

E. Diskussion

Aus einer theoretischen Perspektive wird demokratische Herrschaft zumeist aus formellen Institutionen abgeleitet, die als Grundlage für transparente und demokratische Prozesse verstanden werden. Nichtsdestotrotz stellen, wie nicht zuletzt das vorangehende Kapitel D aufzeigte, auch informelle Mechanismen einen relevanten und gewissermaßen originären Bestandteil politischer Systeme dar. Verschiedentlich wird in der Literatur darauf verwiesen, dass Informalität in Bezug auf demokratische Wertmaßstäbe und Systeme ein Legitimationsdilemma verursachen kann (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 20; Lauth 2000, 23–27; Reh 2012, S. 73–74). Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Studie generierten Ergebnisse, insbesondere mit Blick auf die wahrgenommenen systemischen Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten, drängt sich daher die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Informalität auf: Inwiefern ist das Phänomen der Informalität in seinen verschiedenen Erscheinungsformen mit demokratischen Prinzipien vereinbar? Wenngleich Informalität – wie sich im Rahmen der theoretischen und der empirischen Analyse zeigte – ein vielschichtiges und komplexes Phänomen darstellt, dessen Auswirkungen sich einer pauschalen Bewertung entziehen, so scheint es dennoch erstrebenswert, die aus den gewonnenen Erkenntnissen ableitbaren Tendenzen aus einer demokratiethoretischen Perspektive zu diskutieren und einzuordnen. Ziel dieses Kapitels ist es insofern, die lediglich einen Teilbereich der Informalität abbildenden empirischen Ergebnisse der Studie in einen größeren systemischen Zusammenhang einzuordnen und vor dem Hintergrund von Studien aus anderen Bereichen zu diskutieren. Dabei werden nicht alle gewonnenen empirischen Ergebnisse aufgegriffen; vielmehr wurden einzelne Beispiele und Aspekte bewusst ausgewählt, weil ihre Diskussion unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten besonders lohnenswert erschien.

Um eine demokratiethoretisch-normative Einordnung von sich in der Praxis abzeichnenden Erscheinungsformen der Informalität vorzunehmen, scheint es zielführend, auf das Konzept der demokratischen Legitimation¹³¹

131 Begrifflich ist zwischen Legitimität und Legitimation zu unterscheiden: Der Begriff Legitimität beschreibt die „Akzeptanz einer politischen Ordnung“, die sich in passivem Vertrauen „in sie als einen Status“ (Heinelt 2008, S. 32) und aktiver Unterstützung durch ihre Mitglieder ausdrückt. Der Terminus Legitimation bezieht

zurückzugreifen und die Auswirkungen von Informalität auf die verschiedenen Dimensionen des Konzepts zu diskutieren. Grundsätzlich wird die Legitimität demokratischer Systeme anhand zweier unterschiedlicher Ansätze begründet. Während eine sich auf das Verfahren konzentrierende Perspektive die Teilhabe am politischen Prozess ins Zentrum rückt, ist für die materielle Argumentation das Ergebnis des politischen Prozesses entscheidend. Weiterhin lässt sich eine Argumentationslinie ausmachen, die das Verhältnis des politischen Prozesses zum und seine Vermittlung an den Bürger fokussiert. So wird im Rahmen der folgenden Analyse davon ausgegangen, dass sich demokratische Legitimation jedenfalls auf drei Säulen stützen kann: Die *input*-Legitimation rekurriert auf die „Partizipation“ (Rudzio 2015, S. 569) der Bürger. *Input*-orientierte Argumentationen betonen das Prinzip der Regierung „durch das Volk“ (Scharpf 1999, S. 16). Dabei wird davon ausgegangen, dass Verfahren existieren und eingehalten werden müssen, die die Präferenzen der Bürger erfassen und in politische Entscheidungen umsetzen. Systeme und die in diesen generierten Entscheidungen gelten demzufolge als legitim, wenn und weil sie den „Willen des Volkes“ widerspiegeln – d.h., wenn sie sich aus „den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft“ (Scharpf 1999, S. 16; vgl. auch S. 17–20) ableiten lassen. Die *throughput*-Legitimation hebt auf die Transparenz der Institutionen und der darin ablaufenden Prozesse ab. Bürger sollen nachvollziehen können, warum Entscheidungen in einer bestimmten Form getroffen wurden und wer dafür Verantwortung trägt (Heinelt 2008, S. 33). Legitimität ergibt sich in diesem Fall aus dem „Öffentlichkeitsbezug“ (Heinelt 2008, S. 35) der Politikgestaltung. Die *output*-Legitimation eines Systems stellt auf dessen Fähigkeit zur effektiven und effizienten Problemlösung ab. Diese Perspektive betont die Regierung „für das Volk“ (Scharpf 1999, S. 16). Politische Handlungen und Entscheidungen werden als legitim erachtet, wenn und weil sie das Gemeinwohl der betreffenden Wählerschaft effektiv fördern (Scharpf 1999, S. 16, vgl. auch S. 20–28).¹³² Obgleich in

sich hingegen auf die vorgebrachte Argumentation, mit der um die Akzeptanz eines politischen Systems geworben wird und die die Rechtfertigung der Legitimität bewirkt (Scharpf 2006, S. 255–259; Kielmansegg 2022). In der englischsprachigen Literatur wird eine solche Unterscheidung zumeist nicht vorgenommen; hier wird überwiegend der Begriff der „legitimacy“ (vgl. bspw. Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 1) verwendet.

- 132 Das Konzept der Legitimation ist vielschichtig und hat weitreichende Implikationen, wobei die jeweiligen Bestandteile teilweise leicht unterschiedlich verstanden werden; das hier gewählte Analyseraster, das die Dimensionen der *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimation umfasst, erhebt insofern keinen Anspruch auf Voll-

der demokratiethoretischen Diskussion zumeist ein Schwerpunkt auf der *input*-Perspektive demokratischer Legitimation liegt (Lauth 2012, S. 40), was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass mit steigender Integrations- und Partizipations-tiefe die Bewertung der Resultate europäischer Politikgestaltung und in der Folge die *output*-Legitimation zunehmend kontrovers diskutiert werden (Habermas 2011, S. 79), so gilt es im Rahmen einer systematischen Bewertung des Phänomens der Informalität, alle Dimensionen in den Blick zu nehmen.

I. Auswirkungen von Informalität auf die *input*-Legitimation

In einem politischen System, das über eine hohe *input*-Legitimität verfügt, ist sichergestellt, dass Bürger in Mehrheitsentscheidungen einbezogen werden bzw. an der Entscheidungsfindung teilhaben können und dass es zu einem deliberativen Meinungsbildungsprozess zwischen den Bürgern kommt (Habermas 2011, S. 50, 54). Vor- und Nachteile einer zu treffenden Entscheidung sollten demnach öffentlich erörtert werden, sodass die Berücksichtigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen jedenfalls erleichtert wird (Reh 2012, S. 73). Dabei wird davon ausgegangen, dass formelle Institutionen und Organe, denen bestimmte Kompetenzen zugewiesen werden, im Rahmen eines formell festgelegten Verfahrens miteinander interagieren und die Einspielung gesellschaftlicher Interessen in das demokratische System gewährleisten. Wird das Verhältnis von Informalität und der *input*-Legitimation demokratischer Systeme untersucht, ist folglich zu fragen: Welcher Spielraum verbleibt bei den formellen Organen und Entscheidungsträgern und besteht trotz Informalisierungstendenzen genügend Raum für eine umfassende deliberative gesellschaftliche Debatte (Reh 2012, S. 70)? Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems scheint eine solche Erörterung vor allem deshalb von Relevanz zu sein, weil oftmals ein aus dem Formalrecht herrührendes Demokratiedefizit beklagt wird, das die Beteiligung der Bürger jedenfalls in Teilen schwäche (Rudzio 2015, S. 569).

ständigkeit. Vielmehr wurden jene Elemente ausgewählt, die in der demokratiethoretischen Diskussion besonders prägend sind und die mit Blick auf das Phänomen der Informalität diskussionswürdig erscheinen, wie in der Literatur in Bezug auf einzelne Beispiele wie die Trilogie bereits betont wurde: „Thus, while trilogues have become a highly institutionalised informal institution, they still raise questions that affect the input, throughput and output legitimacy of the EU’s decision-making processes“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 6–7).

In der Literatur werden verschiedene Rechtsprinzipien oder allgemeine Rechtsgrundsätze genannt, die grundsätzlich die Qualität des demokratischen Verfahrens sicherstellen sollen. Diese beziehen sich sowohl auf die den Akteuren im Formalrecht zugewiesenen Kompetenzen als auch auf das Verfahren bzw. die Prozesse, die durch Informalität potenziell beeinträchtigt werden können.

1. Parlamentarischer Charakter demokratischer Entscheidungen

Das Parlament stellt das Organ dar, welches die Interessen der Bürger in besonderer Weise vertreten und damit deren indirekte Teilhabe an der politischen Entscheidungsfindung ermöglichen soll. Parlamentarische Entscheidungen gewährleisten in demokratischen Systemen die Ausübung der Volkssouveränität. In der parlamentarischen Demokratie stellt das Parlament das einzige direkt durch die Bürger legitimierte Staatsorgan dar, während alle anderen Organe nur indirekt über das Parlament legitimiert sind. Vor diesem Hintergrund finden sich im deutschen Grundgesetz sogenannten Parlamentsschutznormen, die festhalten, dass bestimmte politische Entscheidungen ausschließlich durch das Parlament als Volksvertretung getroffen werden können und dass dabei ein gewisses Verfahren eingehalten werden muss (Morlok 2003, S. 58–59). Vor allem verfassungsrechtliche Untersuchungen sehen in Informalisierungstendenzen häufig eine drohende Entparlamentarisierung und betonen daher, dass informelle Gremien, die eine *de facto*-Entscheidung treffen, Verfassungsnormen verletzen, bzw. dass bestimmte Verfassungsnormen jedenfalls von Informalität berührt werden. Rekuriert wird dabei unter anderem auf Kompetenzbegründungsnormen für den Bundestag (Art. 59 Abs. 2, 77 Abs. 1, 80 Abs. 1, 110 GG), auf das „dogmatische Postulat des Parlamentsvorbehaltes“ (Morlok 2003, S. 59), den Abgeordnetenstatus (unter anderem Indemnität und Immunität, Art. 46, 48 GG), die Mehrheitsregel (Art. 42 Abs. 2 GG) sowie auf das „Wahlrecht in materialer Interpretation als Gewährleistung des Bürgereinflusses auf wesentliche politische Entscheidungen“ (Morlok 2003, S. 60). Auch im Rahmen dieser Studie stellte die Verlagerung wichtiger inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden wie beispielsweise Expertengremien die als am relevantesten eingeschätzte dysfunktionale Auswirkung dar, sodass Entparlamentarisierungstendenzen durchaus als eine von Experten tatsächlich wahrgenommene, mit Informalität einhergehende Entwicklung verstanden werden können. Gleichzei-

tig erfordert eine grundsätzliche Einordnung der mit Informalität potenziell einhergehenden Entparlamentarisierungstendenzen im europäischen Mehrebenensystem eine Unterscheidung zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament.

