

# Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems

Roland Sturm\*

Die europäische Integration ist ein fortwirkender Prozess. Auch wenn keine neuen Verträge entstehen, entwickeln sich Tiefe und Verbindlichkeit der Integration durch die politische Praxis der Europäischen Union, also durch das Handeln ihrer Organe, ständig fort. Für Deutschland bedeutet dies, in die institutionelle Dynamik der Europäischen Union eingebunden zu sein. Diese Dynamik wirkt unmittelbar auf alle Facetten der deutschen Politik ein, wenn auch in unterschiedlicher Verbindlichkeit.<sup>1</sup> Der durch die Zustimmung zu den europäischen Verträgen legitimierte Souveränitätstransfer nach ‚Brüssel‘ hat zur Konsequenz, dass nationale Politik europäischen Vorgaben folgt beziehungsweise den Rahmen akzeptiert, den europäische Vorgaben abstecken. Eine europäische Logik der Politik muss mit nationalen Traditionen, nationalen Willensbildungsprozessen und nationalen Rechtssystemen in Einklang gebracht werden. Staat und Gesellschaft in Deutschland ändern sich durch die Einbindung des Landes in die Europäische Union. Staatlichkeit wird perforiert, verliert also ihren Absolutheitsanspruch, und die Gesellschaft folgt neben nationalen auch supranationalen europäischen Impulsen. Die Europäische Union ist in die Poren der deutschen Politik vorgedrungen; das deutsche politische System ist ein europäisch penetriertes. Von europäischer Gesetzgebung über die Kontrolle der Europäischen Kommission bei deren Einhaltung bis hin zu weichen Formen der Absprache, Koordination und auch einer gemeinsamen europäischen Weltsicht und Wertebasis ist die Europäische Union im deutschen Regierungssystem ständig präsent.

Der hierfür in der Wissenschaft gefundene Begriff ist ‚Europäisierung‘.<sup>2</sup> In der Literatur findet sich auch eine Reihe von anderen Verwendungen des Begriffs, beispielsweise um das Werden Europas oder die Orientierung an europäischen Normen zu beschreiben, was zu Missverständnissen führen kann.<sup>3</sup> Hier soll ‚Europäisierung‘ ausschließlich im oben skizzierten Sinne verwendet werden: Im Unterschied zur europäischen Integration, die auf

---

\* Prof. Dr. Roland Sturm, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Der Beitrag wurde zuerst im Handbuch zur deutschen Europapolitik veröffentlicht, das im Juli 2016 beim Nomos Verlag erschienen ist. Vgl. Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 61-76.

- 1 Unterschiede des Grades und der Reichweite von Europäisierung gibt es nicht nur im nationalen Kontext, sondern auch im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten. In der Literatur werden hierbei ähnliche Länder als Gruppen zusammengefasst („clustered Europeanization“). Vgl. unter anderem Federica Cacciatore/Alessandro Natalini/Claudius Wagemann: Clustered Europeanization and national reform programmes: a qualitative comparative analysis, in: Journal of European Public Policy 8/2015, S. 1186-1211. Der europäische Vergleich ist nicht Thema dieses Beitrags. Er zeigt, was auch für den deutschen Fall gilt, dass der Pfad der Europäisierung entscheidend von den nationalen Gegebenheiten abhängt. Vgl. für viele Peter Bursens/Jana Deforche: Europeanization of Subnational Politics: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration, in: Regional and Federal Studies 1/2008, S. 1-18.
- 2 Die erste grundlegende Definition von Europäisierung lieferte Robert Ladrech: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies 1/1994, S. 69-88, hier S. 69. Er definierte Europäisierung als „a process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“.
- 3 Vgl. so Trine Flockhart: Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space, in: Journal of Common Market Studies 4/2010, S. 787-810.

dem Transfer von Kompetenzen vom Nationalstaat zur Europäischen Union beruht (,uploading‘), handelt es sich beim Prozess der Europäisierung um die Übertragung der Muster und der Inhalte europäischen Entscheidens in den Kontext nationaler Regierungssysteme (,downloading‘).

**Tabelle 1: Integration und Europäisierung**

	Integration	Europäisierung
<b>Entscheidungsprozess aus Sicht des Nationalstaates</b>	,bottom-up‘	,top-down‘
<b>Beitrag zur inhaltlichen Bestimmung von Politik</b>	,uploading‘ (Kompetenztransfer nach Europa)	,downloading‘ (europäische Durchdringung nationaler Entscheidungsprozesse)

*Quelle: Roland Sturm: Das europäisierte deutsche Regierungssystem, in: Klemens H. Schrenk/Markus Soldner (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 185-199, hier S. 186.*

Europäisierung ist keine Einbahnstraße. Sie ist sowohl in der deutschen administrativen und parlamentarischen Praxis als auch konzeptionell ein Lernprozess, der insofern auch eine Bottom-up-Komponente enthält, als europäische Institutionen von und mit der Staatspraxis der Mitgliedstaaten lernen können („circular Europeanisation“<sup>4</sup>). Der gedankliche Ausgangspunkt der Literatur zu den Europäisierungswirkungen ist die Misfit- oder Mismatch-Hypothese. Sie besagt, dass es nur dann zu Reaktionen auf der nationalstaatlichen Ebene kommt, wenn die europäische Herausforderung sich nicht mit nationalen Entscheidungsverfahren und Willensbildungsprozessen sowie nationaler politischer Kultur oder der Realität nationaler Politikfelder vereinbaren lässt. Die so hervorgerufene nationalstaatliche Irritation wird als notwendige, wenn auch nicht als ausreichende Voraussetzung für Anpassungsprozesse des Nationalstaates an europäische Vorgaben angesehen. Inzwischen hat die Forschung ihre Perspektive erweitert und bezieht auch die Europäisierungswirkungen bei der Situation des ‚fit‘ ein, also der Übereinstimmung der europäischen Herausforderung mit der nationalstaatlichen politischen Logik.

Anders als dies die Misfit-Hypothese vermutet, ist es denkbar und auch geschehen, dass nationale Institutionen sich im Europäisierungsprozess verändern, auch wenn kein ‚misfit‘ zwischen der institutionellen Struktur und der Europäisierungsherausforderung besteht. Effizienzanpassungen dieser Art zwingen nicht zum grundsätzlichen Umdenken. Wenn beispielsweise der Deutsche Bundestag einen Ausschuss einrichtet, der sich mit Fragen der europäischen Integration beschäftigt, passt er sich zwar der gewachsenen Bedeutung der Europäisierung für die deutsche Politik an. Er muss hierzu aber keinen strukturellen Konflikt mit seiner herkömmlichen Arbeitsweise überwinden, sondern erweitert nur sein bestehendes Handlungsrepertoire. Die Europäisierungsherausforderung ist hier kein Fremdkörper im nationalen politischen Entscheidungsprozess. Ähnliches gilt für den politischen Willensbildungsprozess beispielsweise mit Blick auf die Mitwirkung deutscher Parteien in europäischen Parteiverbänden oder auf die europäische Orientierung deutscher Verbandspolitik.

