

Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik

Sven Hölscheidt und Tilman Hoppe*

Die Europäische Union übt auf die Rechtsetzung ihrer Mitgliedstaaten einen großen Einfluss aus, was sich auch in der Europäisierung der juristischen Literatur zeigt.¹ Daher hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil die folgende Frage gestellt: Ist die gesetzgebende Funktion des Deutschen Bundestages mittlerweile „verfassungswidrig entleert“², weil ein großer Anteil „mitgliedstaatlicher Gesetzgebungsakte bereits europäisch beeinflusst, präformiert oder determiniert“³ ist? Das Gericht hat diese Frage verneint, weil es nicht auf „quantitative Relationen“⁴ ankomme.⁵ Nach wie vor ist die politikwissenschaftliche Forschung damit beschäftigt, den Anteil der deutschen Gesetzgebung zu ermitteln, der auf so genannten europäischen Impulsen beruhen soll. Die Veröffentlichungen hierzu beziehen ihr Datenmaterial jedenfalls zu einem erheblichen Anteil aus der Gesetzgebungsdokumentation des Bundestages. Bislang fehlt jedoch eine kritische Auseinandersetzung damit, ob diese Dokumentation dafür angelegt ist und überhaupt dafür geeignet sein kann, sinnvolle Daten zur Europäisierung der Gesetzgebung zu liefern.

1. Meinungsstand

Ausgangs- und Streitpunkt aller Berechnungen ist eine These des früheren Kommissionspräsidenten *Jaques Delors* aus dem Jahr 1988, die er in einem Redebeitrag im Europäischen Parlament eher beiläufig geäußert hatte: „In zehn Jahren werden 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein.“⁶ In der Folgezeit kursierte die Zahl „80 Prozent“ durch Presse und Fachliteratur, als handle es sich um eine umfassende und offizielle Schätzung⁷: Der „80-Prozent-

* Die Verfasser sind Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung. Der Beitrag gibt allein ihre persönliche Auffassung wieder. Die Verfasser danken den Mitarbeitern der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages für ihre wertvollen Hinweise.

1 In den juristischen Datenbanken *juris.de* und *beck-online.de* sind jeweils über 370 Fachpublikationen zu den verschiedensten Rechtsgebieten erfasst, die im Titel „Europäisierung“ enthalten.

2 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 und andere, in: NJW 2009, S. 2267 (S. 2287).

3 Ebenda unter Verweis auf *Tilman Hoppe*, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, in: *EuZW* 2009, S. 168.

4 BVerfG, a.a.O. (Fn. 2).

5 Hiergegen kritisch *Rupert Scholz*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2009, Loseblattsammlung, Art. 23 Rn. 35 („diese Auslegung des BVerfG ist nicht ungefährlich“).

6 EG-Bulletin vom 6. Juli 1988, Nr. 2-367, S. 157.

7 Die „80 Prozent“ zitieren etwa *Volkmar Götze*, Europäische Gesetzgebung durch Richtlinien – Zusammenwirken von Gemeinschaft und Staat, in: NJW 1992, S. 1849 (S. 1850); *Christine Langenfeld*, Zur Direktwirkung von EG-Richtlinien, in: DÖV 1992, S. 955; *Claudia Blaurock*, Europäisches Privatrecht, in: JZ 1994, S. 270; *Friedrich Schoch*, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: JZ 1995, S. 109; *Siegfried Breier*, Die Rechtsetzungspraxis der Europä-

Mythos“ war geboren. Seither haben es sich zahlreiche Veröffentlichungen, darunter auch eine Monografie, zum Ziel gesetzt, den 80-Prozent-Mythos zu demontieren.⁸ Diese Veröffentlichungen kommen zum Ergebnis, dass deutlich weniger als die Hälfte der deutschen Gesetze durch europäische Vorgaben beeinflusst sind. Im Jahr 2009 widmete sich dem Thema eine zweitägige internationale wissenschaftliche Tagung.⁹

