

B. Besonderheiten der EU: Komplexität des europäischen Mehrebenensystems

In der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der EU standen traditionell formelle Aspekte des Integrationsprozesses im Vordergrund; Analysen und Untersuchungen konzentrierten sich oftmals auf die in den Verträgen vorgesehenen Prozesse der Politikgestaltung: „[W]hat distinguishes integration in Europe from international cooperation in other parts of the world is the creation and growth of a unique institutional and legal framework structuring the relations between the participating states“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 1). Insbesondere die *Integration through Law School* betonte die Entwicklung einer supranationalen Rechtsordnung als Schlüsselmoment des Integrationsprozesses (Cappelletti, Seccombe, Weiler 1986, S. 615–616).¹⁸ Stützen kann sie sich dabei auf die ständige Rechtsprechung des EuGH, der den Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft unterstreicht, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Unionsbürger sind. In der jüngeren Vergangenheit wird jedoch zunehmend darauf verwiesen, dass die primäre Ausrichtung der Forschung auf formelle und institutionalisierte Arenen der europäischen Politik vor dem Hintergrund des systemischen Charakters zwar plausibel erscheine, jedoch gleichsam ein die EU entscheidend prägendes und die europäischen Entscheidungsprozesse beeinflussendes Moment negiere: „[T]here is an important undercurrent to the formal integration process. This concerns the operation of informal networks“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 1). Eine tiefergehende Analyse informeller Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem setzt *ex ante* in jedem Fall ein fundiertes Verständnis der sich aus der rechtlichen Struktur ergebenden Besonderheiten des politischen Systems der EU¹⁹ voraus (van Tatenhove, Mak, Lieferink 2006, S. 9). Sieben Aspekte, die in hohem Maße zur Komplexität

18 Siehe hierzu beispielsweise bereits: EuGH, Urt. v. 05.02.1963 – C-26/62, *Van Gend & Loos*. Das Gericht führt darin aus, dass das Gemeinschaftsrecht für den Einzelnen einklagbare Rechte und Pflichten begründe, was die These einer „Integration durch Recht“ stützt.

19 Zu den Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems vgl. in gekürzter und modifizierter Zusammenstellung auch Schomaker, Mandry (2025, S. 412–414).

des europäischen Mehrebenensystems in verfahrenstechnischer und inhaltlicher Hinsicht beitragen, erscheinen dabei besonders virulent.

I. Regulatorisches Dilemma als Ausgangspunkt

Die EU ist im Ausgangspunkt durch ein regulatorisches Dilemma geprägt, das typisch für post- bzw. supranationale Kontexte ist und eine komplexe, bisweilen konfliktive Grundkonstellation impliziert. Einerseits führt die Zunahme der funktionalen Interdependenz zu einem größeren Bedarf an politischer Koordinierung über den Nationalstaat hinaus. Andererseits ist die politische Herrschaftsmacht insofern zersplittert, als der Nationalstaat seine Rolle als Garant politischer Autorität eingebüßt hat, ohne dass gleichwertige Formen politischer Autorität auf höherer Ebene entstanden wären, die eine Koordinierung durch hierarchische Kontrolle in ähnlichem Maße gewährleisten könnten. Klassisch hierarchische Formen des Regierens sind insofern im europäischen Kontext überholt, während alternative Formen des Regierens – wie beispielsweise eine Koordinierung durch den Markt – stellenweise zu unerwünschten Ergebnissen führen (Eberlein 2003, S. 155).

II. Menge und Diversität der Akteure

Eine hohe Komplexität entsteht des Weiteren durch die Menge und Diversität der Akteure, die das System vereint. An der Politikgestaltung auf europäischer Ebene wirken nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche bzw. gesellschaftliche Akteure wie beispielsweise Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmer, Verbraucher oder Bürger mit (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9-10, 13). Da sich jedoch der Zugang zu europäischen Verhandlungsarenen häufig schwierig gestaltet, spielen staatliche Akteure grundsätzlich eine bedeutendere Rolle als nicht-staatliche. Nichtsdestotrotz konnten über den Verlauf der Integration insbesondere organisierte Interessenverbände oder NGOs ein vergleichsweise hohes Maß an Professionalisierung erreichen und vermögen es auf dieser Grundlage, sich im Sinne einer politischen Einflussnahme immer wieder „im Entscheidungsprozess der EU zu platzieren“ (Lauth 2016, S. 29). Auch zivilgesellschaftlichen Akteuren gelang es in der Vergangenheit bisweilen, auf euro-