Ein anderer Aspekt der Europäisierungswirkungen fehlte zunächst ebenfalls in der Literatur. Die Annahme eines Automatismus der Adaption europäischer Vorgaben hatte dazu

4 Sabine Saurugger: Europeanisation in Times of Crisis, in: Political Studies Review 2/2014, S. 181-192, hier S. 184.

geführt, den Gedanken des Widerstandes gegen europäische Zumutungen im nationalstaatlichen Bereich auszublenden. Auch wenn der politische Widerstand gegen Europäisierung nicht häufig explizite politische Folgen hatte, bleiben diese möglich. Wichtig sind beispielsweise die impliziten Folgen von Europäisierungswiderstand, die den Zustand beschreiben, dass der Stand der europäischen Gesetzgebung zwar in nationalstaatliche Gesetzgebung übernommen wird, dies aber extrem langsam geschieht beziehungsweise in erster Linie eine Formalität bleibt. Offen rebellierte die deutsche Politik beispielsweise 2005 gegen die Haushaltsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und verweigerte das Einhalten des 3-Prozent-Verschuldungszieles (jährlich gemessen am Bruttoinlandsprodukt). Es ist sogar irrationaler Widerstand aus bekennender Europaskepsis heraus möglich, der paradoxerweise Sand in das Getriebe der Europäisierung wirft, obwohl eine im Europäisierungsprozess geforderte Anpassungsmaßnahme im nationalen Interesse liegt.

Tabelle 2: Europäisierungswirkungen

	‚fit‘	‚misfit‘
Anpassung	Effizienzanpassung	Anpassung durch politischen Wandel
Widerstand	Überwindung irrationaler Irritationen	Formale Anpassung und Implementationsverweigerung sowie Konflikt

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Grundgesetz (GG) lässt die Frage offen, welche Aufgaben in die europäische Verantwortung überführt werden können oder sollen. Damit sind der Grad und die Intensität der Europäisierung der deutschen Politik in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt. Eine völlige Aushöhlung der staatlichen Souveränität und damit eine europäische Regierung und Gesetzgebung, die die deutsche ersetzt, ist im Rahmen des Grundgesetzes nicht möglich. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Lissabon-Urteil klare Grenzen für die Europäisierung der deutschen Politik gezogen:

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Mei-

nungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“<sup>5</sup>

## **Die Europäisierung der politischen Institutionen**

Für Regierungen und Parlamente auf Landes- und Bundesebene, für den Bundesrat und das BVerfG besteht die Europäisierungsherausforderung darin, ihre institutionelle Rolle neu zu definieren sowie ihre Organisationsstrukturen anzupassen und somit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass auf europäischer Ebene ‚Mitregenten‘ entstanden sind, deren Entscheidungen Geltung in der nationalen Politik beanspruchen.

Der Bundesregierung hat der Umgang mit den europäischen Institutionen ein Misfit- und ein Koordinationsproblem beschert. Das Misfit-Problem wurde im Kontext der Bewältigung der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise besonders deutlich. Es besteht beispielsweise darin, dass die Ideen zur ‚economic governance‘ (zum Beispiel Eurobonds) als Instrument der Krisenbewältigung, wie sie von der Europäischen Kommission formuliert wurden, aus innenpolitischen Gründen im deutschen Kontext nicht einfach übernommen werden konnten. Dies führte zu einem institutionellen Konflikt von Bundesregierung und Europäischer Kommission und trug zur Stärkung des Europäischen Rates gegenüber der Kommission bei. Um Europäisierungswirkungen zu vermeiden, beförderte die Bundesregierung die institutionelle Konkurrenz der EU-Institutionen. Angela Merkel präferierte die intergouvernementale Koordination europäischer Entscheidungsfindung, die ‚Unionsmethode‘, die sie der ‚Gemeinschaftsmethode‘ der Entscheidungsfindung durch die Organe der Europäischen Union gegenüberstellte.<sup>6</sup>

Während das Misfit-Problem für die Bundesregierung so policy-gebunden auftrat, ist es durch deren Koordinationsprobleme mit der Europäisierung strukturell verbunden. Die Qualität europäisierten Entscheidens auf Regierungsebene hängt von der Fähigkeit der Bundesregierung ab, mit einer Stimme im Kontext europäischer Institutionen zu sprechen. Dass dies gelingt, ist in Deutschland keine Selbstverständlichkeit. Immer wieder wurde kritisiert, dass die Entscheidungsprozesse innerhalb der Bundesregierung bei Fragen der Europäisierung aufgrund des dominierenden Prinzips der Ressortverantwortlichkeit extrem fragmentiert und fernab von dem erforderlichen Maß an Koordination seien. Ressortpolitische Fragmentierung bedeutet konkret, dass das Wirtschaftsministerium und nicht das Außenministerium bis in die 1980er Jahre hinein die zentrale Koordinierungsrolle in der deutschen Europapolitik innehatte. Organisatorisch kam die Dominanz des Wirtschaftsministeriums dadurch zum Ausdruck, dass es das erste und für lange Zeit einzige Ressort war, das eine eigene Europaabteilung (Abteilung E) unterhielt. Infolge der Aufgabenerweiterung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht verschoben sich die Gewichte zwischen den beiden Ressorts allerdings sukzessive zugunsten des Auswärtigen Amtes, wo 1993 als konkrete Folge des Europäisierungsschubes eine Europaabteilung eingerichtet wurde. Im Zuge der Regierungsbildung von 1998 wurde die Abteilung E vom Wirtschafts- in das Finanzministerium überführt; allerdings mit der Bildung der Großen Koalition im Jahre 2005 in das Wirtschaftsministerium zurückverlagert. Bei-

5 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 (*Lissabon-Urteil*), 2 BvE 2/08, Rn. 249.

6 Vgl. Roland Sturm: Beyond the ‘ever closer union’. National interests, institutional power shifts and threats to the ‘permissive consensus’ in Germany, in: Riccardo Fiorentini/Guido Montani (Hrsg.): *The European Union and Supranational Political Economy*, London/New York 2015, S. 81-97, hier S. 83.

des geschah jeweils aus parteipolitischen Gründen, die nichts mit Europäisierungsfolgen zu tun hatten. Komplettiert wird das Set europapolitischer Akteure seit 2002 durch eine Abteilung für Europapolitik (Abteilung 5) im Kanzleramt. Letztere Strukturanpassung an das europäisierte Entscheiden ist die folgenreichste.

Dem Tenor im vorliegenden Schrifttum folgend, drängt sich der Eindruck auf, dass das in Art. 65 S. 2 GG fixierte Ressortprinzip, demzufolge jeder Bundesminister seinen Aufgabenbereich selbständig und in eigener Verantwortung leitet, das Erscheinungsbild der Bundesregierung auf dem europäischen Parkett nachhaltig prägt. Schon aus Rücksicht auf den jeweiligen Koalitionspartner sind die bisherigen Bundeskanzler mit dem Einsatz der Richtlinienkompetenz sehr zurückhaltend umgegangen. Alle wichtigen europapolitischen Entscheidungen werden zur ausführlichen Erörterung auf die Tagesordnung des Kabinetts gesetzt. Auf diese gelangt allerdings nur das, was zwischen den betroffenen Ministerien bereits abgestimmt wurde. Diese Abstimmungsprozesse sind streng hierarchisch organisiert. Sie beginnen auf der sogenannten Arbeitsebene zwischen den zuständigen Referenten. Die Vorbereitung der Zusammenkünfte der verschiedenen Fachministerräte in Brüssel oder Luxemburg obliegt dem jeweils zuständigen Ministerium, das sich mit allen anderen sachlich betroffenen Ministerien abzustimmen hat. Die Initiative geht also jeweils von dem zuständigen Referatsleiter im federführenden Ressort aus.

