

C. Theoretisch-analytische Annäherung an ein vielschichtiges Phänomen

Im Rahmen dieser Arbeit sollen eine theoretische Annäherung an das Phänomen der Informalität und eine theoriegeleitete Systematisierung derselben auf europäischer Ebene erfolgen. Ziel ist es, Erklärungsansätze für das Erscheinen bzw. das Auftreten von Informalität in der EU sowie die diesem zugrunde liegenden Gesetzmäßigkeiten und Prinzipien zu liefern (Duden 2024d). Hierfür wird ein systematisch-analytischer Rahmen offeriert, mithilfe dessen „Strukturmerkmale der Informalität identifizier[t] und Ansätze für die Beschreibung der informellen Funktionslogik“ gewonnen werden können (Pannes 2015, S. 55). Das in seinen Grundzügen von Pannes entworfene und im Rahmen dieser Arbeit weiterentwickelte Analyseraster beleuchtet das Phänomen der Informalität aus verschiedenen Perspektiven und bildet „elementare Kategorien und Leitfragen zur Erfassung [des Phänomens der] Informalität“ ab (Pannes 2011, S. 37): Insgesamt werden vier übergeordnete Analysekategorien untersucht: Erstens wird darauf abgezielt, den Untersuchungsgegenstand der Informalität mit Blick auf die vorliegende Untersuchung zu konkretisieren. Dabei wird nach einer Definition des Phänomens gefragt, bevor Eingrenzungsmöglichkeiten erörtert sowie Typologierungs- und Skalierungsansätze diskutiert werden. Zweitens wird das Auftreten von Informalität im europäischen Mehrebenensystem analysiert, wobei auf Erscheinungskontexte und Erscheinungsformen, auf mögliche Modi der informellen Interaktion und auf eine informelle Verwaltungskultur im Sinne informeller Normen, Werte oder Verhaltenskodizes eingegangen wird. Drittens wird eine Makroanalyse vorgenommen, indem nach den mit Informalität aus systemischer Perspektive einhergehenden Mechanismen gefragt wird. Beleuchtet werden dabei Initiierungsziele der Akteure, die Entstehung begünstigende Rahmenbedingungen sowie intendierte und nicht intendierte Auswirkungen des Phänomens. Viertens umfasst das Analyseraster interne Mechanismen, die im Binnenraum der Informalität wirken; so wird nach strategischen Handlungsmustern der Akteure in informellen Kontexten gefragt. In Tabelle 1 sind die über- und untergeordneten theoretischen Analysekategorien sowie die jeweils korrespondierenden Fragestellungen des Analyserasters zusammengefasst,

wobei den Kategorien das entsprechende Kapitel zugeordnet ist, in dem die Behandlung im Rahmen der vorliegenden Arbeit erfolgt:

Tabelle 1: Theoretische Analysekategorien und korrespondierende Fragestellungen

Theoretische Analysekategorie	Korrespondierende Fragestellung	Untersuchung in Kapitel
Untersuchungsgegenstand/Begrifflichkeit	Was ist Informalität?	C.I
Definition	Wie ist sie zu definieren?	C.I.1
Eingrenzung	Wovon ist sie ab- und wie ist sie (sinnvollerweise) einzugrenzen?	C.I.2
Typologisierung in Bezug auf das Formalrecht	Wie lässt sich Informalität in Bezug auf das Formalrecht typologisieren/klassifizieren?	C.I.3
Skalierung nach dem Informalitätsgrad	Anhand welcher Faktoren lässt sich die Intensität des Phänomens bestimmen und welche Ausprägungen sind jeweils denkbar?	C.I.4
Auftreten	Wo und wie tritt Informalität auf?	C.II
Erscheinungskontexte und Erscheinungsformen im politischen System	In welchen Kontexten und in welcher Form manifestiert sie sich?	C.II.1
Modi informeller Interaktion	Welche informellen Interaktionsmodi sind in den jeweiligen Kontexten denkbar?	C.II.2
Europäische Verwaltungskultur	Welche zunächst nicht sichtbaren Normen, Werte oder Verhaltenskodizes im Sinne einer europäischen Verwaltungskultur sind Bestandteil der Informalität in der EU?	C.II.3
Makroanalyse bzw. externe Mechanismen	Welche Mechanismen gehen mit Informalität aus systemischer Perspektive einher?	C.III.
Initiierungsziele	Warum wählen Akteure informelle Mittel und Wege der Entscheidungsfindung? Welche Ziele veranlassen sie wie stark zur Wahl informeller Verhandlungsmodi?	C.III.1
Begünstigende Rahmenbedingungen	Welche Faktoren begünstigen oder befördern die Entstehung von Informalität wie stark? Unter welchen Bedingungen ist die Entstehung von Informalität besonders wahrscheinlich?	C.III.2
Auswirkungen	In welchem Ausmaß führt Informalität zu welchen intendierten oder nicht intendierten Auswirkungen? Welche Funktionalitäten (im Sinne von Leistungspotenzialen) bringt sie wie stark mit sich? Welche Dysfunktionalitäten gehen wie stark mit ihr einher?	C.III.3
Mikroanalyse bzw. interne Mechanismen	Welche Mechanismen wirken im Binnenraum der Informalität?	C.IV.
Strategische Handlungsmuster	Auf welche strategischen Muster greifen Akteure beim Agieren in informellen Kontexten zurück?	C.IV.

(Quelle: eigene Darstellung)

Zur Beantwortung der sich aus diesem Analyseraster ergebenden Fragen wird im Folgenden der Stand der Forschung in Bezug auf die jeweiligen Dimensionen dargelegt und dabei der Versuch unternommen, aus verschiedenen theoretischen Literatursträngen herrührende Argumente unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Mehrebenensystems zu diskutieren und schlüssig zusammenzuführen. Hieraus werden im Anschluss zu den jeweiligen Dimensionen Hypothesen abgeleitet, die im weiteren Verlauf in Kapitel D empirisch überprüft werden und so zu einer Weiterentwicklung in der Informalitätsforschung beitragen sollen. Vor dem Hintergrund der Multiperspektivität des analytischen Ansatzes werden einzelne Aspekte dabei mitunter an verschiedenen Stellen erörtert, weil sie im Hinblick auf verschiedene Analysekatgorien relevant erscheinen.

I. Untersuchungsgegenstand

Informelle Handlungsmodi prägen die menschliche Interaktion in verschiedenster und vielfacher Hinsicht; sie treten in der ökonomischen, der sozialen und der politisch-administrativen Sphäre auf und zeichnen sich insofern durch ihre Omnipräsenz aus. Eine wissenschaftlich vertiefte Auseinandersetzung mit dem Wesen und der Funktionsweise der Informalität im europäischen Mehrebenensystem erfordert daher zunächst eine möglichst konkrete und präzise Definition des Phänomens und damit verbunden eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Eine definitorische Eingrenzung ist jedoch nicht zuletzt deshalb herausfordernd, weil in der Literatur häufig keine konkreten Versuche einer Definition des Phänomens unternommen werden, sondern eher von impliziten Vorstellungen ausgegangen wird. So hat sich Informalität beispielsweise zu einem wichtigen Bestandteil der Governance-Forschung entwickelt, ohne dass in diesem Kontext eine eindeutige definitorische Herleitung oder Eingrenzung des Informalitätsbegriffs entwickelt worden wäre. Auch in der Organisationsforschung ist eine „fehlende[] begriffliche[] Etikettierung“ (Pannes 2015, S. 129) des Phänomens auszumachen. Hinzu kommt, dass sich die unterschiedlichen, der Informalität widmenden Forschungsstränge durch divergierende Begriffsverständnisse und teilweise durch eine gewisse Weichheit auszeichnen; insgesamt unterliegen die Definitionsbestrebungen überdies einem konstanten Wandel (Kleine 2013, S. 110). Schließlich gehen die in der Literatur vertretenen Begriffsdefinitionen und -verständnisse mit einer Fülle an Terminologien einher, die auf eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung verweist.

So reichen die begrifflichen Bezeichnungen von „informellem Regieren“ in nationalen (Grunden 2011b; Hartwich, Wewer 1991) und supranationalen Kontexten (Kleine 2013) über „informelle Institutionen“ (Lauth 2000), „informelle Politik“ (Sattar 2001), „informelle Prozesse“ (Kropp 2003) oder „informelle Verhaltens- und Verfahrensweisen“ (Siedentopp 2018) bis hin zur „Informalisierung“ (Daase 2009).

Wenngleich die disziplinären definitorischen Unterschiede nicht außer Acht gelassen werden sollen, so scheint eine schwerpunktmäßige Konzentration auf den Strang der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Regierungslehre sowie auf die empirische Europaforschung sinnvoll, um eine schlüssige – auch empirische – politikwissenschaftliche Untersuchung des Phänomens zu ermöglichen.

1. Definition

a) Forschungsstand

Bereits ein erster Blick in den Duden zeigt, dass mit der Nachsilbe „-ität“ in Fremdwörtern „auf der Basis von Adjektiven neue Substantive [gebildet würden], die sich in der Regel mit ‚Tatsache, dass etwas so und so ist‘ umschreiben“ (Duden 2024a) ließen. Analog hält auch das Cambridge Dictionary mit Blick auf die englische Sprache fest, das Suffix „ity“ werde an Adjektive angehängt, „to form nouns referring to a state or quality“ (Cambridge Dictionary 2024). Diese relativ banal scheinenden Beschreibungen aus Sprachwörterbüchern verweisen jedoch auf eine Unterscheidung, die sich auch bei einer Analyse der wissenschaftlichen Literatur zeigt. So ist beim Versuch einer politikwissenschaftlichen Definition des Phänomens stets ein Zweifaches zu leisten. Zunächst ist zu klären: Was ist das „etwas“, das informell sein kann? An welchem Gegenstand zeigt sich Informalität? Sodann ist zu fragen: Wie ist etwas, das informell ist? Welche Merkmale und Charakteristika vereint das Abstraktum bzw. die Wesensart der Informalität?

aa) Gegenstand der Informalität

Die Frage danach, „was“ informell sein kann bzw. worin sich Informalität manifestiert, wird in der Literatur von verschiedenen Ansätzen aufgegriffen. Aus dem Blickwinkel des akteurszentrierten Institutionalismus heraus,

der auf die „Dualität von Akteur und Struktur“ (Pannes 2015, S. 131) abhebt, gilt es zwei „Kategorien informaler Phänomene“ (Mayntz 1998, S. 56) bzw. zwei Dimensionen, innerhalb derer sich Informalität manifestiert, zu unterscheiden: Institutionen als solche und das Handeln der Akteure oder – in etwas allgemeinerer Formulierung – „(1) Beziehungsstrukturen (Gruppen- oder Gremienbildungen, Führungsstrukturen) und (2) Verhaltens- und Verfahrensweisen“ (Mayntz 1998, S. 56). Als Institutionen werden dabei nicht nur formelle Regelsysteme, sondern auch soziale Normen verstanden, die das Handeln der Akteure strukturieren und die allgemein beachtet werden (Scharpf 2006, S. 76–77). Neben dieser grundsätzlichen Unterscheidung betont diese Perspektive die zwischen Akteur und Struktur bestehende Interdependenz: „Informelle Institutionen, die ihrerseits vom formalen Strukturrahmen geprägt werden, wirken auf das Handeln der Akteure ein, während Akteure durch ihr Handeln informelle Institutionen (etwa auf Lerneffekten beruhende informelle Regeln) ausbilden und wirksam halten“ (Pannes 2015, S. 132). Daase visiert aus einer internationalen Perspektive heraus ebenfalls die Kategorie der Institutionen, untergliedert diese jedoch weiter. Ihm zufolge kann sich der Begriff der Informalisierung – und damit denklologisch auch der der Informalität – zum einen auf den Kooperationsmodus beziehen: „Staaten können in mehr oder weniger formalisierten ‚settings‘ miteinander interagieren, etwa in stark institutionalisierten Organisationen oder in informellen ad-hoc-Koalitionen. Wenn Entscheidungen nicht länger in internationalen Organisationen wie der UNO, sondern zunehmend in informellen Gremien z.B. der G8 getroffen und von ‚Koalitionen der Willigen‘ umgesetzt werden, kann man von einer Informalisierung des Kooperationsmodus sprechen“ (Daase 2009, S. 294). Zum anderen ist Daase zufolge die Verbindlichkeit der getroffenen Absprachen zu betrachten: „Staaten [können] die Verbindlichkeit ihrer Absprachen mehr oder weniger stark formalisieren, etwa Verträge abschließen oder lockere Absprachen treffen. Wenn zunehmend auf Präzision und rechtliche Fixierung von Vereinbarungen verzichtet wird, kann man von der Informalisierung der Verbindlichkeit sprechen“ (Daase 2009, S. 294). Eine inhaltliche Zusammenführung dieser beiden Ansätze schaffen Christiansen und Neuhold, indem sie drei Bereiche unterscheiden, innerhalb derer sich Informalität auswirkt. Erstens – und damit heben sie auf das institutionelle Regelsystem ab –, „the framework or arena within which decisions are taken as being informal (organizations, governments or networks)“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197). Im Gegensatz zum akteurszentrierten Institutionalismus unterscheiden Christiansen und Neuhold

zwar nicht explizit zwischen formellen und sozialen Regelsystemen oder Normen, rechnen jedoch auch klassischerweise nicht formalrechtlich geregelte und schwerpunktmäßig sozial geprägte Netzwerke zu den Strukturen, die den Handlungen der Akteure zugrunde liegen. Als zweiten zentralen Bereich führen Christiansen und Neuhold „the process or procedure that guides or structures informal policy-making (politics, arrangements, activity)“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197) an und dehnen damit die im akteurszentrierten Institutionalismus verwendete Kategorie des Handelns der Akteure aus, indem sie diese generell auf die im System ablaufenden Prozesse und Aktivitäten beziehen. Als dritten Bereich konzentrieren sich Christiansen und Neuhold auf die von Daase ebenfalls angesprochene Ergebnisseite der Informalität, den „outcome of any such process as being informal (rules, norms, agreements)“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197; vgl. auch Christiansen, Neuhold 2012b, S. 4–5).

bb) Merkmale und Charakteristika der Informalität

Unabhängig von der konkreten Definition, der spezifischen Wortwahl oder dem jeweiligen Bezugsobjekt von Informalität, auf das sich unterschiedliche Untersuchungen beziehen, wird das Phänomen häufig vor dem Hintergrund und im Kontrast zur Formalstruktur gedacht und diskutiert. So wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur von einer „anderen“, sich von der zunächst offensichtlicheren formellen Seite unterscheidenden Form des Regierens gesprochen, „die durch bloßes Studium der Verfassung, von Gesetzen, Geschäftsordnungen und Gerichtsurteilen nicht enthüllt werden kann“ (Lesmeister 2008, S. 38). Dieser zweiten, anders gelagerten Ebene des Politischen wird insofern eine hohe Relevanz beigemessen, als davon ausgegangen wird, „dass eine Analyse der rein rechtlichen, formalen Vorgaben die Realität des politischen Handelns nur lückenhaft darstellen würde“ (Siedentopp 2018, S. 45; vgl. auch Kastning 1991, S. 72; Kropp 2003, S. 23, 2008, S. 57–58; Lesmeister 2008, S. 39).

Ein zumindest gedanklicher Formalitätsbezug scheint der Frage nach dem Wie des Informellen, nach den Merkmalen und Charakteristika der Informalität gewissermaßen inhärent zu sein; ohne die Abgrenzung vom und den Rückbezug auf den formellen Rahmen lässt sich das Phänomen der Informalität weder fassen noch sinnvoll analysieren. Die Formalstruktur prägt den Handlungsrahmen, innerhalb dessen sich Möglichkeiten informellen Handelns offerieren:

„Die formalen Normen und Strukturen bilden das jeweilige Referenzsystem, vor dessen Hintergrund Informalität analysiert werden kann. [...] Erst vor dem Hintergrund des organisationalen Umfeldes, der formalen Entscheidungsverfahren durch Anordnung (Hierarchie) oder Abstimmung (Mehrheit) und des gesamten institutionellen Kontextes – [...] des durch die Verfassung und nachrangige Normenordnungen konstituierten politischen Systems – lassen sich informelle Handlungen als solche überhaupt sinnvoll beschreiben“ (Pannes 2015, S. 129–130).

Wenngleich der formalrechtliche Rahmen als Referenzsystem für die Untersuchung von Informalität betrachtet wird, so lassen sich in Bezug auf die Frage, wo Formalität endet und Informalität beginnt, in der Literatur unterschiedliche Auffassungen konstatieren. Während manche Autoren ein eher restriktives Informalitätsverständnis zugrunde legen und die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen solchen Handlungen und Prozessen betonen, die (noch) als Interpretation der Verfassung oder der gesetzlichen Normen betrachtet werden können und damit unter Umständen dem Formalrecht zugeordnet werden, und rein informellen Normen, die möglicherweise, aber nicht zwingend, dem Formalrecht widersprechen (Mayntz 1998, S. 55),²⁸ gehen andere von einem weiteren Verständnis aus und unterstreichen, dass beispielsweise die Wahl des Regierungschefs in der Bundesrepublik zwar einem formell klar vorgegebenen Verfahren folge und damit den formellen Rahmen bilde, in dem sich dann die Regierungsbildung vollziehe, dass diese jedoch insofern Teil der informellen Sphäre bleibe, als sie einem Aushandlungsprozess der Koalitionspartner unterliege.

Hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis informelle Modi konkret zur Formalstruktur oder dem formellen Rechtsrahmen stehen, finden sich in der Literatur unterschiedliche Betrachtungsweisen. So hebt beispielsweise Pannes komplementäre und substitutive Elemente des Phänomens hervor. Informalität umfasst ihrer Definition nach „all jene Strukturen und Verfahren [...], die sich vor dem Hintergrund und in Kontrast zu einer Formalstruktur ausbilden und die diese Formalstruktur und die formal

28 Vgl. hierzu Mayntz (1998, S. 55): „Sobald über die ‚richtige‘ Interpretation einer Verfassungsnorm gestritten wird, beginnt ein fließender Übergang zu informellen Regeln, die einer existierenden formalen Norm widersprechen. Informale Regeln können aber auch im ‚rechtsfreien‘ Raum entstehen (sofern die Rechtswissenschaft die Existenz eines solchen Raums konzidiert). Auch hier ist der Übergang fließend: Manche ‚Ableitung‘ einer informellen Norm ist für den nicht juristisch geschulten Betrachter derart weit hergeholt, daß man schon eher von einer frei geschaffenen nichtrechtlichen Regel sprechen möchte.“

vorgegebenen Verfahren ergänzen oder ersetzen“ (Pannes 2015, S. 19). Den Elementen des Ergänzens und Ersetzens werden bisweilen zwei weitere Elemente hinzugefügt; so wird beispielsweise die Möglichkeit eines ausgleichenden bzw. konkurrierenden Verhältnisses zur Formalstruktur betont (Siedentopp 2018, S. 55; vgl. auch Helmke, Levitsky 2004, S. 728).²⁹

Der Versuch, das Wie des Informellen mittels einer Abgrenzung zum formellen Rahmen zu definieren, bringt, wie jede Definition *ex negativo* – informell ist, was nicht formell ist – die Herausforderung mit sich, dass es zunächst die Frage zu klären gilt, was unter Formalität zu verstehen und wovon Informalität demnach abzugrenzen ist. Dies scheint vor allem insofern problematisch, als auch die Frage nach dem Wesen der Formalität in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich beantwortet wird. Während in der Rechtswissenschaft der Natur der Sache nach eine stärkere Fokussierung auf rechtliche Vorschriften erfolgt und aus juristischer Perspektive in der Folge ‚formell‘ insbesondere ist, was Rechtstexten hinsichtlich der darin vorgegebenen Verfahren und Formen entspricht, so betont beispielsweise Mayntz, in den Sozialwissenschaften werde „formal“ nicht mit ‚rechtlich normiert‘ gleichgesetzt, sondern bedeutet lediglich, daß eine Norm von einer dazu befugten Instanz explizit formuliert ist. Auch die (generelle) Anordnung eines Vorgesetzten oder die Hausordnung in einem Institut sind insofern ‚formal‘“ (Mayntz 1998, S. 55). Aus einer soziologischen Perspektive heraus fasst Luhmann den Begriff noch weiter und hebt dabei vor allem die Persistenz im Zeitverlauf hervor: Es „soll unter Formalität die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Systemstruktur verstanden werden, die formal ist, weil sie die Identität des Systems gegenüber wechselnden Personen und Orientierungsinhalten sichert“ (Luhmann 1999, S. 29).

Ogleich Informalität erst durch den Bezug auf die sich in der Verfassung, gesetzlichen Regelungen oder Geschäftsordnungen widerspiegelnde Formalstruktur (Siedentopp 2018, S. 44) einen Bedeutungsgehalt erfährt und der kontrastierende Vergleich mit „den (verfassungs-)rechtlich fixierten Regeln und Verfahren bzw. explizit formulierten Statuten politischer Organisationen“ unerlässlich bleibt, kann sich die Begriffsannäherung noch nicht in dieser Kontrastierung erschöpfen. So wird eine gewisse Form der sich vom Bereich des Formalen abgrenzenden rechtlichen Unverbindlichkeit in der Literatur zwar als notwendiges, jedoch nicht als hinreichendes Kriterium betrachtet. Andernfalls „verschwinden alle politischen Handlun-

29 Eine ausführliche Darstellung verschiedener Typologisierungsansätze in Bezug auf das Formalrecht findet sich in Kapitel C.I.3.

gen und Entscheidungsprozesse, ja jegliches soziale Leben, das sich nicht direkt aus Geboten rechtlicher Normen ableiten ließe, hinter dem Schleier der Informalität. Ein solcher Antagonismus wäre ohne jeden analytischen Wert“ (Grunden 2011b, S. 169).

Vor diesem Hintergrund lassen sich in der Literatur weitere charakterisierende Merkmale ausmachen, die im Zusammenhang mit einer begrifflichen Abgrenzung des Phänomens diskutiert und erörtert werden; diese Merkmale können wie folgt skizziert werden.

Erstens variierende Strukturierungs- und Institutionalisierungsgrade des Phänomens: Ihrem Wesen nach kann Informalität ad hoc auftreten oder zumindest teilweise verfestigte Strukturen aufweisen. Sie kann „spontan[], unbeabsichtigt[] oder rational geplant[]“ entstehen, wobei im Falle eines höheren Strukturierungsgrads meist kein bewusster Akt der Organisationsgründung, sondern eine eher evolutionäre Entstehung zu beobachten ist (Schwarzmeier, 2001, S. 61).³⁰ Insgesamt besteht in der Literatur inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass von einer „statischen Dichotomie von formal versus informell“ eher abgewichen werden und das Konzept der Informalität stattdessen vielmehr als Kontinuum gedacht werden sollte. Mit Blick auf die „Dynamik von Veränderungsprozessen“ und vor dem Hintergrund der Annahme, dass Informalitätsanalysen auch „dynamische Faktoren erfassen“ sollten, wurden Modelle entwickelt, die die klassische Dichotomievorstellung überwinden und eine „Differenzierung des Formalitätsgehalts“ ermöglichen (Pannes 2015, S. 133–134); Formalität und Informalität wurden nicht mehr nur als diametrale Gegensätze verstanden und die Frage, „wie stark [...] ein politischer Entscheidungsfindungsprozess von Informalität bzw. Formalität geprägt“ (Siedentopp 2018, S. 51; vgl. auch Schuppert 2011, S. 144) ist, gewann an Bedeutung. In der theoretischen Auseinandersetzung mit dieser Frage haben z.B. Wewer (1991), von Beyme (1991) und Kastning (1991) analytische Konzepte des Informalitätskontinuums begründet, während diese in neueren Arbeiten (Grunden 2011b, 2013; Pannes 2015) verfeinert wurden.³¹ Insgesamt zeigt ein Blick auf diese analytischen Konzepte, dass zwar gewisse „Extremwerte“ festgelegt werden können, die auf einen vollständig formellen oder informellen Kontext hinwei-

30 Zum variierenden Strukturierungsgrad von Informalität vgl. auch Mayntz (1998, S. 56): „Die ‚Informalität‘ liegt dabei [...] im Entstehen von (wenigstens kurzfristig stabilen) formal nicht vorgesehenen Strukturen der ‚Politikverfertigung‘“

31 Eine ausführlichere Darstellung des Formalitäts-Informalitätskontinuums sowie verschiedener Skalierungsansätze nach dem Informalitätsgrad findet sich in Kapitel C.I.4.

sen, dass der Bereich zwischen den Extremwerten jedoch die Eigenschaft einer *fuzzy logic* zu haben scheint, die durch das Vorhandensein oder Fehlen bestimmter Faktoren gekennzeichnet ist.

Zweitens die soziale Verankerung des Phänomens: Die Tatsache, dass informelle Normen oder Entscheidungsprozesse in der Regel nicht kodifiziert sind, führt zu einer gewissen sozialen Verankerung, die ein weiteres zentrales Merkmal des Phänomens darstellt. Informalität manifestiert sich insbesondere in jenen „settings“ (van Tatenhove, Mak, Liefierink 2006, S. 14–15) der alltäglichen politisch-administrativen Interaktion, die nicht durch formelle Regelwerke vorstrukturiert sind. So hält Mayntz fest: „Politische Entscheidungsprozesse heißen [...] informal, wenn sie außerhalb etablierter Gremien und Verfahren ablaufen“ (Mayntz 1998, S. 59). Vor allem vom Neoinstitutionalismus inspirierte Autoren betonen die Bedeutung informeller „values, norms, interests, identities and beliefs“ (March, Olsen 1989, S. 17) als „the deep structure and ‘rules of the game’ which influence political behaviour“ (Lowndes 1996, S. 184). Im Gegensatz zu formellen Regeln, die über offizielle exekutive oder legislative Kanäle kommuniziert und von staatlichen Behörden durchgesetzt werden, werden informelle Regeln auf zwischenmenschlicher, sozialer Ebene geschaffen, kommuniziert und weitergegeben und außerhalb offizieller Kanäle durchgesetzt. Weil Akteure ihre Schaffung und Durchsetzung in bestimmten Konstellationen auch leugnen können, ist ihre Herkunft darüber hinaus oftmals unklar (Helmke, Levitsky 2004, S. 727–731; van Tatenhove, Mak, Liefierink 2006, S. 14–15); sie verliert sich potenziell in der zwischenmenschlichen Interaktion und kann einzelnen Akteuren nicht mehr separat zugeordnet werden. Aus rechtlicher Perspektive können sie weder durchgesetzt (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 6) noch sanktioniert (Helmke, Levitsky 2004, S. 727) werden, was mit verhältnismäßig großen Freiheitsgraden für die Akteure einhergeht (Daase 2009, S. 291; vgl. auch Misztal 2002, S. 39–42).

Drittens der interne, nicht-öffentliche Charakter: Weil informelle Mechanismen in hohem Maße durch soziale Beziehungen und persönliche, Einfluss garantierende Netzwerke (Harsh 2012) geprägt und oftmals nicht offen zugänglich sind, sind sie nur „durch und bei ihrer tatsächlichen Praxis bzw. Anwendung“ fassbar (Siedentopp 2018, S. 47; vgl. auch Kropp 2003, S. 24, 2008, S. 57); sie entziehen sich der Überprüfbarkeit (Siedentopp 2018, S. 47; vgl. auch Kropp 2003, S. 24, 2008, S. 57). Sowohl die Existenz als auch der materielle Gehalt informeller Handlungsvorschriften in Organisationen oder Institutionen zeichnen sich folglich auch durch ihren impliziten und

internen Charakter aus, der meist mit einer mangelnden Transparenz für Außenstehende einhergeht.

„Relativ formal ist eine Institution, wenn ihre Normen, Regeln und sozialen Praktiken explizit, extern und durchsetzbar sind; und sie ist relativ informell, wenn diese implizit und intern sind und ihre Einhaltung gegen Widerstand nicht erzwungen werden kann“ (Daase 2009, S. 291; vgl. auch Misztal 2002, S. 43).

Viertens das Potenzial des Phänomens zur Beeinflussung des Formalsystems: Weil informelle Mittel und Wege der Entscheidungsfindung für die beteiligten Akteure nicht nur ein höheres Maß an Freiheit, sondern potenziell auch eine praktische Arbeitserleichterung bedeuten können, wird dem Phänomen der Informalität in der Literatur gleichsam ein systemerhaltender und systemunterstützender Charakter zugeschrieben; so „kann Informalität als Garant für die Funktionsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit des politischen Systems betrachtet werden, der Effizienz fördert und mitunter zeitliche und personelle Ressourcen schont“ (Siedentopp 2018, S. 47; vgl. auch Kropp 2003, S. 24, 2008, S. 57). Weiterhin als Merkmal diskutiert wird die machtvördernde Komponente der Informalität; sie kann in unterschiedlichsten Formationen einen mehr oder weniger starken Einfluss auf formell festgelegte Machtkonstellationen haben. So betont beispielsweise Schreckenberger mit Blick auf die Koalitionsrunden in der Bundesrepublik, diese hätten sich zu einem informellen Entscheidungsorgan mit umfassenden Kompetenzen entwickelt: „Die massenhaften Routinesachen verbleiben dem Kabinett, die wichtigsten politischen Maßnahmen werden von den Koalitionsrunden vorentschieden“, während „die Koalitionsfraktionen auf die Funktion eines parlamentarischen Hilfsorgans der Koalitionsrunden reduziert“ (Schreckenberger 1994, S. 334, 339) sind. Informalität definiert in bestimmten Konstellationen faktisch, „wie die Macht unter den Akteuren realiter verteilt ist“ (Kropp 2003, S. 23).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Ausgehend von den dargestellten, in der Literatur vertretenen Definitionen der Informalität folgt diese Arbeit mit Blick auf das Bezugsobjekt der von Christiansen und Neuhold vorgenommenen Dreiteilung in Struktur-, Prozess- und Resultatsdimension (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197). Der die Strukturdimension beschreibende Begriff der Arena wird dabei als

„Handlungszusammenhang“ verstanden, der durch „die sich darin bildenden Interaktionskonstellationen definiert ist“ (Benz 2009, S. 50). Erfasst werden sollen explizit nicht nur zumindest partiell institutionalisierte Kommunikationsformate wie Organisationen oder Netzwerke, sondern auch (zwang-)lose Beratungsgremien, Gruppenrunden und Foren. Informelle Arenen in dem hier vertretenen Verständnis stellen politische Spielfelder dar, in denen sowohl bi- als auch multilaterale Interaktionen stattfinden. Dem Begriff zugrunde liegt dabei die Annahme, dass sich Politikgestaltung nicht lediglich auf „einer zentralen politischen Bühne“ und im Rahmen eines „einheitlichen politischen Prozesses“ in den klassischen politischen Institutionen (Windhoff-Héritier 1985, S. 1) vollzieht, sondern sich in verschiedenen Beziehungskonstellationen und vielfältigen Interaktionsformaten zwischen den beteiligten Akteuren ergibt, die an der Entscheidungsfindung mitwirken. Insofern als die sich in politisch-administrativen Arenen abspielende Kommunikation oftmals Aushandlungs- und Verhandlungsmomente beinhaltet, steht der Begriff darüber hinaus „in engem Zusammenhang mit allgemeinen politischen Konflikt- und Konsensprozessen“ (Windhoff-Héritier 1985, S. 7).

Die von Christiansen und Neuhold beschriebene Prozessdimension bezieht sich auf Handlungen und Aktivitäten, auf „non- or incompletely codified procedures of interaction and decision between actors“ (Warleigh 2003, S. 22) im politisch-administrativen Kontext. Dies umfasst nicht nur klassische Abstimmungs- und Beschlussverfahren, sondern impliziert ein breites Verständnis des politischen Entscheidens; es wird davon ausgegangen, dass es nicht lediglich am Ende des politischen Prozesses zu Entscheidungen kommt. Vielmehr ergibt sich die politische Realität aus einer Summe von Einzelentscheidungen in verschiedenen Phasen des *policy cycle* (Blum, Schubert 2018, S. 156), die den politischen *outcome* beeinflussen und insofern Teil der Prozessdimension sind. Entscheidend ist dabei, dass sich informelle Prozesse sowohl in bzw. am Rande von formellen Arenen als auch in informellen Arenen abspielen können.

Die von Christiansen und Neuhold beschriebene Ergebnisdimension bezieht sich auf informelle Vereinbarungen und Absprachen, die in verschiedener Form zwischen den jeweils beteiligten Akteuren getroffen werden können. Wie informelle Prozesse können auch informelle Resultate sowohl in formellem als auch in informellem Rahmen zustande kommen.

Darüber hinaus wird im Rahmen dieser Arbeit davon ausgegangen, dass sich Informalität zusätzlich zu den von Christiansen und Neuhold skizzierten Dimensionen in informellen Normen, Werten und Verhaltenskodizes,

in einem impliziten kulturellen Verständnis manifestieren kann, welches den beschriebenen Dimensionen – auch subtil – zugrunde liegt.

Der wohl typischste Fall von Informalität vereint demnach alle angesprochenen Informalitätsdimensionen: So stellt beispielsweise ein informelles „Stammtischtreffen“ von politisch-administrativen Entscheidungsträgern in einem Brüsseler Lokal eine informelle Arena dar, in der die Akteure informell miteinander interagieren, in dem sich folglich informelle Prozesse abspielen und unter Umständen am Ende eine informelle Vereinbarung bezüglich des weiteren Vorgehens getroffen wird; diesem Geschehen zugrunde liegen informelle Wertvorstellungen der Beteiligten. Ebenfalls denkbar wäre jedoch, dass sich Entscheidungsträger beispielsweise am Rande einer offiziellen und damit formellen Ratssitzung treffen und dort informell miteinander agieren. Auch muss es am Ende eines informellen Prozesses oder in einer informellen Arena nicht zwangsläufig zu einer expliziten informellen Absprache kommen. Die beschriebenen Dimensionen können folglich kumuliert oder einzeln auftreten.

Während in der Literatur verschiedene notwendige und hinreichende Indikatoren für das Vorliegen von Informalität diskutiert werden, zielt diese Arbeit darauf ab, ein möglichst breites Spektrum an Erscheinungsformen zu erfassen: Sie beschränkt sich in ihrer Definition auf den ergänzenden und ersetzenden Charakter von Informalität, weil davon ausgegangen wird, dass beispielsweise bestimmte Prozesse durchaus schriftlich fixiert werden oder zumindest an die Öffentlichkeit kommuniziert, vom Formalrecht aber dennoch nicht vorgesehen und damit teilweise informell sein können.

Vor diesem Hintergrund wird zusammenfassend folgende Definition formuliert: ‚Informalität‘ stellt ein unter anderem im politischen Kontext in verschiedenen Institutionalisierungsgraden³² auftretendes Phänomen dar, das „sich vor dem Hintergrund und in Kontrast zu einer Formalstruktur“ (Pannes 2015, S.19) ausbildet und das diese Formalstruktur sowie die formell vorgegebenen Verfahren ergänzt oder ersetzt (Pannes 2015, S.19; Siedentopp 2018, S. 55). Informalität kann sich dabei grundsätzlich auf drei Dimensionen beziehen: erstens auf die Struktur, d.h. den Rahmen oder die politische Arena (bspw. eine Organisation oder ein Netzwerk), zweitens auf den Prozess der Politikgestaltung (d.h. Handlungen oder Aktivitäten)

32 Mayntz spricht in diesem Zusammenhang von der „Verdichtung abweichenden, aber auch innovativen Verhaltens im formal unregelmäßigten Raum zur Regelmäßigkeit, also gewissermaßen seine Institutionalisierung“; zu beobachten seien „Ad-hoc-Abweichungen von existierenden Verfahrensregeln oder aber [...] das Entstehen einer sozial normierten, abweichenden Praxis“ (Mayntz 1998, S. 56–57).

sowie drittens auf das Resultat, d.h. auf die sich ergebenden Regeln oder Vereinbarungen (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197). Darüber hinaus sind informelle Normen, Werte und Verhaltenskodizes, die den beschriebenen Dimensionen – auch subtil – zugrunde liegen und politisch-administrative Kontexte in spezifischer Weise prägen, als Bestandteil der Informalität zu begreifen.

Mit Blick auf die begriffliche Unterscheidung des Formalen und des Formellen bzw. im Umkehrschluss des Informalen und des Informellen und der entsprechenden Adjektive orientiert sich diese Arbeit grundsätzlich am allgemeinen Sprachgebrauch. Als ‚formell‘ gilt demnach, was „dem Gesetz oder der Vorschrift [...], bestimmten gesellschaftlichen Formen“ (Duden 2024c) entspricht, „den äußeren Formen gemäß“ (Duden 2024b) erfolgt oder „den Anforderungen an die Form genügt“ (Duden 2024c); ‚formal‘ bedeutet im Rahmen dieser Arbeit „die äußere Form, die Anlage o. Ä. von etwas betreffend, auf ihr beruhend, zu ihr gehörend“ (Duden 2024b). Während das Adjektiv ‚informell‘ in der Folge beschreibt, dass etwas nicht der Form entspricht, erscheint eine Verkehrung des Adjektivs ‚formal‘ ins Gegenteil im Sinne von ‚nicht die Form betreffend‘ sprachlogisch wenig sinnvoll; der Duden kennt den Begriff ‚informal‘ als solchen nicht, sondern ordnet ihn lediglich als Fachterminus besonders der Soziologie zu. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff daher lediglich in direkten Zitaten verwendet. Wenngleich in der Literatur stellenweise eine begriffliche Unterscheidung zwischen den Begriffen des Informalen und des Informellen³³ vorgenommen wird, so wird auch darauf verwiesen, dass es wenig sinnvoll erscheint, „die Differenzierung [...] allzu weit zu treiben“ (Kastning 1991, S. 70), weil sie innerhalb der Literatur nicht stringent durchgehalten wird.³⁴

33 Eine andere Ansicht vertritt beispielsweise Schulze-Fielitz, der einen begrifflichen Unterschied in der rechtlichen oder sozialen Verbindlichkeit begründet sieht und entsprechend festhält, das „Informale“ sei nicht mit dem Informellen identisch: „Alles ‚Informelle‘ ist definitionsgemäß (also i.S. von ‚formell nicht vorgesehen‘) auch informal – aber das gilt nicht umgekehrt“. Der weite Begriff des Informalen umfasse auch „formalisierte, aber nicht-rechtliche Regeln“. So stelle beispielsweise die Konferenz der Ministerpräsidenten ein hochoffizielles und formalisiertes, jedoch in seiner Existenz und Verfahrensweise verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes und damit informelles Gremium dar. Auch Koalitionsvereinbarungen würden „schriftlich und nach langen Verhandlungen in einem detaillierten Vertrag formell geschlossen“, stellten aber dennoch keine rechtlichen Verträge, sondern politisch verbindliche Absprachen dar und seien damit ihrer Natur nach „informal“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 15–16).

34 Vgl. hierzu beispielsweise Rudzio (2015, S. 271): „informelle“ und „informale[] Entscheidungszentren“. Darüber hinaus versteht z.B. Bohne als ‚informal‘, was Quaritsch

Überdies wird eine nominale bzw. adjektivische Unterscheidung lediglich in der deutschsprachigen Forschungsliteratur diskutiert; das Englische kennt lediglich die Begriffe „formality“ bzw. „formal“ und „informality“ bzw. „informal“.