2. Methoden zur Ermittlung der Europäisierung

In den bislang veröffentlichten Beiträgen sind grundsätzlich zwei Methoden verwendet worden: Die eine richtet den Blick nur auf das deutsche Recht und untersucht, wie viele Gesetze, die der Bundestag in der Vergangenheit beschlossen hat, auf einem „europäischen Impuls“ beruhen („Impuls-Methode“). Sie misst gewissermaßen den europäisierten Anteil am „Umsatz“ des Gesetzgebers in der Vergangenheit. Hierzu werden historische Daten zur Gesetzgebung anhand der Gesetzgebungsdokumentation des Bundestages untersucht. Die Methode hat mehrere Schwächen. So bleiben die Gesetzgebung der Länder unberücksichtigt¹⁰ sowie diejenigen Verordnungen der EU, bei denen eine innerstaatliche Umsetzung nicht zwingend notwendig ist und bei denen es daher an einem nationalen Gesetzgebungs-

- ischen Gemeinschaften am Beispiel des Umweltrechts, in: EWS 1998, S. 439; *Michael Timme*, Zu Chancen und Grenzen einer Europäischen Ordnung des Zivilrechts, in: ZRP 2000, S. 301 (S. 302); *Stephan Weth / Christof Kerwer*, Der Einfluss des Europäischen Rechts auf das nationale Arbeitsrecht, in: JuS 2000, S. 425; *Thorsten Kingreen*, Die Gemeinschaftsgrundrechte, in: JuS 2000, S. 857; *Hans Heinrich Rupp*, Grundgesetz und Europäischer Verfassungsvertrag, in: JZ 2005, S. 741 (S. 744); *Matthias Schmidt-Preuß*, Der Wandel der Energiewirtschaft vor dem Hintergrund der europäischen Eigentumsordnung, in: EuR 2006, S. 463; ebenso die Beschwerdeführer im Verfahren gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht; BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134 und andere; BVerfGE 89, S. 155.
- 8 Vgl. *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag – Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main 1995; *dies.*, Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 3 – 17; *dies.*, Measuring and Comparing the Europeanization of Public Policies, in: Journal of Common Market Studies, 48. Jg. (2010), H. 1, S. 413 – 440; *Thomas König / Lars Mäder*, Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: PVS 49. Jg. (2008), H. 3, S. 438 – 463; *Dieter Plehwe*, Zahlenpolitik – EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen, Heft 117, September 2007, S. 7; siehe auch *Ingolf Pernice*, Plädoyer für Lissabon: Nachbemerkungen zur mündlichen Verhandlung vom 10./11. Februar 2009 im Verfahren gegen den Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht, in: WHI-Paper 05/09, S. 15 (die 80-Prozent-These entbehrt „jeder empirischen Grundlage“), www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0509.pdf (Abruf am 5. Juli 2010); zur Europäisierung des Gesetzgebers grundlegend schon *Suzanne S. Schüttemeyer*, Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 2, S. 261 – 278.
- 9 Tagung des WZB, „Measuring the Europeanization of Public Policies beyond the 80%-Myth“ am 27./28. Februar 2009; siehe den Tagungsbericht von *Katharina Joho*, Der 80 Prozent-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik?, in: integration, 32. Jg. (2009), H. 4, S. 398.
- 10 Die Bundesländer verfügen über keine Gesetzgebungsdatenbank, die eine Auswertung nach dem Kriterium „europäischer Impuls“ ermöglicht.

verfahren fehlen kann.¹¹ Außerdem kann diese Methode keine Aussage darüber treffen, in wie vielen Fällen das Parlament erst gar kein Gesetzesvorhaben eingeleitet hat, weil die Kompetenzen der EU zustehen.¹² Kaum feststellbar ist zudem, ob der Gesetzgeber in „vorseilendem Gehorsam“ tätig geworden ist, weil er in näherer Zukunft einen europäischen Impuls für seine Gesetzgebung erwartet hat oder einem solchen Impuls vorgreifen will.

Ferner kann diese Methode die entscheidende Frage nicht beantworten, wie viele der geltenden Normen, nach denen sich ein Bürger heute richten muss, „aus Europa“ und wie viele „aus Deutschland“ stammen. Die Impuls-Methode stößt hier rasch an ihre Grenzen; sie arbeitet überwiegend mit Gesetzen, die vor vielen Jahren erlassen wurden, mittlerweile aber längst überholt und daher nur noch von rechtshistorischem Interesse sind. Zwar wäre es zumindest theoretisch denkbar, bei der Abfrage der Gesetzgebungsdokumentation alle Gesetze herauszufiltern, die außer Kraft getreten sind. Damit wäre aber noch nicht der Gesamtbestand aller heute geltenden Gesetze erfasst, da die Dokumentation nur Daten zu Gesetzen ab der 8. Wahlperiode beinhaltet, zahlreiche noch heute geltende Gesetze aber aus früheren Wahlperioden stammen.