Nur was auf der Ebene der Referatsleiter strittig bleibt, wird ‚nach oben‘ – über die Unterabteilungs- und Abteilungsleiter – auf die Staatssekretärebene weitergeleitet. Erst wenn auch die Staatssekretäre keine Einigung erzielen können, werden die Minister persönlich eingeschaltet. Diese horizontalen, multilateralen Abstimmungsprozesse sind tägliche Routine bei der Gesetzesvorbereitung. Hinsichtlich der Europapolitik ist ihr Funktionieren aber besonders wichtig, da angesichts feststehender Entscheidungstermine im Ministerrat keine Möglichkeit besteht, ein Thema, das zwischen den beteiligten Ministerien noch strittig ist, bis zur Beseitigung des Konflikts von der Tagesordnung des Kabinetts zu nehmen. Dies ist der Grund, warum die europapolitischen Koordinationsmechanismen besonders ‚ausgefeilt‘ erscheinen und einen Formalisierungsgrad erreicht haben, der dem sonstigen Alltagsgeschäft der Bundesregierung fremd ist.

Das Auswärtige Amt ist für den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten COREPER II (französisch Comité des représentants permanents) zuständig, während sich das Wirtschaftsministerium für COREPER I verantwortlich zeichnet. Was als ausgeklügeltes Verfahren erscheint, ist in der Praxis weit weniger effizient. Die Abstimmungen zwischen diesen werden teilweise überlagert von parteipolitischen Differenzen zwischen den Ressorts und Querschüssen aus den Ländern. Insgesamt erweist sich der Entscheidungsapparat als schwerfällig, sodass es nicht immer gelingt, eine deutsche Weisung für den jeweiligen Vertreter im COREPER zu formulieren. Die Alternative, der Europäisierung effizienter durch ein eigenständiges Europaministerium zu begegnen, scheitert nicht nur an dem Problem der Stellung eines solchen Querschnittsministeriums mit Kompetenzen aus fast allen Politikbereichen im Gefüge der Bundesregierung, sondern auch an dem Interesse der Koalitionspartner, ihre Ressortkompetenzen nicht durch einen parteifremden Minister einschränken zu lassen. Die Effizienzanpassung der Arbeit der Bundesregierung an die Herausforderung der Europäisierung ist nur mäßig gelungen. Es zeichnet sich allerdings ab, dass durch die Stärkung der Rolle des Kanzleramtes im Umgang mit Europäisierung

eine informelle Reduktion der Komplexität des Entscheidungsprozesses stattfindet.<sup>7</sup> Im Kanzleramt koordiniert das Referat 503 die Europapolitik der Bundesregierung. Auch das Auswärtige Amt hat eine EU-Koordinierungsgruppe (EU-K). Europapolitische Arbeitseinheiten gibt es inzwischen in allen Bundesministerien.

Für den Deutschen Bundestag stellen sich im Kontext der Europäisierung die Frage nach den Auswirkungen und Grenzen seiner Kompetenzen und die Frage nach seiner internen Organisation zur Bearbeitung der von der Europäischen Union kommenden Agenda beziehungsweise – im Falle der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips – zu deren Abwehr. Der Bundestag hat weniger zu entscheiden, da er Kompetenzen an europäische Institutionen abgegeben hat. Er setzt in den verlorenen Kompetenzfeldern Richtlinien und Verordnungen in nationale Gesetzgebung um und wirkt so als Vollzieher der Europäisierung. Im Rahmen von Richtlinien hat er dabei durchaus Gestaltungsmöglichkeiten, die er aber nicht immer besonders offensiv oder kreativ wahrnimmt. In seinem Urteil zum Europäischen Haftbefehl von 2005 erinnerte das BVerfG den Gesetzgeber an seine Verantwortung für die Gestaltung von Europäisierung in diesem Kontext:

„Der Gesetzgeber war jedenfalls verpflichtet, die Umsetzungsspielräume, die der Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten belässt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen. [...] Ein Rahmenbeschluss ist nicht unmittelbar wirksam [...], er bleibt für seine innerstaatliche Gültigkeit darauf angewiesen, dass er von den Mitgliedstaaten in das nationale Recht umgesetzt wird.“<sup>8</sup>

Wie hoch der Anteil der Gesetze ist, die durch die Europäisierung von Politikfeldern ausgelöst werden, ist umstritten. Die Rede ist davon, dass durchschnittlich 80 Prozent der deutschen Gesetzgebung inzwischen europainduziert sei. Ausgangspunkt dieses, wie die Kritiker meinen, 80-Prozent-Mythos ist eine Rede des damaligen Präsidenten der EU-Kommission, Jacques Delors, am 6. Juli 1988 vor dem Europäischen Parlament, in der er feststellte, dass in zehn Jahren 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein werden. Die deutsche Europäisierungsdiskussion hat diese Aussage auf die europäische Gesetzgebung und den Zeitpunkt ‚heute‘ verkürzt. Gelegentlich taucht auch die Annahme auf, es könnte ein Auf und Ab an Europäisierung anhand der Zahl der europainduzierten Gesetze festgestellt werden.<sup>9</sup> Der damit verbundene Denkfehler ist offensichtlich. Bereits bestehende Europäisierung verschwindet nicht, wenn in einem Jahr in dem entsprechenden Bereich keine europainduzierte Gesetzgebung festgestellt werden kann. Es zeigte sich in der intensiv geführten Debatte über das Ausmaß der Europäisierung der Gesetzgebung mindestens dreierlei: (1) Annahmen über die Reichweite der Europäisierung (soll zum Beispiel auch die Landespolitik einbezogen werden oder auch Prozesse des ‚framing‘, also der normativen Vorentscheidungen des deutschen Gesetzgebers) beeinflussen das Ergebnis. (2) Die Wahl der Datengrundlage ist bei Arbeiten der Kritiker des 80-Prozent-Mythos problematisch. (3) Auch wenn es nicht gelingen kann, ganz exakt den europäisierten Anteil der deutschen Gesetz-

7 Vgl. Andreas Rinke: Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik, in: Handelsblatt, 22.2.2010. Die Idee, dem Auswärtigen Amt die Zuständigkeit für die Europapolitik zu nehmen, scheiterte jedoch.

8 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 (*Europäischer Haftbefehl*), 2 BvR 2236/04, Rn. 80.

9 Vgl. Annette Elisabeth Töller: Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note, in: Journal of Common Market Studies 2/2010, S. 417-444, hier S. 439.



gebung zu bestimmen, ist von einer quantitativen Dominanz der europäisierten Gesetzgebung im Deutschen Bundestag auszugehen.<sup>10</sup>