Neben diesen definitorischen Grundlagen basiert die Arbeit darüber hinaus auf zwei Prämissen: So wird zum einen davon ausgegangen, dass Informalität sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable verstanden werden kann, d.h. sie wird von anderen Faktoren beeinflusst und beeinflusst zugleich die Verfahren, Ergebnisse oder Strukturen selbst. Zum anderen wird angenommen, dass sich das Phänomen der Informalität stets zwischen Menschen bzw. in der menschlichen Interaktion manifestiert und bewusst oder unbewusst initiiert werden kann. Dem soziologischen Neoinstitutionalismus zufolge wird Informalität somit als ein Phänomen verstanden, das zwar aus der menschlichen Aktivität entsteht, aber nicht notwendigerweise das Produkt einer bewussten Gestaltung sein muss (DiMaggio, Powell 1991, S. 8; Lowndes 1996, S. 184). Die Formalstruktur stellt für die Akteure einen restringierenden, aber nicht determinierenden Handlungsrahmen, innerhalb dessen sich Handlungsspielräume für informelles Handeln ergeben (Pannes 2015, S. 73; Mayntz, Scharpf 1995, S. 43): Informalität „kann einerseits als Ausdruck verinnerlichter, habitualisierter Rollen der politischen Akteure und ihrer Sozialisation interpretiert werden, andererseits als eine strategische Antwort der handelnden Akteure auf die unterschiedlichen institutionellen Bedingungen des Regierungssystems“ (Lesmeister 2008, S. 39). Insofern spiegelt sie auch immer Präferenzen, Ziele, Interessen und Normen intentional handelnder Akteure wider, „die Handlungskorridore erweitern und Handlungsoptionen erschließen wollen“ (Grunden 2011b, S. 170; vgl. auch Grunden 2013, S. 222; Siedentopp 2018, S. 43).

(1977) als ‚informell‘ beschreibt: „Berücksichtigt man diesen Hintergrund [den der Organisations- und Verwaltungswissenschaft] und einige der von Quaritsch aufgeführten Beispiele, so trifft seine Begriffsabgrenzung in etwa die Bedeutung, die die Worte ‚formal – informal‘ in dieser Arbeit besitzen“ (Bohne 1981, S. 43). „[D]er Begriff ‚formal‘ [bezieht sich] in der Organisationsanalyse ebenso wie im Recht nicht auf Handlungsinhalte, sondern auf Handlungsmodalitäten [...], die dem Handelnden vorgeschrieben sind“ (Bohne 1981, S. 44): „[F]ormal‘ werden Verhaltensweisen genannt, die von der festgelegten Ordnungsstruktur der Organisation erfaßt werden; informale Verhaltensweisen werden durch diese Ordnungsstruktur nicht erfaßt, d.h. sie werden durch das Fehlen – nicht durch die Verletzung – formaler Verhaltensanforderungen charakterisiert“ (Bohne 1981, S. 45).

2. Eingrenzung

Ausgehend von dieser den Gegenstand und die Merkmale der Informalität aufgreifenden Definition ist weiterhin zu fragen, wie das Phänomen zusätzlich eingegrenzt und wovon es mit Blick auf die wissenschaftliche Untersuchung sinnvollerweise abgegrenzt werden sollte.

a) Forschungsstand

In der Literatur werden unterschiedliche Eingrenzungen vorgenommen:

Eine erste Eingrenzungsmöglichkeit besteht in der Festlegung der im Rahmen der jeweiligen wissenschaftlichen Untersuchung potenziell an Informalität beteiligten Akteure: So untersuchen beispielsweise Stacey und Rittberger „informal bargaining between the Council, Commission and Parliament outside of standard legislative procedures“ (Stacey, Rittberger 2003, S. 879). Während sie einerseits eine vergleichsweise breite Definition des Untersuchungsgegenstandes im Sinne aller Gewohnheiten, Routinen und Regeln vornehmen, die nicht eindeutig rechtlich vorgeschrieben sind, so konzentriert sich ihre Analyse andererseits hinsichtlich der beteiligten Akteure auf die Bargaining-Prozesse zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament, d.h. auf die oberste Ebene des europäischen Mehrebenensystems und die formellen EU-Institutionen: „it is limited to practices that are created by and between interactions between a limited number of highly institutionalised actors“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13).

Eine weitere Eingrenzungsmöglichkeit ist in der zeitlichen Begrenzung der Analyseperspektive zu sehen: Weil Informalität in rechtsstaatlichen Demokratien in der Regel nicht am Ende des politischen Prozesses stehen kann – braucht es doch zwangsläufig eine auf dem Formalrecht basierende Abstimmung oder zumindest die Kompetenz der entscheidenden Akteure –, handelt es sich in vielen Fällen um ein dem formellen Beschluss vorgeschaltetes Moment. So hält Rudzio fest, bei der Analyse von Informalität gehe es um die „tatsächliche politische Entscheidung“, womit nicht der „rechtsverbindliche[] Beschluss“ gemeint sei, sondern vielmehr die „faktische Entscheidung“, die wiederum auch dann im Rahmen einer vorangestellten informellen Übereinkunft getroffen werden könne, wenn sie später in Beschlüsse der Verfassungsorgane münde. Ausgehend von der Annahme, dass rechtsverbindliche Beschlüsse nicht (mehr) zwangsläufig zum tatsächlichen Entscheidungsprozess gezählt werden müssen, sondern gedanklich

bereits der Implementierung zugeordnet werden können, beschränkt sich Rudzios Analyse „auf den Abschluss von tatsächlichen Entscheidungsprozessen, während die vorauslaufende Willensbildung nicht Untersuchungsgegenstand ist“ (Rudzio 2005, S. 11).

Weiterhin wird das Verhältnis des Phänomens der Informalität zu illegalen Handlungsformen diskutiert. Während einige Autoren davon ausgehen, dass Illegalität lediglich eine Intensivierung oder Steigerung von Informalität (Luhmann 1999, S. 276, 304; vgl. auch Siedentopp 2018, S. 46) darstellt und dass Informalität durchaus verboten sein kann, z.B. im Bereich der Korruption (Helmke, Levitsky 2012, S. 93), schließen andere Autoren diesen Bereich der Informalität bewusst aus ihren Untersuchungen aus und betonen, dass die wissenschaftliche Analyse von Informalität explizit nicht darauf abzielt, illegale Praktiken aufzudecken. Vor allem sozialwissenschaftliche Analysen unterstreichen, Informalität sei „weder ein Synonym für Regellosigkeit noch für Illegalität“ (Grunden 2011b, S. 169). Untersucht werden insbesondere jene Mechanismen, die entweder erlaubt oder zumindest nicht verboten und damit eindeutig ‚legal‘ sind und die den politischen Entscheidungsfindungsprozess entscheidend prägen, obgleich ihnen eine derartige Funktion durch das Recht nicht explizit zugeschrieben wird.

„Informelles Regieren umfasst vielmehr freiwillig formalisierte Entscheidungsverfahren sowie nicht explizit formulierte, aber anerkannte Regeln der Koordination, Lenkung und Führung, die in der Formalstruktur nicht vorgesehen sind, von dieser aber auch nicht ausdrücklich untersagt werden. Dazu zählen auch Verfahren, Regeln etc., die von jenen der Formalstruktur abweichen, ohne sie zu ersetzen, denen faktische Geltung zukommt, ohne rechtlich verbindlich zu sein“ (Grunden 2011b, S. 169).

Damit zielt die sozial- und politikwissenschaftliche Beschäftigung mit Informalität „nicht [oder zumindest nicht in erster Linie] darauf ab, illegale oder illegitime Praxis aufzudecken“ (Lesmeister 2008, S. 39).

Schließlich steht das Phänomen der Informalität in engem Zusammenhang mit dem Begriff des *soft law*, wobei manche Autoren dieses explizit von Informalität abgrenzen, während andere es als eine mögliche Erscheinungsform des Phänomens begreifen. So hält beispielsweise Schaefer fest: „Informales Verwaltungshandeln ist nicht *soft law*. Allenfalls gehören die so bezeichneten sanktionslosen Rechtsnormen, deren Nichteinhaltung zwar ohne unmittelbare Rechtsfolgen bleibt, aber dennoch als Verstoß gegen rechtliche Bindungen (jedenfalls Selbstbindungen der Verwaltung) zu beurteilen sein kann, zur Manövriermasse der informal agierenden

Verwaltung. Doch während *soft law* immerhin mittelbar Rechtsfolgen³⁵ zeitigt, bleibt informales Verwaltungshandeln grundsätzlich ohne juristische Bindungswirkung. Die Rechtswissenschaft beginnt erst, die Dimensionen informaler Staatspraxis zu durchdringen“ (Schaefer 2016, S. 249). Peters hingegen versteht *soft law* als „[o]ne of the most commonly discussed mechanisms of informal governance“ (Peters 2007, S. 47; vgl. auch Mörth 2004).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Vor dem Hintergrund der in der Literatur unternommenen Eingrenzungen des Informalitätsbegriffs werden im Rahmen dieser Arbeit politisch-administrative Entscheidungsträger des europäischen Mehrebenensystems als informell agierende Akteure verstanden. Betrachtet werden insofern Akteure auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen hierarchischen Positionen, die an der Politikgestaltung mitwirken, wobei der Fokus – vor allem der empirischen Untersuchung – auf in der Verwaltung beschäftigten Akteuren liegt, während informelle Aktivitäten von Parlamentariern, der Judikative oder von zivilgesellschaftlichen Akteuren nur insoweit beleuchtet werden, als eine Zusammenarbeit mit exekutiven Akteuren stattfindet. Da davon ausgegangen wird, dass Informalität nur in der zwischenmenschlichen Interaktion entsteht, ist dabei ein Zusammentreffen von mindestens zwei Akteuren erforderlich.

Was die zeitlichen Implikationen der Analyseperspektive betrifft, so konzentriert sich diese Arbeit nicht ausschließlich auf den Abschluss von tatsächlichen Entscheidungsprozessen, sondern geht – basierend auf dem Konzept des *policy cycle* – davon aus, dass der politische Entscheidungsfindungsprozess in seiner Gesamtheit alle aufeinanderfolgenden Einzelprozesse, alle Wahlvorgänge, Teilbeiträge auch der Problemanalyse, Informationsbeschaffung und -verarbeitung umfasst, die im Verlauf eines mehrstufigen Verfahrens zu einer Gesamtentscheidung zusammengeführt werden und bei denen Informalität auftreten kann. Davon unabhängig ist jedoch die Tatsache zu betrachten, dass sich das Phänomen der Informalität über den Zeitverlauf stark verändern kann – wenn es beispielsweise zu einer Institutionalisierung oder Verrechtlichung kommt – und eine Skalierung bzw. die

35 So kann beispielsweise bei der Auslegung von *hard law* auch *soft law* herangezogen werden.

Bestimmung des Informalitätsgrades, wie sie in Kapitel 4 diskutiert wird, daher stets nur in Bezug auf einen konkreten Zeitpunkt erfolgen kann.

Darüber hinaus wird angenommen, dass sowohl Formalität als auch Informalität illegal sein können. So kann beispielsweise ein Gesetz gegen höherrangiges Recht verstoßen, genauso wie eine bilaterale Absprache. Mit Blick auf die empirische Analyse des Auftretens und der Funktionsweise von Informalität werden im Rahmen dieser Arbeit jedoch ausschließlich legale Strukturen, Prozesse und Resultate untersucht.

Schließlich wird das Phänomen des *soft law* als informelle Handlungsform verstanden, die sich den Akteuren zusätzlich zur formellen Rechtsetzung als Instrument offeriert.³⁶

3. Konzepte zur Typologisierung in Bezug auf das Formalrecht

Grundsätzlich finden sich in der Literatur verschiedene Ansätze, die auf eine strukturierende Einordnung verschiedener Typen von Informalität abzielen, wobei der Begriff der „Typologisierung“ uneinheitlich verwendet wird. Während klassifizierende Ansätze, die im Rahmen einer eher empiriegeleiteten Herangehensweise in bestimmten Bereichen Kategorien von Informalität ableiten, im Rahmen dieser Arbeit in verschiedenen Kapiteln, insbesondere jedoch im Kapitel II aufgegriffen werden, werden an dieser Stelle Ansätze darstellt, die in eher theoretisch-abstrahierender Weise eine typologisierende Gliederung in Bezug auf das Formalrecht vornehmen.

a) Forschungsstand

Eine solche abstrakte Einteilung von Informalität im Verhältnis zum Formalrecht oder zu formellen Institutionen³⁷ liefern erstens Helmke und

36 Dennoch stellt europäisches *soft law* keinen Schwerpunkt der empirischen Analyse im Sinne einer Dokumentenanalyse dar.

37 Helmke und Levitsky stellen ihrer Typologisierung eine Definition informeller Institutionen voran, auf die an dieser Stelle nicht ausführlicher eingegangen wird. Es genügt der Hinweis darauf, dass die Autoren von der Standarddefinition des Institutionenbegriffs als „rules and procedures (both formal and informal) that structure social interaction by constraining and enabling actors' behavior“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 88) ausgehen und darauf verweisen, dass informelle Institutionen nicht gleichbedeutend seien mit schwachen Institutionen, informellen Verhaltensmustern, informellen Organisationen oder dem breiter angelegten Kulturbegriff. Obgleich in-

Levitsky (2012); sie nehmen dabei eine Unterscheidung anhand von zwei Dimensionen vor: Erstens fragen die Autoren, inwieweit formelle und informelle politische Resultate miteinander konvergieren. Dabei gelte grundsätzlich: „Where two outcomes are not substantively different, formal and informal institutions converge“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 91). Davon abzugrenzen sei den Autoren zufolge die Frage nach der Wirksamkeit oder Effektivität formeller Institutionen, d.h. danach, inwieweit formalrechtliche Regeln und Verfahren in der Praxis tatsächlich durchgesetzt und eingehalten werden. Grundsätzlich könnten formelle Institutionen die Wahlmöglichkeiten der Akteure entweder einschränken oder erweitern. Wirksame formelle Institutionen führten dazu, dass Akteure davon ausgingen, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit der Sanktionierung von Abweichungen vom Formalrecht bestehe. Im Falle nicht wirksamer formeller Regeln oder Verfahren glaubten Akteure tendenziell, dass die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung formeller Regeln und in der Folge die zu erwartenden Kosten einer Abweichung vom Formalrecht gering seien (Helmke, Levitsky 2012, S. 91).

Aus der Kombination dieser beiden Dimensionen ergibt sich für Helmke und Levitsky eine Typologie informeller Institutionen, die sich in einer Matrix darstellen lässt und vier Typen beinhaltet:

Tabelle 2: Typologie informeller Institutionen

Resultate	Effektive formelle Institutionen	Ineffektive formelle Institutionen
Konvergent	Komplementär	Substitutiv
Divergent	Anpassend	Konkurrierend

Nach Helmke und Levitsky (2004, S. 728, 2012, S. 91)

Von komplementären oder ergänzenden informellen Institutionen sprechen Helmke und Levitsky, wenn wirksame formelle Regeln vorherrschen und die Ergebnisse der informellen Institutionen mit diesen konvergieren. In diesen Fällen dienten informelle Institutionen dazu, Lücken des Formalrechts zu füllen, indem beispielsweise im Formalrecht nicht mitgedachte oder vorgesehene Probleme aufgegriffen würden oder indem die Verfol-

formelle Institutionen nach Helmke und Levitsky nicht deckungsgleich mit dem in dieser Arbeit zugrunde gelegten Informalitätsbegriff sind, so erscheint ihr Typologierungsansatz dennoch in weiten Teilen übertragbar.

gung individueller Ziele innerhalb des formellen Rahmens erleichtert würde. Oftmals käme es so zu einer Effizienzsteigerung. Ergänzende informelle Institutionen können nach der Auffassung der Autoren den formalrechtlichen Rahmen insofern unterstützen oder zu dessen Funktionsfähigkeit beitragen, als sie zusätzliche Anreize für die Einhaltung des geltenden Rechts liefern und vorhandene Anreize verstärken: „[I]nformal institutions do not merely exist alongside effective formal ones, but rather play a key role in making effective the formal rules of the game“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 91–92). Als Beispiele für komplementäre informelle Institutionen führen Helmke und Levitsky Routinen und Arbeitsverfahren an, die die administrative Entscheidungsfindung erleichtern. Auch bestimmte Routinen in der juristischen Praxis – wie z.B. Verfahren zur Vergabe von Stellungnahmen oder die im US-Supreme Court praktizierte *rule of four*³⁸ – rechnen Helmke und Levitsky dem Spektrum komplementärer informeller Institutionen zu. Darüber hinaus sei beispielsweise die Wirksamkeit der US-Verfassung auf gemeinsame, als informelle Institution interpretierbare Überzeugungen und Erwartungen der Bürger zurückgeführt worden (Helmke, Levitsky 2012, S. 92).

Auf Anpassung zielende informelle Institutionen treten nach dem Verständnis von Helmke und Levitsky auf, wenn zwar wirksame formelle Institutionen existieren, die Ergebnisse informeller Institutionen von diesen jedoch abweichen. Sie würden Akteure zu einem Verhalten anhalten, das in materieller Hinsicht vom Formalrecht abweiche, dieses aber nicht direkt verletze: „[T]hey contradict the spirit, but not the letter, of the formal rules“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 92). Insofern erhöhten auf eine Anpassung zielende informelle Institutionen zwar nicht zwangsläufig die Effizienz formeller Institutionen, würden aber letztlich zu deren Stabilität beitragen, indem sie die Interessen der Akteure mit den formalrechtlichen Vorgaben in Einklang brächten und deren Zufriedenheit steigerten (Helmke, Levitsky 2012, S. 92–93). Als historisches Beispiel führen die Autoren die niederländische Demokratie nach 1917 an, welche auf verschiedenen informellen Regeln der Machtaufteilung und der Konsultation basierte. So seien beispielsweise Regierungsposten proportional auf die politischen Parteien aufgeteilt worden. Wenngleich derartige kartellähnliche Absprachen dem

38 Bei der *rule of four* handelt es sich um eine ungeschriebene, weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich vorgesehene, aber dennoch praktizierte Absenkung des Mehrheitserfordernisses von 5/9 auf 4/9 im Zulassungsverfahren; einem Antrag auf Überprüfung wird dabei bereits dann stattgegeben, wenn mindestens vier Stimmen dafür vorliegen.

Geist der niederländischen Verfassung widersprochen hätten, so hätten sie dennoch religiöse und innergesellschaftliche Konflikte reduziert und die demokratische Stabilität des Landes erhöht (Helmke, Levitsky 2012, S. 93).

Von substitutiven informellen Institutionen kann ausgegangen werden, wenn der formelle Rahmen durch ineffektive Institutionen geprägt ist und die entstandenen informellen Institutionen zu mit dem Formalrecht kompatiblen Ergebnissen führen. Da formelle Institutionen nicht routinemäßig und in ausreichendem Maße durchgesetzt würden, könnten in solchen Fällen mittels informeller Institutionen Ergebnisse erzielt werden, die die formellen Regeln theoretisch hätten erzielen sollen, in der Praxis jedoch nicht erzielt hätten. Helmke und Levitsky sprechen daher auch von informellen Ersatzinstitutionen. Sie entstünden insbesondere in Kontexten schwacher staatlicher Strukturen oder defizitärer staatlicher Autorität (Helmke, Levitsky 2012, S. 94–95).³⁹ So würden in ländlichen Räumen Chinas einige Beamte Ressourcen über Tempel- und Stammesverbände mobilisieren, um die Unfähigkeit des Staates zur Bereitstellung öffentlicher Güter zu kompensieren (Helmke, Levitsky 2012, S. 94).

Im Falle konkurrierender informeller Institutionen könne schließlich ebenfalls davon ausgegangen werden, dass formelle Regeln und Verfahren nicht systematisch durchgesetzt würden. Anders als substitutive informelle Institutionen führten konkurrierende jedoch dazu, dass formelle Institutionen ignoriert oder verletzt würden und es so zu vom Formalrecht abweichenden Ergebnissen komme. Die durch informelle Institutionen gesetzten Anreize seien mit den formellen Institutionen unvereinbar, weil sie die Verletzung eben dieser voraussetzten. Partikularistische informelle Institutionen wie Klientelismus, Patrimonialismus, Clanpolitik und Korruption stellen Helmke und Levitsky zufolge klassische Beispiele für konkurrierende informelle Institutionen dar; sie seien darüber hinaus oftmals in postkolonialen Kontexten zu finden, „in which formal institutions were imposed in indigenous rules and authority structures“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 93).

Diese vier Kategorien enthaltende Typologisierung informeller Institutionen ermögliche es Helmke und Levitsky zufolge, neben den in der Literatur bereits häufiger diskutierten Typen der komplementären und konkurrierenden informellen Institutionen auch die als solche weniger

39 Eine Einteilung in eine komplementäre und eine substitutive Komponente der Informalität offeriert auch Schomaker (2019). Im Rahmen ihrer zweidimensionalen Typologisierung erfolgt darüber hinaus eine Gliederung nach der Struktur- und Prozessdimension (Schomaker 2019, S. 164–165).

bekannten akkommodierenden und substitutiven Institutionen zu analysieren und informelle Institutionen damit nicht mehr lediglich als dichotomes Konzept zwischen funktionalen komplementären und dysfunktionalen konkurrierenden Aspekten zu verstehen (Helmke, Levitsky 2012, S. 91). Die Übertragbarkeit des allgemeinen Typologisierungsansatzes auf den europäischen Kontext unterstreichen Christiansen und Neuhold (2013), indem sie aufzeigen, dass die gebildeten Kategorien auch in modernen demokratischen Systemen wie der EU auftreten: So handle es sich beispielsweise bei informellen Gruppen, die die Arbeit der Regierungskonferenzen im Vorfeld der europäischen Vertragsrevisionen vorbereitet hätten, um komplementäre informelle Institutionen; Trilogverhandlungen seien als anpassende informelle Institutionen zu werten; die informelle Koordinierung zwischen nationalen Parlamentariern im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle stelle eine substitutive informelle Institution dar und die wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach dem Maastrichter Vertrag könne als konkurrierend im Verhältnis zum Formalrecht interpretiert werden.⁴⁰

Ebenfalls auf das Verhältnis zum Formalrecht ausgerichtet ist zweitens der Typologisierungsansatz von van Tatenhove et al. (2006).⁴¹ Weil die Autoren davon ausgehen, dass die Entstehung informeller Praktiken in entscheidender Weise auf die strategischen Motivationen der Akteure zurückzuführen ist, argumentieren sie im Vergleich zu Helmke und Levitsky nicht aus der Institutionen-, sondern aus der Akteursperspektive heraus; dennoch sind der formelle Rahmen, in dem sich informelles Handeln abspielt, und der Bezug zu diesem auch für den Typologisierungsansatz nach van Tatenhove et al. zentral. In einem ersten Schritt wird zwischen einer kooperativen und einer konfliktiven Ausrichtung informeller Handlungsstrategien in Bezug auf das Formalrecht unterschieden. Während kooperative Strategien eine gegenseitige Befruchtung formeller und informeller Praktiken implizierten, könne bei konfliktiven Strategien von einer antagonistischen Beziehung zwischen formellen und informellen Praktiken ausgegangen werden. In einem zweiten Schritt könne innerhalb beider Kategorien zwischen solchen Praktiken unterschieden werden, die eher regelbasiert sind und sich innerhalb der bestehenden Grenzen des Formalrechts

40 Eine ausführlichere Darstellung der von Christiansen und Neuhold genannten Beispiele in Bezug auf die EU erfolgt im Rahmen dieser Arbeit in Kapitel C.II.1.

41 Die Autoren stellen die Ausgangsfrage: „How can informality be defined and classified, and does this need to be done in relation to formality?“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 8).

abspielen, und solchen, die eher auf Modifikation bestehender Regeln abzielen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 15).

So ergibt sich auch für van Tatenhove et al. (2006) eine 2x2-Matrix der hinter informellen Praktiken stehenden Strategien und strategischen Motivationen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006):

Tabelle 3: Typologie der Strategien für das Entstehen informeller Praktiken

Strategien	Kooperativ	Konfliktiv
Regelbasiert	Schmiermittel	Kritische Stimme
Regelverändernd	Versuchs- und Experimentiergarten	Umgehung

Nach van Tatenhove et al. (2006, S. 15)

In der ersten Kategorie verorten van Tatenhove et al. informelle Praktiken, die metaphorisch gesprochen das Rad der formellen Mechanismen schmieren oder Wege aus formellen Sackgassen weisen können (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 15; vgl. auch Wincott 2003, S. 232; Windhoff-Héritier 2004, S. 97). Akteure, die kooperative und regelbasierte Praktiken anwenden, versuchen, politisch-administrative Prozesse auf eine bestimmte Art und Weise zu regeln, die jedenfalls bis dato noch nicht formell akzeptiert ist. Informelle Praktiken stellen insofern eine Art Schmiermittel für den formellen Rahmen dar, ohne dessen Vorschriften zu ändern. Damit entsprechen informelle Strategien, die nach van Tatenhove et al. (2006) als Schmiermittel dienen, in etwa der komplementären Funktion informeller Institutionen nach Helmke und Levitsky (2012). Denkbar ist van Tatenhove et al. zufolge auch, dass Akteure die relative Freiheit informeller Kontexte nutzen, um Alternativen zu formellen Verfahren zu entwickeln. Informelle Praktiken nehmen dann die Funktion eines Versuchsgartens oder eines Experimentierfeldes ein, wobei es zu einem späteren Zeitpunkt auch zu einer Formalisierung der so entwickelten Praktiken kommen kann (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 15).

Im Bereich der konfliktiven informellen Handlungsstrategien sind solche Praktiken zu verorten, die in einer gewissen Opposition zu den formellen Praktiken entwickelt wurden und die Helmke und Levitsky (2012) folglich zur Kategorie der divergierenden *outcomes* zählen würden. Akteure, die diese Praktiken anwendeten, strebten danach, von ihnen unerwünschte Aspekte oder Entwicklungen des formellen Rahmens zu ändern. Dies könne sich – so van Tatenhove et al. – sowohl auf konkrete politische Inhalte als auch auf die ordnungsgemäße Anwendung bestehender Regeln beziehen.

Als Beispiele für Akteure, die sich in kritischer Weise gegen formelle Vorgaben wenden und auf deren Änderung abzielen, führen die Autoren unter anderem Umweltgruppen an, die auf eine weitreichendere Klimapolitik drängen. Daneben könnten Akteure auch bewusst versuchen, formelle Regelungen, mit denen sie unzufrieden seien, zu umgehen (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 15). Diese Form der strategischen „circumvention“ entspricht damit den konkurrierenden Institutionen nach Helmke und Levitsky (Helmke, Levitsky 2012, S. 93–94).

Für eine weiterreichende Typologisierung bedienen sich van Tatenhove et al. dem theatralischen Modell des sozialen Verhaltens nach Goffman (1959) und übertragen dieses auf den politischen Kontext. Daraus ergibt sich für die Autoren eine weitere Matrix, die die Dimensionen „formally sanctioned“ versus „not formally sanctioned“ einerseits und „front stage“ versus „back stage“ – bezogen auf die Positionierung der Akteure in einem bestimmten Umfeld – andererseits beinhaltet (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 9). Unter *front stage*-Politik werden dabei Prozesse in regelbasierten bzw. -geleiteten Arrangements, an denen verschiedene Akteure, Institutionen und Ebenen beteiligt sein können, verstanden. Die formalrechtlichen Vorgaben in den Verträgen liefern dabei die Grundlage für das Funktionieren der Institutionen, ihrer Interaktionen sowie ihrer Zuständigkeiten. Ergänzt werden die kodifizierten Regeln durch eine Vielzahl von Regeln, die ebenfalls allgemein anerkannt, aber nicht schriftlich fixiert sind. *Back stage*-Politik hingegen stelle die Politik hinter den Kulissen dar, in der die Spielregeln nicht von vorneherein festgelegt seien. Der Fokus liege auf regelverändernden Vereinbarungen. So ergibt sich für van Tatenhove et al. eine Typologisierung mit den folgenden Kategorien, denen sich die zuvor beschriebenen Handlungsstrategien zuordnen lassen:

Tabelle 4: Verortung informeller Praktiken: Formelle und informelle Settings in der EU-Politik

	Formell genehmigt	Formell nicht genehmigt
<i>front stage</i> , regelbasiert	Formalität auf der <i>front stage</i>	Informalität auf der <i>front stage</i> • Schmiermittel • Kritische Stimme
<i>back stage</i> , regelverändernd	Formalität auf der vorgesehenen <i>back stage</i> • Versuchsgarten	Subpolitik • Umgehung

Nach van Tatenhove et al. (2006, S. 17)

Ein Beispiel für formelle *front stage*-Praktiken, die auf formell gebilligten und kodifizierten Regeln beruhten, stellten in den EU-Verträgen niedergelegte Verfahren dar. Informelle *front stage*-Praktiken seien nicht formell genehmigt, beruhten aber dennoch auf Regeln, die von den beteiligten Akteuren gemeinsam vereinbart und akzeptiert wurden bzw. werden. Als Beispiele führen die Autoren *epistemic communities* und Lobbying-Gruppen oder ausgewählte politische Führungsfiguren an, die informelle Praktiken als Schmiermittel einsetzen oder, um im gesellschaftlichen Diskurs ihrer Kritik Ausdruck zu verleihen. Bei formell vorgesehenen *back stage*-Praktiken handle es sich um Praktiken, die von formellen Institutionen wie dem Rat oder der Kommission initiiert und genehmigt worden seien, aber dennoch einen regelverändernden Charakter hätten. Die Initiierung der nicht vorgegebenen, informellen Regeln stehe damit auf einer formellen Grundlage. Derartige informelle Praktiken seien insofern charakteristisch für die politischen Entscheidungsprozesse in der EU, als die formellen EU-Institutionen oftmals absichtlich nach institutionellen Lücken suchten, um Politikgestaltung zu betreiben, was sich beispielhaft an der Offenen Methode der Koordinierung manifestiere. Schließlich existiere eine vierte Kategorie informeller Praktiken, die im Hintergrund ohne vorgegebene Regeln abliefen und keine formelle Grundlage hätten, was dem Beck'schen Konzept der Subpolitik nahekomme (Beck 1994, S. 34–41). In der EU seien derartige Praktiken jedoch selten zu beobachten.

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Aus der Zusammenführung der Ansätze von Helmke und Levitsky (2012) sowie van Tatenhove et al. (2006) lässt sich folgende Typologisierung von Informalität in Bezug auf das Verhältnis zum Formalrecht gewinnen:

Tabelle 5: Typologie der Informalität in Bezug auf das Verhältnis zum Formalrecht

	Formalität = formell vorgesehene Strukturen, Prozesse und Resultate	Informalität = nicht formell vorgesehene Strukturen, Prozesse und Resultate	
	Kooperativ = mit formellen Normen konvergentes Ziel	Kooperativ = mit formellen Normen konvergentes Ziel	Konfliktiv = von formellen Normen divergierendes Ziel
Effektive formelle Normen dem Wortlaut nach	Formalität, einschließlich gesetzlich zugelassener Experimentierfelder/Reallabore	Komplementär = Informalität als „Schmiermittel“	Anpassend = Informalität zur Umgehung
Ineffektive formelle Normen dem Wortlaut nach		Substitutiv, einschließlich nicht gesetzlich zugelassener Experimentierfelder/Reallabore	Konkurrierend = Informalität als Bruch des Formalrechts

(Quelle: eigene Darstellung)

In einem ersten Schritt kann unterschieden werden zwischen dem Bereich der Formalität, also den Strukturen, Prozessen und Resultaten, die formell vorgesehen sind, und jenen, die dies nicht sind; van Tatenhove et al. sprechen dabei von „formally sanctioned“ und „not formally sanctioned“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 17). Im Hinblick auf die von van Tatenhove et al. eingeführten Kategorien der kooperativen und konfliktiven Praktiken scheint eine Klarstellung sinnvoll: Eine solche Ausrichtung bestimmter Praktiken bezieht sich stets auf das Ziel bzw. das Telos einer gesetzlichen Regelung. Zum Zwecke einer systematischen Typologisierung ist es insofern notwendig, zwischen dem Wortlaut und dem Telos formeller Normen zu unterscheiden. Während sich die Formalität in der exakten Befolgung des Wortlauts erschöpft, ohne diesen zu ergänzen, zu umgehen oder gar zu brechen, sodass kein Raum für teleologische Erwägungen bleibt, können informelle Strukturen, Prozesse oder Resultate sowohl ein mit formalrechtlichen Normen konvergentes als auch ein von diesen divergierendes Ziel verfolgen.

Weiterhin kann danach differenziert werden, ob die formellen oder informellen Strukturen, Prozesse und Resultate vor dem Hintergrund wirksamer oder unwirksamer formeller Normen bestehen, d.h. ob die Akteure

den formellen Normen zumindest ihrem Wortlaut nach Folge leisten müssen, weil ihnen andernfalls Sanktionen drohen.

Auf der Grundlage dieser Dimensionen ergibt sich eine 2x3-Matrix, in der ein Feld nicht besetzt ist: Wird durch Strukturen, Prozesse und Resultate, die im Rahmen der politisch-administrativen Arbeit entwickelt werden, der Wortlaut formalrechtlicher Regelungen umgesetzt, so kann von Formalität gesprochen werden. Hierzu sind auch gesetzlich zugelassene Experimentierfelder oder Reallabore zu zählen, die van Tatenhove et al. als „experimental garden“ (van Tatenhove, Mak, Lieferink 2006, S. 17–18) bezeichnen. Formalität gegen das Formalrecht, insbesondere gegen dessen Wortlaut, kann es nicht geben. Entsprechen Strukturen, Prozesse oder Resultate nicht dem Formalrecht, sind sie zwangsläufig dem Bereich der Informalität zuzuordnen.

Wird durch Informalität ein dennoch mit den formellen Normen konvergentes Ziel verfolgt und gehen diese Strukturen, Prozesse und Resultate mit auch dem Wortlaut nach effektiven formellen Normen einher, so kann Informalität als „Schmiermittel“ bezeichnet bzw. von komplementärer Informalität gesprochen werden. Komplementäre Formen der Informalität widersprechen folglich weder Wortlaut noch Telos, sondern besetzen eine Lücke des Wortlauts entsprechend dem Telos. Gehen informelle Strukturen, Prozesse oder Resultate mit dem Wortlaut nach ineffektiven Normen einher, entsprechen aber dem Telos, so kann von substitutiven Formen der Informalität ausgegangen werden. Dazu können auch nicht gesetzlich zugelassene Experimentierfelder bzw. Reallabore gezählt werden. Im Bereich der konfliktiv ausgerichteten Formen der Informalität – d.h. solcher, die ein von den formellen Normen divergierendes Ziel verfolgen – kann zwischen anpassender Informalität und konkurrierender Informalität unterschieden werden. Während anpassende Formen der Informalität mit dem Wortlaut nach effektiven formellen Normen einhergehen, werden als konkurrierend solche Formen beschrieben, die auch dem Wortlaut nach ineffektive formelle Normen implizieren, d.h. einen Bruch des Formalrechts bedeuten.

4. Ansätze zur Skalierung nach dem Informalitätsgrad

Wie bereits in Kapitel 1.a)bb) angedeutet, gewann ausgehend von der Annahme, dass eine Überwindung der Dichotomievorstellung erforderlich sei, in der Informalitätsforschung zunehmend die Frage nach dem Formalitäts- bzw. Informalitätsgrad an Bedeutung – so betonte beispielsweise North,

„that the difference between informal and formal constraints is one of degree“ (North 1990, S. 46).⁴² Grunden und Pannes stellen – wenngleich unter dem Begriff des Formalitätsbezugs – die Frage nach dem Ausmaß „der Divergenz informeller zu rechtlich fixierten Regelsystemen“ (Grunden 2011b, S. 171; vgl. auch Pannes 2015, S. 159). Eine systematisierende Ausdifferenzierung nach dem Informalitätsgrad scheint aus zweifacher Hinsicht besonders relevant: Zum einen ermöglicht ein differenzierendes Kontinuum eine vergleichende Kategorisierung rechtlich weniger festgelegter sowie stärker formalisierter Modi und Arrangements. Darüber hinaus kann mithilfe eines Kontinuums auch der Dynamik des Phänomens Rechnung getragen werden, indem Entwicklungsprozesse, d.h. „Prozesse der Formalisierung informellen Handelns bzw. Informalisierungsprozesse erfasst werden“ (Pannes 2015, S. 134) können.

a) Forschungsstand

Obgleich beispielsweise Pannes darauf verweist, dass sich der Formalisierungsgrad sowohl auf die Organisation als auch die Verfestigung informeller Regeln beziehen kann (Pannes 2015, S. 133) und damit indirekt auf die Struktur- und die Prozess- bzw. Verfahrensdimension verweist, so wird in der Literatur bei der Entwicklung von Kontinuen oder Modellen zur Einordnung nach dem Informalitätsgrad in der Regel nicht zwischen den in Kapitel 1.a)aa) beschriebenen Dimensionen unterschieden oder explizit auf diese Bezug genommen. Der Sache nach können die meisten der entwickelten Ansätze aber durchaus der Struktur-, Prozess- oder Resultatsdimension zugeordnet werden (aa-cc), nur wenige sind eher dimensionenübergreifend angelegt (dd).

aa) Mit Blick auf die Strukturdimension

Für Schuppert stellt der Staat die Arena dar, in der sich Informalität und Informalisierungstendenzen manifestieren. So entwickelt er ein vierstufiges Kontinuum, an dessen formalem Ende der hierarchisch-bürokratische

42 Vgl. hierzu auch Stone Sweet et al. (2001, S. 7): Die Autoren halten fest, die Tatsache, dass Regeln und Regelsysteme von relativ informellen, gewohnheitsmäßigen Verhaltensnormen bis hin zu kodifizierten Rechtssystemen reichen, könne als allgemein anerkannt gelten.

Rechtsstaat steht. Über den planenden Wohlfahrtsstaat und den Gewährleistungsstaat reicht die Skala bis zum kooperativen Verhandlungsstaat, der nach Schupperts Auffassung informelle Staatlichkeit in ihrer stärksten Ausprägung repräsentiert (Schuppert 2011, S. 19). Obgleich Schuppert die genannten Staatstypen selbst nicht näher definiert, sondern von allgemein üblichen Begriffsverständnissen auszugehen scheint, so wird deutlich, dass die Frage des Ausmaßes an Formalität bzw. Informalität der staatlichen Arena seiner Auffassung nach an den Umfang staatlicher Aufgaben bei der Bereitstellung von Gütern und Leistungen gebunden ist. Ein sich in sozialen Fragen zurückhaltender Staat, in dem die Politikgestaltung durch einen Aushandlungsprozess verschiedener zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure erfolgt, ist seinem Modell zufolge informeller als ein Staat, der durch die klassisch-hierarchischen Formen des Regierens geprägt ist. Diesem Ansatz liegt die Annahme der Governanceforschung zugrunde, dass Steuerung und Koordination zwar auf formalrechtlichen Regelsystemen beruhen, in der politischen Praxis aber auch über diese hinausgehen und durch andere Interaktionsmuster wie beispielsweise Netzwerke ergänzt werden (Pannes 2015, S. 70).

Schöne entwickelt mit Blick auf die parlamentarische Arbeit prägende informelle Arenen⁴³ zwar kein Kontinuum mit einer expliziten Stufenfolge, doch beschreibt er zumindest zwei Cluster oder Extrempunkte, zwischen denen er ein Kontinuum annimmt. Am formellen Ende der Skala seien regelmäßig stattfindende, geregelte und öffentliche Treffen zu verorten, auf der informellen Seite hingegen stehen seiner Einschätzung nach vertrauliche, im Schatten der Öffentlichkeit stattfindende Treffen. Formelle Arenen bestünden auf der Grundlage formeller Regeln, die Schöne beispielsweise in Geschäftsordnungen oder in Organigrammen mit festen Zuständigkeitsregelungen verkörpert sieht. Vor diesem Hintergrund ordnet er Plenumsversammlungen des Parlaments, Fraktionsvollversammlungen oder die Arbeitskreise der Fraktionen als formelle Gremien ein (Schöne 2010, S. 179).

