

Dr. Tilman Hoppe, LL. M., Berlin\*

## Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt

### I. Einleitung

Aktuell laufen vor dem Bundesverfassungsgericht mehrere Verfahren gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon<sup>1</sup>. Zum Teil halten die Beschwerdeführer die Zustimmung Deutschlands zu dem Vertrag für verfassungswidrig, weil er die Mitglieder zu Gunsten der Union „entstaatliche“. Ein Argument ist dabei: In den Mitgliedstaaten soll der Anteil des Unionsrechts den Anteil des nationalen Rechts überwiegen. Hierzu kursiert seit 20 Jahren die Zahl „80%“: So hoch soll im Wirtschaftsrecht der Mitgliedstaaten der europäische Anteil liegen, folgt man einer Prophezeiung des früheren Kommissionspräsidenten *Jaques Delors*<sup>2</sup> aus dem Jahr 1988; ein Beleg hierfür wurde allerdings nie erbracht<sup>3</sup>. Eine statistische Auswertung des in Deutschland geltenden Rechts zeigt nun erstmals, dass es sich bei der Zahl „80%“ tatsächlich um eine realistische Größe handelt und zwar nicht nur auf das Wirtschaftsrecht bezogen.

### II. Meinungsstand

Bislang haben in Deutschland die Politikwissenschaftler *König/Mäder* und *Töller* den Versuch unternommen, den Umfang des Unionseinflusses auf die nationale Gesetzgebung substantiiert zu ermitteln<sup>4</sup>. Hierzu analysieren sie die auf „europäischen Impulsen“ beruhende Gesetzgebung des Bundestags von 1976 bis 2005 (8. bis 15. Wahlperiode) und gelangen so – unter gewissen Vorbehalten – zu einem Anteil von etwa 25–40%<sup>5</sup>.

Diese Methode ist in drei Punkten unbefriedigend: Erstens untersucht sie nur die Gesetzgebung des Bundes; für die Umsetzung europäischer Vorgaben sind nach den Art. 72 ff. GG aber auch die Länder zuständig<sup>6</sup>. Zweitens ist für den nationalen Einfluss der Union entscheidend, wie viele verbindliche Vorgaben sie für die nationale Rechtsetzung macht, und nicht, ob die nationalen Parlamente sonstige europäische Impulse – z. B. unverbindliche Empfehlungen der Union – aufgreifen. Drittens ist die nationale Gesetzgebung kein geeigneter Anknüpfungspunkt, um den Einfluss des Unionsrechts im innerstaatlichen Recht abzubilden: Vorgaben aus Brüssel entfalten ihre innerstaatliche Wirkung nicht nur über nationale, „europäisierte“ Gesetze, sondern auch unmittelbar, insbesondere als Verordnungen<sup>7</sup>. Daher ist richtigerweise der Gesamtbestand der (innerstaatlich) verbindlichen Rechtsetzung der Union (Primärrecht, Richtlinien und Verordnungen) mit dem Bestand „autonom“ nationaler Gesetze ins Verhältnis zu setzen.

### III. Berechnung des europäischen Anteils

Ende 2008 hat das in jedem Mitgliedstaat geltende Unionsrecht folgenden Umfang<sup>8</sup>:

a) EU/EG-Normen	Anzahl
Verträge	29
Richtlinien	2036
Verordnungen	8214
Σ	10 279

Die Gesetze auf nationaler, deutscher Ebene unterteilen sich in Gesetze des Bundes und der Länder. Allerdings verläuft

die Umsetzung in den 16 Ländern parallel; die Gesetze der Länder sind daher nicht 16-fach aufzusummieren, sondern als Länderdurchschnitt 1-fach anzusetzen. Zusammen mit den Gesetzen des Bundes ergibt sich so ein Abbild des Regelungsumfangs auf nationaler Ebene<sup>9</sup>:

b) DE-Normen	Anzahl
Gesetze Bund	1841
Gesetze Land Ø	550
Σ	2391

Setzt man die europäische und deutsche Ebene ins Verhältnis, ergibt sich – in Bezug auf den 80%-Mythos ein überraschendes Ergebnis – das Verhältnis europäischer und deutscher Gesetze beträgt nahezu genau 80%:

c) Verhältnis EU/EG/DE-Normen		
EU/EG-Normen	10 279	81%
DE-Gesetze	2391	19%
davon Bund	1871	15%
davon Land Ø	550	4%
Σ	12 670	100%

