



Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer und Walter Hallstein
1951 in Paris anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags zur Montanunion

ZWISCHEN VERTRAGSAUSLEGUNG UND STREBEN NACH MACHT: INFORMALITÄT IN DER EU-POLITIK

von MECHTHILD ROOS

Für einen Teil der Bürger*innen der Europäischen Union ist „Brüssel“

in erster Linie Schauplatz intransparenter Gesetzgebungsprozesse, demokratisch kaum kontrollierter Politikentscheidungen und unverständlicher Machtspiele.

Die Rollen wichtiger Akteure lassen sich teilweise nur schwer durchschauen.

Das liegt nicht zuletzt daran, dass ihr Handeln mitunter deutlich über das in den europäischen Verträgen vorgesehene Mandat hinausgeht.

„Informelle Politik“ und „Schattenpolitik“ sind keineswegs deckungsgleich. Das verdeutlicht ein genauerer Blick auf informelle Prozesse in der EU, auf deren Grundlage, Auswirkungen und Legitimation. Wie haben sich Umfang und Einfluss politischer Prozesse in den Lücken europäischer Verträge entwickelt und was lässt sich aus konkreten Beispielen des informellen Aktivismus ablesen? Finden informelle Prozesse auf EU-Ebene tatsächlich immer ‚im Schatten‘ – also jenseits des öffentlichen Auges – statt?

Als ‚informelle Politik‘ gilt grundsätzlich alles politische Agieren, das nicht durch Verträge, Gesetzgebung oder eine andere Form verbindlicher Übereinkünfte geregelt ist. Informelles Handeln ist also üblicherweise nicht bindend. Mit Blick auf die europäische Ebene wäre es aber falsch, anzunehmen, dass diese Informalität damit auch regel- oder konventionsfrei wäre. Insbesondere im Fall wiederholter informeller Verfahren etablieren die jeweiligen Akteure üblicherweise gewisse Routinen und Handlungserwartungen, von deren Einhaltung die weitere Teilnahme an besagten Verfahren und der Zugang zu informell agierenden Foren abhängt.

Wichtig für ein tiefgreifendes Verständnis von Informalität ist stets der Blick auf den formalen Kontext. So kann Informalität in unterschiedlichen Konstellationen mit formalen Prozessen und verbindlichen Regeln entstehen (Roos/Heumen 2019, 11):

- *im Vorfeld* (geplanter) formaler Prozesse, um diese vorzubereiten und Vorabsprachen zu treffen;
- *parallel* zu formalen Prozessen, beispielsweise falls diese als nicht effizient genug wahrgenommen werden, nicht zum von bestimmten Akteuren erhofften/erwarteten Ergebnis zu führen scheinen

oder einzelnen Akteuren nicht zufriedenstellende Einbringungsmöglichkeiten geben;

- *in der Folge* von formalen Prozessen, etwa wenn deren Ergebnisse als unzureichend wahrgenommen werden oder aufgrund unerwarteter Entwicklungen nicht mehr zweckmäßig sind; und
- *jenseits* des formalen Rahmens – dazu zählt zum Beispiel das Schmieden von Ideen und Plänen in informellen Netzwerken, unter Befreundeten und Bekannten, ohne Erwartung einer zeitnahen Umsetzung und ohne Rückbindung an bestehende Strukturen oder Prozesse.

Der formale Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (EG) – und später der EU – hat sich im Laufe der europäischen Integration immer wieder bedeutend verändert. Demzufolge veränderte sich auch die informelle Dimension. Dabei wäre es zu oberflächlich, schlicht von einem Mehr oder Weniger an Informalität auf europäischer Ebene zu sprechen. Vielmehr kannten alle Etappen der europäischen Integration ihre eigenen Ausprägungen informellen Handelns,

.....
*Es wäre falsch anzunehmen,
 dass Informalität auf
 EU-Ebene regelfrei wäre*

orientiert am und beeinflusst vom jeweiligen vertraglichen bzw. gesetzlichen Rahmen.

In der Zeit der Gründung der ersten Gemeinschaft – der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – war dieser formale Rahmen zunächst begrenzt auf bilaterale Abkommen und intergouverne-

„Der Politiker muss seinen Blick von der schimmernden Oberfläche der Dinge in ihre dunkleren Tiefen lenken.“

Richard von Weizsäcker,
ehemaliger Bundespräsident

mentale Beziehungen, an diesem Punkt bereits institutionalisiert in internationalen Foren wie etwa der Westeuropäischen Union. Hinzu kamen vielfältige informelle Ebenen des Austauschs: In transnationalen, nationalen und regionalen Netzwerken entwickelten Personen mit unterschiedlichen biographischen und fachlichen Hintergründen und verschiedenen politischen Präferenzen Konzepte für ein geeintes, befriedetes, wirtschaftlich und/oder politisch integriertes Europa. Die Bandbreite europäischer Vordenker*innen umfasste neben zahlreichen Persönlichkeiten in politischen und diplomatischen Ämtern z. B. kommunistische, sozialistische und antifaschistische Aktivist*innen, darunter die Autoren des Manifests von Ventotene (1941), Altiero Spinelli und Ernesto Rossi, ebenso wie katholische und protestantische Geistliche und Wissenschaftler*innen, die beispielsweise während

.....

Wie die meisten politischen Systeme ist auch das der EU von weiträumiger Vertragsinterpretation geprägt

.....

des Zweiten Weltkriegs im Widerstands-Netzwerk der „Freiburger Kreise“ zusammenkamen.

Das für die Gründung der EGKS wohl am unmittelbarsten relevante informelle Netzwerk gruppierte sich um den französischen Diplomaten und Wirtschaftsexperten Jean Monnet. Dessen Ideen für ein geeintes Europa legten mit der sogenannten Schuman-Erklärung – der französische Außenminister Robert Schuman stellte am 9. Mai 1950 die ersten konkreten Pläne für eine Kohle- und Stahlgemeinschaft vor – den Grundstein der späteren EU.

Die informelle Dimension der EG/EU geht freilich weit über solche persönlichen Netzwerke hinaus. So spielte in Prozessen der europäischen Integration nicht nur das informelle Handeln von Einzelpersonen, sondern auch von Institutionen eine entscheidende

Rolle. Gerade in dieser Hinsicht veränderte sich die informelle Dimension von EG und EU bedeutend: Je stärker Politikprozesse auf europäischer Ebene reguliert und je umfassender Macht und Kompetenzen verteilt waren, desto weniger formale Lücken existierten, die Akteure mit ihren eigenen Vorstellungen von europäischer politischer, wirtschaftlicher, kultureller oder institutioneller Integration füllen konnten.

Ein deutliches Beispiel dafür ist die institutionelle Entwicklung des Europäischen Parlaments (EP). 1952 als Versammlung der EGKS ins Leben gerufen, hatte das EP im Wesentlichen eine Aufgabe: die Hohe Behörde der EGKS – die Vorgängerinstitution der späteren Europäischen Kommission als Exekutive der Gemeinschaft – zu kontrollieren. Bei der Schaffung des EP ging es den Schöpfern der Verträge nicht darum, die neue Gemeinschaft zu parlamentarisieren. Hauptmotiv war eher, die unkontrollierte Herrschaft der Hohen Behörde als machtvoller supranationaler – und damit möglicherweise entgegen nationalen Interessen handelnder – Institution zu vermeiden. Entsprechend waren auch keine wirklich *parlamentarischen* Arbeitsprozesse für das frühe EP vorgesehen: Zusammengesetzt aus Delegationen der nationalen Parlamente sollte das EP zu (mindestens) einer jährlichen Sitzung zusammenkommen, um die Hohe Behörde entweder zu entlasten oder infolge des Jahresberichts der Hohen Behörde einen Misstrauensantrag zu stellen.

Trotz dieser extrem eingeschränkten formalen Rolle, die sich auch mit den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) 1957 nicht wesentlich änderte, gelang es den Mitgliedern des EP (MdEPs), ihre Institution sukzessive zu parlamentarisieren. Die Grundlage dafür war die Auslegung der Verträge nicht als handlungsbeschränkende Vorschriften, sondern als Interpretationsspielraum bietenden Ausgangspunkt für mehr politische ebenso wie institutionelle Integration. Die breite Mehrheit der MdEPs war überzeugt von der Notwendigkeit einer parlamentarischen Institution für die EG, um die demokratische Legitimation weiterer Integration zu garantieren. Um die Macht und Funktion des EP an die eines ‚echten‘ Parlamentes (gemessen an den Befugnissen der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten) anzunähern, handelten die MdEPs bereits von den 1950er Jahren an, als wäre das EP ein supranationales Parlament (Roos 2017). Sie etablierten mit der Einrichtung von Ausschüssen und

Fraktionen parlamentarische Strukturen, die von den 1950er Jahren an den EP-Arbeitsalltag bestimmten. Statt der in den Gründungsverträgen vorgesehenen jährlichen Sitzung tagte das Plenum des EP von Anfang an mehrmals pro Jahr. Zur Kontrolle der Hohen

.....

*Informalität ist ein
inhärenter Bestandteil
von Politikgestaltung*

.....

Behörde – und später der Kommission – kamen die Anfänge gesetzgeberischer Tätigkeiten: Die MdEPs verabschiedeten Entschlüsse zu mehr und mehr EG-Gesetzesinitiativen, gleich, ob sie von der Kommission oder dem Ministerrat um eine Stellungnahme gebeten wurden.

Der supranationale Aktivismus der MdEPs änderte sich mit jeder größeren Änderung des formalen Rahmens: Als die Abgeordneten im Sommer 1979 erstmals direkt gewählt wurden – und also fortan nicht mehr delegierte nationale Parlamentarier*innen waren –, wurde das Amt des MdEP plötzlich von einem Teilzeit- zu einem Vollzeitjob. Das gab den Abgeordneten einerseits mehr Zeit und Ressourcen, Projekte auf europäischer Ebene zu verwirklichen. Andererseits fehlte nun die vorher qua Mandat garantierte und formalisierte Rückbindung an die nationalen Parlamente und damit auch an die nationalen Regierungen, die nun informell etabliert und aufrechterhalten werden musste. Als die Einheitliche Europäische Akte (1986), der Vertrag von Maastricht (1992) und auch alle folgenden Verträge schrittweise die legislativen Kompetenzen des EP erweiterten, stärkte das einerseits die formale parlamentarische Rolle des EP. Andererseits schränkte es die Freiheit der MdEPs ein, selbst zu bestimmen, wie sie ihre Mandate und die Rolle ihrer Institution gestalten wollten, da sie nun eine wachsende Zahl vertraglich vorgesehener Funktionen erfüllen mussten.

Keine der Vertragsänderungen und EP-Kompetenzerweiterungen führte jedoch dazu, dass die Abgeordneten mit der formalen Rolle ihrer Institution vollkommen zufrieden waren. Im Laufe der institutionellen Entwicklung des EP wurde das informelle Handeln aus dem Zentrum gewissermaßen an den Rand seiner Tätig-

keiten verlagert. Dies geschah nicht zuletzt, weil über Jahre wiederholte, anfangs informelle Routinen wie die vertraglich nicht vorgesehene Konsultation des EP in zahlreichen Politikbereichen formalisiert wurden. Vergleichbare Prozesse der Formalisierung und Institutionalisierung von informell etablierten Verfahren und die Erarbeitung neuer informeller Strategien lassen sich auch bei anderen Akteuren im politischen System der EU beobachten, wie z. B. dem Europäischen Rechnungshof (Stephenson 2017), der Europäischen Kommission (Schade 2019) und dem Europäischen Gerichtshof (Dawson et al. 2013). Nicht alle davon führten zu einer stärkeren Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene: Als eindruckliches Gegenbeispiel kann die Entwicklung des Europäischen Rates genannt werden. Dieser war als intergouvernementales Austausch- und zu einem gewissen Teil auch als informelles Entscheidungsforum der EG-Staats- und Regierungschefs bereits 1974 geschaffen worden. Erst mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 2009) wurde er offiziell zur EU-Institution erklärt und damit formalisiert (Mourlon-Druol 2016).

Was die informelle Dimension der EU auszeichnet

Wie die meisten politischen Systeme, so ist auch das der EU von informellen Prozessen, von weiträumiger Vertragsinterpretation und individuell initiiertem Aktivismus geprägt. Einige Aspekte sind für die informelle Dimension der EU dabei besonders charakteristisch.

Jean-Claude Juncker und der auf umstrittene Art beförderte Martin Selmayr (15.5.2019)



(Un-)Kenntnis und Uneinigkeit

Die *Unkenntnis* darüber, welche institutionellen und politischen Prozesse im formalen Rahmen der EG-/EU-Verträge liegen und welche darüber hinaus gehen, ist relativ groß – und zwar sowohl in der EU-Bevölkerung als auch bei manchen politischen Entscheidungsträger*innen auf europäischer Ebene. Das hohe Niveau der allgemeinen Unkenntnis wird u. a. in zahlreichen Eurobarometer-Ergebnissen sichtbar und lässt sich recht einfach erklären: Politikprozesse auf EU-Ebene sind häufig so komplex, dass es einer detaillierten oder zumindest regelmäßigen Auseinandersetzung mit ihnen bedarf, um Hintergründe, Regeln und Handlungsmuster zu verstehen. Für diese Auseinandersetzung mangelt es jedoch teilweise an einer gut verständlichen Kommunikation politischer Zusammenhänge durch Medien und politische Akteure auf allen Ebenen; zugleich fehlt häufig das öffentliche Interesse an einer intensiven Beschäftigung mit EU-Themen.

Was die Unkenntnis der Grenzen formeller und informeller Prozesse unter manchen politischen Entscheidungsträger*innen betrifft, so beruht diese auf Gründen, die nur zum Teil bei den Akteuren selbst zu finden sind. So liegt eine Hauptursache in den Verträgen: Diese stellen üblicherweise den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen von Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen dar. Im Ergebnis sind zahlreiche Artikel und Klauseln (bewusst) vage gehalten und erlauben folglich eine gewisse Bandbreite an *Interpretationen*, wenn sie in konkrete Handlungen übersetzt werden müssen. Statt von Unkenntnis zu sprechen, wäre es hier vermutlich angemessener, von verschiedenen Auffassungen – und also eher *Uneinigkeit* – darüber zu sprechen, was noch in den formellen und was bereits in den informellen Bereich fällt.

Ein aktuelles Beispiel ist das sogenannte „Spitzenkandidatenverfahren“ (Christiansen 2016): Im Grundsatz geht es um die Forderung einer breiten Mehrheit im EP (sowie mittlerweile etlicher Mitglieder der Kommission und auch nationaler Regierungen), dass das Amt der Kommissionspräsidentschaft nicht – wie bis zur EP-Wahl 2014 üblich und vertraglich vorgesehen – an eine Person vergeben wird, die von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vorgeschlagen wird, sondern an den/die Spitzenkandidat*in jener EP-Fraktion, die die meisten Stimmen in der Wahl erhalten hat. Damit ginge das Vorschlagsrecht von den Regierungen effektiv auf das

Europäische Parlament über. Die Vertragsvorschrift, auf die sich die Befürworter*innen des Verfahrens stützen, lautet:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.“ (Vertrag von Lissabon, Artikel 18 – Änderung zu Artikel 9, Absatz 7; Hervorhebung der Autorin)

Besagte Aussage zur Berücksichtigung des Wahlergebnisses taucht hier erstmals in einem europäischen Vertrag auf, weshalb die Befürworter*innen des „Spitzenkandidatenverfahrens“ argumentieren, dass eine Vertragsänderung auch eine Änderung bestehender Verfahren zur Folge haben müsse. Wie genau diese Änderung auszusehen hat, ist freilich im Vertrag nicht vorgeschrieben, weswegen Gegner*innen, die eine Schwächung der Mitgliedstaaten und eine weitere Stärkung des EP fürchten, das „Spitzenkandidatenverfahren“ ablehnen.

Als angemessen akzeptiert

Während dieser Fall ein Beispiel dafür ist, dass Uneinigkeit bezüglich der Grenzen formellen und informellen Handelns zu Konflikten im Mehrebenensystem der EU

.....
*Die Geschichte europäischer
 Integration enthält viele Beispiele
 für eine konfliktfreie
 Überschreitung formeller Regeln*

führen kann, enthält die Geschichte der Integration auch zahlreiche Beispiele für eine relativ konfliktfreie Überschreitung formell gesetzter Regeln. Diese Art informeller ‚Erfolge‘ umfasst insbesondere Verfahren, die den Akteuren als logisch und *angemessen* erschienen. So ließen Mitglieder des Rates nicht zuletzt deshalb immer wieder einen Einflussgewinn des EP zu, weil das Handeln der MdEPs angemessen wirkte mit Blick auf für Parlamentarier*innen übliche Tätigkeiten – wenngleich die Verträge den gesetzgeberischen Einfluss des EP in vielen Bereichen lange nicht vorsahen.

Das Unwissen einiger Akteure, wie etwa mancher Ratsmitglieder, war dabei weniger einem mangelnden Interesse an europäischen Politikprozessen oder am EP geschuldet als vielmehr einem Mangel an Ressourcen: Alle Mitglieder des Rates der EU haben schließlich zugleich ein Ministeramt auf nationaler Ebene inne, das eine Vielzahl von Aufgaben und Verantwortlichkeiten mit sich bringt, von denen ‚Europa‘ nur einen Teil ausmacht. Dem gegenüber stehen all jene, die hauptberuflich auf europäischer Ebene aktiv sind – darunter auch die Mitarbeiter*innen der EU-Institutionen, deren Expertise über Vorschriften, Lücken im Regelwerk und daraus entstehenden Handlungsmöglichkeiten oft sehr umfassend ist. Auf Grundlage ihrer Expertise erarbeit(et)en diese Mitarbeiter*innen mit den Mitgliedern ihrer Institutionen eine große Bandbreite an Strategien, um gewisse politische und institutionelle Ziele zu erreichen, die jenseits der Vertragsvorschriften liegen.

Sichtbarkeit als Teil der informellen Strategie

Auch mit Blick auf die *Sichtbarkeit* informellen Handelns unterscheidet sich die europäische von anderen Politikebenen, wie beispielsweise der nationalen und regionalen. Die Motivation informell handelnder Akteure auf EG-/EU-Ebene lag und liegt häufig nicht ausschließlich darin, Ziele jenseits der vertraglich geregelten, aber nicht die eigenen Ansprüche befriedigenden Prozesse zu erreichen, sondern bestehende Regeln mittel- oder langfristige zu ändern. Eine typische Strategie zeigt sich in den Versuchen, Handlungsmuster zunächst informell zu etablieren, andere Akteure von deren Nützlichkeit, Effizienz und Legitimität zu überzeugen und sie darauf aufbauend zu formalisieren. Gerade, wenn es um Fragen der Legitimität und Transparenz europäischer Politik geht, kann Sichtbarkeit ein wesentlicher Bestandteil der Strategie sein.

Folglich findet informelles Handeln von Akteuren, die neue Prozesse zu etablieren suchen, nicht immer im ‚Schatten‘ – also möglichst jenseits aller vermeidbaren Aufmerksamkeit – statt, sondern mitunter explizit im öffentlich sichtbaren Raum. Das lässt sich gut am oben dargelegten Fall des Europäischen Parlaments verdeutlichen: Die MdEPs waren in ihrem Bestreben, das EP zum Vertreter der europäischen Bevölkerung zu machen sowie Rat und Kommission



Manfred Weber und Margrethe Vestager – (Spitzen-) Kandidaten für die Präsidentschaft der EU-Kommission

davon zu überzeugen, dass mit einer gestärkten Rolle des EP in europäischer Gesetzgebung mehr demokratische Legitimität erreicht würde, auf größtmögliche Sichtbarkeit angewiesen.

Sichtbarkeit ≠ Wahrnehmung

Der Aspekt der Sichtbarkeit informellen Handelns hat darüber hinaus eine weitere der EU-Ebene eigene Dimension. Die Sichtbarkeit ihres Handelns wird für informell Agierende nur dann zum Problem, wenn es ein Publikum von potentiell mandatsgefährdender Größe gibt. Für zahlreiche Beispiele informellen Aktivismus auf europäischer Ebene galt allerdings: Wenngleich Akteure wie das Parlament oder die Kommission ihre jeweils formal geregelten Aufgabenbereiche in ihrem öffentlichen Handeln weit über Vertragsvorschriften hinaus ausdehnten, wurde dies kaum – oft genug gar nicht oder erst nach vielen Jahren – in der Bevölkerung und sogar in politischen Kreisen wahrgenommen. Der oben erwähnte Mangel an Ressourcen und Interesse für die komplexen Politikprozesse auf europäischer Ebene führte dazu, dass informell handelnde Akteure insbesondere in den ersten Jahrzehnten der Integration weitgehend unkontrolliert und ohne vor Wähler*innen Rechenschaft ablegen zu müssen ihre eigenen Ziele verfolgen konnten, ohne ihr Handeln verbergen zu müssen.

Informalität in der EU – Schattenpolitik oder realpolitische Notwendigkeit?

Informalität ist ein inhärenter Bestandteil von Politikgestaltung. Die informelle Dimension der EU ist dabei durch einige besondere Merkmale gekennzeichnet. So machen vage oder im Laufe der Zeit veral-

„Das ist der Skandal: dass die Politik sich nicht gegen das Diktat der Finanzmärkte durchsetzen kann.“

Heiner Geißler,
CDU-Politiker

tete Vertragsklauseln es erforderlich, außerhalb der bestehenden Vorschriften zu agieren. Informelles Handeln wird damit auf EU-Ebene mitunter zur realpolitischen Notwendigkeit. Ein bedeutender Teil des informellen Handelns findet auf EU-Ebene dabei nicht im ‚Schatten‘ statt, wird von den beteiligten Akteuren also nicht vertuscht, sondern ist für die Bevölkerung sichtbar und nachvollziehbar. Der Grund dafür kann einerseits in strategischen Erwägungen der informell Handelnden liegen, die versuchen, nicht formal vorgesehene, aber praktikable Verfahren zu etablieren. Andererseits bedeutet Sichtbarkeit auf europäischer Ebene – insbesondere mit Blick auf die frühen Jahrzehnte der Integration – nicht automatisch auch öffentliche Wahrnehmung. Aufgrund des mangelnden öffentlichen Interesses an der europäischen Politikgestaltung bestand – nach dem Motto: „Wo kein Kläger, da kein Richter“ – oft keine Notwendigkeit, das informelle Handeln zu verstecken.

Ogleich es daher zu vereinfachend wäre, die informelle Dimension von EU-Politik als ‚Schattenpolitik‘ darzustellen, so hat doch auch die europäische Ebene ihre politischen Schattenseiten. Abseits formaler Regeln sowie öffentlicher Sichtbarkeit und Kontrolle finden politische Aushandlungsprozesse statt. Darunter fallen etwa Übereinkünfte, die zwischen Mitgliedstaaten jenseits institutioneller und prozeduraler Rahmen hinter verschlossenen Türen ausgeklüngelt werden. Oft wird ein „Konsens“ nur durch Zugeständnisse in anderen Politikbereichen erzielt. Und auch in den supranationalen Institutionen gibt es immer wieder Fälle geheimer informeller Absprachen, deren Ans-Licht-Kommen zu Kontroversen führt. Ein jüngeres Beispiel ist die umstrittene Art der Beförderung von Martin Selmayr vom Stabschef des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker zum Generalsekretär der Kommission im März 2018.

Im Kontrast zur Schattenpolitik sollte die informelle Dimension europäischer Politik jedoch nicht pauschal als illegitim betrachtet werden. Im Gegenteil wirkte

informelles Handeln in der EG/EU, wie am Beispiel des Europäischen Parlamentes gezeigt, in einigen Fällen durchaus als legitimitätsfördernd. Mehr noch als nationale Politik *bedarf* die EU-Politik der Informalität, aufgrund der Struktur der EU, der Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem und der damit verbundenen komplexen Entscheidungsverfahren und Rollenzuschreibungen. Letztlich kommt es darauf an, dass das informelle Handeln auf europäischer Ebene durch die demokratische Öffentlichkeit und deren Akteure kontrollierbar bleibt und durch die Kriterien der demokratischen Legitimität begrenzt wird.

LITERATUR

Christiansen, Thomas 2016: After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system? In: *West European Politics*, 39:5, S. 992–1010.

Dawson, Mark/De Witte, Bruno/Muir, Elise (Hg.) 2013: *Judicial Activism at the European Court of Justice*. Cheltenham: Edward Elgar.

Heumen, Lennaert van/Roos, Mechthild (Hg.) 2019: *The Informal Construction of Europe*. Abingdon/New York: Routledge.

Mourlon-Druol, Emmanuel 2016: Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975–1986. In: *Contemporary European History*, 25:3, S. 409–437.

Roos, Mechthild 2017: Far Beyond the Treaties Clauses: The European Parliament's Gain in Power, 1952–1979. In: *Journal of European Contemporary Research*, 13:1, S. 1055–1075.

Schade, Daniel 2019: Fuzzy roles in EU external relations governance. In: van Heumen, Lennaert/Roos, Mechthild (Hg.): *The Informal Construction of Europe*. Abingdon/New York: Routledge, S. 199–215.

Stephenson, Paul 2017: Norms, legitimacy and institutional independence: the active role of the European Court of Auditors in setting international standards. In: *Journal of Contemporary European Research*, 13:2, S. 1144–1165.



Dr. Mechthild Roos ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Augsburg.