Wie viele der heute in Deutschland geltenden Normen von der EU, und wie viele davon aus Deutschland stammen, lässt sich erheblich einfacher bestimmen: Die Anzahl der im Kompetenzbereich der Union erlassenen Rechtsakte und die Anzahl der im Kompetenzbereich von Deutschland als Mitgliedstaat geltenden Gesetze ist ins Verhältnis zu setzen („Kompetenz-Methode“). Diese Methode zielt nicht auf den europäisierten Anteil am „Umsatz“ des Gesetzgebers ab, sondern sozusagen auf die bis heute verbliebene „Rendite“, also diejenigen Gesetze, die heute in Kraft ist. Da es nicht um historische Daten der Parlamentstätigkeit geht, sondern um geltendes Recht, sind bei dieser Methode nicht die Gesetzgebungsdokumentation, sondern die Gesetzesdatenbanken einschlägig.

Zunächst ist ein Stichtag zu wählen, zum Beispiel der 31. März 2010. Die Datenbank EUR-Lex gibt Auskunft, wie viele Verträge, Verordnungen und Richtlinien zu diesem Stichtag in Kraft sind.¹³ Für das deutsche Recht gibt die Datenbank juris die entsprechende Auskunft für die Bundesebene.¹⁴ Um die Gesetzgebung der Bundesländer abzubilden, ist auf Grundlage von juris ein Mittelwert der 16 Länder zu bilden.¹⁵ Der so gefundene Wert ist um den folgenden Effekt zu bereinigen: Auf europäischer Ebene steigern agrar- und

11 Vgl. *Tilman Hoppe*, a.a.O. (Fn. 3); grundlegend zur Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht siehe *Sven Hölscheidt*, Probleme bei der Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, in: DÖV 2009, S. 341.

12 So zu Recht auch *Daniel Göler*, Europäisierung hat viele Gesichter. Anmerkungen zur Widerlegung des Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung, in: PVS 50. Jg. (2009), H. 1, S. 75 – 79, S. 77.

13 Datenbankabfrage EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>; Richtlinien und Verordnungen: Auswahl „Einfache Suche“, „Rechtsvorschriften“, Suchoptionen „Richtlinien“ beziehungsweise „Verordnungen“, Art der Suche „Datum, an dem das Dokument in Kraft getreten ist“, Zeitspanne vom 1. Januar 1951 bis 31. März 2010, „derzeit geltende Rechtsakte“ (Abruf am 5. Juli 2010).

14 Datenbankabfrage juris.de: „Gesetze/Verordnungen“, „Spezielsuche“, Einschränkungen „heute“ (Geltung), „Bund“, Titeldokumente, Dokumenttyp „Gesetz“ (Stand: 31. März 2010).

15 Abfrage entsprechend Fn. 14 für die Bundesländer zur Ermittlung eines nicht gewichteten Länderdurchschnitts (5.523 Ländergesetze gesamt geteilt durch 16 Länder ergibt 345).

fischereiwirtschaftliche Normen die Gesamtzahl der Regelungen überproportional.¹⁶ Zieht man großzügig angesetzt alle agrar- und fischereiwirtschaftlichen EU-Normen ab, so kommt man zum Stichtag 31. März 2010 zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 1: Verhältnis EU/EG-Normen zu deutschen Gesetzen (Stand: 31. März 2010)

1	EU/EG-Richtlinien	1.944	
2	EU/EG-Verordnungen	8.582	
3	EU-Normen „brutto“ (Σ Zeile 1 und 2)	10.526	
4	EU/EG-Richtlinien Fischerei	3	
5	EU/EG-Richtlinien Landwirtschaft	683	
6	EU/EG-Verordnungen Fischerei	868	
7	EU/EG-Verordnungen Landwirtschaft	4.542	
8	EU-Normen „netto“ (Zeile 3 minus Zeile 4 bis 7)	4.430	67%
9	Gesetze Deutschland	2.189	33%
10	davon Bund	1.844	
11	davon Ø Länder	345	
12	EU- und D-Normen (Σ Zeile 8 und 9)	6.619	100%

Quelle: Datenbanken EUR-Lex und juris.