Informelle Treffen seien im Gegenzug weniger durch starre Handlungsmuster geprägt und fänden im Umfeld formeller Sitzungen statt. Beispiele hierfür seien das „Zwiegespräch auf dem Gang, Treffen zum Essen oder informelle Runden von Verhandlungspartnern“ (Schöne 2010, S. 179). Gleich-

43 Schöne spricht zwar selbst von formellem bzw. informellem Handeln; er erläutert dieses Handeln dann jedoch anhand der Strukturen, in denen es jeweils stattfindet. Obgleich sich beide Dimensionen überschneiden und insofern keine eindeutige Zuordnung möglich ist, so sprachen die von ihm zur Beschreibung verwendeten Merkmale für eine Darstellung im Rahmen der Strukturdimension.

zeitig schreibt Schöne letzteren bereits eine „Tendenz zur Formalisierung“ (Schöne 2010, S. 180) zu, woraus zu schließen ist, dass sich derartige informelle Runden auf einem Kontinuum tendenziell in Richtung Formalität bewegen. Darüber hinaus betont Schöne, dass von keiner Verfassung, Satzung oder Geschäftsordnung vorgesehene Treffen, die dennoch einer gewissen, beispielsweise durch Tradition geprägten Regelmäßigkeit unterlägen und sich damit weder eindeutig dem informellen noch dem formellen Bereich zuordnen ließen, für die Entwicklung und Verwendung eines Kontinuums der Informalität sprächen, das die „Fülle an Handlungsformen“ in geeigneter Weise abbilde.

bb) Mit Blick auf die Prozessdimension

Kastning unterscheidet in dem von ihm skizzierten Kontinuum fünf Varianten politischen Handelns und Verhaltens, die „verschiedene[] Grade[] an Formalität bzw. Informalität“ (Kastning 1991, S. 71) abbilden, und wendet sich insofern einer Skalierung der Prozessdimension zu. Den formellen Pol seines Modells bilden die formell festgelegten Elemente des Regierungshandelns, wobei diese Festlegung in unterschiedlichen rechtlichen Stufen erfolgen kann. Darauf folgt laut Kastning die informell festgelegte Praxis, die wiederum unterschiedlich stark – z.B. durch die Schaffung spezieller Institutionen – formalisiert sein kann. Im mittleren Bereich zwischen formellem und informellem Handeln bewegt sich die regelmäßig erwartete Praxis. Darunter versteht Kastning „verfestigte[] Handlungsformen, die zwar nirgends festgelegt sind, die aber zur ‚ungeschriebenen Verfassung‘ gehören und deren Verletzung in aller Regel Sanktionen nach sich ziehen würde („Konventionen““ (Kastning 1991, S. 71). Kastning zufolge bereits deutlich im informellen Bereich zu verorten sind schließlich Elemente der regelmäßig beobachtbaren Praxis. Obgleich sie für die Beschreibung der Interaktionen innerhalb des politischen Systems sehr relevant seien, seien sich die meisten Akteure über ihre Geltung kaum bewusst; es handle sich um unterbewusst und subtil geltende Faktoren wie beispielsweise Aspekte der politischen Kultur. Den informellen Endpunkt der Skala bildet schließlich die situative Abweichung, die Kastning zwar nicht weiter erläutert, bei der jedoch davon auszugehen ist, dass das Verhalten des betreffenden Akteurs im Vorfeld von einem Dritten weder erwartet noch eingeschätzt werden kann.

Schöne unterstreicht die „Brauchbarkeit“ (Schöne 2010, S. 180) des von Kastning entwickelten Kontinuums, indem er das theoretische Modell an-

wendet und den abstrakten Varianten im Rahmen seiner empirischen Studie Beispiele aus der parlamentarischen Praxis der Abgeordneten zuordnet. So stelle der „Ablauf einer Plenarsitzung mit festgelegter Rednerreihenfolge und abschließender Abstimmung“ (Schöne 2010, S. 180) ein Beispiel für formell festgelegtes Handeln dar, weil in diesem Kontext den Vorschriften der Geschäftsordnung strikt gefolgt werde. Informelle Praktiken seien vor allem in institutionalisierten Runden wie jener der parlamentarischen Geschäftsführer zu finden, die der informellen Vorbereitung der Plenarsitzungen diene. Als regelmäßig erwartete Praktik ordnet Schöne ein, „dass in der Fraktionsvollversammlung nur die sachlich zuständigen Abgeordneten reden und sich alle Redner kurzfassen“ (Schöne 2010, S. 181). Die Kleiderordnung oder den Umgangston in einem bestimmten Gremium schließlich ordnet Schöne den regelmäßig beobachteten Praktiken zu (Schöne 2010, S. 181).

Grunden entwickelt das von Kastning entworfene Kontinuum in mehrfacher Hinsicht weiter. Erstens stellt er den Varianten bzw. Kategorien politischen Handelns und Verhaltens Regelsysteme gegenüber, in denen der Prozessablauf verankert ist. So erfolge eine formelle Festlegung im positiven Recht, eine informelle Festlegung hingegen in „freiwillige[n] Regelsysteme[n] mit explizit formulierten Geboten und Verboten“ (Grunden 2011b, S. 72). Regelmäßig erwartete Praxen sieht er in Rollen und Konventionen⁴⁴ verankert und solche, die lediglich regelmäßig beobachtet werden können, in „Wert- und Kausalvorstellungen über auch externe Funktionslogiken“ (Grunden 2011b, S. 172–173).

Zweitens integriert Grunden weitere Faktoren in das Kontinuum, anhand derer die von Kastning entwickelten Varianten des politischen Handelns unterschieden werden können. Die Abnahme des Formalitätsgrads geht Grunden zufolge mit einer Abnahme der Verbindlichkeit einher, während mit zunehmender Formalität die Verbindlichkeit des Entscheidungsverfahrens steigt. Entsprechend höher ist in diesem Fall auch „der Geltungsanspruch der zu treffenden Entscheidung und desto geringer ist der Spielraum, im weiteren Prozess von dieser Entscheidung abzuweichen, denn mit dem Verbindlichkeitsgrad steigt das Sanktionspotenzial bei Missachtung“ (Grunden 2011b, S. 173). Zunehmende Formalität gehe außerdem

44 Den Begriff der Konvention gebraucht Kastning (1991) bereits selbst, er integriert ihn lediglich nicht in Form einer neuen Ebene in die graphische Darstellung seines Kontinuums.

mit steigender Regelhaftigkeit⁴⁵ und entsprechend abnehmender Flexibilität einher (Grunden 2011b, S. 173).⁴⁶

Drittens ordnet Grunden den von Kastning entwickelten Kategorien – ähnlich wie Schöne, wenngleich nicht auf vergleichbarer empirischer Grundlage – Beispiele zu. So sei das Prinzip der Kanzlermehrheit bei Einspruchsgesetzen beispielsweise im positiven Recht verankert, während Koalitionsverhandlungen lediglich informell festgelegte Praktiken darstellten. Das Beispiel des Proporzprinzips bei der Vergabe von Ämtern und Mandaten macht jedoch deutlich, dass Grunden auch bestimmte Prozesse zwischen den idealtypischen Kategorien von Kastning verortet (Grunden 2011b, S. 173).

Aus neoinstitutionalistischer Perspektive beschäftigt sich schließlich Senge zwar nicht explizit mit dem Grad der Formalisierung bzw. Informalisierung, aber mit dem dazu in enger Verbindung stehenden Grad der Institutionalisierung von Regeln. Dabei definiert sie Institutionen als „Handlungsregeln, die maßgeblich, verbindlich und von Dauer sind“ (Senge 2006, S. 44). Dieser Definition zugrunde liegen ihrer Argumentation nach drei Faktoren, die sich auf einem Kontinuum abbilden ließen: eine sachliche, eine soziale und eine zeitliche Dimension. Im sachlichen Bereich könnten Regeln von der Maßgeblichkeit bis zur Unwichtigkeit reichen. Im sozialen Bereich gebe es einerseits Regeln, die verbindlich seien, und andererseits solche, die als „fast beliebig“ (Senge 2006, S. 45) eingeordnet werden könnten. In Bezug auf die zeitliche Dimension reiche das Kontinuum Senge zufolge von dauerhaften Regeln bis hin zu solchen, die fast einmalig seien (Senge 2006, S. 45). Von Institutionen könne – der Definition entsprechend – nur ausgegangen werden, wenn Regeln in allen Dimensionen dem entsprechenden Endpunkt zugeordnet werden könnten bzw. sich jeweils am äußeren Rand des Kontinuums befänden, wobei Senge lediglich die Endpunkte der Skalen benennt, die Zwischenstufen hingegen nicht genauer ausführt.

45 Dazu zählt Grunden „unter anderem das Entscheidungsprinzip (Mehrheit, Einstimmigkeit, Vetorechte), die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums und nicht zuletzt die Zuständigkeiten und die Entscheidungsspielräume“ (Grunden 2011b, S. 173).

46 Kastning (1991) verwendet die Begriffe der Verbindlichkeit und der Regelhaftigkeit in seinen Ausführungen selbst; Grunden (2011b) integriert sie aber, ergänzt um jene des Sanktionspotenzials und der Flexibilität, als erklärende Faktoren für die Zu- bzw. Abnahme des Formalitäts- bzw. Informalitätsgrades in die graphische Darstellung des Kontinuums.

cc) Mit Blick auf die Resultatsdimension

Daase blickt aus internationaler Perspektive auf die Frage, in welcher Form kooperierende Staaten ihre Vereinbarungen festhalten können, und wendet sich damit der Resultatsdimension zu. Dabei beschreibt er jeweils die Endpunkte des Kontinuums, ohne genauer auf mögliche Zwischenstufen einzugehen. So stellten bi- und multilaterale Verträge die am stärksten formalisierte Form einer internationalen Vereinbarung dar, weil sie den beteiligten Akteuren „rechtlich bindende Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Rechts“ (Daase 2009, S. 291) auferlegten. Kodifizierte internationale Vereinbarungen können Daase zufolge „mit mehr oder weniger Klarheit und stärkeren oder schwächeren Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet“ (Daase 2009, S. 291) sein. Auf der anderen Seite des Kontinuums sieht er sogenannte „stillschweigende Übereinkünfte“ (Daase 2009, S. 291), bei denen alle Akteure eine implizite Verpflichtung annehmen, ohne dass dies kommuniziert würde und vor allem, ohne dass dies in irgendeiner Form schriftlich fixiert würde. Diese stillschweigenden Übereinkünfte würden – so führt Daase aus – in der Politikwissenschaft als Konventionen bezeichnet (Daase 2009, S. 291; vgl. auch Keohane 2018, S. 4–5; Lewis 2002).⁴⁷ Interessant ist insofern, dass für Daase – im Unterschied zu Kastning (1991) und Grunden (2011b) – Konventionen bereits den informellen Endpunkt der Skala darstellen.

dd) In dimensionenübergreifender Betrachtungsweise

Darüber hinaus finden sich in der Literatur Skalierungsansätze, die sich nicht auf eine Dimension beschränken, sondern jedenfalls der Sache nach sowohl in Bezug auf Strukturen als auch auf Prozesse und Resultate Anwendung finden können.

Grundlegend ist diesbezüglich zunächst einmal die an mehreren Stellen in der Literatur getroffene und Typologisierungsansätze prägende Unterscheidung zwischen die Formalstruktur ergänzenden und sie ersetzenden Formen der Informalität (Helmke, Levitsky 2012; Schomaker 2019), die gewissermaßen zwei Richtungen für ein Kontinuum vorgibt, das die Kon-

47 Zusätzlich verweist Daase darauf, dass es sich bei den beschriebenen stillschweigenden Übereinkünften nicht um Konventionen im juristischen Sinn handelt, welche im politikwissenschaftlichen Verständnis als Regime einzuordnen wären.

vergenz bzw. Divergenz zur Formalstruktur abbildet und insofern einen Skalierungsgedanken impliziert. Feingliedriger ausgearbeitet wurde dieses Konvergenz-Divergenz-Kontinuum der Informalität durch Pannes (2011, 2015), die eine vierstufige Unterscheidung vornimmt: Informelle Regelsysteme könnten die Formalstruktur erstens konkretisieren, d.h. „Regelanwendungsregeln“ darstellen. Zweitens könne Informalität ergänzend wirken, indem sie beispielsweise „formal getrennte Entscheidungsprozesse“ miteinander verbinde. In diesem Fall nehme sie eine „Brückenfunktion“ ein. Drittens könnten informelle Regelsysteme „Formalität umgehen bzw. von ihr abweichen“, insbesondere, wenn formelle Regeln miteinander im Konflikt stünden, sodass Informalität gewissermaßen als Ausweg fungieren könne. Schließlich könne Informalität formelle Regelsysteme schlicht ersetzen, was einer weitgehenden „Regelmissachtung“ (Pannes 2011, S. 51; vgl. auch Pannes 2015, S. 159) entspreche.⁴⁸ Eine solche ist in funktionierenden Demokratien jedoch lediglich zu erwarten, „wenn sie in einem übergreifenden Konsens und nur über kurze Dauer erfolgt (und insofern auch keinen institutionellen Charakter besitzt)“ (Grunden 2011b, S. 171).

Grunden entwickelt das von Pannes entworfene Modell insofern weiter, als er zusätzliche Beispiele in die abstrakt entworfenen Kategorien einordnet. Dabei betont er, dass die von Pannes entworfenen Idealtypen zwar zu einer Strukturierung beitragen, in der Empirie jedoch Überschneidungen und Übergänge zu erkennen seien.

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Eine theoretisch fundierte Analyse des Phänomens der Informalität und eine Einordnung seiner in der empirischen Wirklichkeit auftretenden Er-

48 Pannes setzt das Konvergenz-Divergenz-Kontinuum in Beziehung zu einem weiteren inhaltlichen Aspekt, und zwar jenem der Funktionalität bzw. Dysfunktionalität, für die sie allerdings keine weiteren Zwischenstufen entwickelt. Unter Funktionalität bzw. Dysfunktionalität könnten wiederum zwei Aspekte gefasst werden: Zum einen die Frage danach, wie zielführend informelles Handeln „im Sinne der Normen der Formalstruktur“ sei (Pannes 2015, S. 213), und zum anderen die Frage, ob Informalität für den einzelnen Akteur im Sinne der politischen Rationalität zielführend sei. Pannes betont, Konvergenz könne nicht mit Funktionalität und Divergenz nicht mit Dysfunktionalität gleichgesetzt werden. Da die Dimension der Funktionalität bzw. Dysfunktionalität keinen Einfluss auf die Frage hat, wie formell bzw. informell eine Struktur, ein Prozess oder ein Resultat sind, wird sie an dieser Stelle nicht ausführlicher diskutiert.

scheinungsformen erfordern eine möglichst differenzierte Betrachtung verschiedener Abstufungen bzw. ein systematisch ausgearbeitetes Formalitäts-Informalitätskontinuum. Wie in der Darstellung des Forschungsstandes ersichtlich wurde, konzentrieren sich die in der Literatur bereits vorhandenen Ansätze meist auf einen Faktor, anhand dessen Formalität gemessen wird, und beziehen sich ausschließlich auf die Struktur-, Prozess- oder Resultatsdimension. Insofern erscheinen eine Diskussion und Weiterentwicklung dieser Ansätze gewinnbringend – nicht zuletzt, um in der Empirie auftretende Entwicklungstendenzen besser einordnen zu können⁴⁹ und einen Beitrag zur Messung und „Festlegung von Schwellenwerte[n]“ (Lauth 2017, S. 491) zu leisten, anhand derer von Formalität bzw. Informalität ausgegangen werden kann.

aa) Strukturdimension

Die von Schuppert (2011) vorgenommene Skalierung der Strukturdimension, die einzelne Staaten auf einem Kontinuum einzuordnen versucht, scheint im Rahmen einer ersten Annäherung an die Thematik zwar hilfreich, doch erweckt sie den Eindruck, innerhalb eines Staates sei jeweils nur ein Informalitätsgrad vorherrschend. Ein Blick auf die Forschungsliteratur zur Informalität in der Bundesrepublik zeigt jedoch, dass eine klare Einordnung in vielen Fällen schwierig erscheint und eine derartige Betrachtungsweise die Vielseitigkeit, mit der Informalität innerhalb eines Staates oder eines staatsähnlichen Gebildes wie der EU auftreten kann, nicht in ausreichendem Maße abbildet. Die Wahl der Kategorie des Staates als einzuordnender Arena bringt eine Unschärfe mit sich. Auch wird im Einzelnen nicht deutlich, welche Elemente konkret einen hohen Informalisierungsgrad hervorrufen. Wodurch zeichnet sich die Informalität im kooperativen Verhandlungsstaat aus? Wie unterscheidet dieser sich von den anderen genannten Staatsformen? Schließlich ist der Aspekt der Staatlichkeit vor allem im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, die sich insbesondere dem Staatenverbund der EU widmet, nur begrenzt hilfreich, da dieser nicht uneingeschränkt mit Staaten gleichgesetzt werden kann.

49 An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass eine Skalierung zwar eine Betrachtung der Entwicklung von Informalität über den Zeitverlauf ermöglicht, dass dies im Umkehrschluss jedoch auch bedeutet, dass z.B. die Einordnung einer informellen Arena nach dem Informalisierungsgrad immer nur zu einem bestimmten Zeitpunkt möglich bzw. gültig ist, da im Laufe der Zeit eine (Re-)Formalisierung eintreten kann.

Insofern erscheint es zielführend, die Analyseperspektive zu verkleinern und mehrere Faktoren zu extrahieren, anhand derer Informalität gemessen bzw. skaliert werden kann.

Eine erste Orientierung bei der Skalierung im Rahmen der Strukturdimension kann der Faktor des Regelsystems bieten, auf dem eine Arena fußt. So kann ein Gremium in einem formellen Rechtsakt extern vorgesehen sein, auf einer internen, selbstgegebenen Rechtsgrundlage wie beispielsweise einer Satzung⁵⁰ beruhen oder schlicht in keiner Rechtsgrundlage vorgesehen, aber faktisch dennoch entstanden sein. Zwar könnte auf der Grundlage der juristischen Normenpyramide argumentiert werden, dass ein durch die Mitgliedstaaten im Primärrecht eingesetztes Organ hierarchisch höher zu verorten ist als z.B. eine durch einen Kommissionsbeschluss eingesetzte Expertengruppe, doch hat die Frage, durch wen und in welchem Verfahren eine externe, d.h. nicht selbstgegebene Rechtsgrundlage erlassen wurde, keinen Einfluss auf die Frage der Formalität. Von den Mitgliedstaaten geschlossene Verträge sind per se nicht formeller als durch Rat und Parlament verabschiedete Gesetzgebungsakte oder von der Kommission erlassene Rechtsakte; dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass alle Rechtstexte – auch die Verträge – im Amtsblatt der EU in der Abteilung L veröffentlicht werden. Eine weitergehende Unterscheidung innerhalb der Kategorie der extern gegebenen Rechtsgrundlage erscheint insofern nicht zielführend. Informalität liegt vor, wenn die Existenz eines Gremiums auf einer selbst gegebenen oder auf gar keiner Rechtsgrundlage basiert.

Darüber hinaus bietet sich die Skalierung einer Arena auf dem Formalitäts-Informaliätskontinuum anhand eines weiteren Faktors an: dem Verhältnis zum Formalrecht. Dabei sind grundsätzlich vier Kategorien denkbar. Durch die Einsetzung einer Arena kann erstens Formalrecht umgesetzt werden, wenn beispielsweise ein in einer EU-Verordnung vorgesehenes Gremium gegründet wird. Zweitens kann durch die Schaffung einer Arena das Formalrecht ergänzt werden; so wurden beispielsweise mit der Einführung der Trilogverhandlungen Foren geschaffen, die zusätzlich zu den im EU-Recht vorgesehenen Organen Rat und Parlament der gemeinsamen

50 Wenn Bohne Satzungen als Teil des Formalrechts klassifiziert, bezieht er sich damit auf die Rechtsakte von unmittelbar durch das Formalrecht, also gerade nicht autonom, konstituierten Gremien, die aber über Satzungsautonomie verfügen, und nicht auf privatrechtliche Satzungen, mit denen sich ein von der formellen Rechtsordnung nicht in dieser Form vorgesehenes Gremium privatautonom konstituiert (Bohne 2018, S. 236).

Diskussion von Entwürfen für Gesetzgebungsakte dienen.⁵¹ Schließlich kann die Einführung von Arenen auch dazu dienen, formell vorgesehene Gremien zu umgehen, oder schlicht verboten sein. Für beide Fälle finden sich im rechtsstaatlich organisierten Mehrebenensystem der EU nur seltene Beispiele.

Weiterhin kann argumentiert werden, dass die Frage, wer eine Arena initiiert hat und wer daran teilnimmt, Einfluss auf den Informalitätsgrad hat. Dieser nimmt zu, je größer der Abstand zwischen der Ebene ist, die für die Beschlussfassung in der analogen formellen Arena zuständig wäre bzw. die zur Teilnahme an der formellen Arena berechtigt wäre, und derjenigen, die die Arena tatsächlich initiiert hat bzw. an ihr teilnimmt. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass die EU-Kommission beispielsweise solche Expertengruppen als formell bezeichnet, die von der Kommission selbst eingesetzt wurden. Im Gegenzug werden Expertengruppen als informell bezeichnet, wenn lediglich eine DG sie eingesetzt hat.

Schließlich verweist Schöne in seinen Überlegungen jedenfalls implizit auf zwei weitere Faktoren, die den Informalitätsgrad einer Arena beeinflussen können: die Transparenz eines Gremiums sowie dessen Binnenorganisation. Dabei tendiert Schöne selbst dazu, diese Faktoren nicht trennscharf voneinander abzugrenzen und mit weiteren Aspekten zu vermischen. So hält er fest, eine Arena könne entweder rechtmäßig⁵² oder im Schatten der Öffentlichkeit bestehen und sie könne unterschiedliche Grade an Regelmäßigkeit und Starrheit aufweisen, die über formelle Regeln – d.h. die Verfassung, eine Geschäftsordnung, ein Organigramm oder eine Satzung – oder schlicht über Tradition erreicht werden könnten.

Mit Blick auf eine klarere Abgrenzung der beiden Faktoren ist daher zunächst zu fragen, wie transparent sich das Verhältnis einer Arena zur Öffentlichkeit gestaltet bzw. wie die Kommunikation nach außen erfolgt. Denkbar sind dabei verschiedene Kategorien: die Aufführung in einem Register, eine im Nachhinein erfolgende Berichterstattung in der Presse oder keine Erwähnung in der Öffentlichkeit. So ist beispielsweise eine Expertengruppe, die im *Register of Commission Expert Groups* (Europäische Kommission 2024b) aufgeführt ist, in dieser Hinsicht formeller als eine

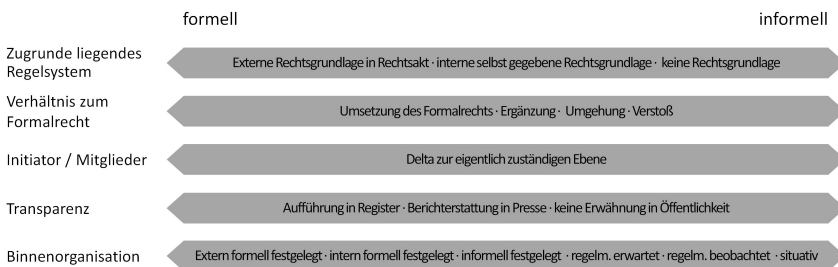
51 Trilogverhandlungen finden zwar in einem informellen Rahmen statt und sind im europäischen Primärrecht nicht vorgesehen, zahlreiche verfahrenstechnische Aspekte der Verhandlungen wurden jedoch inzwischen „auf der Ebene des Inner- und Interorganrechts formalisiert“ (Giersdorf 2019, S. 76); vgl. hierzu auch C.II.1.a)bb).

52 Die Frage der Rechtmäßigkeit ist von der Transparenz zunächst einmal unabhängig; sie ist im Bereich des Regelsystems zu verorten.

Taskforce zur Coronakrisenreaktion, über die lediglich in der Presse berichtet wird. Diese ist wiederum formeller als eine Morgenrunde verschiedener EU-Beamter, über die es in der Öffentlichkeit keine Informationen gibt.

Die Binnenorganisation im Sinne einer potenziellen Prozessdimension, d.h. die Frage, wie stark die interne Organisation einer Arena formalisiert bzw. institutionalisiert ist, stellt schließlich einen fünften möglichen Faktor zur Skalierung dar. Hier sind in Anlehnung an Kastning (1991) und Grunden (2011b) folgende Stufen denkbar: erstens eine Vorabfixierung der innerorganisatorischen Regeln in einer Rechtsgrundlage, d.h. im positiven Recht, sodass die Abläufe formell festgelegt sind; zweitens eine Vorabfixierung der innerorganisatorischen Regeln in Form einer selbstgegebenen Satzung oder Geschäftsordnung; drittens eine informelle, gegebenenfalls aber dennoch schriftliche Fixierung der Abläufe, sodass von einer freiwilligen Festlegung ausgegangen werden kann; viertens Abläufe, die auf der Grundlage von Konventionen regelmäßig erwartet werden; fünftens solche, die externen Funktionslogiken unterliegen und damit lediglich regelmäßig zu beobachten, aber in keiner Form geregelt sind; und sechstens Abläufe, die ad hoc entstehen, durch ihren situativen Charakter gekennzeichnet sind und sich nicht in wiederkehrende Routinen einordnen lassen, so beispielsweise im Rahmen eines einmaligen, spontanen Treffens, das keinen wiederkehrenden Regeln unterliegt.⁵³

Abbildung 1: Skalierung der Strukturdimension



(Quelle: eigene Darstellung)

⁵³ Die Frage nach der Dokumentation stellt sich in der Strukturdimension noch nicht, weil die Dokumentation der Existenz eines Gremiums bereits über den Faktor der Transparenz abgedeckt ist.

bb) Prozessdimension

Das Regelsystem, auf dem ein Prozess basiert, geht aus der Form der Binnenorganisation der Arena hervor, in der er verortet ist.

Im Hinblick auf die Skalierung von Prozessen in Bezug auf das Verhältnis zum Formalrecht, wie es sich aus dem Wortlaut und der Systematik ergibt,⁵⁴ kann in Anlehnung an Pannes (2015) festgehalten werden, dass sich Handlungen zwischen den Extremen der Konvergenz und der Divergenz bewegen, wobei die Spanne des Kontinuums in fünf Kategorien unterteilt werden kann: So können Prozesse erstens komplett formell sein, wenn es sich um im Formalrecht vorgesehene Verfahren handelt. Zweitens können Handlungen eine Ergänzung im Sinne einer Konkretisierung formell vorgesehener Verfahren darstellen. Dies ist der Fall, wenn Spielräume des Formalrechts ausgefüllt werden, weil dieses in Bezug auf bestimmte Sachverhalte nicht eindeutig ist. Rechtstechnisch erfolgt eine solche Ausfüllung durch die Auslegung der Tatbestandsmerkmale und die Konkretisierung des Ermessens. Drittens können Handlungen eine Ergänzung im Sinne einer Neuschaffung noch nicht praktisch wirksamer Prozesse oder Interaktionen darstellen, wenn – im Falle von durch das Formalrecht nicht erfassten Sachverhalten – Spielräume neben dem Formalrecht ausgefüllt werden.⁵⁵ Anders als in der Strukturdimension kann eine Ergänzung des Formalrechts demnach erfolgen, indem ein teilweise geregelter Prozess informell vervollständigt wird oder indem ein neuer Prozess geschaffen wird; mit Blick auf die Existenz einer Arena bedeutet hingegen jede Ergänzung eine Neuschaffung. Viertens kann es in der Prozessdimension bei informellen Handlungen um eine Umgehung formeller Prozesse wie z.B. des Dienstwegs gehen, wenn durch eine gezielte Manipulation von Sachverhalten Spielräume neben dem Formalrecht geschaffen und anschließend ausgefüllt werden. Dabei wird beispielsweise das Formalrecht bewusst so ausgelegt, dass es bestimmte Sachverhalte nicht erfasst, oder es wird argumentiert, das Formalrechts sei nicht anwendbar⁵⁶ oder nicht abschließend.

54 Der Wortlaut wird insofern als Grenze des möglichen Gehalts der Norm betrachtet. Würde das Telos miteinbezogen, so könnte lediglich zwischen einem Bruch/Verstoß und keinem Buch/Verstoß unterschieden werden; eine stufenweise Betrachtung in Form eines Kontinuums wäre nicht möglich.

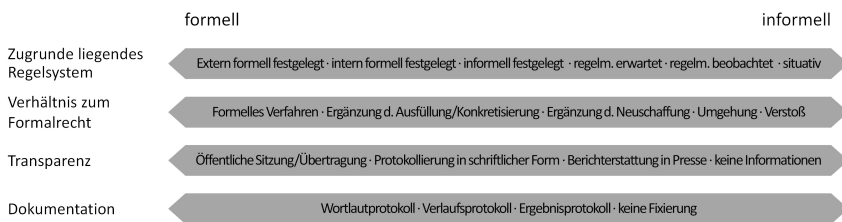
55 Aus rein juristischer Perspektive würde in diesen Fällen vermutlich für eine Analogiebildung und – falls dies nicht möglich ist – für die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze plädiert.

56 Beispielsweise im Falle von Konflikten zwischen kollidierenden Normen.

Schließlich können Interaktionen schlicht verboten sein und einen Bruch des Formalrechts darstellen.

Des Weiteren tritt in der Prozessdimension im Vergleich zur Strukturdimension beim Faktor der Transparenz auch die Möglichkeit einer öffentlichen Übertragung hinzu. Während Mitglieder und Binnenorganisation⁵⁷ in Bezug auf den Prozess nicht untersucht werden können, ist die Dokumentation durchaus relevant: Hier ist eine Spanne denkbar, die von einem Wortlautprotokoll oder der audiovisuellen Aufzeichnung des Prozesses bis hin zu keiner Fixierung reicht.

Abbildung 2: Skalierung der Prozessdimension



(Quelle: eigene Darstellung)

cc) Resultatsdimension

Während das Regelsystem eines Resultats demjenigen der Arena entspricht, in der das Resultat entstanden ist und beschlossen wurde, lassen sich beim Faktor des Verhältnisses zum Formalrecht im Grundsatz dieselben Stufen wie in der Prozessdimension ausmachen; im Unterschied zur Strukturdimension können Prozesse und Resultate das Formalrecht entweder ergänzen, indem dieses ausgefüllt wird oder indem zusätzliche, neue Prozesse und Resultate geschaffen werden. Die denkbar formellste Form eines Resultats stellt dabei ein Rechtsakt dar, der Teil des Formalrechts ist.

Weiterhin stellt in der Resultatsdimension die amtliche Veröffentlichung von Rechtstexten die formellste Ausprägung des Transparenzfaktors dar. Weniger formell ist eine bloße schriftliche Fixierung. Schließlich kann über ein in informellem Rahmen erzielt Ergebnis gewissermaßen „aus zweiter Hand“, beispielsweise in der Presse, berichtet werden oder es erfährt in

⁵⁷ In der Prozessdimension laufen die Faktoren des Regelsystems und der Binnenorganisation der Arena gewissermaßen zusammen.

der Öffentlichkeit keine Erwähnung. Während – anders als in der Prozessdimension – ein Ergebnis zwar nicht in Form eines Verlaufsprotokolls festgehalten wird und diese Kategorie damit in der Resultatsdimension entfällt, sind hiervon abgesehen im Hinblick auf den Faktor der Dokumentation keine Unterschiede zur Prozessdimension zu erkennen.

Schließlich tritt in der Resultatsdimension ein weiterer Faktor hinzu, der mit Blick auf die Einordnung nach dem Informalitätsgrad von erheblicher Relevanz ist: die Frage der rechtlichen Wirkung oder Bindungswirkung.⁵⁸ Am formellsten zu bewerten sind verbindliche Rechts- und Verwaltungsakte mit einer Wirkung *erga omnes*, die Regelungscharakter aufweisen, d.h. „auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet“ (Maurer, Waldhoff 2017, § 9, Rn. 6) sind und insofern Rechte und Pflichten begründen oder diese aufheben. Im Gegensatz zum *hard law* gesetzlicher Vorschriften zeichnet sich das als etwas weniger formell zu bewertende *soft law* dadurch aus, dass es den gesellschaftlichen Akteuren ermöglicht wird, Regeln innerhalb eines festgelegten Handlungskorridors bzw. innerhalb festgelegter Rahmenrichtlinien selbstständig auszuhandeln. Auch mit Blick auf die Umsetzung wird diesen dabei ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt. Sowohl in Bezug auf die einzusetzenden Mittel als auch die angestrebten Ziele impliziert der Einsatz von *soft law* durch den öffentlichen Sektor damit eine gewisse Offenheit und Weichheit (Peters 2006, S. 32, 47). Entstehen am Ende eines Prozesses lediglich Vorschläge oder hat das Resultat nur den Rang eines Entwurfs, „weil [es] noch keine abschließende Regelung“ (Maurer, Waldhoff 2017, § 9, Rn. 9) enthält, handelt es sich also um einen Vorbereitungs- oder Teilakt, so nimmt der Grad an Formalität in Bezug auf diesen Faktor ab. Daran schließt sich ein rein tatsächliches Handeln (Maurer, Waldhoff 2017, § 9, Rn. 8) an,⁵⁹ beispielsweise ein Informationshandeln, welches keine unmittelbare Rechtswirkung hervorbringt und teilweise auch als Realakt bezeichnet wird. Hierauf folgen Verträge zwischen Mitgliedern (*inter partes*) und Absprachen ohne rechtliche Bindungswirkung, deren Einhaltung jedoch vorausgesetzt und unter Umständen informell erzun-

58 Dokumentation und rechtliche Wirkung korrelieren auch mit der Frage, wie detailliert ein Vorschlag ausgearbeitet ist, obgleich die Detailgenauigkeit nicht per se ein Faktor ist, der der Skalierung dienen kann.

59 Der Tatsache, dass rein tatsächliches Verwaltungshandeln als formeller eingeordnet wird als ein privatrechtlicher Vertrag, liegt die Annahme zugrunde, dass ein auf eine Rechtsgrundlage gestütztes Verwaltungshandeln ein direkterer Ausfluss des Formalrechts ist als eine Vereinbarung *inter partes*, bei der der Gesetzesvollzug nur für eine Seite handlungsleitend ist.

gen wird. Am wenigsten formell scheint die bloße Sammlung von Ideen, die keine weiteren wirksamen Entscheidungen nach sich ziehen.

Abbildung 3: Skalierung der Resultatsdimension

	formell	informell
Zugrunde liegendes Regelsystem	Externe Rechtsgrundlage in Rechtsakt · interne selbst gegebene Rechtsgrundlage · keine Rechtsgrundlage	
Verhältnis zum Formalrecht	Rechtsakt · Ergänzung d. Ausführung/Konkretisierung · Ergänzung d. Neuschaffung · Umgehung · Verstoß	
Transparenz	Amtliche Veröffentlichung · schriftliche Fixierung · Berichterstattung in Presse · keine Informationen	
Dokumentation	Wortlautprotokoll · Ergebnisprotokoll · keine Fixierung	
Rechtliche Wirkung	Rechtsakt · Soft Law · Entwurf f. Rechtsakt · Entwurf f. Soft Law · tatsächl. Handeln · Vertrag · Absprache · Ideensammlung	

(Quelle: eigene Darstellung)

Insgesamt zeigt eine Ausdifferenzierung der Skalierungsansätze, dass sowohl in der Struktur- als auch in der Prozess- und der Resultatsdimension die Annahme von Informalität an verschiedene Faktoren gebunden ist. Während der Endpunkt der Formalität in Bezug auf alle Faktoren vergleichsweise deutlich auszumachen ist, lässt sich nur schwerlich ein allgemeiner Schwellenwert festhalten, der im Durchschnitt über alle Faktoren hinweg vorhanden sein müsste, um von Informalität auszugehen. Im Folgenden wird angenommen, dass Informalität auch dann vorliegt, wenn eine Struktur, ein Prozess oder ein Resultat sich in einem Bereich bzw. in Bezug auf einen Faktor eher am formellen Ende der Skala befindet, in anderen Bereichen aber weniger formell ist.

II. Auftreten

Aufbauend auf der in Kapitel I hergeleiteten Definition, die versucht, die Dimensionen, innerhalb derer sich Informalität potenziell entfalten kann, theoretisch zu erfassen, besteht ein nächster Schritt der Analyse darin, das Phänomen in seinem Auftreten zu konkretisieren. Dies umfasst erstens den „locus“ (Peters 2006, S. 28) im Sinne des nicht rein örtlich, sondern auch zeitlich verstandenen Kontexts, in dem informelle Arenen, Prozesse oder Resultate im politischen System verortet werden können. Ziel ist insofern die Bestimmung von Erscheinungsfeldern, in denen Informalität im europäischen Mehrebenensystem auftritt bzw. in denen sie angewandt

wird. Zweitens umfasst eine Konkretisierung des Auftretens auch eine Bestimmung der „underlying nature of that action“ (Peters 2006, S. 28) bzw. eine Herausarbeitung möglicher informeller Interaktionsmodi. Schließlich bedarf es auch im Hinblick auf die allen Dimensionen der Informalität zugrunde liegende systemspezifische Verwaltungskultur einer inhaltlichen Präzisierung.⁶⁰ Eine derartige Konkretisierung des Auftretens anhand des bisherigen Forschungsstandes zielt darauf ab, wesentliche in der Literatur diskutierte Erscheinungskontexte, Interaktionsmodi und verwaltungskulturelle Elemente darzustellen und mit Beispielen zu untermauern, kann jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

1. Erscheinungskontexte

Während in der Literatur teilweise argumentiert wird, informelle Mechanismen stellten in der Form, wie sie im europäischen Mehrebenensystem aufträten, eine Besonderheit dar – es handle sich bei diesen also wie bei der EU selbst um ein System *sui generis* –, gehen andere Autoren davon aus, dass Informalität in nationalstaatlichen Systemen genauso vorkomme und dass „these mechanisms within the EU may simply represent the emergence of institutional isomorphism in EU structures and processes“ (Peters 2006, S. 26; vgl. auch DiMaggio, Powell 1983; Lodge 2000). Bei der Herausarbeitung möglicher Erscheinungskontexte von Informalität wurde vor diesem Hintergrund zur besseren Einordnung und zur Ermöglichung einer vergleichenden Betrachtung sowohl auf relevante politik- und rechtswissenschaftliche Literatur mit einem nationalen bzw. bundesrepublikanischen Fokus als auch auf europawissenschaftliche Literatur zurückgegriffen. Leitend war dabei die Frage nach dem Kontext im politikwissenschaftlichen Sinne, d.h. nach der Phase innerhalb des politischen Prozesses und den Akteuren, zwischen denen Informalität im jeweiligen System auftritt.

60 Siehe hierzu auch Peters (2006, S. 27–31): „The first step in understanding the role of informal governance mechanisms is to identify and classify the mechanisms that are in use. [...] The [...] discussion of the stages at which informal governance can be manifested is the first stage of classifying [...]. The second dimension of the analysis is the type of informal governance that is practised.“

a) Forschungsstand

Informalität in Mehrebenensystemen – seien sie föderaler oder supranationaler Natur – lässt sich vor diesem Hintergrund jedenfalls in vier Bereichen ausmachen: im Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu den untergeordneten Ebenen, im Verhältnis der Organe, Institutionen oder Akteure der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems untereinander, im Verhältnis der oberen Ebene zu zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie im Verhältnis der oberen Ebene zu anderen Völkerrechtssubjekten.

aa) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu den untergeordneten Ebenen

Als wesentlicher Erscheinungskontext von Informalität im föderalen System der BRD kann erstens das Bund-Länder-Verhältnis betrachtet werden. Mit den Fachministerkonferenzen und den Ministerpräsidentenkonferenzen entwickelten sich im bundesrepublikanischen System ergänzende, im Formalrecht nicht vorgesehene Gremien, die in der Praxis einer informellen (Vor-)Abstimmung der Bundesländer dienen. Aufgrund ihres relativ hohen Institutionalisierungsgrades werden diese in der Literatur auch als „gehärtete informale Gremien“ (Morlok 2003, S. 41; vgl. auch Kastning 1991, S. 74; Schulze-Fielitz 1984, S. 59) bezeichnet.

