 9. Wahlperiode bereitgestellt.

finden. Weiterhin fällt auf, dass Richtlinien bei dieser Differenzierung ein geringerer Stellenwert zukommt und Verordnungen und EuGH-Urteile einen höheren Anteil ausmachen.

Tabelle 2: Anteil der kostenimplizierenden Gesetze mit europäischem Impuls (1980–2005)

| Politikbereiche | 9. WP (1980–1983) | | | | | 10. WP (1983–1987) | | | | |
|------------------------------|-------------------|--------------------|-------------|------------|------|--------------------|--------------------|-------------|------------|------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | EuGH |
| Arbeit und Soziales | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 3 | 0 | | 0 | 0 | 2 | 0 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 7 | 3 | 2 | 2 |
| Finanzen | 7 | 2 | 0 | 1 | 0 | 9 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| Inneres | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 18 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Justiz | 15 | 3 | 1 | 0 | 0 | 29 | 7 | 2 | 0 | 0 |
| Umwelt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Rest | 18 | 2 | 1 | 1 | 1 | 30 | 8 | 5 | 1 | 1 |
| Gesamt | 65 | 8 | 2 | 2 | 1 | 131 | 33 | 15 | 4 | 3 |
| Prozent | | 12,3 | 25,0 | 25,0 | 12,5 | | 25,2 | 45,5 | 12,1 | 9,1 |

| Politikbereiche | 11. WP (1987–1990) | | | | | 12. WP (1990–1994) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------|------|--------------------|--------------------|-------------|------------|------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | EuGH |
| Arbeit und Soziales | 16 | 1 | 0 | 0 | 0 | 8 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 8 | 1 | | 0 | 0 | 24 | 6 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 13 | 4 | 0 | 2 | 1 | 15 | 7 | 3 | 2 | 0 |
| Finanzen | 13 | 2 | 2 | 0 | | 16 | 1 | 1 | 0 | |
| Inneres | 11 | 1 | 1 | 0 | 0 | 20 | 3 | 0 | 1 | 0 |
| Justiz | 36 | 13 | 5 | 1 | 2 | 62 | 15 | 5 | 2 | 2 |
| Umwelt | 6 | 2 | 2 | 0 | 0 | 9 | 4 | 1 | 1 | 0 |
| Wirtschaft | 18 | 2 | 1 | 0 | 0 | 24 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Rest | 33 | 6 | 5 | 0 | 1 | 50 | 9 | 6 | 3 | 2 |
| Gesamt | 154 | 32 | 16 | 3 | 4 | 228 | 52 | 18 | 9 | 4 |
| Prozent | | 20,8 | 50,0 | 9,4 | 12,5 | | 22,8 | 34,6 | 17,3 | 7,7 |

Tabelle 2: Fortsetzung

| Politikbereiche | 13. WP (1994–1998) | | | | | 14. WP (1998–2002) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------|----------|--------------------|--------------------|-------------|------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 18 | 3 | 1 | 2 | 0 | 18 | 5 | 0 | 3 | 0 |
| Auswärtiges | 5 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 11 | 4 | 2 | 2 | 0 | 14 | 9 | 2 | 7 | 0 |
| Finanzen | 12 | 3 | 2 | 1 | | 17 | 6 | 1 | 0 | |
| Inneres | 26 | 7 | 1 | 0 | 1 | 21 | 3 | 2 | 0 | 1 |
| Justiz | 53 | 19 | 4 | 1 | 2 | 59 | 24 | 10 | 4 | 1 |
| Umwelt | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 4 | 3 | 2 | 0 |
| Wirtschaft | 51 | 2 | 1 | 1 | 0 | 19 | 10 | 6 | 0 | 2 |
| Rest | 74 | 13 | 10 | 5 | 0 | 85 | 6 | 1 | 0 | 0 |
| Gesamt | 261 | 51 | 21 | 12 | 3 | 247 | 67 | 25 | 16 | 4 |
| Prozent | | 19,5 | 41,2 | 23,5 | 5,9 | | 27,1 | 37,3 | 23,9 | 6,0 |

| Politikbereiche | 15. WP (2002–2005) | | | | | Gesamt 9.–15. WP (1980–2005) | | | | |
|------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|------------|----------|------------------------------|--------------------|-------------|------------|----------|
| | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH | Gesetz | EU-Impuls (gesamt) | Richtlinien | Verordnung | Art EuGH |
| Arbeit und Soziales | 13 | 6 | 4 | 0 | 1 | 88 | 17 | 7 | 5 | 1 |
| Auswärtiges | 11 | 3 | | 0 | 0 | 53 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 9 | 5 | 1 | 4 | 0 | 81 | 36 | 11 | 19 | 3 |
| Finanzen | 13 | 6 | 5 | 0 | 0 | 87 | 23 | 13 | 2 | 0 |
| Inneres | 15 | 2 | 0 | 1 | 0 | 118 | 21 | 5 | 2 | 2 |
| Justiz | 45 | 25 | 6 | 7 | 2 | 299 | 106 | 33 | 15 | 9 |
| Umwelt | 4 | 3 | 1 | 1 | 1 | 46 | 13 | 7 | 4 | 1 |
| Wirtschaft | 31 | 5 | 2 | 0 | 1 | 165 | 27 | 12 | 2 | 3 |
| Rest | 18 | 2 | 1 | 1 | 0 | 308 | 46 | 29 | 11 | 5 |
| Gesamt | 159 | 57 | 20 | 14 | 5 | 1.245 | 299 | 117 | 60 | 24 |
| Prozent | | 35,8 | 35,1 | 24,6 | 8,8 | | 24,0 | 39,1 | 20,1 | 8,0 |

Quelle: GESTA-Datenbank; 9.–15. Wahlperiode.