Dem Anteil europäischer Rechtsakte in Höhe von 67 Prozent sind ohne Weiteres circa zehn Prozentpunkte hinzuzurechnen, berücksichtigt man die folgenden Faktoren: Der Anteil der EU-Normen ist durch den kompletten – und damit großzügigen – Abzug aller agrar- und fischereiwirtschaftlichen EU-Normen eher gering angesetzt. Ferner beruht ein Teil der deutschen Gesetze direkt auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹⁷ oder auf Entscheidungen der Kommission¹⁸, die hier nicht erfasst sind. Vor allem aber dient ein erheblicher Anteil deutscher Gesetze nur der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen und ist damit nicht Ausdruck der den Mitgliedstaaten zufallenden Kompetenz; die genaue Anzahl dieser Gesetze lässt sich praktisch zwar nur schwer ermitteln¹⁹; angesichts von allein 1.258 Richtlinien²⁰ vermindert sich der deutsche Anteil der Gesetze aber erheblich. Insgesamt ist damit ein Anteil von 80 Prozent europäischen Rechts an den in Deutschland aktuell geltenden Normen tatsächlich plausibel.²¹ Die mittlerweile mehr als 20 Jahre alte These von *Delors* ist also weiterhin alles andere als ein Mythos.²²

16 Datenbankabfrage entsprechend Fn. 13 anhand Sachgebiet „Landwirtschaft“ und „Fischerei“.

17 Beispiele finden sich bei *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 11).

18 Vgl. ebenda.

19 Siehe unter 3. Gesetzgebungsdokumentation des Bundestages.

20 Zeile 1 abzüglich Zeile 4 und 5 der Tabelle 1.

21 Vgl. *Tilman Hoppe*, a.a.O. (Fn. 3).

22 Die neuere rechtswissenschaftliche Literatur beruft sich daher zum Teil nicht mehr auf die Ergebnisse der „Impuls-Methode“, sondern nur noch auf das 80-Prozent-Ergebnis der „Kompetenz-Methode“, siehe nur *Thomas Ritter*, Neue Werteordnung für die Gesetzesauslegung durch den Lissabon-Vertrag, in: *NJW* 2010, S. 1110 (S. 1112); *Volker G. Heinz / Thomas Ritter*, Deutsche Notare und Europäische Grundrechte – Grenzüberschreitende notarielle Dienstleistungen vor

Der Stichtag dieser Methode ist frei wählbar; so lassen sich Entwicklungen auch im Zeitverlauf berechnen.

3. Gesetzgebungsdokumentation des Bundestages

Unabhängig davon, ob die Berechnung auf Grundlage erlassener Gesetze (Impuls-Methode) oder auf Grundlage geltender Rechtsakte (Kompetenz-Methode) methodisch vorzuzugswürdig ist, ist ein Aspekt bislang unberücksichtigt geblieben: Alle Veröffentlichungen, die der Impuls-Methode folgen, beziehen sich auf die Gesetzgebungsdokumentation des Bundestages „GESTA“. Dabei wird – ohne Begründung – unterstellt, dass diese Dokumentation aussagekräftige Daten liefern kann.

GESTA erschien von 1973 bis zum Ende der 15. Wahlperiode als Druckwerk im Buchhandel, ab der 14. Wahlperiode zusätzlich im Internet als „GESTA.online“. Parallel dazu sind seit der 8. Wahlperiode die Gesetzgebungsdaten auch im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) recherchierbar.²³ Mit der Einführung eines neuen DIP-Systems zu Beginn der 16. Wahlperiode hat die Bundestagsverwaltung GESTA als eigenständiges Informationsprodukt aufgegeben.