Eine zweite Form, in der sich Informalität im Verhältnis der oberen Ebene zu den untergeordneten Ebenen in der BRD manifestiert, sind informelle Prozesse, die sich am Rande oder im Kontext des verfassungsrechtlich etablierten Organs des Bundesrates abspielen. Formell sieht das Grundgesetz eine „Mitwirkung [der Länder] an der Gesetzgebung des Bundes“ (Kastning 1991, S. 74) über den Bundesrat vor, insbesondere in Bereichen, in denen die ihnen zugewiesenen Verwaltungskompetenzen berührt werden. In der politischen Praxis hat sich dabei eine verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich nicht vorgesehene und daher informelle Form der Politikkoordination nach A- und B-Ländern entwickelt (Kastning 1991, S. 74).

Auch in der europawissenschaftlichen Literatur wird das Verhältnis der obersten Ebene des Systems zu den untergeordneten Ebenen, d.h. Abstimmungsprozesse zwischen der EU-Ebene und vor allem der mitgliedstaatlichen Ebene, als zentraler Erscheinungskontext von Informalität identifiziert. Dies spiegelt sich insbesondere in der Multi-Level-Governance-Dis-

kussion wider, die auf die Erbringung und Bereitstellung von Dienstleistungen gerichtete Verhandlungsbeziehungen zwischen Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen des europäischen Systems in den Fokus nimmt. Peters beschreibt Multi-Level-Governance als „commonly discussed approach to informal governance“ (Peters 2006, S. 31) und führt sie als klassische Erscheinungsform von Informalität in der EU an. Im Grundsatz bezeichnet der Begriff jedoch vor allem ein theoretisches Konzept, das der Analyse der über mehrere politische Ebenen hinweg erfolgenden, „auf Partnerschaft und Konsens ausgerichteten Entscheidungsfindung“ (Große Hüttmann 2013b, S. 276) dient. Während ebenenübergreifende Interaktionsformen ursprünglich auch in Bezug auf andere politische Systeme konstatiert worden waren (Peters 2007, S. 50; vgl. auch Grémion 1976), gewann die Mehrebenendiskussion in den 1990er Jahren vor allem durch die verstärkte Analyse der Veränderungsprozesse in der EU an Bedeutung (Marks, Hooghe, Blank 1996). Marks, Hooghe und Blank (1996; 2001) entwickelten den Multi-Level-Governance-Ansatz als Konzept zur Analyse und Beschreibung der EU-Politik und beschränkten sich dabei zunächst auf den Bereich der Strukturfonds, wo zwischenstaatliche Verhandlungen die Einigung über die Zuweisung von Mitteln erleichterten (Peters 2006, S. 31). Später wurde das Konzept auch auf andere Politikfelder übertragen. Unabhängig von dem jeweils konkreten Politikfeld beschrieb das Konzept in der Folge eine Interaktion zwischen verschiedenen politisch-administrativen Ebenen, bei der „the presumed hierarchical arrangements among those levels of government are circumvented through negotiation and informal arrangements“ (Peters 2007, S. 50). Es werden insofern vielfältige neue, nicht-hierarchische Steuerungsformen im Rahmen politischer Prozesse betrachtet (Kohler-Koch, Rittberger 2006, S. 28), wobei Governance-Ansätze – anders als die klassische Regierungsform des Government – von einer intensiven Vernetzung politischer Entscheidungsebenen ausgehen. Politische Entscheidungen werden vor diesem Hintergrund als Ergebnis eines Bargaining-Prozesses zwischen allen Beteiligten interpretiert, wobei angenommen wird, dass im Zuge der Entscheidungsfindung zunehmend heterarchische Prozesse (Peters 2007, S. 50–51) und informelle Komponenten koordinierten, kollektiven Handelns beobachtet werden können (Pannes 2015, S. 59). Dabei wird unterstrichen, dass derartige Multi-Level-Governance-Prozesse

grundsätzlich sowohl in der Phase der Politikformulierung als auch im Rahmen der Umsetzung auftreten können (Peters 2006, S. 32).⁶¹

Ein weiterer Erscheinungskontext von Informalität, der in der Literatur in Bezug auf das Verhältnis der supranationalen europäischen zur mitgliedstaatlichen Ebene angeführt wird, ist der zunehmende Einsatz von *soft law*, welches als „possible informal means of governance for the European Union“ (Peters 2006, S. 32; vgl. Mörth 2004) verstanden wird.⁶² Anders als beim Erlass von *hard law* – bei dem im Regelfall sowohl die einzusetzenden Mittel als auch die angestrebten Ziele festgelegt werden und das auf dem Prinzip eines „command and control“ basiert – gewährt insbesondere die Kommission als Vertreterin der supranationalen Ebene durch die Anwendung von *soft law* den Regelungsadressaten einen gewissen Spielraum, sodass „the participants in the process may also have the opportunity to shape the policy goals being pursued“ (Peters 2006, S. 32).

Ein weiterer Erscheinungskontext von Informalität, der sich an die Perspektive des Multi-Level-Governance-Ansatzes und den Einsatz von *soft law* als informelle Handlungsform anschließt, ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die in der Literatur ebenfalls als „specifically European Union mode of governing“ (Peters 2007, S. 51) und als „one of the emerging mechanisms for informal governance“ (Peters 2006, S. 32; vgl. auch Borrás, Jacobsson 2004, S. 187, 201) diskutiert wird. Dabei handelt es sich um eine „Reihe von im Detail unterschiedlichen Verfahren zum Austausch von Informationen und zur Koordinierung von politischen Entscheidungen zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten“ (Möller 2013, S. 287). Ziel ist es insgesamt, die Rechtsetzung der Regierungen innerhalb der EU zu harmonisieren und dadurch zu verbessern, weshalb auf Mechanismen wie die Suche nach *best practices* sowie *benchmarking* zurückgegriffen wird (Peters 2006, S. 32; vgl. auch Hodson, Maher 2001, S. 723–724). Der OMK liegt insofern der Kerngedanke zugrunde, dass der Austausch von Informationen und Standards unter den Mitgliedstaaten

61 Auch wenn sich der Multi-Level-Governance-Ansatz schwerpunktmäßig auf Regierungsakteure bezieht, ist zu beachten, dass er vor allem mit Blick auf die EU auch den sozialen Akteuren größere Einflussmöglichkeiten zuschreibt als die üblichen Formen des Regierens.

62 Das Phänomen stellt damit nicht nur eine Stufe auf dem Formalitäts-Informalitätskontinuum dar, wenn es in der Resultatsdimension darum geht, das Ausmaß der rechtlichen Wirkung eines informellen Ergebnisses zu beschreiben; der Erlass von *soft law* kann auch als informelle Handlungsmöglichkeit der europäischen Ebene und vor diesem Hintergrund als Kontext aufgefasst werden, in dem Informalität in der EU auftritt.

insgesamt zu einer verbesserten Politikgestaltung im europäischen Kontext führt. Wenngleich die Methode insgesamt im „shadow of hierarchy“ (Peters 2006, S. 32) zu verorten ist, so wirkt sie sich entscheidend auf das Verhältnis der europäischen Ebene zur mitgliedstaatlichen aus. Dabei wird argumentiert, dass die OMK sich auch als Reaktion auf die Entscheidungsfindung durch die europäischen Institutionen sowie die Formalität und bürokratische Dominanz der supranationalen Ebene entwickelt habe (Peters 2007, S. 51).

Eine weitere Form der Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems erfolgt im Rahmen des europäischen Ausschuss- und Gremienwesens. Wenngleich Ausschüsse und Gremien in der Literatur verschiedentlich als „informell“ (Huster 2008, S. 25) bezeichnet werden, so werden sie insgesamt selten ausführlicher als mögliche Erscheinungskontexte der Informalität diskutiert⁶³ bzw. kaum aus dem Blickwinkel der Informalitätsforschung heraus untersucht. Zumeist werden in diesem Zusammenhang lediglich die Unüberschaubarkeit und mangelnde Transparenz im Verhältnis zur Einfluss- bzw. Machtfülle betont und es wird auf die schiere Größe des Ausschusswesens auf europäischer Ebene verwiesen. Zwar findet in allen modernen Demokratien eine Vorbereitung formeller Entscheidungen durch informelle Vorarbeiten in informellen Gremien statt, doch zeichnet sich das europäische Mehrebenensystem – nach Einschätzung der Literatur – durch eine besonders „undurchsichtige Sub-Struktur von unzähligen Ausschüssen“ (Huster 2008, S. 25) aus. Dabei ist das Ausschusswesen der EU nicht als homogene Masse zu verstehen; der Begriff umfasst eine Vielzahl an politischen Arenen, die sich hinsichtlich ihres Rechtsstatus, ihrer Zusammensetzung und ihres Informalitätsgrades stark unterscheiden. Während es sich beim Ausschuss der Regionen (AdR)⁶⁴ beispielsweise um ein institutionalisiertes beratendes Organ handelt, dessen Existenz primärrechtlich verankert ist und das der Vertretung der Interessen der substaatlichen Gebietskörperschaften innerhalb des Willensbildungsprozesses auf europäischer Ebene dienen soll, existieren auch im Umfeld der formellen EU-Organen Rat, Parlament und Kommission verschiedene Gremien, in denen die Literatur eine ebenenübergreifende informelle Zusammenarbeit annimmt und die jeweils sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen (Huster 2008, S. 26–27).

63 Eine Ausnahme hierzu stellen Schomaker (2019) und Peters (2006) dar.

64 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt ebenfalls einen primärrechtlich vorgesehenen Ausschuss dar; er dient der Vertretung der organisierten Interessen auf europäischer Ebene (vgl. Kapitel cc)).

Besonders diffus und unübersichtlich erscheint dabei das Ausschusssystem der supranational ausgerichteten EU-Kommission; „sie ist das [Unions-]organ, das die meisten Ausschüsse einsetzt“ (Huster 2008, S. 27). Da die Kommission – wie bereits in Kapitel B.IV erläutert – über das alleinige Vorschlagsrecht im europäischen Rechtsetzungsprozess verfügt, obliegt es in der Phase der Politikentwicklung zunächst ihr, die europäische Rechtsentwicklung voranzutreiben und dabei Lösungen für grenzüberschreitende Herausforderungen zu entwickeln. Häufig verfügt die Kommission jedoch intern nicht über ausreichend Personal, fachliche Kompetenz oder wissenschaftliches Know-how, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, und ist vor diesem Hintergrund vor allem in spezialisierten Politikbereichen auf externe Sachkompetenz angewiesen. Sie versucht daher, durch unterschiedliche Formate wie öffentliche Anhörungen oder informelle Konsultationen mit Vertretern der mitgliedstaatlichen Ebene in Kontakt zu treten, um die Ausarbeitung ihrer Programme zu verbessern. Eine besonders relevante, wenngleich inzwischen teilweise vergleichsweise formalisierte Form der Zusammenarbeit findet in sogenannten Kommissionsexpertengruppen statt, die die Kommission bei der „Vorbereitung von Rechtsetzungsvorschlägen und politischen Initiativen, [der] Erarbeitung delegierter Rechtsakte [und der] Umsetzung von Rechtsvorschriften, Programmen und Strategien der Union sowie der diesbezüglichen Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern“ unterstützen (Art. 3 Beschluss der Kommission vom 30.05.2016). Welche Akteure in den Expertengruppen konkret vertreten sind, hängt dabei davon ab, „ob administratives Fachwissen, wissenschaftliche Fachkenntnisse oder Erfahrungen aus der Praxis gefragt sind“ (Huster 2008, S. 33). Neben mitgliedstaatlichen Verwaltungsbeamten, die an der großen Mehrheit der Expertengruppen teilnehmen, werden vor allem Wissenschaftler und Sachverständige sowie Interessensvertreter konsultiert. Grundsätzlich unterstützen die Expertengremien die Kommission bei der Gewinnung von Informationen und Expertise, der Identifikation von Problemen sowie bei der Kategorisierung von Lösungsoptionen. Speziell die Konsultation von Verwaltungsvertretern zu einem frühen Zeitpunkt im Politikgestaltungsprozess hilft der Kommission, „Interessenkonstellationen und Widerstände auszuloten und ihren Vorschlägen Legitimation zu verschaffen“ (Huster 2008, S. 30), wobei die Zusammenarbeit sich oftmals nicht allein auf die Politikentwicklung beschränkt, sondern auch die Phase der Implementierung betrifft. Expertengruppen werden von der Kommission konsultiert, sofern diese einen Bedarf sieht. Im Anschluss ist die Kommission allerdings nicht an deren

Stellungnahmen oder Empfehlungen gebunden.⁶⁵ Eingerichtet werden Expertengruppen „für einen bestimmten Zeitraum oder auf unbestimmte Dauer“ (Art. 4 Beschluss der Kommission vom 30.05.2016) entweder durch einen Kommissionsbeschluss – die Kommission selbst spricht in diesem Fall von formellen bzw. offiziellen Expertengruppen – oder, wie in der Mehrzahl der Fälle, „durch eine Generaldirektion mit Zustimmung des Generalsekretariats“ (Huster 2008, S. 30), wofür sich die Bezeichnung der informellen Expertengruppe entwickelt hat (Art. 4 Beschluss der Kommission vom 30.05.2016). Die Aufgaben und Zuständigkeiten von formellen Expertengruppen werden in offiziellen Dokumenten festgehalten, die Mitglieder müssen in einem transparenten Verfahren ausgewählt und deren Namen im Anschluss veröffentlicht werden; darüber hinaus müssen formelle Expertengruppen eine von der Kommission im Voraus festgelegte Mustergeschäftsordnung beschließen. Der Ablauf der praktischen Arbeit in informellen Expertengruppen wird hingegen allein von der einsetzenden Generaldirektion festgelegt, sodass in diesen Fällen grundsätzlich ein größerer Spielraum für informelle Prozesse besteht. Grundsätzlich können Expertengruppen – in Abstimmung mit der Kommission – weitere Arbeitsgruppen für spezielle Themenbereiche bestimmen (Huster 2008, S. 30).

Neben der Kommission verfügt auch der Rat der EU, der gemeinsam mit dem Parlament als „Hauptgesetzgeber der EU“ (Huster 2008, S. 35) betrachtet werden kann, über zahlreiche, ihn unterstützende Ausschüsse und Gremien. Relevant sind dabei insbesondere der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)⁶⁶ sowie eine Vielzahl von Arbeitsgruppen. Ähnlich wie die Ausschüsse der Kommission unterscheiden sich auch die den Rat umgebenden Gremien stark hinsichtlich ihres Informalitätsgrades. Der AStV kann als zentrale und vergleichsweise formelle Arena für die Vorbereitungen der Ratsverhandlungen betrachtet werden; seine Existenz ist im Primärrecht verankert. Er hat gem. Art. 240 AEUV „die Aufgabe, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen“. Grundsätzlich gehören dem Ausschuss mitgliedstaatliche Vertreter auf Botschafterrang an, wobei in der Arbeitspraxis eine Untergliederung stattfindet. Im AStV I treffen sich die Stellvertreter der Botschafter, um sich über technische Fragen auszutauschen, die insbesondere den Gemeinsa-

65 Hierin unterscheiden sich die Expertengruppen von den Komitologie-Ausschüssen in der Implementationsphase.

66 Vgl. hierzu Huster (2008, S. 36–37): „Die Monopolstellung des AStV zur Vorbereitung der Ratstagungen wird in Einzelbereichen durch parallele Direktzugänge einiger Sonderausschüsse zum Rat in Frage gestellt.“

men Markt betreffen; im AStV II kommen die Botschafter selbst zusammen und besprechen in erster Linie politisch kontroverse Themen. Darüber hinaus haben sich weitere Hilfsgremien entwickelt, die verschiedene Tätigkeiten des AStV vorbereiten. So beschäftigt sich die Mertens-Gruppe mit den Sitzungen des AStV I und die Antici-Gruppe mit den Sitzungen des AStV II, wobei in beiden Gruppen jeweils die persönlichen Mitarbeiter der Ausschussmitglieder vertreten sind. Beide Gremien werden vom Rat selbst als informelle Gruppen bezeichnet, die „help[] to form an initial idea of the positions that the various member state delegations will take at the Coreper meeting“ (Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union 2023a). Darüber hinaus existiert die sich nicht regelmäßig treffende, sondern von der Präsidentschaft in besonderen Fällen einberufene Gruppe der Freunde des Vorsitzes, die dafür zuständig ist, besonders konfliktträchtige oder komplizierte Fragen zu lösen. Schließlich verweist die Forschung auf die „eher informelle[n] Treffen der Referenten und Attachés der Ständigen Vertretungen“ in Brüssel, die sich in verschiedenen Gruppen jeweils themenspezifisch austauschen, „um einzelne Fragen vorweg unabhängig von den nationalen Ministerien zu diskutieren“ (Huster 2008, S. 37). Schließlich wird der Rat „von über 150 hochspezialisierten Arbeitsgruppen und Ausschüssen, den sogenannten Vorbereitungsgremien des Rates“ (Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union 2024) unterstützt, welche vom AStV eingesetzt werden und teilweise über eine beträchtliche Gestaltungsautonomie in Bezug auf die Gesetzgebungsarbeit des Rates verfügen (Huster 2008, S. 37). Insgesamt sind die Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in den Vorbereitungsgremien des Rats bisher verhältnismäßig wenig erforscht; Vorbereitungsgremien werden von der EU selbst oder in der Literatur zwar stellenweise als informell bezeichnet, jedoch nicht ausführlich aus der Perspektive der Informalitätsforschung heraus untersucht.⁶⁷

Unter der Vielzahl an Ausschüssen, die die EU-Organe umgeben und die die europäischen Politik-, Regierungs- und Verwaltungsprozesse durch ebenenübergreifende und jedenfalls teilweise informelle Formen der Zusammenarbeit prägen, lässt sich schließlich eine Sonderform ausmachen: die sogenannten Komitologieausschüsse, die als Bindeglied zwischen den nationalstaatlichen Regierungen und den europäischen Institutionen fungieren, indem die mitgliedstaatlichen Verwaltungen durch sie die Umsetzung von EU-Richtlinien beaufsichtigen (Peters 2007, S. 46; vgl. auch Dogan 2000). Ihre Existenz ist darauf zurückzuführen, dass von Rat und

67 Eine Ausnahme hierzu stellt beispielsweise Lewis (2003a, 2003b) dar.

Parlament gemeinsam verabschiedete Rechtsakte häufig lediglich einen allgemeinen Rahmen mit bestimmten Grundregeln für einen Bereich festlegen und daher in der Umsetzung oftmals Konkretisierungen im Rahmen sogenannter Durchführungsbestimmungen erforderlich sind. Dabei können Rat und Parlament gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV der Kommission die Befugnis zur Durchführung der von ihnen gemeinsam erlassenen Rechtsakte übertragen. „Um sich allerdings Einflussmöglichkeiten auf die Durchführungsaktivitäten der Kommission zu wahren, richtet der Rat Ausschüsse mit Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen ein, die die Durchführungstätigkeiten der Kommission kontrollieren“ (Huster 2008, S. 40) und als *Komitologieausschüsse* bezeichnet werden. Neben mitgliedstaatlichen Vertretern sind auch Experten aus der politischen Praxis in den jeweiligen Politikbereichen an diesen Ausschüssen beteiligt. Die Literatur verweist hinsichtlich der *Komitologieausschüsse* auf variierende Zahlen, die sich im Hunderterbereich bewegen (Peters 2007, S. 46). Eingeordnet wird das *Komitologiewesen* dabei als „relatively informal style[] of governing“ (Peters 2006, S. 31), der dennoch tendenziell stärker formalisiert ist als andere Formen des informellen Regierens. Das *Komitologiewesen* entstand in den 1960er Jahren aus einer zunächst rein informellen Praxis im Bereich der Agrarpolitik.⁶⁸ Durch den ersten *Komitologiebeschluss* im Jahr 1987 wurde eine rechtliche Grundlage für das bereits bestehende *Komitologiesystem* geschaffen und damit die „Mitwirkung der Ausschüsse an der Exekutivarbeit der Kommission“ formell festgehalten. „Der Beschluss legte die genauen Verfahrensmodalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission fest und reduzierte die entstandene Verfahrensvielfalt auf im Wesentlichen fünf Ausschusstypen“ (Huster 2008, S. 41); er wurde in den Jahren 1999 und 2006 geändert, sodass im heutigen *Komitologiewesen* drei verschiedene Ausschussverfahren vorgesehen sind, die jeweils eine unterschiedlich starke Kontrolle durch den Rat ermöglichen. Trotz dieser beobachtbaren Formalisierung über die Zeit gilt das *Komitologiewesen* in der Literatur als Erscheinungskontext von Informalität auf europäischer Ebene.

Ein weiterer diskutierter Erscheinungskontext von Informalität, der das Verhältnis der oberen Ebene des Mehrebenensystem zu den untergeordneten allerdings eher indirekt betrifft, ist die Koordinierung zwischen Vertretern der nationalen Parlamente und insbesondere deren Verbindungsbü-

68 Zu dieser Zeit wurden die Zusammenkünfte der mitgliedstaatlichen Verwaltungen noch als Verwaltungsausschüsse bezeichnet.

ros in Brüssel bei der Durchführung von Subsidiaritätsprüfungen gemäß Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV i. V. m. dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Durch den Vertrag von Lissabon erhielten die nationalen Parlamente die Möglichkeit, Einspruch gegen solche EU-Rechtsakte zu erheben, die gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen. Der daraufhin formell eingeführte Frühwarnmechanismus⁶⁹ litt jedoch an strukturellen Mängeln und erwies sich als ineffektiv (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1200; vgl. auch Kaczyński 2011, S. 6–8; Raunio 2011, S. 315–316), was die Entwicklung von informellen horizontalen Kontakten zwischen den nationalen Parlamenten zur Folge hatte: „This informal and largely invisible arena of interaction among national chambers has been seen by observers as a ‘virtual third chamber’“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1200; vgl. auch Cooper 2012). Die Literatur verweist in diesem Zusammenhang auf die zentrale Rolle, die die Vertretungen bzw. Verbindungsbüros der nationalen Parlamente im Rahmen dieser horizontalen Koordinierung einnehmen; so hätten sich beispielsweise regelmäßige „Monday morning meetings“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1200; vgl. auch Högenauer, Neuhold 2013, S. 15–16) etabliert. Wenngleich es sich bei den in diesem Zusammenhang in der Literatur diskutierten Kooperationsformen um informelle horizontale Prozesse handelt, so kann argumentiert werden, dass auch diese sich auf das Verhältnis der supranationalen und der mitgliedstaatlichen Ebene auswirken.

bb) Verhältnis der Organe, Institutionen oder Akteure der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems untereinander

Weiterhin werden in der Literatur auch Erscheinungskontexte von Informalität diskutiert, die sich auf Organe, Institutionen und Akteure der obersten Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems oder deren Verhältnis zueinander beziehen.

Formen der informellen intra-verfassungsorganschaftlichen Zusammenarbeit mit Blick auf das bundesrepublikanische System werden dabei erstens in der Bundesregierung konstatiert. So werde grundsätzlich darauf geachtet, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministerien „von unten nach oben“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 51) ausgetragen würden (vgl. § 17 I GOBReg), d.h., dass die Konsensfindung auf den unteren Ebenen der

69 Er stellte „itself the codification of the previously informal arrangements under the ‘Barroso Dialogue’“ (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1200) dar.

beteiligten Ministerien beginnt und erst dann auf höheren Ebenen erfolgt, wenn sich die unteren Ebenen nicht einigen können: Dies impliziert, „nicht [...] absehbar streitige Vorlagen durch einen Überraschungscoup als Regierungsbeschluss ‚durchzupauken‘“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 51). Den Kabinettsausschüssen kommen in diesem Zusammenhang wichtige Vorbereitungs- und Entscheidungsaufgaben zu: Sie „leisten unter verschiedenen Etiketten wie Arbeitskreise, Arbeitsgruppen usw., primär (aber nicht notwendig) auf Referatsebene, oft aber über bloß informelle Referatsleiterbesprechungen hinaus, mit einem gewissen Maß an festen organisierten Formen erhebliche Vorentscheidungen bei der Lösung interministeriell abzustimmender Fragen“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 52).

Eine besondere Bedeutung misst die Literatur darüber hinaus informellen Formen der parlamentarischen Kooperation, d.h. informellen nicht kodifizierten Regeln im deutschen Bundestag bei, wo zahlreiche „interfraktionelle Absprachen“ zu beobachten seien: „über die Berechnungsverfahren, über die Zahl der Ausschüsse und Ausschußsitze, über die fraktionelle Verteilung der Ausschußvorsitzenden, über die Personen der Ausschußvorsitzenden und -vertreter usw., auch über das (Ob und) Wie der Redezeitverteilung oder über die Tagesordnung“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 53).⁷⁰ Interfraktionellen Vereinbarungen über Verfahrens- oder Personalfragen komme eine hohe faktische Bindungswirkung und in der Folge eine „prozessoptimierende Wirkung“ (Lücke 2024, S. 243) im Deutschen Bundestag zu. Auf einem stabilen Vereinbarungscharakter beruhe außerdem die Wahl des Bundestagspräsidenten, die nach einem informell festgelegten, wenngleich bereits ritualisierten Verfahren ablaufe. Als weitere Erscheinungsform informeller parlamentarischer Kooperation werden „interfraktionelle Gesetzesinitiativen“, die fraktionsübergreifend in den Bundestag eingebracht und in aller Regel auch beschlossen werden, gezählt (Schulze-Fielitz 1984, S. 54). Auch die „Verteilung der Vorschlagsrechte für die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts“ (Lücke 2024, S. 246) sowie Pairing-Vereinbarungen werden als Inhalte informeller interfraktioneller Zusammenarbeit angeführt.

Weiterhin werden informelle Formen der inter-verfassungsorganschaftlichen Zusammenarbeit ausgemacht, die vor allem dort entstünden, wo formell bzw. verfassungsrechtlich festgelegte Kompetenzen kooperativ ausgeübt werden müssten – beispielsweise in Bezug auf das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten bei der Wahl des Bundeskanzlers. Einer informellen

70 Lediglich die Verteilung der Ausschusssitze ist formell in der GOBT festgelegt (Schulze-Fielitz 1984, S. 53).

Praxis folgend wird dabei „stets [der] Kandidat[] einer Koalitionsmehrheit vorgeschlagen“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 49). Auch die bereits erwähnte Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht (BVerfG), die auf einem informellen Modus bzw. einer informellen Kooperation zwischen Bundestag und Bundesrat beruht, wird in diesem Zusammenhang als Erscheinungskontext von Informalität angeführt (Kastning 1991, S. 74). Darüber hinaus wird auf die Einbeziehung von Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrates in die Redeordnung des Bundestages genauso verwiesen wie auf die informelle Kooperation und Informationsweitergabe zwischen Bundestagsausschüssen und fachlich versierten Regierungsbeamten (Lücke 2024, S. 256–257).

Neben der Betrachtung informeller intra- und inter-verfassungsorgan-schaftlicher Zusammenarbeit ist in der Literatur eine weitere Perspektive auszumachen, die ihren Fokus bei der Betrachtung von Informalität im bundesrepublikanischen System auf die Parteienstaatlichkeit bzw. den Koalitions- und Parteienkontext legt. Da politische Prozesse entscheidend durch Parteien geprägt werden, geht der Entscheidungsfindung nach den Vorschriften des Grundgesetzes stets eine nicht in diesem Sinne vorgeschriebene innerparteiliche Willensbildung voraus. Die Regierung ist für die Realisierung ihrer Vorhaben auf eine sie mehrheitlich unterstützende Koalition angewiesen, weshalb in der Praxis im Vorfeld informelle Abstimmungsbedarfe zwischen den Parteien entstehen. Häufig kommt es zu informellen Vorklärun-gen und zu einer „Verklammerung durch informelle Entscheidungszentren“ oder „Elefantenrunden“ (Kastning 1991, S. 74). Diese Koalitionsgremien stellten – so die vorherrschende Meinung in der Literatur – in vielen Fällen die „Schmiere in der Maschine“ dar (Rudzio 2005, S. 12). Empirische Studien unterstreichen dabei die Dauerhaftigkeit dieser informellen Entscheidungszentren in Koalitionen über die Zeit der Koalitionsverhandlungen hinweg, es handle sich nicht um ein „einmalig außergewöhnliche[s], sondern um [ein] immer wiederkehrende[s] und unter Koalitionsregierungen eher vorherrschende[s]“ (Rudzio 2005, S. 12–13) Phänomen. Entscheidend ist, dass in diesen Gremien faktisch brisante politische Entscheidungen getroffen werden, während die Arbeit der Regierung und des Parlaments in vielen Fällen erst auf den dort getroffenen Beschlüssen aufbaut (Rudzio 2005, S. 12–14). Rudzio erkennt dabei vier empirische Typen der informellen Zusammenarbeit, wobei seine Differenzierung die Frequenz des Zusammentreffens und die Stabilität der Konstellation, aber auch die Bedeutung der getroffenen Entscheidungen in den Blick nimmt. So existiere einerseits eine „routinemäßige interfraktionelle Koordinierung“

(Rudzio 2005, S. 211), für die sich in den 50er und 60er-Jahren in der Bundesrepublik die Bezeichnung des Koalitionsausschusses eingebürgert habe und an der die Spitzen der Koalitionsfraktionen, d.h. Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer, teilnahmen.⁷¹ Davon zu unterscheiden seien zweitens Koalitionsgespräche oder Koalitionsrunden, an denen die „wichtigsten Koalitionspolitiker aus Regierung, Koalitionsfraktionen und -parteien (Bundeskanzler und wichtige Minister, Fraktionsvorsitzende und ggf. Erste Parlamentarische Geschäftsführer, Parteivorsitzende und ggf. Generalsekretäre der Parteien)“ (Rudzio 2005, S. 211) teilnahmen. Einbezogen würden darüber hinaus anlassbezogen zuständige Minister sowie engagierte Abgeordnete. Dieser beinahe mit den Verhandlungskommissionen bei Koalitionsverhandlungen identische Teilnehmerkreis führe dazu, dass Absprachen eine vergleichsweise hohe faktische Verbindlichkeit zukomme. Während in den Anfänge der Bundesrepublik die Teilnehmer dieser Ausschüsse oftmals nicht genau gewusst hätten, worüber in welchen Konstellationen verhandelt werden sollte, habe in Bezug auf die Koalitionsrunden inzwischen eine gewisse „Formalisierung“ (Rudzio 2005, S. 212) stattgefunden. Deutlich seltener zu beobachten seien im Vergleich „[b]esondere Treffen der Vorsitzenden der Koalitionsparteien“ sowie „für einzelne Themen zusammengestellte[] Koalitionsarbeitsgruppen“ (Rudzio 2005, S. 213). Letzteren obliege die Entwicklung von Optionen sowie die Vorbereitung der Entscheidungen der Koalitionsgespräche und der Koalitionsverhandlungen. Zu den Teilnehmern solcher Arbeitsgruppen zählten in der Regel „betroffene Minister, Experten der Koalitionsfraktionen und – wenn auch in geringerem Umfang – solche aus Landesregierungen“ (Rudzio 2005, S. 213).

Mit Blick auf die europäische Ebene liegt der Schwerpunkt der Forschung auf der Untersuchung informeller interinstitutioneller Beziehungen, wobei insbesondere das Phänomen der den formellen Gesetzgebungsprozess umgebenden Trilogie untersucht wird. Dabei handelt es sich um vertrauliche, auf eine politische Kompromisserzielung ausgerichtete Beratungen zwischen Vertretern der drei am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen (Farrell, Héritier 2003b, S. 7), die sich parallel zur formellen Änderung des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene entwickelten: Um die EU und den europäischen Rechtsetzungsprozess demokratischer zu gestalten, wurde im Vertrag von Maastricht das sogenannte Mitentscheidungsverfahren I eingeführt, das dem Europäischen Parlament in einer

71 In den Anfangsjahren der Bundesrepublik hatte teilweise auch der Bundeskanzler an diesen Sitzungen teilgenommen.

Reihe von Politikbereichen den Status eines gleichberechtigten Co-Gesetzgebers neben dem Rat verlieh (Jensen, Martinsen 2015, S. 243; vgl. auch Shackleton, Raunio 2003, S. 181). Damit wurde faktisch die Grundlage für einen informellen Austausch zwischen den drei beteiligten Institutionen gelegt, wobei sich zwei unterschiedliche Typen von Trilogien unterscheiden lassen:

Trilogie in ihrer ursprünglichen Form dienen der Vorbereitung der Sitzungen des Vermittlungsausschusses. Sie finden klassischerweise nach der zweiten Lesung und vor der Sitzung des Vermittlungsausschusses statt, sodass Kompromisse in den bis dato noch strittigen Bereichen ausgehandelt werden können (Farrell, Héritier 2003b, S. 21). Da im Rahmen dieser Sitzungen bereits über zentrale politische Entscheidungen diskutiert und verhandelt wird, werden die Sitzungen des Vermittlungsausschusses in der Literatur als „increasingly pro forma“ betrachtet (Farrell, Héritier 2003b, S. 21). An den informellen Verhandlungen nehmen unter anderem die Vizepräsidenten des Parlaments, die Vertreter der Ratspräsidentschaft, der Berichterstatter des Parlaments sowie die Vorsitzenden der zuständigen Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates teil (Farrell, Héritier 2003b, S. 22).

Darüber hinaus existiert eine andere Form von Trilogien, die zeitlich gesehen bereits früher im Gesetzgebungsprozess stattfinden und in ihrer Ausrichtung noch undurchsichtiger erscheinen; sie sind darauf ausgelegt, bereits das Vermittlungsverfahren als solches zu vermeiden. Ihre Existenz basiert vor allem auf der Tatsache, dass im Vertrag von Amsterdam das im Zuge des Vertrags von Maastricht eingeführte Mitentscheidungsverfahren I durch das Mitentscheidungsverfahren II ersetzt wurde, wobei insbesondere neue zeitliche Regelungen hinsichtlich der Beschlussfassung zwischen den Institutionen getroffen wurden. In der Folge war es ab 1999 bei bestimmten Dossiers möglich, Gesetzesvorschläge schon nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament und im Rat anzunehmen (Jensen, Martinsen 2015, S. 243; vgl. auch Rasmussen, Shackleton 2005, S. 1–2).⁷² Diese Neuerung ermöglichte insofern eine beschleunigte Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen durch die gezielte Vermeidung von zweiten Lesungen oder Vermittlungsverfahren (Jensen, Martinsen 2015, S. 243).⁷³ Während

72 Der EG-Vertrag sah nach dem Vertrag von Maastricht grundsätzlich zwei Lesungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vor (vgl. Art. 189b EGV).

73 Art. 294 Abs. 3 bis 6 AEUV sehen vor, dass zunächst das Parlament eine Stellungnahme zum jeweiligen Kommissionsvorschlag und der Rat im Anschluss einen gemeinsamen Standpunkt abgibt. Im Falle einer Zustimmung gilt der Rechtsakt bereits

die Möglichkeit der Beschlussfassung in der ersten Lesung ursprünglich für besonders technische und wenig kontroverse Themengebiete gedacht war (Farrell, Héritier 2004, S. 1197), bei denen eine Uneinigkeit zwischen Rat und Parlament unwahrscheinlich erschien und in der Folge wenig Bedarf für formelle Verhandlungen bestand (Farrell, Héritier 2003b, S. 24), entwickelten sie sich mit der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens⁷⁴ zum vorherrschenden Entscheidungsmodus, der zunehmend auch bei kontroversen, politisch relevanten und dringlichen Entscheidungen angewandt wurde (Jensen, Martinsen 2015, S. 244). Vor diesem Hintergrund gewannen frühzeitige Trilogverhandlungen im Prozess des Mitentscheidungsverfahrens zunehmend an Bedeutung.

Giersdorf unterscheidet neben den ursprünglichen Trilog, die begleitend zum Vermittlungsausschuss eingesetzt werden, drei weitere Zeitpunkte für frühzeitige Trilogverhandlungen. In der politischen Praxis findet die Mehrzahl der Trilogie im Stadium der ersten Lesung im Parlament statt. Nachdem die Kommission ihren Entwurf für einen Rechtsakt vorgelegt hat (Jensen, Martinsen 2015, S. 245), benennt das Europäische Parlament Berichterstatter zur Vertretung in den Trilogsitzungen und die zuständige Arbeitsgruppe des Rates befasst sich mit dem Entwurfstext. Daraufhin finden im Regelfall mehrere Trilogsitzungen statt, wobei die Vertreter zwischen den einzelnen Sitzungen in ihren jeweiligen Institutionen über den Stand der Trilogverhandlungen berichten. Sobald die offizielle Abstimmung im zuständigen Parlamentsausschuss ansteht, beginnen die Vertreter in den Trilogverhandlungen mit dem Austausch von Kompromisstexten (Farrell, Héritier 2004, S. 1198). Sofern sich bereits in dieser Phase ein Kompromiss findet, kann das Parlament den Standpunkt des Rates in seine Änderungsvorschläge für die erste Lesung aufnehmen, sodass der Rat später dem Vorschlag des Parlaments ohne weitere Änderungsvorschläge zustimmen kann (Jensen, Martinsen 2015, S. 245; vgl. auch Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1119).

Ziel dieser bereits im Kontext der ersten Lesung stattfindenden Trilogverhandlungen ist es, einen Kompromiss hinsichtlich des jeweils zur Dis-

zu diesem Zeitpunkt als erlassen (vgl. Art. 294 Abs. 4 AEUV). Lediglich im Falle einer fehlenden Übereinstimmung durchläuft der Entwurf eine zweite Lesung (Abs. 7 bis 9) und gegebenenfalls ein Vermittlungsverfahren mit sich anschließender dritter Lesung (Abs. 10 bis 13).

74 Das Mitentscheidungsverfahren wurde schrittweise ausgedehnt und entwickelte sich mit dem Vertrag von Lissabon zum hauptsächlichen Rechtsetzungsverfahren in der EU; es wurde in der Folge als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bezeichnet (Jensen, Martinsen 2015, S. 243).

kussion stehenden Entwurfs eines Rechtsakts auszuhandeln, bevor Rat und Parlament ihre offiziellen Positionen vorschlagen (Farrell, Héritier 2003b, S. 7). Diese frühzeitigen Trilogie und die in diesem Rahmen ausgehandelten informellen Vereinbarungen „have increasingly gained overt recognition as ‘fast track legislation’ and as such a vital part of the legislative process“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 22). Auch wenn grundsätzlich zwischen solchen Beschlussfassungen in der ersten Lesung zu unterscheiden ist, die lediglich dadurch zustande kommen, dass das Europäische Parlament keine oder nur geringfügige Änderungen vorschlägt, die der Rat akzeptiert, und solchen, die bereits auf frühzeitigen Vereinbarungen (*early agreements*) zwischen Rat und Parlament beruhen (Jensen, Martinsen 2015, S. 244; vgl. auch Toshkov, Rasmussen 2012, S. 5), so betont die Forschung, dass letzteren stets informelle Trilogverhandlungen vorausgehen. Die Entwicklung wird in der Folge als weitere Facette eines Trends hin zu einer Informalisierung der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene gedeutet (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1200).

Daneben können Trilogie auch „vor der ersten Lesung des Rates“ (Giersdorf 2019, S. 149) mit dem Ziel stattfinden, eine Einigung in einem frühen Stadium der zweiten Lesung des Gesetzgebungsverfahrens zu erreichen. In diesem Kontext erzielte Kompromisse werden auch als „negotiated common position“ (Europäische Kommission 2007, S. 17; vgl. auch Giersdorf 2019, S. 156) bezeichnet. Trilogverhandlungen vor der ersten Lesung des Rates unterscheiden sich von jenen, die vor der ersten Lesung des Parlaments stattfinden, insbesondere darin, dass das Parlament über ein „modifiziertes Verhandlungsmandat“ (Giersdorf 2019, S. 156) verfügt. So wird nicht mehr nur auf der Grundlage des Ausschussberichts, sondern auf der Grundlage des Standpunktes des Parlaments verhandelt (Art. 73 GOEP, Giersdorf 2019, S. 156).