Die Europäisierung nationaler Gesetzgebung sagt noch nichts über die Effizienz der Umsetzung von europäischen Vorgaben aus, auch wenn die Europäische Union einen möglichen ‚misfit‘ nationalstaatlicher Verwaltungspraxis in Rechnung stellt und deshalb Regeln definiert, die die Grenzen nationalstaatlicher Kreativität bei der Umsetzung von europäischen Regeln bestimmen sollen, und Ex ante- sowie Ex post-Kontrollen durchführt.<sup>11</sup> Die Compliance-Forschung hat versucht, Erklärungen für zögerliches Umsetzen von Europäisierungsimpulsen zu finden.<sup>12</sup> Deutschland lag hinsichtlich der Umsetzung von europäischer Gesetzgebung im Mittelfeld der EU-12-Staaten. Insgesamt zeichnet sich eine zunehmende Regeltreue der Mitgliedstaaten ab. Während Mitte der 1990er Jahre noch 27 Prozent (1997) der Richtlinien in einem oder mehreren Mitgliedstaaten nicht umgesetzt waren, ist dieser Anteil 2009 auf 5 Prozent gesunken.<sup>13</sup> Eine Studie zu sechs Richtlinien in der ‚EU-15‘ auf dem Feld der Sozialpolitik sieht Deutschland nicht mit einer starken Compliance-Kultur ausgestattet.<sup>14</sup> Europäisierungsschritte in der deutschen Politik haben in erster Linie etwas mit nationalen Präferenzen und den damit verbundenen politischen Interessen zu tun. Entsprechend unterschiedlich sind die Umsetzungsfortschritte bei einzelnen Aspekten der Sozialpolitik. Diese Befunde werden durch die Studie von Markus Haverland und Marleen Romeijn bestätigt.<sup>15</sup> Nach ihren Daten werden nur 42,7 Prozent der Richtlinien im Bereich Sozialpolitik der Europäischen Union rechtzeitig umgesetzt. In Deutschland sind es 41,3 Prozent. Bei 39,7 Prozent der Richtlinien entsteht in Deutschland eine geringe Verzögerung, bei 10,9 Prozent aufgrund der groben Missachtung des vorgegebenen Zeitrahmens eine problematische Situation. Die nationalen Präferenzen werden im deutschen Fall dadurch deutlich, dass über die Hälfte der sozialpolitischen Richtlinien, die sich mit Fragen der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz befassen, rechtzeitig umgesetzt werden, während dies bei anderen Aspekten der Sozialpolitik wie Arbeitszeitregelungen, Gleichberechtigung am Arbeitsplatz, Rechte der Angestellten oder ausländische Beschäftigte nur zu weniger als 20 Prozent der Fall ist. Die Befunde auf einem Politikfeld (Sozialpolitik) sollten jedoch nicht verallgemeinert werden, denn es konnte auch gezeigt werden, dass die Geschwindigkeit und die zeitgerechte Umsetzung von europäischer Gesetzgebung je nach Politikfeld stark variieren. Das Profil Deutschlands zeigt über Politikfelder hinweg, dass eine rasche Umsetzung europäischer Gesetzgebung am ehesten

10 Vgl. unter anderem Thomas König/Lars Mäder: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 3/2008, S. 438-463; Annette Elisabeth Töller: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2008, S. 3-17. Der Beitrag folgt hier den überzeugenden Argumenten von Sven Hölscheid/Tilman Hoppe: Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2010, S. 543-551.

11 Vgl. Fabio Franchino: Delegation and Constraints in the National Execution of the EC Policies: A Longitudinal and Qualitative Analysis, in: West European Politics 4/2001, S. 169-192.

12 Vgl. Bernard Steunenberg/Mark Rhinhard: The transposition of European law in EU member states: between process and politics, in: European Political Science Review 3/2010, S. 495-520.

13 Vgl. David Howarth/Tal Sadeh: The ever incomplete single market: differentiation and the evolving frontier of integration, in: Journal of European Public Policy 7/2010, S. 922-935, hier S. 924.

14 Vgl. Gerda Falkner/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge 2005.

15 Vgl. Markus Haverland/Marleen Romeijn: Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit, in: Public Administration 3/2007, S. 757-778.

in der Sozialpolitik<sup>16</sup> und noch viel umfassender bei der Regelung von Finanzdienstleistungen<sup>17</sup> zu erwarten ist. Im Rahmen des Ausschusswesens (Komitologie), mit dem der Ministerrat die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission kontrolliert und beeinflusst, sind auch deutsche Beamte aus den Ministerien von Bund und Ländern tätig. Sie sind an der politischen Feinjustierung der Europäisierung in der Implementationsphase europäischer Gesetzgebung beteiligt.

Hinsichtlich seiner internen Organisation hat der Deutsche Bundestag strukturalternativ auf die Europäisierung der Gesetzgebung reagieren können. Das gleiche gilt für den Bundesrat. Die passende Struktur ist die Ausschussebene, was allerdings wenig darüber aussagt, ob diese Struktur effizient genug ist, um Bundestag und Bundesrat eine optimale Nutzung ihrer Potenziale bei der Beratung der europäisierten Gesetzgebung zu sichern. Das Grundgesetz hat mit dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundestag<sup>18</sup> und der Europakammer im Bundesrat<sup>19</sup> Gremien geschaffen, die flexibel für ihre jeweiligen Institutionen sprechen sollen. Sie genießen das Sonderrecht, für das Plenum ihrer Institutionen entscheiden zu können. In der Verfassungspraxis haben sich diese Querschnittsausschüsse aber nicht gegen die an Politikfeldern orientierten Ausschüsse und Entscheidungsprozesse durchsetzen können und sich auch als nicht ausreichend schnell in ihren Entscheidungen erwiesen, um mit dem Tempo der Brüsseler Gesetzgebung mithalten zu können. Im Bundesrat entstand die Sondersituation, dass die Europakammer weitgehend als Entscheidungsorgan vernachlässigt wurde. Der Bundesrat arbeitet bei Angelegenheiten der Europäischen Union vor allem mit seinem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union.<sup>20</sup>

Auf europäischer Ebene spielen Bundestag und Bundesrat als Institutionen eine Nebenrolle. Die Tatsache, dass der Bundestag seit 2007 ein Verbindungsbüro in Brüssel betreibt, ist ein Signal für dessen eigenständige Rolle bei der Beschaffung von relevanten Informationen im Kontext der Informationsflut, die aus Brüssel kommt. Dennoch ändert dies nichts daran, dass die Europäisierung das politische Gewicht des Bundestages verringert hat. Seit dem Vertrag von Lissabon können Bundestag und Bundesrat mit Hilfe der Subsidiaritätskontrolle dem Kompetenzverlust durch in den europäischen Verträgen nicht implizierte Europäisierung entgegenwirken. Als Folge des Urteils des BVerfG zum Vertrag von Lissabon kann der Deutsche Bundestag im Rahmen der Integrationsverantwortung auch Einfluss auf Veränderungen der Zuständigkeitsregeln der Europäischen Union sowie ihrer Entscheidungsverfahren nehmen.<sup>21</sup> Ob damit tatsächlich eine ‚Reparlamentarisierung‘ der deutschen Politik entgegen dem Trend der nationalen ‚Entparlamentarisierung‘ als Folge von Europäisierung eingeleitet wurde, ist höchst umstritten.<sup>22</sup> Für den Bundesrat war rasch klar, dass er keinen europäischen ‚Stellvertreter‘ finden würde, der mit Mitwirkungsrechten ausgestattet ist, die seinen innerstaatlichen Mitwirkungsrechten entsprechen. Der mit

16 Vgl. Markus Haverland/Bernard Steunenberg/Frans van Waarden: Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2011, S. 265-291.

17 Vgl. Emiliano Grossman/Patrick Leblond: European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward?, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2011, S. 413-435, hier S. 417.