Anmerkung: Die Klassifikation der EU-Impulsarten berücksichtigt auch Mehrfachnennungen, da ein Gesetz sowohl einen Richtlinien- als auch einen Verordnungs- sowie einen EuGH-Impuls erhalten kann.

Neben der Frage, welche Kostenimplikationen durch europäische Impulse verursacht werden, könnte eine rein quantitative Betrachtung aller Gesetze zu Fehlschlüssen über die Bedeutung der Europäisierung verleiten. Deshalb finden sich für die deutsche Gesetzgebung mehrere Ansätze zur Qualifizierung von Gesetzesinitiativen (Schulze-Fielitz 1988; Nienhaus 1985; von Beyme 1997; König/Bräuninger 2005). Trotz aller Bemühungen in diesem Bereich sollte vorausgeschickt werden, dass für eine Auswahl wichtiger oder wesentlicher Gesetze keine objektiven Indikatoren zur Verfügung stehen und die Abgrenzung eher durch Plausibilität (Nienhaus 1985) oder als Ansicht eines Politikfeldexperten (von Beyme 1997) gerechtfertigt werden kann. Wichtigkeit wird zum einen oftmals mit Neuregelungen und zum anderen mit Erfolg in Verbindung gebracht. Nach König und Bräuninger (2005: 30) werden im Resultat „wichtige, aber stark konfliktäre gesellschaftliche Problemlagen, die im frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses scheitern, kaum als Schlüsselentscheidungen berücksichtigt“. Trotz dieser Abgrenzungsproblematik soll die Bedeutung der Europäisierung anhand der „Wichtigkeit“ der von ihr verursachten Gesetze untersucht werden. Hierbei sollen in Anlehnung an die Einteilung von Klaus von Beyme (1997: 13) „wichtige [potenzielle] Innovationsentscheidungen“ als wichtige Gesetze betrachtet werden.⁸ In seiner Studie über den Deutschen Bundestag trifft Klaus von Beyme hierfür eine Auswahl von 150 sogenannten Schlüsselentscheidungen der ersten zwölf Legislaturperioden. Bei dieser Auswahl wurde insbesondere darauf geachtet, eine repräsentative Auswahl an Entscheidungen für alle herausragenden Politikfelder und Maßnahmentypen einschließlich einiger Nichtentscheidungen zu treffen, anstatt lediglich besonders konfliktreiche Entscheidungsprozesse zu betrachten. Anschließend wurde die Fallauswahl einigen Politikfeldspezialisten zur Kontrolle vorgelegt (von Beyme 1997: 66-67).

Tabelle 3 zufolge gehen im Zeitraum von 1976 bis 2005 lediglich 12 der insgesamt 82 gesetzlichen Schlüsselentscheidungen des Deutschen Bundestags auf einen europäischen Impuls zurück. Die große Mehrheit dieser europäischen Impulse (insgesamt acht) rekuriert auf Richtlinien. Lediglich das in der 14. Wahlperiode verabschiedete Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus beruht auf einer EU-Verordnung (EWG 2092/91). Die drei restlichen Schlüsselentscheidungen mit europäischen Impulsen – zum einen das in der 14. Wahlperiode verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zum anderen zwei der vier in der 15. Wahlperiode verabschiedeten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – beziehen sich auf allgemeine europäische Leitlinien. Interessanterweise finden sich im Agrar- und Umweltbereich lediglich drei Schlüsselentscheidungen. Angesichts dieser Zahlen kann man für den Aspekt der

⁸ Wichtige Gesetzesinitiativen der 8. bis 12. Wahlperiode wurden nach von Beyme (1997: 392-401) identifiziert. Für die 13., 14. und 15. Legislaturperiode wurden Gesetzesinitiativen ausgewählt, die sich auf solche Themen beziehen, die in der veröffentlichten Meinung eingehend diskutiert wurden. Problematisch ist die Auswahl einer einzelnen Initiative, wenn zu einem Thema zugleich Vorschläge von Bundesregierung, Regierungskoalition und/oder Oppositionsparteien vorliegen. Um die Vergleichbarkeit mit den von von Beyme (1997) erhobenen Daten zu gewährleisten, wurden bei textidentischen Vorlagen Initiativen aus dem Bundestag bevorzugt ausgewählt (König/Bräuninger 2005: 30).

Schlüsselgesetze wohl kaum eine Europäisierungstendenz konstatieren. Bevor jedoch schon an dieser Stelle ein Fazit gezogen wird, ist noch die Frage zu beantworten, ob und inwieweit diese europäischen Impulsgaben tatsächlich auf EU-Aktivitäten zurückzuführen sind.

Tabelle 3: Anteil der Schlüsselentscheidungen des Deutschen Bundestags mit europäischem Impuls (1976–2005)

| Politikbereich | 8. WP (1976–1980) | | | 9. WP (1980–1983) | | | 10. WP (1983–1987) | | |
|------------------------------|-------------------|-----------|-------------|-------------------|-----------|-------------|--------------------|-----------|-------------|
| | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien |
| Arbeit und Soziales | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finanzen | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Inneres | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Justiz | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Umwelt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rest | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Gesamt | 10 | 2 | 2 | 4 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| Prozent | | 20,0 | 100,0 | | 0,0 | | | 0,0 | |

| Politikbereich | 11. (1987–1990) | | | 12. WP (1990–1994) | | | 13. WP (1994–1998) | | |
|------------------------------|-----------------|-----------|-------------|--------------------|-----------|-------------|--------------------|-----------|-------------|
| | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien |
| Arbeit und Soziales | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Auswärtiges | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finanzen | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Inneres | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Justiz | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| Umwelt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rest | 3 | 0 | 0 | 4 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| Gesamt | 13 | 0 | 0 | 14 | 2 | 2 | 12 | 2 | 2 |
| Prozent | | 0,0 | | | 14,3 | 100,0 | | 16,7 | 100,0 |

Tabelle 3: Fortsetzung

| Politikbereich | 14. WP (1998–2002) | | | 15. WP (2002–2005) | | | Gesamt 8.–15. WP (1976–2005) | | |
|------------------------------|--------------------|-----------|-------------|--------------------|-----------|-------------|------------------------------|-----------|-------------|
| | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien | Gesetz | EU-Impuls | Richtlinien |
| Arbeit und Soziales | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 1 | 1 |
| Auswärtiges | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Finanzen | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 |
| Inneres | 4 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 15 | 1 | 0 |
| Justiz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 1 | 1 |
| Umwelt | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Wirtschaft | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 6 | 2 | 0 |
| Rest | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 18 | 5 | 5 |
| Gesamt | 12 | 3 | 1 | 9 | 3 | 1 | 82 | 12 | 8 |
| Prozent | | 25,0 | 33,3 | | 33,3 | 33,3 | | 14,6 | 66,7 |

Quelle: GESTA-Datenbank 8.–15. Wahlperiode.

4. Top-down- und Bottom-up-Perspektive: Wer europäisiert warum?

Die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die europäischen Impulsangaben auf Aktivitäten der EU zurückzuführen sind, ist nicht ganz einfach. Um diese Frage hinreichend beantworten zu können, müsste auf Informationen über den Werdegang aller EU-Aktivitäten zurückgegriffen werden; jedoch stehen diese zurzeit weder für EU-Verordnungen noch für EuGH-Urteile zur Verfügung. Aus diesem Grund kann an dieser Stelle lediglich auf die Meldungen zurückgegriffen werden, die bei der Umsetzung von Richtlinien von jeder mitgliedstaatlichen Regierung an die Kommission gemeldet werden. Diese Notifikationen enthalten Angaben über den gesamten Umsetzungsprozess einer Richtlinie in einem Mitgliedstaat; teilweise schließen sie Maßnahmen ein, die bereits zuvor vorlagen, teilweise Bestimmungen, die erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist für eine Richtlinie eingehen (König/Mäder 2007). Als Umsetzungsmaßnahmen von Richtlinien kommen grundsätzlich verschiedene Instrumente infrage, jedoch hat der EuGH für Deutschland in einer Entscheidung zur TA-Luft die Möglichkeit einer Verwaltungsvorschrift ausgeschlossen. Letztlich handelt es sich hierbei also um die formalen Gesetze und um die Verordnungen, die von der Bundesregierung an die Kommission als Umsetzungsmaßnahmen gemeldet werden.

Um nun die europäischen Impulsangaben in der deutschen Gesetzgebung hinsichtlich der tatsächlichen EU-Aktivitäten bei Richtlinien überprüfen zu können, müssen zwei Datenquellen miteinander verbunden werden, die bislang nur im Volltextformat zur Verfügung standen. Bei dieser Verbindung von zwei Datenquellen gilt es, Mehrfachnennungen und Verbindungstypen zu unterscheiden, was weitere inhaltliche Fragen aufwirft. Mehrfachnennungen kommen in beide Richtungen vor, etwa wenn die Bundesregierung nur ein Gesetz für die Umsetzung mehrerer Richtlinien notifiziert oder wenn sich in einer Richtliniendokumentation Angaben zu mehreren deutschen Gesetzen (und

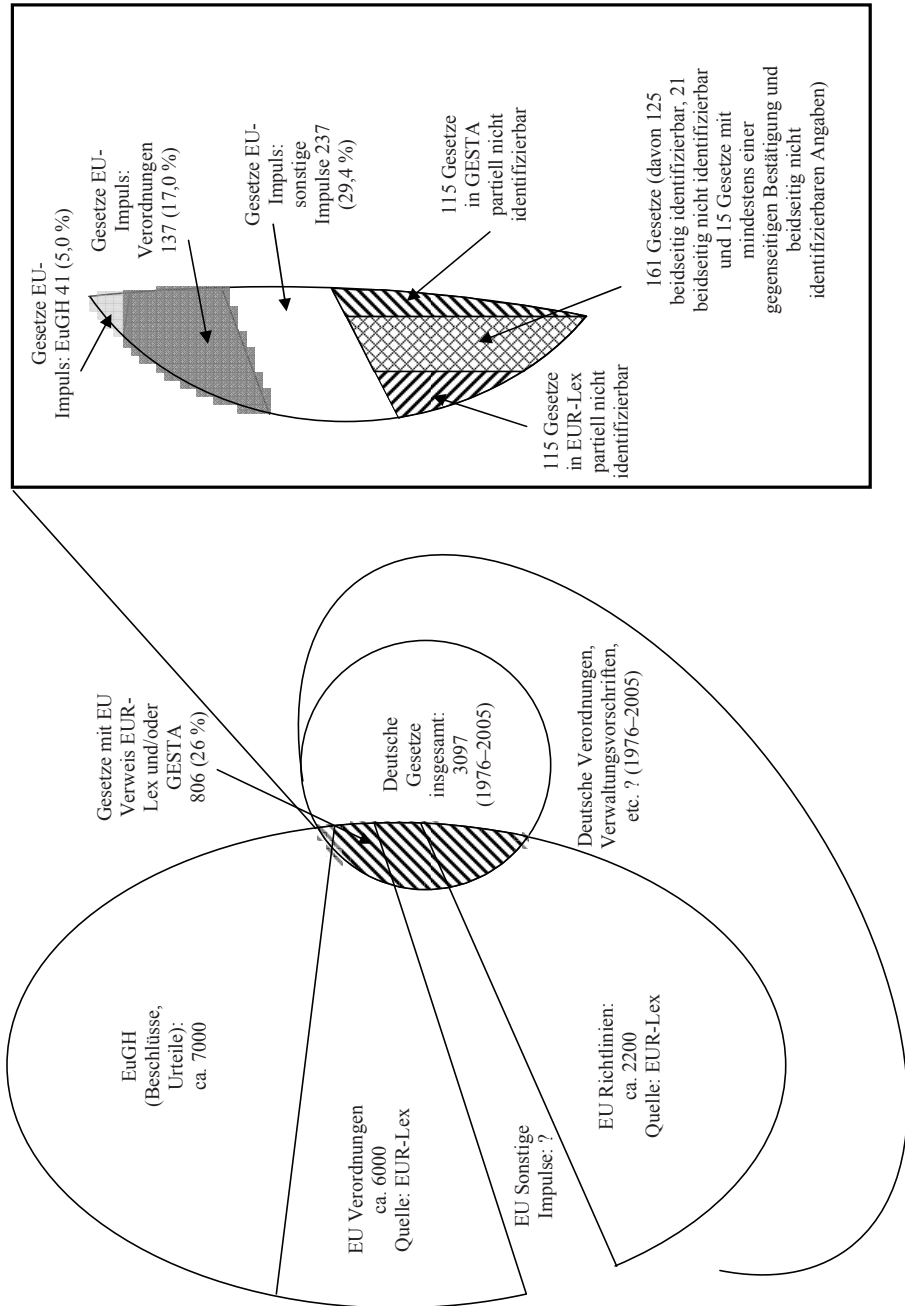
gleichzeitig häufig zu mehreren deutschen Verordnungen) finden. In der Vergangenheit hat es sich die Implementationsforschung mit Mehrfachnennungen manchmal leicht gemacht und bei der Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen entweder nur das erste Gesetz oder die erste Meldung berücksichtigt. Für die vorliegende Fragestellung dürfte eine solche Vorgehensweise zu vereinfachend sein; deshalb soll versucht werden, jede Meldung in beiden Datensätzen zu beachten. Schließlich liegen uns insgesamt 391 Meldungen vor, von denen 327 Gesetze einen Richtlinienimpuls in der GESTA-Datenbank aufweisen.

Dabei finden sich – trotz des Urteils des EuGH zur TA-Luft – zahlreiche Meldungen der Bundesregierung zu Instrumenten wie Verwaltungsvorschriften, die eigentlich für die Umsetzung keine Gültigkeit haben. Abgesehen davon kann man insgesamt sieben Verbindungstypen unterscheiden, bei denen entweder eine vollständige, eine einseitige oder keine Identifizierung in beiden Datenquellen gelingt (siehe Anhang). Zur Vereinfachung lassen sich diese sieben empirischen Typen zu drei Grundtypen zusammenfassen, die sich danach unterscheiden lassen, ob in beiden Datenquellen zumindest eine (gegenseitige) Angabe erfolgt (Typ A), ob Mehrangaben zu einem europäischen Impuls in GESTA festzustellen sind (Typ B) oder ob Mehrangaben der Bundesregierung zur Umsetzung von Richtlinien in EUR-Lex vorliegen (Typ C). *Abbildung 1* gibt einen detaillierten Überblick über die Gesamtmenge an deutscher und EU-Gesetzgebung sowie über deren Schnittmenge, bei der noch im Detailausschnitt nach einzelnen Instrumenten und Verbindungstypen unterschieden wird.

Laut *Abbildung 1* finden sich im Zeitraum zwischen 1976 und 2005 (8. bis 15. Wahlperiode) insgesamt 3097 verabschiedete deutsche Gesetzentwürfe, von denen 806 (26 Prozent) einen europäischen Impuls aufweisen und/oder in der EUR-Lex-Datenbank als Umsetzungsinstrument genannt werden. Von diesen 806 Gesetzen gehen 41 Gesetze (5 Prozent) auf Beschlüsse oder Urteile des EuGH zurück, 137 Gesetze (17 Prozent) weisen auf eine oder mehrere EU-Verordnungen als Gesetzgebungsimpuls und 237 Gesetze (29,4 Prozent) auf eine oder mehrere sonstige Ursachen hin. Von den insgesamt 391 Gesetzen, die schließlich einen Richtlinienimpuls angeben und/oder in der EUR-Lex-Datenbank genannt werden, fallen 161 Gesetze (20 Prozent) unter den Typ A sowie je 115 Gesetze (14,3 Prozent) unter die Typen B und C. Darüber hinaus deutet *Abbildung 1* an, dass die überwiegende Mehrheit der Richtlinien durch Sekundärrecht in deutsches Recht umgesetzt wird. Für das deutsche Sekundärrecht liegen aber zurzeit keine auswertbaren Angaben vor. Ebenso kann nicht eindeutig geklärt werden, was unter sonstigen europäischen Impulsen im Einzelnen zu verstehen ist. Dennoch macht die Schnittmenge deutlich, wie groß der Europäisierungsanteil an der deutschen Gesetzgebung ist und welche EU-Aktivitäten dafür verantwortlich sind. *Tabelle 4* führt einige Aspekte des Schnittmengenausschnitts auf.

Tabelle 4 zufolge fallen unter den Typ A mit mindestens einer gegenseitigen Angabe in beiden Datenquellen insgesamt 161 Fälle, wobei für 125 Fälle zweifelsfrei eine gegenseitige Zuordnung gefunden werden kann. Bei 15 Fällen (3 Prozent) des Typs A findet sich noch mindestens eine gegenseitige Bestätigung und bei 21 Fällen (5 Prozent) gibt es keinerlei Bestätigung in beiden Datenquellen. Sieht man sich die einzelnen Politikbereiche an, dann taucht Typ A sehr häufig in den Bereichen Justiz und Landwirtschaft sowie auch in den restlichen Bereichen auf. Unter Typ B fallen

Abbildung 1: Das Gemeinschaftsrecht und die deutsche Gesetzgebung



hingegen insgesamt 103 bzw. 115 Fälle (26 Prozent bzw. 29 Prozent) mit asymmetrischen Angaben zu einem europäischen Impuls, die von der Bundesregierung nicht auf EU-Ebene notifiziert wurden. Schließlich finden sich bei Typ C insgesamt 64 bzw. 115 Fälle (16 Prozent bzw. 29 Prozent), die einen Eintrag bei der Kommission haben, bei denen jedoch die Angabe zu einem europäischen Impuls in der deutschen Gesetzgebung fehlt.

Tabelle 4: Anteil an identifizierbaren Gesetzen auf europäischer und deutscher Ebene

| Politikbereich | Gesetzestypen | | | Gesamt |
|------------------------------|-------------------------|---|---|--------|
| | A – beidseitige Angaben | B – in EUR-Lex partiell nicht identifizierbar | C – in GESTA partiell nicht identifizierbar | |
| Arbeit und Soziales | 8 | 8 | 13 | 29 |
| Prozent | 27,6 | 27,6 | 44,8 | 100,0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 15 | 14 | 13 | 42 |
| Prozent | 35,7 | 33,3 | 31,0 | 100,0 |
| Finanzen | 33 | 13 | 20 | 66 |
| Prozent | 50,0 | 19,7 | 30,3 | 100,0 |
| Inneres | 9 | 10 | 9 | 28 |
| Prozent | 32,1 | 35,7 | 32,1 | 100,0 |
| Justiz | 34 | 16 | 9 | 59 |
| Prozent | 57,6 | 27,1 | 15,3 | 100,0 |
| Umwelt | 14 | 10 | 14 | 38 |
| Prozent | 36,8 | 26,3 | 36,8 | 100,0 |
| Wirtschaft | 14 | 10 | 11 | 35 |
| Prozent | 40,0 | 28,6 | 31,4 | 100,0 |
| Rest | 34 | 34 | 26 | 94 |
| Prozent | 36,2 | 36,2 | 27,7 | 100,0 |
| Gesamt | 161 | 115 | 115 | 391 |
| Prozent | 41,2 | 29,4 | 29,4 | 100,0 |

Quelle: eigene Zusammenstellung, basierend auf einem Vergleich der Datenbanken GESTA und EUR-Lex.