Schließlich können Trilogverhandlungen auch „vor der zweiten Lesung des Parlaments“ (Giersdorf 2019, S. 149) einberufen werden, um ebenfalls eine Einigung in Rahmen der zweiten Lesung zu erzielen. Dabei handelt es sich um den letzten Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren, zu dem eine informelle politische Einigung noch möglich ist; zentrales Ziel ist insofern die Verhinderung der Einberufung des Vermittlungsausschusses (Europäische Kommission 2007, S. 20). Wenn es gelingt, sich vor der zweiten Lesung im Parlament auf einen Kompromiss zu einigen, „kann der Konsens in Form des parlamentarischen Standpunktes durch den Rat in zweiter Lesung akzeptiert werden“ (Giersdorf 2019, S. 157). In der europapolitischen Praxis kommt es jedoch vergleichsweise selten zu Einigungen in dieser

fortgeschrittenen Phase des Gesetzgebungsprozesses, weil im Rahmen von Trilogverhandlungen meist versucht wird, möglichst frühzeitige Einigungen ohne politischen Druck zu erzielen.

Was den Teilnehmerkreis der Verhandlungen betrifft, so nehmen an den Sitzungen grundsätzlich nur Mitglieder der Organe teil, die nach Art. 294 AEUV auch am formellen Gesetzgebungsfahren beteiligt sind; beratende Ausschüsse der Organe, die Öffentlichkeit als solche oder Verbände sind nicht beteiligt. Durch wen die Organe in den Verhandlungen vertreten werden, richtet sich dabei im Grundsatz nach den jeweiligen Geschäftsordnungen, wobei sich lediglich in der Geschäftsordnung des Parlaments explizite Angaben finden lassen (Art. 71 bis 75 GOEP), während Kommission und Rat nur in Leitfäden auf ihre Repräsentanten in Trilogverhandlungen eingehen.

Die Kommission wird in den Verhandlungen durch den zuständigen Referatsleiter oder Direktor der jeweils „federführenden Generaldirektion“ vertreten; bei einer besonders großen politischen Bedeutung des Themas durch das „zuständige[] Mitglied der Kommission oder [den] Generaldirektor“ (Europäisches Parlament 2017, S. 40; vgl. auch Giersdorf 2019, S. 115). Einzuladen und zu informieren ist darüber hinaus das Generalsekretariat (Europäische Kommission 2007, S. 11). Das Parlament wird vertreten durch den Vorsitzenden des zuständigen Parlamentsausschusses, den Berichterstatter sowie die Schattenberichterstatter der Fraktionen (Art. 75 Abs. 1 GOEP, zur geschichtlichen Entwicklung vgl. auch Corbett, Jacobs, Neville, Jacobs 2016, S. 286), wobei die breite Aufstellung des Verhandlungsteams die Chance auf eine politische Einigung über Fraktionsgrenzen hinweg erhöhen soll. Im Hinblick auf die Vertretung des Rates wird zwischen politischen und fachlichen Trilogverhandlungen unterschieden: In ersteren übernimmt das „Mandat für die Verhandlungsführung des Rats“ im Regelfall der Ratsvorsitz, wenngleich in der Praxis „die Führung des Verhandlungsteams den Vorsitzenden des AstV I oder II und damit den ständigen Vertretern des Ratsvorsitzes“ (Giersdorf 2019, S. 115) übertragen wird. In fachlichen Trilogverhandlungen wird der Rat meist von Vorsitzenden einzelner Ratsarbeitsgruppen vertreten (Europäisches Parlament 2017, S. 39–40; Rat der Europäischen Union 2016, S. 23).

Obgleich es sich bei den Trilogen insgesamt um informelle Verhandlungen handelt, die formell im Gesetzgebungsverfahren nach dem europäischen Primärrecht nicht vorgesehen sind, fand hinsichtlich des prozessualen Ablaufs über den Zeitverlauf eine gewisse Form der Formalisierung und der Institutionalisierung statt: So kommt Giersdorf im Rahmen seiner

rechtswissenschaftlichen Untersuchung der Trilogie zu dem Ergebnis, „dass die politischen und inhaltlichen Auseinandersetzungen während des Trilogs zwar weiterhin im informellen Rahmen stattfinden, das Verfahren an sich aber größtenteils auf der Ebene des Inner- und Interorganrechts formalisiert wurde“ (Giersdorf 2019, S. 76). Vor diesem Hintergrund argumentiert er, dass sich parallel zur Informalisierung des primärrechtlich vorgesehen Mitentscheidungs- bzw. des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine Reformalisierung informeller Verfahren „unterhalb der Vertragsschwelle“ (Giersdorf 2019, S. 76) beobachten ließe.

Schließlich betont die Literatur, dass nicht nur die Trilogverhandlungen selbst einen Erscheinungskontext von Informalität darstellen, sondern dass viel mehr im weiteren Kontext der Verhandlungen verschiedene informelle Arenen und Prozesse zu beobachten seien, so beispielsweise die Sitzungen der Schattenberichterstatter im Europäischen Parlament, informelle Einflussnahmen und Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Berater der politischen Parteien sowie informelle Koordinationsmechanismen in den Ausschüssen und Ausschussekretariaten (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 6; vgl. auch Ripoll Servent, Panning 2019; Ruiter 2022): „overall the persistence of a degree of informal ‘pre-cooking’ between the key representatives of the institutions, making some trilogues a ‘theatre’ following previously agreed scripts“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 6; vgl. auch Brandsma, Hoppe 2021, S. 360; Hoppe 2020, S. 192–193).⁷⁵

cc) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu zivilgesellschaftlichen Akteuren

Auch im Verhältnis verschiedener staatlicher Ebenen zu zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere zur Wirtschaft und zu Verbänden, wird eine „Vielfalt informaler Kooperation“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 66) konstatiert. Klassischerweise diskutiert wird dieser Erscheinungskontext des Phänomens vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff des Neokorporatismus und in der rechts- und verwaltungswissen-

⁷⁵ Vgl. hierzu auch Brandsma et al. (2021, S. 3): „[O]ne should not forget that there are bilateral interactions seeking to resolve conflicts ahead of trilogues, or even to agree on strategies to side-line opponents during trilogue meetings – turning hence political trilogues meetings into something of a rehearsed play“; vgl. hierzu außerdem Brandsma und Hoppe (2021); Hoppe (2020).

schaftlichen Literatur unter dem Stichwort des nach innen tätig werdenden „kooperative[n] Verfassungsstaat[s]“ (Morlok 2003, S. 42), der allgemein die Tatsache beschreibt, dass bestimmte politische Ziele durch Kooperationen und Absprachen mit den Betroffenen umgesetzt und nicht durch den Erlass von Rechtsvorschriften geregelt werden. So existieren auf ministerieller Ebene verschiedene informelle Kooperations- und Austauschformate, insbesondere im Rahmen der Beteiligung von Verbänden an der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bzw. in der vorparlamentarischen Gesetzgebungsphase (vgl. § 47 Abs. 3 GGO, § 48 Abs. 1 GGO) sowie mit Blick auf die Einbeziehung von nicht rechtlich vorgesehenen Beiräten, in denen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften informell Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben können. Schließlich wird darauf verwiesen, dass auch gesetzlich vorgesehene Beiräte oftmals einer informellen Regelpraxis unterlägen (Schulze-Fielitz 1984, S. 67–68).

In der Literatur wird dabei grundsätzlich zwischen zwei Haupttypen informellen Regierungs- und Verwaltungshandelns unterschieden: So existieren einerseits informelle „normvertretende Absprachen“, die auch als „gesetzesabwendende“ oder „gesetzesvermeidende Absprachen“ bezeichnet werden, weil dabei einvernehmliche Einigungen den „Einsatz einseitiger Regelungsmacht durch Gesetz oder Verordnung“ (Schuppert 2011, S. 38) ersetzen bzw. der Inhalt von zu erlassenden Regelungen im Verhandlungswege festgelegt wird (Morlok 2003, S. 42) – beispielsweise im Falle von industriellen Selbstbeschränkungs- oder Selbstverpflichtungsabkommen. Andererseits können informelle normvollziehende Absprachen beobachtet werden, die – wie Bohne im Bereich des Immissionsschutzrechts aufzeigt – in Gestalt von Vorverhandlungen (Bohne 1981, S. 144–154), der Vorabzuleitung von Entscheidungsentwürfen (Bohne 1981, S. 155–160) sowie von informellen Sanierungsabsprachen (Bohne 1981, S. 164–195) auftreten können.

Aus politikwissenschaftlicher und verwaltungsrechtlicher Perspektive diskutiert werden im Hinblick auf die Kooperation von Staat und Gesellschaft darüber hinaus sogenannte öffentliche-private Partnerschaften (*public-private partnerships*), die als informeller Mechanismus zur Umsetzung öffentlicher Programme betrachtet werden können (Peters 2007, S. 49). Ziel dieser Partnerschaften ist die mehr oder weniger dauerhafte Zusammenarbeit des öffentlichen Sektors mit einem oder mehreren privatwirtschaftlichen Akteuren bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (Peters 2007, S. 49; vgl. auch Pierre 1998). Obgleich dabei meist zu irgendeinem Zeitpunkt eine Formalisierung der Vereinbarungen in Form eines Vertrags

zu beobachten ist, betont beispielsweise Peters die Bedeutung informeller Mechanismen im Hinblick auf die Vertrauensbildung und die Festigung der Zusammenarbeit in diesem Kontext. Zwar können *public-private partnerships* theoretisch auf allen Ebenen des politischen Systems zum Einsatz kommen, doch finden sie sich in der Praxis verstärkt auf subnationaler Ebene, wobei sie meist durch komplexe Governance-Strukturen und flexible Managementpraktiken geprägt sind (Lowndes, Skelcher 1998, S. 321).

Verwandt mit dem Konzept der *public-private partnerships* ist auch die sogenannte Koproduktion öffentlicher Dienstleistungen „as a means of softening the role of government and involving the public“ (Peters 2007, S. 49). Auch dieses Konzept basiert im Grundsatz darauf, dass der öffentliche Sektor bei der Erbringung von Dienstleistungen mit dem privaten Sektor zusammenarbeitet; hierzu überträgt er den privaten Akteuren die erforderlichen Befugnisse. Dabei können Art und Umfang der übertragenen Befugnisse stark variieren. Im Rahmen von Programmen wie *neighbourhood watch* werden Bürger beispielsweise in begrenztem Rahmen in die lokale Polizeiarbeit einbezogen, wobei die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure das Programm zwar in der Umsetzung mitgestalten können, die formelle Autorität aber beim öffentlichen Sektor verbleibt (Peters 2007, S. 50).

Weiterhin werden Politiknetzwerke in der Literatur als Erscheinungskontext von Informalität und als Mechanismus des informellen Regierens diskutiert. So träten im bundesrepublikanischen System neben die formell vorgesehene Interessenanhörung nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien „Policy-Netze“ (Kastning 1991, S. 74), die den politisch-administrativen Akteuren dazu dienen, Adressatenreaktionen zu antizipieren und gesellschaftliche Interessen zu berücksichtigen oder zu lenken. Sie werden vor diesem Hintergrund auch als Mittel oder Instrument zur Gestaltung und Umsetzung von Politik betrachtet, das zur Überbrückung potenzieller Lücken zwischen Politikformulierung und -umsetzung eingesetzt wird (Peters 2007, S. 48).⁷⁶ Die verhältnismäßig umfangreiche Forschung zum Zusammenhang von Politiknetzwerken und politischen Entscheidungen (Sørensen, Torfing 2003) erörtert verschiedene Mechanismen zur Verknüpfung von Staat und Gesellschaft, wobei insbe-

76 Es sei darauf verwiesen, dass der Netzwerkbegriff sowohl in einem präziseren theoretischen Verständnis als auch in einem breiteren Sinne verwendet wird, wobei lediglich auf die Interaktion von Einzelpersonen und Organisationen mit gemeinsamen Interessen abgehoben wird: „that dual usage has at times produced some confusion about the actual impacts of networks on governing“ (Peters 2007, S. 48).

sondere die skandinavischen Staaten und die Niederlande als beispielhafte Untersuchungskontexte herangezogen werden. Dabei wird die Bedeutung informeller Netzwerke im Verhältnis zu formellen Formen des Regierens unterstrichen (Peters 2007, S. 48). Anders als in der Politikwissenschaft oft üblich, wird in der Netzwerkforschung eine nicht schwerpunktmäßig sektorale Perspektive eingenommen. Zwar wird mit der Analyse von informellen Netzwerken meist in einem Politikbereich begonnen, doch erfolgt die schrittweise Untersuchung dann über mehrere Politikfelder hinweg (Peters 2007, S. 48).

In Bezug auf die EU zählt Network-Governance zu den am häufigsten diskutierten Kontexten im Verhältnis von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die durch Informalität geprägt sind (Kohler-Koch, Eising 1999). Netzwerke werden als „key elements“ (Peters 2006, S. 31) der Diskussion über informelles Regieren in der EU-politischen Realität betrachtet; sie werden definiert als „informal negotiation system in which [public and private actors] enjoy equal status due to mutual resource dependencies and/or informal norms of equality and coordinate their actions through negotiating voluntary agreements“ (Börzel, Heard-Lauréote 2009, S. 138). Wenngleich das theoretische Konzept der Network-Governance im Grundsatz von vergleichbaren Einflussmöglichkeiten aller Akteure ausgeht, so betont die Literatur, dass der Einfluss und die Bedeutung privater Akteure in diesem Rahmen häufig überschätzt werden, weil Netzwerke in der EU in der empirischen Realität stark hierarchisch geprägt seien. Die Dominanz öffentlicher Akteure auf europäischer Ebene und der strategische Einsatz von Netzwerken insbesondere durch die Kommission stünden dabei im Gegensatz zur mitgliedstaatlichen Ebene, wo Formen heterarchischer Netzwerkstrukturen deutlich häufiger anzutreffen seien (Börzel, Heard-Lauréote 2009, S. 139). Im Vergleich zu anderen Erscheinungskontexten von Informalität auf europäischer Ebene, wie beispielsweise dem Komitologieverfahren, handelt es sich bei Netzwerken um einen Mechanismus, der durch einen geringeren Institutionalisierungsgrad geprägt ist. Dennoch entwickelten sich in einigen Politikbereichen auf europäischer Ebene umfangreiche Netzwerkvereinbarungen; so erläutert Peters, im Bereich der Agrarpolitik habe sich ein großes Netzwerk entwickelt, das die Entscheidungsträger mit Informationen versorge und die Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem präge. Auch die Sozialpolitik sei eher von informellen als von staatlichen Akteuren beherrscht (Peters, 2006, S. 29). Der Sammelband von Christiansen und Piattoni (2003) verdeutlicht, dass informelle Netzwerke bei der Entwicklung verschiedener Politikberei-

che auf europäischer Ebene eine entscheidende Rolle gespielt und insofern auch zu einer Ausweitung der europäischen Kompetenzen beigetragen haben (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1199).

Schließlich stellt auch das bereits ausführlich beschriebene durch unterschiedliche Informalitätsgrade geprägte Ausschusswesen der EU einen Kontext dar, in dem staatliche Akteure unterschiedlicher Ebenen mit zivilgesellschaftlichen zusammentreffen (Christiansen, Kirchner 2000). Das Ausschusssystem bündelt den Sachverstand von gesellschaftlichen Interessengruppen, berät und unterstützt die politisch-administrativen Entscheidungsträger bei der Politikformulierung. Dabei können sich Ausschüsse im politischen Prozess auch zu einem Vetospieler entwickeln, der beispielsweise die Befugnisse der Kommission kontrolliert (Peters 2006, S. 28–29). Zwar sind in den bereits beschriebenen Komitologieausschüssen und Kommissionsexpertengruppen meist schwerpunktmäßig mitgliedstaatliche Akteure vertreten, doch finden sich auch in diesen „experts from the economic and social sectors more directly affected by the policies“ (Peters 2007, S. 46). Daneben existieren zwei Sonderformen von Ausschüssen, die lediglich zivilgesellschaftliche Akteure vereinen. So gibt es sogenannte Beratungsgruppen der Kommission, in denen nur Repräsentanten von Interessenorganisationen zu finden sind; diese bringen insbesondere die Zielsetzung der Kommission zum Ausdruck, im Rahmen der Gestaltung und Durchführung europäischer Politik vermehrt auf Bürger sowie Interessengruppen einzugehen. Darüber hinaus gibt es wissenschaftliche Ausschüsse, die die Kommission durch die Bereitstellung wissenschaftlich-technischer Expertise unterstützen sollen. Dies ist insbesondere in komplexen Themengebieten wie der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt von Relevanz (Huster 2008, S. 34). Auch im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung wurden verschiedene Ausschüsse eingerichtet, um eine europäische Sozialagenda zu entwickeln. Dabei wurden verschiedene soziale Akteure in Koordinierungs- und Konsultationsaktivitäten einbezogen (Borrás, Jacobsson 2004, S. 188, 202–203).

dd) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu anderen Völkerrechtssubjekten

Auch im Verhältnis der oberen Ebene des Mehrebenensystems zu anderen Völkerrechtssubjekten ergeben sich verschiedene Kontexte, in denen sich Informalität manifestiert. So betont die Literatur im Hinblick auf den nach

außen handelnden kooperativen Verfassungsstaat, dass Staaten in einer globalisierten Welt zunehmend weniger Möglichkeiten hätten, alle Aufgaben, mit denen sie sich konfrontiert sehen, selbstständig erfolgversprechend zu bearbeiten. Vor diesem Hintergrund komme es in verschiedenen Bereichen zu einer „Koordinierung der Anstrengungen der Staaten“ (Morlok 2003, S. 44). Neben supranationalen Organisationen wie der EU entstünden aus diesem Grund auch „auf Einzelgebiete beschränkte[] vertragliche[] oder außervertragliche[]“ (Morlok 2003, S. 44) Kooperationsformate, wobei oftmals informelle Verständigungsprozesse neu entstehenden formellen Strukturen vorausgingen. Schulze-Fielitz verweist darauf, dass diese informellen Verständigungsprozesse und Vorabsprachen dabei nicht nur zwischen Vertretern aus unterschiedlichen Nationalstaaten, sondern im Hinblick auf die gemeinsame Gestaltung der Außenpolitik auch zwischen verschiedenen Akteuren des bundesrepublikanischen Systems zu beobachten seien. So würden beispielsweise Vertreter von Oppositionsparteien stets zu außenpolitischen Vertragsabschlüssen eingeladen und an der Verhandlung auswärtiger Verträge durch die Exekutive würde in der Regel der Auswärtige Ausschuss des Bundestages beteiligt (Schulze-Fielitz 1984, S. 65). Darüber hinaus verweist die Literatur darauf, dass informelle Kooperationsformen, insbesondere der informelle Austausch mit Europaparlamentariern, für Bundestagsabgeordnete zentral sind, um in Angelegenheiten der EU bestehende Informationsasymmetrien im Verhältnis zur Bundesregierung jedenfalls teilweise zu reduzieren und in der Folge Kontrollrechte besser ausüben zu können (Siedentopp 2018, S. 310–311). Daase erkennt in Bezug auf das Agieren der Nationalstaaten im internationalen Raum außerdem eine Informalisierungstendenz, die sich in dreifacher Form zeigt. Erstens tendierten Staaten dazu, Entscheidungen, die sie vormals im Rahmen formeller Organisationen getroffen hätten, in informelle Gremien wie beispielsweise die G8 zu verlagern. Zweitens würden Nationalstaaten zunehmend auch im Rahmen formeller Organisationen auf informelle Absprachen zurückgreifen, weshalb beispielsweise informelle Gruppen in der UNO an Bedeutung gewannen. Drittens bearbeiteten Staaten Politikbereiche, derer sie sich früher in formellen internationalen Organisationen angenommen hätten, zunehmend im Rahmen informeller Zusammenschlüsse. So sei beispielsweise neben der *International Atomic Energy Agency* und dem Atomwaffensperrvertrag die sogenannte *Proliferation Security Initiative* entstanden (Daase 2009, S. 294–295).

Auch die stärker auf die EU ausgerichtete politikwissenschaftliche Literatur diskutiert Erscheinungskontexte von Informalität im internationalen

Raum bzw. zwischen Völkerrechtssubjekten – wenngleich aus einer entgegengesetzten Perspektive: So unterstreichen beispielsweise Christiansen und Neuhold die Bedeutung informeller Mechanismen im Hinblick auf die Vorbereitung von Regierungskonferenzen, in deren Rahmen sich die mitgliedstaatlichen Repräsentanten mit Vertragsrevisionen auseinandersetzten. Informelle Gremien, in denen spätere primärrechtliche Änderungen vorab besprochen wurden, stellen Christiansen und Neuhold zufolge mit Blick auf den Verlauf der europäischen Integration ein besonderes Merkmal der EU-Politik dar. Wiederholt hätten außerhalb der Formalstruktur hochrangig besetzte Ausschüsse Regierungskonferenzen in vielerlei Hinsicht „vorgekocht“: der Dooge- und der Andonnio-Ausschuss die Konferenzen zur Einheitlichen Europäischen Akte, der Delors-Ausschuss jene zum Vertrag von Maastricht, die Westendorp-Gruppe die zum Vertrag von Amsterdam und der Europäische Konvent die Konferenz zum Vertrag von Lissabon (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1199; vgl. auch Christiansen 2009; Reh 2007). Diese informellen, in der Formalstruktur nicht vorgesehenen Institutionen hätten die formellen Regelungen ergänzt und dabei Mängel behoben, die durch die formellen Regeln nicht behoben worden seien (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1199; vgl. auch Helmke, Levitsky 2004, S. 728).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Wenngleich in der Literatur stellenweise betont wird, die „unübersehbare Vielfalt informal Handelns“ sei „empirisch und rechtlich unfassbar“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 16) und das Phänomen könne lediglich im Rahmen wissenschaftlicher Fallstudien untersucht werden, weil in der Praxis alle Formen politisch-administrativen Handelns von informellen Mechanismen begleitet würden, so kann es dennoch zielführend sein, eine gewisse systemische Clusterung anzustreben, die zwar kein Verständnis der Mechanismen im Einzelnen erlaubt, aber eine tendenzielle Verortung der Anwendungs- und Erscheinungsfelder im politischen System der EU ermöglicht. Dabei gilt es, verschiedene Phasen des politischen Prozesses zu unterscheiden, insbesondere die Gestaltung und Umsetzung von Politik:

„The first thing that must be distinguished is at what stage of the policy process the informal mode of governance is being used. Process models of policy process identify a number of different stages in the process, but at this initial stage the most important differentiation is between making policy and implementing policy“ (Peters 2006, S. 28).

Bei dem Versuch, systemische Kontexte auszumachen, in denen Informalität schwerpunktmäßig auszumachen ist, könnte aus der Verwaltungsperspektive angenommen werden, dass das Phänomen bei der Umsetzung von Politik eine besonders zentrale Rolle einnimmt. So findet in dieser Phase eine intensive Zusammenarbeit und Interaktion von Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen statt, wobei sich das Handeln der exekutiven Akteure von Einzelfallentscheidungen über vorbereitende Handlungen bis hin zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und zur Änderung spezifischer Rechtsvorschriften erstreckt. In vielen Politikbereichen entstanden dabei im Verlauf der europäischen Integration sogenannte „composite proceedings“ (Hofmann 2008, S. 667), im Rahmen derer sowohl nationale als auch europäische Verwaltungen mitwirken (Hofmann 2008, S. 667; vgl. auch della Cananea 2004; Cassese 2004; Chiti 2004; Sydow 2001, 2020). Gleichzeitig kam es durch die Komitologiebeschlüsse von 1987, 1999 und 2006 bereits zu einer umfassenden Kodifikation der in den 1960er Jahren entwickelten Komitologieausschussverfahren (Hofmann 2008, S. 667; vgl. auch Joerges, Neyer 1997; Töller 2002), sodass der Raum für informelles administratives Handeln möglicherweise eingeschränkt wurde.

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass sich die Tätigkeit der Verwaltungen im europäischen Mehrebenensystem weit über die Phase der Politikumsetzung hinaus erstreckt: „In agenda-setting, national administrations play a central role in shaping the Commission’s policy initiatives. This takes place mainly through expert groups which are generally composed of national civil servants as well as independent experts“ (Hofmann 2008, S. 666). Auch vor dem Hintergrund des Agierens mitgliedstaatlicher Verwaltungen in Ratsarbeitsgruppen oder im AStV sowie im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung kann angenommen werden, dass Informalität für administrative und andere Akteure bereits in den frühen Phasen des politischen Prozesses eine zentrale Bedeutung einnimmt. Jensen und Martinsen argumentieren allgemeiner, der intensive Rückgriff auf informelle Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem führe dazu, dass „agenda-setting becomes an increasingly relevant part of the policy process for all actors seeking to influence or control the flow of EU affairs“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 251; vgl. auch Börzel 2002).

Ausgehend von der Annahme, dass informelle Mechanismen den Akteuren zahlreiche Gestaltungsoptionen eröffnen und ihnen die Möglichkeit bieten, Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen, indem beispielsweise mitgliedstaatliche Interessen auf die europäische Ebene gespielt werden, wird folgende Hypothese aufgestellt:

H1: Informalität tritt vor allem in frühen Phasen politischer Prozesse auf, d.h. bevor *policies* auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden.

Wenngleich die bisherige Forschung zu Informalität im europäischen Mehrebenensystem schwerpunktmäßig ausgewählte Erscheinungsformen wie Trilogie, Expertengruppen oder Arbeitsgruppen des Rates behandelt, so wird in Anlehnung an das Konzept des Europäischen Verwaltungsraums, welches davon ausgeht, dass ein hohes Maß an „close administrative cooperation between all levels of member states' administrations with the European institutions and bodies in various policy phases“ (Hofmann 2008, S. 662) existiert, angenommen, dass Verwaltungsakteure auf europäischer Ebene mit vielen Institutionen, die anderen Gewalten zugeordnet werden können, auf verschiedenen Ebenen informell zusammenarbeiten:

H2: Neben den bereits erforschten Kontexten der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit gibt es noch weitere, die besonders stark durch Informalität geprägt sind und in denen verschiedene administrative Akteure agieren.

2. Modi informeller Interaktion

Neben einer Verortung des Phänomens in verschiedenen Kontexten des politischen Systems und der sich darin abspielenden Prozesse besteht eine weitere Klassifizierungsmöglichkeit in der Herausarbeitung abstrakter Modi der informellen Interaktion.

a) Forschungsstand

Hierfür bietet sich insbesondere ein Rückgriff auf die Parlamentsforschung im bundesrepublikanischen System an. So nimmt Schwarzmeier eine Unterscheidung anhand der „Stabilität der Kommunikationsbeziehung“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89, 227)⁷⁷ vor und verweist davon ausgehend

⁷⁷ Schwarzmeier unterscheidet neben der Stabilität der Kommunikationsbeziehung auch nach den Funktionen informeller Kommunikation und entwirft auf dieser Grundlage eine Neun-Felder-Matrix, in die empirische Erscheinungsformen eingeordnet werden können. Mit informeller Kommunikation verbundene Ziele wie „[p]rozedurale Abstimmung“, „[p]olitisch-inhaltliche Information, Koordination,

auf drei Stufen der informellen Kommunikation: Erstens seien „situative Kommunikationsakte“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89) denkbar, wobei es sich sowohl um aktiv gesuchte Gespräche – im Falle eines bewusst aufgesuchten Treffpunkts – als auch um zufällige Interaktionen wie beispielsweise Flurgespräche handeln könne. Entscheidend ist, dass es sich um punktuelle Begegnungen handelt und entsprechend von einer geringen „Stabilität der Kommunikationsbeziehung“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89, 227) ausgegangen werden kann.

Als zweiter Interaktionsmodus werden „gefestigte Kommunikationsnetze“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89) identifiziert. Darunter werden sowohl verstetigte situative Kommunikationsformen als auch Gesprächskreise oder Zirkel gefasst, die mit dem Ziel des politisch-inhaltlichen Austauschs und der Mitsteuerung initiiert wurden. Die Kommunikation in gefestigten Netzen erfolge meist an mehr oder minder festen Treffpunkten – beispielsweise in einem bestimmten Büro – und basiert auf regelmäßigen und insofern etablierten Arbeitskontakten.

Eine dritte Stufe stellten schließlich „fest institutionalisierte“ (Schwarzmeier 2001b, S. 227) bzw. „parainstitutionalisierte“ Kommunikationsstrukturen dar. Darunter werden „geplante, regelmäßig stattfindende und der (verbindlichen) Entscheidungsvorbereitung sowie der Abstimmung dienende“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89) Strukturen oder Gremien verstanden, die eine hohe Stabilität und einen hohen Institutionalisierungsgrad aufweisen.

Neben dieser Differenzierung anhand der Stabilität der Interaktionskonstellation werden in der Parlamentsforschung auf der Grundlage anekdotisch-empirischer Evidenz potenzielle und häufig wiederkehrende Gelegenheiten informellen Handelns, die zwar eine „Differenzierung nach der Stabilität der Kommunikationsbeziehung“ (Schöne 2010, S. 182) implizieren, aber im Grundsatz dennoch auf mehreren Stufen denkbar erscheinen. So betont Schöne, dass zwar grundsätzlich jede Begegnung von Parlamentariern den Ausgangspunkt informeller Interaktion darstellen könne, doch ließen sich im parlamentarischen Kontext im Wesentlichen vier Erscheinungsformen informeller Kommunikation ausmachen (Schöne 2010, S. 182).

Erstens informelle Kommunikation im Umfeld bzw. am Rande von Gremiensitzungen und „offiziellen politisch-gesellschaftlichen Veranstaltungen“ (Schwarzmeier 2001b, S. 227): Insbesondere für Abgeordnete, die keine

Meinungs- und Willensbildung“, „[s]oziale Integration“ (Schwarzmeier 2001b, S. 90, 227) werden im Rahmen dieser Abhandlung in Kapitel C.III.1 behandelt.

herausgehobenen Funktionen innehaben, stellen beispielsweise Fraktionsvollversammlungen eine Gelegenheit dar, um „mit Vertretern der Fraktionsführung oder mit Fraktionskollegen anderer Facharbeitskreise“ (Schöne 2010, S. 183) in Kontakt zu treten. Sofern die betreffende Fraktion darüber hinaus in der Regierung ist, ergibt sich dabei ergänzend die Möglichkeit, mit Regierungsmitgliedern ins Gespräch zu kommen. Auch während oder im Kontext der Sitzungen anderer Fraktionsgremien – z. B. der Fraktionsvorstände und der Arbeitskreise – kann es zwischen Parlamentariern situativ zum informellen Austausch kommen. Weil sich diese Gremiensitzungen in der Regel durch eine aufmerksamere Arbeitsatmosphäre und eine kleinere Teilnehmerzahl auszeichnen und meist eingerahmt von diversen anderen Terminen stattfinden, „so dass die Teilnehmer in der Regel pünktlich zu den Sitzungen erscheinen und an ihrem Ende schnell wieder auseinander streben“ (Schöne 2010, S. 183), fällt die informelle Interaktion dort – verglichen mit jener im Kontext der Fraktionsvollversammlung – deutlich konzentrierter aus. Auch formelle Ausschusssitzungen zeichnen sich, wie Schöne aufzeigt, durch ihre „informelle Rückseite“ (Schöne 2010, S. 183) aus, insbesondere, da sie die Möglichkeit offerieren, über Fraktionsgrenzen hinweg, in den Austausch mit anderen Parlamentariern zu treten. Während der informelle Austausch in der Lobby des Plenarsaals von Abgeordneten als deutlich weniger relevant eingeschätzt wird als häufig vermutet, ergebe „sich vor der Tür [der Ausschusssitzungen] einen Vor- oder Nachmittag lang reichlich Gelegenheit für Gespräche zwischen den Fachabgeordneten aller Fraktionen, aber auch mit Vertretern der Regierung“ (Schöne 2010, S. 183). Auch die Bedeutung von parlamentarischen Abenden, Dienstreisen oder Freizeit-Gruppen sei nicht zu unterschätzen, weil sie in verhältnismäßig entspannter Atmosphäre einen nicht regelgebundenen, zweckfreien, persönlichen und interfraktionellen Austausch ermöglichen (Schöne 2010, S. 184). Kommunikation am Rande von Sitzungen oder Veranstaltungen ist meist situativer Natur (Schöne 2010, S. 182), scheint aber auch als regelmäßig wiederkehrender, gefestigter Interaktionsmodus denkbar.

Zweitens informelle Kommunikation beim Essen und Trinken, wobei sich wiederum drei Unterformen ausmachen lassen. So treffen sich Abgeordnete zum Informationsaustausch, für die gemeinsame Suche nach Problemlösungen oder für Absprachen spontan oder geplant zum Essen oder Kaffeetrinken, beispielsweise in der Kantine oder in einem Restaurant. Weiterhin werden Gespräche nach Feierabend bzw. zur Beendigung des Arbeitstages bei einem Glas Bier oder Wein gesucht; diese können sowohl bei Parlamentarischen Abenden, bei der Parlamentarischen Gesellschaft

oder in anderen Lokalitäten des Regierungsviertels stattfinden. Sind viele Abgeordnete eines Bundeslandes während der Sitzungswoche im selben Hotel untergebracht, so bietet darüber hinaus die Hotelbar einen möglichen Treffpunkt. Schließlich gibt es Gremien, deren Sitzungen regelmäßig als Arbeitsessen stattfinden und die der fraktionsinternen Planung meist innerhalb eines bestimmten Politikfeldes dienen. Beispiele hierfür stellen ein Rechtspolitikerimbiss oder ein Innenpolitikerfrühstück dar (Schöne 2010, S. 184). Kommunikation beim Essen und Trinken tritt mit Blick auf die Stabilität der Kommunikationsbeziehung folglich auf allen beschriebenen Stufen auf.

Drittens informelle Kommunikation am Telefon: Diese wird insbesondere gewählt, wenn in Bezug auf bestimmte Entscheidungen ein hoher Zeitdruck besteht und Gespräche deshalb gezielt herbeigeführt werden müssen bzw. wenn Abgeordnete nicht darauf warten möchten, dass sich Kommunikationsmöglichkeiten zufällig ergeben (Schöne 2010, S. 182). Informelle telefonische Kommunikation ist insbesondere in punktueller und gefestigter Form denkbar.

Viertens informelle Kommunikation in institutionalisierten Runden oder eingerichteten Gruppen, wobei es sich jedenfalls um „gefestigte[] Kommunikationsnetze[]“, unter Umständen aber auch um „parainstitutionalisierte[] Kommunikationsstrukturen“ (Schwarzmeier 2001b, S. 89) handelt: Unter einer in institutionalisierten Runden erfolgenden informellen Kommunikation versteht Schöne Kreise oder Zirkel, die zwar nicht formell in der Geschäftsordnung vorgesehen sind, die aber dennoch einen wesentlichen Beitrag zur Entscheidungsvorbereitung leisten und insofern auch den parlamentarischen Prozess beeinflussen. Als praktische Beispiele führt Schöne unter anderem die Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer, interfraktionelle Gruppen, fraktionsintern die Landesgruppen sowie Flügelgruppen an. Wenngleich all diese Gremien gewissermaßen „auf einer zweiten Ebene neben den formal festgelegten Gremien“ (Schöne 2010, S. 185) den parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozess beeinflussen, so können die jeweilige Funktion und der Institutionalisierungsgrad von Fraktion zu Fraktion und von Gremium zu Gremium doch erheblich variieren (Schöne 2010, S. 185).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Zwar hat die europapolitische Forschung die von administrativen Akteuren gewählten informellen Interaktionsmodi im europäischen Kontext noch

nicht intensiver in den Blick genommen, doch scheint es hier grundsätzlich denkbar, die Erkenntnisse, die in Bezug auf die deutsche Legislative gewonnen wurden (Schöne 2010; Schwarzmeier 2001b), in leicht abstrahierter Form auf die europäische Ebene zu übertragen. Auch im Hinblick auf die Tätigkeit von Verwaltungen im europäischen Kontext dürfte zwischen einer Interaktion am Rande von Veranstaltungen, beim Essen und Trinken, am Telefon und in jedenfalls teilweise institutionalisierten Gremien zu unterscheiden sein. Darüber hinaus dürften mit dem digitalen Fortschritt zusätzliche relevante Kommunikationskanäle wie Messenger-Dienste und Videokonferenztools hinzugetreten sein.

Gleichzeitig dürfte sich der Kontext, in dem administrative Akteure auf europäischer Ebene agieren, von jenem, in dem nationale Parlamentarier aktiv sind, – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad – unterscheiden. So werden wohl Vertreter mitgliedstaatlicher Verwaltungen nicht in der gleichen Frequenz und in derselben lokalen Konzentration zusammenkommen wie Parlamentarier in Berlin, sodass auf zur Verfügung stehende Interaktionsmodi möglicherweise in besonders strategischer Weise zurückgegriffen wird. Vor diesem Hintergrund wird angenommen:

H3: Informalität ist ein Instrument mit verschiedenen, bewusst eingesetzten Facetten und Nuancen, wobei sich im Hinblick auf den jeweils gewählten Interaktionsmodus strategische Muster erkennen lassen.

3. Informelle Normen, Werte und Verhaltenskodizes

Eine dritte Form, das Auftreten von Informalität zu konkretisieren, besteht neben der Betrachtung der Erscheinungskontexte im politischen Prozess und der sichtbaren informellen Interaktionsmodi in der Analyse einer zunächst unsichtbaren Erscheinungsform: nämlich informeller Normen, Werte oder Verhaltenskodizes, die das Handeln der Akteure prägen, ohne dass sie konkret vereinbart worden wären.⁷⁸ Von derartigen informellen Normen kann ausgegangen werden, wenn zwischen den beteiligten

78 Schulze-Fielitz verweist im Hinblick auf informelle Regeln in politischen Systemen auf eine grundsätzlich mögliche Unterscheidung zwischen Organisations- und Verhaltensnormen (Schulze-Fielitz 1984, S. 17), wobei er diese nicht näher erläutert und im Rahmen seiner Arbeit nicht anwendet. Auch an anderen Stellen (vgl. bspw. Schöne 2010, S. 194) erscheint der Übergang zwischen beiden Bereichen fließend, weil mit einer konkreten Verhaltensregel stets deren Realisierung im Rahmen eines organisatorischen Ablaufs einhergeht bzw. Organisations- und Verfahrensfragen verbunden

Akteuren regelmäßig Verhaltenserwartungen bestehen, die sich insofern institutionalisiert haben, als auch Dritte mit ihrer Einhaltung rechnen – „und zwar unabhängig von ihrer faktischen Erfüllung“ (Schulze-Fielitz 1984, S.16). Luhmann spricht in diesem Zusammenhang von sogenannten „kontrafaktisch stabilisierten Verhaltenserwartungen“ (Luhmann 1972, S. 43). Sie sind für den politisch-administrativen Prozess von Bedeutung, sobald sie Entscheidungsrelevanz aufweisen, d.h. sobald die regelmäßige Erwartung ihrer Einhaltung das Verhalten der Akteure beeinflusst, weil mit ihnen eine gewisse normative Implikation im Sinne eines ‚so soll es sein‘ einhergeht (Schulze-Fielitz 1984, S.17). Anders als in Kapitel 1 und 2, die potenzielle Kontexte und Modi von Informalität aufzeigten und sich damit zunächst auf äußerlich-formale Aspekte des Phänomens beschränkten, geht es in diesem Kapitel darum, abstrakte Werte im politisch-administrativen Mehrebenensystem der EU zu extrahieren, aus denen Erwartungen an das konkrete Verhalten der Akteure abgeleitet werden können. Ziel ist insofern die Erschließung normativer, inhaltlicher Informalitätskomponenten auf der Grundlage national und europapolitisch ausgerichteter Forschungsliteratur, wobei davon ausgegangen wird, dass diese informellen Werte sowohl formelle als auch informelle Arenen, Prozesse und Resultate durchziehen.

a) Forschungsstand

In der nationalstaatlich ausgerichteten politik-, verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Literatur werden derartige informelle Werte und Regeln als Teil der jeweils spezifischen Verfassungskultur verstanden. Im Gegensatz zu eher individuell-personenbezogenen Fragen des politischen Stils und dem die Besonderheiten eines Gemeinwesens vor allem im internationalen Vergleich beschreibenden Begriff der politischen Kultur zielt die Verfassungskultur auf die nicht rechtlichen, aber gelebten Rahmenbedingungen der Verfassung ab: nämlich die „Gesamtheit der subjektiven Gewohnheiten, Einstellungen und leitenden Wertvorstellungen wie Rechtsbewusstsein, Rechtssinn, Moral, Sozialvorstellungen, Achtung vor dem Recht sowie die korrespondierenden objektiven Handlungsweisen der Bürger, Pluralgruppen, Staatsorgane usw. im Verhältnis zur Verfassung“ – d.h. aller am politischen Prozesse beteiligten Akteure (Schulze-Fielitz 1984, S. 20). Wenngleich die Bundesrepublik grundsätzlich als vergleichsweise formalisiertes Regie-

sind. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden nicht zwischen Organisations- und Verhaltensregeln differenziert.

runssystem beschrieben wird, in dem unter anderem die Tendenz zu beobachten sei, zunächst nicht rechtlich festgelegte Beziehungen zwischen Verfassungsorganen zu formalisieren, so können auch mit Blick auf das deutsche politische System ungeschriebene Werte und Regeln ausgemacht werden, die sich im Verlauf der Staats- und Verfassungsentwicklung herausbildeten (Kastning 1991, S. 72). Insbesondere in zwei Bereichen wurden informelle Werte und Verhaltensregeln in der Bunderepublik bereits ausführlicher beleuchtet: in Bezug auf die Zusammenarbeit von Parlamentariern sowie in Bezug auf die Arbeitsweise der Verwaltung.