Wenngleich die Auswirkungen von informellen Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem auf die Rechte und die Stellung nationaler Parlamente in den Mitgliedstaaten nicht im Zentrum dieser Untersuchung standen, so gilt es dennoch festzuhalten, dass *early agreements* – wie in Kapitel C.III.3.b)aa)(1) beschrieben – die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene entscheidend verändert und damit die Kontrollrechte nationaler Parlamente massiv beeinträchtigt haben (Jensen, Martinsen 2015, S. 241; vgl. auch Farrell, Héritier 2004, S. 1209). Gleichzeitig betont die Forschung jedoch auch, dass der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle den Verlust von Befugnissen aufgrund der frühzeitigen Einigung teilweise ausgleichen kann. Das Verfahren gebe den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, begründete Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abzugeben, die die Kommission berücksichtigen müsse (Jensen, Martinsen 2015, S. 252). Schließlich zeigt Siedentopp auf, dass informelle Mechanismen von den nationalen Legislativen auch bewusst eingesetzt werden, um dem „Entkopplungsprozess der Exekutiven von den Parlamenten“ (Siedentopp 2018, S. 22) entgegenzuwirken.

Auch hinsichtlich der Auswirkungen der *fast track*-Gesetzgebung auf das Europäische Parlament werden in der Forschung Entparlamentarisierungstendenzen betont; so halten Héritier und Reh fest, das Europäische Parlament „may have a price to pay for its successful fight for empowerment, namely a challenge to its institutional legitimacy and discontent of its of rank-and-file members“ (Héritier, Reh 2012, S. 1134). Das Ausmaß der Entparlamentarisierung einschränkend wird hingegen auch darauf verwiesen, dass die zunehmende Anzahl an Trilogverhandlungen zwar insofern als Entparlamentarisierung interpretiert werden kann, als sie mit einem Einflussverlust für einzelne Parlamentarier einhergehe, dass sie für das Europäische Parlament als Institution im Gesamten jedoch auch mit Möglichkeiten der Einflusssteigerung im Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene einherging (Farrell, Héritier 2003b, S. 23). Dies sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Zeithorizont des Parlaments grundsätzlich ein anderer sei als der des Rates; letzterer halte sich an selbst gesetzte Fristen und die Ratspräsidentschaft sei stets darauf bedacht, ihre sechsmonatige Zeitspanne effektiv zu nutzen (Farrell, Héritier 2003b, S. 25). Darüber hinaus verweist die Forschung darauf, dass informelle Me-

chanismen auch dazu beigetragen hätten, der formalrechtlichen Stellung des Europäischen Parlaments als Co-Gesetzgeber in der Praxis zur Geltung zu verhelfen (Warleigh 2003, S. 32). So erläutert beispielsweise Maurer, dass das Europäische Parlament ein kleines Team von ständigen Mitgliedern für informelle Verhandlungen im Vorfeld des formellen Vermittlungsverfahrens aufgestellt habe, die über spezielles soziales Fachwissen hinsichtlich der dort ablaufenden Prozesse verfügten. Dies habe dazu beigetragen, dass die Mehrheit der Änderungsanträge des Parlaments in der zweiten Lesung entweder vom Rat akzeptiert würden oder die Grundlage für Kompromisstexte im Vermittlungsverfahren bildeten (Maurer 1999, S. 27, 40; vgl. auch Warleigh 2003, S. 32). Auch wird argumentiert, dass das Parlament bei informellen Verhandlungen insofern in einer vorteilhaften Position sei, als seine Delegation weitaus flexibler sei als die des Rates, die zu einer ständigen Abstimmung mit den nationalen Regierungen verpflichtet sei. Vor diesem Hintergrund könne das Parlament leichter als der Rat als Vermittler oder „policy entrepreneur“ auftreten und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen Kompromiss zu seinen Gunsten erzielen (Scully 1997, S. 63–67; Warleigh 2003, S. 32).

Schließlich sollte bei der Einordnung von durch Informalität hervorgerufenen Entparlamentarisierungstendenzen in Bezug auf das Europäische Parlament auch berücksichtigt werden, dass diesem bereits formalrechtlich eine andere Stellung zukommt als beispielsweise dem Deutschen Bundestag oder allgemeiner den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten. Zwar wuchsen die Kompetenzen des Europäischen Parlaments über den Verlauf der europäischen Integration stetig an, was sich beispielsweise darin manifestiert, dass Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren inzwischen gleichberechtigt sind (Art. 294 AEUV), dass die Kommission vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und von diesem beispielsweise durch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen kontrolliert wird (Art. 17 Abs. 7 EUV, Art. 234, 226 AEUV) und dass das Parlament bei der Aufstellung des Finanzrahmens und des Haushaltsplans beteiligt ist (Art. 312, 314 AEUV). Nichtsdestotrotz ist das Europäische Parlament insgesamt in seiner Rolle und in seinen Rechten weniger geschützt als der Deutsche Bundestag. So steht beispielsweise dem Europäischen Rat beim Vorschlag des Kommissionspräsidenten ein politisches Ermessen zu (Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 1 EUV), wodurch die Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament geschwächt wird; auch kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht von einem Budgetrecht des Europäischen Parlaments ausgegangen werden. Schließlich steht dem

Europäischen Parlament im Gesetzgebungsfahren kein Initiativrecht zu (Art. 294 Abs. 2 AEUV). So werden beispielsweise durch die Tatsache, dass Informalität in starkem Maße in der Zusammenarbeit von Kommission und mitgliedstaatlichen Verwaltungen eingesetzt wird, um Themen auf die politische Agenda zu setzen und Gesetzesentwürfe zu erarbeiten (I 14, I 21, I 23, I 26), die Rechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess nicht berührt, weil die Kommission dem EU-Recht zufolge – anders als die Regierung im bundesrepublikanischen System – über ein Initiativmonopol verfügt. Außerdem zeigte sich, dass mitgliedstaatliche Behörden sich auch schon in sehr frühen Phasen des politischen Prozesses mit MdEPs austauschen; auch wenn dies insgesamt eher selten der Fall zu sein scheint, ergeben sich in einzelnen Bereichen für das Parlament durch informelle Mechanismen in diesem Kontext zusätzliche Einbeziehungs- und Einflussmöglichkeiten, deren konkretes Potenzial und Ausmaß bis dato noch weitgehend unerforscht sind.

In der Literatur wird in Reaktion auf die Interpretation von Informalität als Entparlamentarisierung häufig ein realistisches Parlamentsverständnis gefordert, das insbesondere die Handlungsfähigkeit des Bundestages ins Zentrum rückt. Die dabei angeführten Argumente lassen sich auch auf das System der EU übertragen und spielen für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene sogar eine noch wichtigere Rolle: Die Entscheidungsfindung im Rat und im Parlament muss noch deutlich mehr verschiedene Interessen integrieren, was im Rahmen formeller Institutionen und Verfahren jedoch nicht immer geleistet werden kann und in kleineren, vorgeschalteten Gremien oftmals in zielführenderer Art und Weise erfolgen kann, wie viele Interviewpartner betonten (I 24b, I 27). Darüber hinaus sind Themen in der modernen Gesellschaft häufig sehr komplex und erfordern daher eine „weit getriebene Arbeitsteilung“ (Morlok 2003, S. 64). Dies gilt umso mehr auf europäischer Ebene, wo wohl viele Themen nur von Experten verstanden und beurteilt werden können (I 29, I 21, I 24).

2. Funktionenverteilung und Wirken der Institutionen in ihrer Organspezifität

Die Qualität der Entscheidungsverfahren, die Glaubwürdigkeit der Entscheidungsinstanzen und die Akzeptanz der Bürger sollen in demokratischen, rechtsstaatlichen Systemen auch dadurch abgesichert werden, dass die verschiedenen Organe an der Entscheidungsfindung „tatsächlich in

ihrer Spezifität mitwirken“ (Morlok 2003, S. 60). In der dem deutschen Rechtskreis zuzurechnenden verfassungsrechtlichen Literatur wird informellen Vorentscheidungen daher häufig entgegengehalten, diese seien insofern bedenklich, „als die Zuweisung bestimmter Aufgaben an ein bestimmtes Organ mit dessen spezifischer Zusammensetzung und in der für dieses Organ typischen Verfahrensweise verfassungsrechtlich geschützt“ (Morlok 2003, S. 60) sei, was im Verfassungsgebot der „Organspezifität bei der Einbringung der Entscheidungsbeiträge“ (Morlok 2003, S. 60) zum Ausdruck komme. In Bezug auf informelles Koalitionsmanagement wurde vor diesem Hintergrund beispielsweise die „Unterwerfung“ des Parlaments und der Regierung „unter koalitionäre Kungelrunden“ (von Arnim 2001, S. 276) kritisiert, welche in ihren Entscheidungen die verfassungsmäßigen Institutionen überlagerten. Wenn tatsächliche Entscheidungen in informellen Koalitionsgremien getroffen würden, verletze dies den Bundestag in seinen Rechten als gesetzgebendes Organ sowie die in Art. 64 und 65 GG genannten Kompetenzen des Bundeskanzlers. Auch beeinträchtige eine solche Entscheidungsverlagerung „das Kabinett als Gesetzesinitiiierendes und politisch führendes Organ und die einzelnen Minister insbesondere als Mitglieder des Kabinetts“ (Rudzio 2005, S. 215). Insofern wird vor einer „unzulässigen Außensteuerung von Verfassungsorganen“ (Rudzio 2005, S. 17; vgl. auch Schreckenberger 1994, S. 342) gewarnt. Argumentiert wird dabei mit der rechtlich erschöpfenden Regelung des Gesetzgebungsverfahrens im Grundgesetz und der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Ein Einwirken des Koalitionsausschusses sei beispielsweise als Rechtsverstoß zu werten (Rudzio 2005, S. 35; vgl. auch Schüle 1964, S. 124), da die aus der Verfassung abgeleitete Entscheidungsfähigkeit der Organe „in ein der Verfassung unbekanntes und unverantwortliches Kollegium verlegt“ (Junker 1965, S. 63) werde.

