

# Das Märchen von den 80 Prozent

Um den oft beschworenen Machtverlust des deutschen Gesetzgebers in der EU zu stoppen, hat der Bundestag jetzt sogar ein eigenes Lobbybüro in Brüssel eröffnet. Doch keine seriöse Studie belegt, dass die meisten Gesetze von Europa diktiert werden **VON ANDREW MORAVCSIK UND ANNETTE ELISABETH TÖLLER**

Zur Demokratie gehört, dass die Bürger wissen, von wem sie regiert werden. Doch dieser einfache Grundsatz ist schon im deutschen Föderalismus schwer anzuwenden. Im „europäischen Mehrebenensystem“, wie das Geflecht aus EU und ihren Mitgliedsstaaten genannt wird, ist das noch viel schwieriger.

Diesen Umstand machen sich Europakritiker wie Europaenthusiasten zunutze, um das erhebliche Ausmaß zu beschwören, mit dem „Brüssel“ das Leben der Menschen bestimme. Und so werden in wiederkehrenden Europadebatten, wie derzeit zum europäischen Verfassungsvertrag, immer wieder Zahlen in schwindelerregender Höhe angeführt, die zeigen sollen, dass der überragende Teil nationaler Gesetzgebung schon durch europäisches Recht festgelegt ist – dem nationalen Gesetzgeber also kaum noch etwas zu entscheiden bleibt. Manche üben sich gar im Abgesang auf die nationale parlamentarische Demokratie. Doch die Zahlen, auf die sie sich stützen, sind maßlos übertrieben, ja sogar schlichtweg falsch.

Die 1988 durch den damaligen EU-Kommissionschef Jacques Delors gewagte Prophezeiung, innerhalb von zehn Jahren würden „80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein“, hat ein erstaunliches Eigenleben entwickelt. Der 80-Prozent-Mythos wird seither immer wieder als Tatsache hingestellt. Jungst behaupteten beispielsweise der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog

und der Direktor des Centrums für Europäische Politik in Freiburg, Luder Gerken, 84 Prozent aller deutschen Gesetze stammten aus Brüssel, nur 16 Prozent kämen originär aus Berlin. An dieser Zahl machen die Autoren dann eine „schleichende“ und „sachwidrige Zentralisierung“ der Regelungskompetenzen in Brüssel fest.

Zugegeben: Den Einfluss europäischer Politik auf die eines Mitgliedsstaates zu messen ist äußerst kompliziert, da dieser Einfluss vielfältig und somit schwer zu quantifizieren ist. Herzog und Gerken stützen sich auf die Anzahl der zwischen 1998 und 2004

erlassenen EU-Verordnungen und Richtlinien sowie die im selben Zeitraum auf Bundesebene verabschiedeten Gesetze und Verordnungen. Diese Zahlen einfach gegeneinander aufzurechnen ist aber schlicht Unsinn, da ein erheblicher Teil der mitgezählten EU-Verordnungen beim besten Willen nicht den Charakter von Gesetzen hat, sondern Detailregelungen im Rahmen der Agrarmarktordnung enthält, beispielsweise Milchquoten. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass im deutschen System ein bedeutender Teil des Rechts nicht auf Bundes-, sondern auf Landesebene verabschiedet wird. Das Ergebnis von 84 Prozent ist also erheblich verzerrt.

Es gibt eine Reihe von Studien, die wesentlich differenziertere Aussagen zum Einfluss der europäischen auf die nationale Gesetzgebung erlauben. Diese Studien

kommen zu viel niedrigeren Zahlen, die die Aufregung um den angeblichen Bedeutungsverlust nationaler Politik verstummten lassen müssten. So ergab eine Untersuchung der niederländischen Verwaltungswissenschaftler Mark Bovens und Kutsal Yesilkagit, dass nur 18 bis 27 Prozent aller verabschiedeten niederländischen Rechtsvorschriften auf EU-Richtlinien zurückzuführen sind.

Nach unseren eigenen Berechnungen beläuft sich der Anteil deutscher Gesetze mit „europäischem Impuls“, also von Gemeinschaftsrecht beeinflusste Gesetze, auf 34,6 Prozent. Dabei wurden allerdings nicht die direkt geltenden europäischen Verordnungen berücksichtigt und auch nicht solche Mechanismen, über die die Union jenseits der Rechtssetzung Einfluss nimmt, etwa durch die sogenannte Offene Methode der Koordination. Kurzum: So schwierig es sein mag, den Einfluss „Brüssels“ auf nationale Gesetzgebung zu messen, die tatsächliche Europäisierung liegt über dem von uns berechneten Drittel, aber ganz sicher weit unter den mythischen 80 Prozent.

Die Zahlen variieren je nach Politikfeld auch stark. Es erweist sich, dass gerade in den aus der Sicht der Wähler entscheidenden Bereichen (Steuern, Ausgabenprioritäten, Sozial- und Gesundheitspolitik, Bildung, lokale Infrastruktur, Außenpolitik) die angebliche Regelungswut Brüssels gering bezie-

hungsweise inexistent ist. Dies ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass die Mitgliedsstaaten auf nationale Politik hat sich auf moderatem Niveau eingependelt.