Die Parlamentsforschung widmete sich ab den 1980er Jahren zunehmend den Verhaltensweisen, Normen sowie Rollenverständnissen von Parlamentariern. Auch in jüngerer Vergangenheit untersuchten empirische Studien die Existenz ungeschriebener Werte und Regeln zwischen Parlamentariern, die – anders als formelle Regeln – nicht in Verfassungen, Abgeordnetengesetzen, Geschäftsordnungen der Parlamente, Fraktionsgeschäftsordnungen oder in Fraktions- bzw. Koalitionsvereinbarungen verankert seien (Schöne 2010, S. 193–194) und deren Nichteinhaltung vor diesem Hintergrund auch nicht mit den klassischen Sanktionen einhergehe.⁷⁹ Dabei gelten informelle Regeln grundsätzlich auch dann als institutionalisiert, wenn die Verhaltenserwartungen unter Parlamentariern insgesamt „auf eine breite Akzeptanz treffen“, selbst wenn nicht jeder einzelne Abgeordnete sie teilt. Dies ist vor allem insofern relevant, als die Perzeption informeller Verhaltensnormen je nach Parteizugehörigkeit oder Status innerhalb des Parlaments variieren kann (Schöne 2010, S. 194; vgl. auch Loewenberg, Mans 1988, S. 175–176). Ungeachtet gewisser Divergenzen in der Wahrnehmung wurden verschiedene normative Regeln herausgearbeitet, die fraktionsübergreifend gelten und sich insbesondere auf den persönlichen Umgang der Parlamentarier miteinander beziehen.

Dazu zählt Schöne zufolge erstens der respektvolle Umgang „mit dem politischen Gegner über Fraktionsgrenzen hinweg“. Die informelle Norm des Respekts impliziere, dass Konflikte zwar „hart in der Sache“ und „verbindlich im Ton“ ausgetragen würden, dass dabei die Persönlichkeit der anderen Abgeordneten – vor allem jener aus gegnerischen Fraktionen –

79 Vgl. Schöne (2010, S. 193–194): „Beispielsweise sehen die Geschäftsordnungen vor, dass Abgeordnete, die ihre Redezeit überschreiten, das Wort entzogen bekommen oder dass nicht fristgerecht eingereichte Fragen während der Fragestunde nicht behandelt werden können. Die Abgeordnetengesetze regeln z.B., dass unentschuldigtes Fehlen bei einer namentlichen Abstimmung mit einem Abzug von der Kostenpauschale geahndet wird.“

jedoch stets gewertschätzt würde. So würden Beleidigungen und Herabsetzungen genauso vermieden wie die „Verwendung von Informationen aus der Privatsphäre“ (Schöne 2010, S. 197). Sofern mit Blick auf politische Positionen und Sachentscheidungen Divergenzen bestünden, solle – so die informelle Regel – ein kollegialer Umgang zwischen den Abgeordneten erhalten bleiben.

Weiterhin prägend für die interfraktionelle Zusammenarbeit ist die informelle Norm der Kooperationsbereitschaft (Schöne 2010, S. 198) bzw. die Pflege einer „kooperative[n] Haltung gegenüber den Kollegen“ (Schwarzmeier 2001a, S. 39). Dieser zugrunde liegt ein Reziprozitätsverständnis, das impliziert, dass sich Abgeordnete insbesondere innerhalb eines Fachgebietes gegenseitig unterstützen. So versorgten Abgeordnete Kollegen mit Informationen und Material und signalisierten – sofern sie angefragt würden – im Voraus, wie sie sich zu einer Frage oder Entscheidung in einem Gremium zu positionieren beabsichtigten. Insbesondere über das geplante Abstimmungsverhalten in Ausschüssen oder im Plenum würden sich Abgeordnete oftmals gegenseitig informieren. Diese Form der interfraktionellen Zusammenarbeit bestehe nicht lediglich auf der Ebene der gewählten Volksvertreter, sondern werde auch auf der Mitarbeiterebene fortgesetzt. Häufig falle die Kooperation „hinter den Kulissen“ (Schöne 2010, S. 198) überdies leichter, weil die Abgeordneten dort keinen Prestigeverlust zu befürchten hätten.

Als dritter zentraler Wertkomplex in Parlamenten werden Verlässlichkeit, Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit angeführt. Während Schwarzmeier die Bedeutung einer Vertrauensbasis insbesondere gegenüber Mitgliedern der eigenen Fraktion sowie gegenüber der Leitungsebene hervorhebt (Schwarzmeier 2001a, S. 39), stellt diese Schöne zufolge ein Grundelement der fraktionsübergreifenden Kooperation dar. Betroffene Absprachen und gegebene Zusagen einzuhalten, sei elementarer Bestandteil der parlamentarischen Arbeit. Dass informelle Vorabsprachen in Einzelfällen nicht eingehalten werden könnten, sei meist darauf zurückzuführen, dass sich für Kompromisse innerhalb der Fraktion keine ungeteilte Zustimmung erreichen ließe. In solchen Fällen werde ein Zurücknehmen der Absprachen akzeptiert, sofern alle beteiligten Verhandlungspartner rechtzeitig und umfassend darüber informiert würden (Schöne 2010, S. 198–199).

Weiterhin wird als allgemein anerkannte Norm angeführt, dass im fraktionsübergreifenden Austausch die Anerkennung auf der persönlichen Kompetenz und Sachkunde beruht. Wer gut informiert sei und seine Positionen anhand sachlicher Argumente untermauern könne, werde im Rahmen der

Ausschussarbeit und im informellen Austausch zwischen den für bestimmte Politikfelder jeweils zuständigen Fachpolitikern geschätzt: „Abgeordnete dagegen, die nicht zur Sache reden, ungenügend eingearbeitet sind oder meinen, sich zu jedem Thema äußern zu müssen, stoßen auf deutliche Missbilligung ihrer Kollegen“ (Schöne 2010, S. 199).

Auch eine grundsätzliche Fairness im Umgang mit Kollegen aus verschiedenen Fraktionen wird als allgemein anerkannte Norm bewertet. Es gehöre dazu, „unterschiedliche Meinungen zu akzeptieren und anderen Auffassungen Raum zu geben“ (Schöne 2010, S. 199). Die Bereitschaft zur Interessenabwägung und zur Kompromissfindung sei Grundelement der parlamentarischen Arbeit, was sich in der Praxis unter anderem in einer Achtung der Minderheitenrechte und konstruktiver Kritik widerspiegele (Schöne 2010, S. 199).

Schließlich wird auf eine „Metanorm“ rekurriert, die darauf abziele, der Gruppe der Parlamentarier keinen Schaden zuzufügen und insgesamt die Würde und die Integrität des Parlaments sowie seiner Mitglieder zu wahren (Schwarzmeier 2001a, S. 33, 39). Es werde insofern erwartet, dass sich Abgeordnete in einer Weise verhielten, die dazu beitrage, dass weder das Ansehen des Parlaments noch seiner Mitglieder nach außen leide. „Öffentliche Schelte[n]“, die über inhaltliche Kritik an politischen Positionen hinausgingen, sowie Unzuverlässigkeit oder Unehrllichkeit würden vor diesem Hintergrund geringeschätzt. Unter Parlamentariern herrsche ein gemeinsames Berufsverständnis, ein „Esprit de Corps“, den es gegenüber Dritten zu pflegen gelte (Schöne 2010, S. 199–200).

Zu den informellen Normen, die insbesondere das intrafraktionelle Miteinander auszeichnen, zählt der Forschungsliteratur zufolge zunächst eine gewisse Solidarität oder Loyalität gegenüber der eigenen Fraktion. Diese impliziert, dass von der Fraktionsmehrheit getroffene Entscheidungen mitgetragen und dass weder die Fraktionsposition noch die Fraktionsführung öffentlich kritisiert werden (Schöne 2010, S. 200–201). Die Solidaritätsnorm konkretisiert sich dabei in bestimmten Verhaltenserwartungen: So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass abweichendes Stimmverhalten nicht regelmäßig auftritt und dass die Fraktionsführung, sofern eine Abweichung geplant ist, rechtzeitig informiert wird (Schwarzmeier 2001a, S. 39). Grundsätzlich wird auch angenommen, dass das Reziprozitätsprinzip gegenüber Mitgliedern der eigenen Fraktion eine noch gewichtigere Bedeutung hat als gegenüber anderen Parlamentariern (Schöne 2010, S. 201). Ein solidarisches Verhalten gegenüber den Fraktionskollegen bedeutet darüber hinaus, dass Kompetenzbereiche der anderen respektiert und dass Kollegen

beispielsweise durch die Weitergabe von Erfahrungswissen unterstützt werden. Schließlich wird erwartet, dass keine persönliche Profilierung auf Kosten anderer oder der Fraktion erfolgt (Schöne 2010, S. 201; Schwarzmeier 2001a, S. 39).

Darüber hinaus gelte unter Abgeordneten derselben Fraktion die informelle Regel der Spezialisierung (Schöne 2010, S. 200–206). Diese beschreibt die Tatsache, dass Abgeordnete Politikbereiche, für die sie Verantwortung übernommen haben, „kompetent und informiert“ vertreten, diesbezügliche „Gremiensitzungen und übertragene Termine gewissenhaft“ wahrnehmen und „Vorlagen zuverlässig und fristgerecht erarbeiten“ (Schöne 2010, S. 201). Die thematische Spezialisierung auf Themengebiete geht mit einer intensiven horizontalen und vertikalen Kommunikation einher, die als konkretes Verhalten erwartet wird. Dabei gilt es, fraktionsinterne Hierarchien und Verfahrenswege zu beachten (Schöne 2010, S. 202).

Der Analyse informeller Werte und Verhaltensregeln im bundesrepublikanischen System widmete sich neben der Parlamentsforschung auch die Forschung zu Verwaltungskulturen und Verwaltungsstilen. Der Begriff der Verwaltungskultur wird dabei in der Wissenschaft zwar sehr häufig, allerdings oftmals unklar und uneindeutig verwendet (Jann 2002, S. 425). Nicht zuletzt, weil innerhalb der Sozialwissenschaften keine Einigkeit darüber auszumachen ist, welche Elemente notwendigerweise Bestandteil des Kulturkonzeptes sind und wie damit verbundene Kausalbeziehungen einzuordnen sind, wird immer wieder betont, der Begriff der Verwaltungskultur „laufe Gefahr, unpräzise und tautologisch zu werden“ (Jann 2002, S. 434). Es handle sich um ein vielschichtiges Konzept, das einer differenzierten Betrachtung bedürfe. Dem klassischen Kulturbegriff der Sozialwissenschaften folgend lassen sich drei Dimensionen unterscheiden: So umfasst Kultur erstens Werte und Normen (*values*) im Sinne der „ideelle[n] Grundlagen des individuellen und gesellschaftlichen Handelns“, zweitens das Handeln selbst (*behavior*) und drittens die „daraus erwachsenden Gegenstände und Strukturen (*artifacts*)“ (Jann 2002, S. 429). – seien sie materieller oder immaterieller Art. Enger gefasst wird der Begriff üblicherweise im Bereich der empirischen Sozialwissenschaften, wo zwischen subjektiver und objektiver Kultur differenziert wird. Die subjektive Kulturdimension beschreibt klassischerweise in Meinungsumfragen erfragte Werte, Meinungen, Einstellungen und Orientierungen, während die objektive Kultur auf regelmäßige

Verhaltensweisen und Organisationsformen abzielt.⁸⁰ Jann (2002) schlägt mit Blick auf die Verwaltungskultur eine vierstufige Differenzierung vor: So beschreibt der Begriff ihm zufolge auf einer Makroebene „abstrakte Verwaltungstraditionen wie beispielsweise die kontinentaleuropäische Rechtsstaatstradition“ (vgl. ‚Verwaltungskultur IV‘). Auf einer Mikroebene hingegen bezieht sich die Verwaltungskultur sowohl auf „Einstellungsmuster zur Verwaltung in der Bevölkerung“ (vgl. ‚Verwaltungskultur I‘) als auch auf „Einstellungsmuster von Verwaltungsmitarbeitern“ (vgl. ‚Verwaltungskultur II‘). Verstanden als Meso-Konzept kann der Begriff darüber hinaus auf die institutionelle und prozessuale Ausgestaltung von Verwaltungen abzielen (vgl. ‚Verwaltungskultur III‘), wofür bisweilen auch der Begriff des Verwaltungsstils verwendet wird (Jann 2002, S. 432-433).

Das im Vergleich zur Verwaltungskultur grundsätzlich etwas enger gefasste Konzept der Verwaltungsstile beschreibt alltägliche Arbeits- und Verhaltensweisen oder Routinen der Verwaltung, die sich typischerweise bei der Erledigung administrativer Aufgaben zeigen (Grohs 2019, S. 53). Beispiele hierfür sind das „Verhältnis von Regel- und Problemlösungsorientierung oder die Neigung der Mitarbeiter, bei der Implementierung von Vorhaben konsensorientiert vorzugehen oder lieber den Konflikt zu suchen“ (Grohs 2019, S. 52). Auch die „Lernfähigkeit von Verwaltungen und ihre Offenheit für neue Ansätze“ (Grohs 2019, S. 52) ist Bestandteil des jeweiligen Verwaltungsstils. Das Konzept trägt insofern zum analytischen Verständnis des Verwaltungshandelns bei, als es nach nationalen, administrativen Charakteristika bei der Problemdefinition, Problembearbeitung und Implementierung fragt (Grohs 2019, S. 52). Es betont „Verhaltensaspekte administrativer Einheiten bzw. von Verwaltungsakteuren“ (Grohs 2019, S. 53), die das administrative Handeln neben den strukturellen Eigenschaften⁸¹ einer Verwaltung und den formellen Verwaltungsvorschriften entscheidend

80 Auch in anderen Disziplinen wird eine derartige Differenzierung vorgenommen, wobei nicht immer von einer subjektiven und einer objektiven Dimension gesprochen wird. So unterscheidet beispielsweise Sommermann einen Kulturbegriff im engeren und im weiteren Sinn: „Wenn von ‚Verwaltungskultur‘ die Rede ist, so bezeichnet man damit im engeren Sinne die ‚Orientierungsmuster‘ (Meinungen, Einstellungen und Werthaltungen), die das Verhalten der in der Öffentlichen Verwaltung tätigen Personen bestimmen, in einem weiteren Sinne auch die formalen und informalen Kommunikations-, Verfahrens- und Organisationsformen, die die Verwaltung sowohl im Binnenbereich als auch in ihrer Wechselbeziehung mit den Bürgern prägen“ (Sommermann 2012, S. 59).

81 Hierzu zählt Grohs (2019, S. 53) z.B.: „politische Autonomie, Größe, organisatorische Differenzierung, Ressourcen, Aufgaben, Heterogenität“.

prägen. Verwaltungsstile beeinflussen zwar das Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter, legen dieses aber nicht abschließend fest: „Verwaltungsmitarbeiter internalisieren durch die Sozialisation in den Verwaltungen Werte und Normen, die fortan den Erwartungshorizont für die Angemessenheit ihres Handelns bilden und manifestieren durch ihre konkreten Praktiken diesen Stil. Durch bewusste oder unbewusste Übertretung sind die handelnden Akteure aber auch in der Lage, den Stil umzudeuten, weiterzuentwickeln oder gar gegen ihn zu verstoßen“ (Grohs 2019, S. 54). Aufbauend auf dem im Neoinstitutionalismus angelegten Doppelcharakter von Institutionen betont das Konzept der Verwaltungsstile die informellen Komponenten des Verwaltungshandelns, geht jedoch gleichzeitig davon aus, dass sich diese nicht komplett von formellen Grundlagen trennen lassen. Es wird argumentiert, dass formelle Elemente wie Satzungen oftmals durch die „Kodifizierung vorher informell entstandener Handlungspraktiken (Institutionalisierung)“ (Grohs 2019, S. 54) entstehen. In unterschiedlichen Sektoren und Verwaltungsbehörden können sich dabei jeweils spezifische Verwaltungsstile manifestieren (Grohs 2019, S. 53–54; vgl. auch Freeman 1985, S. 490–492). Häufig werden Verwaltungsstile in dichotomisierender Form gegenübergestellt; so wird beispielsweise zwischen aktiven und reaktiven, legalistischen und pragmatischen und adversiellen und konsensuellen Stilen differenziert (Grohs 2019, S. 55; vgl. auch van Waarden 1997).⁸²

Unabhängig davon, ob in der Literatur auf das grundsätzlich breitere Konzept der Verwaltungskultur oder auf das eher engere Stilkonzept rekurriert wird, wird darauf verwiesen, dass sich bei allen Unterschieden zwischen einzelnen Behörden auch landesspezifische Gemeinsamkeiten herausarbeiten lassen.⁸³ So wird verschiedentlich argumentiert, die deutsche Verwaltung sei insgesamt durch einen *rationalist consensus*-Stil geprägt,

82 Es wird dabei auch zwischen eher formellen und eher informellen Stilen unterschieden, wobei sich diese Unterscheidung auf die Prägung des Gesamtsystems bezieht. Die Verankerung der übrigen Werte in der Verwaltungskultur ist *per definitionem* informell.

83 Vgl. hierzu Sommermann (2012, S. 58): „Bei einer genaueren Analyse zeigt sich, dass die Verwaltungskultur eines Landes je nach Verwaltungsebene und Verwaltungsaufgabe sowie von Behörde zu Behörde, ja selbst zwischen Abteilungen derselben Behörde stark differieren kann. [...] Und doch gibt es in jedem Land nicht nur gemeinsame rechtliche Grundlagen, sondern auch gemeinsame Charakteristika der Verwaltungskultur, die es erlauben, generelle Aussagen über die nationale Verwaltungskultur zu treffen. [...] Man muss sich dabei nur bewusst sein, dass derartige Kategorisierungen oder Typologien nicht Einzelanalysen überflüssig machen, wenn man nähere Aussagen über nationale Verwaltungskulturen treffen will.“

„der einerseits auf antizipierender und Alternativen abwägender Problemlösung, andererseits auf dem Versuch der Konsensbildung mit wichtigen gesellschaftlichen Interessengruppen beruht“ (Grohs 2019, S. 55; vgl. auch Richardson, Gustafsson, Jordan 2013).⁸⁴ Böhne betrachtet – einer ähnlichen Argumentation folgend – die Konsensregel als eine die deutsche Verwaltung in entscheidender Weise prägende informelle Norm, die in einzelnen Fällen sogar rechtlich verankert sei. So seien die Bundesministerien beispielsweise gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 3 GGO i.V.m. Anlage 5 dazu verpflichtet, zu prüfen, inwieweit „andere Lösungsmöglichkeiten als regulative Rechtsakte“ wie beispielsweise „informale normvertretende Absprachen“⁸⁵ und „eine Aufgabenerledigung durch Private“ (Böhne 2018, S. 300) realisierbar sind. In Politik und Verwaltung Beschäftigte wüssten, dass es zu den ungeschriebenen Verhaltensregeln zähle, im Falle von Konflikten – falls notwendig auf informellem Wege – Kompromisslösungen zu finden. Wer den Grundsatz der Konsensorientierung – „Vernünftige Leute setzen sich zusammen und finden vernünftige Lösungen“ (Böhne 2018, S. 299) – missachte, so führt Böhne aus, werde auf Dauer ausgegrenzt. Darüber hinaus zählen für Böhne „die Rechtsstaatstradition und die allgemeine Überzeugung, dass das Recht vom Staat vollzogen wird“ (Böhne 2018, S. 300) zu den Grundelementen der deutschen Rechts- und Verwaltungskultur; in anderen Rechts- und Verwaltungskulturen wie beispielsweise der russischen bestünde diese Rechtserwartung nicht.

Wird nach informellen Regeln und Normen auf europäischer Ebene gefragt, so ist zunächst festzuhalten, dass das Konzept der Verwaltungskultur durchaus häufig im Zusammenhang mit der Europäisierung diskutiert wird;⁸⁶ es dränge sich im europäischen Kontext regelrecht auf, konstatiert Jann (2002, S. 427). Obgleich angesichts europäischer Verhaltenskodizes, die beispielsweise Verhaltens- und Arbeitsweisen der Kommissionsmitglieder, Beziehungen zwischen Kommissionsmitgliedern und Dienststellen oder berufsethische Regeln für Beamte festlegen (Jann 2002, S. 426; vgl. auch Europäische Kommission 2024a; Beschluss der Kommission vom 31.01.2018), davon auszugehen ist, dass die Schaffung und Entwicklung einer europäischen Verwaltungskultur von Seiten der EU-politischen Praxis

84 Für eine Zusammenführung des Stilkonzepts mit dem Konzept des *policy cycle* siehe: Knill (2001).

85 In der Vorschrift werden diese als „Selbstbeschränkungsabkommen“ und „Selbstverpflichtung“ bezeichnet.

86 Neben der Europäisierung stellt die Verwaltungsmodernisierung einen Kontext dar, in dem Fragen der Verwaltungskultur in der Literatur vielfach erörtert werden.

forciert wird,⁸⁷ so sind die potenziellen Spezifika einer solchen europäischen Verwaltungskultur, die sich sowohl innerhalb der europäischen Institutionen als auch in der Interaktion mit anderen Akteuren im europäischen Kontext manifestieren kann, bis dato noch vergleichsweise wenig erforscht. Als in der Literatur anerkannt kann die Existenz einer „integrated administration“ (Hofmann 2008, S. 662) im Sinne einer intensiven und nahtlosen Zusammenarbeit zwischen nationalen und supranationalen Verwaltungsakteuren betrachtet werden. Um die zunehmende Konvergenz der Verwaltungen und Verwaltungspraktiken auf europäischer Ebene und in den einzelnen mitgliedstaatlichen Verwaltungen (Olsen 2003, S. 506) sowie die Europäisierung der Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten zu beschreiben (Page, Wouters 1995), wird darüber hinaus der Begriff des Europäischen Verwaltungsraums (EVR) verwendet (Hofmann 2008, S. 662).⁸⁸ Nichtsdestotrotz finden sich kaum Untersuchungen, die nach dem Wesen einer europäischen Verwaltungskultur fragen, welche einer solchen Verwaltungszusammenarbeit zugrunde liegen und von den miteinander interagierenden Akteuren geteilt werden könnte. So beschäftigen sich rechtswissenschaftliche Analysen insbesondere mit der Frage, inwieweit „auf die Herausbildung gemeinsamer europäischer Verwaltungskulturen und einer europäischen Verwaltungskultur gerichtete[] Maßnahmen der Europäischen Union“ mit Blick auf die „Effektuiierung der Implementierung“ des Unionsrechts sinnvoll und wünschenswert erscheinen (Sommermann 2012, S. 59, 73). Auch in den empirischen Sozialwissenschaften sind beispielsweise Studien zu Einstellungen und Verhaltensweisen von Akteuren im europäischen Kontext vergleichsweise rar, „grob und wenig operationalisiert“ (Jann 2002, S. 436–437); es gibt kaum „systematische

87 Dabei wird auch darauf verwiesen, dass die Entstehung einer europäischen Verwaltungskultur durch die Normierung des Rechts auf gute Verwaltung befördert wird: „Mit dem in Art. 41 der Europäischen Grundrechtecharta verankerten Recht auf gute Verwaltung und seinen rechtlichen und metarechtlichen Ausformungen zielt der Integrationsprozess nunmehr deutlich auf eine Annäherung der Subkulturen der nationalen Verwaltungssysteme, d.h. insbesondere der verschiedenen Verwaltungskulturen. Zwar gelten das in Art. 41 der Grundrechtecharta verankerte Grundrecht auf gute Verwaltung und der zu seiner Konkretisierung vom Europäischen Bürgerbeauftragten entwickelte Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis zunächst nur für die Unionsorgane, die in ihnen entfalteten Standards sind indes Teil einer gesamteuropäischen Debatte“ (Sommermann 2012, S. 71).

88 Dabei wird darauf verwiesen, dass die bestehenden Regeln und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit nicht konstant sind und sich im Laufe der Zeit entwickelt haben (Hofmann 2008, S. 662).

Untersuchung[en] unterschiedlicher Verwaltungskulturen“⁸⁹ innerhalb der Kommission, sondern lediglich „insbesondere aus Skandinavien und Großbritannien [...] empirische Untersuchungen über die Erfahrungen der jeweiligen Landeskinder in Brüssel“ (Jann 2002, S. 426). Nicht selten heben solchen Untersuchungen außerdem schwerpunktmäßig Unterschiede zu anderen Mitgliedstaaten oder zu Gruppen anderer Mitgliedstaaten hervor und gehen nicht primär der Frage nach, welche informellen Normen die Arbeit in europäischen Kontexten genuin prägen.

Insgesamt konzentriert sich die Forschung zu Verwaltungskulturen und -stilen über weite Stellen auf den Vergleich unterschiedlicher nationaler Systeme und versucht, daraus verschiedene Typen abzuleiten. Vor diesem Hintergrund betont Wentzel: „Im Kontext der Europäisierung umfasst der Begriff der Europäischen Verwaltungskulturen [...] nicht nur die Summe aller nationalen Verwaltungen. Vielmehr spielt er im Zusammenhang mit der Diskussion um den Europäischen Verwaltungsraum im Sinne einer genuin singulären europäischen Verwaltungskultur eine Rolle“ (Wentzel 2009, S. 11). Er fordert, die europäische Verwaltung stärker in den Blick zu nehmen: Der Terminus der europäischen Verwaltungskulturen erstrecke sich auch auf die europäische Ebene: Die EU selbst besitze einen Verwaltungsapparat und verkörpere eine Verwaltungskultur; sie existiere nicht im „verwaltungsfreien Raum“ (Wentzel 2009, S. 20). In der Folge arbeitet Wentzel, ohne empirische Überprüfung, verschiedene die europäische Verwaltungskultur seiner Ansicht nach prägende Elemente heraus: Im Ausgangspunkt sei die europäische Verwaltung „eine Melange aus Verwaltungskulturen unterschiedlichster nationaler Traditionen; es handle sich um eine „aus nationalen Traditionen gespeiste Gemengelage“ (Wentzel 2009, S. 20). So fänden sich beispielsweise der deutsche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Recht auf Gehör, der in Skandinavien besonders relevante freie Zugang zu Informationen (Hofmann 2008, S. 669) sowie das französische *concours*-System auf europäischer Ebene wieder (Fisch 2008, S. 27; Ziller 2000, S. 359). Die „Mischung aus länderübergreifenden Gemeinsamkeiten und länder(gruppen)spezifischen Varianzen“ betrachtet auch Kuhlmann als „die Besonderheit, wenn nicht sogar Einzigartigkeit des Europäischen Verwaltungsraums und der ‚Europäischen Verwaltung‘“ (Kuhlmann 2019, S. 48). Weiterhin spielen Wentzel zufolge Politikdiffusionsprozesse im Sinne einer „cross-fertilisation“ (Hofmann 2008, S. 669) auf europäischer Ebene eine zentrale Rolle; *benchmarking*, *best practices* und gegenseitiges Lernen

89 Eine Ausnahme in jüngerer Vergangenheit stellen Knill et al. (2016) dar.

(*mutual learning*) seien daher von besonderer Relevanz (Wentzel 2009, S. 22; vgl. auch Hofmann 2008, S. 669). Damit „bündeln sich im EVR nicht nur die unterschiedlichsten nationalen Verwaltungskulturen; der EVR ist auch Katalysator für das Verbreiten von Verwaltungskulturen und somit der Dreh- und Angelpunkt von vertikalen Diffusionsprozessen“ (Wentzel 2009, S. 22). Schließlich stelle die europäische Verwaltung eine *epistemic community* im Sinne eines Netzwerks „von anerkannten Experten mit Kompetenzen für bestimmte Politikfelder, die Gehör finden und dadurch Einfluss ausüben“ (Wentzel 2009, S. 22; vgl. auch Haas 1992, S. 3), dar.

Kleine erkennt schließlich eine weitere, anders gelagerte informelle und implizite Regel, durch die sich die europäische Governance auszeichne. Sie geht von der Existenz einer Ermessensnorm zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen aus, die vorschreibe, dass jenen Regierungen, die einem unkontrollierbaren innenpolitischen Druck ausgesetzt seien, entgegengekommen werden sollte. So liege eine gewisse Einigkeit darüber vor, dass für diese Mitgliedstaaten informelle Abweichungsmöglichkeiten vom Formalrecht gesucht werden sollten (Kleine 2013, S. 36).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Wenngleich deren einzelne Bestandteile bisher noch nicht genauer empirisch untersucht wurden, so deutet jedenfalls die theoretische Diskussion in der Literatur auf die Existenz einer europäischen Verwaltungskultur hin, die einer neoinstitutionalistischen Argumentation folgend von den Akteuren im europäischen Mehrebenensystem in der Interaktion geschaffen wurde und diesen in der Folge als objektive externalisierte Welt gegenübertritt (Senge 2006, S. 42; vgl. auch Berger, Luckmann 1966).⁹⁰ Sie ist als Ausdruck „internalisierte[r] Wertmuster und Alltagsregeln“ (Senge 2006, S. 43) der Interaktion im europäischen Kontext zu verstehen. Auch wenn es dem neoinstitutionalistischen Verständnis zufolge möglich ist, dass derartige Wertmuster und Regeln von den beteiligten Akteuren „nicht bewusst wahrgenommen oder nicht rational durchdrungen“ werden und in der Folge auch unerkannt bleiben können (Senge 2006, S. 43), so wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass Akteure auf Nachfrage jedenfalls teilweise

90 Als Beispiel wird in diesem Zusammenhang auf die Institution der Sprache verwiesen. „Denn obwohl die Sprache eine ‚Erfindung‘ der Menschen ist, erscheint es jedem einzelnen von uns, als gäbe es Sprache immer schon, auch ohne unser individuelles Dazutun“ (Senge 2006, S. 42).

dazu fähig sind, Einzelbestandteile einer solchen Verwaltungskultur, wie beispielsweise eine größere kulturelle Offenheit, im eigenen Verhalten oder im Verhalten anderer wahrzunehmen. Daher wird die folgende Hypothese zur Überprüfung aufgestellt:

H4: Es existiert eine „unsichtbare“, sich aber von anderen politischen Ebenen unterscheidende europäische Verwaltungskultur, die (ebenfalls) Ausdruck der Informalität auf europäischer Ebene ist.

III. Makroanalyse: Externe Mechanismen

Nachdem im vorangegangenen Kapitel in der Literatur diskutierte Erscheinungskontexte von Informalität aufgeführt, informelle Interaktionsmodi dargestellt und potenzielle Elemente einer informellen europäischen Verwaltungskultur herausgearbeitet wurden, sollen im Folgenden die mit dem Phänomen einhergehenden externen Mechanismen beleuchtet werden. Dabei soll aus einer Makroperspektive auf das politische Mehrebenensystem geblickt und unabhängig vom konkreten Erscheinungskontext und der spezifischen Erscheinungsform, in dem bzw. in der sich Informalität manifestiert, der Frage nachgegangen werden, wie die Funktionsweise des Phänomens erklärt werden kann: Welche Mechanismen gehen mit informellen Strukturen, Prozessen und Resultaten aus systemischer Perspektive einher?

Auf der Grundlage der bisherigen Forschungsliteratur wird zunächst nach den Entstehungsgründen und -bedingungen von Informalität gefragt. Dabei wird davon ausgegangen, dass es systemische Gründe gibt, die bei den Akteuren eine bestimmte Zielsetzung auslösen, die diese wiederum zur Initiierung informeller Handlungsmodi veranlasst. Den konkreten bei der Anwendung von Informalität leitenden Zielen der Akteure können dabei unterschiedliche Motivlagen zugrunde liegen.⁹¹

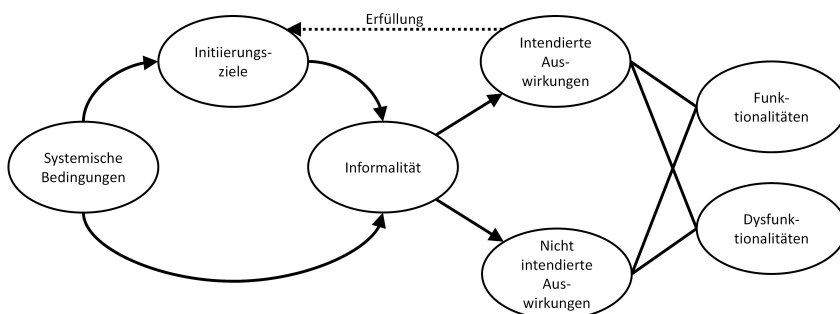
Darüber hinaus wird angenommen, dass es eine Reihe begünstigender Rahmenbedingungen gibt, die die Entstehungen von Informalität befördern, ohne dass sie ein unmittelbares, bewusstes Ziel bei den involvierten Akteuren hervorrufen würden. Diese (Umwelt-) Faktoren und Bedingungen mögen zwar dazu führen, dass Akteure geneigter oder weniger geneigt

91 Unter dem Begriff der Motivlage werden im Rahmen dieser Arbeit die Triebkräfte und Beweggründe verstanden, durch die sich Akteure zu einem grundsätzlichen Handeln im politisch-administrativen Kontext bewegen fühlen, während der Begriff des Ziels bzw. der Zielsetzung den Zustand, die Situation oder das durch den Einsatz von Informalität konkret angestrebte Ergebnis beschreiben.

sind, informelle Mittel und Wege der Entscheidungsfindung zu wählen, weil ihnen dies in einer bestimmten Situation sinnvoller oder weniger sinnvoll erscheint, doch agieren sie dabei nicht zur Erreichung eines mit den systemischen Ursachen korrespondierenden Ziels.

Schließlich sollen die mit Informalität einhergehenden Folgen analysiert werden, wobei davon ausgegangen wird, dass sich Informalität sowohl in intendierter als auch in nicht intendierter Weise auswirken kann. Aus der Perspektive des einzelnen Akteurs erfüllt Informalität ihre Funktion, wenn die mit ihrem Einsatz verbundenen Ziele erreicht werden. Unabhängig von der Frage, ob eine bestimmte mit Informalität einhergehende Auswirkung ursprünglich angestrebt wurde und sich insofern eine bestimmte Zielsetzung realisiert oder ob es sich um einen nicht intendierten Effekt handelt, kann sie sich sowohl systemisch funktional – in diesem Fall wird teilweise auch von Leistungspotenzialen des Phänomens gesprochen – als auch systemisch dysfunktional auswirken. Vor diesem Hintergrund gilt es nicht nur, nach möglichen intendierten oder nicht intendierten Auswirkungen von Informalität zu fragen, sondern auch danach, in welchem Ausmaß das Phänomen welche Funktionalitäten⁹² und Dysfunktionalitäten mit sich bringt.

Abbildung 4: Informalität aus der Makroperspektive



(Quelle: eigene Darstellung)

92 Pannes verwendet auch den Begriff des „Leistungspotential[s] von Informalität“ (Pannes 2015, S. 55).

1. Initiierungsmotive und Ziele

a) Forschungsstand

aa) Übergeordnete Ziele

Hinsichtlich der finalen Ziele, die mit Informalität verbunden werden, können verschiedene übergeordnete Intentionen unterschieden werden. So wird in der Forschungsliteratur zunächst auf die Existenz einer primär „zweckfreie[n] Kommunikation“ verwiesen, die einen nicht zu vernachlässigenden „Beitrag zur sozialen Integration“ leiste: Nicht jede Form des Kommunizierens oder zwischenmenschlichen Agierens ist themen- oder zweckgebunden, insbesondere nicht im Bereich des Informellen. Akteure interagieren mit anderen auch ohne konkrete Absicht; ein derartiges Verhalten dient dann der „Herstellung oder Vertiefung sozialer Kontakte“ (Schöne 2010, S. 190) und kann insofern auch Ausdruck eines menschlichen und emotionalen Bedürfnisses nach sozialer Sicherheit durch ein bekanntes Umfeld und nach sozialen Kontakten sein, ohne dass ein spezifischer inhaltlicher Zweck verfolgt würde. So wird in der Parlamentsforschung beispielsweise auf gemeinsame Fraktions- oder Ausschussreisen von Parlamentariern sowie auf parlamentarische Sport- oder Kulturgruppen und fraktionelle Freizeitveranstaltungen verwiesen (Schwarzmeier 2001b, S. 90), die Möglichkeiten für einen persönlichen informellen Austausch eröffnen. Suvarierol bezeichnet eine in diesem Rahmen erfolgende informelle Kommunikation in Bezug auf europäische Kommissionsbeamte als „friendship“ oder „leisure network“ (Suvarierol 2008, S. 707). Ein derartiger persönlicher Austausch im Rahmen gemeinsamer Freizeitaktivitäten oder Reisen kann insofern einen indirekten Einfluss auf den durch Informalität generierten politischen *outcome* haben, als er beispielsweise die in Kapitel 2 näher untersuchte Bekanntschaft der Akteure erhöht:

„[T]here is no direct link between the pure leisure [...] networks and policy-making processes within the Commission. These networks are a case apart. This does not exclude the possibility of using these contacts for work purposes as well. Whether these contacts are activated for substantive work-related issues, however, depends on the relevance of these contact persons to the official's work“ (Suvarierol 2008, S. 707).

Im Folgenden sollen jene Aktivitäten näher beleuchtet werden, die in Zusammenhang mit den beruflichen Aufgaben und Tätigkeiten politisch-ad-

ministrativer Entscheidungsträger im europäischen Kontext stehen – die also „task-related“ (Suvarierol 2008, S. 707) sind – und bei denen das Ziel einer informellen inhaltlichen Einflussnahme auf den Politikgestaltungsprozess verfolgt wird, bei denen es also darum geht, „to informally influence policy outcomes“ (Panke 2012, S. 129).

Dabei scheinen grundsätzlich zwei Fälle denkbar: Informalität kann erstens verwendet werden, um eine sich abzeichnende, unerwünschte Entwicklung zu verhindern und damit ein reaktives Instrument darstellen. Zweitens kann Informalität in aktiver und gestaltender Weise eingesetzt werden, um ein bestimmtes Ziel oder Interesse durchzusetzen. Sowohl in Bezug auf die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen als auch mit Blick auf die Erreichung positiv formulierter Ziele lassen sich wiederum drei Schwerpunkte potenzieller Anliegen unterscheiden: Bei den angestrebten Zielen, zu deren Erreichung Informalität beitragen soll, kann es um personelle, um prozedurale bzw. verfahrenstechnische oder um politisch-sachliche bzw. inhaltliche Themen gehen.