Auch in Bezug auf das europäische System werden in der Literatur Entwicklungen diskutiert, die potenziell zu innerorganischen Machtverschiebungen und zu einer Veränderung der für die jeweiligen Organe typischen Verfahrensweise führen können. So wird, wie in Kapitel C.III.3.b)aa)(2) beschrieben, argumentiert, dass Trilogverhandlungen zu einer Stärkung der Position großer Mitgliedstaaten im Rat sowie zu einer Stärkung der Position der Ratspräsidentschaft beitragen könnten. Hinsichtlich der Frage, inwieweit lediglich die Möglichkeit einer Machtverschiebung zugunsten der Ratspräsidentschaft besteht und inwieweit sich die Ratspräsidentschaft in der Praxis tatsächlich in einer privilegierten Position befindet, besteht in der Forschung jedoch keine Einigkeit. So betonen Häge und Naurin in

ihrer im Wesentlichen auf dem *European Union Policy-Making*-Datensatz basierenden Studie, dass, während sich die Trilogverhandlungen zwar zugunsten einzelner Parlamentarier, insbesondere der Berichterstatter und der Schattenberichterstatter, ausgewirkt hätten, weil diese im innerorganischen Gesetzgebungsprozess eine zentrale Stellung einnehmen (Jensen, Winzen 2012, S. 145), sie die Position des Ratsvorsitzes nicht gestärkt zu haben schienen (Häge, Naurin 2013, S. 968): „the country holding the Presidency does not occupy a more privileged position in the Council’s internal co-operation network as a result of these developments“ (Häge, Naurin 2013, S. 953).¹³³

Im Rahmen dieser Studie wurde verschiedentlich auf Aspekte verwiesen, die das Wirken der Institutionen in ihrer Organspezifität beeinträchtigen könnten. Mehr als ein Drittel der Befragten beobachtete im Zusammenhang mit Informalität die Entstehung (nicht legitimerter,) einflussreicher Machtstrukturen in starkem oder sehr starkem Maße. Insbesondere die Ausübung der Befugnisse nationaler Ministerien im Rat sowie die Rolle der Kommission im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses scheinen dabei tangiert zu werden. So wurde berichtet, dass mitgliedstaatliche Verwaltungen durch informelle Formen der Zusammenarbeit in Behördennetzwerken an Einfluss gewinnen könnten:

„Ja, [die Gremien] haben sich eine Rolle im Gesetzgebungsprozess erkämpft. [...] [I]n einer Expertenberatungsrolle ... Wir stehen als [mitgliedstaatliche Verwaltungen] zusammen und ich sage dann zu den Ministerien: Nehmt den Vorschlag der Kommission an. Man hat also eine stärkere Rolle, als sie einem nach nationaler Zuständigkeit zusteht, weil man als Gruppe auftritt und als Expertengremium eine wichtige Meinung einbringt“ (I 21).

Auch die Erarbeitung von Entwürfen durch informelle Stammtischgruppen, die sich aus Kommissionsexpertengruppen entwickeln, könnte in diesem Zusammenhang als kritisch und potenziell das Initiativrecht der Kommission beschneidend wahrgenommen werden.

Gleichzeitig können der rechtswissenschaftlichen Kritik an der faktischen Entscheidungsmacht informeller Vorabstimmungsgremien auch verschiedene Argumente entgegengehalten werden. So kennen weder das deutsche Grundgesetz noch die europäischen Verträge eine „nach außen

133 Häge und Naurin (2013, S. 968) verweisen mit Blick auf eine abschließende Bewertung allerdings auf weiteren Forschungsbedarf: „We would be cautious in drawing general conclusions from this study alone.“

abgeschirmte, autonome Willensbildung“ (Kewenig 1965, S. 184; vgl. auch Rudzio 2005, S. 217) der Verfassungsorgane und Institutionen oder einen „inneren Willensbildungsprozess [...] einzelne[r] Funktionsträger“ (Kewenig 1965, S. 183; vgl. auch Rudzio 2005, S. 217). Grundsätzlich ist dem deutschen Grundgesetz und den europäischen Verträgen auch dann entsprochen, wenn Institutionen und Organe Vorstellungen, die von Dritten an sie herangetragen werden, als eigene übernehmen. Maßstab ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Dieses verlangt zwar grundsätzlich, dass jede politische Entscheidung auf das Volk als Souverän zurückgeführt werden kann, d.h., dass Entscheidungen nur durch Personen getroffen werden dürfen, die zumindest indirekt durch das Volk legitimiert sind und die im Rahmen der ihnen in einem demokratischen Rechtsetzungsverfahren zugewiesenen Kompetenzen handeln (BVerfGE 47, 253, 257; 52, 95, 130; 77, 1, 40; 83, 60, 72 f.; 93, 37, 66). Das BVerfG betont aber, dass die unterschiedlichen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und personellen Legitimation in ihrem Zusammenwirken zu einem bestimmten Legitimationsniveau führen müssen (BVerfGE 107, 59, Rn. 156). Der Grundsatz demokratischer Legitimation steht darum auch der Beteiligung von nicht unmittelbar demokratisch legitimierten Experten offen, wenn dies der Qualität der Entscheidungen dienlich ist (BVerfGE 107, 59, Rn. 183). Der Kritik an vorabstimmenden Parteiorganen wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur überdies die nach Art. 21 GG zentrale Rolle der Parteien im bundesrepublikanischen System entgegengehalten (Hesse 1959, S. 24). In ähnlicher Weise ließe sich mit Blick auf informelle Vorabstimmungen zwischen Verwaltungsvertretern im Mehrebenensystem der EU argumentieren, dass das europäische Primärrecht die Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen an verschiedenen Stellen explizit fordert (bspw. Art. 50 Abs. 2 Buchst. b, 74, 76 AEUV).

Wenngleich Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV vorsieht, dass die EU-Organe nach Maßgabe der ihnen zugewiesenen Befugnisse und nach in den Verträgen festgelegten Verfahren, Bedingungen und Zielen handeln, so kann schließlich allgemeiner argumentiert werden, dass die EU ein System im Werden darstellt, welches sich beständig weiterentwickelt und an vielen Stellen noch verbesserungsbedürftig ist. Die Verträge wurden bewusst nicht als Verfassung konzipiert. Eine strenge Befolgung der formell vorgesehenen Verfahren, in denen alle Akteure ausschließlich die ihnen zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmen, muss demnach nicht zwangsläufig zu einer

höheren *input*-Legitimation führen bzw. garantiert unter Umständen nicht per se eine hohe Legitimation.

3. Prinzip der Gewaltenteilung und Interorganverhältnis

Legitimität demokratischer Systeme soll schließlich nicht nur durch die besondere Rolle des Parlaments als Ausdruck der Volkssouveränität und durch eine spezifische Funktionenzuweisung sichergestellt werden; die formelle Kompetenzverteilung und die im Formalrecht vorgesehenen Verfahren sind darüber hinaus so ausgelegt, dass sich im Interorganverhältnis ein System der Machtbalance bzw. der Gewaltenteilung ergibt. Vor diesem Hintergrund wurde mit Blick auf das bundesrepublikanische System beispielsweise kritisiert, vorentscheidende Koalitionsrunden störten „die empfindliche Machtverteilung, das heißt die politische Balance, zwischen Regierung und Parlament“ (Schreckenberger 1994, S. 342).

Mit Blick auf das europäische System wurde die Veränderung von Machtstrukturen im Interorganverhältnis vor allem im Zusammenhang mit den Trilogverhandlungen diskutiert. Grundsätzlich ist bereits das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch wechselhafte Machtverhältnisse gekennzeichnet, die auf Unterschiede in der situationsspezifischen Kompromissbereitschaft zurückzuführen sind. Das primärrechtlich vorgesehene Gleichgewicht des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens kann durch „unterschiedliche Zeithorizonte der Co-Gesetzgeber“ (von Achenbach 2016, S. 24) beeinflusst werden. So verweisen empirische Studien darauf, dass ein Gesetzgeber dadurch einen Kompromiss erzwingen könne, dass er androhe, alle prozeduralen Möglichkeiten auszuschöpfen, während der jeweils andere eine zeitliche Verzögerung in jedem Fall vermeiden möchte. Auch begrenzte Arbeitskapazitäten der Organe könnten die Bereitschaft zu einer schnellen Kompromissfindung steigern (Farrell, Héritier 2003a, S. 581). Wie sich die jeweiligen Machtverhältnisse ändern, ist dabei im Einzelnen jedoch nicht prognostizierbar (von Achenbach 2016, S. 24–25). Vor diesem Hintergrund kann einerseits argumentiert werden, dass Trilogverhandlungen einem Bedürfnis der formellen Organe nach frühzeitigen Kooperationsformaten Rechnung tragen, dem im formellen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht entsprochen werden kann, weil bis zur Vermittlung eine bloß wechselseitige Konfrontation mit den Positionen des jeweils anderen Gesetzgebers vorgesehen ist: Trilogverhandlungen ermöglichen eher als das formelle Verfahren eine gemeinsame Gesetzgeberschaft, ein Aufeinan-