18 Art. 45 GG.

19 Art. 52 GG.

20 Vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Wiesbaden 2012, S. 96.

21 Siehe Bundesverfassungsgericht: Lissabon-Urteil, 2009.

22 Zur Diskussion vgl. unter anderem: Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden 2013.



dem Vertrag von Maastricht beschlossene Ausschuss der Regionen, in dem die deutschen Länder Sitz und Stimme haben, ist kein Entscheidungsorgan. Er wirkt bestenfalls beratend bei der europäischen Gesetzgebung mit. Auch der Bundesrat musste also einen Kompetenzverlust durch Europäisierung ohne europäische Kompensation akzeptieren. Für die Länder brachte die Föderalismusreform 2006 zudem den Einstieg in die nationale Haftungsgemeinschaft und eventuelle Strafzahlungen bei mangelhafter ‚compliance‘ Deutschlands hinsichtlich der Umsetzung von europäischer Gesetzgebung<sup>23</sup> und hinsichtlich der Beachtung der jährlichen Defizitgrenzen im Rahmen der Konvergenzkriterien.<sup>24</sup>

Europäisierung bedeutet auf allen Ebenen des föderalen deutschen Regierungssystems eine Herausforderung der Parlamente. Sie befinden sich in einer Defensivsituation. Die Parteiendemokratie hat den klassischen Dualismus von Parlament und Regierung schon im 19. Jahrhundert beseitigt. Im Europäisierungsprozess entsteht der neue Dualismus von nationalen Regierungsvertretern und Brüsseler Institutionen. Die Bürgerinnen und Bürger sehen sich mit einem wenig transparenten Mehrebenenverflechtungssystem konfrontiert, das ihnen kaum mehr erlaubt, den Ort für politische Entscheidungen zu erkennen, unter anderem da diese nicht mehr nur einen Ort haben. Diese Intransparenz aufzuheben, könnte, so wurde mehrfach in die politische Debatte eingeworfen, eine neue prioritäre Aufgabe der Parlamente in einem europäisierten Regierungssystem sein. Statt vergeblich hinter Informationen und Entscheidungen auf europäischer Ebene herzulaufen, sollten Parlamente viel stärker der Ort werden, wo die Konsequenzen der Europäisierung im Konkreten, also bezogen auf einzelne politische Entscheidungen im Diskurs, deutlich gemacht werden. Dies wäre sicherlich ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Funktionierens von Politik heute. Aber für Parlamentarier ist das eine unattraktive Aufgabe. Ihr Thema wäre dann die eigene eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit und damit verbunden das Fehlen der Möglichkeit wählerwirksamer Handlungsmöglichkeiten. Da erscheint es bequemer und politisch ertragreicher, die zunehmende Europäisierung parlamentarischer Entscheidungen zu ignorieren und im (kleiner werdenden) nationalen Entscheidungsterrain traditionelle Klientelpolitik zur Förderung der eigenen Wiederwahl zu betreiben.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Kompetenz, über die Vereinbarkeit einer nationalen gesetzlichen Regelung mit einer gemeinschaftlichen zu entscheiden. Mit anderen Worten: Seine Urteile können Grenzen ziehen für den Handlungsspielraum, der im nationalen Rahmen beim erreichten Grad der Europäisierung bleibt. Dies bedeutet, dass die Zuständigkeit für nationale Normenkontrollen in europäisierten Politikfeldern auf das supranationale Gericht überführt wurde. Deutsche Gerichte können zwar nationale Normen wegen ‚Gemeinschaftsrechtswidrigkeit‘ verwerfen, nicht aber supranationale Normen unter Berufung auf ihre Unvereinbarkeit mit deutschem Recht außer Kraft setzen. Der Transfer von Zuständigkeiten im Bereich der Rechtsprechung ist rechtsdogmatisch bislang noch nicht vollständig bewältigt, zumindest wenn es um Fragen des Verhältnisses vom Gerichtshof der Europäischen Union und BVerfG geht.

Den im Vertragswerk angelegten Vorrang europäischen Rechts und europäischer Rechtsprechung hat das BVerfG lange nicht erkannt. Exemplarisch für die Problemlage sei hier das sogenannte Maastricht-Urteil genannt. Verhandelt wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht. Die Beschwerde stützte sich im Wesentlichen auf das Argument, dass die aus Art. 38 GG resultierenden Rechte des Be-

23 Art. 104a Abs. 6 GG.

24 Art. 109 Abs. 5 GG.

schwerdeführers auf demokratisch legitimierte Vertretung im Deutschen Bundestag sowie sein Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt nach Art. 20 GG verletzt worden seien. Dies sei dadurch geschehen, dass der Europäischen Union neue, wesentliche Aufgaben übertragen worden seien. Insbesondere gelte dies für die Einführung der einheitlichen europäischen Währung, da sich Deutschland mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) diesbezüglich einem nicht mehr korrigierbaren Automatismus unterworfen habe. Mit anderen Worten: Der Bundestag sei durch den Vertrag von Maastricht in einem Umfang ‚entmachtet‘ worden, welcher vom Grundgesetz nicht mehr gedeckt sei. Das Zustimmungsgesetz zum EUV und damit Teile des Vertrags selbst seien also verfassungswidrig.

Das BVerfG ging in seinem Urteil davon aus, dass der Bundestag auch im europäischen Integrationsprozess „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ behalten müsse.<sup>25</sup> Für sich selbst zog das Gericht daraus folgende Konsequenz: „Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.“<sup>26</sup> Dies ist eine höchst bemerkenswerte Aussage, da das Gericht bekanntlich nur auf Antrag tätig werden kann. Wenn es also davon sprach, dass es die europäischen Rechtsakte prüfe, konnte dies nur als eine Einladung zu weiteren Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen verstanden werden. Obwohl das Gericht ausführte, dass es seine EU-bezogene Jurisdiktion in einem ‚Kooperationsverhältnis‘ mit dem Gerichtshof der Europäischen Union auszuüben gedenke, versuchte es, sich für Deutschland als quasi ‚Europäischer Gerichtshof höchster Instanz‘ zu etablieren.

Es scheint indes, als hätte das BVerfG mittlerweile die seiner Rechtsprechung innewohnenden Gefahren erkannt. Es ist darauf bedacht, das Kooperationsverhältnis mit dem Gerichtshof der Europäischen Union einvernehmlich auszubauen. Erstmals wandte sich das BVerfG 2014 an den Gerichtshof der Europäischen Union mit der Bitte um eine Vorabentscheidung in der Streitfrage, ob der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank (EZB) von 2012, Outright Monetary Transactions (OMT) zu ermöglichen, rechtswidrig war.<sup>27</sup> Allerdings vermag auch die explizite Anerkennung der Europäisierung der juristischen Letztentscheidung bei der europäischen Gesetzgebung nicht das Dilemma von möglichen Kompetenzüberschneidungen zu beseitigen. Für das BVerfG bleibt das Grundgesetz der Bezugspunkt, der sich aus seiner Sicht nicht umstandslos ‚europäisieren‘ lässt. In seinem Lissabon-Urteil von 2009 hat es deshalb in den Leitsätzen des Urteils betont:

„Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips [...] in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten [...]. Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes [...] gewahrt ist [...]. Die Ausübung dieser verfassungsrechtlich radizierten Prüfungskompetenz folgt dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, und sie widerspricht deshalb auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.“<sup>28</sup>

25 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (*Maastricht-Urteil*), 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.