päischer Ebene „Beschlussvorlagen zu ändern oder gar zu verhindern“²⁰, wenngleich zivilgesellschaftliche Aktivitäten grundsätzlich eher in Ausnahmefällen und bei öffentlichkeitswirksamen Themen zu konstatieren sind. Auch wenn das „politische[] Alltagsgeschäft“ (Lauth 2016, S. 29) von staatlichen Akteuren geführt und besonders strittige Entscheidungen von diesen getroffen werden, so kann insgesamt festgehalten werden, dass „formal political [...] institutions no longer alone exercise a monopoly in the orchestration of governance. Instead, governmental institutions, market parties and civil society representatives share decision-making competencies“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14). In der Folge schwindet die Bedeutung der traditionellen Regelsetzung innerhalb des politischen Systems, während offenere politische Arrangements wie Netzwerke und transnationale Koalitionen an Einfluss gewinnen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14).

Die bereits ihrer Natur nach verschiedenen Akteure sind darüber hinaus auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems verortet – auf der supranationalen, der nationalen, der regionalen und der lokalen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13). Wenngleich die supranationale und die intergouvernementale Ebene im Vergleich zur interregionalen häufig als maßgeblicher betrachtet werden, so ist auch der Einfluss letzterer nicht zu vernachlässigen. Regionen allgemein und insbesondere die deutschen Bundesländer sind formell über die nationalen Ebenen an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene beteiligt und können sich insofern auch „auf dem Klageweg direkt in die hierarchische Struktur der EU einbringen“ (Lauth 2016, S. 19). Die Literatur betont vor diesem Hintergrund die Prägung des europäischen Mehrebenensystems durch „the shifting locus and focus of policy making and the sharing of competencies“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13) sowie die damit einhergehenden, teilweise schwierigen Aus- und Verhandlungsprozesse. Insgesamt führen die „Verflechtung“ und das „Zusammenspiel[]“ (Lauth 2016, S. 19; vgl. auch van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14) von Akteuren mit unterschiedlicher Kompetenzausstattung auf unterschiedlichen Ebenen dazu, dass nationale Regierungen im Hinblick auf die europäische Politikgestaltung nicht mehr per se eine Vormachtstellung haben (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 14; vgl. auch Hooghe, Marks 2001, S. 3–4). Stattdessen gilt: „European institutions, sub-national actors as well as private actors play a role of their

20 Lauth betrachtet die Europäische Bürgerinitiative dabei als „maßgebliche[n] Hebel“ (Lauth 2016, S. 29), weil diese zwar keine verbindlichen Entscheidungen herbeiführen, aber politische Mobilisierung stark unterstützen könne.

own and operate in national, supra-national and trans-national arenas. In this sense, policy making in a multi-level governance setting resembles neither traditional international politics, nor policy making in any of the Member States“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S.14). Die aus der Verschiedenheit der Akteure auf unterschiedlichen Ebenen herrührende Diversität des Systems spiegelt sich in der Praxis in einer Vielzahl von Ausschüssen, europäischen Agenturen oder speziell geschaffenen (Experten-)Gremien wider (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9–10).

Trotzdem bleibt die EU in ihrem Kern durch das Spannungsverhältnis zwischen der supranationalen und der intergouvernementalen Ebene geprägt, die sich im Verlauf der europäischen Integration immer wieder als getrennte Interessenlager gegenüberstanden. Aus einer historischen Perspektive wurde der Integrationsprozess vor allem durch zwischenstaatliche Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Regierungschefs vorangetrieben, die in völkerrechtlichen Verträgen oder Vertragsänderungen festgehalten wurden (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9). Die praktische Politik im europäischen Mehrebenensystem kann vor diesem Hintergrund bis heute als andauerndes Spannungsfeld, als konstanter Aushandlungsprozess zwischen diesen beiden Lagern interpretiert werden, wobei sowohl die supranationale als auch die intergouvernementale Ebene versuchen, ihre Kompetenzen zu erhalten oder auszudehnen, woraus sich zumindest potenziell Souveränitätskonflikte ergeben. So plädieren van Tatenhove et al. (2006) für ein Verständnis der EU als „fragmented and balancing between inter-governmental bargaining and multi-level governance, its structure should be understood as the inter-connection of inter-governmental, supra-national and trans-national arenas“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 10).

III. Formalrechtlich angelegte Gewaltenverschränkung und Fragmentierung

Als formalrechtliche Reaktion auf das regulatorische Dilemma und die Menge sowie die Diversität der Akteure wurde in der EU ein System der Machtverteilung geschaffen, das zwar vom Kerngedanken der Gewaltenteilung geprägt ist, an vielen Stellen jedoch gleichsam eine Verschränkung der Gewalten und eine Fragmentierung der Zuständigkeiten impliziert.