Kurz: Die in den Debatten zur europäischen Integration kursierenden Zahlen sind irreführend und falsch. Von europäischer Maßlosigkeit (Stichwort: 84 Prozent) auf Kosten nationaler Gesetzgebung kann auf Grundlage seriöser Studien keine Rede sein. Solche Armeenmärchen haben nur zur Folge, dass sie die Bürger irritieren und damit der Legitimität nationaler und europäischer Politik Schaden zufügen. Denn die zitierten Studien lassen nur einen Schluss zu: Die EU hat längst konstitutionelle Reife erlangt, da sie auf einem stabilen und wohljustierten Kompromiss zwischen großen und kleinen Ländern, rechten und linken Parteien sowie zwischen Europäern und Europaenthusiasten beruht.

Die Stabilität dieses konstitutionellen Kompromisses stellt die vor Kurzem durch Bundeskanzlerin Angela Merkel neu angefachte Debatte über die unglückselige EU-Verfassung in ein neues Licht. Denn mit Ausnahme bescheidener Fortschritte bei der inneren Sicherheit und der EU-Außenpolitik ist die Verfassung nichts anderes als eine Zusammenfassung des Status quo. Während des gesamten Verfassungsprozesses haben selbst die leidenschaftlichsten Europaenthusiasten keine konkreten

Vorschläge für eine signifikante Ausweitung der Kompetenzen und eine Stärkung der EU-Institutionen vorgelegt. Großprojekte wie seinerzeit der Binnenmarkt und der Euro sind auf lange Zeit nicht in Sicht. Dementsprechend gibt es auch in der augenblicklichen Debatte keine Auseinandersetzungen über substanzielle Änderungen dieses Status quo.

Nicolas Sarkozy und Ségolène Royal in Frankreich, Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier in Deutschland, David Cameron und Gordon Brown in Großbritannien: Sie alle stimmen grundsätzlich darin überein, dass der konstitutionelle Kompromiss seinen Zweck zur allgemeinen Zufriedenheit erfüllt.

Die Bürger fordern eine in ihrer Form konservative und in ihren Eingriffen in nationale Gesetzgebung zurückhaltende EU. Diese EU existiert bereits! Sie stellt ein auf einem Konsens beruhendes, sorgfältig kalibriertes Gebilde dar. Und sie kommt den ihr anvertrauten Aufgaben nach. Dieser stabile Konsens erweist sich, wie Umfragedaten zweifelsfrei zeigen, der ungebrochenen Unterstützung der europäischen Bürger.

Andrew Moravcsik leitet das European Union Program der Woodrow Wilson School an der Princeton University. Annette Elisabeth Töller lehrt am Institut für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr in Hamburg.

Die Zahlen zeigen das genaue Gegenteil eines Zentralisierungstrends: Der Einfluss Brüssels auf nationale Politik hat sich auf moderatem Niveau eingependelt. Kurz: Die in den Debatten zur europäischen Integration kursierenden Zahlen sind irreführend und falsch. Von europäischer Maßlosigkeit (Stichwort: 84 Prozent) auf Kosten nationaler Gesetzgebung kann auf Grundlage seriöser Studien keine Rede sein. Solche Armeenmärchen haben nur zur Folge, dass sie die Bürger irritieren und damit der Legitimität nationaler und europäischer Politik Schaden zufügen. Denn die zitierten Studien lassen nur einen Schluss zu: Die EU hat längst konstitutionelle Reife erlangt, da sie auf einem stabilen und wohljustierten Kompromiss zwischen großen und kleinen Ländern, rechten und linken Parteien sowie zwischen Europäern und Europaenthusiasten beruht.

Die Stabilität dieses konstitutionellen Kompromisses stellt die vor Kurzem durch Bundeskanzlerin Angela Merkel neu angefachte Debatte über die unglückselige EU-Verfassung in ein neues Licht. Denn mit Ausnahme bescheidener Fortschritte bei der inneren Sicherheit und der EU-Außenpolitik ist die Verfassung nichts anderes als eine Zusammenfassung des Status quo. Während des gesamten Verfassungsprozesses haben selbst die leidenschaftlichsten Europaenthusiasten keine konkreten

## Die Europäische Union, die sich die Bürger wünschten, existiert bereits

Die Bürger fordern eine in ihrer Form konservative und in ihren Eingriffen in nationale Gesetzgebung zurückhaltende EU. Diese EU existiert bereits! Sie stellt ein auf einem Konsens beruhendes, sorgfältig kalibriertes Gebilde dar. Und sie kommt den ihr anvertrauten Aufgaben nach. Dieser stabile Konsens erweist sich, wie Umfragedaten zweifelsfrei zeigen, der ungebrochenen Unterstützung der europäischen Bürger.

Andrew Moravcsik leitet das European Union Program der Woodrow Wilson School an der Princeton University.

Annette Elisabeth Töller lehrt am Institut für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr in Hamburg.