

Hartmut Aden

## Am Ende ist niemand verantwortlich? Krisen und Verantwortungsdiffusion im EU- Mehrebenensystem

Die Europäische Union ist ein Mehrebenensystem, in dem die EU-Institutionen, die Regierungen der Mitgliedstaaten, internationale Einflüsse und Interventionen von Interessengruppen auf komplexe Weise zusammen oder gegeneinander wirken. Hartmut Aden vertritt im folgenden Beitrag die These, dass diese Komplexität zu unklaren Verantwortungsstrukturen beiträgt und Krisen der EU verstärken oder sogar auslösen kann – insbesondere in den Bereichen, in denen nach wie vor die Regierungen der Mitgliedstaaten einen großen Einfluss haben. Er benennt auch mögliche Gegenstrategien: klarere Verantwortungsstrukturen; weniger Blockademacht der mitgliedstaatlichen Regierungen; politische Inhalte, die sich stärker an den Bedürfnissen breiter Bevölkerungskreise als an wirtschaftlichen Interessen orientieren sowie eine weitere Demokratisierung der Entscheidungsprozesse in der EU.

Die Europäische Union ist ein Mehrebenensystem, für dessen Funktionsweise Anfang der 2000er Jahre der englische Begriff *Multilevel Governance* etabliert worden ist (grundlegend: Hooghe & Marks 2001). Die Politikformulierung und die Implementation von EU-Entscheidungen sind über mehrere Politikebenen und auf zahlreiche Akteure verteilt: Neben den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sind subnationale Ebenen wie die deutschen Bundesländer, die Regionen (in Ländern wie Belgien und Spanien) sowie die Kommunen beteiligt. Interessengruppen nutzen oft mehrere dieser Ebenen gleichzeitig, um die EU-Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Auf vielen Politikfeldern, deren Probleme und institutionelle Strukturen von globaler Reichweite sind, ist die EU-Politik zudem in globale Verhandlungs- und Koordinationsprozesse eingebunden. Dies gilt nicht nur für die Außenpolitik, sondern auch für zahlreiche Themen, die in den Mitgliedstaaten eher den fachlich spezialisierten Politikfeldern zugeordnet werden, z. B. Migrationsfragen, der Klimawandel und andere globale Umweltprobleme oder die Regulierung des globalen Handelsverkehrs.

Das EU-Mehrebenensystem weist zahlreiche Parallelen zum bundesdeutschen Föderalismus auf, in dem Bund, Länder und Kommunen in einer komplexen institutionellen Struktur miteinander verflochten sind. Wie der deutsche Föderalismus ist daher auch das EU-Mehrebenensystem immer wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen: Ist das System handlungsfähig oder zu schwerfällig? Hat die Bevölkerung ge-

nügend demokratische Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen? Führen politische Entscheidungen überall in der EU auch zu den gewünschten Ergebnissen?

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die Zusammenhänge zwischen der Verteilung von Verantwortung für die Politikgestaltung und -implementation auf mehrere Ebenen und Krisenphänomenen, mit denen die EU in den letzten Jahren konfrontiert war – so insbesondere die Krisen im Zusammenhang mit der fehlenden Solidarität bei der Aufnahme von geflohenen Menschen, der Schuldenkrise in einigen Euro-Staaten und dem Brexit. Der Beitrag diskutiert zunächst Zusammenhänge zwischen der Verantwortungsdiffusion und Krisenphänomenen (1) sowie darauf aufbauend mögliche Lösungsansätze (2).

## 1. Verteilte Verantwortung und Krisen der EU

Komplexe und manchmal unklare Verantwortungsstrukturen im EU-Mehrebenensystem tragen zu Krisen der EU bei – sie können Krisen mit verursachen oder verstärken.