So ist im System der EU zunächst eine funktionale Gewaltenteilung zu konstatieren, die in ähnlicher Form auch in anderen Mehrebenensystemen

existiert: Die Herrschaftsmacht ist einerseits horizontal zwischen der legislativen, der exekutiven und der judikativen Gewalt geteilt. Andererseits ist sie weder eindeutig auf der nationalen noch auf der supranationalen Ebene zu verorten; sie ist nicht nur jeweils auf den einzelnen Ebenen – der EU-Ebene und der mitgliedstaatlichen Ebene –, sondern auch in vertikaler Hinsicht ausgeprägt und erstreckt sich damit auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen. Im Gegensatz zu nationalstaatlichen Mehrebenensystemen ist die Kompetenzverteilung dabei nicht *ex ante* durch Verfassungsrecht geregelt, sondern resultiert aus mitgliedstaatlichen Aushandlungsprozessen. Die diesbezüglich zwischen den Mitgliedstaaten getroffenen Vereinbarungen sind nicht nur in den Europäischen Verträgen festgeschrieben, sondern manifestieren sich auch „in Übereinkünften, die ständig neu verhandelt werden oder aus impliziter Verständigung resultieren“ (Benz 2016, S. 40). An die EU delegierte Kompetenzen sind im Wesentlichen zwar vertraglich fixiert, entstammen ihrem Ursprung nach aber Entscheidungen, die mit Blick auf konkrete Problemlösungen getroffen werden mussten. In Politikbereichen, die nicht eindeutig den ausschließlichen Unionskompetenzen zuzuordnen sind, muss die Kompetenzausübung durch Unionsorgane daher immer wieder begründet werden (Benz 2016, S. 40). Die politikwissenschaftliche Literatur betont in diesem Zusammenhang, dass sich die vertikale Gewaltenteilung zwischen den Organen der EU und der Mitgliedstaaten nicht nur mit Blick auf die Verfahren vor dem EuGH zeige, sondern gleichermaßen im Hinblick auf Entscheidungen der Kommission deutlich werde: Während die Kommission „früher primär die Vetomacht der Regierungen im Ministerrat antizipieren musste, zwingt der Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle die Kommission inzwischen, ihre Initiativen auch gegenüber den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu rechtfertigen“ (Benz 2016, S. 41).

Während das Konzept der Gewaltenteilung klassischerweise von einer institutionellen Trennung der Herrschaftsmacht „unter den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative“ ausgeht und insofern auch ein organisatorisches Moment²¹ impliziert, ist auf EU-Ebene eine „interne Teilung der Funktionen der Gewalten“ zu konstatieren. „Legislative und Exekutive lassen sich in der EU-*polity* zwar ausmachen, nicht aber einzelnen Institutionen exklusiv zuordnen. Sie werden von stärker intergouvernemental und stärker supranational orientierten Institutionen gemeinsam erbracht“

21 Die organisatorische Gewaltenteilung wird von Hartlapp und Wiesner (2016a) sowie von Tömmel (2014) auch als interne Teilung bzw. Verschränkung von Herrschaftsmacht beschrieben.

(Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Tömmel 2014). Die Tatsache, dass bereits der formellen Aufgabenzuweisung zufolge jede Herrschaftsgewalt auf verschiedene Institutionen verteilt ist, bedingt eine starke systemische Verschränkung der Gewalten (Hartlapp et al. 2016, S. 86–87). So werden beispielsweise Gesetzestexte gemeinsam von Rat und Parlament beschlossen, während die Kommission insofern an der Gesetzgebung mitwirkt, als sie Gesetzesentwürfe in das Verfahren einbringt. Auch mit Blick auf den EuGH wird bisweilen diskutiert, ob und inwieweit er durch seine Urteile eine „gesetzgebende Wirkung“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Martinsen 2015, S. 3–5) erlangt. Exekutivfunktionen sind ebenfalls auf verschiedene Institutionen verteilt: Sie werden teilweise durch den Rat und teilweise durch die Kommission ausgeübt, die „mit der Implementation und Überwachung gemeinschaftlicher Politiken“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV) betraut ist. Lediglich klassische judikative Zuständigkeiten lassen sich ausschließlich beim EuGH ausmachen; „hier fehlt ein intergouvernemental orientierter Gegenpart“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8).

Darüber hinaus ist im europäischen Mehrebenensystem eine ebenen- und teilweise auch gewaltenübergreifende Form der Teilung von Herrschaftsmacht und Zuständigkeiten zu beobachten, die zu zahlreichen Machtverschränkungen und somit zu einem kaum überschaubaren Beziehungsgeflecht führt. Eine Verschränkung und ein Zusammenwirken der Akteure entstehen insbesondere durch verschiedene formelle Kurations- und Kontrollbefugnisse – so beispielsweise dadurch, dass mitgliedstaatliche Minister als Vertreter mitgliedstaatlicher Exekutiven im Rat der EU auf europäischer Ebene auch legislative Aufgaben ausüben. Gleiches gilt auf den unteren Ebenen, wo in der Bundesrepublik Ministerpräsidenten im Bundesrat ebenfalls an der Gesetzgebung mitwirken. Darüber hinaus bilden nationale Staats- und Regierungschefs den Europäischen Rat (vgl. Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV), welchem wiederum ein Vorschlagsrecht für den Präsidenten der Europäischen Kommission zukommt (Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV).

Vor diesem Hintergrund betont Benz, dass die in der EU zu beobachtende interne Gewaltenteilung im Bereich der Legislative, die gemeinsam von den beiden „Kammern“ (Benz 2016, S. 41) Rat und Parlament ausgeübt würde, zum einen die Entwicklungsgeschichte der Union von intergouvernementaler hin zu supranationaler Politikgestaltung verdeutliche und zum anderen Ausdruck der föderalen Ordnung, d.h. der vertikalen Gewaltenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, sei. Benz argumentiert

daher, dass für das Verständnis der Gewaltenteilung und -verschränkung im europäischen Mehrebenensystem nicht die Differenzierung zwischen Legislative und Exekutive, sondern vielmehr jene zwischen Parlamenten und Regierungen, also zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat einerseits und zwischen nationalen Parlamenten und nationalen Regierungen andererseits, entscheidend sei. Das Europäische Parlament stehe in seiner Gesamtheit dem Ministerrat gegenüber. Beide Organe könnten im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens ihre Vetomacht ausüben, weshalb ihre Kooperation – die sowohl in formellen als in informellen Verhandlungsverfahren erfolge – für das Funktionieren des Gesamtsystems unerlässlich sei (Benz 2016, S. 41). Nationale Vertreter im Ministerrat seien in ihrem jeweiligen mitgliedstaatlichen System auch den Parlamenten der Mitgliedstaaten verantwortlich, wobei diese Verantwortung meist von den Oppositionsparteien eingefordert werde. Insofern – so die Argumentation – wirkt sich auch die Parteienkonkurrenz in mitgliedstaatlichen Systemen auf das Machtgefüge zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat aus, „indem sie die Entscheidungsspielräume der Ratsvertreter und damit ihre Fähigkeit verringert, positive Entscheidungen über europäische Angelegenheiten zu treffen. Andererseits können nationale Regierungen ihre Beteiligung in europäischen Verhandlungssystemen nutzen, um Macht gegenüber ihren Parlamenten zu gewinnen“ (Benz 2016, S. 42).

IV. Konsensuale Formen der Machtausübung

Als Folge der formalrechtlich angelegten Machtverschränkungen sind im europäischen Mehrebenensystem verschiedene Formen der konsensualen Machtausübung zu beobachten. In der politischen Praxis komme es – so wird in der Literatur argumentiert – in einzelnen Bereichen durch gewaltenverschränkende und ebenenübergreifende Mechanismen der Zusammenarbeit zu einem faktischen Machtausgleich (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87).

Dies sei beispielsweise in Bezug auf die Europäische Kommission zu beobachten, die bei der Implementierung und Überwachung des europäischen Rechts mit mitgliedstaatlichen Exekutiven zusammenarbeiten müsse. Auch bei der Ausübung ihres Initiativrechts sei sie auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Gewalten auf verschiedenen Ebenen angewiesen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87), was darauf zurückzuführen ist, dass – anders als in den meisten nationalstaatlichen Systemen – am *agenda set-*

ting auf europäischer Ebene nicht verschiedene legislative Akteure beteiligt sind, sondern lediglich die Europäische Kommission als – ihrem Ursprung nach – Exekutivorgan; sie verfügt über ein Initiativmonopol (vgl. Art. 294 AEUV). Dabei ist die Kommission jedoch keinesfalls als monolithischer Akteur zu verstehen, sie muss vielmehr eine Vielzahl interner und häufig widerstreitender Interessen in ihren Gesetzgebungsinitiativen vereinen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 88). So findet in einer frühen Phase des politischen *agenda setting* ein intensiver interner Koordinierungsprozess zwischen den unterschiedlichen Generaldirektionen (Directorates-General – DGs) statt, in dessen Verlauf – meist unter der Federführung einer Abteilung – eine einheitliche Position der Europäischen Kommission entwickelt wird (Hartlapp, Metz, Rauh 2014, S. 243–259). Die internen Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Generaldirektionen gestalten sich dabei oftmals aufwendig. Studien zeigen, dass „[v]on Beginn des ersten Entwurfsverfahrens bis zur Annahme im Kolleg der Kommissare [...] im Schnitt über zwei Jahre“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 90) vergehen. In der Literatur werden der Kommission verschiedene Handlungsorientierungen zugeschrieben, die ihre Rolle im *agenda setting* prägen. So wird die Kommission teilweise als technokratische Verwaltung verstanden, deren Positionsbildung systemisch-funktionalen Kriterien unterliegt, teilweise als kompetenzmaximierende Organisation, die primär machterhaltenden oder machtausdehnenden Logiken folgt, und teilweise wird ihr eine ideologisch motivierte Handlungsorientierung zugeschrieben, der zufolge Kommissionsbeamte primär parteipolitischen und normativen Orientierungen folgen würden. Obgleich die Akteure innerhalb der Kommission rechtlich nicht gezwungen sind, bei der Ausübung ihres Initiativrechts mit anderen Akteuren des politischen Systems zu kooperieren, so verweisen die unterschiedlichen Handlungsorientierungen bereits darauf, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Herrschaftsträgern oder Beteiligten im Rechtsetzungsprozess bzw. eine frühzeitige Berücksichtigung ihrer Positionen aus Sicht der Europäischen Kommission durchaus sinnvoll sein kann. Der interne Positionsbildungsprozess der Kommission führt daher „in der politischen Praxis zu einer Teilung und Verschränkung der Initiativmacht mit anderen Akteuren“ und insofern auch zu einer praktischen Form des Machtausgleichs im Sinne von *checks and balances* in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 86).

Von Relevanz ist zunächst die Zusammenarbeit mit den Legislativorganen der EU – mit dem Parlament und dem Ministerrat. Diese können – bedingt durch das Initiativmonopol der Kommission – formell betrach-

tet lediglich Recht setzen, wenn die Kommission bereits einen Vorschlag eingebracht hat. Darüber hinaus ist die Kommission dazu berechtigt, ihre Initiativen im Verlauf des Prozesses abzuändern oder zurückzuziehen. Auch die Legislativorgane haben insofern Interesse an einer frühzeitigen Kooperation. Dieser institutionelle Kontext führt dazu, dass die beteiligten Organe „bei der Gesetzesinitiierung de facto um eine breite Konsensfindung mit den [jeweils] anderen Institutionen im europäischen Mehrebenensystem bemüht“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87–88) sind.

Außer mit den formellen Institutionen kooperiert die Europäische Kommission im Rahmen des *agenda setting* mit einer Vielzahl anderer Akteure aus dem europäischen Mehrebenensystem, mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, mit Beratern und Beratungsinstituten, Unternehmen sowie anderen internationalen Organisationen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 88; vgl. auch Metz 2015, S. 189). *Policy networks* nehmen in diesem Kontext eine besondere Bedeutung ein. Die Kommission arbeitete von Beginn an eng mit Interessengruppen zusammen, zunächst insbesondere mit Wirtschaftsvertretern bzw. Unternehmen und Gewerkschaften, im Laufe der Zeit verstärkt auch mit Nichtregierungsorganisationen (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 2).²² So beeinflussten beispielsweise in den 1970er und 1980er Jahren Unternehmen in entscheidender Weise die Schaffung des Binnenmarktes (Bernhagen 2022, S. 639). Als verhältnismäßig kleine Verwaltung bedurfte die Kommission seit jeher technischer Expertise in bestimmten Politikbereichen, in denen sie trotz ihrer Kompetenz nicht über die notwendigen personellen Ressourcen verfügte und sich gleichwohl nicht auf nationalstaatliche Regierungen verlassen wollte. Durch diese enge Zusammenarbeit mit Interessengruppen und NGOs konnte die Kommission beobachten, wie aktuelle und zukünftige EU-politische Entscheidungen auf den unteren Ebenen des Systems aufgenommen wurden – ein großer Vorteil in einem System der dezentralen Implementierung, in dem der Erfolg politischer Entscheidungen zu großen Teilen auf der Akzeptanz und Zustimmung der Beteiligten beruht. Lobbying- und Interessengruppen erhielten im Gegenzug direkten Zugang zum Zentrum der europäischen Politikgestaltung und konnten Einfluss auf politische Entscheidun-

22 Damit die Lobbyingtätigkeiten von Verbänden und Netzwerken auf europäischer Ebene Transparenzkriterien entsprechen können, hat die EU ein Verzeichnis der eingetragenen Interessensvertretungen geschaffen (Europäische Kommission 2020b). Das Register basiert auf einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission aus dem Jahr 2014, die die ursprüngliche Version aus dem Jahr 2011 ersetzte.