Schöne, der die thematische Bandbreite informeller Kommunikation empirisch-qualitativ unter Parlamentariern untersucht, hält fest, dass „besonders dichte informelle Kommunikation“ innerhalb aller Fraktionen im Deutschen Bundestag vor allem im Hinblick auf Personalfragen auftritt (Schöne 2010, S. 187). In Situationen, in denen es darum ginge, als Bewerber möglichst viele Stimmen hinter sich zu versammeln, oder in denen die Fraktion ihren Einfluss geltend zu machen versuche, werde häufig auf informelle Modi der Gesprächsführung zurückgegriffen. Oftmals wollten Akteure auch die „Personalauswahl unter Kompetenzgesichtspunkten [...] steuern“ oder generell zunächst einmal genügend Bewerber für einen möglichen Posten akquirieren. „Immer, wenn es um Personen geht, sind die informellen Gespräche notwendig“, fasst ein Interviewpartner in Schönes Studie zusammen (Schöne 2010, S. 187–188).

Im Hinblick auf das politisch-inhaltliche Moment informeller Kommunikation untermauert Schöne empirisch insbesondere zwei Aspekte: So gehe es Parlamentariern zum einen darum, sich über geplante politische Vorhaben und den diesbezüglichen aktuellen Stand der Willensbildung zu informieren oder fachliche Informationen zu bestimmten Themen zu sammeln. Zum anderen werde Informalität eingesetzt, um Durchsetzungs- und Interessenslagen im Hinblick auf inhaltlich-sachliche Fragen zu sondieren: „Entscheidungen vorzubereiten, Zustimmung für eigene Positionen zu gewinnen, zwischen konkurrierenden Positionen zu vermitteln und Mehrheiten zu sichern, ist [...] Zweck der auf politische Inhalte ausgerichteten

informellen Kommunikation“ (Schöne 2010, S.188–189). Zwar würden – so betont ein Interviewpartner in Schönes Studie – die verbindlichen Absprachen immer im Rahmen der formellen Strukturen getroffen, doch sei inhaltliche Kommunikation im Rahmen eines weniger „strukturmäßig[en]“ Telefonats oder bei einem Kaffee teilweise erfolgsversprechender (Schöne 2010, S.189); einen bedeutenden Teil ihres politisch-inhaltlichen Koordinierungsauftrags verorten die Parlamentarier daher im informellen Bereich (Schöne 2010, S.189). Auch Schwarzmeier kommt in seiner empirischen Studie zur informellen parlamentarischen Mitsteuerung im Deutschen Bundestag zu dem Ergebnis, dass es in der alltäglichen Praxis „zuhauf“ (Schwarzmeier 2001b, S.198) zu Situationen komme, in denen politisch-inhaltliche Informationen ausgetauscht und Meinungen auf informellem Wege abgeglichen würden, sodass Informalität entscheidend zur innerfraktionellen Willensbildung beitrage.

Schließlich ist informelle Kommunikation auch von Bedeutung, wenn es um koordinative Aspekte oder Verfahrensfragen geht. Schwarzmeier spricht in diesem Zusammenhang von „usual channels“ (Schwarzmeier 2001b, S.89) im Sinne von Arbeitskontakten, die beispielsweise der informellen Vorabstimmung von Zeitplänen dienen. „Intra- wie interfraktionell“ erfolge – so Schöne – ein Großteil der Abstimmung über Verfahrensfragen informell“ (Schöne 2010, S.189). Dabei spiele insbesondere die Einholung von Informationen über administrative oder technische Abläufe sowie über zu beachtende Verhaltensregeln eine bedeutende Rolle. Es gelte, Sitzungsordnungen abzustimmen, Termine abzusprechen und die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Gremien zu koordinieren.

Schließlich ist in Anlehnung an Wu et al. davon auszugehen, dass die von den politisch-administrativen Akteuren durch die Initiierung informeller Handlungsmodi verfolgten Ziele auf unterschiedlichen Motivlagen basieren können: Sie können individuell-egoistischer Natur, organisatorisch-kollektiver oder systemisch-kollektiver Natur sein (Wu, Ramesh, Howlett 2015, S.166–167).⁹³ Mielke konstatiert, einer ähnlichen Argumentation folgend, mit Blick auf das bundesrepublikanische System individuelle Motive, Antriebe „gruppenspezifischer Natur“ sowie sachpolitische oder funktionale Aufgaben:

93 Wu et al. (2015) nehmen diese Dreiteilung zur Systematisierung administrativer Ressourcen vor, die sich ihrer Ansicht nach auf verschiedenen Ebenen befinden können. Sie lässt sich jedoch auf die Motivlagen der Akteure bei der Initiierung von Informalität übertragen.

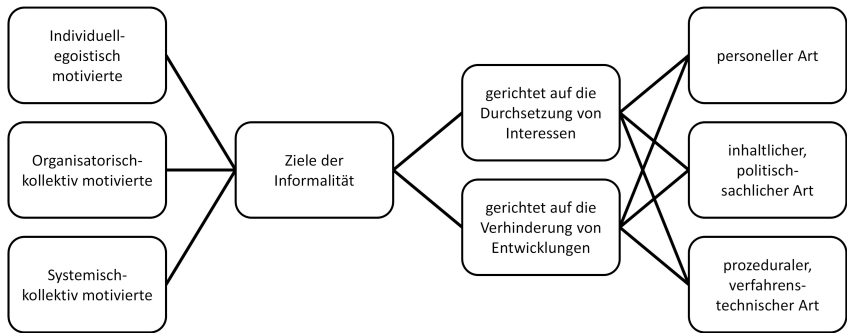
„Erfüllte und enttäuschte Karriereerwartungen, persönliche Rivalitäten und Unverträglichkeiten, Positions- und Statusabsicherungen, seelischer und körperlicher Verschleiß, politische Frustrationen verschmelzen im operativen Handeln mit den formalen Funktionen. Vor allem in einer längeren zeitlichen Perspektive können sich diese ‘sachfremden’ oder vielleicht auch ‘weichen’, eher atmosphärischen Faktoren zu massiven funktionalen Beeinträchtigungen entwickeln, die Innovationskraft, politische Reaktionsfähigkeit oder auch nur Reaktionsbereitschaft in einer Staatskanzlei weitgehend lahm legen“ (Mielke 2011, S. 94).

Hartlapp et al. untersuchen mit Blick auf die europäische Ebene Handlungsmotivationen in der Kommission und zeigen, dass es Kommissionsakteuren im Sinne einer funktionalen Positionsbildung darum gehe, eine effiziente Problemlösung zu betreiben. Neben dieser auf das politische Gesamtsystem ausgerichteten und damit kollektiv-systemischen Motivlage sei andererseits auch eine organisatorisch motivierte, „machterhaltende oder machtausdehnende Positionsbildung“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 93) in der Kommission zu beobachten. Dabei gehe es im Rahmen von kommissionsinternen Auseinandersetzungen häufig um die Maximierung regulativer oder finanzieller Ressourcen, d.h. um „interne[] Ziele der Kompetenzmaximierung“. Dabei verweisen die Autoren auf ein Fallbeispiel, in dem die Kommission, geleitet von dem Ziel, „ihre Kompetenzen [...] zu erhalten, [...] ihren Gesetzgebungsentwurf inhaltlich der Position des Rates an[passte], um so mögliche Mittelkürzungen zu vermeiden“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 94).⁹⁴

Zusammenfassend lassen sich in der Literatur diskutierte mit Informalität verfolgte Ziele und die ihnen zugrunde liegenden Motivlagen wie folgt darstellen:

94 Hartlapp et al. (2016) unterscheiden mit Blick auf die kommissionsinterne Positionsbildung neben der funktionalen und der machterhaltenden Motivation auch noch eine ideologiebasierte, die normative Orientierungen der Funktionsträger in den Blick nimmt. Da letztere mit Blick auf die hier untersuchte Fragestellung nicht relevant erscheint, wird diese Unterscheidung im Folgenden nicht weiter aufgegriffen. Systemisch-kollektiv motivierte Zielsetzungen können nach dem hier vertretenen Verständnis sowohl aus ideologischen als auch aus rational-funktionalen Überzeugungen herrühren.

Abbildung 5: Systematische Darstellung der mit Informalität verfolgten übergeordneten Ziele nach den zugrunde liegenden Motivlagen und der Ausrichtung



(Quelle: eigene Darstellung)

Beispielhaft lassen sich von Schöne im Rahmen seiner Studie extrahierte Zielsetzungen, die für Parlamentarier bei der Initiierung von Informalität leitgebend waren, wie folgt einordnen:

Tabelle 6: Informalität zur Durchsetzung von Interessen

Durchsetzung von Interessen	Personeller Art	Prozedural-verfahrens-technischer Art	Inhaltlich, politisch-sachlicher Art
Individuell-egoistisch motiviert	Sicherung der Zustimmung im Falle der eigenen Kandidatur für einen innerorganisatorischen Funktionsposten in bilateralen Gesprächen (Schöne 2010, S. 188)		
Organisatorisch-kollektiv motiviert		Bilaterale Vorabsprachen zur Verkürzung der Tagesordnung (Schöne 2010, S. 165)	
Systemisch-kollektiv motiviert		Abklärung von strategischen Vorgehensweisen zur Durchsetzung der Position (Schöne 2010, S. 189)	Klärung inhaltlich komplexer Fragestellungen, die zur Positionsbildung beitragen (Schöne 2010, S. 189)

(Quelle: eigene Darstellung)

Dieses Analyseraster lässt sich auch auf die eher reaktiv ausgerichtete Verhinderung unerwünschter Entwicklungen – wie beispielsweise die Auflösungen von Organisationseinheiten oder Abteilungen sowie die Verabschiedung von für bestimmte Akteure nachteiligen Regelungen – übertragen.

Tabelle 7: Informalität zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen

Verhinderung unerwünschter Entwicklungen	Personeller Art	Prozedural-verfahrens-technischer Art	Inhaltlich, politisch-sachlicher Art
Individuell-egoistisch motiviert			
Organisatorisch-kollektiv motiviert			
Systemisch-kollektiv motiviert			

(Quelle: eigene Darstellung)

bb) Zwischenziele

Neben diesen übergeordneten Zielen lassen sich weitere Zwischenziele von Informalität herausarbeiten, die in ihrer vorgeschalteten Funktion auf die Herbeiführung von Faktoren gerichtet sind, welche wiederum die finale Zielerreichung zulassen, erleichtern oder sogar befördern. Dabei hängen diese vorgeschalteten Ziele mit den jeweils korrespondierenden systemischen Gründen zusammen. Die beteiligten Akteure werden mit bestimmten Gegebenheiten oder Umweltsituationen konfrontiert, die dazu führen, dass sie eine entsprechende Zielsetzung entwickeln. Die in der Literatur diskutierten, durch bestimmte Umweltsituationen hervorgerufenen Zwischenziele können jedenfalls drei Bereichen zugeordnet werden: einem möglichst effizienten Umgang mit klassischen Managementproblemen von Verwaltungen, Inklusions- und Exklusionszielen.

(1) Lösung von Managementproblemen

Bohne zufolge sind Managementprobleme „und das Bestreben, sie zur Erhaltung des Systembestandes zu lösen“ (Bohne 2018, S. 297), als wesentliche Ursachen von Informalität zu begreifen; es gehe darum, mit klassischen, im

Arbeitsalltag von Verwaltungen auftretenden Herausforderungen möglichst vorteilhaft umzugehen.

Dazu zählt zunächst der effiziente Umgang mit bzw. die Einsparung von Ressourcen. Ein von Ressourcenknappheit geprägter Arbeitsalltag – der sich beispielsweise in Form geringer finanzieller und personeller Mittel in Verbindung mit einem hohem Zeitmangel oder einer zu hohen Arbeitslast manifestiert – führt dazu, dass Akteure das Ziel entwickeln, mit den vorhandenen Ressourcen möglichst schonend umzugehen bzw. sie möglichst effizient einzusetzen, um letztlich erfolgreich ihre finalen Ziele – die Durchsetzung der eigenen Interessen oder die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen – verfolgen zu können. Dieser Betrachtungsweise zugrunde liegt insofern die auf Kosten- und Nutzenfaktoren basierende, funktionalistische Argumentation des *rational choice institutionalism*: Auf informelle Handlungsmodi wird zurückgegriffen, weil bzw. wenn diese als weniger kostspielig wahrgenommen werden als formelle Wege der Politikgestaltung.

In der Literatur wird jedoch auch darauf verwiesen, dass die Zielsetzung, Ressourcen einzusparen, nicht zwangsläufig aus einem Umstand des Mangels und damit einer bestimmten Umweltsituation resultieren muss, sondern auch unabhängig davon entstehen kann. Politisch-administrative Entscheidungsträger sind einer institutionenökonomischen Argumentation folgend als rational handelnde Akteure grundsätzlich und zunächst einmal unabhängig von den externen Rahmenbedingungen darauf bedacht, Transaktionskosten einzusparen.

„Verbreitet ist – vor allem unter Praktikern – die Auffassung, dass Ressourcenknappheit die Hauptursache informaler Staatlichkeit sei. Diese ist sicherlich häufig eine Ursache informalen Staatshandelns. Letzteres tritt aber auch auf, wenn formale Entscheidungen z. B. der Erlass eines Verwaltungsaktes oder einer Rechtsverordnung weniger Aufwand verursachen würden als langwierige Verhandlungen z. B. über die Sanierung von Industrieanlagen oder normvertretende Absprachen, deren praktischer Erfolg zudem oft unsicher ist“ (Bohne 2018, S. 296).

Weiterhin wird darauf verwiesen, dass es sich bei den Ressourcen, die effizient genutzt werden sollen oder an denen ein Mangel besteht, nicht ausschließlich um finanzielle oder personelle Mittel handeln muss, vielmehr können auch Informationen und Wissen über bestimmte Inhalte als relevante Ressourcen betrachtet werden. Akteure sind im administrativen und politischen Arbeitsalltag häufig gezwungen, Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen. Vor diesem Hintergrund sind sie darauf bedacht,

die Komplexität im Vorfeld zu treffender Entscheidungen möglichst zu reduzieren. Dabei kann es um die Reduktion von Entscheidungskomplexität sowohl in inhaltlich-sachlicher und verfahrenstechnischer Hinsicht als auch im Hinblick auf die beteiligten Akteure und ihre Präferenzen gehen.

Daneben zählt auch die Bewältigung externer Umwelthanforderungen oder -konflikte zu den klassischen Managementproblemen einer Verwaltung; so kann beispielsweise in Ausnahme- oder Krisensituationen eine besondere Eilbedürftigkeit im Hinblick auf politische Entscheidungen bestehen, mit der es umzugehen gilt. Informelle Handlungsmodi werden in einem solchen Fall gewählt, um die Arbeitsabläufe zu beschleunigen und einen schnelleren Entscheidungsfindungsprozess zu ermöglichen.

Schließlich sind auch die Vermeidung und die Beilegung von internen, intraorganisationalen Konflikten als Managementaufgaben oder -probleme einer Verwaltung zu verstehen. Im Rahmen der Konfliktprävention wird versucht, Akzeptanz für verabredete Regelungen zu erzielen und Konflikte dadurch zu verhindern (Schwarzmeier 2001b, S. 53–54). Im Rahmen des Konfliktmanagements geht es darum, bereits bestehende Konflikte zu lösen (Schwarzmeier 2001b, S. 54). Um ihre Interessen letztlich möglichst erfolgreich durchsetzen zu können oder unerwünschte Entwicklungen bestmöglich zu verhindern, streben Akteure danach, sich abzeichnende oder bestehende Konflikte schnell und effizient und damit ressourcenschonend beizulegen, wobei Informalität oftmals als „Exit-Option“ (Pannes 2015, S. 233, 236) aus den formellen Strukturen verwendet wird. Ziel ist es, die realen und politischen Kosten zumindest potenzieller politischer Schlachten im Rahmen informeller Gespräche deutlich zu minimieren: „Dieser Funktionalitätszusammenhang liefert eine Teilerklärung für informale Staatlichkeit. Denn informale Strukturen, Regeln und Verfahren tragen dazu bei, Systembedürfnisse zu erfüllen, deren Befriedigung für den Systembestand erforderlich ist, die aber im Rahmen formaler Systemstrukturen nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können“ (Bohne 2018, S. 297).

Die beschriebene Zielsetzung der Lösung von Managementproblemen wird in der Forschungsliteratur anhand verschiedener empirischer Beispiele diskutiert. So führt Bohne mit Blick auf das bundesrepublikanische System aus, Akteure griffen auf informelle Vorverhandlungen in Verwaltungsverfahren zurück, weil diese für die Beteiligten die thematische Komplexität reduzierten und den Ressourcenaufwand verringerten (Bohne 2018, S. 298). Auch in Bezug auf das Justizhandeln sei „die Bewältigung von Ressourcenknappheit die wesentliche Funktion informaler Strafverfahrensabsprachen“ (Bohne 2018, S. 298). Schöne verweist in seiner qualitativen

empirischen Studie darauf, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages und des Sächsischen Landtags informelle Kommunikation einerseits nutzen, um Informationen zu gewinnen und zu vermitteln: Die Parlamentarier setzten Informalität ein, wenn sie sich zu geplanten politischen Initiativen oder dem „Stand der Willensbildung in laufenden Vorhaben“ erkundigen oder wenn sie fachliche Auskünfte einholen wollten. Andererseits diene ihnen Informalität dazu, Interessenlagen und Durchsetzungschancen zu sondieren und damit die Komplexität einer Situation im Hinblick auf die beteiligten Akteure und ihre Interessen oder Präferenzen zu reduzieren, um letztlich Mehrheiten zu sichern und so finale Ziele durchzusetzen (Schöne 2010, S. 188–189). Bei informellen Formen des Koalitionsmanagements sowie im Rahmen informeller Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen dominiere hingegen die Zielsetzung, Konflikte zu bewältigen (Bohne 2018, S. 298).

Auch in Bezug auf den europäischen Kontext wurde bereits gezeigt, dass knappe Ressourcen bei den beteiligten Akteuren das Ziel eines effizienten Ressourcenumgangs hervorrufen, was wiederum die Wahrscheinlichkeit informeller Strukturen erhöht. Auf der Grundlage eines den Zeitraum von 1999 bis 2009 und damit die Akten zu 797 Mitentscheidungsverfahren umfassenden Datensatzes zeigen Reh et al., dass „informalization is systematically related to EU enlargement, legislative workload [and] complexity“ (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136). Die Autoren plädieren für eine auf Effizienzgewinnen basierende, funktionalistische Betrachtungsweise. Auf informellen Trilogerverhandlungen basierende Formen der *fast-track legislation* „can reduce the transaction costs of internal coordination (where participants and workload increase) and of informal norms of cooperation (where a file is complex)“ (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136). Auch Kleine kommt zu dem Ergebnis, dass „[i]nformal governance arises where transaction costs rise ex post“, unterstreicht dabei jedoch, dass es sich nicht lediglich um Kosten in monetarisierbarer Hinsicht handeln muss. Akteure könnten beispielsweise auch auf die Abwendung eines Glaubwürdigkeitsverlustes bedacht sein und vor diesem Hintergrund flexiblere, informelle Übereinkünfte bevorzugen, um einen jedenfalls potenziellen Schaden von ihrer Institution abzuwenden (Kleine 2013, S. 155).

Verschiedentlich wird in der Literatur auf bestimmte Entstehungsbedingungen von Informalität in der EU hingewiesen, die sich unter den Bereich der Managementprobleme subsumieren lassen und die bei den beteiligten Akteuren ein besonderes Streben nach der Senkung von Transaktionskosten hervorrufen können. So werden institutionelle Reformhindernisse

und die Trägheit der formellen EU-Institutionen als systemimmanente Ursachen von Informalität angeführt (Héritier 2001, S. 68; Pierson 1996, S. 142–144). Informalität wird vor diesem Hintergrund als Instrument verstanden, das den beteiligten Akteuren einen schnelleren Ausweg aus politischen Sackgassen bietet als jene Verfahren, die das formelle EU-System vorsieht: „Informal governance emerges in response to the defects of formal decision-making procedures that are often rigid, cumbersome and prone to deadlock. This is because formal decision-making needs to meet high consensus requirements and overcome multiple veto points in a context of high diversity“ (Eberlein 2003, S. 150; vgl. auch Héritier 1999, S. 1). So spare beispielsweise das Trilogverfahren den Beteiligten im Vergleich zum ordentlichen Gesetzgebungsfahren nach Art. 294 AEUV Zeit und Geld (Melzer 2015). Die informellen Vorabsprachen hätten sich daher gewissermaßen systemimmanent und parallel zum Machtzuwachs des Europäischen Parlaments ausgebildet (Giersdorf 2019, S. 18–19): „Umso komplexer formelle Verfahren werden, umso größer erscheint in der Praxis der Bedarf diese Verfahren sowohl in zeitlicher, als auch in formeller Hinsicht zu umgehen“ (Giersdorf 2019, S. 26).⁹⁵ Jensen und Martinsen verweisen auf europäische Besonderheiten wie das Institut der Ratspräsidentschaft, das bei den Vertretern der jeweiligen Mitgliedstaaten ein besonderes Bedürfnis der Prozessbeschleunigung hervorruft: „Furthermore, the rotating Council presidencies are eager to close an early deal during their presidency, and seem ‘to favour 1st reading negotiations‘“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 245; vgl. auch Europäisches Parlament 2009, S. 12).

Darüber hinaus verweist die Literatur darauf, dass sich die Relevanz der Komplexitätsreduktion in bestimmten Politikbereichen auf europäischer Ebene verstärkt zeigt. Der – im Vergleich zu nationalen politisch-administrativen Systemen – besonders regulativ-technische Charakter bestimmter Gesetzgebungsmaterien auf europäischer Ebene sowie die Komplexität inhaltlicher Fragen, die mit dem Bedürfnis einer supranationalen, in verschiedenen Rechtssystemen zur Geltung kommenden Gesetzgebung einhergeht, kann bei den Akteuren jedenfalls potenziell ein verstärktes Streben nach Komplexitätsreduzierung hervorrufen (Peters 2006, S. 28). So betonen Fairbrass und Jordan in ihrer Fallstudie aus dem Bereich der Biodiversitätspolitik, deren Fragestellungen sehr technischer Natur seien, „[i]t can be argued that biodiversity policy requires the involvement of experts [...]

95 Die über den Zeitverlauf steigende Komplexität europäischer Rechtsetzungsverfahren erfuhr bereits frühzeitig Kritik und wurde als integrationshemmend beschrieben: siehe z.B. Fastenrath (1995, S. 101, 115).

and, to a certain extent, this allows for some (self-)selective participation in the policy networks“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 109). Sie argumentieren vor diesem Hintergrund, dass strukturelle Merkmale des jeweiligen Politikbereichs jedenfalls teilweise informelle Governance hervorrufen können:

„the formal decision-making process itself has created the conditions for the development of the informal governance. Specialist scientific knowledge and political support were valuable to the Commission and the European Parliament. This provided incentives for close contact between the environment groups and the policy entrepreneurs. The formal structures have, in effect, provided the foundations for the informal ones“ (Fairbrass, Jordan 2004, S. 113).

Besonders die Kommission sei in einigen Politikbereichen auf Expertenwissen angewiesen, was die Akteure zur Initiierung informeller Handlungsmodi verleite. Die Relevanz der fachlichen Expertise und die Rolle, die Umweltgruppen vor diesem Hintergrund zukomme, sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der Kommission mehrheitlich Personen arbeiteten, denen es an detaillierten, wissenschaftlichen Kenntnissen in einem hochtechnischen Bereich mangle. Aufgrund des hohen Arbeitsdrucks hätten sie jedoch auch nicht ausreichend Zeit, um sich das mangelnde Fachwissen anzueignen (Fairbrass, Jordan 2003, S. 109). Neben nationalen Regierungsbeamten aus Umweltministerien würden daher auch zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen informeller Prozesse konsultiert (Fairbrass, Jordan 2003, S. 110). Hartlapp et al. betonen, externe Berater, Abgeordnete nationale Sachverständige oder Expertengruppen stellten einen Informationspool für die Kommission dar. Auch nationale Exekutiven informierten die Kommission über konkrete Regulierungsbedarfe in den Mitgliedstaaten (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 92). Hartlapp et al. verweisen auf ein Fallbeispiel aus der Verbraucherpolitik, in dem einerseits „in eine Expertengruppe berufene Vertreter aller nationalen Wirtschaftsministerien der Generaldirektion einen Überblick über die Gesetzeslagen in den Mitgliedstaaten“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 92) verschafften und die Kommission sich andererseits bei der Wahl des Regulierungsansatzes an der Rechtsprechung des EuGH orientierte. So ist anzunehmen, dass auch in diesem Fall ein systemisch bedingter Informationsmangel die Kommissionsakteure in der frühen Phase des *agenda setting* zur Wahl informeller Kommunikations- und Austauschmodi veranlasste.

Neben der hohen regulativ-technischen Komplexität, durch die sich die Politikgestaltung im europäischen Kontext in besonderer Weise auszeichnet

und die als systemische Ursache Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlasst, wird in der Literatur auf eine weitere Form der Komplexität hingewiesen. So identifiziert Kleine „political uncertainty“ als eine zentrale Triebkraft für Informalität. Darunter versteht sie eine Situation, in der „the patterns of societal interdependence that underpin the European institutions inevitably change in ways that were not foreseen. Situations are bound to arise where following the rules, although beneficial for a country as a whole, imposes concentrated adjustment costs on a group at the domestic level. A group thus affected will then mobilize against cooperation and pressure its government to renege on its commitment“ (Kleine 2013, S. 154). Das Ausmaß an Informalität variere in Abhängigkeit davon, wie hoch die politische Unsicherheit in einem bestimmten Politikfeld sei. In Politikbereichen mit geringer politischer Unsicherheit, wie beispielsweise der Gemeinsamen Agrarpolitik, sei Informalität deutlich weniger wahrnehmbar (Kleine 2013, S. 57-58, 156).

Schließlich verweist die Literatur auch auf die herausgehobene Bedeutung des Konfliktmanagements im europäischen Kontext. Internationale Organisationen und Verwaltungen wie die EU sähen sich in noch größerem Maße als nationale Administrativen mit Managementproblemen konfrontiert. Insbesondere seit der 2004 vollzogenen EU-Erweiterung sei die EU durch eine Vielzahl an mitgliedstaatlichen Interessen geprägt. Diese Heterogenität führe in Verbindung mit den konsensualen Entscheidungsmechanismen, die ein zentrales Element der europäischen Rechtsetzung darstellten, immer wieder zu EU-internen Konflikten oder Patt-Situationen, welche insbesondere innerhalb intergouvernementaler Organe wie dem Europäischen Rat oder dem Ministerrat virulent werden könnten. Daneben können auch zwischen den verschiedenen EU-Organen Konflikte entstehen, die die Politikgestaltung, namentlich den Gesetzgebungsprozess, verkomplizieren. Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, dass Akteure nicht zuletzt aus Gründen der Konfliktprävention oder des Konfliktmanagements und damit zum Erhalt der politisch-administrativen Handlungsfähigkeit des Systems auch auf informelle Konsultationen und Absprachen zurückgreifen (Bohne 2018, S. 298). Kleine verweist auf die besondere Relevanz von Informalität bei Interessensdivergenzen, die zwischen der supranationalen und der intergouvernementalen Ebene bestehen: „emergence and use of these [informal] practices is most often accompanied by conflicts between supranational actors, on one side, and the member states, on the other side, rather than among the member states themselves“ (Kleine 2013, S. 156).

(2) Integrationsziele

Neben der Lösung von Managementproblemen ist als weiteres Zwischenziel die Integration in sachlicher und personeller Hinsicht hervorzuheben (Pannes 2015, S. 198–199; Schwarzmeier 2001b, S. 54–55). Formelle Gremien zeichnen sich meist durch streng getaktete Diskussionen aus, in deren Verlauf jeder Person auf der Rednerliste exakt ein Beitrag zukommt, sodass ein Eingehen auf andere Positionen nur bedingt möglich erscheint. Auch neue Denkanstöße oder kreative Ideen sind in einem solchen hierarchisch-bürokratischen Kontext nicht oder nur schwer zu gewinnen, sodass bei den beteiligten Akteuren ein verstärktes Bedürfnis nach einem anderen Kommunikations- und Abstimmungsrahmen entstehen kann. Vor diesem Hintergrund scheint es denkbar, dass Akteure mit dem Ziel, einen möglichst offenen Raum zur ungezwungenen Sammlung, Diskussion und Abwägung von Alternativvorschlägen zu schaffen (Pannes 2015, S. 273), informelle Kommunikationsformate initiieren. Während eines nicht durch formelle Zwänge geprägten Austauschs kann jedenfalls potenziell ein Mehr an Informationen generiert werden, sodass in der Folge mehr relevante Aspekte und Argumente in die Entscheidungsfindung integriert werden können. Ziel der Akteure kann es dabei sein, einen inhaltlich besseren, umfassenderen Vorschlag zu erarbeiten, der in der Folge überdies mehrheitsfähiger ist.

Diese Zielsetzung der Integration in sachlicher Hinsicht steht in engem Zusammenhang mit einer – meist parallel vollzogenen – Integration in personeller Hinsicht. Ist im Rahmen formeller Strukturen und Verfahren eine Beteiligung von inhaltlich Betroffenen oder von als im jeweiligen Bereich als Experten geltenden Akteuren nicht vorgesehen, so verspricht die Initiierung informeller Arenen die Inklusion eben jener Akteure. In informellen Gremien können damit Personen eine Stimme erhalten oder zu Wort kommen, für die nach formellem Verfahren keine Artikulationsmöglichkeit bestünde. Obgleich in rechtsstaatlichen Demokratien ein Entwurf für einen Rechtssetzungsakt einen formalrechtlich vorgeschriebenen Prozess durchlaufen muss, so ermöglicht auch eine Beteiligung im Vorfeld bzw. bei der Formulierung eines Entwurfs eine potenzielle Einflussnahme und kann als Integration in personeller Hinsicht verstanden werden.

Die Zielsetzung der Integration in personeller und sachlicher Hinsicht weist eine gedankliche Nähe zur Argumentation des Governance-Ansatzes auf, der davon ausgeht, dass insbesondere in der EU die politische Entscheidungsfindung nicht rein hierarchisch strukturiert ist, sondern dass viele – auch nicht-staatliche Akteure – in den politischen Prozess einbe-

zogen werden (Börzel, Heard-Lauréote 2009, S.138; Peters 2006, S.31). Auch mit Blick auf die Zielsetzung der Integration betont die Literatur, dass Informalität als Reaktion auf einen Mangel an institutionalisierten partizipativen Arenen und Verfahren in der EU gedeutet werden könne (Rinhard 2003, S.148). Für die Kommission sei es besonders relevant, Interessen aus verschiedenen Mitgliedstaaten einzubeziehen, wofür jedoch nicht ausreichend formelle Verfahren zur Verfügung stünden. So kommt Rinhard im Rahmen seiner Fallstudie zur Rolle von *policy networks* im Bereich der Umweltpolitik zu dem Ergebnis:

„For each network, different and competing Commission services served as catalysts for the drawing together of like-minded interests. Owing to few structured channels of policy participation and interest reconciliation among diverse viewpoints in the Commission, informal governance modes became necessary options in the bureaucratic struggles that ensued“ (Rinhard 2003, S.147).

Auch Kleine verweist darauf, dass Akteure auf informelle Mechanismen zurückgreifen, weil diese eine größere Flexibilität offerieren und es ihnen erlauben, auf verschiedene, spezifische mitgliedstaatliche Interessen Rücksicht zu nehmen: „member states adopt practices that allow them to flexibly gain collective control of the agenda, accommodate governments facing excessive political pressure at home, and control the implementation of legal acts“ (Kleine 2013, S.156). Das mitgliedstaatliche Streben nach informeller Flexibilität erachtet sie vor diesem Hintergrund als zentralen Faktor mit Blick auf die Entstehung von Informalität.

(3) Exklusivsziele

Schließlich können Akteure bei der Wahl informeller Handlungsmodi jedenfalls potenziell auch Exklusivsziele und -strategien verfolgen (Pannes 2015, S. 419, 471). Dabei kann ein inhaltlich-sachliches Element im Vordergrund stehen. Wissen Akteure beispielsweise, dass andere, im formellen Rahmen Beteiligte für sie selbst unvorteilhafte Meinungen und Positionen vertreten werden, so können sie ein Interesse daran haben, dass diese Argumente erst möglichst spät im formellen Verfahren – wenn eine Änderung der getroffenen Entscheidungen bereits unwahrscheinlich ist – zur Sprache gebracht werden, damit sie die maßgebliche Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Thema nicht beeinflussen. Daneben kann der Schwerpunkt der Zielsetzung auch auf dem personellen Element liegen. So können beispiels-

weise die Blockade politischer Entscheidungen durch bestimmte Personen oder der Widerstand besonders starker institutioneller Akteure das Motiv hervorrufen, eben jene, im formellen Rahmen beteiligten Akteure bei informellen Vorabsprachen bewusst auszuschließen (Grunden 2011b, S. 159), um vorab Mehrheiten gegen diese Akteure zu organisieren und so die eigenen Vorstellungen besser durchzusetzen. Wird im Vorfeld des formellen Prozesses bereits ein unter den anderen Akteuren mehrheitsfähiger Vorschlag erarbeitet, der insofern der Zustimmung des blockierenden Akteurs nicht mehr bedarf, so ist davon auszugehen, dass dem exkludierten Akteur im formellen Rahmen keine Einflussmöglichkeiten mehr bleiben. Grunden erläutert mit Blick auf das bundesrepublikanische System, dass die Frage, welche Akteure im Rahmen informeller Vorabsprachen exkludiert würden, von den „erwarteten Interaktionsorientierungen und den vermuteten Interessen“ abhängt. Würde ein Entscheidungsfindungsprozess aus dem parlamentarischen Rahmen in ein „rein parteipolitisches Verhandlungsarrangement“ (Grunden 2011b, S. 159; vgl. auch Manow 1996) verlegt, so könnte dies die Durchsetzung bestimmter Interessen fördern und den Einfluss anderer mindern. Das Ziel der Exklusion muss sich dabei nicht zwangsläufig auf institutionelle Akteure oder Funktionsträger richten; ein Ausschluss kann beispielsweise auch mit Blick auf die internationale politische Bühne – insbesondere ausländische Regierungen – oder die Öffentlichkeit erstrebt werden, wenn bestimmte Vorhaben gesellschaftlich als besonders unerwünscht gelten. So halten Helmke und Levitsky fest: „Because they [informal institutions] are relatively inconspicuous, informal institutions allow actors to pursue activities – ranging from the unpopular to the illegal – that are unlikely to stand the test of public scrutiny“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 96).

cc) Endziele

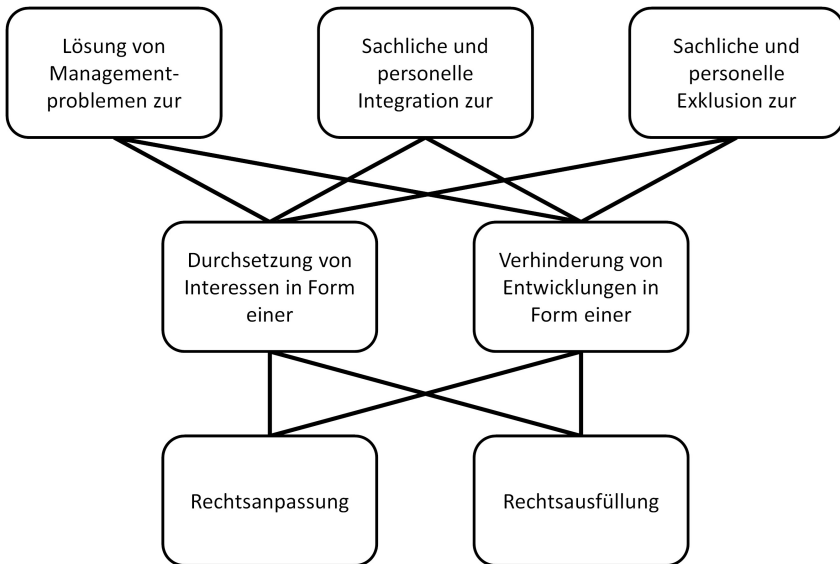
Schließlich kann auch danach differenziert werden, wie sich die Interessen, die mittels Informalität im Verlauf der Politikgestaltung umgesetzt werden sollen, zum Formalrecht verhalten. Dabei geht es um die Frage, worauf die Durchsetzung oder die Verhinderung von Vorhaben im Endeffekt jeweils gerichtet sind. Die Forschungsliteratur verweist dabei auf zwei grundsätzliche Zielsetzungen, die an die in Kapitel I.3.b) beschriebenen substitutiven und komplementären Formen der Informalität erinnern.

Zum einen können Situationen entstehen, in denen vom Formalrecht nicht vorgesehene Umweltanforderungen und Probleme auftreten und das Formalrecht eine schnelle und unkomplizierte Anpassung an die jeweiligen neuen Verhältnisse unmöglich erscheinen lässt. In derartigen Fällen können sowohl das Ziel der Durchsetzung von Vorhaben als auch das der Verhinderung unerwünschter Entwicklungen auf eine Änderung bzw. eine „Anpassung“ (Morlok 2003, S. 46) des Formalrechts an eben jene, vom Formalrecht nicht vorgesehenen Umweltanforderungen abzielen.⁹⁶

Zum anderen können die systemischen Bedingungen dadurch geprägt sein, dass formelle Regeln die Besonderheiten unterschiedlicher Anwendungsfelder vernachlässigen. In einigen Bereichen zeichnet sich beispielsweise das deutsche Formalrecht durch eine relative Informationsarmut hinsichtlich üblicher Anwendungssituationen aus (Morlok 2003, S. 49). Dies zeigt sich insbesondere in Fällen, in denen zwei institutionelle Akteure, um effizient zu handeln, aufeinander angewiesen sind, obgleich ihr Zusammenwirken formell nur ungenügend bestimmt ist, so beispielsweise die Zusammenarbeit von Regierungs- und Parlamentsfraktion oder die Bund-Länder-Kooperation. Bei der Initiierung informeller Handlungsmodi sind Akteure insofern auf eine Ausfüllung des Formalrechts durch die Entwicklung von informellen „Regeln zur spezifischen Feinanpassung“ bedacht, die als „Anwendungshilfen für die formalen Regeln“ (Morlok 2003, S. 49) fungieren.

96 Morlok (2003) verwendet den Begriff der „Anpassung“ dabei anders, als er in Kapitel C.I.3.b) verstanden wurde, da er davon ausgeht, dass Informalität initiiierende Akteure grundsätzlich das Ziel des Gesetzgebers verfolgen.

Abbildung 6: Systematische Darstellung der Zwischen- und Endziele von Informalität



(Quelle: eigene Darstellung)

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Mit dem Einsatz von Informalität kann das übergeordnete Ziel einer Durchsetzung von Interessen oder einer Verhinderung bestimmter Entwicklungen verfolgt werden. Da davon ausgegangen wird, dass Informalität besonders in frühen Phasen politischer Prozesse von hoher Relevanz ist (vgl. H1), in denen es darum geht, Ideen in den politischen Prozess einzuspielen und weiterzuentwickeln, wird folgende Hypothese aufgestellt:

H5: Informalität wird eher mit dem Ziel der proaktiven Durchsetzung von Interessen und zur Gestaltung als in reaktiver Weise mit dem Ziel der Verhinderung unerwünschter Entwicklungen eingesetzt.

Die Forschungsliteratur deutet außerdem darauf hin, dass die insbesondere in Kapitel B beschriebenen systemischen Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems die Zwischenziele der Akteure prägen, aufgrund derer sie auf informelle Verhandlungsmodi zurückgreifen.