Anhand des DIP lassen sich sämtliche Stationen eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens nachvollziehen. Verantwortlich für die inhaltliche Bearbeitung des DIP ist die Verwaltung des Bundestags, Referat Parlamentsdokumentation. Neben dem Titel und einer Kurzzusammenfassung des Gesetzentwurfs gibt DIP weitere Auskünfte, zum Beispiel wer den Gesetzentwurf eingebracht hat. Seit der 8. Wahlperiode erfasst die Parlamentsdokumentation auch in den Gesetzentwürfen enthaltene Hinweise auf „europäische Impulse“. Dieser Begriff ist eine Kreation der Bundestagsverwaltung: Darunter fallen verbindliche Rechtsakte wie Richtlinien und Verordnungen ebenso wie Rahmenbeschlüsse oder Empfehlungen, deren Durchsetzung die EU nicht erzwingen kann.²⁴ Die Kategorie des europäischen Impulses ist daher ungeeignet, um zu ermitteln, inwieweit europäische Vorgaben die Gesetzgebung des Bundestages zwingend beeinflussen. Aber selbst wenn man zwingende und nicht durchsetzbare europäische Impulse der Bundesgesetzgebung ermitteln wollte, wäre DIP hierfür ungeeignet, denn europäische Impulse für Gesetzentwürfe sind im DIP nicht einmal annähernd vollständig erfasst.

dem Durchbruch, in: EuZW 2009, S. 599; siehe auch *Frank Schorkopf*, Die Europäische Union im Lot – Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718 (S. 721, Fn. 37), der es für möglich hält, dass das Verfassungsgericht sich in seinem Urteil nur auf den Beitrag nach der „Kompetenz-Methode“ bezieht, um den bisherigen Studien nach der „Impuls-Methode“ eine andere Position gegenüberzustellen.

23 Im Folgenden wird daher nur noch einheitlich der Begriff „DIP“ verwandt, <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> (Abruf am 5. Juli 2010).

24 Vgl. *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, Bd. II, S. 2384; unter Berufung auf *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag, a.a.O. (Fn. 8): „Solche Impulse sind: Richtlinien [...], Verordnungen [...], Entschlüsse des Rates, Übereinkommen, Empfehlungen der Kommission sowie Entscheidungen des EuGH und intergouvernementale Abkommen zwischen Staaten der EG.“

4. „Europäischer Impuls“ als Statistikkriterium?

Die Information zu europäischen Impulsen in DIP war von Anfang an nur darauf ausgelegt, denjenigen, der sich für einen bestimmten Gesetzentwurf interessiert, darauf hinzuweisen, dass die Initiatoren damit ausdrücklich und offensichtlich europarechtliche Vorgaben umsetzen wollen. Es geht also bei der Information „europäischer Impuls“ um eine erste Orientierung, nicht aber um Statistik.

Enthält ein Gesetzentwurf keinen Hinweis auf europarechtliche Vorgaben, erfasst DIP auch keinen europäischen Impuls. Alles andere scheidet aus praktischen Gründen aus: Es wäre ein Missverständnis anzunehmen, dass es Aufgabe der Parlamentsdokumentation ist, jeden der pro Wahlperiode etwa 900 Gesetzentwürfe²⁵ daraufhin zu überprüfen, inwiefern er einen europäischen Impuls umsetzt. Diese Aufgabe könnte personell nicht einmal das Bundesministerium der Justiz leisten. In diesem Ressort findet zwar nötigenfalls die Prüfung statt, ob der Gesetzentwurf mit Europarecht vereinbar ist²⁶, nicht aber, inwieweit Europarecht die Initiatoren beeinflusst hat. Zwar sind nach § 43 Abs. 1 Nr. 8 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien²⁷ in der Begründung eines Gesetzentwurfes dessen „Bezüge zum Recht der Europäischen Union“ darzustellen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Vorgabe umfassend umgesetzt wird. Außerdem stammt mehr als ein Viertel der Gesetzentwürfe nicht aus den Ministerien.²⁸ Daher schweigt sich die in Kooperation mit dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesamt für Justiz gepflegte umfassendste deutsche Gesetzesdatenbank juris²⁹ zu der Frage europäischer Impulse wohlweislich aus. Aus dem gleichen Grund aber können die in DIP vorhandenen oder nicht vorhandenen Informationen im Feld „europäischer Impuls“ keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Da die Ermittlung europarechtlicher Vorgaben ein anspruchsvolles bis undurchsichtiges Unterfangen ist, sind auch Vorhaben zu Gesetzesänderungen, die kaum „europäischer“ sein könnten, in DIP ohne den Vermerk „europäischer Impuls“ erfasst. Als Beispiel sei die Neufassung des Absatzes 1 in § 110 Zivilprozessordnung genannt, der seit 1998 dafür sorgt, dass „Kläger, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt [...] in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union“ haben, wie Inländer behandelt werden.³⁰ Weder der ursprüngliche Gesetzentwurf³¹ noch die letztlich vom Bundestag angenommene Fassung³² enthalten einen Hin-

25 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik für die 12. bis 17. Wahlperiode, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 3 – 17, S. 12.