gen nehmen. Außerdem erlangten sie durch die Zusammenarbeit größere Legitimität und konnten sich in einigen Fällen stärker institutionalisieren. Die Kooperationen erwiesen sich folglich für beide Seiten als vorteilhaft (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 2).²³ Wenngleich der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf die europäische Politikgestaltung im Verlauf der Integration zunahm und sich in Brüssel ein immer größeres Netzwerk an Nichtregierungsorganisationen entwickelte, so unterstreichen verschiedene Studien (Eising 2004; Greenwood 2011; Rasmussen, Carroll, Lowery 2014), dass Unternehmensinteressen in der EU bis heute stärker repräsentiert sind als andere Interessengruppen. Zahlreiche nationale Spitzenverbände von Unternehmen verfügen über Vertretungen in Brüssel (Bernhagen 2022, S. 639), die sie zur Kontaktaufnahme zu bzw. für die Lobbyarbeit bei europäischen Institutionen – insbesondere der Kommission – nutzen. Insgesamt zählen Arbeitgeber- und Unternehmensverbände zu den am besten organisierten und einflussreichsten europäischen Interessengruppen. Überdies lobbyieren einzelne Unternehmen zunehmend auch direkt (Bernhagen 2022, S. 639–640; vgl. auch Coen 1997).

Schließlich werden als weitere Reaktion auf die organisatorische Gewaltenschränkung auch konsensuale Formen der Machtausübung in Form von Kooperationsbeziehungen zwischen Organen einzelner Mitgliedstaaten erörtert, die derselben Gewalt zuzuordnen sind. Hierbei werden insbesondere Kooperationsformate zwischen nationalen Parlamenten angeführt, die durch ihre Zusammenarbeit ihrer systemisch bedingten Entmachtung durch die nationalen Regierungen entgegenzuwirken versuchen (Benz 2016, S. 44).

V. Formen der Machtverschiebung

Als praktische Folge der formalrechtlich angelegten Machtverschränkungen beobachten einige Autoren außerdem verschiedene Formen von Machtverschiebungen innerhalb des Mehrebenensystems. So werden beispielsweise dimensionenübergreifende Machtverschiebungen zwischen einzelnen Organen diskutiert, die insbesondere legislative Funktionen betreffen. Dabei

23 Neben dem Phänomen der *policy networks* stellen auch nationale, regionale oder soziale Identitäten nicht zu vernachlässigende Faktoren für die Netzwerkbildung auf europäischer Ebene dar (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 4); vgl. hierzu auch verwandte Konzepte wie *advocacy coalitions* oder *epistemic communities*, die von interessenbasierter Politik ausgehen (Arin 2014).

wird argumentiert, dass die europäische Politikgestaltung mit ihrem Auslegungs- und Interpretationsbedarf mit einer Aufwertung der Judikative einhergehe (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 9; vgl. auch Brodocz 2009, S. 240) und es daher insbesondere zu Machtverschiebungen von mitgliedstaatlichen Organen zum EuGH komme. Gleichzeitig sei eine Einflussverschiebung von mitgliedstaatlichen Parlamenten hin zu den mitgliedstaatlichen Regierungen zu beobachten, die auf die Rolle letzterer innerhalb des EU-Systems zurückzuführen sei. In der Gesamtheit komme es zu einer Schwächung nationaler Legislativen, weil die Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente auch nach dem Lissaboner Vertrag eher schwach ausgeprägt seien, während die Legislativtätigkeit der mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat tendenziell zunehme (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 9).

VI. Trägheit formeller Verfahren und Dynamik des Systems

Die beschriebenen, durch das Formalrecht vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen führen dazu, dass die formellen Verfahren durch eine gewisse Trägheit geprägt sind. Im EU-Recht vorgesehene Entscheidungsverfahren sind oftmals „obstacle-ridden, cumbersome and [...] prone to stalemate“ (Héritier 1999, S. 97), weil die formelle Entscheidungsfindung hohe Konsensanforderungen erfüllen und vielfältige Interessen widerspiegeln muss. Gleichzeitig sehen sich die Entscheidungsträger und Institutionen mit der Herausforderung konfrontiert, Lösungen für komplexe Problemstellungen unter sich ständig verändernden Umweltbedingungen entwickeln zu müssen. In der Folge ist in der EU – wie ein Blick auf die Historie der Integration zeigt – ein ständiger Wandel des formalrechtlichen Systems zu konstatieren (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 9–11). Das Geflecht der interinstitutionellen europäischen Beziehungen ist nicht statischer Natur, sondern befindet sich in einem andauernden Veränderungsprozess, wobei Kompetenzgrenzen hinterfragt und neu ausgehandelt werden. Über die Dauer der europäischen Integration kam es bereits zu zentralen institutionellen Veränderungen, die nicht selten mit nicht intendierten oder unerwarteten Nebeneffekten einhergingen (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 9). So wurde beispielsweise in dem Bestreben, die EU zu demokratisieren und dem Europäischen Parlament neben dem Rat jedenfalls in einzelnen Politikbereichen einen gleichberechtigten Mitentscheidungsstatus einzuräumen, mit dem Vertrag von Maastricht das sogenannten Mitentscheidungsverfahren eingeführt (Jensen, Martinsen 2015,