Auf europäischer Seite sind allerdings zahlreiche Richtlinien und Verordnungen im Bereich des Agrar- und Fischereirechts erfasst, die lediglich kuriose Einzelaspekte regeln, so z. B. die „Verordnung über die Ausfuhr von Getreide in Form von Scotch Whisky“<sup>10</sup> oder die „Verordnung über ein Fangverbot für Schwarzen Heilbutt für Schiffe unter der Flagge Estlands“<sup>11</sup>. Beide Bereiche dürften die Anzahl der EU/EG-Normen aufblähen und das Verhältnis zu den nationalen Normen verzerren. Eliminiert man die europäischen agrar- und fischereiwirtschaftlichen Normen, ergibt sich folgendes Bild<sup>12</sup>:

\* Der Verfasser ist für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags tätig. Der Beitrag gibt allein seine persönliche Auffassung wieder.

1 Az. 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvE 2/08 und 2 BvE 5/08.

2 EG-Bulletin Nr. 2-367/157 v. 6. 7. 1988, zit. bei *Töller*, ZParl 2008, 3 (5).

3 *Töller* ZParl 2008, 6; die „80%“ werden etwa zit. von *Götz*, NJW 1992, 1849 (1850), *Schoch*, JZ 1995, 109; *Rupp*, JZ 2005, 741 (744); ebenso die Beschwerdeführer im Verfahren gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht, *BVerfGE* 89, 155 = *EuZW* 1993, 667.

4 *König/Mäder*, PVS 2008, 438; *Töller*, ZParl 2008, 3.

5 *König/Mäder*, PVS 2008, 459; *Töller*, ZParl 2008, 8 ff.

6 Überblick über die Umsetzung europäischen Rechts in nationales Recht: *Hölscheidt*, DÖV 2009, Heft 9.

7 Hierzu *Hölscheidt*, DÖV 2009, Heft 9.

8 Datenbankabfrage EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>; europäische Verträge: Auswahl „Verträge“; Richtlinien und Verordnungen: Auswahl „Einfache Suche“, „Rechtsvorschriften“, Suchoptionen „Richtlinien“ bzw. „Verordnungen“, Art der Suche „Alle Arten von Dateien“, Zeitspanne „1951 01 01“ bis „2008 12 31“.

9 Datenbankabfrage juris.de: „Gesetze/Verordnungen“, „Spezielsuche“; Einschränkungen „heute“, „Bund“, Titel: „Gesetz“, Dokumenttyp „Gesetz“ (Stand: 31. 12. 2008); entspr. Abfrage für die Bundesländer zur Ermittlung eines Länderdurchschnitts.

10 Verordnung (EG) Nr. 1196/2008 der Kommission v. 2. 12. 2008 zur Festsetzung der Koeffizienten für die Ausfuhr von Getreide in Form von Scotch Whisky im Zeitraum 2008/09, ABIEU Nr. L 323 v. 3. 12. 2008, S. 20.

11 Verordnung (EG) Nr. 1198/2008 der Kommission v. 1. 12. 2008 über ein Fangverbot für Schwarzen Heilbutt im NAFO-Gebiet 3LMNO für Schiffe unter der Flagge Estlands, ABIEU Nr. L 323 v. 3. 12. 2008, S. 24.