### 1.1 Angestrebte EU-Lösungen als Verzögerungstaktik und Nicht-Lösung

Die fehlende Bereitschaft der Regierungen vieler Mitgliedstaaten zu einer solidarischen Lösung bei der Aufnahme von geflohenen Menschen (näher hierzu Trauner 2016) ist nur ein Beispiel von vielen, die zeigen, dass die EU in Krisensituationen nur begrenzt handlungsfähig ist. Das Entscheidungssystem ist durch die intensive Mitwirkung des Europäischen Parlaments an den meisten Gesetzgebungsentscheidungen demokratischer geworden. Das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ der EU, wie das Anfang der 1990er Jahre eingeführte Mitentscheidungsverfahren seit dem Vertrag von Lissabon heißt, ist allerdings zeitaufwendig. Die kurzfristige Reaktion auf neue Herausforderungen und Krisenphänomene ist in dem Verfahren, wie es in Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehen ist, kaum machbar. Allenfalls wenn zu einem Thema ein sehr breiter Konsens im Europäischen Parlament und unter den im Rat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten besteht, ist ein schnelles Handeln möglich. Gerade bei Themen wie Einwanderung oder Klimaschutz, bei denen die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Interessen vertreten, ist eine schnelle Einigung auf weitreichende Maßnahmen dagegen unwahrscheinlich. Die Einführung des „Trilogs“ als parallel zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren arbeitendes Abstimmungsgremium zwischen Parlament, Kommission und den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten (näher hierzu Chalmers, Davies & Monti 2014: 121-123) trägt zwar zu einer Beschleunigung bei, hat die Reaktionsfähigkeit aber nicht grundlegend verbessert. Eine Verfahrensdauer von drei bis vier Jahren ist bei komplexeren und umstrittenen Gesetzgebungsvorhaben weiterhin üblich.

Viele politische Themen haben heute Dimensionen, die weit über den einzelnen Mitgliedstaat hinausreichen und daher sinnvollerweise auf EU-Ebene gelöst werden müssten. Politiker\_innen in den Mitgliedstaaten können dieses Argument allerdings

auch nutzen, um politische Entscheidungen auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Denn der Hinweis darauf, dass eine europäische Lösung nötig wäre, ist nicht mehr als eine Vertagung in eine ferne Zukunft, wenn von vornherein zweifelhaft ist, dass ein Vorhaben im EU-Entscheidungsprozess die nötigen Mehrheiten im Parlament und im Rat erreichen kann. Die Steuerpolitik ist eines von vielen Feldern, auf denen Lösungen auf diese Weise immer wieder vertagt wurden, z. B. die Regulierung von Spekulationsgeschäften durch eine Finanztransaktionssteuer. Die EU-weite Einführung einer solchen Steuer scheiterte am Widerstand einiger Regierungen und der ihnen nahestehenden Interessengruppen (vgl. Europäische Kommission 2012: 3).

Können sich die Regierungsvertreter im Rat nicht einigen, so heißt dies in der Regel, das die EU auf dem betreffenden Feld nicht tätig wird. Nicht-Entscheidungen können Krisen verstärken, wenn Maßnahmen der Krisenprävention an fehlenden Mehrheiten scheitern (am Beispiel der Euro-Krise: Tömmel 2017: 150f.).

## 1.2 Europäische Lösungen zum Ausschalten von Kritik auf mitgliedstaatlicher Ebene

Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind durch ihre Beteiligung an der EU-Rechtsetzung im Rat zentrale Akteure im Entscheidungssystem der EU. Sie können diese Position z. B. nutzen, um solche EU-Regelungen anzustreben, die national bereits gelten, um so der eigenen Wirtschaft Anpassungskosten an EU-Recht zu ersparen (vgl. hierzu Börzel & Panke 2015: 238 f.). Dieses „Hochladen“ ist allerdings mit der größer gewordenen Zahl von EU-Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit schwieriger geworden, selbst für einen so einflussreichen Mitgliedstaat wie Deutschland.

Regierungen können die Verantwortungsdiffusion im EU-Entscheidungssystem auch dafür nutzen, Projekte auf der EU-Ebene durchzusetzen, die auf der nationalen Ebene auf Kritik und Widerstände stoßen (würden) und daher kaum durchsetzbar wären. Gelingt es, solche Themen auf die EU-Ebene zu verschieben und dort verbindliche Regelungen durchzusetzen, so wirken diese anschließend als verbindliche Vorgaben in Form von Richtlinien oder sogar von unmittelbar geltenden Verordnungen in die Mitgliedstaaten zurück.