S. 243; Shackleton, Raunio 2003, S. 171, 184). Durch den Vertrag von Amsterdam wurden daran anknüpfend die zeitlichen Regeln für die Beschlussfassung und damit für die Interaktion zwischen den Organen modifiziert, sodass es ab 1999 möglich war, Vorschläge für Gesetzgebungsakte nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament und im Rat anzunehmen (Jensen, Martinsen 2015, S. 243; Rasmussen, Shackleton 2005, S. 1–2), was in der Literatur mit dem Terminus der sogenannten *early agreements* umschrieben wird. Insofern als diese zu einer Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens führten, werden sie oftmals als zentrale Innovation auf europäischer Ebene beschrieben, die jedoch gleichzeitig zum ursprünglich nicht intendierten Phänomen der Trilogie führte.

VII. *Accountability*- und Kontrollproblematiken

Die durch die Gewaltenverschränkung und die Fragmentierung der Zuständigkeiten bedingte Komplexität des Systems führt schließlich dazu, dass Verantwortlichkeiten für politische und administrative Entscheidungen und Zurechenbarkeiten zunehmend verschwimmen, was als sogenannte *accountability*-Problematik bezeichnet wird. In komplexen Netzwerkkonstellationen können Interaktionen vor allem von Außenstehenden kaum nachvollzogen werden, weshalb Rechtfertigungs- und Rechenschaftspflichten diffundieren (Lauth 2016, S. 31). Bereits in föderalen Systemen wie dem bundesrepublikanischen gestaltet sich die Kontrolle vor dem Hintergrund „der unklaren Zurechnung von Verantwortlichkeiten bei Entscheidungen“ (Lauth 2016, S. 28) oftmals schwierig. Im europäischen Mehrebenensystem tritt dieser Effekt in verstärkter Form auf, weil besonders schwer nachzuvollziehen ist, welche Akteure, Gewalten und Ebenen wofür zuständig und verantwortlich sind: Exekutive Aufgaben werden, wie in Kapitel III beschrieben, zwar maßgeblich, aber nicht ausschließlich durch die Kommission erfüllt; auch der „Ministerrat in seiner Repräsentation der nationalen Regierungen“ (Lauth 2016, S. 28) und der Europäische Rat bestehend aus Staats- und Regierungschefs weisen exekutive Charakteristika auf. Gleichzeitig übernimmt die Kommission mit der Ausübung ihres Initiativrechts auch legislative Aufgaben, wobei legislative Kompetenzen insgesamt zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat aufgeteilt sind (Lauth 2016, S. 28). Darüber hinaus versuchen die unteren Ebenen in Mehrebenensystemen, ihre Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auszudehnen. So verweist die Literatur darauf, dass mitglied-

staatliche Regierungen ihre Interessen nicht nur im Europäischen Rat vertreten, sondern auch über Einflussmöglichkeiten auf die Kommission verfügen.²⁴ Vor dem Hintergrund dieser interinstitutionellen Verschränkungen und Beziehungen sind die Kontrollmöglichkeiten für alle systeminternen und -externen Akteure deutlich erschwert. Greifen die Akteure im Rahmen ihrer Arbeit auf informelle Mechanismen zurück, so verstärkt sich dieser Effekt. Wenn Entscheidungen informell vorbereitet oder in nicht-öffentlichen Gremien getroffen werden, wenn Interaktionen und Einflussmaßnahmen unüberschaubar sind, fällt es schwerer, Ergebnisse einem konkreten Akteur zuzuordnen.

Zwar kann davon ausgegangen werden, dass im europäischen Mehrebenensystem eine gewisse politische Kontrolle durch die Öffentlichkeit gegeben ist, doch sind die europäischen Diskussionsforen „noch immer deutlich den nationalen Kommunikationsräumen nachgeordnet“ (Lauth 2016, S. 30). Auch wenn es durch eine europäische Forcierung eines öffentlichen Diskurses in Teilen gelingt, die *answerability* des Europäischen Rats und der Kommission zu erhöhen, die mediale Bereitschaft zur Behandlung europäischer Themen steigt und es zivilgesellschaftliche Akteure in einzelnen Fällen schaffen, eine europäische Öffentlichkeit herzustellen,²⁵ so kann dennoch nicht davon ausgegangen werden, dass das Handeln der verschiedenen Akteure und ihr Einfluss auf die europäische Politikgestaltung einer umfassenden öffentlichen Kontrolle unterzogen werden.