26 Vgl. Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Berlin 2008, S. 8 (Teil A 3 Inhalt der Rechtsprüfung).

27 Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern vom 30. August 2000 (GMBL. S. 526, Nr. 28) in der Fassung vom 27. Mai 2009 (GMBL. S. 690, Nr. 33).

28 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 25).

29 Nahezu das gesamte aktuelle Bundesrecht wird kostenlos im Internet bereitgestellt; <http://www.gesetze-im-internet.de> (Abruf am 5. Juli 2010).

30 Art. 2c, Drittes Gesetz zur Änderung des Rechtspflegergesetzes und anderer Gesetze, in: BGBl. I 1998 vom 13. August 1998, S. 2030 (S. 2033).

31 „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Rechtspflegergesetzes“ vom 23. Januar 1998, BR-Drs. 56/98.

32 Annahme des Gesetzentwurfes als „Drittes Gesetz zur Änderung des Rechtspflegergesetzes und anderer Gesetze“ in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. Mai 1998 in der Fassung BR-Drs. 521/98.

weis auf einen europäischen Impuls, nicht zuletzt, weil die europarechtlich vorgegebene Gesetzesänderung als Art. 2c in einem umfangreichen Artikelgesetz „versteckt“ ist. Gleiches gilt für den „Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Übertragung ehebezogener Regelungen im öffentlichen Dienstrecht auf Lebenspartnerschaften“³³. In der Begründung findet sich kein Wort zu europäischen Vorgaben, obwohl eine Richtlinie³⁴ der EG und die Rechtsprechung des EuGH³⁵ diesen Gesetzentwurf gegen langjährigen Widerstand des nationalen Gesetzgebers gewissermaßen erzwungen haben.³⁶ Theoretisch kann bei allen Gesetzentwürfen, die keinen europäischen Impuls ausweisen, ein solcher gleichwohl gegeben sein – eine genaue Antwort würde nur eine europarechtliche Prüfung aller rund 11.000 in DIP enthaltenen Gesetzentwürfe³⁷ liefern. Aber auch eine solche umfassende Prüfung stieße bald an ihre Grenzen: Es gibt sehr viele Gesetze, die zumindest teilweise auf europäische Impulse zurückgehen („Mischgesetze“). Ein Beispiel ist das „Gesetz für kleine Aktiengesellschaften“³⁸, das neben wohl national-autonomen Änderungen auch – etwas versteckt³⁹ – an drei Stellen der Umsetzung von EG-Richtlinien dient. Gleichwohl ist in DIP kein europäischer Impuls vermerkt, letztlich aus gutem Grund: Es ist praktisch nicht realisierbar, dass DIP den Anteil solcher Gesetzentwürfe, der auf einem europäischen Impuls beruht, mengenmäßig zutreffend erfasst – soll DIP das Gesetz statistisch einmal als europäisch und einmal als nicht-europäisch zählen, oder nur jeweils zu bestimmten Prozentsätzen? Und wer würde diese Prozentsätze aufgrund welcher Kriterien festlegen wollen?

Wenn DIP aber nicht alle Gesetzentwürfe erfasst beziehungsweise erfassen kann, die das Kriterium eines europäischen Impulses erfüllen, stellt sich die Frage, warum die Bundestagsverwaltung gleichwohl Statistiken zur Verfügung gestellt hat zu Gesetzen mit europäischem Impuls. Die ersten Anfragen externer Nutzer an die Bundestagsverwaltung nach „Impuls-Statistiken“ reichen in die frühen 1990er Jahre zurück.⁴⁰ Die auf Grundlage dieses Datenmaterials entwickelten Berechnungen enthielten zutreffender Weise noch deutliche Vorbehalte, was ihre Aussagekraft anbelangt: Die Berechnungen stellten nach Aussage der Autoren nur „die Spitze des Eisbergs“ dar, was die „Auswirkung europäischer Rechtsetzung auf die Gesetzgebungsfunktion des Bundestages“ anbelangt.⁴¹ Diesen Vorbehalt zitiert auch

33 Entwurf des Bundesministeriums des Innern vom 12. April 2010, http://www.lsvd.de/fileadmin/pics/Dokumente/Reformvorhaben/100412_Gesetzentwurf_LPoeDUEbertrG.pdf (Abruf am 5. Juli 2010).