Solche Verlagerungsstrategien wurden auf sehr unterschiedlichen Politikfeldern genutzt, u. a. in der Umweltpolitik, um Widerstände nationaler Industrielobbies zu umgehen. Ein weiteres Beispiel dieser Vorgehensweise war die Vorratsdatenspeicherung – also die staatlich angeordnete, anlasslose Speicherung aller Kommunikationsverbindungsdaten durch die Diensteanbieter. Diese Maßnahme wurde von nationalen Innenpolitikern und Polizeibehörden nach den Anschlägen in New York und Washington D.C. vom 11. September 2001 gefordert und sollte zu mehr Sicherheit beitragen. Verbindlich wurde das stark umstrittene Instrument in den meisten Mitgliedstaaten erst eingeführt, nachdem im Jahr 2006 hierzu eine EG-Richtlinie erlassen worden war – angeblich um die Wettbewerbsbedingungen der Diensteanbieter in der EU einheitlich auszugestalten.<sup>1</sup> Im April 2014 hob der Gerichtshof der EU die Richtlinie wegen Unvereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta auf,<sup>2</sup> so dass sich die Verlagerungsstrategie jedenfalls in diesem Fall nicht als langfristig tragfähig erwiesen hat.

### 1.3 Verantwortungsdiffusion durch verbleibende Bereiche der Regierungszusammenarbeit und Nebeninstitutionen

Eine zentrale Idee des gescheiterten EU-Verfassungsvertrages und des Vertrages von Lissabon war die Schaffung einer weniger komplizierten institutionellen Struktur. Das Nebeneinander von Politikfeldern mit mehr und weniger Einfluss der EU-Institutionen, wie es Anfang der 1990er Jahre mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen worden war, sollte abgeschafft werden. Das „Säulenmodell“ der EU, bei dem die Außenpolitik sowie die Innen- und Justizpolitik intergouvernemental waren, die Regierungen der Mitgliedstaaten also weitgehend allein das Sagen hatten, wurde mit dem Vertrag von Lissabon aufgelöst.

Damit ist die Dominanz der nationalen Regierungen bei EU-Entscheidungen jedoch längst nicht beseitigt worden (hierzu auch Tömmel 2017: 142ff.). Gerade bei der Finanzierung ihrer Projekte ist die EU nach wie vor von den Mitgliedstaaten abhängig. Die EU hat bisher nicht das Recht, eigene Steuern zu erheben. Die sogenannten Eigenmittel stammen teils aus Zolleinnahmen, überwiegend jedoch aus Finanzierungsbeiträgen der Mitgliedstaaten, die abhängig von ihrem Mehrwertsteueraufkommen und ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft berechnet werden. Die Entscheidungen über die Festsetzung des Eigenmittelaufkommens und die mittelfristige Finanzplanung der EU fallen nach wie vor in einem intergouvernemental geprägten Verfahren, das die Zustimmung aller Mitgliedstaaten verlangt (Art. 311 und 312 AEUV; näher hierzu Aden 2012). Gerade die sogenannten „Nettozahler“, also Staaten wie Deutschland, die in der Gesamtbilanz mehr in den EU-Haushalt einzahlen als in das Land zurückfließt, haben in diesem Sonderverfahren einen sehr großen Einfluss auf die EU-Politik.

Auch die Außenpolitik sowie die Innen- und Justizpolitik, die durch den Vertrag von Lissabon stärker in den Rahmen der neuen, einheitlich strukturierten EU integriert wurden, sind nach wie vor durch eine starke Dominanz der mitgliedstaatlichen Regierungen geprägt. So beschränken sich die EU-Agenturen, die für die Innen- und Justizzusammenarbeit eingerichtet wurden, weiterhin weitgehend auf Koordinations- und Servicefunktionen für die Behörden der Mitgliedstaaten (hierzu Aden 2017).