26 Ebenda.

27 Siehe Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014 (*OMT-Beschluss*), 2 BvR 2728/13.

28 Bundesverfassungsgericht: Lissabon-Urteil, 2009.

## Die Europäisierung der Verbände und Parteien

Deutschlands Verbände orientieren sich in ihrer Organisation, ihrer Schwerpunktsetzung und ihrer Präsenz in Brüssel an den Folgen des Europäisierungsprozesses für politische Entscheidungen. Die Europäisierung der Verbände<sup>29</sup> war die logische Konsequenz des Bemühens um eine effiziente Wahrnehmung ihrer Interessen. Auch wenn das Entscheidungssystem der Europäischen Union von seiner vertragsmäßigen Konstruktion her auf eine intensive Zusammenarbeit vor allem der Europäischen Kommission mit den europäischen Verbandsföderationen hin angelegt ist, gehört auch die eigene unmittelbare Repräsentation der deutschen Verbände auf europäischer Ebene von jeher zu ihrer Strategie. Organe der Europäischen Union suchen von sich aus häufig den Kontakt nicht nur mit den Euroverbänden, sondern auch mit nationalen Organisationen.

Hinzu kommt die Möglichkeit des Entstehens europäischer Verbände durch eine europäische Initiative zur Verbandsgründung. Damit ist gemeint, dass die Kommission immer wieder ‚Geburtshilfe‘ für Euroverbände leistete. Sie wurde dann aktiv, wenn ihr die in bestimmten Sektoren bestehende Verbandsstruktur aus aktuellen Anlässen unzureichend schien. So wurde angesichts der europäischen Stahlkrise während der ersten Hälfte der 1970er Jahre deutlich, dass die vorhandenen Überkapazitäten bei der Stahlproduktion abgebaut werden mussten. Die Kommission wollte hierfür die Vereinbarung von Produktionsquoten und Preisabsprachen ermöglichen, sah sich aber aufgrund der unübersichtlichen Interessenlagen nicht in der Lage, einen Partner für ein entsprechendes Programm zu finden. Deshalb rief der für industrielle Angelegenheiten zuständige Kommissar Étienne Davignon die europäischen Stahlproduzenten auf, einen Dachverband zu bilden (European Confederation of Iron and Steel Industries). Aus demselben Zeitraum datiert der Versuch, die Interessenlandschaft im Bereich Ökologie, in welchem eine Vielzahl von Umweltschutzgruppen um Einfluss konkurrierte, neu zu strukturieren. Die Gründung des European Environmental Bureau im Jahr 1976, dem heute nach eigenen Angaben über 140 Nichtregierungsorganisationen aus allen Mitgliedsländern angehören, ging ebenfalls auf die Initiative der Kommission zurück.

Während es an Evidenz zur Europäisierung der Verbände nicht mangelt, war die Relevanz der Europäisierung nationaler Parteien und Parteiensysteme lange umstritten.<sup>30</sup> Die These stand im Raum, dass von einer Europäisierung nationaler Parteien, ja selbst von ‚europäischen Parteien‘ im eigentlichen Sinne (zum Beispiel individuelle Mitgliedschaft, Präsenz in der europäischen Öffentlichkeit, Rekrutierung des politischen Personals für europäische Institutionen) nicht gesprochen werden könne. Zwar war die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 Anlass zur Gründung europäischer Parteienbünde aus weiterhin national autonomen Parteien. Zu einer Verankerung dieser Parteienbünde bei Europawahlen als ‚Heimat‘ von Kandidaturen kam es nicht; nicht einmal die Themen der Europawahlen waren europäische. Eine Aufwertung europäischer Parteiorganisationen im Vertrag von Maastricht geht auf eine gemeinsame Initiative der Vorsitzenden der europäischen Parteienbünde zurück, die auf eine ausdrückliche Anerkennung der Rolle europäischer Parteien im europäischen Integrations- und Demokratisierungsprozess abzielte. Ihren Niederschlag fand sie in Art. 10 Abs. 4 EUV. Er lautet: „Politische Parteien

29 Vgl. Thomas von Winter: Die Europapolitik der deutschen Interessenverbände, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch, 2016, S. 187-200.

30 Vgl. Oskar Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, in: Böttger/Jopp (Hrsg.): Handbuch, 2016, S. 171-186.

auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“ Damit wurde vor allem die europäische Parteienfinanzierung ermöglicht. Die Verabschiedung des Parteienstatuts der Europäischen Union im Jahre 2004 regelt diese.

Die Forschung hat Europäisierungseffekte auf folgenden Feldern untersucht: hinsichtlich eines möglichen programmatischen Wandels und der Veränderung der Organisationsstruktur nationaler Parteien, hinsichtlich des nationalen Parteienwettbewerbs, hinsichtlich innerparteilicher Spannungen wegen der Doppelrolle der Regierungen als Triebkräfte von Europäisierung einerseits und ihrer Verbundenheit mit einer parteipolitischen Basis, die nicht in Kategorien der Europäisierung denkt, andererseits sowie hinsichtlich des Verhältnisses von europäischen Parteienbünden und nationalen Parteien.<sup>31</sup> In Deutschland hat sich mit der Europäisierung der Politik die Organisationsstruktur der Parteien nur unwesentlich verändert. Im Parteienwettbewerb schienen europakritische Parteien zunächst wenig Erfolg zu haben. Der von Gegnern des Vertrags von Maastricht gegründete Bund Freier Bürger (BFB) erwies sich als kurzlebig (1994 bis 2000) und war bei Wahlen erfolglos. Erst die 2013 gegründete Alternative für Deutschland (AfD), die sich gegen die Eurorettungspolitik wandte, hatte Einfluss auf den Parteienwettbewerb in Deutschland durch Erfolge bei der Europawahl 2014 und bei Landtagswahlen. Seit 2015 teilt die Allianz für Fortschritt und Aufbruch (ALFA), die sich von der AfD trennte, deren europakritische Sicht. Innerparteiliche Spannungen in den etablierten Parteien entwickelten sich seit 2010 mit Beginn der Griechenland-Hilfe.<sup>32</sup>

Erstmals gewann ein Thema der europäischen Politik breite nationale Aufmerksamkeit. Deutsche Verantwortung im europäisierten Rahmen des Euro-Raumes musste durch die Parteien innenpolitisch vermittelt werden. Dadurch entstand in Ansätzen eine europäisierte Öffentlichkeit bei der Wahrnehmung von Politik. In diese Richtung zielte auch die Idee, bei der Europawahl 2014 mit quasi europäisierten Parteien anzutreten. Ansatzpunkt war folgende Bestimmung des Vertrags von Lissabon:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament.“<sup>33</sup>

Mit der Benennung von Spitzenkandidaten sollte das Europawahlergebnis hinsichtlich der Person des Kommissionspräsidenten für den Europäischen Rat verbindlich gemacht werden; was auch gelang. Dennoch wäre es übertrieben, die Europawahl als Beleg für einen europäisierten Parteienwettbewerb oder eine enge Verzahnung der nationalen und europäischen Parteien anzuführen. Nur 8 Prozent der Befragten in der Europäischen Union identifizierten beispielsweise ohne Hilfe den Namen Jean-Claude Juncker, den Spitzenkandidaten der Europäischen Volkspartei (EVP); mit Hilfe waren es 26 Prozent.<sup>34</sup>

31 Vgl. unter anderem Robert Ladrech: Europeanization and political parties, in: *Living Reviews in European Governance* 1/2009, abrufbar unter: <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-1> (letzter Zugriff: 17.11.2015); Thomas Poguntke/Nicholas Aylott/Robert Ladrech/Kurt Richard Luther: The Europeanisation of national party organisations: A conceptual analysis, in: *European Journal of Political Research* 6/2007, S. 747-771.

32 Vgl. Roland Sturm: Doch nicht „alternativlos“? Die EU-Krisenpolitik im Parteienwettbewerb, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden 2014, S. 511-530.