34 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16.

35 Urteil vom 1. April 2008, Rs. C-267/06, Slg. 2008, I-1757 – Maruko (ZBR 2008, S. 375).

36 Vgl. *Manfred Bruns*, Lebenspartner und die betriebliche Altersversorgung, in: NZA 2009, S. 596; *Tilman Hoppe*, Verpartnerte Beamte: Rückwirkender Anspruch auf Gleichstellung?, in: ZBR 2010, S. 189.

37 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 25), Stand Ende 16. Wahlperiode.

38 Gesetz für kleine Aktiengesellschaften und zur Deregulierung des Aktienrechts vom 2. August 1994, in: BGBl. I 1994 vom 9. August 1994, S. 1961.

39 Begründung zum Entwurf eines Gesetzes für kleine Aktiengesellschaften und zur Deregulierung des Aktienrechts vom 1. Februar 1994, BT-Drs. 12/6721, S. 6 (zu § 2), S. 8 (zu § 42), S. 11 (zu § 186).

40 Vgl. *Annette Elisabeth Töller*, Europapolitik im Bundestag, a.a.O. (Fn. 8), S. 45, Fn. 43.

41 Vgl. ebenda, S. 50.

das Datenhandbuch des Deutschen Bundestages⁴², das 1999 erstmals eine Statistik zu „Gesetzen aufgrund europäischer Impulse“⁴³ veröffentlichte. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht absehbar, welche Thesen Nutzer der Datenbank auf Grundlage des – statistisch nicht repräsentativen – Kriteriums „europäischer Impuls“ entwickeln würden.

In der Folge verselbständigten sich die Statistiken, nicht zuletzt, weil die externen Nutzer ihre Thesen ohne Rücksprache mit der Parlamentsdokumentation entwickelten, obwohl die Bundestagsverwaltung das Datenmaterial nur mit einschränkenden Hinweisen geliefert hatte. So finden sich in der Presse mittlerweile Behauptungen, wonach „aus einer Statistik der Bundestagsverwaltung“ hervorgehe, dass „31,5 Prozent [...] der in der laufenden 16. Wahlperiode vom Bundestag verkündeten und verabschiedeten Gesetze [...] auf einen Impuls der EU zurück“ gingen.⁴⁴ Richtigerweise müsste die Aussage aber lauten: „Bei 31,5 Prozent der in der laufenden 16. Legislaturperiode vom Bundestag verkündeten und verabschiedeten Gesetze findet sich in dem Gesetzentwurf ein ausdrücklicher und offensichtlicher Hinweis auf einen ‚europäischen Impuls‘. Eine Aussage, wie viele Gesetzentwürfe darüber hinaus auf einen Impuls der EU zurückgehen, lässt sich der Statistik nicht entnehmen.“ Der Vorbehalt im Datenhandbuch des Deutschen Bundestages von 1999, wonach die Statistiken auf Grundlage „europäischer Impulse“ nur „die Spitze des Eisbergs“ darstellen (können), hat weiterhin Gültigkeit.⁴⁵

5. Keine Statistiken mehr zu Gesetzentwürfen mit „europäischem Impuls“

Die Europäisierung der deutschen Gesetzgebung lässt sich aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten: Die Impuls-Methode betrachtet die Produktivität des Gesetzgebers in der Vergangenheit unabhängig davon, ob die erlassenen Gesetze noch in Kraft sind. Demgegenüber betrachtet die Kompetenz-Methode, wie viele Normen heute in Kraft sind, die der europäische und der deutsche Gesetzgeber in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich erlassen haben. Die Ergebnisse beider Methoden haben miteinander genau so wenig zu tun, wie die Zusammensetzung früherer Bundestage mit dessen aktueller Zusammensetzung.