12 Datenbankabfrage entspr. Fußn. 8 anhand Sachgebiet „Landwirtschaft“ und „Fischerei“.

d) EU/EG-Normen	Anzahl
gesamt	10 279
abzgl. Richtlinien Agrarwirtschaft	-620
abzgl. Richtlinien Fischerei	-3
abzgl. Verordnungen Agrarwirtschaft	-4400
abzgl. Verordnungen Fischerei	-791
Σ	4465

e) Verhältnis EU/EG/DE-Normen		
EU/EG-Normen	4465	65%
DE-Gesetze	2391	35%
davon Bund	1871	29%
davon Länder Ø	550	6%
Σ	6886	100%

Allerdings ergeben sich nicht nur auf europäischer Ebene verzerrende Effekte, sondern auch auf deutscher Ebene: Ein Teil der deutschen Gesetze dient allein der Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen und ist damit nicht Ausdruck autonomer nationaler Gesetzgebung; diese Umsetzungsgesetze sind daher herauszurechnen. Ausweislich der Präambel dienen jedenfalls rund 200 geltende Gesetze der Umsetzung einer Richtlinie oder Verordnung<sup>13</sup>, darunter sind einzelne Gesetze, die jeweils allein 10 Richtlinien umsetzen<sup>14</sup>. Darüber hinaus gibt es aber Gesetze, die ihre europäische Vorgabe nicht im Gesetzestext ausweisen. Prominentes Beispiel hierfür ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz<sup>15</sup>, das der Umsetzung mehrerer EU-Richtlinien dient<sup>16</sup>, ohne dies im Gesetzestext zu erwähnen. Für den Zeitraum 1977-2008 lässt sich der Anteil der Bundesgesetze mit Bezugnahme auf eine Richtlinie oder Verordnung in der Gesetzesbegründung über die Datenbank des Bundestags recherchieren<sup>17</sup>. Hiernach beruhen rund 700 Gesetze (auch) auf einer Richtlinie oder einer Verordnung der Union. Hinzu kommen 30 Gesetze aus der Zeit vor 1977, die eine Vorgabe der Europäischen Gemeinschaften ausdrücklich umsetzen<sup>18</sup>; ferner ist für die Länderebene ein durchschnittlicher Anteil von rund 20% hinzuzurechnen – unter Hochrechnung des Anteils in Tabelle c rund 150 Gesetze –, insgesamt mithin rund 850. Von den Richtlinien und Verordnungen der EG ist durchschnittlich ein Viertel außer Kraft<sup>19</sup>, so dass dieser Anteil nationaler Umsetzungsgesetze herauszurechnen ist. Mithin beruhen rund 640 geltende nationale Gesetze auf Richtlinien oder Verordnungen und sind daher – für den Vergleich mit der Anzahl europäischer Richtlinien und Verordnungen – in Abzug zu bringen. Damit steigt der Anteil der europäischen Richtlinien und Verordnungen zu den nationalen autonomen Gesetzen von 65% auf 72%.

Ein Teil der deutschen Gesetze beruht ferner direkt auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>20</sup> oder auf Entscheidungen der Kommission<sup>21</sup>. Im Übrigen beeinflussen Verordnungen und Richtlinien deutsche

Gesetzgebung nicht nur offensichtlich über die Umsetzungsgesetzgebung, sondern auch „stillschweigend“ bei der allgemeinen Gestaltung von Gesetzen: Insbesondere die Diskriminierungsvorschriften des Primärrechts und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zwingen den nationalen Gesetzgeber auch bei „autonomem“ Rechtsetzung zu europäisierten Sondervorschriften, so z. B. in § 111a III StPO, § 110 I ZPO. Nach alledem dürfte es durchaus realistisch sein, dass europäische Richtlinien, Verordnungen und Primärrecht einen Anteil von etwa 80% der in Deutschland geltenden „Gesetzgebung“ ausmachen.

#### IV. Ausblick

Theoretisch ließe sich die vorstehende Auswertung noch viel weiter differenzieren: Über den quantitativen Vergleich der Anzahl europäischer und nationaler Gesetze hinaus sind in qualitativer Hinsicht ihr Umfang, ihre Bedeutung und ihr tatsächlicher Adressatenkreis entscheidend. Praktisch ist eine solche Auswertung aber weder möglich noch notwendig, denn es gilt das Gesetz der großen Zahlen: In beiden Vergleichsgruppen gibt es umfangreiche und weniger umfangreiche Regelwerke, wichtige und unwichtige Gesetze; mit zunehmender Zahl gleicht sich der Anteil in beiden Vergleichsgruppen an<sup>22</sup>. Ein quantitativer Anteil europäischen Rechts an den in Deutschland geltenden Gesetzen von etwa 80% ist daher trotz aller statistischen Unschärfen plausibel. ■