Seit dem Vertrag von Lissabon kamen sogar neue intergouvernemental dominierte Institutionen hinzu, etwa im Zuge der „Euro-Rettung“: Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der hierfür etabliert wurde, ist nur teilweise in die regulären EU-Entscheidungsverfahren eingebunden (kritisch hierzu z. B. Chalmers, Davies & Monti 2014: 48-50 und 714 ff.). Die finanzierenden Mitgliedstaaten haben ein hohes Gewicht bei der Entscheidung, welches Land der Eurozone unterstützt wird und welche Bedingungen diesem Land dafür vorgeschrieben werden, etwa bei der Privatisierung bisher öffentlicher Dienstleistungen. Die Verantwortung dafür, dass die Schuldenkrise insbesondere im Falle Griechenlands bislang nicht nachhaltig gelöst werden konnte, liegt folglich weniger bei den EU-Institutionen, sondern stärker bei den Regierungen einiger anderer Mitgliedstaaten.

## 1.4 Komplexe Verantwortlichkeiten auch bei der Politikimplementation

Verantwortungsdiffusion ist nicht nur bei der Formulierung von EU-Politik zu beobachten, sondern erst recht bei der Implementation einmal beschlossener Vorhaben. Die alte Doktrin, nach der allein die Mitgliedstaaten für die Umsetzung und Anwendung europäischer Vorgaben verantwortlich sind, ist in der Praxis seit langem überholt. Heute ist die Verwaltungsarbeit im Mehrebenensystem bei der Implementation vieler EU-Politiken eng verflochten. Zahlreiche Modelle der Zusammenarbeit zwischen europäischen Institutionen und Agenturen auf der einen und mitgliedstaatlichen Behörden auf der anderen Seite haben sich entwickelt (Überblick bei Bauer & Trondal 2015; Hofmann & Türk 2006). Auf vielen Feldern koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungstätigkeit horizontal. Die so entstandenen Mehrebenen-Koordinationsstrukturen folgen jedoch keinem einheitlichen Modell – noch nicht einmal auf demselben Politikfeld. Für jedes europäisierte Themenfeld werden spezifische Koordinationsstrukturen eingerichtet. Eine Standardisierung der Zusammenarbeit im „europäischen Verwaltungsraum“ findet bisher kaum statt (hierzu auch Peters & Trondal 2013). Die so entstandenen Formen von Koordination und Zusammenarbeit sind nicht nur für Außenstehende unübersichtlich. Sie bergen auch Risiken für eine unklare Verantwortungsverteilung zwischen den beteiligten Verwaltungsakteuren auf mehreren Ebenen. Wird am Ende nicht das gewünschte Ergebnis erzielt, so bleibt möglicherweise unklar, wer dafür die Verantwortung trägt. Tendenziell vergrößern komplexe Mehrebenen-Koordinationsstrukturen zudem die Autonomiespielräume von Verwaltungen gegenüber politischer Steuerung (am Beispiel der Polizeizusammenarbeit: Aden 2014a und 2014b).

Werden verbindlich durch EU-Recht festgelegte und für die Menschen vorteilhafte europäische Projekte aufgrund von Funktionsmängeln des EU-Mehrebenen-Verwaltungssystems nicht, nicht überall gleichermaßen oder unvollständig umgesetzt und angewandt, so führen die so entstehenden Defizite zu Risiken, die sich zu weiteren Krisen der EU ausweiten können – allein schon, wenn Anspruch und Wirklichkeit zu weit auseinander fallen.

## 2. Lösungsansätze: Mehrebenen-Accountability und weitere Demokratisierung

Eine intensive Zusammenarbeit in einem politisch-administrativen Mehrebenensystem wie der EU erfordert viel Koordination. Eine Zentralisierung von Aufgaben, wie sie in föderalen Systemen oft gefordert wird, verspräche allerdings keine Verbesserung. Denn die flexible Bearbeitung regional unterschiedlicher Probleme ist gerade eine Stärke von Mehrebenensystemen und eine Schwäche zentralisierter Systeme. Folglich sind Lösungen zur Vermeidung von Verantwortungsdiffusion gefragt, die das Mehrebenensystem weniger krisenanfällig machen.