Eine einfache Interpretation für die einseitig fehlenden Werte dürfte die schlechte Qualität der Datenquellen sein, was jedoch zumindest im deutschen Fall ausgeschlossen werden kann. Eine inhaltliche Interpretation legt dagegen die Vermutung nahe, dass in der deutschen Quelle öfter die Nennung eines europäischen Impulses erfolgt, als dies tatsächlich erforderlich ist. Richtlinien werden folglich in der deutschen Datenbank häufiger als europäischer Impuls angegeben, als zu ihrer Umsetzung nötig ist. Nicht auszuschließen ist, dass diese „Überschuss“-Angaben aus strategischen Gründen erfolgen, da die EU-Rechtsumsetzung bei Bundestag und Bundesrat als ein „Muss“ zu verstehen ist und kaum noch Einwände seitens der Legislative erlaubt.

Ebenfalls interessant könnten aber auch die deutschen Gesetzgebungsfälle sein, die von der Bundesregierung bei der Kommission angegeben werden, ohne einen europäischen Impuls in der deutschen Datenbank auszuweisen. Hierbei dürfte es sich in

erster Linie um deutsche Gesetzgebungsanlässe handeln, die im Kontext des *acquis communautaire* erfolgen und deshalb bei der Kommission gemeldet werden müssen.

5. Das Ende des 80-Prozent-Mythos in Deutschland und Auswirkungen auf die „Jenseits-der-Staatlichkeit“-Debatte

Sieht man sich die Zahlen für die deutsche Gesetzgebung im Zeitverlauf an, dann dürfte wohl selbst beim größten EU-Skeptiker die Angst vor einer Europäisierung verfliegen sein. Selbst im fast vollständig europäisierten Landwirtschaftsbereich findet sich die „Schreckenszahl“ einer 80-prozentigen Europäisierung nicht. Auch insgesamt fällt der Europäisierungsgrad der deutschen Gesetzgebung mit circa 25 Prozent deutlich niedriger als befürchtet aus. Dennoch sollte auf den in den letzten Jahren wachsenden Trend zu europäischen Impulsangaben in der deutschen Gesetzgebung aufmerksam gemacht werden, da diese Entwicklung weitere Fragen aufwirft. Nimmt man nämlich die Gesetzgebungsaktivitäten der EU seit den 1980er Jahren genauer in den Blick, dann ist seit dem Vertrag von Maastricht (1993) eine signifikante Abnahme an EU-Verordnungen festzustellen, während ihr Anteil an Impulsangaben in der deutschen Gesetzgebung steigt. Eine Antwort auf die Frage, wie diese Zunahme der europäischen Impulsangaben in Deutschland mit einer starken Abnahme an EU-Gesetzgebungsaktivitäten in Einklang zu bringen ist, bedarf wohl noch zusätzlicher Forschungsanstrengungen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Europäisierungsgrad der deutschen Gesetzgebungsaktivitäten selbst bei großzügiger Berücksichtigung von Mehrfachnennungen deutlich überschätzt wird. Kontrolliert man für die Finanzimplikationen oder für die Schlüsselgesetzgebung, dann deutet sich die Überschätzung dieser Entwicklung – ganz zu schweigen von ihren möglichen Konsequenzen – noch klarer an. Geht man noch einen Schritt weiter und kontrolliert für die Angaben der Bundesregierung bei der Umsetzung von Richtlinien, dann dürfte die Zahl einer 80-prozentigen Europäisierung in noch weitere Ferne rücken. Dennoch findet der 80-Prozent-Mythos weiterhin großes öffentliches Interesse, jedoch werden die jüngsten Quellenangaben, auf deren Untersuchung sich einige Autoren berufen haben, selbst vom Bundesministerium der Justiz als methodisch zweifelhaft eingestuft. Ob diese Resultate einen Einfluss auf die Debatte über das Regieren jenseits der Staatlichkeit haben werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls kann für die deutsche Gesetzgebungsarena festgehalten werden, dass eine signifikante Europäisierung durch EU-Aktivitäten weder stattgefunden hat noch zu erwarten ist.

Literatur

- Anderson, Jeffrey J., 2002: Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945–2000, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 793–822.
- Bovens, Mark/Yesilkagit, Kutsal, 2004: The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands. Paper prepared for the 2004 NIG Conference, Session 1 Governance in the European Union, Erasmus University Rotterdam, The Netherlands, October 29, 2004.
- Börzel, Tanja A., 1999: Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, in: *Journal of Common Market Studies* 39, 573–596.

- Börzel, Tanja A.*, 2006: Europäisierung der deutschen Politik?, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 491-509.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, in: *European Integration online Papers*, 4/15, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>; 31.03.2008.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2003: Conceptualising the Domestic Impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 57-80.
- Die Welt*, 2007: Hat die EU zuviel Macht?, <http://debatte.welt.de/kontroverse/292/hat+die+eu+zuviel+macht/pro>; 31.03.2008.
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christopher/Becka, Martina*, 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich. Opladen: Leske + Budrich.
- Hix, Simon*, 1999: *The Political System of the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- König, Thomas*, 2007: Discontinuity Another Source of the EU's Democratic Deficit?, in: *European Union Politics* 8, 411-432.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas*, 2005: Gesetzgebung im Föderalismus. Speyerer Forschungsberichte 237, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- König, Thomas/Luetgert, Brooke*, 2009: Troubles with Transposition: Explaining Trends in Member State Notification Failure and Timeliness, in: *British Journal of Political Science* [im Erscheinen].
- König, Thomas/Mäder, Lars*, 2007: Bürokratisierung oder Politisierung? Eine Untersuchung der Umsetzungseffekte von Europäischen Richtlinien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Zeitraum von 1985–2003. FÖV-Discussion Papers, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Knill, Christoph*, 2003: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske + Budrich.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk*, 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms European, in: *European Journal of Political Research* 2, 255-280.
- Liebert, Ulrike*, 2003: Europeanization and the "Needle's Eye": The Transformation of Employment Policy in Germany, in: *Review of Policy Research* 20, 479-492.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 33, 298-310.
- Luetgert, Brooke*, 2007: *Disentangling the Roots of Public Support for European Integration: Exploring the Effect of EU Policy*. Dissertation. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Majone, Giandomenico*, 2005: *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press
- Mastenbroek, Ellen*, 2003: Surviving the Deadline. The Transposition of EU Directives in the Netherlands, in: *European Union Politics* 4, 371-395.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang/Mittag, Jürgen*, 2000: Europeanisation in and out of the EU System: Trends, Offers and Constraints, Paper for the DFG Workshop "Linking EU and National Governance", Mannheim, 13 June 2000.
- Moravcsik, Andrew*, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: *Wolf, Klaus Dieter* (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 211-269.

- Moravcsik, Andrew/Töller, Annette E.*, 2007: Brüssel regiert nicht Deutschland, in: *Financial Times Deutschland* 10. Februar 2007, <http://www.ftd.de/meinung/kommentare/160317.html>; 28.07.2008.
- Nienhaus, Volker*, 1985: Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Zahlen und Anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 16, 163-169.
- Pernice, Ingolf*, 2005: Diskontinuität und Europäisches Recht: Legitimitätsprobleme im europäischen Verfassungsverbund, in: *Gaitanides, Charlotte/Kadelbach, Stefan/Igelsias, Gil C. R.* (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 145-157.
- Plehwe, Dieter*, 2007: Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: *WZB-Mitteilungen* Heft 117, 7-11.
- Radaelli, Claudio M.*, 2000: Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, in: *European Integration online Papers* 4, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>; 28.07.2008.
- Richardson, Jeremy J.*, 1996: Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering, in: *Richardson, Jeremy J.* (Hrsg.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 278-294.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Marie/Caporaso, James*, 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction, in: *Caporaso, James/ Risse, Thomas* (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/NY: Cornell University Press, 1-20.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: *Böhret, Carl/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen: Leske + Budrich, 165-185.
- Scharpf, Fritz W.*, 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 2004: *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*, Working Paper Vol. 04, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Aufgabeneuropäisierung, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich* (Hrsg.), *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 129-145.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1988: *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983)*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Siedentopf, Heinrich/Ziller, Jaques* (Hrsg.), 1988: **Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States**. London: SAGE.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich*, 2005: *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tallberg, Jonas*, 2002: Path to Compliance: Enforcement, Management and the European Union, in: *International Organization* 56, 609-643.
- Töller, Annette E.*, 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2008, 3-17.
- von Beyme, Klaus*, 1997: *Der Gesetzgeber*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zürn, Michael*, 1992: Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der gleichzeitigen Denationalisierung, in: *Leviathan* 20, 490-513.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael*, 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6, 183-221.

- Zürn, Michael, 2004: Deutschland in Europa – Europa in der Welt. Weltordnung in der Legitimationskrise, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung Politische Akademie* (Hrsg.), Die neue SPD. Menschen stärken – Wege öffnen. Bonn: Dietz.
- Zürn, Michael/Joerges, Christian (Hrsg.), 2005: Law and Governance in Postnational Europe: Compliance beyond the Nation-State. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stephan/Zangl Bernhard/Peters, B. Guy (2004): Transformations of the State: The Research Program, in: TranState Working Paper No. 1/2004.
- Zürn, Michael/Wolf, Dieter, 1999: Europarecht und internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates, in: *Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter/Zürn Michael* (Hrsg.), ZERP-Diskussionspapier 1/99, Bremen, 1-32.