- Datenbankabfrage juris.de: „Gesetze/Verordnungen“, „Spezielsuche“, Einschränkungen „heute“ + „Bund“, Dokumenttyp „Gesetz“, Gesetzestext enthält „EG-Richtlinie“ oder „EG-Verordnung“ (Stand: 31. 12. 2008); entsprechende Abfrage für die Bundesländer zur Ermittlung eines Länderdurchschnitts.
- So z. B. das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts v. 26. 11. 2001, BGBl I 2001, 3138.
- Gesetz v. 14. 8. 2006, BGBl I 2006, 1897.
- Richtlinie 2004/113/EG des Rates v. 13. 12. 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABIEG Nr. L 373 S. 37); BT-Dr 16/1780 v. 8. 6. 2006, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, S. 1.
- Datenbankabfrage „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP)“ des Deutschen Bundestags, <http://dip.bundestag.de/>, Wahlperioden 8-16, Auswahl „Stand der Gesetzgebung“, Schlagwort „EG“.
- Datenbankabfrage juris.de: „Gesetze/Verordnungen“, „Spezielsuche“, Einschränkungen „Bund“, Dokumenttyp „Gesetz“, Gesetzestext enthält „EWG“ (Stand: 31. 12. 2008).
- Datenbankabfrage EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>; europäische Verträge: Auswahl „Verträge“; Richtlinien und Verordnungen: Auswahl „Einfache Suche“, „Rechtsvorschriften“, Suchoptionen „Richtlinien“ bzw. „Verordnungen“, Art der Suche „Alle Arten von Dateien“, Zeitspanne „1951 01 01“ bis „2008 12 31“.
- Beispiele bei Hölscheidt, DÖV 2009, Heft 9.
- Beispiele bei Hölscheidt, DÖV 2009, Heft 9.
- Brockhaus.de, Stichwort „Gesetz der großen Zahlen“: „[D]er Mittelwert einer genügend großen Zufallsstichprobe [liegt] mit großer Wahrscheinlichkeit in der Nähe des wahren Mittelwerts“.

Rechtsanwalt Jochen Clausnitzer\*

## Experiment EU-Sammelklagen

### Brüsseler Podiumsdiskussion mit Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes

Es ist schon längst kein Geheimnis mehr, dass die Europäische Kommission im Jahr 2009 einen Legislativvorschlag zur kollektiven Rechtsdurchsetzung vorlegen will. Zumindest im Kartellrecht sind die Ideen schon weit gediehen und in dem im April 2008 veröffentlichten Weißbuch „Schadenersatzklagen bei Verstößen gegen EG-Wettbewerbsrecht“<sup>1</sup> nachzulesen. Aber auch im Verbraucherrecht nennt das im November 2008 veröffentlichte Grünbuch über „Kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher“ legislative Vorschläge als Option<sup>2</sup>. Beide Dokumente standen am 10. 12. 2008 im Mittelpunkt der Brüsseler Podiumsdiskussion „Experiment EU-Sammelklagen –

Erwartungen und Risiken im Wettbewerbs- und Verbraucherrecht“<sup>3</sup>.

\* Der Autor leitet das Referat europäisches und internationales Recht, Handels- und Versicherungsrecht beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in Brüssel.

1 KOM (2008) 165 endg.

2 KOM (2008) 794 endg.

3 Die Veranstaltung wurde vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der IHK für München und Oberbayern und dem Bayerischen Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in der Vertretung des Freistaates Bayern bei der Europäischen Union in Brüssel organisiert. Die Veranstaltung war in der EuZW angekündigt. Das Programm kann im Internet abgerufen werden: [http://www.diHK.de/inhalt/download/podium\\_sammelklagen.pdf](http://www.diHK.de/inhalt/download/podium_sammelklagen.pdf).