## 2.1 Klarere Aufgabenverteilung – Problem erkannt, aber nur teilweise gelöst

Verantwortungsdiffusion hängt oft mit einer unklaren Aufgabenverteilung zusammen. In der EU wurde dieses Problem bereits vor geraumer Zeit erkannt, erste Konsequenzen wurden gezogen. So unterscheidet das EU-Primärrecht jetzt in Art. 2 bis 4 AEUV zwischen ausschließlichen und geteilten Gesetzgebungszuständigkeiten der EU, ähnlich der Unterscheidung zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten im deutschen Grundgesetz (Art. 71 bis 74 GG).

Weniger klar ist die Aufgabenverteilung dagegen weiterhin bei der Implementation von EU-Recht. Hier gibt es nach wie vor eine bunte Vielfalt von Mustern der Aufgabenverteilung (vgl. Bauer & Trondal (Hg.) 2015). Einheitlichere Standards wären wünschenswert, dürften aber allenfalls mittelfristig realisierbar sein, da die Entscheidungsstrukturen auch politikfeldspezifisch fragmentiert sind. Die standardisierte Auslagerung zentraler Aufgaben in EU-Agenturen hat bisher nur in Ansätzen zu einer Vereinheitlichung geführt.

## 2.2 Verbesserte Mehrebenen-Accountability-Foren

Die Verantwortungsdiffusion im EU-Mehrebenensystem war in den letzten Jahrzehnten Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Diskussionen (vgl. Harlow 2002; Bovens, Schillemans & Goodin 2014). In der internationalen Fachdiskussion wird für die Zuweisung von Verantwortlichkeiten zumeist der Begriff *Accountability* verwendet. Hier wird der Begriff in einem wesentlich weiteren Sinn gebraucht als ursprünglich in der Finanzwissenschaft oder der Betriebswirtschaft, wo er im Zusammenhang mit einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung steht. Im erweiterten Sinne steht der *Accountability*-Begriff heute für ein relationales Konzept: Er analysiert die Beziehungen zwischen denjenigen, die für ein bestimmtes Handeln verantwortlich sind, und denjenigen, gegenüber denen die Verantwortung besteht, z. B. Vorgesetzten, Regierungsstellen, Parlamenten oder auch gegenüber der Bevölkerung insgesamt. *Accountability-Foren* sind institutionalisierte Strukturen, in denen sich Akteure gegenüber anderen für ihr Handeln rechtfertigen müssen. In der EU gibt es zahlreiche solche Foren, z. B. das Europäische Parlament, den Europäischen Rechnungshof, die Bürgerbeauftragte, den Europäischen Datenschutzbeauftragten, den Gerichtshof und im weiteren Sinne auch eine breite kritische Öffentlichkeit, bestehend aus Nichtregierungsorganisationen und Medien.

Die vielfältigen und komplexen Formen der horizontalen und vertikalen Verwaltungszusammenarbeit sowie divergierende mitgliedstaatliche Standards bei der Implementation von EU-Politik machen mehr Koordination auch zwischen diesen *Accountability-Foren* erforderlich. Dies betrifft z. B. die Koordination zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten, die im Laufe der Zeit an Bedeutung gewonnen hat. Einige Mitwirkungsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente sind heute in Art. 12 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verankert.

Auch und insbesondere die Institutionen mit speziellen Kontrollaufgaben können effektiver zur Kontrolle beitragen, wenn sie ihre Tätigkeit im Mehrebenensystem koordinieren. Interessant sind hier die Ansätze, die solche *Accountability*-Foren nicht zentralisieren, sondern eine Koordination zwischen den Ebenen vorsehen, wie dies z. B. die EU-Datenschutzgrundverordnung für die Datenschutzaufsicht regelt (Art. 51 ff. DSGVO).<sup>3</sup> Nur solche koordinierten *Accountability*-Foren dürften in der Lage sein, die Dominanz der Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie die Tendenz zu Implementationsdefiziten im EU-Mehrebenensystem wirksam einzuhegen.

### 2.3 Verantwortung gegenüber der Bevölkerung – nicht nur für ökonomische Interessen

Verbesserte *Accountability*-Foren allein dürften nicht in der Lage sein, die EU vor andauernden und neuen Krisen zu bewahren. Ein Umdenken bei den Inhalten der Politik erscheint nötig. Auch heute noch wird die EU stark von der wirtschaftlichen Integration geprägt, wie sie über viele Jahrzehnte für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dominierend war. Allzu oft bestimmen die Interessen der großen Industriezweige politische Entscheidungen über das Tätigwerden oder die Untätigkeit der EU. Diese Pfadabhängigkeit zu durchbrechen und die Interessen der Bevölkerung stärker in den Blick zu nehmen, erscheint wichtig und nötig – nicht zuletzt, um die Unterstützung der europäischen Integration durch breitere Bevölkerungskreise zu verbessern. Erfolgsgeschichten wie das Erasmus-Programm, das inzwischen weit über den Austausch von Studierenden hinausreicht, oder europaweite Vorgaben für den Verbraucherschutz zeigen, dass die EU dann auf Akzeptanz stößt, wenn für die Menschen ein konkreter Nutzen sichtbar wird. Dies ist nicht nur eine Frage des Marketings für politische Entscheidungen, sondern auch ein Auftrag für mehr Politikinhalt, die breiteren Bevölkerungskreisen Vorteile bringen.

## 3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die Diffusion von Verantwortung im EU-Mehrebenensystem Krisen verstärken, möglicherweise sogar auslösen kann. Wenn breite Bevölkerungskreise Vorteile von EU-Politiken kaum wahrnehmen, steigt das Risiko, dass die EU ein reines Elitenprojekt bleibt. Populistische Parteien haben dann ein leichtes Spiel mit der Behauptung, der Nationalstaat sei die allein richtige Ebene für politische Entscheidungen, die den Interessen der eigenen Bevölkerung dienen (hierzu auch die Beiträge von Peter und Loth in diesem Heft).

Krisen können auch Chancen für einen Neuanfang sein, weil sie deutlich machen, dass die ausgetretenen Pfade der Politik nicht immer zielführend sind. So können Krisen zu einem Wendepunkt, einer *Critical Juncture* (Capocchia & Kelemen 2007) führen, die Chancen für Veränderungen bietet. In dem „Weißbuch zur Zukunft Europas“, das

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im März 2017 präsentiert hat, macht die Kommission deutlich, dass ein einfaches „Weiter so“ nach den Krisen der letzten Jahre keine gute Lösung wäre (Europäische Kommission 2017: 16). Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron plädierte in seiner Rede an der Pariser Sorbonne am 26. September 2017 sogar für eine erhebliche Ausweitung der europäischen Zusammenarbeit. Die Europäische Kommission benannte in ihrem Weißbuch auch einen möglichen Nachteil einer solchen Ausweitung: *„Es besteht allerdings die Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangle es an Legitimität bzw. sie hätte den nationalen Behörden zu viel Macht abgenommen“* (Europäische Kommission 2017: 24). Doch wie berechtigt ist diese Annahme? Wenn z. B. die Regierungen der Mitgliedstaaten die EU in Zukunft weniger als bisher als zusätzliche Politikebene zur Durchsetzung eigener Interesse ansehen, könnten die Vorteile der europäischen Integration auch jenseits gut gebildeter und mobiler Eliten wieder sichtbar werden. Dies gilt auch für deutsche Bundesregierungen, die allzu oft in der offiziellen Rhetorik die europäische Integration zu einem ihrer zentralen Anliegen machen, bei konkreten Entscheidungen aber die eigene, oft innovationsfeindliche und an kurzfristigen Gewinnen orientierte Industrie protegieren. Dass deutsche Regierungen die Automobilindustrie auch dann noch vor strengerer Regulierung schützen, wenn sie EU-Regeln zur Luftreinhaltung massiv missachten, die im Interesse der menschlichen Gesundheit aufgestellt wurden, ist kaum geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit der EU-Mehrebenenpolitik zu stärken. Eine Orientierung nicht nur der europäischen Institutionen, sondern auch der nationalen Regierungen an längerfristigen Interessen der Bevölkerung könnte zukünftigen Krisen der EU vorbeugen.