33 Art. 17 Abs. 7 EUV.

34 Vgl. Sara B. Hobolt: A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections, in: *Journal of European Public Policy* 10/2014, S. 1528-1540.

Die Europäisierung der Politikfelder

Europäisierung ist bisher am wirkungsvollsten und unmittelbar für alle Bürgerinnen und Bürger auf den Feldern der Politik erfahrbar. Die Europäisierung der Währung, der Euro in der Geldbörse, ist ebenso Gewohnheit wie die Grenzüberschreitung ohne Ausweis. Wird die Europäische Union von ihrer Rolle bei der Aufgabenerfüllung her definiert, so ist sie politikfeldübergreifend omnipräsent. Immer mehr übernimmt sie auch die Rolle desjenigen, der bei politischen Reformprojekten Initiativen ergreift (zum Beispiel Entschädigung für Bahnreisende bei Zugverspätungen, Garantiefristen für elektrische Geräte, Roaming-Gebühren für Handys), Kontroversen anstößt und neue Probleme benennt. Anders formuliert befindet sich das politische System der Bundesrepublik Deutschland inmitten eines stetigen Europäisierungsprozesses, der auf vielen Politikfeldern in kleinen Schritten verläuft, aber damit gerade in hohem Maße alltagswirklich wird.

Tabelle 3 zeigt exemplarisch unterschiedliche Grade der Europäisierung von Politikfeldern und der Kompatibilität nationaler und europäischer Politik (‚fit‘ beziehungsweise ‚misfit‘). Europäisierung ist nicht automatisch mit einer Zunahme des Staatseinflusses auf bestimmten Politikfeldern gleichzusetzen. Europäisierte Entscheidungsregeln können sich ebenso auf den Abbau staatlicher Interventionsregeln wie auf neue Regelfindung beziehen. Beispielsweise ist der Rückzug des Staates aus vielen Bereichen der Daseinsvorsorge, von der Telekommunikation über die Energieversorgung bis hin zur Luftfahrt, eng mit europäischen Initiativen verbunden. Ob der ‚Brüsseler‘ Einfluss nun zu mehr oder zu weniger staatlicher Präsenz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führt – was alle Politikfelder gemeinsam haben ist, dass hier immer mehr die EU-Institutionen der Ort der Letztentscheidung wurden.

Tabelle 3: Die Europäisierung der Politikfelder

Politikfeld	Europäisierung auf einer Skala von 1 (nationale Autonomie) bis 10 (europäischer Staat)	‚fit‘/‚misfit‘
Wettbewerbspolitik	9	vom ‚fit‘ zum ‚misfit‘
Währungspolitik	9	‚fit‘ mit Tendenz zum ‚misfit‘
Agrarpolitik	9	teilweise ‚misfit‘
Verkehrspolitik	3	‚misfit‘
Umweltpolitik	8	vom ‚fit‘ zum ‚misfit‘
Regionalpolitik	8	‚misfit‘
Justiz- und Innenpolitik	7	‚misfit‘

Quelle: Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2012, S. 351.

Zu den fast vollständig europäisierten Politikfeldern gehören zwei mit langer Tradition europäischer Zuständigkeit. Schon die Römischen Verträge von 1957 machten die Agrar- und die Wettbewerbspolitik zu Feldern europäisierten Entscheidens. Das heißt nicht, dass hier in der Zwischenzeit keine Veränderungen stattfanden – im Gegenteil. Aber alle Veränderungen haben nicht zu einer Renationalisierung der Entscheidungsprozesse geführt, sondern gingen von europäischen Überlegungen aus. In der Agrarpolitik haben die Reformen

von 1992 (MacSharry-Reformen), 2003 (Fischler-Reformen), 2008 und nachfolgende (Health Check) und 2014 zu einer stetigen Annäherung der Preisbildung in der Landwirtschaft an die Weltmarktpreise geführt und das Gewicht von Direktzahlungen an die Landwirte statt der Preisunterstützung für landwirtschaftliche Produkte durch die Europäische Union gestärkt. Die Europäische Union hat Mechanismen eingeführt, um weitere Ziele wie die Landschaftspflege, den Naturschutz und die ökologische Landwirtschaft zu unterstützen. Je detaillierter solche Bestimmungen werden, desto größer wird die Gefahr des ‚misfit‘ mit nationalen Interessen und Prioritäten. Die deutsche Position ist nicht konfliktfrei, beispielsweise was die Höhe der Rückflüsse aus der ‚Brüsseler‘ Kasse betrifft oder im Hinblick auf die Kriterien für Direktzahlungen, wobei die Bundesregierung sich sowohl für bäuerliche Familienbetriebe einsetzen muss als auch für großflächige Landwirtschaft in Ostdeutschland, den Nachfolgebetrieben der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR).

Die europäische Wettbewerbspolitik steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Herausbildung eines europäischen Binnenmarkts als Politik zum Schutz des Marktes vor Einschränkungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Die Kontrolle der Einhaltung der Wettbewerbsregeln obliegt der Europäischen Kommission. Sie ist die europäische Kartellbehörde. Den Möglichkeiten national eigenständigen Entscheidens sind enge Grenzen gezogen. Auch in Deutschland gilt das europäische Wettbewerbsrecht. Das deutsche Wettbewerbsrecht wurde durch Novellierungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in seinen Inhalten immer stärker europäisiert. Im Bereich der Kartellkontrolle wendet das deutsche Kartellamt unmittelbar europäisches Recht an. Bei der Zusammenschlusskontrolle fallen alle Unternehmensfusionen von erheblichem Gewicht in die Kompetenz der Kommission. Nur Fälle von geringerem Gewicht und solche, bei denen mehr als zwei Drittel des gemeinschaftlichen Umsatzes in einem Land erbracht werden, können vom Bundeskartellamt bearbeitet werden. Die deutsche Wettbewerbspolitik hat sich nicht nur organisatorisch, sondern auch in ihrer Ausrichtung den europäischen Vorgaben angepasst und bemüht, Misfit-Probleme zu beseitigen.

Die Erweiterung der Instrumente der Wettbewerbskontrolle wie die Kronzeugenregelung bei Marktabreden, der Ausbau des Einsatzes ökonomischer Modelle zur Feststellung von schädlichen Wirkungen des Verhaltens von Marktteilnehmern für den Wettbewerb, die Segmentierung beziehungsweise der stärkere Einzelfallbezug der Beurteilung wettbewerbswidrigen Verhaltens oder das Setzen auf Privatklagen zur Feststellung und Verfolgung von Wettbewerbsverstößen prägen im Zuge ihrer Europäisierung immer stärker die deutsche Wettbewerbspolitik.<sup>35</sup> Dass der europäische Binnenmarkt einer europäisierten Wettbewerbspolitik bedarf, ist unumstritten. Aus deutscher Sicht war die auf europäischer Ebene durchgesetzte neue Wettbewerbsphilosophie problematisch. Sie ersetzte den ursprünglich in der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission unter deutschem Einfluss vorherrschenden Ordoliberalismus durch den ‚more economic approach‘, also die Orientierung der Wettbewerbspolitik an Wettbewerbswirkungen, vor allem der Konsumentenwohlfaht. Tabelle 4 skizziert vereinfachend die Grundlagen der deutschen Wettbewerbspolitik und stellt sie einem ebenfalls vereinfachten Europäisierungsmodell gegenüber. Das Europäisierungsmodell zeigt die Richtung, die die deutsche Wettbewerbspolitik nimmt.

35 Vgl. Angela Wigger/Andreas Nölke: Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: the Case of Antitrust Enforcement, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2007, S. 487-513.