Anhang: Identifizierbare Verbindungstypen

Mit dem Datenbank-Vergleich zu den Richtlinien, für die ein europäischer Impuls in der deutschen Gesetzgebung angegeben wurde bzw. für die die Bundesregierung Umsetzungsangaben bei der Kommission meldete, soll nachvollzogen werden, was einem EU-Rechtsakt folgt bzw. was einen nationalen Ursprung hat. Hierzu werden die Einträge der nationalen Gesetzgebungsdatenbank GESTA den Einträgen der europäischen Gesetzgebungsdatenbank EUR-Lex zur nationalen Umsetzung von Richtlinien gegenübergestellt. Aufgrund dieses Vergleichs können insgesamt sieben verschiedene Typen gebildet werden, die im Folgenden kurz beschrieben werden:

Tabelle A1: Verbindungstypen aus dem Vergleich der Gesetzgebungsdatenbanken EUR-Lex und GESTA

| Politikbereich | Gesetzestypen 1-7 | | | | | | | Gesamt |
|------------------------------|-------------------|-----|------|-----|------|------|------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| Arbeit und Soziales | 7 | 0 | 1 | 0 | 8 | 7 | 6 | 29 |
| Prozent | 24,1 | 0,0 | 3,4 | 0,0 | 27,6 | 24,1 | 20,7 | 100,0 |
| Ernährung und Landwirtschaft | 10 | 2 | 3 | 0 | 14 | 4 | 9 | 42 |
| Prozent | 23,8 | 4,8 | 7,1 | 0,0 | 33,3 | 9,5 | 21,4 | 100,0 |
| Finanzen | 20 | 6 | 7 | 2 | 11 | 11 | 9 | 66 |
| Prozent | 30,3 | 9,1 | 10,6 | 3,0 | 16,7 | 16,7 | 13,6 | 100,0 |
| Inneres | 8 | 1 | 0 | 1 | 9 | 0 | 9 | 28 |
| Prozent | 28,6 | 3,6 | 0,0 | 3,6 | 32,1 | 0,0 | 32,1 | 100,0 |
| Justiz | 30 | 0 | 4 | 2 | 14 | 4 | 5 | 59 |
| Prozent | 50,8 | 0,0 | 6,8 | 3,4 | 23,7 | 6,8 | 8,5 | 100,0 |
| Umwelt | 12 | 1 | 1 | 2 | 8 | 9 | 5 | 38 |
| Prozent | 31,6 | 2,6 | 2,6 | 5,3 | 21,1 | 23,7 | 13,2 | 100,0 |
| Wirtschaft | 10 | 3 | 1 | 0 | 10 | 2 | 9 | 35 |
| Prozent | 28,6 | 8,6 | 2,9 | 0,0 | 28,6 | 5,7 | 25,7 | 100,0 |
| Rest | 28 | 2 | 4 | 5 | 29 | 14 | 12 | 94 |
| Prozent | 29,8 | 2,1 | 4,3 | 5,3 | 30,9 | 14,9 | 12,8 | 100,0 |
| Gesamt | 125 | 15 | 21 | 12 | 103 | 51 | 64 | 391 |
| Prozent | 32,0 | 3,8 | 5,4 | 3,1 | 26,3 | 13,0 | 16,4 | 100,0 |

Quelle: eigene Zusammenstellung, basierend auf einem Vergleich der Datenbanken GESTA und EUR-Lex.

Zum ersten Typus gehören alle Gesetze, deren europäische Impulsangaben in der GESTA- und in der EUR-Lex-Datenbank identifiziert werden können. Typ 2 umfasst Gesetze, bei denen mindestens eine Übereinstimmung in beiden Datenbanken vorliegt, jedoch mindestens eine europäische Impulsangabe existiert, die nicht in der EUR-Lex-Datenbank identifiziert werden kann oder mindestens ein EUR-Lex-Verweis vorhanden ist, der keine Entsprechung in der GESTA-Datenbank findet. Typ 3 besteht aus einer Gruppe von Gesetzen, die sowohl einen europäischen Impuls in der GESTA-Datenbank haben und in der EUR-Lex-Datenbank erwähnt werden, deren Verweise jedoch keine Übereinstimmung ergeben. Typ 4 umfasst Gesetze, die mindestens eine Übereinstimmung in beiden Datenbanken haben, die jedoch zusätzlich einen europäischen Impuls in der GESTA-Datenbank aufweisen, der nicht in der EUR-Lex-Datenbank identifiziert werden kann. In Typ 5 finden sich Gesetze, die zwar einen oder mehrere europäische Impulse in der GESTA-Datenbank aufführen, die wiederum jedoch nicht in der EUR-Lex-Datenbank identifiziert werden können. Typ 6 besteht aus einer Gruppe von Gesetzen, die mindestens eine Übereinstimmung in den beiden Datenbanken besitzen, die jedoch auch mindestens einen Verweis in der EUR-Lex-Datenbank haben, der wiederum nicht in der GESTA-Datenbank identifiziert werden kann. Typ 7 umfasst schließlich Gesetze, die in der EUR-Lex-Datenbank mindestens einen Eintrag aufweisen, der jedoch in der GESTA-Datenbank nicht identifiziert werden kann.