**HARTMUT ADEN** ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, dort stv. Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS) sowie behördlicher Datenschutzbeauftragter der Hochschule. Webseite: [www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden).

## Literatur

*Aden, Hartmut* 2012: Haushalt und Finanzierung der EU, in: Furtak, Florian T. & Groß, Bernd (Hg.), Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse. Frankfurt/Main: Lang, 141-162.

*Aden, Hartmut* 2014a: Wer ist Koch, wer ist Kellner? – Polizei und Politik im europäischen Mehrebenensystem, in: Frevel, Bernhard & Groß, Hermann (Hg.), Polizei und Politik, Empirische Polizeiforschung XVII, Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, 114-127.

*Aden, Hartmut* 2014b: Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem, in: Der Moderne Staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (7. Jg., Nr. 1), 55-73.

*Aden, Hartmut* 2017: Europäisierung der Polizeiarbeit - ein Sonderfall im europäischen Verwaltungsraum?, in: Kopke, Christoph & Kühnel, Wolfgang (Hg.), Demokratie, Freiheit und Sicherheit. Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans Gerd Jaschke, Baden-Baden: Nomos, 241-253.

*Bauer, Michael W. & Trondal, Jarle* (Hg.) 2015: The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Börzel, Tanja A. & Panke, Diana* 2015: Europäisierung, in: Wenzelburger, Georg & Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, 225-245.

*Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Goodin, Robert E.* 2014: Public Accountability, in: Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Goodin, Robert E. (Hg.), The Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford: Oxford University Press, 1-20.

*Capoccia, Giovanni & Kelemen, R. Daniel* 2007: The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: *World Politics*, 59, 341-369.

*Castells, Antoni* 2005: External audit institutions: the European Court of Auditors and its relationship with the national audit institutions of the Member States, in: Garcia Crespo, Milagros (Hg.), Public Expenditure Control in Europe: Coordinating Audit Functions in the European Union. Chaltenham, UK: Edward Elgar, 127-147.

*Chalmers, Damian, Davies, Gareth & Monti, Georgio* 2014: European Union Law, 3. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press.

*Europäische Kommission* 2012: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer, Brüssel, COM (2012)631 endgültig.

*Europäische Kommission* 2017: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel, COM(2017)2025.

*Harlow, Carol* 2002: *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

*Hofmann, Herwig C.H. & Türk, Alexander H.* 2006: An introduction to EU administrative governance, in: Hofmann, Herwig C.H. & Türk, Alexander H. (Hg.), *EU Administrative Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1-8.

*Hooghe, Liesbet & Marks, Gary* 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

*Tömmel, Ingeborg* 2017: Die politische Krise der Europäischen Union – Strukturprobleme und Entscheidungsblockaden im Mehrebenensystem, in: *integration* (40. Jg., Nr. 2), 141-156.

*Trauner, Florian* 2016: Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik, in: *integration* (39. Jg., Nr. 2), 93-106.

*Trondal, Jarle & Peters, B. Guy* 2013: The Rise of European Administrative Space. Lessons Learned, in: *Journal of European Public Policy (JEPP)* (vol. 20, no. 2), 295-307.

## Anmerkungen:

- 1 Richtlinie 2006/24/EG, Erwägungsgrund 6. Zur fehlenden Kompetenz für die sicherheitspolitischen Ziele der Richtlinie vgl. das Interview mit Grimm in diesem Heft, S. 5ff.
- 2 Gerichtshof der EU/EuGH, Rs. C-293/12 und C-594/12, Urteil vom 8.4.2014.
- 3 Ähnlich auch bei der Finanzkontrolle im Mehrebenensystem, dort allerdings bisher weniger institutionalisiert, vgl. Castells 2005 und Aden 2012.