Die Impuls-Methode steht allerdings vor folgendem Problem: Anhand der Gesetzgebungstatistiken des Bundestages lässt sich die Europäisierung der Bundesgesetzgebung nicht bemessen. Die dort geführte Kategorie „europäischer Impuls“ ist kein Statistikkriterium; sie kann längst nicht alle Gesetze erfassen, die auf Vorgaben der Europäischen Union beruhen und ist daher statistisch nicht aussagefähig. Da die Datenbanken des Bundestages offenbar zunehmend Anlass zu Missverständnissen geben, ist es an der Zeit, die statistische Auswertung des Kriteriums „europäischer Impuls“ zu beenden. Daher erstellt die Parlamentsdokumentation des Bundestages künftig keine Statistiken mehr zu Gesetzentwürfen mit europäischem Impuls. Ebenso wird die für 2011 geplante Neuauflage des Datenhand-

42 Vgl. Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 24), S. 2386; unter Berufung auf Annette Elisabeth Töller, Europapolitik im Bundestag, a.a.O. (Fn. 8).

43 Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 24), S. 2384.

44 Hendrik Kafack, Neue Statistik – EU macht weniger Gesetze als angenommen, in: FAZ vom 3. September 2009, S. 13.

45 Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 24), S. 2386.

buchs zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010 kein Kapitel mehr enthalten zu Gesetzen aufgrund europäischer Impulse.⁴⁶

Der Einfluss europäischer Rechtsetzung auf das in der Bundesrepublik geltende Recht, und zwar einschließlich der Landesgesetzgebung, wird sich gleichwohl auch zukünftig ermitteln lassen: über die Anzahl geltender europäischer Rechtsakte im Verhältnis zu der Anzahl geltender deutscher Gesetze (Kompetenz-Methode). Diese Methode ist nicht nur unkomplizierter, sie hat gegenüber der Impuls-Methode auch den Vorteil, dass veraltete Gesetze außer Betracht bleiben; damit ist eine Aussage zu der die Öffentlichkeit vor allem interessierenden Frage möglich, in welchem Umfang heute EU-Rechtsakte das Leben eines Bürgers bestimmen.

46 Nach Auskunft des Autors *Michael F. Feldkamp*.

Parlaments-„Bureau“ und Parlamentsverwaltung. Zur erfolgreichen Entwicklung des innerparlamentarischen Dienstbetriebs seit 1815

Hans Herz

Die Entstehung der Parlamentsverwaltungen ist als ein Bestandteil des Wandels der allgemeinen Verwaltung zu sehen, der sich schrittweise im Rahmen der gesamten politischen Umschichtungen ab dem ausgehenden Mittelalter vollzog. Allerdings wird hier die Entwicklung erst ab 1815 dokumentiert. Die Hauptgründe dafür liegen sowohl in den fehlenden Quellen¹ als auch in der Neuordnung Europas nach der Französischen Revolution und dem Aufkommen erster Verfassungen in den untersuchten Ländern.² Aus diesen Verfassungen resultierten erste repräsentative Vertretungsansprüche, die über jene der Stände hinausgingen.³

In diesem Zusammenhang darf aber nicht übersehen werden, dass bereits seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert die Versammlungen der Landstände als Landtage bezeichnet wurden.⁴ Da diese von den Landesherren ohne feste Termine einberufen wurden, erscheint

1 So haben Nachfragen beim Bundesarchiv ergeben, dass dort Parlamentsverwaltungen erst ab 1867 erfasst sind. Das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz verfügt über Bestände zu dieser Verwaltung, die mit dem Vereinigten Landtag 1847 beginnen.

2 Vgl. *Dietmar Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München 2005, S. 275 – 281.

3 Vgl. *Reinhard Koselleck*, *Die Restauration und ihre Ereigniszusammenhänge 1815-1830*, in: *Louis Bergeron / Francois Furet / ders.* (Hrsg.), *Das Zeitalter der europäischen Revolution 1780-1848*, Augsburg 1998, Bd. 26, S. 199 – 229, S. 212 ff.

4 Die Landstände waren aber keine Repräsentanten ihrer Untertanen, sondern versuchten ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Zu ihnen gehörten Adel, Ministeriale und hohe kirchliche Würdenträger. Ihre Funktion bestand in erster Linie in der Bewilligung von Steuern für den Landesherren. Vgl. *Peter Moraw*, *Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806*, in: