

Speyerer Vorträge
Heft 81

DEUTSCHE HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Delegation und politische Kontrolle –
oder wer kontrolliert die Kontrolleure?

THOMAS KÖNIG

Antrittsvorlesung im Wintersemester 2004/2005
Speyer, 14. Dezember 2004

L

Thomas König

Delegation und politische Kontrolle –
oder wer kontrolliert die Kontrolleure?

Die Konzeption einer Antrittsvorlesung – von der Auswahl des Themas über die Formulierung des Textes bis hin zur Präsentation der Aussagen – dürfte zu einer der schwierigsten, wenn nicht sogar unlösbaren Aufgaben eines Hochschullehrers gehören. Wenn man sich nur kurz der Lage bewusst wird, wie unterschiedlich die Interessen und Erwartungen der Zuhörer einer Antrittsvorlesung verteilt sind und jene Erwartungen zu befriedigen versuchte, würde man wohl zwangsläufig scheitern. Davon scheint offensichtlich auch die Hochschule auszugehen, denn im Anschluss werden Ihnen Wein und Brezel serviert, und da ich Ihnen in den kommenden Minuten keine leichte Kost verabreichen werde, möchte ich selbst Sie ganz persönlich für Ihre Aufmerksamkeit mit einem Glas Sekt entschädigen.

Man kann eine Antrittsvorlesung – wohlgerneht eine Vorlesung und kein Vortrag – auch sehr positiv und als eine der wenigen Gelegenheiten im Leben eines Hochschullehrers sehen, bei denen der Berufene seine Vorstellungen von Politik und Gesellschaft, Forschung und Lehre, Wissenschaft und Praxis einem so breiten Publikum erläutern darf. Und wie ich aus vielen Gesprächen weiß, haben Politikwissenschaftler – gegenüber Naturwissenschaftlern wie wohl auch im Vergleich zu Ökonomen und Juristen – doch eher selten die Gelegenheit, ausführlich die wissenschaftliche Seite ihres Fachgegenstands vorstellen zu dürfen. Fast jeder Bürger weiß nicht nur, wie Politik funktioniert, sondern möchte auch zumeist den Politikwissenschaftler davon überzeugen, dass seine Eindrücke und Erfahrungen von und mit Politik verallgemeinerbar sind. Kommen jedoch Politikwissenschaftler bisweilen zu Wort, dann wird nicht selten nach dem wissenschaftliche „Wert“ der Aussage nachgefragt, wenn die eigenen Erfahrungen und Eindrücke bestätigt werden; als ganz abwegig werden allerdings politikwissenschaftliche Erkenntnisse eingestuft, die diesen Erfahrungen und Eindrücken widersprechen.

Ich habe das Thema des heutigen Abends „Delegation und politische Kontrolle – oder: wer kontrolliert die Kontrolleure?“ deshalb bewusst ausgewählt. Ich möchte Ihnen heute Abend einen kleinen Einblick in die politik-

wissenschaftliche Forschung, in die Denkweise und in das Arsenal an Vorgehensweisen geben, die wir seit unserem Einzug im Oktober vergangenen Jahres – manchmal zum Erstaunen einiger alteingesessener Beobachter vor Ort – hier in Speyer beschreiten. Heute Abend möchte ich ihre Aufmerksamkeit auf ein klassisches, dennoch aktuelles demokratietheoretisches Problem lenken, das uns infolge der Internationalisierung bzw. Europäisierung von Politik aus den Händen zu gleiten droht: der Machtzuwachs von Regierungen im Zuge der Europäisierung, der sich immer stärker durch eine Verschmelzung von legislativen und exekutiven Kompetenzen vollzieht und sich der parlamentarischen Kontrolle zunehmend entzieht. Was ich Ihnen heute mitteilen möchte, ist nichts anderes als das Problem der Gewaltenteilung, das schon Montesquieu beschrieben hat, der in seinem Werk über den „Geist der Gesetze“ die legislative, exekutive und judikative Macht auf getrennte Instanzen verteilen wollte, um die Freiheit und Rechtssicherheit der Menschen zu garantieren. „Damit man die Macht nicht missbrauchen kann, muss die Disposition der Dinge so sein, dass die Macht die Macht zügelt.“, so Montesquieu.

Bevor ich nun in medias res gehe, möchte ich Ihnen noch kurz einige persönliche Beweggründe schildern, warum ich Konstanz – nicht die sehr schöne Stadt, aber einen politikwissenschaftlichen Fachbereich verlassen habe, der seit Ende der 90er Jahre jedes Hochschulranking anführt. Auch die sehr konkreten Wünsche einer amerikanischen Spitzenuniversität, an der ich in den Jahren 2002 und 2003 den Fulbright Chair for German Studies innehatte, stelle ich hinten an. An der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sehe ich die vielleicht sehr seltene Chance, mit Vertretern des homo juridicus und homo oeconomicus gewinnbringend interdisziplinär zu arbeiten. Mit etwas Unterstützung könnte es gelingen, international anerkannte politikwissenschaftliche Forschung in die politische Praxis und in das Denken der politisch Verantwortlichen einfließen zu lassen. Dass dies in Speyer möglich ist, hat schon mein geschätzter Vorgänger Carl Böhret gezeigt, dessen Instrumentarium zur Gesetzesfolgenabschätzung in diesem Jahr vom Stifterverband wissenschaftlich ausgezeichnet wurde und in vielen Amtsstuben politische Praxis ist.

Speyer hat – neben dem guten Wein und den sehr netten bodenständigen Menschen – deshalb einen besonderen Reiz, und wenn wir Ihre Unterstützung – wertees Publikum – bekommen, dann können wir ohne öffentliche

Großdebatte und ohne eine sich zum Grotesken entwickelnde Standortdiskussion über Eliteuniversitäten den schwierigen Spagat zwischen internationaler Forschung und nationaler Anwendung meistern. Dennoch möchte ich keinen Hehl aus einer Sorge machen, die ich in Deutschland – vor allem vor dem Hintergrund meiner Tätigkeit in den USA und in den Niederlanden – beobachte: eine mir nicht ganz nachvollziehbare wissenschaftsfeindliche, ja manchmal sogar eine wissenschaftsfeindliche Stimmung scheint sich in der Gesellschaft und in den Spitzen von Politik und Wirtschaft breit zu machen.

Wie Sie wissen, hat die abwinkende Haltung gegenüber vielen wissenschaftlichen Informationen, die seit je her mit dem Vorwurf der Praxisferne begründet wird, leider eine sehr lange Tradition. Schon im Mittelalter sprach man sich für den verständlicheren Geozentrismus und gegen das Kopernikanische Weltbild aus, und auch die Darwinsche Evolutionstheorie wurde mit viel Skepsis aufgenommen. Die Liste der Verkennungen, der gesellschaftlichen und politischen Ignoranz und Unterdrückung von wissenschaftlicher Erkenntnis ist sehr lang und selbst in unserer aufgeklärten Zeit kommen neue Beispiele hinzu.

Meine Sorge hierzulande hat nichts – wie Insider vermuten könnten – mit den Reformwirren des Bildungswesens und der anachronistischen Vorstellung zu tun, per Anordnung und politischem Geschachere in Deutschland acht oder zehn Eliteuniversitäten etablieren zu können. Sie hat vielmehr einen ganz anderen Hintergrund, der Bezug zum Thema des Abends „Politische Delegation“ hat. So haben wir in einem europäischen Großforschungsvorhaben, in Zusammenarbeit mit acht Partneruniversitäten aus Europa und den Vereinigten Staaten, sämtliche Positionen und Interessen der Delegationen erfasst, die an den Verhandlungen über eine Europäische Verfassung beteiligt waren. Doch ausgerechnet die deutsche Verhandlungsdelegation hat auf diese wichtige Information verzichtet, wo doch jeder Praktiker weiß, wie wichtig bei Verhandlungen Informationen über das Gegenüber sind. Ist also die Wissenschaft praxisfern, wenn die Praxis sich in der heutigen Zeit erlaubt, Informationsvorsprünge außer acht zu lassen?

Herr Verfassungsrichter Bros und mein geschätzter Kollege und Namensvetter Klaus König – ich freue mich sehr über ihre Anwesenheit, denn sie sind meine unverdächtigen Zeugen, dass auf dieser Grundlage und lange vor Abschluss der Verfassungsverhandlungen im Dezember vergangenen Jahres unsere Analysen vorlagen. Darin wurden die Konfliktthemen und Konflikt-

parteien – nämlich der Streit über die Mehrheitsregel zwischen Polen und Spanien sowie Deutschland auf der anderen Seite – punktgenau prognostiziert. Und ich sage Ihnen wiederum heute und an dieser Stelle, dass uns die so beharrlich in den Verhandlungen gegen Polen und Spanien vertretene und fast vollständig durchgesetzte Vorstellung, nämlich den Bevölkerungsanteil in der Mehrheitsregel der EU stärker zu berücksichtigen, schon bald einholen wird.

Spätestens nämlich wenn sich der Beitritt der bevölkerungsreichen Türkei konkretisieren wird – und es sei daran erinnert, dass sich die Europäische Union mit Osterweiterung und Währungsunion bisher immer für die waghalsigsten Abenteuer entschieden hat – spätestens mit dem Türkei-Beitritt könnte sich die Forderung der Bundesregierung, den Bevölkerungsanteil der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union stärker zu berücksichtigen, wiederum als zu kurz gedacht und als Pyrrhussieg herausstellen. Dann wird nämlich die Türkei das Land mit dem größten Stimmengewicht im Ministerrat und den meisten Europaparlamentariern sein.

Warum passieren diese politischen Unfälle und Kurzsichtigkeiten, warum machen sich Bundesregierungen oder Bundesratsvertreter nicht Informationen nutzbar, die Ihnen Vorteile bei Verhandlungen verschaffen können? Warum werden so selten wissenschaftliche Informationen von den Spitzen in Politik und Wirtschaft in einem Land genutzt, das sich offensichtlich nicht mehr allzu viele Fehlentscheidungen leisten kann? Meine Damen und Herren, wir können die Universitäten reformieren, wir können verbal Harvard, Yale und Stanford nacheifern, aber wenn wir nicht offen, wissbegierig und aufgeschlossen auch für unbequeme Wahrheiten sind, dann wird auch die Einrichtung von Eliteuniversitäten nichts nützen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte nicht behaupten, dass wissenschaftliche Information notwendigerweise Probleme lösen kann, und auch die Antwort auf die heutige Frage „Wer kontrolliert die Kontrolleure?“ könnte leicht als Frage der Klassik abgetan werden, die schon in der Antike in Werken von Plato, Aristoteles über Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Tocqueville bis hin zu Marx und Weber angesprochen wurde. Diese klassische Fragestellung, die mein ehemaliger Mannheimer Lehrer Professor Wildenmann 1969 in seiner Streitschrift über „Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung“ kritisch aufgriff, möchte ich im Folgenden mit zwei Thematiken ver-

binden, die Ihnen einen Einblick in meine Arbeit in Speyer geben sollen: erstens die theoretische Analyse von Entscheidung und Verhandlungen, von Macht und Herrschaft in politischen Systemen – und hier möchte ich besonders auf das Delegations- bzw. auf das Kontrollproblem von Delegationen durch den Auftraggeber hinweisen, zweitens die empirische Analyse der Mehrebenenpolitik, die sich sowohl an der Europäisierung von nationaler Politik als auch an der nationalen Einflussnahme auf Europäische Politik festmachen lässt (Schaubild Seite 10).

Was versteht man unter dem Kontrollproblem von politischen Delegationen, dem Principal Agent-Problem in der europäischen Mehrebenenpolitik? Ganz allgemein kann man die Delegation, also die Entsendung eines Agenten im Auftrag eines Prinzipalen, als eine politische Notwendigkeit erachten, da sich bspw. ein kleinerer Kreis an Delegierten eher treffen und Entscheidungen leichter ausarbeiten und vorbereiten kann – sprich: Kosten der Transaktion einspart. Geht man konkret vom Bürger als dem Prinzipalen erster Ordnung aus, dann wählt dieser seine Agenten in Form von Abgeordneten und Parteien, die seine Interessen vertreten sollen. Diese Abgeordneten werden ihrerseits im Parlament zum Prinzipalen zweiter Ordnung und beauftragen Agenten mit der Wahrnehmung der Regierungsgeschäfte. Regierungen können ihrerseits – wie bspw. im Bundesrat oder im Ministerrat der Europäischen Union – zum Prinzipalen dritter Ordnung werden, die wiederum Agenten, wie z. B. die Mitglieder der Europäischen Kommission, auswählen.

Wie schon die Arbeiten von Herrn von Arnim über das Verhältnis von Bürgern und Parteien oder vom Nobelpreisträger Coase für Unternehmen und Märkte gezeigt haben, haben Agenten – ob Kommissar, Regierungsvertreter oder Abgeordneter – oftmals einen Anreiz und die Gelegenheit, vom Auftrag des Prinzipalen abzuweichen bzw. andere Interessen zu verfolgen. Als Gründe kommen hierfür sehr viele Ursachen wie Unwissenheit, Unfähigkeit, aber auch der Umstand in Betracht, dass der Prinzipal selbst aus sehr vielen Einzelinteressen bestehen mag und der Agent die Möglichkeit hat, aus dieser Vielfalt auszuwählen.

Optimisten und natürlich Agenten mögen behaupten, dass diese Abweichung bzw. Auswahl nur zugunsten des Prinzipals geschieht, und noch größere Optimisten gehen wohl in einem Mehrebenensystem davon aus, dass die Abweichung eines Agenten zweiter Ordnung durch die Abweichung des Agenten dritter Ordnung aufgefangen werden könnte – so argumentiert

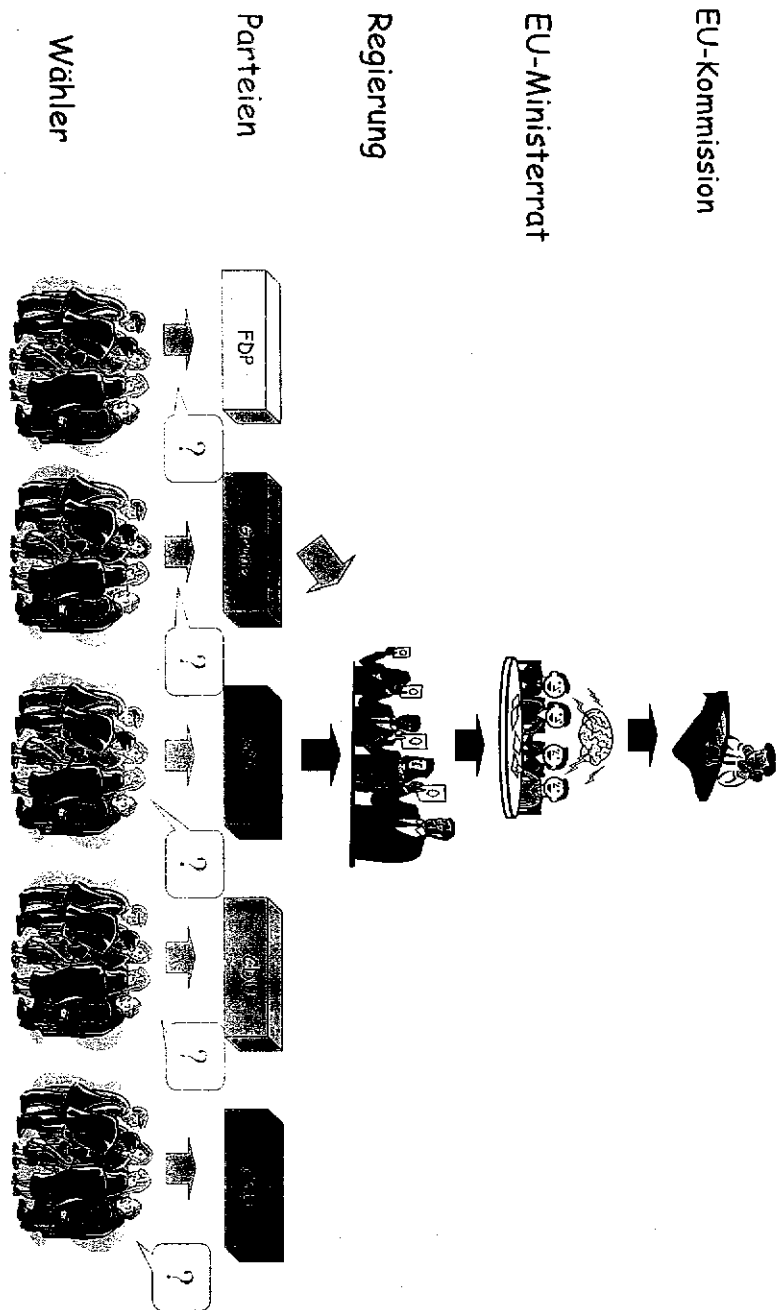
zurzeit die Bundesregierung, dass sie mehr Handlungsspielraum im Minister-
rat der EU benötige, um besser die Interessen der Bürger – nicht die des
Parlaments als ihrem Auftraggeber – vertreten zu können. Nun möchte ich
diese sehr optimistische Alternative nicht ausschließen, doch haben vor allem
Katastrophen und Kriege gezeigt, dass im Falle politischer Macht und ihrer
Ausübung nicht automatisch das wünschenswerte bene-volent-Verhalten
der Akteure unterstellt werden kann. Die Annahme, Prinzipal und Agent ver-
hielten sich wohlwollend, würde sogar letztlich die Regelung von Macht
durch Institutionen überflüssig machen und man könnte sie auflösen und
Kosten sparen – eine Ansicht, die man in einigen Kreisen von Wirtschaft und
Politik immer häufiger hört.

Wie sehen aber diese Institutionen in Deutschland aus? Was sind die größ-
ten Probleme und Herausforderungen, denen wir uns bei der Verteilung und
Kontrolle von Macht stellen müssen? Teilen Sie etwa die Auffassung, dass in
Deutschland die Ursache allen Übels im Konflikt zwischen Regierungsmehr-
heit und Oppositionsminderheit und im Mitregieren der Opposition liegt,
was vielerorts für den Reformstau verantwortlich gemacht wird? Wollen Sie
deshalb – wie die Föderalismuskommission womöglich vorschlagen wird –
das Grundgesetz reformieren? Sehen Sie in erster Linie die Opposition mitre-
gieren? Und haben Sie Grund zu dieser Annahme und zur Vernachlässigung
des Principal Agent-Problems?

Selbstverständlich, denn wenn man sich die vielen Reportagen, Stellung-
nahmen und Einschätzungen anschaut, dann wären Sie mit dieser Annahme
auf Seiten der sicheren Mehrheit in den Spitzen von Politik und Wirtschaft,
die eine Lagersituation thematisieren, in der sich Regierungsmehrheit und
Oppositionsminderheit gegenüber stehen und entweder der eine obsiegt
oder ansonsten Blockade droht. Diese Lagerthese wird untermauert durch
einige politikwissenschaftliche Arbeiten zur Politikverflechtungsfalle, zur
Parteienblockade und wird wohl am deutlichsten von der Polarisierungsthese
vertreten.

Diese prominenten Ansätze und ihre Beispiele konzentrieren sich auf die
Rolle der Opposition in der Gesetzgebung, die über das Prinzip der Checks
and Balances, also vermittels der machtbeschränkenden Institutionen wie
Bundesrat oder Bundesverfassungsgericht, in die Lage des Mitregierens ver-
setzt wird – eine Aussage, die seit geraumer Zeit fast in jeder Spiegel-, Fo-
cus-, Zeit- und FAZ-Ausgabe zu finden ist und als Ursache allen Übels – bis

Das Principal Agent-Problem in der Mehrebenenpolitik



hin zur Unzufriedenheit des Bürgers mit den Parteien, der angeblich den Reformstau abbauen möchte – ausgemacht wird.

Zur Überprüfung dieser Sichtweise schauen Sie sich bitte mit mir folgende einfache Gesetzgebungsstatistik an, die wir in mühsamer Kleinstarbeit in Speyer angefertigt haben. Sie hören richtig, meine Damen und Herren, es gibt außer dieser Datenquelle bisher keine empirische Grundlage, die Ihnen helfen könnte, Ihre Einschätzung zur relativen Problemlage in Deutschland zu überprüfen. Nach meinem Wissen haben sich auch weder die Föderalismuskommission noch Spiegel, Focus, Zeit oder FAZ bislang die Mühe gemacht, diesem Problem empirisch auf den Grund zu gehen. Bei aller Skepsis gegenüber Statistiken, auf die man überall trifft, werden Sie vielleicht an diesem Beispiel sehen, dass es sinnvoller sein kann, mit dem Gesamtblick zu beginnen und dann die Details herauszuarbeiten anstatt vom Glauben beiseit den persönlichen Eindrücken zu vertrauen.

Was heißt also mitregieren – zum einen Politik durch erfolgreiche Gesetzesvorlagen gestalten, zum anderen Politik durch Ablehnung von Initiativen zu verhindern. Schauen wir kurz auf die Tabelle „Gesetzesinitiativen je Initiator (Seite 13), dann fällt zum Thema Gestalten auf, dass bei den mehr als 5600 Gesetzesinitiativen, die seit der 7. Wahlperiode im Jahr 1972 behandelt wurden, die Opposition so gut wie niemals eine Initiative erfolgreich durchgebracht hat. Zum Mitregieren – wenn überhaupt – bleibt deshalb für die Opposition nur noch die Blockade der Regierung übrig, die ihrerseits allerdings ungefähr 90% ihrer Initiativen erfolgreich verabschieden kann. Was fällt noch auf? Während es Bundesrat und Opposition nur äußerst selten gelingt, dass ihre Initiativen verabschiedet werden, können die Mehrheitsparteien des Bundestags bei durchschnittlich zwei Drittel ihrer Vorlagen Erfolg vermelden.

Nun werden Sie nicht zu Unrecht einwenden, dass es beim Verabschieden nicht auf das ob, sondern auf das wie ankommt, sprich: die inhaltliche Änderung einer Vorlage gibt womöglich mehr Auskunft über das Mitregieren als es die Verabschiedungs- oder Ablehnungsquote tun. Betrachtet man unter diesem Aspekt den sagenumwobenen Vermittlungsausschuss als Instrument der Opposition – was selbst nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur bedingt richtig ist –, dann hat dieser eine Erfolgsquote von ca. 80%, wird aber nur in durchschnittlich weniger als 15% aller Fälle tätig. Ganz anders dagegen wiederum die Mehrheitsparteien im Bundestag, die den Inhalt von jeder Regierungsvorlage – also zu 100% - erfolgreich ändern.

Opposition

*Legiere
nicht die
Oppos.
und nicht
die meisten
parteien im
Bundestag*

Tabelle: Gesetzesinitiativen je Initiator (Anzahl, Anteil, Erfolgsquote)

	Legislativperioden								
	7	8	9	10	11	12	13	14	
Total	703	512	279	616	688	849	993	1013	5653
Regierung									
Anteil(%)	67,9	63,9	56,3	46,9	47,2	42,8	43,0	44,7	49,7
Erfolgsquote(%)	88,9	87,5	69,4	85,1	87,4	90,6	90,6	90,5	86,3
Bundestag									
Anteil(%)	20,1	22,3	20,8	29,7	33,1	36,3	33,3	33,2	30,1
Erfolgsquote(%)	46,1	31,6	29,3	22,4	29,4	30,5	29,3	33,9	31,2
Bundesrat									
Anteil(%)	13,1	13,9	22,9	23,4	19,6	21,1	23,7	22,1	20,2
Erfolgsquote(%)	19,6	21,1	12,5	22,2	11,1	15,1	15,7	9,8	15,2
Mehrheitspartei									
Anteil(%)	6,7	5,1	13,3	7,1	10,9	12,8	11,0	13,2	10,3
Erfolgsquote(%)	78,7	57,7	29,7	70,4	70,7	53,2	68,8	68,7	64,0
Opposition									
Anteil(%)	9,8	14,4	5,7	20,3	19,9	17,7	19,7	17,1	16,6
Erfolgsquote(%)	7,2	12,2	12,5	0,0	0,7	1,3	1,02	0,00	2,2
Alle Parteien									
Anteil(%)	3,6	2,7	1,8	2,3	2,3	5,6	2,6	2,9	3,1
Erfolgsquote(%)	92,0	85,7	80,0	71,4	81,2	70,8	76,9	75,9	78,0

bauen kann und je größer das Principal Agent-Problem unter den Koalitionsparteien ist (die zwar das gemeinsame Ziel der Regierungsbildung verfolgen, aber unterschiedlicher Auffassung über das Regieren sind), desto mehr Änderungen wird die Parlamentsmehrheit an Regierungsvorlagen vornehmen, desto häufiger werden Initiativen aus der Mitte der Parlamentsmehrheit eingebracht und desto länger dürfte der Verhandlungsprozess zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit dauern.

Erinnern Sie sich bitte an die Gesetzgebungsstatistik, dann können Sie sogar den optimistischen Schluss ziehen, dass die Parlamentsmehrheit im Bundestag als der vom Wähler unmittelbar bestimmte Prinzipal – vor allem im Vergleich zur Opposition und dem Bundesrat – in der Lage ist, effektiv seine Regierungsagenten in der nationalen politischen Willensbildung zu kontrollieren. Geht man also institutionell der Frage nach, wer die Kontrolleure kontrolliert, dann kann der Bürger recht unmittelbar in Wahlen den Bundestag kontrollieren, dessen Mehrheit die Regierung kontrolliert. Sie ändert Regierungsvorlagen und es gelingt ihr auch, eigene Initiativen erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

Wo aber liegt nun das Problem der Europäischen Gesetzgebung? Für diejenigen, die noch immer kein Principal Agent-Problem sehen, stellt die Europäische Gesetzgebung keine Gefahr dar. Sie können weiterhin vertrauen, dass die Interessen von Bürgern und Parteien und von Parteien und Regierung übereinstimmen. Teilen Sie jedoch nicht diese optimistische Sichtweise, dann droht die Europäische Gesetzgebung, die parlamentarische Kontrolle auszuschalten und die bestehende nationale Machtbalance auf Kosten der Parlamentsmehrheit zugunsten der Regierung zu verlagern.

Die Europäische Gesetzgebung schließt nämlich aus, dass die im Ministerrat verabschiedeten Verordnungen geändert werden können. Auf der Europäischen Ebene fehlt den Parlamentariern zudem nicht nur das Recht, Initiativen aus ihren Reihen einbringen zu dürfen. Bei Richtlinien treten die Regierungen auch als Gesetzgeber im Ministerrat auf, dessen Mitglieder anschließend ihre eigenen Beschlüsse ohne parlamentarische Kontrolle vollziehen können. Meiden Regierungen tatsächlich ihre eigenen Parlamentsmehrheiten, ihre eigenen Kontrolleure bei EU-Politik?

Um diese These einer strategischen Entparlamentarisierung zu untermauern, haben wir ebenfalls in Speyer eine Datenbank über die Implementation von

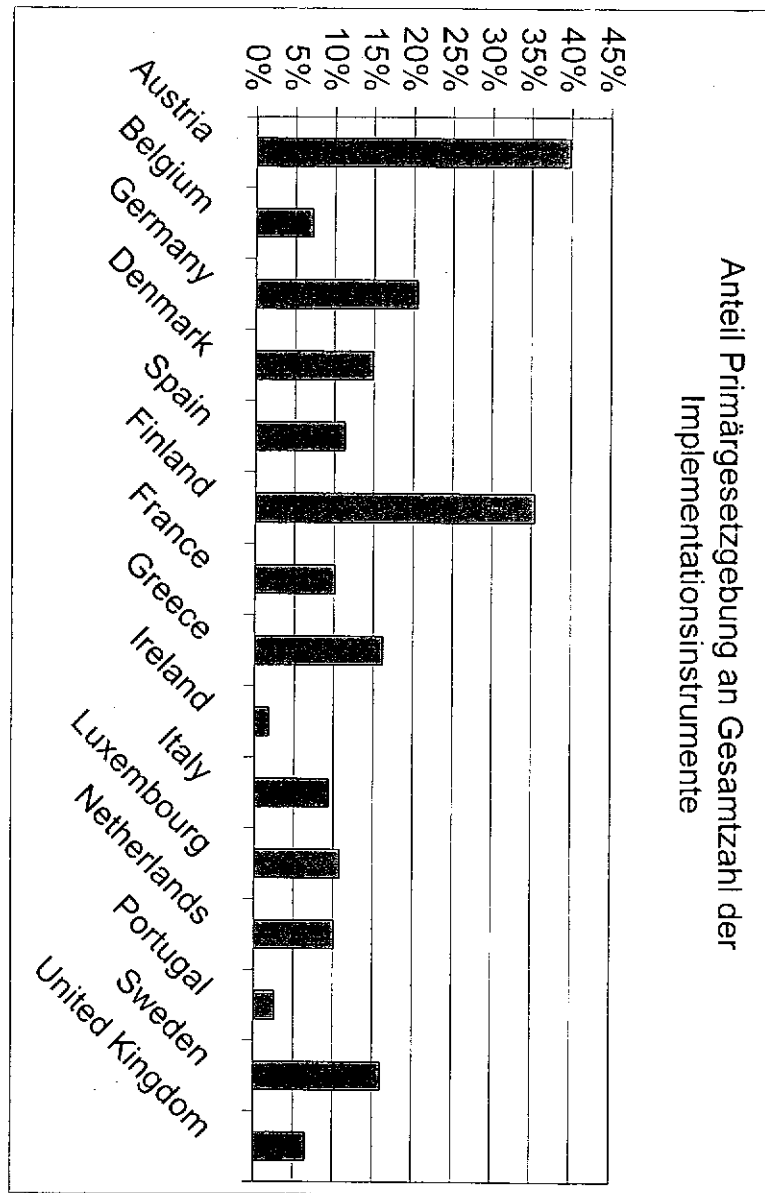
Europäischen Richtlinien angelegt, die den Zeitraum seit 1984 abdeckt und viele Merkmale der Implementationsprozesse in allen Mitgliedstaaten erfasst. Aus diesen Daten können Sie entnehmen, ob und wie häufig die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Parlamente bei der Umsetzung von Europäischen Richtlinien einbinden bzw. andere Verfahren wählen, die keine parlamentarische Beteiligung vorsehen (Diagramm „Anteil Primärgesetzgebung an Gesamtzahl der Implementationsinstrumente“ Seite 18).

Bei aller Vorsicht über die Aussagekraft dieser Zahlen fällt auf, dass von den Umsetzungsmaßnahmen, die die Regierungen der Mitgliedstaaten bei den etwa 2200 Richtlinien seit Anfang der 80er Jahre verwendet haben, etwa 85 Prozent keine Parlamentsbeteiligung vorsehen. Zwar gibt es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, da Staaten wie Portugal und Irland fast gänzlich den Gesetzgebungsweg meiden, während Österreich und Finnland in mehr als einem Drittel aller Fälle den Weg durch ihre Parlamente gehen.

Dennoch ist eine Unitarisierungstendenz in allen Mitgliedstaaten über die Zeit hinweg in eine Richtung auszumachen: Regierungen, die im Ministerrat der Europäischen Union als Gesetzgeber auftreten, setzen ihre Beschlüsse eher auf dem exekutiven Weg durch, den sie selbst kontrollieren. Von daher ist es nicht überraschend, dass die Bundesregierung eine Einschränkung von Artikel 23 einfordert, der noch dem Bundesrat Kontrollrechte einräumt.

Zum Abschluss möchte ich eine Bemerkung und eine Schlussfolgerung anfügen. Meine Bemerkung richtet sich auf die Verwendung von wissenschaftlichen Informationen. Am hierzulande prominenten Bundesratsbeispiel wollte ich Ihnen zeigen, wie nahe Glaube und Irrglaube beieinander liegen. Nach meiner Auffassung kann nicht begrüßt werden, dass auf der Grundlage von Zeitungsberichten, Kamingesprächen und selektiver Wahrnehmung etwa eine Verfassung geändert werden soll, die in Krisen und Konfliktzeiten die Machtverhältnisse in einer Weise regeln soll, die im klassischen Sinn die Gefahren für eine Tyrannei der Mehrheit wie auch die Tyrannei einer Minderheit minimiert.

Berücksichtigt man die Mehrebenenpolitik, dann möchte ich bei meiner Schlussfolgerung nicht ausschließen, dass Regierungen bisweilen die Überlegung anstellen, ob es einfacher ist, eine europäische Mehrheit unter Regierungen als eine Parlamentsmehrheit zu Hause zu finden, insbesondere wenn



die Umsetzung des Beschlusses wieder durch sie selbst vorgenommen werden kann.

Wenn aber Regierungen legislative und exekutive Macht in sich vereinen, dann besteht durchaus die Gefahr, den Montesquieschen Geist der Gesetze aus den Augen zu verlieren, da der Wähler nicht mehr den Kontrolleur durch Abwahl kontrollieren kann. Das Europäische Parlament – auch wenn jüngst ein Teilerfolg bei der Kontrolle in der Delegation von Kommissaren erzielt werden konnte – wird jedenfalls nicht in der Lage sein, diese Regierungsdominanz auszugleichen. Trotz Ausbau seiner Mitwirkungsrechte werden auch seine größten Unterstützer zugeben, dass das Europäische Parlament keinen Beitrag für die Machtbalance in den Mitgliedstaaten leisten kann.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich weiß nicht, ob es mir heute Abend gelungen ist, Ihre Erwartungen an eine Antrittsvorlesung zu erfüllen. Ich hatte mir jedenfalls vorgenommen, von etwas berichten zu wollen, von dem ich glaube, dass wir vielleicht noch zum Zeitpunkt meiner Abschiedsvorlesung daran denken und anknüpfen können. Ich hoffe jedoch, dass nicht 25 Jahre vergehen werden, bevor wir uns bei einem Vortrag, einer Diskussion oder einem Glas Wein wiedersehen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Lebenslauf

1961	geboren in Münster/Westfalen	1999 - 2003	Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Konstanz
1987	Magister im Fach Politische Wissenschaft und Romanistik an der Universität Mannheim	2000	Visiting Professor an der Universität Roma III
1987 - 1988	Wissenschaftlicher Angestellter an der Forschungsstelle für gesellschaftlicher Entwicklungen der Universität Mannheim	2002 - 2003	Fulbright Professor for German Studies an der Washington University St. Louis
1988 - 1990	Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Soziologie der Universität Kiel	Seit Oktober 2003	Professor für Politische Wissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1990	Promotion im Fach Politische Wissenschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim mit der Dissertation "Organisierte Einflüsse auf die Gesetzgebung im Politikfeld Arbeit"		
1990 - 1992	Wissenschaftlicher Angestellter am Lehrstuhl Politische Wissenschaft I der Universität Mannheim		
1992 - 1997	Hochschulassistent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim		
1996 - 1997	Assistenzprofessor am Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS) an der Universität Groningen, Niederlande		
1997	Habilitation im Fach Politische Wissenschaft an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Mannheim mit der Habilitationsschrift "Koordination, Kooperation und die Wahrung staatlicher Handlungsfreiheit"		
1997 - 1999	Vertretungsprofessor des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität des Saarlandes		
1997 - 1999	DFG-Heisenberg-Stipendiat an der Stanford University, USA		
1998	Karl W. Deutsch-Ehrenprofessor des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB)		