dereingehen der beiden Co-Gesetzgeber: „Verhandlung und Kompromiss sind die zentralen Verhaltensmaximen“ (von Achenbach 2016, S. 25). Allerdings kann es durch Trilogverhandlungen auch zu Gewichtsverschiebungen zwischen den beiden Organen kommen: „Im Rahmen des Verhandeln in Trilogen treten Faktoren hinzu, die zum Nachteil des Europäischen Parlaments wirken und seine Verhandlungsposition gegenüber dem Rat schwächen können“ (von Achenbach 2016, S. 34). Dazu zähle erstens eine Informationsasymmetrie bzw. ein Informations- und Wissensgefälle zwischen Rat und Parlament: Während die interne Willensbildung in den Arbeitsgremien des Rates für Außenstehende nicht nachvollziehbar sei (Europäisches Parlament o. J., S. 12), stehe die parlamentarische Willensbildung in Ausschüssen und Plenum der externen Beobachtung offen (Art. 124 GO-EP). Dies führe zu einer Stärkung der Verhandlungsposition des Rates: „Er kann die Konfliktlage im Parlament für seine Interessen nutzen und die Handlungsfähigkeit des Parlaments in bestimmten politischen Fragen einschätzen. So kann der Rat etwa absehen, ob im Parlament die Mehrheiten zustande kommen werden, die erforderlich sind, um seine Änderungen abzulehnen“ (von Achenbach 2016, S. 34). Schließlich wird darauf verwiesen, dass die Kommission im Rahmen der internen Verhandlungen auf den Arbeitsebenen des Rates eine zentrale Position einnehme, die ihre vermittelnde Rolle in den Trilogen übersteige; die „aktive Einbeziehung der Kommission in die Willensbildung des Rates“ (von Achenbach 2016, S. 35; vgl. auch Europäisches Parlament o. J., S. 12) wird als interinstitutionelle Asymmetrie gewertet und verändert jedenfalls potenziell die im Gesetzgebungsprozess vorgesehene Ausgestaltung des Interorganverhältnisses.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Studie erhobenen Daten kann darüber hinaus diskutiert werden, inwieweit Absprachen zwischen mitgliedstaatlichen Ministerien oder Verwaltungen und MdEPs (I 24b, I 27, I 29), die dazu dienen, nationale Positionen abzustimmen und durchzusetzen, die in den Verträgen angelegte „horizontale Dimension der Gewaltenteilung“ (Benz 2016, S. 42) und -verschränkung zwischen den Mitgliedstaaten sowie die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Institutionen beeinträchtigen können. So führen Farrell und Héritier aus, dass koordinierende Absprachen zwischen den Regierungen und den nationalen Delegationen im Parlament im Rahmen der Trilogie sich zugunsten großer Mitgliedstaaten auswirkten (Farrell, Héritier 2003b, S. 28). Gleichzeitig kann argumentiert werden, dass ein Zusammenwirken der nationalen Exekutiven und des Europäischen Parlaments im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses formell vorgesehen und eine Gewaltenverschränkung insofern

bereits systemisch angelegt ist. Eine ausführlichere demokratietheoretische Bewertung derartiger Koordinierungsabsprachen im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung würde jedoch eine vertiefte empirische Erhebung erfordern.

Schließlich gilt es zu bedenken, dass sich die Gewaltenteilung im Mehrebenensystem der EU auch durch eine vertikale Komponente auszeichnet, die durch Informalität beeinflusst werden kann. So kann es – beispielsweise in Krisenzeiten – durch Informalität einerseits zu einer Zentralisierung und zu Machtverschiebungen zugunsten der Kommission kommen (Schomaker, Hack, Mandry 2021b, S. 1286); informelle Verwaltungsnetzwerke und Abstimmungen können andererseits aber auch die Position mitgliedstaatlicher Verwaltungen gegenüber der Kommission stärken (I 23) und insofern zum Erhalt der vertikalen Gewaltenteilung beitragen.

4. Fähigkeit des Systems zu Interessenaggregation und -integration

Neben der Wirkung von Informalität auf bestimmte Verfassungsprinzipien oder Rechtsgrundsätze, welche die Legitimität des Systems über das formelle Verfahren absichern, wird auch in abstrakterer Form diskutiert, wie sich Informalität auf die Fähigkeit eines politischen Systems zur Interessenaggregation auswirkt. Dabei wird argumentiert, dass der mit Informalität häufig einhergehende „Akteurpluralismus“ zu einer stärkeren „Integration gesellschaftlicher Akteure“ (Pannes 2015, S. 198) führen und insofern als positiv mit Blick auf die *input*-Legitimation des Systems interpretiert werden könne. Noch stärker als in den Nationalstaaten könnten in der EU informelle Formen der Entscheidungsfindung den demokratischen Charakter des Systems stärken, da konventionelle – also formelle – Verfahren der Politikgestaltung durch ein Demokratiedefizit geprägt seien (Peters 2006, S. 36–37). Während sich formelle Verfahren klassischerweise durch ihre Geschlossenheit auszeichneten und von der europäischen Bürokratie sowie den Vertretern mitgliedstaatlicher Regierungen dominiert würden, ermöglichten es die flexibleren informellen Mechanismen verschiedenen sozialen Akteuren, Einfluss auf die Politik zu nehmen: „[A]s we consider the multiple points of access that are available to influence outcomes in the increasingly informal process within the Union, then these methods of governance may significantly enhance the real opportunities for influence for the social actors“ (Peters 2006, S. 35). In diesem Zusammenhang wird auch auf die besondere Bedeutung von NGOs verwiesen, die seit der Ein-

heitlichen Europäischen Akte verstärkt in europäischen – jedenfalls teilweise informellen – Gremien vertreten seien und unter Zuhilfenahme informeller Handlungsmodi versuchten, gesellschaftliche Anliegen auf EU-Ebene voranzubringen. Aufgrund ihrer hohen Mitgliederzahl könnten NGOs als Bindeglied zwischen der politischen Sphäre und den EU-Bürgern fungieren, was nicht zuletzt dadurch begünstigt würde, dass politischen Parteien auf europäischer Ebene eine deutlich schwächere Rolle zukomme als in nationalen Kontexten und daher ein sogenanntes „advocacy void“ (Aspinwall 1998, S. 197) bestehe (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Marks, McAdam 1996, S. 275–276).

Die im Rahmen dieser Studie erhobenen qualitativen Daten unterstreichen, dass nicht nur private Akteure und NGOs informelle Kanäle nutzen, um Interessen in das europäische System einzuspielen, sondern dass Informalität insbesondere auch dazu dient, mitgliedstaatliche Verwaltungen und deren Expertise in das politische System zu integrieren. Neben der Anbringung wissenschaftlicher Erkenntnisse (I 19, I 24a, I 24b, I 26) in bestimmten Politikbereichen sind Akteure dabei häufig auch darauf bedacht, Problemlagen und Auswirkungen politischer Entscheidungen auf unteren Verwaltungsebenen zu schildern (I 28, I 30). Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass an der Studie in der Tendenz vor allem solche Personen teilnahmen, die dem Thema der Informalität und der Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in informellen Arenen einen besonderen Wert beimessen und im Umgang mit informellen Handlungsarenen vergleichsweise versiert sind, so ist dennoch hervorzuheben, dass der Beitrag von Informalität zur Integration in sachlicher und personeller Hinsicht sowohl in den Interviews als auch im Survey als zentral angesehen wurde.

Nichtsdestotrotz gilt es auch zu bedenken, dass der Annahme einer Erhöhung der *input*-Legitimation aufgrund der Integrationsfähigkeit informeller Mechanismen Exklusionsproblematiken gegenüberstehen (Pannes 2015, S. 198).¹³⁴ Werden bestimmte Individuen oder gesellschaftliche Gruppen über informelle Prozesse in Entscheidungsprozesse involviert, so schließt sich meist die Frage an, warum dies bei anderen vergleichbaren Gruppen nicht der Fall ist. Die Teilnahme an informellen Gremien oder Absprachen erfordert – wie die Gesprächspartner unterstrichen – meist ein hohes Maß an Eigeninitiative und wird durch ein bestimmtes Maß an bereits vorhandener informeller Vernetzung deutlich erleichtert (I 24a, I 26, I 28). Peters verweist in diesem Zusammenhang auf ein mit Informalität

134 Pannes spricht daher von einer „voraussetzungsvolle[n] Konstruktion“ (Pannes 2015, S. 198).

einhergehendes steigendes Risiko der „mutual co-optation“ (Peters 2006, S. 35) im Sinne einer nachträglichen Hinzuwahl neuer Gruppenmitglieder durch die einem informellem Gremium bereits angehörenden Mitglieder. Die Annahme einer gleichberechtigten Möglichkeit zur Einspielung von Interessen in informellen Kontexten kann vor diesem Hintergrund zumindest in Frage gestellt werden (Peters 2006, S. 35–36). Darüber hinaus seien Akteure, die mit klaren Zielvorstellungen in informelle Gremien hineingingen – wie beispielsweise die Kommission oder ihre DGs –, im Verlauf der Verhandlungen häufig im Vorteil und würden sich in Bargaining-Prozessen als erfolgreicher erweisen.

Warleigh betont im Rahmen seiner qualitativen empirischen Untersuchung darüber hinaus, die empirische Evidenz spreche nicht für die Annahme, dass ein verstärkter, unter anderem auf informellen Mechanismen beruhender informeller Einfluss von NGOs auf die Politikgestaltung mit einer stärkeren Integration gesellschaftlicher Interessen einhergehe. Er verweist darauf, dass die interne Governance in NGOs keinen demokratischen Grundsätzen unterliege; in der Regel handle es sich um zentral geleitete Organisationen, bei denen der Schwerpunkt auf der Einbeziehung aller relevanten Mitarbeiter läge, bei denen der Beitrag der einzelnen Mitglieder jedoch eine geringe Rolle spiele (Warleigh 2003, S. 28–29). NGOs verfügten einerseits nicht über Strukturen, die es ihren Mitgliedern ermöglichten, einen regelmäßigen Beitrag zur Gestaltung der NGO-Politik zu leisten, andererseits wollten NGO-Anhänger diese Organisationen auch nicht als Mittel zur aktiven Bürgerbeteiligung nutzen (Warleigh 2003, S. 30). Darüber hinaus könnten NGOs lediglich Einfluss auf bestimmte Politikfelder nehmen, während ihr Gesamteinfluss auf die europäische Politikgestaltung geringer sei als der von privatwirtschaftlichen Interessenverbänden (Balanyá, Doherty, Hoederman 2000, S. 178; Bernhagen 2022, S. 639; Warleigh 2003, S. 27). Auch führe der Wettbewerb um Finanzmittel und Sichtbarkeit dazu, dass lediglich bestimmte NGOs einflussreich seien, während zahlreiche andere, die ebenfalls gesellschaftliche Interessen vertreten würden, ungehört blieben (Warleigh 2003, S. 27; vgl. auch Geyer 2001, S. 489–491; Warleigh 2001, S. 635–636). Insgesamt betont Warleigh:

„Neither NGOs nor the EP [...] have demonstrated the ability to act as conduits for popular preferences into the Union decision-making process. [...] [T]he mere fact that informal governance can increase the influence of those actors who can be assumed to have close links with citizens' interests does not ipso facto translate into improved EU democracy“ (Warleigh 2003, S. 34).

Im Rahmen der qualitativen Interviews wurde verschiedentlich auf einzelne Bevölkerungsgruppen verwiesen, deren Interessen durch Landesverwaltungen oder Kommunalverbände in Brüssel vertreten werden (I 28, I 29, I 30). Insgesamt muss dennoch festgehalten werden, dass es den befragten Experten in den angesprochenen Fällen dabei nicht darum ging, in der Gesellschaft diskutierte Fragen und vorhandene Interessen zu aggregieren, sondern darum, konkrete Meinungen und Stimmungsbilder zu Problemen aufzugreifen, die bereits auf der politischen Agenda waren.

5. Qualität der deliberativen Debatte

Neben der Einspielung von Interessen über Institutionen, die über spezielle Kompetenzen verfügen und in einem formell festgelegten Verfahren miteinander interagieren, wird in der Literatur auch eine außerrechtliche demokratische Legitimation politischer Systeme gefordert: ein gesamtgesellschaftlicher deliberativer Diskurs, in dessen Rahmen öffentliche Angelegenheiten gemeinsam beratschlagt und argumentativ abgewogen werden. Ziel dieses insbesondere von Habermas vertretenen Ansatzes ist eine Form der Entscheidungsfindung unter Gleichberechtigten, die auf einem Austausch sachlicher Argumente basiert; alle Bürger sollen „an einer gemeinsamen, über nationale Grenzen hinausreichenden demokratischen Willensbildung“ (Habermas 2011, S. 56, 75-82) teilnehmen können. Mit Blick auf die EU fordert Habermas zur Erhöhung der *input*-Legitimation die hierfür erforderliche Erweiterung der bis dato noch auf das Volk des Nationalstaats beschränkten staatsbürgerlichen Solidarität auf „die Angehörigen der jeweils anderen europäischen Völker“ (Habermas 2011, S. 56, 75-82). Vor diesem Hintergrund kann diskutiert werden, inwiefern bestimmte mit Informalität einhergehende Aspekte sich positiv auf die Entstehung einer transnationalen staatsbürgerlichen Solidarität auswirken könnten. So kann aus einer theoretischen Perspektive heraus beispielsweise argumentiert werden, dass im europäischen Kontext auf verschiedene informelle Handlungsmodi zurückgreifende NGOs meist international ausgerichtet sind und ein verstärkter Einfluss dieser Organisationen daher transnationale Debatten sowie die Zusammenarbeit der Mitglieder über nationale Grenzen hinweg in der EU befördert. Auch kann angeführt werden, dass der sektorale Charakter der Organisationen sich angesichts des relativ geringen Enthusiasmus der Bevölkerung für die europäische Integration positiv auf die Identifikation der Bürger mit europäischer Politik auswirken kann (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Europäische Kommission 2012).

Allerdings kommt beispielsweise Warleigh zu dem Ergebnis, dass Informalität in der in der EU praktizierten Form nicht dazu beitragen kann, „to make the citizens of member states co-shapers of European integration rather than mere consumers, or approvers, of its outputs“ (Warleigh 2003, S. 23). So informierten NGOs ihre Mitglieder nicht systematisch über EU-Politik, sodass diese sich in der Folge auch nicht aktiver in die Politikgestaltung einbringen würden (Warleigh 2003, S. 30). Informalität befördere eher die Aktivität und den Einfluss einzelner Akteure in elitären Kreisen oder politischen Netzwerken, während die geringe EU-politische Sozialisierung der Bürger weitgehend unverändert bleibe: „[M]ost EU citizens continue to feel they have no meaningful ties to either the EU system or their fellow citizens in other member states. The ‘citizenship practice’ which is so necessary for the democratic reform of the Union has been made no more widespread by informal governance than by the limited formal provisions of EU citizenship“ (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Wiener 1999). Insofern bestehe in der EU trotz der vorhandenen Formen informellen Regierens weiterhin die Notwendigkeit tatsächlicher deliberativer Prozesse. Zwar wiesen die im Rahmen dieser Studie gewonnenen Daten nicht auf eine Förderung der staatsbürgerlichen Praxis in informellen Kontexten hin, doch wurden die Verwaltungsexperten weder im Survey noch in den Interviews nach potenziellen Auswirkungen in diesem Bereich gefragt. Die Frage nach einer Förderung der staatsbürgerlichen Praxis durch informelle Instrumente – wie beispielsweise teil-öffentliche, aber informelle Konsultationsverfahren – liegt außerhalb des empirisch erfassten Untersuchungsbereichs und konnte auf der Grundlage des gewählten Designs nicht ausführlicher analysiert werden.

Auch wenn grundsätzlich nicht davon ausgegangen wird, dass informelle Mechanismen deliberative Diskurse zwischen europäischen Bürgern in größerem Ausmaß befördern, so gibt es Vertreter deliberativer Ansätze, die eine mögliche Steigerung der Qualität der Deliberation in kleineren Kreisen betonen. So wird beispielsweise ausgeführt, dass eine informelle Interaktion in einem kleinen isolierten Rahmen das Risiko der Verwendung demagogischer und plebiszitärer Rhetorik reduzieren (Chambers 2004, S. 390) und den Austausch inhaltlicher Argumente verbessern könne (Reh 2012, S. 77). Auch könne die mit Informalität einhergehende Abgeschlossenheit die deliberative Qualität der Entscheidungsfindung steigern. In informellen Kontexten sei es wahrscheinlicher, dass Akteure ihre Meinung im Falle von begründeten Einwänden änderten; die Öffentlichkeit könnte nicht als Druckmittel zu einer frühzeitigen Verpflichtung verwendet werden (Elster

1998, S. 111; Reh 2012, S. 77). In der EU-Forschung wird einzelnen Gremien, die jedenfalls teilweise als informell eingeordnet werden können, wie den Expertenausschüssen im Kontext der Komitologie (Peters 2006, S. 31) und dem europäischen Verfassungskonvent von 2002/2003 (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1199), überdies ein hohes Maß an Deliberation zugeschrieben, weil dort „nicht Mehrheitsentscheidungen und politische Macht [...], sondern der diskursive Austausch von Argumenten“ (Große Hüttmann 2013a, S. 82; vgl. auch Göler 2006) prägend (gewesen) seien. Hingegen verneint beispielsweise Reh auch in Bezug auf kleinere Kreise das Potenzial von Informalität zur Förderung deliberativer Debatten angesichts der Verwehrung von Partizipationsmöglichkeiten:

„[W]here participation is restricted, the scope of debate, the range of arguments used, and the diffusion of information will equally be curtailed. Hence, restricted settings run directly counter to deliberative-democratic standards: not everyone concerned (or their representative) will be heard; it will be difficult to raise and consider the full range of pros and cons behind a decision“ (Reh 2012, S. 75).

Dabei seien, weniger als die Beschränkung der Mitgliedschaft an sich, vor allem deren Nicht-Kodifizierung und Fluktuation als problematisch zu erachten (Reh 2012, S. 75). Wenngleich Informalität im gesamtgesellschaftlichen Kontext wohl nur schwerlich eine staatsbürgerliche Solidarität befördern kann, welche die Grundlage für einen gesamtgesellschaftlichen Diskurs auf europäischer Ebene darstellen würde, so verwiesen die Interviewpartner im Rahmen der vorliegenden Studie mehrfach darauf, dass das Phänomen in kleinen Kreisen ein gegenseitiges Verständnis füreinander befördern könne (I 13, I 15, I 27, I 30). Insofern könnte jedenfalls die Schaffung einer staatsbürgerähnlichen Solidarität zwischen mitgliedstaatlichen Vertretern im europäischen Kontext als notwendiger erster Schritt auf dem Weg zu der idealistischen Habermas'schen Forderung nach einer europäischen gesamtgesellschaftlichen Deliberation interpretiert werden.