Neben der Schwierigkeit der demokratischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit werden in der Literatur schwach ausgestaltete rechtliche und politische Kontrollmöglichkeiten und -praktiken bemängelt. Dabei wird argumentiert, die rechtliche Kontrolle durch den EuGH umfasse in nur verhältnismäßig geringem Umfang die supranationalen Organe; sie sei vor allem auf die Mitgliedstaaten ausgerichtet. So könnten beim EuGH „zwar auch Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Europäische Kommission vorgelegt werden, im überwiegenden Maße beschäftig[e] er sich jedoch mit

24 Der Kontrolle des EuGH unterliegen auch die nationalen Parlamente, in deren Verantwortung eine fehlerhafte Richtlinienumsetzung fällt. Im Hinblick auf die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Exekutiven ist zudem darauf zu verweisen, dass der Vertrag von Lissabon zu einer Stärkung Kontrollrechte der nationalen Parlamente geführt hat: Diese können auf nationaler Ebene eine stärkere Rechenschaft der Regierungen einfordern (vgl. Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV; Art. 12 EUV).

25 Eine verstärkte öffentliche europäische Debatte war beispielsweise im Rahmen der Verhandlungen über eine völkerrechtlich geregelte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) zu beobachten.

Vorabentscheidungs- und Vertragsverletzungsverfahren, die vor allem die Mitgliedstaaten“ (Lauth 2016, S. 28) betreffen. Er kontrolliere insofern insbesondere die mitgliedstaatlichen Exekutiven (Lauth 2016, S. 28).²⁶ Beklagt wird überdies, dass sich der EuGH trotz seiner starken Eigenständigkeit – anders als nationale Verfassungsgerichtsbarkeiten – kaum in einem wissenschaftlichen Diskurs verantworten müsse (Lauth 2016, S. 30). Vor diesem Hintergrund wird seine Rolle als „unkontrollierte[r] Kontrolleur“ (Lauth 2016, S. 28) kritisiert, der sich zunehmend politische Entscheidungskompetenzen anmaße (Höpner 2008, S. 23–29, 2010, S. 165–166).

Auch die klassische politische Kontrolle weise – so wird in der Literatur argumentiert – im Vergleich zu demokratischen nationalstaatlichen Systemen gewisse Lücken auf, was sich beispielsweise in der begrenzten Macht der Untersuchungsausschüsse widerspiegele.²⁷ Zusätzlich wird darauf verwiesen, dass bei bestimmten Entscheidungen des Europäischen Rates – wie beispielsweise im Bereich des Euro oder der Konstitution der EU – keine Kontrolle durch andere europäische Organe gegeben sei. Darüber hinaus seien Kommission und Europäischer Rat primär an Entscheidungen interessiert, während der Kontrollgedanke – bis in die ausgelagerten Ämter – nicht gepflegt werde (Lauth 2016, S. 30). Die interorganische Kontrolle wird vor diesem Hintergrund als „durchaus entwickelt“, aber „noch nicht stark ausgeprägt“ (Lauth 2016, S. 30) bewertet.

Zusammenfassend sind im EU-System zwar Kontrollmechanismen vorhanden, diese betreffen jedoch eher Prozesse der Entscheidungsfindung und -verabschiedung als der Entscheidungsüberprüfung. Aufgrund der Unüberschaubarkeit bestehender Mechanismen wird außerdem vielfach eine systematische Analyse der „bestehenden Kontrollverfahren und -möglichkeiten“ (Lauth 2016, S. 31) auf europäischer Ebene gefordert.

26 Der Argumentation kann entgegengehalten werden, dass sich die Nichtigkeitsklage vor dem EuGH (Art. 263 AEUV) gegen alle Handlungen der EU-Organe mit Rechtswirkung gegenüber Dritten richtet, sodass jedenfalls dem Formalrecht zufolge durchaus maßgebliche Kontrollbefugnisse beim EuGH liegen.

27 Auch wenn die üblichen parlamentarischen Kontrollrechte auf europäischer Ebene noch nicht in vollem Umfang ausgeprägt sind, so muss festgehalten werden, dass sie deutlich gewachsen sind (vgl. Haushaltskontrolle und Misstrauensvotum gegenüber der Europäischen Kommission).