Tabelle 4: Deutsche Wettbewerbspolitik und das Europäisierungsmodell

Grundlagen der deutschen Wettbewerbspolitik	Spezifika des Europäisierungsmodells
Orientierung an langfristiger Effizienz/Strukturentscheidungen	Orientierung an kurzfristiger Effizienz/Einzelfallentscheidungen
Kontrolle durch staatliche Institutionen (und Gerichte)	Größere Rolle privater Regeldurchsetzung/Privatklagen
Ex ante-Prüfung der Gefährdung des Wettbewerbs	Ex post-Prüfung
Per se-Regel/Maßstab Marktstrukturen	„rule of reason“/Maßstab Konsumentenwohl-fahrt
Dominanz des juristischen und politischen Diskurses	Dominanz des ökonomischen Diskurses
Traditionelle Ermittlungsverfahren	Kronzeugenregelung

Quelle: Sturm/Pehle: *Das neue deutsche Regierungssystem*, 2012, S. 212.

Europäisiert ist seit der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung auch die Währungspolitik. Die Europäisierung der Bundesbank machte diese zu einem Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Ihr Präsident ist Mitglied im Zentralbankrat der EZB. Die Bundesbank selbst hat neben Verwaltungsfunktionen nur noch bei der Bankenaufsicht gestalterische Aufgaben, die sie in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen wahrnimmt. Als Folge des Bedeutungsverlusts der europäisierten Bundesbank wurde diese organisatorisch umgebaut und ihr Personalbestand wie ihre Vorstandschaft wurden verkleinert. Für Deutschland war mit der Europäisierung seiner Währung das Versprechen verbunden, die europäische Währung so stabil wie die Deutsche Mark (DM) zu machen. Die Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der dies garantieren sollte, vor allem aber die Nichtbeachtung der Defizitgrenzen, die dieser zieht, sowie die wirtschaftspolitische Rolle, die die EZB inzwischen spielt, haben auf deutscher Seite Kritik an der europäischen Währungspolitik provoziert. Die Europäisierung der Währungspolitik schien in besonderer Weise dem Modell des ‚fit‘ deutscher und europäischer Institutionen zu entsprechen, da die EZB nach dem Modell der Deutschen Bundesbank mit gleichem Amtssitz (Frankfurt am Main) konzipiert wurde. Das heute bestehende Misfit-Problem ist in erster Linie Konsequenz der Politisierung der Währungspolitik der Europäischen Union.

Weitgehend europäisch geregelt werden auch die Regional- und Strukturpolitik sowie die Umweltpolitik. Erstere stellt eine wettbewerbspolitische Ausnahme dar, da die Regionalpolitik Beihilfen erlaubt, die sonst wegen ihrer Verzerrungswirkungen auf dem Binnenmarkt verboten sind. Jegliche Beihilfen werden von der Kommission kontrolliert. Die Kommission entwickelt in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Regierungen struktur- und regionalpolitische Initiativen. Deutsche Regionalpolitik, beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,<sup>36</sup> bedarf der Genehmigung der Kommission. Die deutsche Umweltpolitik hat durch ihre Europäisierung einen Wandel ihrer Ausrichtung durchgemacht. Es geht nicht mehr um Emis-

36 Art. 91a GG.

sionsvermeidung (das ursprüngliche deutsche Modell), sondern um das Erreichen von Umweltqualitätszielen, wobei die Kommission weniger im Detail Mittel und Wege vorschreibt, sondern die Zielerreichung überprüft.

Wenig Europäisierung findet sich in den Bereichen Verkehrspolitik oder auch Sozialpolitik. Hier mangelt es der europäischen Ebene zum Teil an Kompetenzen. Zum Teil greift die Europäisierung auf ein anderes Instrument zurück, das vielmehr Freiwilligkeit und Gestaltungsmöglichkeiten auf Seiten der Mitgliedstaaten erlaubt: die offene Methode der Koordinierung. Hier wird weitgehend intergouvernemental lediglich ein Zielhorizont abgesteckt, den die Mitgliedstaaten mit eigenen Strategien zu erreichen suchen. Auf dem Weg zur stärkeren Europäisierung befindet sich die Justiz- und Innenpolitik. Hier handelt es sich um ein Feld von zentraler Bedeutung für die nationale Souveränität, was das Finden europäischer Lösungen erschwert, wie das Beispiel der Asylpolitik zeigt.<sup>37</sup>

## Fazit

Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems hat dieses grundlegend verändert – am stärksten in den Politikfeldern. Die von der Europäischen Union für die nationale Politik gesetzten Parameter sind selbstverständlich auch im Kontext der internationalen Politik zu sehen. In der Wirtschaftspolitik beispielsweise muss sich die Europäische Union strategisch zu Herausforderungen durch die Globalisierung verhalten, sei es in Fragen der Bankenaufsicht (Basler Abkommen) oder in Fragen des Freihandels durch Abkommen mit den USA und Kanada. Die Europäische Union kann für die Mitgliedstaaten als Beschleuniger der Marktintegration, aber auch als Wahrer sozialer Errungenschaften wirken. Regieren in einem europäisierten Regierungssystem ist in seinem Kern immer referentiell. Gleich welcher europäischen Gesetzgebung Deutschland folgt, gilt es einen europäischen Rahmen zu beachten, der in unterschiedlicher Konkretion auszufüllen ist.

Um dies effizient tun zu können, haben sich die Institutionen des Landes und teilweise auch der Willensbildungsprozess mit unterschiedlicher Intensität den neuen Bedingungen angepasst. Gerade im nationalen Parteienwettbewerb ist der Bezug zur Europäisierung der deutschen Politik noch unterentwickelt. Dies führt auch angesichts des Fehlens einer funktionierenden europäischen Öffentlichkeit zu politischen Verwerfungen und teilweise auch zu Europaskepsis bei den Bürgerinnen und Bürgern, die sich an Regeln halten sollen, von denen im nationalen Diskurs wenig oder gar nichts zu hören war, als sie zur Entscheidung anstanden.

Nationale Parlamente verändern ihre Rolle als Gesetzgeber durch den Prozess der Europäisierung. Sie setzen in wachsendem Maße europäische Gesetzgebung in nationale um, meist aber ohne die Kommunikationsleistung, die bezüglich des Gesetzesinhaltes notwendig wäre. Länder und Kommunen sehen sich mit Europäisierungsfolgen in vielen Politikfeldern konfrontiert, ohne sich dessen immer bewusst zu sein. Das BVerfG hat für seine Nachordnung durch den Europäisierungsprozess den Begriff der Kooperation gefunden, der sein Verhältnis zum Gerichtshof der Europäischen Union bestimmen soll. Es hat betont, dass, solange das Grundgesetz gilt, Europäisierung nicht so weit gehen kann, dass im Kern nationale Entscheidungsspielräume verschwinden.

Gibt es also Grenzen der Europäisierung? Diese Grenzen zieht nicht der Europäisierungsprozess, sondern der Integrationsprozess. Was einvernehmlich Kompetenz der

37 Vgl. Dimitar Toshkov/Laura de Haan: The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognition rates, in: *Journal of European Public Policy* 5/2013, S. 661–683.

Europäischen Union wurde, wirkt in die Mitgliedstaaten hinein. Aber es ist ein großer Unterschied, ob wir vom heutigen Stand der Integration ausgehen oder beispielsweise von verwirklichten Vereinigten Staaten von Europa.