II. Auswirkungen von Informalität auf die *throughput*-Legitimation

Weiterhin kann die Legitimität eines politischen Systems auf der „Transparenz seiner Institutionen und der in ihnen ablaufenden Prozesse“ beruhen. Bürger sollten „nachvollziehen können, wie Entscheidungen und warum diese inhaltlich mit einer bestimmten Ausrichtung getroffen“ (Heinelt 2008,

S. 33) wurden. Nur auf dieser Grundlage ist eine Zurechenbarkeit von und eine Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen (*accountability*) möglich: „In sum, [...] the procedure should be played out so as to ensure the minimum degree of openness and transparency necessary to assign responsibility“ (Reh 2012, S. 73). Hierfür ist ein entsprechender gesellschaftlicher Rahmen erforderlich, der unter anderem eine freie Kommunikation und intermediäre Institutionen umfasst (Scharpf 1999, S. 14). Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems ergeben sich mit Blick auf Transparenz und *accountability* besondere Herausforderungen: Nationalstaaten delegieren Entscheidungskompetenzen an die EU; aus der Perspektive der Bürger tritt damit zu den bereits komplexen – und teilweise mehrere politische Ebenen umfassenden – nationalen politischen Systemen eine weitere Ebene hinzu. Es ergibt sich ein unübersichtliches und hochkomplexes System, das zunehmend intransparent und schwieriger zu beeinflussen erscheint: „Turning to the supranational level more specifically, the EU is considered to be a highly complex system that is difficult to grasp and, as such, prone to diffusing responsibility“ (Reh 2012, S. 73). So ist es beispielsweise nahezu unmöglich, die Verantwortung für Ratsbeschlüsse konkreten Mitgliedstaaten zuzuweisen, da die Verhandlungen eher auf einvernehmlicher Anpassung als auf Abstimmung und offener Debatte beruhen (Reh 2012, S. 73).

Vor diesem Hintergrund stellt sich in der EU besonders die Frage, wie sich Informalität auf die *throughput*-Legitimation des Systems auswirkt und ob trotz informeller Mechanismen ein erforderliches Maß an Transparenz und Zurechenbarkeit gewährleistet werden kann (Reh 2012, S. 70). In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Probleme verwiesen, die sich aus der mit informellen Gremien einhergehenden Begrenzung des Teilnehmerkreises (*restriction*) und der Nichtöffentlichkeit bzw. der Geheimhaltung (*seclusion*) ergeben. Die Begrenzung des Teilnehmerkreises führe dazu, dass es sich für Außenstehende schwieriger gestalte, Informationen über den Entscheidungsprozess zu erhalten; aufgrund der nicht festgeschriebenen, sondern variablen Mitgliedschaft seien politische Positionen darüber hinaus schwerer fassbar und Verantwortlichkeiten schwerer zuordenbar. Dadurch würde der Missbrauch politischer Macht wahrscheinlicher als in formellen Kontexten. Die Nichtöffentlichkeit der Besprechungen würde diese Problemlage zusätzlich verschärfen: Bürger, Interessengruppen sowie deren jeweilige Vertreter könnten sich nicht an den Debatten beteiligen und erhielten keine Informationen über möglicherweise entscheidende Phasen des Entscheidungsfindungsprozesses, sodass

die Zuweisung von Verantwortung an politische Entscheidungsträger erschwert würde. Ein Mangel an Informationen über politische Alternativen erschwere darüber hinaus die Formierung einer öffentlichen Meinung (Reh 2012, S. 75–76). Reh verweist vor diesem Hintergrund auf eine dreifache Problematik in Bezug auf die *throughput*-Legitimation: Erstens wüssten die Bürger und Interessengruppen unter Umständen nicht, wer sie in informellen Entscheidungsprozessen vertrete. Zweitens gestalte sich der Entscheidungsprozess möglicherweise nicht offen genug, um die Möglichkeit der Zuweisung von politischer Verantwortung zu gewährleisten und drittens bleibe der Missbrauch politischer Macht – beispielsweise durch eine Überschreitung des Mandats – möglicherweise unbemerkt und könne in der Folge auch nicht sanktioniert werden.

Im Rahmen der vorliegenden Studie nahmen mehr als ein Drittel der Surveyteilnehmer eine Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen in starkem oder sehr starkem Maße wahr, sodass dysfunktionale Auswirkungen von Informalität im Hinblick auf die *throughput*-Legitimation durchaus als nicht vernachlässigbar erscheinen. Wenngleich die Gesprächspartner in den Interviews betonten, dass Informalität meist auf Vorstufen zu formellen, transparenten Verfahren eingesetzt werde und die EU in vielerlei Hinsicht transparenter agiere als nationale politische Systeme, so verwiesen die befragten Experten dennoch auf einen Mangel an zurechenbarer Verantwortlichkeit; eher als an einem Transparenzproblem leide das europäische Mehrebenensystem an einem *accountability*-Problem (I 18). Ein Drittel der Surveyteilnehmer erachtete darüber hinaus einen Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung als relevante oder sehr relevante Gefahr und auch in den Interviews wurde angemerkt, dass mit Informalität eine gewisse Unkontrollierbarkeit der gesellschaftlichen Perzeption einhergehe, da das Phänomen populistischen Strömungen Vorschub leisten könne und das Risiko bestehe, dass die Bevölkerung Prozesse nicht richtig einordnen könne. Insofern müsse Informalität nicht nur richtig eingesetzt, sondern auch richtig kommuniziert werden (I 18; vgl. Kapitel D.II.2.c)cc)).

Wenngleich Informalität für interne, politisch-administrative Akteure in entscheidendem Maße eine Anhebung des Informationsstandes bzw. eine Komplexitätsreduktion bewirken (I 16, I 19, I 20, I 24a) und damit indirekt dazu beitragen kann, dass eine gegenseitige Kontrolle der Organe erleichtert wird, so führen informelle Mechanismen eher zur Erschwerung der öffentlichen Kontrolle. In der Tendenz verstärkt Informalität daher die formalrechtlich angelegte *accountability*-Problematik des europäischen

Mehrebenensystems (vgl. Kapitel B.VII). Dieser Effekt wird vor dem Hintergrund einer nicht vorhandenen europäischen Öffentlichkeit unter Umständen verstärkt: Zwar könnten Bürger aufgrund der vergleichsweise hohen Transparenz des EU-Systems möglicherweise an Informationen über informelle Gremien gelangen, doch wird in der öffentlichen Debatte oftmals nur eingeschränkt über europäische Politik berichtet, sodass Bürger gegebenenfalls nicht von der Existenz bestimmter Gremien oder von aktuellen politischen Entwicklungen erfahren.

III. Auswirkungen von Informalität auf die *output*-Legitimation

Schließlich kann sich die Legitimität eines politischen Systems auch auf den erzeugten *output* stützen. In demokratischen Systemen sind die Gemeinwohlorientierung und die Problemlösefähigkeit Maßstab für die Qualität politischer Entscheidungen. Diese sollten im Interesse der Regierten getroffen werden und „die Probleme einer Gemeinschaft zu lösen“ (Heinelt 2008, S. 33) vermögen. Da die Beurteilung der Gemeinwohlorientierung zunächst ein „kohärentes und konsensfähiges“ (Nettesheim 2021, § 15, Rn. 2) Gemeinwohlkonzept voraussetzt und die Formulierung eines solchen in komplexen und differenzierten Gesellschaften zunehmend eine Herausforderung darstellt, wird in der Literatur vielfach schwerpunktmäßig auf die *input*-Legitimation rekurriert. Werde die Verwirklichung des Gemeinwohls „institutionalisiert und prozeduralisiert“ (Nettesheim 2021, § 15, Rn. 3) – so die Argumentation – erübrige sich dessen inhaltliche Bestimmung, über die ein Konsens deutlich schwieriger zu erzielen sei. Doch scheint eine Diskussion des Verhältnisses von Informalität und Demokratie, die sich allein auf die *input*-Legitimation des Systems fokussiert, keine umfängliche Beurteilung zu ermöglichen. Nicht zuletzt deshalb, weil die EU auch vor dem Hintergrund der Tatsache geschaffen wurde, dass eine effektive Problemlösung im Rahmen politischer Entscheidungen in einer globalisierten Welt oftmals nur auf supranationaler Ebene möglich erscheint,¹³⁵ gilt es, auch die *output*-Perspektive in abwägende Analysen einzubeziehen: Gewährleistet das politische Gesamtsystem eine Entschei-

135 Vgl. Reh (2012, S. 71): „In the European context, for instance, efficiency is emphasized in particular by those scholars who see integration first and foremost as a functional response to policy challenges that member states cannot solve in isolation; here, EU rule is accepted because of its Pareto-efficient, welfare-enhancing outputs“; vgl. auch Majone (1998); Moravcsik (2002).

dungsfähigkeit, die den Herausforderungen angemessen ist (Rudzio 2015, S. 570)?

Aus theoretischer Perspektive kann Informalität den politischen *output* dabei in zweifacher Hinsicht beeinflussen: erstens in Bezug auf die Effizienz der Politikgestaltung, d.h. hinsichtlich der Frage, ob ein vorgegebenes Ziel „mit einem möglichst geringen Aufwand in möglichst hohem Ausmaß“ (Giersdorf 2019, S. 80) erreicht wird,¹³⁶ und zweitens in Bezug auf die Effektivität, wobei – zunächst unabhängig vom getätigten Aufwand – auf das „Verhältnis des erreichten Ziels zum zuvor definierten Ziel“ (Giersdorf 2019, S. 81) abgehoben wird. Als definiertes Ziel kann dabei in beiden Fällen die Lösung von gesellschaftlichen Problemen durch politische Entscheidungen, die dem Gemeinwohl dienen, gelten.

1. Effizienz

Im Hinblick auf die Frage, wie sich Informalität auf die Effizienz der Politikgestaltung auswirkt, ist zu fragen, inwieweit informelle Mechanismen die tatsächlichen Transaktionskosten der Entscheidungsfindung verringern, indem sie die Geschwindigkeit der Prozesse und der Politikumsetzung erhöhen (Reh 2012, S. 70). Da die Begrenzung des Teilnehmerkreises formelle Verfahren und damit die Reaktionsfähigkeit der Politik auf gesellschaftliche Herausforderungen beschleunigen kann, kann sich Informalität positiv auf die Effizienz des Systems auswirken (Reh 2012, S. 74). Wenngleich Informalität den im Rahmen dieser Studie erhobenen Surveydaten zufolge insbesondere den Faktor Zeit, aber nicht zwangsläufig auch andere Transaktionskosten senkt, so zeigte sich sowohl im Survey als auch in den Interviews, dass die Auswirkungen von Informalität im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung bzw. Ressourcenschonung in der alltäglichen politisch-administrativen Arbeit insgesamt als bedeutend wahrgenommen wurden (vgl. Kapitel D.II.2.a)bb)). Obwohl die Befragten bei der Initiierung informeller Handlungsmodi oftmals in noch größerem Ausmaß auf eine Beschleunigung der Arbeitsprozesse oder eine Ressourceneinsparung abzielen, als diese in der politischen Praxis eintreten, so kann dennoch festgehalten werden, dass Informalität entscheidend zur Lösung administrativer Managementprobleme und zu einer Effizienzsteigerung der poli-

136 Dem Effizienzprinzip liegt die ökonomische Maxime einer optimierten Zweck-Mittel-Relation zugrunde. Ziel ist es, eine „optimale Leistungswirksamkeit unter Berücksichtigung der gegebenen Mittel“ (Giersdorf 2019, S. 81) zu erreichen.

tisch-administrativen Arbeit im europäischen Mehrebenensystem beiträgt und insofern die *output*-Legitimität erhöht.

Bei der Bewertung dieses Aspekts sollte auch die herausgehobene Stellung des Effizienzgedankens im europäischen Recht berücksichtigt werden. „Während sich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland keine explizite Aufforderung zur Durchführung eines effizienten Gesetzgebungsverfahrens auffinden lässt“ (Giersdorf 2019, S. 90) und mit Blick auf das deutsche Grundgesetz betont wird, die Verfassung als solche beinhalte weder ein Effizienzverbot noch ein Effizienzgebot und sei im Grundsatz effizienzneutral (Bohne 1981, S. 221–224), nimmt das Effizienzprinzip in den EU-Verträgen einen höheren Stellenwert ein.

Die Steigerung der unionalen Effizienz stellte eines der Leitmotive der Vertragsreformen im Zuge des Vertrags von Lissabon dar und wurde „direkt neben der Demokratie bereits in der Präambel als Wunschziel der Vertragsrevision angegeben“ (Giersdorf 2019, S. 83, vgl. Präambel des Vertrags von Lissabon). Um dem Vorwurf einer überbürokratisierten Union entgegenzutreten, wurde mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur versucht, die „Ausgestaltung der Zusammensetzung und Rechte der Organe“ effizienter zu gestalten, sondern der Maßstab der Effizienz wurde in „Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV [auch] als allgemeines Handlungsmotiv für Politik und Maßnahmen der Union proklamiert“ (Giersdorf 2019, S. 85). Diese besondere Gewichtung des Effizienzprinzips im europäischen Mehrebenensystem ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass im Rahmen der Politikgestaltung unterschiedlichste Akteure auf verschiedenen Ebenen miteinander interagieren und eine gewisse Effizienzanforderung in diesem Kontext unerlässlich erscheint. Zudem erfordern „schnell voranschreitende Entwicklungen in technisch komplexen Regelungsgebieten vor allem zeitlich effiziente Lösungen“ (Giersdorf 2019, S. 85).

2. Effektivität

Neben dem Aspekt der Effizienz, den es bei politischen Sachentscheidungen zu komplexen Problemen zu berücksichtigen gilt (Rudzio 2005, S. 219), ist in Bezug auf die *output*-Legitimation auch auf die Frage der Effektivität im Sinne der Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit politischer Entscheidungen mit Blick auf das verfolgte Ziel zu achten. Dabei gilt es, zu reflektieren, ob die Qualität politischer Prozesse und Entscheidungen, d.h. die Problemlösefähigkeit und die Gemeinwohlorientierung des Systems, durch

den Einsatz informeller Mechanismen zunehmen und ob Normen und Entscheidung allgemein akzeptiert und befolgt werden (Reh 2012, S. 70): „[T]he democratic process does not arrive at its completion with the formulation of decisions, but rather with their implementation. The responsiveness towards the preferences of the demos must also be expressed in the performance of the political system“ (Lauth 2012, S. 42; vgl. auch Lauth 2011). Im Primärrecht der EU findet das Effektivitätsgebot besonderen Ausdruck im *effet utile*-Grundsatz des Art. 4 Abs. 3 EUV, demzufolge die Mitgliedstaaten unabhängig von innerstaatlichen Differenzen dazu verpflichtet sind, dem Unionsrecht bestmöglich Geltung zu verschaffen.

a) Qualität politischer Prozesse und Entscheidungen

Politische Systeme und deren formelle Gremien sollten sachliche und soziale Informationen aufnehmen und verarbeiten können (Rudzio 2005, S. 219). Allerdings besteht in demokratischen Systemen die Gefahr, dass es lediglich zu kleinen Lösungen und schrittweisen Veränderungen kommt, weil keine Mehrheiten gefunden werden können oder weil bei einzelnen Akteuren lediglich unzureichende Entscheidungskompetenzen vorliegen (Rudzio 2015, S. 569). Indem Informalität vor diesem Hintergrund dazu beiträgt, Mehrheiten für formelle Verfahren zu organisieren (I 26, I 21, I 27), steigert sie letztlich die Qualität des durch das System generierten *output*. Informalität bewirkt, dass gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme entwickelt werden, auf die sich die beteiligten Akteure im formellen Rahmen nicht hätten einigen können (I 23). Dabei können die in informellen Netzwerken oftmals entstehenden wettbewerbsähnlichen Bedingungen „zwischen konfligierenden Koalitionen“ im Sinne eines „Wettstreit[s] um die ‚bessere Lösung‘“ (Pannes 2015, S. 200) die Qualität der entwickelten Vorhaben steigern (I 21, I 26). Die mit der Öffentlichkeitsdistanz informeller Prozesse einhergehende Entpolitisierung und Versachlichung bietet darüber hinaus „Potential zur Verbesserung materieller Politikergebnisse“ (Pannes 2015, S. 200). Insofern geht der Einsatz informeller Mechanismen nicht nur mit einer Effizienz-, sondern auch mit einer Effektivitätssteigerung (Pannes 2015, S. 201) im europäischen Mehrebenensystem einher.

Eine solche Effektivitätssteigerung nimmt im europäischen Kontext nicht zuletzt deshalb eine herausgehobene Bedeutung ein, weil die Existenz der EU auf der Tatsache basiert, dass Mitgliedstaaten die Entscheidungskompetenz für solche Problemstellungen auf die europäische Ebene verlagert

haben, die auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht oder nur schwer zu lösen sind. Die Qualität und Zweckmäßigkeit der durch das System bereitgestellten Ergebnisse sind insofern von zentraler Relevanz. Die „demokratische Herrschaft der Union würde sich [beispielsweise] selbst ad absurdum führen, wenn sie auf Grund innerer Blockaden nicht mehr in der Lage wäre, eigene Entscheidungen zu fällen“ (Giersdorf 2019, S. 86); ein Fortbestehen der Union ist nur möglich, wenn die Mitgliedstaaten ihr nicht aufgrund ihrer Ineffektivität ihre Kompetenzen wieder entziehen. Vor diesem Hintergrund wird das Effektivitätsgebot in der Literatur auch als Bestandteil des Demokratieprinzips interpretiert (Giersdorf 2019, S. 86).

Dem Argument der Effektivitätssteigerung mit Blick auf die Qualität politischer Entscheidungen wird in der Literatur teilweise entgegengehalten, dass sich die Entscheidungsfindung in informellen Netzwerken möglicherweise auch schwieriger gestalten kann, weil anders als in formellen Institutionen keine offiziellen Verfahrensregeln vorliegen; so bestehe in informellen Kontexten die Gefahr, dass im Falle divergierender Ansichten zwischen den Teilnehmern keine Entscheidung getroffen werden könne. Die im Rahmen der Studie erhobenen Daten wiesen hingegen nicht auf eine erschwerte Entscheidungsfindung in informellen Arenen hin. Dass Informalität in starkem oder sehr starkem Maße zur Entstehung eines geschützten Raums beiträgt, der den Handlungsspielraum im Falle dilemmatischer Konflikte erweitert, und dass Informalität die Kompromissfindung in starkem oder sehr starkem Maße erleichtert, beobachteten 79,3 % bzw. 69,0 % der Surveyteilnehmer; auch in den Interviews wurde betont, dass Akteure in informellen Gremien eher zu Entscheidungen kämen und insgesamt bessere Lösungen entwickelten (I 23, I 24a, I 28).

Ein weiteres Argument, das einer Effektivitätssteigerung in der Literatur entgegengehalten wird, ist, dass die Arbeit in informellen Gremien eine koordinierte integrierte Politikgestaltung erschwere, was letztlich zu einer Qualitätsminderung des *outputs* führe. „Even if more informal policy making is successful within individual policy areas it will tend to exacerbate the enduring problem of policy co-ordination“ (Peters 2006, S. 36). Informelle Prozesse führten dazu, dass einzelne Politikbereiche vom Zentrum der Regierung aus weniger überblickt und kontrolliert werden könnten und in der Folge weniger an übergreifenden Interessen und Zielen ausgerichtet und auf gemeinsame politische Belange hin geprüft würden (Peters 2006, S. 36). Die im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Experten führten möglicherweise vorhandene politische Koordinierungsprobleme allerdings nicht auf das Phänomen der Informalität zurück; vielmehr hoben die Be-

fragten die Bedeutung von Informalität für die Schließung von auch im formellen Rahmen gegebenen Koordinierungslücken hervor (I 13, I 15).

b) Akzeptanz und Normbefolgung

Mit Blick auf die *output*-Legitimation des Systems ist es jedoch nicht nur relevant, dass innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens viele zweckdienliche Entscheidungen getroffen werden, sondern auch, ob bzw. inwieweit diese Entscheidungen umgesetzt und befolgt werden (Reh 2012, S. 74). Ein politisches System muss in der Lage sein, den getroffenen Entscheidungen „faktische Verbindlichkeit zu verschaffen, d.h. sie politisch und gesellschaftlich durchzusetzen“ (Rudzio 2005, S. 219).

Dabei wird in der Literatur darauf verwiesen, dass die breite Akzeptanz der Normen in der Bevölkerung von der Einbeziehung und Berücksichtigung aller betroffenen Interessen abhängt (Reh 2012, S. 74–75; vgl. auch Scharpf 1999, S. 22). Die Beschränkung des Zugangs sowie die Nichtöffentlichkeit der Beratungen in informellen Arenen gestalte sich in diesem Zusammenhang insofern problematisch, als bestimmte Interessenvertreter ausgeschlossen werden und bei der Entscheidungsfindung in der Folge nicht berücksichtigt werden können. Dies könne sich langfristig negativ auf die Wirksamkeit der getroffenen Entscheidungen auswirken (Reh 2012, S. 75).

In Bezug auf die EU verweisen Studien darauf, dass es trotz informeller Formen des Regierens bisher noch nicht gelungen sei, jene *policies* oder Güter hervorzubringen, die die Bürger erwarteten, und dass im Grundsatz nicht von einer flächendeckenden Unterstützung für die Union ausgegangen werden könne (Blondel 1998, S. 239–240; Warleigh 2003, S. 23). Wenngleich die Aspekte der Normbefolgung und der gesellschaftlichen Akzeptanz im Rahmen dieser Studie empirisch nicht untersucht wurden, kann aus einer demokratietheoretischen Perspektive gefragt werden, ob politisch-administrative Akteure von den mithilfe informeller Mechanismen erreichten Ergebnissen möglicherweise überzeugt sind als die europäischen Bürger oder die Gesamtgesellschaft. Die Interviewpartner bezogen die beschriebene Gefahr des Ansehensverlusts der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung insbesondere darauf, dass der Einsatz informeller Mechanismen oder die politisch erreichten Ergebnisse falsch kommuniziert werden. Vor diesem Hintergrund müsste zum Zwecke einer weiterführenden Beurteilung erhoben werden, ob und inwieweit mithilfe

informeller Mechanismen generierte *outputs* inhaltlich den Interessen der Bürger entsprechen.

IV. Synthese demokratiethoretischer Implikationen

Die vorangehende Diskussion der Auswirkungen informeller Mechanismen auf die verschiedenen Dimensionen demokratischer Legitimation zeigte, dass sich die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Informalität komplex und vielschichtig gestaltet. Aus systemischer Perspektive geht das Phänomen der Informalität mit Potenzialen und Chancen, aber auch mit Herausforderungen und Risiken einher. Demokratische Mehrebenensysteme wie die EU sehen sich insofern mit einem Spannungsverhältnis konfrontiert, als einerseits nicht alle in der politisch-administrativen Praxis potenziell auftretenden Fälle formalrechtlich geregelt werden und konkretisierende oder komplementäre informelle Regeln durchaus als Voraussetzung für das Funktionieren eben jener Systeme erachtet werden können, andererseits jedoch eine permanente Gefahr der Aushöhlung des formellen Rahmens durch informelle Mechanismen besteht (Mayntz 1998, S. 57–58).

In der EU lässt sich Informalität darüber hinaus nicht auf die vereinfachte Formel zurückführen, dass sie zwar mit Blick auf das demokratische Verfahren und damit die *input*-Legitimation problematisch ist, dafür aber grundsätzlich zu einer Steigerung der *output*-Legitimation führt. Eine Bewertung einzelner Phänomene erfordert insofern eine vertiefte Analyse der einzelnen Unter Aspekte: So zeigten die empirischen Ergebnisse der Studie beispielsweise, dass Informalität in entscheidendem Maße zur Integrationsfähigkeit des Systems beitragen und insofern dessen *input*-Legitimität erhöhen kann. Des Weiteren kann beispielsweise argumentiert werden, dass sich die beschränkte Teilnehmerzahl in informellen Gremien zwar insofern positiv auf die *output*-Legitimation auswirkt, als es zu einer Senkung der Transaktionskosten und in der Folge zu einer beschleunigten Reaktion auf politische Herausforderungen kommt, dass politische Entscheidungen jedoch nicht lediglich in effizienter Form getroffen, sondern von den Bürgern auch akzeptiert und befolgt werden müssen, was durch nicht-öffentliche, abgeschottete Entscheidungsprozesse tendenziell konterkariert zu werden scheint (Reh 2012, S. 79).

Grundsätzlich gilt, dass Arenen und Prozesse, die dazu dienen, parlamentarische Entscheidungen in nicht demokratisch gewählte Gremien vorzuverlagern und insofern Entparlamentarisierungstendenzen mit sich brin-

gen können, unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten als kritisch zu bewerten sind. In rechtsstaatlich-demokratisch organisierten Systemen wie der EU bedarf es einer tatsächlich stattfindenden „allgemeine[n] parlamentarische[n] Debatte, die die sektoralisierte Behandlung von Gesetzgebungsvorhaben [durch ausgewählte Vertreter] in den Ausschüssen [oder anderen Vorabstimmungsgremien] in eine allgemeine, inklusive und pluralistische Betrachtung überführt“ (von Achenbach 2016, S. 37) und Entscheidungen insofern an das Plenum zurückbindet. Andernfalls scheint die demokratische Leistungsfähigkeit des Systems beeinträchtigt. Auch ist es als problematisch zu erachten, wenn Organe nicht mehr in ihrer spezifischen Zusammensetzung entscheiden und die Stimmen direkt oder indirekt gewählter Vertreter in Vorabstimmungen kein Gewicht haben. Elementarer Bestandteil eines demokratischen Systems ist, dass Bürger über ihre Vertreter die Möglichkeit haben, sich in das System einzubringen, und dass ihre Meinungen und Interessen insofern Berücksichtigung finden, als sie in Abstimmungen mehrheitsfähig sind. Ein nicht formell festgelegter Teilnehmerkreis kann dazu führen, dass politisch-administrativen Akteuren, die in der zwischenmenschlichen Interaktion eher zurückhaltend agieren, denen formell aber eine Entscheidungskompetenz zusteht, das Mitwirken an politischen Entscheidungsfindungsprozessen erheblich erschwert wird. Darüber hinaus ist die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger von hoher Relevanz; Bürger sollten nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die inhaltliche Entwicklung der Politikgestaltung nachvollziehen können (von Achenbach 2016, S. 38).

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Grundsätze der Effizienz und der Effektivität im europäischen Mehrebenensystem eine herausgehobene Stellung einnehmen und dass eine Herleitung der demokratischen Herrschaft allein über die Einhaltung formeller Verfahrensgrundsätze im System der EU zu eng gedacht ist. Die empirischen Ergebnisse dieser Studie unterstreichen, dass es nach der Wahrnehmung der politisch-administrativen Entscheidungsträger im europäischen Kontext aufgrund des Ausmaßes an unterschiedlichen Interessen und Positionen besonders schwierig ist, zu Kompromissen zu gelangen. Insofern wiegt das auch in nationalen Kontexten angebrachte Argument, dem Bedarf nach mehrheitsfähigen Entscheidungen könne in Demokratien mit großen Parlamenten kaum „ohne Fraktionen und verbindliche Absprachen in kleinerem Kreis entsprochen werden“ (Rudzio 2005, S. 218) auf europäischer Ebene besonders schwer: „[G]iven the fact that the Union political system requires the construction of coalitions between actors, informal governance has a role in legitimizing

the system through guaranteeing its ability to deliver public policy“ (Warleigh 2003, S. 34).

Wenngleich im vorangehenden Kapitel verschiedene Bewertungsmaßstäbe und potenzielle Auswirkungen diskutiert wurden, so zeigte sich auch, dass eine abschließende Bewertung des vielschichtigen Phänomens lediglich in Bezug auf einen Einzelfall erfolgen kann und eine differenzierte Analyse desselben voraussetzt (Lauth 2012, S. 57); ob Chancen oder Risiken überwiegen, hängt stets von der konkreten informellen Arena, dem konkreten informellen Prozess oder Resultat sowie dem jeweiligen Zeitpunkt ab: „The impact of informal institutions on democracy varies to a certain degree [...]. Thus, the struggle over democracy is not located on the grounds of distinction between formal and informal institutions but inside the informal arena itself“ (Lauth 2012, S. 58–59). So konnten im Rahmen der empirischen Analyse verschiedene Arten von informellen Mechanismen aufgezeigt werden, die die Funktionsweise demokratischer Institutionen unterstützen und insofern dem demokratischen Prozess inhärente Logiken unterstreichen und verstärken. Informelle Mechanismen müssen das „democratic game“ (Lauth 2012, S. 60) nicht zwangsläufig stören. Darüber hinaus wurde deutlich, dass eine Bewertung des Verhältnisses von Informalität und Demokratie stets abhängig davon ist, welchem Legitimationsstrang und welchen Unteraspekten im Vergleich zu den jeweils anderen eine größere Bedeutung beigemessen wird:

„[I]nformal politics comes with both challenges and opportunities; [...] our assessment of these challenges and opportunities varies with the standard applied [...]. [A]ny normative decision about the adequate degree of informal institutionalization, must be based on a more fundamental choice of which procedural standard should be prioritized under what political and constitutional conditions“ (Reh 2012, S. 79–81).

Insofern erscheint eine jeweils spezifische, einzelfallbezogene Überprüfung informeller Arenen, Prozesse und Resultate, die sich am Demokratieprinzip des Art. 10 EUV orientiert und im Zweifelsfall auch primär- oder sekundärrechtliche Einhegungen in Erwägung zieht, unumgänglich. Dabei kann auch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit sich eine Institutionalisierung einzelner informeller Teilbereiche als hilfreich erweisen könnte. Um die mit Informalität einhergehenden Kosten zu reduzieren, plädiert Reh für die Einführung von Regeln und Verfahren, die die Erwartungen der Akteure in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem informellen und dem formellen Prozess stabilisieren könnten (Reh 2012, S. 80). Interorganische Ver-

einbarungen, Transparenzregister oder die Schaffung sekundärrechtlicher Grundlagen für Expertengremien zeigen, dass in der EU bereits Schritte in eine solche Richtung gegangen wurden, die es auch in Zukunft und in anderen Bereichen weiter zu verfolgen gilt.