So kann auf der Grundlage empirischer Untersuchungen in Einzelbereichen – beispielsweise zu *early agreements* und Trilogverhandlungen – (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013) argumentiert werden, dass die Lösung von Managementproblemen im europäischen Kontext grundsätzlich eine besonders große Bedeutung einnimmt. Gewinnen Akteure zumindest unterbewusst den Eindruck, dass man sich im Rahmen der offiziellen Sitzungen – beispielsweise aufgrund der formell vorgeschriebenen konsensualen Entscheidungsregeln im Rat – nicht auf eine gemeinsame Lösung zu bestimmten Fragen einigen kann, so werden sie geneigter sein, untereinander informelle Vorabsprachen durchzuführen oder abseits der offiziellen Sitzungen gemeinsame Strategien zu entwickeln. Vermeintlich gegen die immer gleichen Widerstände anzukämpfen, vermag einen Zustand der Frustration oder schlicht ein Gefühl des sich auf der Stelle Bewegens hervorzurufen, aus dem mögliche Auswege gesucht werden. Die Trägheit der formellen Institutionen in Verbindung mit dem ständigen Wandel, dem diese unterworfen sind (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 5) kann insofern als systemische Ursache von Informalität verstanden werden. Sie kann Informalität bzw. den Rückgriff der Akteure auf informelle Mechanismen begünstigen, indem sie deren Streben zur Transaktionskostensenkung steigert. Informalität in der EU entstehe – so wird in der Literatur argumentiert – unter anderem als Reaktion auf einen Mangel an effizienten institutionalisierten Arenen und Verfahren.

Daneben spricht das permanente Spannungsverhältnis zwischen supranationaler und intergouvernementaler Ebene, in dem sich Akteure im europäischen Kontext aufgrund des regulatorischen Dilemmas bewegen, dafür, dass sich die Kompromissfindung besonders schwer und aufwendig gestaltet. Verhandlungen auf europäischer Ebene unterliegen „dem ständigen Bestreben der politischen Akteure, ihre Handlungskompetenzen auszudehnen und zu begrenzen“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 12) und sind insofern durch fortwährende Aushandlungsprozesse geprägt, wodurch zumindest potenziell ein Bedürfnis der Akteure nach einem informellen Raum des Konfliktmanagements hervorgerufen werden dürfte. Auch die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Akteure, die aufgrund unterschiedlich gelagerter Interessenskonstellationen zu Pattsituationen führen kann, erhöht das Bedürfnis nach Formen des Konfliktmanagements im informellen Rahmen: „This deadlock situation may then be overcome by [...] the formation of new informal soft rules, strategies or informal institutions and networks, or more indirectly by concealing delicate issues in secluded circles, and by fitting issues into a new policy context where the chances of being

accepted are greater“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 12–13; vgl. auch Héritier 2001, S. 63–68).

Darüber hinaus gestalten sich die strukturellen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der Akteure besonders komplex, was ein Streben nach einer Reduktion dieser Komplexität begünstigen dürfte. Van Tatenhove et al. argumentieren vor diesem Hintergrund, Informalität sei „the glue that holds the cumbersome and contradictory system of EU governance together“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 5). Aus der Perspektive der Akteure gelte es, eine Vielzahl von europäischen Ausschüssen und Agenturen und insbesondere nicht nur, „formale, sondern auch informelle Beziehungen zu berücksichtigen“ (Hartlapp, Wiesner 2016b, S. 10–11; vgl. auch Lauth 2016, S. 29), sodass die durch informelle Verbindungen geschaffene Komplexität der Prozesse auch das Ziel der Initiierung weiterer informeller Mechanismen befördern kann. Daneben sprechen der regulativ-technische Charakter und die inhaltliche Komplexität der Gesetzgebungsmaterien, bei denen auf eine Vielzahl spezifischer mitgliedstaatlicher Besonderheiten geachtet werden muss, dafür, dass das Bedürfnis der Akteure nach informellen Vorabsprachen steigt: „[O]hne Antizipation nationaler und gesellschaftlicher Interessen ist funktionale Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem kaum denkbar“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 12; vgl. auch Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87–88).

Das Streben nach Komplexitäts- und Unsicherheitsreduktion und damit verbunden nach zusätzlichen Informationen kann dabei nicht zuletzt auch Ausdruck dessen sein, dass die Akteure versuchen, ein System der *checks and balances* zu erhalten. So verweist die Literatur darauf, dass im Hinblick auf die praktische Ausgestaltung der Gewaltenteilung auch informelle Praktiken eine entscheidende Rolle spielen. Mit Blick auf das multiple Kontrollgeflecht, in dem Adressanten und Akteure der politischen Kontrolle oftmals nicht klar zu trennen sind (Lauth 2016, S. 29), und auf formelle Kompetenz  berlappungen erscheint es zumindest denkbar, dass in der Praxis versucht wird, mangelnde Kontrollmöglichkeiten über informelle Mechanismen auszugleichen.

Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung der Ressourcenschonung, des Konfliktmanagements und der Komplexitätsreduktion im europäischen Mehrebenensystem wird angenommen:

H6: Das Streben der Akteure nach Arbeitserleichterung (z.B. durch Effizienzsteigerung oder Senkung von Transaktionskosten) in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem trägt entscheidend und

relativ gesehen stärker als andere Ziele zur Entstehung von Informalität bei.

Geht man davon aus, dass die Akteure bei der Wahl eines bestimmten informellen Interaktionsmodus strategische Überlegungen verfolgen, so liegt es nahe, dass hierbei auch eine Verbindung zur jeweiligen Motivlage besteht. Insofern wird außerdem folgende Hypothese aufgestellt:

H7: Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Motivlage und dem jeweils von den Akteuren gewählten Interaktionsmodus.

2. Begünstigende Rahmenbedingungen

Neben den im vorangegangenen Kapitel bereits beschriebenen systemischen Rahmenbedingungen wird in der Forschungsliteratur auf eine Reihe von Faktoren verwiesen, die die Entstehung von Informalität begünstigen oder befördern, ohne dass sie unmittelbar eine Zielsetzung bei den involvierten Akteuren hervorrufen.

a) Forschungsstand

Dabei wird sowohl auf systemische Bedingungen verwiesen, die tendenziell die Akteursdimension betreffen (Pannes 2011, S. 45), als auch auf Aspekte, die dem jeweiligen Handlungskontext zuzuordnen sind, in dem die Akteure interagieren (Mayntz, Scharpf 1995, S. 43; Pannes 2011, S. 46).

In Bezug auf die Akteursdimension wird argumentiert, dass die Erfahrung, die die beteiligten Akteure bereits mit informellen Verhandlungsmodi sammeln konnten, von entscheidender Bedeutung ist. Wer sich im informellen Rahmen wohlfühlt, weil er derartige Treffen oder Gespräche schon häufig erlebt hat und weiß, wie es sich in solchen Situationen in geschickter Weise zu verhalten gilt, wird – ohne dies vorher ausführlich und bewusst zu reflektieren – tendenziell eher zur Option des Informellen greifen, sofern sie sich ihm bietet. Für wen Derartiges hingegen völliges Neuland darstellt und wer sich auf informellem Parkett unsicher bewegt, weil er bisher gar nicht oder kaum mit ähnlichen Situationen konfrontiert war, wird eher den formellen Weg wählen, der ein höheres Maß an Struktur und Sicherheit zu versprechen scheint. Empirisch zeigen Reh et al. in Bezug auf informelle Trilogverhandlungen, dass „the longer [early agreements] have been used, the more informal decision making becomes the appropriate choice“ (Reh,

Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136). Die Autoren ziehen aus diesem Ergebnis die Schlussfolgerung, dass dem soziologischen Neoinstitutionalismus folgend von einer Sozialisierung in bestimmten informellen Kooperationsformen ausgegangen werden kann. In der Tat steht die Annahme, dass die individuelle Erfahrung der Akteure eine Auswirkung auf das Ausmaß an Informalität hat, in engem Zusammenhang mit der Perspektive des Neoinstitutionalismus, der die Ursache informellen Handelns im politischen Raum zumindest teilweise in kulturbedingten Institutionen (North 1990, S. 37; vgl. auch Schuppert 2011, S. 109) begründet sieht. Verschiedentlich wird einer solchen Perspektive folgend argumentiert, dass gemeinsame Traditionen und Gewohnheiten, Werte und Überzeugungen das Handeln der involvierten Akteure in hohem Maße prägen (Fisch 2008, S. 23; vgl. auch Anechiarico 1998, S. 17; Meidinger 1987, S. 359) – und damit auch die Frage, inwieweit sie auf informelle Modi zurückgreifen. „Informale Staatlichkeit“ bzw. Informalität als solche werden vor diesem Hintergrund als ein „kulturabhängiges Phänomen“ betrachtet (Bohne 2018, S. 300).

Daneben wird in der Literatur davon ausgegangen, dass die Kooperationsbereitschaft der Akteure eine entscheidende Rolle spielt. Sind kooperative Interaktionsorientierungen bei den Akteuren bzw. in den jeweiligen Gruppen und Netzwerken verhältnismäßig ausgeprägt, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Informalität; umgekehrt verringert sie sich bei niedriger Kooperationsbereitschaft der Akteure. Es gilt: „Je schwieriger die Vertrauensbildung, etwa aufgrund von Konkurrenzsituationen, desto unwahrscheinlicher wird die Etablierung informeller Strukturen und Prozesse“ (Pannes 2011, S. 46).

Weiterhin wird die Frage diskutiert, ob die Größe eines Mitgliedstaates im Sinne der Anzahl an EU-Beamten bzw. Kollegen, mit denen eine informelle Arena gegründet werden kann, einen Einfluss auf die Entstehung von Informalität im europäischen Kontext hat. So halten Reh et al. fest: „Evidence also points to the relevance of political and national proximity of key negotiators and to a strong ‘committee effect‘“ (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136). Suvarierol, die den Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf das Networking-Verhalten von Kommissionsbeamten untersucht, kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass die nationale Identität kein entscheidender Faktor für die Entwicklung aufgaben- und funktionsbezogener informeller Netzwerke sei (Suvarierol 2008, S. 701). Pannes argumentiert, ohne empirischen Beleg, dass die „Wahrscheinlichkeit der Etablierung informeller Strukturen und Prozesse“ sich „mit der Einbindung von Akteuren aus unterschiedlichen Kontexten [erhöhe], bei denen Informalität eine

Brückenfunktion einnimmt“ (Pannes 2011, 46–47). Sie geht folglich davon aus, dass Informalität umso eher entsteht, umso mehr Beteiligte beispielsweise aus unterschiedlichen Parteien, Institutionen, Ebenen oder Staaten in einem bestimmten Kontext aufeinandertreffen.

Mit Blick auf den Handlungskontext, in dem die Akteure interagieren, werden in der Literatur sowohl eher situationsspezifische Einflüsse diskutiert als auch Aspekte, die durch die Formalstruktur vorgegeben sind.

So wird diskutiert, inwieweit eine große Öffentlichkeitsdistanz in einem Politikbereich oder in Bezug auf ein politisches Thema die Wahrscheinlichkeit für die Entwicklung informeller Strukturen und Prozesse erhöht, weil es für Akteure einfacher ist, Diskussionen unbemerkt in informelle Foren zu verlegen. Diesbezüglich konnten Reh et al. jedoch empirisch keinen Zusammenhang zwischen der Entscheidung für die Wahl informeller Handlungsmodi und der öffentlichen Bedeutung des Themas nachweisen: „as even salient and redistributive acts are regularly passed as EAs, an explanation based on the absence of public interest and political opposition carries little weight“ (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136).

Weiterhin verweist die Literatur darauf, dass ein hohes Risiko, einmal getroffene politische Entscheidungen im Anschluss an den formellen Beschluss wieder zurücknehmen zu müssen, weil sie nicht von allen Beteiligten unterstützt werden oder nicht durchsetzbar sind, die Entstehung von Informalität befördere. Die mit einer solchen politischen „Umkehr“ verbundenen zu erwartenden materiellen und politischen Kosten führten dazu, dass Akteure unbewusst geneigter seien, informelle Wege der Vorabstimmung und Entscheidungsfindung zu wählen (Morlok 2008, S. 271). Pierson betont diesbezüglich außerdem, dass die Kosten für die Neuausrichtung oder Umkehrung der Politik auf europäischer Ebene höher seien (Pierson 1996, S. 144–145).

Darüber hinaus wird diskutiert, ob der Grad der Ausdifferenziertheit des formalrechtlichen Systems einen Einfluss auf die Entstehung von Informalität hat. Einerseits kann argumentiert werden: Je weniger ausdifferenziert das Regelsystem, desto eher treten Regelungslücken auf, die durch informelles Handeln geschlossen werden können. So betonen beispielsweise van Tatenhove et al., die teilweise unklaren institutionellen Rahmenbedingungen und die Absenz von Kontrollmechanismen der EU „leave room, and may even demand, flexible and informal day-to-day politics in order to keep the system running“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 12; vgl. auch Kassim, Menon 2003, S. 127). Pannes geht jedoch von einem anderen Effekt aus: Sie betont, je stärker ausdifferenziert das Regelsystem sei, des-

to eher würden „Anreize für informelles Handeln [gesetzt], um größere Handlungsspielräume durch größere Flexibilität zu erschließen“ (Pannes 2011, S. 46).

Schließlich wird die Frage diskutiert, inwieweit die Entstehung von Informalität durch die einer spezifischen Situation innewohnende Unvorhersehbarkeit oder Neuartigkeit begünstigt wird. So argumentiert Pannes, je mehr Innovationspotenzial einer Situation innewohne, je mehr sie also „von den eingeübten Routinen der formalen (oder formalisierten) Strukturen“ (Pannes 2015, S. 210) abweiche, desto größer sei das Gewicht, das Informalität beikomme und – so lässt sich folgern – desto wahrscheinlicher sei auch deren Entstehung bzw. in desto stärkerem Ausmaß werde sie vermutlich auftreten. Lässt sich eine Situation nicht mit bisher aufgetretenen vergleichen und erfordert spontanes oder gar sofortiges Handeln, so sind Akteure weniger geneigt, sich bei der Suche nach Lösungen an den ohnehin nicht adäquat auf die Situation passenden formellen Strukturen zu orientieren. Eine Fallstudie zur Krisenreaktion der EU in der Coronapandemie zeigte auf der Grundlage einiger Interviews ebenfalls: „The trend towards informality in the EU seems to be amplified by the crisis“ (Schomaker, Hack, Mandry 2021b, S. 1294).

b) Reflexion und Weiterentwicklung

Die Entstehung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem wird durch bestimmte Rahmenbedingungen begünstigt, die sowohl die Akteursdimension als auch den Handlungskontext der Akteure betreffen können. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Initiierung informeller Handlungsmodi aus der Perspektive der Akteure erleichtert oder erschwert wird bzw. dass die Wahl informeller Mechanismen attraktiver bzw. weniger attraktiv wirkt. Dabei können diese Faktoren unterschiedlich stark wirken (Pannes 2015, S. 208).

In Bezug auf einzelne Faktoren sind dabei aus einer theoretischen Perspektive auch andere Wirkzusammenhänge denkbar, als bisher in der Literatur untersucht wurden. So könnte beispielsweise argumentiert werden, dass die Anzahl der Vertreter aus dem eigenen Mitgliedstaat im Kontext der EU mit Blick auf die Entstehung von Informalität nicht von zentraler Relevanz sein kann, da eine einzelne Nation in einem späteren Verfahren keine Mehrheit erzeugen kann und die Zusammenarbeit mit anderen Nationen – auch und insbesondere im informellen Rahmen – zwangsläufig erforderlich

ist. Grundsätzlich wäre es vielmehr denkbar, dass die gegenseitige Bekanntschaft der Akteure, die auch über nationale Grenzen hinweg vorhanden sein kann, im europäischen Kontext einen nicht zu unterschätzenden Faktor darstellt: Sind einem Akteur andere Beteiligte gut bekannt, hat er bereits mit ihnen zusammengearbeitet oder kennt er diese möglicherweise sogar persönlich, so ist seine unbewusste Hemmschwelle, Themen auf dem kurzen Dienstweg anzusprechen oder im Vorfeld schon einmal abzuklären, deutlich geringer als in solchen Fällen, in denen er andere Akteure im Voraus nicht einschätzen kann.

Entgegen der These, dass die Wahrscheinlichkeit der Etablierung informeller Strukturen und Prozesse sich mit der Einbindung von Akteuren aus unterschiedlichen Kontexten erhöht, könnte außerdem angeführt werden, dass die enorme Anzahl an unterschiedlichen und zu beteiligenden Akteuren im Kontext der EU auch zu einer mangelnden Funktionsfähigkeit informeller Arenen führen könnte, sodass die Initiierung informeller Handlungsmodi aus der Akteursperspektive vor dem Hintergrund von Erfahrungswerten möglicherweise weniger attraktiv erscheint.

Darüber hinaus könnte angenommen werden, dass ein geringes öffentliches Interesse die Wahl informeller Mechanismen nicht befördert, weil sich aus Akteursperspektive nicht das Bewusstsein einer Erforderlichkeit einstellt, auch wenn die Initiierung grundsätzlich einfacher wäre als bei einem in der Öffentlichkeit prominent diskutierten Thema. Hingegen könnte in umgekehrter Weise argumentiert werden: Je mehr ein Thema in der Öffentlichkeit steht, desto größer könnte das Bedürfnis der Akteure sein, aus der Öffentlichkeit zu flüchten.

Verschiedentlich wird in der Literatur auf die Besonderheiten der EU und die spezifischen Rahmenbedingungen hingewiesen, mit denen Akteure im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Systemen konfrontiert sind. Mit Blick auf das Ausmaß, in dem einzelne Aspekte die Entstehung von Informalität begünstigen, lässt sich vor diesem Hintergrund durchaus ein Unterschied zur nationalen Ebene vermuten. Es wird daher angenommen:

H8: Die Entstehung von Informalität wird durch begünstigende Rahmenbedingungen befördert, die sich im europäischen Kontext teilweise anders darstellen als auf mitgliedstaatlicher Ebene.

3. Auswirkungen von Informalität

Zwar können aus den bei den Akteuren vorherrschenden Initiierungszielen und den begünstigenden Rahmenbedingungen Rückschlüsse auf die Entstehungsprinzipien von Informalität gezogen werden, doch lässt sich auf dieser Grundlage noch nicht das Fortbestehen von Informalität erklären. Die tatsächlichen Auswirkungen des Phänomens müssen nicht zwangsläufig mit den bei der Initiierung angestrebten Zielsetzungen korrespondieren: „Although informal institutions may ultimately take on functions that are perceived as efficient or beneficial, these functions often have little to do with their origins“ (Helmke, Levitsky 2012, S. 95): Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich im Rahmen einer Analyse der Funktionslogiken des Phänomens neben den Entstehungsmustern auch der Frage zu widmen, zu welchen intendierten und nicht intendierten Auswirkungen Informalität in der politischen Praxis führen kann. Dabei werden in der folgenden Darstellung jene Auswirkungen als intendiert verstanden, die eine Erfüllung der in der Literatur diskutierten Zielsetzungen der Akteure darstellen. Auswirkungen, die hingegen tendenziell langfristig und systemisch orientiert sind und in der Literatur überdies bisweilen als Nebeneffekte von Informalität diskutiert werden, werden unter die nicht intendierten Auswirkungen von Informalität gefasst.⁹⁷

Darüber hinaus wird im Folgenden an verschiedenen Stellen auf eine weitere in der Literatur gebräuchliche Unterscheidung Bezug genommen – nämlich die von der Intention der Akteure zunächst unabhängige Einteilung anhand der Frage, ob die Auswirkungen von Informalität „im Sinne der Formalstruktur funktional sind und damit die formal institutionalisierten Ziele unterstützen“ (Pannes 2011, S. 61) oder nicht, d.h. ob es sich um systemisch funktionale oder dysfunktionale Auswirkungen handelt. Systemisch funktionale Auswirkungen müssen dabei nicht zwangsläufig auch

97 Diese Einteilung verfolgt das Ziel einer möglichst nachvollziehbaren Darstellung der Auswirkungen des Phänomens und erhebt keinen Anspruch auf universelle Gültigkeit. So ist es potenziell auch vorstellbar, dass ein Akteur das langfristige Ziel der systemischen Destabilisierung und der Abschaffung rechtsstaatlicher Mechanismen verfolgt und beispielsweise Entparlamentarisierungstendenzen oder Transparenzverluste vor diesem Hintergrund bewusst anstrebt bzw. intendiert.

aus der Perspektive des individuell handelnden Akteurs oder für dessen Organisation funktional sein.⁹⁸

a) Intendierte Auswirkungen

aa) Forschungsstand

Die Literatur diskutiert den Beitrag von Informalität zur Erfüllung der beschriebenen Zwischen- wie Endziele wie folgt.

(1) Beitrag zur Lösung von Managementproblemen

So wird darauf verwiesen, dass Informalität einen Beitrag zur Lösung von Managementproblemen leisten kann, indem sie die Effizienz des administrativen Ressourcenmanagements erhöht bzw. Ressourcen schont und Transaktionskosten senkt; besonders relevant scheint hierbei die Reduzierung des Zeiteinsatzes, der Arbeitskraft oder des Kommunikationsaufwands im politischen Betrieb. Oftmals ermöglicht sie ein schnelleres, „um Argumentations- und Darstellungslasten reduzierte[s] Handeln[]“ (Morlok 2003, S. 48–49). Als Grund für die höhere Effizienz informeller Handlungsmodi wird in der Literatur insbesondere die Tatsache hervorgehoben, „daß im Unterschied zu formell institutionalisierten Gremien Zuständigkeitsregelungen fehlen, sodaß sich informelle Entscheidungszentren von politisch zweitrangigen Fragen fernhalten und sich voll auf relevante Probleme konzentrieren können“ (Rudzio 2005, S. 100). Darüber hinaus führe die geringere Anzahl der beteiligten Akteure und der damit notwendigen Interaktionen zu einem reduzierten Zeitaufwand (Schwarzmeier 2001b, S. 54), sodass in der Folge Absprachen schneller getroffen und die darauffolgenden Beschlüsse schneller gefasst werden könnten.

Zudem kann Informalität den inhaltlich-sachlichen Informationsstand anheben und Unsicherheiten zwischen Akteuren reduzieren, sei es im Hinblick auf soziale zwischenmenschliche Belange oder auf Präferenzen und Strategien anderer Beteiligter. In der Literatur wird als zentrale Funktion informeller Mechanismen daher die Unsicherheitsabsorption betont; Infor-

98 So grenzt beispielsweise Pannes eine funktionale Kategorie ab, die sich „auf den potentiellen Beitrag von Informalität für die Zielverwirklichung rational handelnder Akteure“ (Pannes 2011, S. 61) bezieht.

malität mildere „die Last der Ungewissheit“ (Morlok 2003, S. 49), indem sie Orientierung ermögliche und damit die Grundlage für rationales Handeln in offenen Situationen schaffe. Dabei werden Unsicherheiten häufig nicht vollständig beseitigt, sondern z.B. durch die Herstellung von konsensorientierten Einstellungen sozial absorbiert (Morlok 2003, S. 49). Durch die Schaffung von gegenseitigem Vertrauen, „[d]urch das Abtasten der Position des Gegenübers und durch das ‚Vermessen‘ von dessen Toleranzgrenzen werden Unsicherheiten der Entscheidungsfindung verkleinert“ (Schwarzmeier 2001b, S. 54).

Weiterhin kann Informalität zur Lösung von Meinungsverschiedenheiten und Interessenkonflikten beitragen. Dazu zählt erstens die Funktion der sogenannten Konfliktprävention; eingesetzt als Vorkehrmaßnahme kann Informalität dazu führen, dass inter- und intraorganisationale Konflikte erst gar nicht zum Ausbruch kommen (Schwarzmeier 2001b, S. 53–54), weil in einer vertrauten Atmosphäre ein höheres Verständnis für die Position des Gegenübers erreicht und mögliche Lösungsoptionen frei erörtert werden können. Im Falle sich anbahnender oder bereits virulenter dilemmatischer Konflikte kann Informalität zweitens dem Konfliktmanagement dienen, indem sie einen geschützten Raum eröffnet und den Handlungsspielraum der beteiligten Akteure abseits formeller Verfahren erweitert. Positionen und Widersprüche können frei geäußert werden, weil innerhalb eines geschlossenen informellen Kreises „Verlierer“ oder Anhänger einer Mindermeinung weniger als solche diskreditiert werden als in formellen Gremien und weil innerhalb eines Gremiums, das nach außen keine Rechenschaft ablegen muss, gegensätzliche Ansichten eher toleriert werden können. Durch einen Abbau der Hierarchiefixierung kann Informalität die Kompromissfindung erleichtern, was insbesondere im Rahmen von Rollenkonflikten, Führungsproblemen und Deadlock-Situationen relevant wird. Im Hinblick auf die Konfliktprävention und das Konfliktmanagement leistet Informalität insofern einen „systemfunktionalen Beitrag zur Realisierung der Organisationsziele durch die Entlastung der formalen Handlungsebene“ (Schwarzmeier 2001b, S. 53). In Bezug auf das Konfliktmanagement wird in der Literatur argumentiert, dass die Erfolgsaussichten umso größer seien, je früher die informelle Ebene aktiviert würde. Läge bereits eine Krisensituation vor, verringerten sich die „Heilungschancen“ (Schwarzmeier 2001b, S. 55) informeller Handlungsmodi.

Als empirisches Beispiel für die unsicherheitsabsorbierende Funktion des Phänomens im bundesrepublikanischen System wird insbesondere auf die Reduzierung parteipolitischer Konflikte verwiesen (Morlok 2013, S. 49).

Das Leistungspotenzial von Informalität im Bereich des Konfliktmanagements wird unter anderem im Hinblick auf die in der Vollzugsverwaltung verbreitete Praxis von Verhandlungen mit Normadressaten hervorgehoben, auf die vielmals an Stelle der prinzipiell ebenfalls zur Verfügung stehenden sanktionsbewährten hoheitlichen Anordnungen zurückgegriffen wird. Die Funktion und damit auch der Zweck des Konfliktmanagements im Rahmen einer Verhandlungslösung liege dabei „in der Erhöhung der Folgebereitschaft bzw. Kooperationsbereitschaft der Adressaten, was auch einen höheren Grad an Zielerreichung bewirken kann (Mayntz 1998, S. 58)“, erläutert Mayntz. Auch Schöne betont die Bedeutung von Informalität für das sogenannte „Dissensmanagement“ (Schöne 2010, S. 145), die insofern zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit eines bisweilen auch durch politischen Wettbewerb und Konkurrenzdenken geprägten Parlaments beitrage.

Mit Blick auf die europäische Ebene wird die zentrale Leistung informeller Trilogverhandlungen im Hinblick darauf hervorgehoben, dass sich der legislative *output* der EU entgegen ursprünglicher Befürchtungen nach der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens nicht reduzierte bzw. verlangsamte: „The average annual number of legislative acts adopted under codecision went up from 48 in 1999/2000 to 177 in 2008/2009, and the average duration of the procedure fell from 22 to 20.7 months from the Fifth to the Sixth European Parliament“ (Reh 2012, S. 74; vgl. auch Europäisches Parlament 2009, S. 6, 13). Die im Rahmen von Trilogot stattfindende Informalisierung des Gesetzgebungsprozesses wird vor diesem Hintergrund als „managerial response“ des Systems auf die zunehmende Komplexität verstanden. Triloge stellten eine Möglichkeit dar, die Gesetzgebung zu beschleunigen und effizienter zu gestalten (Farrell, Héritier 2003b, S. 23).

(2) Integrationsfunktion

Da Akteure in informellen Gremien, in denen es weder eine feste Geschäftsordnung noch vorgeschriebene Protokolle gibt, eher dazu neigen, ins Unreine hinein zu denken und zu sprechen (Schwarzmeier 2001b, S. 54) und insofern eine flexiblere und ungezwungenere Atmosphäre entsteht (Rudzio 2005, S. 100), kann Informalität die Hervorrufung neuer Impulse bewirken und den Akteuren alternative Handlungsoptionen eröffnen, weshalb dem Phänomen der Informalität in der Literatur auch eine sogenannte „Promotorenfunktion“ (Schwarzmeier 2001b, S. 54) zugeschrieben

wird.⁹⁹ Der flexiblere Rahmen ermöglicht den Akteuren ein situations- und gegenstandsadäquateres Denken und Handeln (Schwarzmeier 2001b, S. 54; Wewer 1991, S. 25). In der Folge kann auch der politisch-administrativen Entscheidungsfindung eine breitere Basis an Alternativen zugrunde gelegt werden. Insofern befördert Informalität die inhaltlich-sachliche Integration einer Vielzahl von Interessen in den politischen Meinungsbildungsprozess. Neben dieser Integrationsfunktion in inhaltlich-sachlicher Hinsicht ermöglichen informelle Gremien und Absprachen auch die Partizipation solcher Akteure, die auf der Grundlage ihrer formellen Rolle in der Organisationshierarchie nicht entscheidungsbefugt wären oder zumindest keinen Zugang zu formellen Abstimmungsgremien hätten. Sie bieten gleichzeitig die Möglichkeit, möglicherweise nicht oder nicht ausreichend vorhandene Anforderungen der formellen Rolle zu kompensieren: „Aus Sicht strategisch handelnder Akteure gewährleistet Informalität die notwendige Flexibilisierung, um neue Handlungsspielräume zu gewinnen“ (Pannes 2015, S. 228). Kastning argumentiert vor diesem Hintergrund: „Informelle Komponenten stellen vor allem die notwendigen Beziehungen zwischen formal getrennten und mit eigenen Durchsetzungspotenzialen versehenen Akteuren des politischen Systems her“ (Kastning 1991, S. 77).

In Bezug auf die personelle Integration im bundesrepublikanischen System betont Rudzio, ein informelles Koalitionsmanagement ermögliche die Zusammenkunft „einer Kombination von Politikern aus Regierung, Fraktionen, Parteiorganisationen, Bundesländern und eventuell Verbänden“ und damit „der tatsächlich einflussreichsten Politiker“ (Rudzio 2005, S. 100). Da sich Akteure im Rahmen informeller Sitzungen und Gremien im Gegensatz zu formell festgeschriebenen nicht an spezielle, beispielsweise die Gewaltenteilung garantierende Vorschriften halten müssen, können sich in informellem Rahmen auch Vertreter unterschiedlicher Organe absprechen. Mayntz hebt ebenfalls die mit Informalität einhergehende Flexibilität hervor und bewertet die Tatsache, dass *policy networks* einer geringen Reglementierung unterliegen, als entscheidenden Faktor für das Zustandekommen von Verhandlungslösungen und damit für eine effektive Problemlösung im bundesrepublikanischen System (Mayntz 1998, S. 61).

99 Schwarzmeier betrachtet unter dem Stichwort der Integration insbesondere die „soziale Binnenintegration der Organisationsmitglieder in die Organisation“ (Schwarzmeier 2001b, S. 54–55) und ordnet das freie Denken und Sprechen der Akteure sowie die Promotorenfunktion der Konfliktprävention und dem Konfliktmanagement zu. Im Rahmen dieser Arbeit beschreibt die Integrationsfunktion von Informalität hingegen den Einbezug von Personen und die Einspielung von Inhalten in den politischen Entscheidungsfindungsprozess.

In der europapolitischen Forschung betont unter anderem Kleine, dass erst die Synthese formeller und informeller Governance in der EU für ein hohes Maß an Integration gesorgt hätte: „This implies substantively that the European Union has been able to achieve and maintain the depth of economic integration not only because of its intrusive supranational institutions but also because informal governance allows the member states to flexibly tailor the costs of economic integration to what the domestic level is capable of bearing“ (Kleine 2013, S. 155). Die Autorin geht davon aus, dass es im Rahmen der EU lediglich durch den Einsatz von Informalität möglich ist, adäquat und flexibel auf die Interessen und Positionen unterschiedlicher Mitgliedstaaten einzugehen und diesen bei der Politikgestaltung ausreichend Raum zu geben.

(3) Exklusionsfunktion

Schließlich kann Informalität insofern zu einer Exklusion führen, als bestimmte Ansichten, Meinungen und Interessen der Öffentlichkeit oder bestimmter politischer Akteure nicht in die Entscheidungsfindung eingehen und so in der Folge ein politisches Ziel beschlossen wird, das unter Anhörung und Berücksichtigung dieser Aspekte nicht durchgesetzt hätte werden können (Morlok 2003, S. 40). Eng verknüpft mit dieser inhaltlich-sachlich orientierten Ausschlussfunktion ist diejenige in personeller Hinsicht. So können informelle Gremien auch dazu führen, dass bestimmte, formell beteiligte Akteure – beispielsweise im Rahmen von Vorabsprachen – ausgeschlossen werden, wozu wiederum die von ihnen vertretenen Ansichten oder individuelle Aspekte wie ihre unkooperative Arbeitsweise Anlass gegeben haben können. Die Beteiligung an informellen Arenen beruht nicht auf formell vorgeschriebenen, legitimierten Verfahren (Grunden 2011b, S. 159; Pannes 2015, S. 198). Wird beim Einsatz von Informalität explizit darauf abgezielt, bestimmte Akteure und die von ihnen vertretenen Ansichten auszuschließen, um beispielsweise eine Entscheidungsfindung zu ermöglichen, so erfüllt Informalität ihre Exklusionsfunktion; daneben ist es aber auch denkbar, dass Exklusionseffekte unbemerkt oder jedenfalls von allen beteiligten Akteuren unbeabsichtigt eintreten, weil unter Umständen nicht alle relevanten Akteure bekannt sind. Unabhängig von der Frage, ob ein Exklusionseffekt intendiert oder nicht intendiert war, kann er sich für den individuell handelnden Akteur sowie systemisch funktional auswirken, wenn der Akteur seine Interessen durchsetzen kann oder durch eine Beschlussfassung beispielsweise eine politische Blockade aufgelöst und Handlungsfähig-

keit hergestellt wird; Exklusionseffekte können sich für exkludierte Akteure und mit Blick auf das Gesamtsystem aber auch dysfunktional auswirken, wenn entscheidende Partizipationsmöglichkeiten verwehrt werden.

Auf Exklusionseffekte wird in der europawissenschaftlichen Literatur insbesondere mit Blick auf die Trilogie verwiesen; so halten Jensen und Martinsen fest: „The decision mode has decisive consequences for the EU institutions involved, implying that de facto decisions are being negotiated, detailed and prepared by a smaller set of key actors: the rapporteur and eventually shadow rapporteurs in the European Parliament, the Council presidency and sometimes mediated by the Commission officials“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 244). Die Verantwortung für die Verhandlungen über den Gesetzestext läge bei einer deutlich geringeren Anzahl von Akteuren. Auch Fairbrass und Jordan kommen im Rahmen ihrer Fallstudie zur europäischen Biodiversitätspolitik zu dem Ergebnis, der Einsatz informeller Governance-Mechanismen habe zu anderen politischen Ergebnissen geführt, weil sich im formellen Rahmen Oppositionsakteure möglicherweise durchgesetzt hätten (Fairbrass, Jordan 2003, S. 111). Enge informelle Beziehungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern in Kommission und Parlament und Umweltgruppen hätten sich in entscheidender Weise auf die Politikgestaltung und Rechtsetzung im Bereich der Biodiversitätspolitik ausgewirkt – teilweise entgegen den Präferenzen der Mitgliedstaaten, denen die Vorschriften zu einschneidend und fordernd gewesen seien. In der Implementierungsphase hätten Umweltverbände der Kommission überdies Informationen über Umsetzungsdefizite in den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, sodass die Kommission vor dem EuGH gegen jene Staaten klagen konnte, die die Richtlinien nicht ordnungsgemäß umgesetzt hatten (Fairbrass, Jordan 2003, S. 111):

„Crucial stages of the biodiversity policy-making process hat a rather limited range of participants. The formulation, adoption and implementation of the directives largely lay in the hands of a few elite individuals (Commission staff and MEPs) or groups of people (the environmental groups). [...] Those lacking the resources have tended to be marginalized. Others, even though they may have possessed expertise about habitats and species, also appear to have been marginalized“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 112).

(4) Funktionen in Bezug auf die Endziele

Auch in Bezug auf die von den Akteuren angestrebten Endziele können Informalität Leistungspotenziale zugeschrieben werden. So kann die Ausbildung informeller Mechanismen erstens notwendige Anpassungsvorgänge ermöglichen. Führt die Anwendung formeller Normen in der Praxis zu unvorhergesehenen oder unerwünschten Konsequenzen, so kann Informalität als „kompensatorisches Element“ durch ihre Anpassungsfunktion den ursprünglichen Steuerungsimpuls einer rechtlichen Vorschrift ergänzen oder vor dem Hintergrund der Praktikabilität modifizieren. Insofern informelle Muster eine Anpassung im Sinne einer praktikablen Lösungsentwicklung befördern, kann Informalität als „wesentliches Medium zur Verarbeitung sozialen Wandels“ (Morlok 2003, S. 47) interpretiert werden. Wenn durch informelle Anpassungen ökonomische und soziale Kosten Beachtung erfahren, die das formelle Regelwerk nicht einbezogen hatte, kann dies gleichsam als systemische Leistung von Informalität verstanden werden. Informalität ist daher auch geeignet, „um anderen als juristischen Gesichtspunkten zur Geltung zu verhelfen. [...] Jene nicht rechtlichen Kriterien werden durch informale Praktiken in rechtlich strukturierte Lebensbereiche importiert. Informal werden so unterschiedliche Handlungslogiken miteinander kompatibel“ (Morlok 2003, S. 48). Morlok zufolge sind potenziell verschiedene Anpassungsmöglichkeiten denkbar; so kann es zu einer Reinterpretation des formell fixierten Rahmens kommen, zu einem „elastischen Umgang“ (Morlok 2003, S. 46) mit dem formellen Regelwerk oder zu einer informellen Normbildung.¹⁰⁰

Schließlich kann Informalität auch der spezifischen Feinanpassung und der Ausfüllung formeller Regeln dienen. Handelt es sich in einem solchen Fall um informelle Regelanwendungsregeln für formelle Vorschriften, so erfüllt Informalität eine Konkretisierungsfunktion. Dienen die informellen Regeln beispielsweise der Verzahnung formell getrennter Entscheidungsprozesse, so wird die Brückenfunktion von Informalität besonders betont. Insbesondere aus rechtstheoretischer Perspektive scheint die Entwicklung informeller Handlungspraktiken, die als Anwendungshilfen für das formelle Regelsystem fungieren, funktional: Da formelle Regelungen oftmals nicht auf Besonderheiten oder spezifische Anwendungsfelder eingehen

100 Morlok (2003) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Einschätzung und Bewertung informeller Anpassungsmaßnahmen stark vom jeweiligen Kontext und der Hierarchieebene abhängig sind.

können und sollen, sondern ganz bewusst abstrakt gehalten sind, um eine Vielzahl von Fällen zu erfassen, werden informelle Regeln in der Folge als Instrument „zur spezifischen Fein Anpassung“ verwendet (Morlok 2003, S. 49).¹⁰¹

bb) Reflexion und Weiterentwicklung

Welche Funktionen informelle Arenen erfüllen bzw. wie sich Informalität auswirkt, kann sich im Laufe der Zeit verändern und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. So führt Rudzio beispielsweise mit Blick auf informelle Koalitions gremien aus, deren konkrete Funktion hänge mit der jeweiligen Koalitionskonstellation, d.h. den „Machtverhältnissen zwischen den Koalitionspartnern“ (Rudzio 2005, S.14), der personellen Konstellation, dem Lernprozess der jeweiligen Koalition sowie den aktuellen institutionellen Vorgaben zusammen.

Da im Rahmen dieser Arbeit grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass Informalität eine „strategische Option“ (Pannes 2015, S.184) der Politikgestaltung darstellt, wird auch angenommen, dass Akteure dieses Instrument vor allem deshalb wählen, weil sie vor dem Hintergrund ihres Erfahrungswissen erwarten, dass informelle Mechanismen im Grundsatz dazu beitragen, die mit ihnen verbundenen Ziele zu erfüllen. Es wird daher folgende Hypothese aufgestellt:

H9: Die mit der Initiierung informeller Mechanismen verbundenen Ziele werden mehrheitlich erfüllt, d.h. Informalität erfüllt aus der Perspektive der Akteure größtenteils ihre Funktion.

Da in Kapitel I.b) angenommen wurde, dass das Streben nach einer Arbeitserleichterung in einem komplexen Mehrebenensystem das zentralste Motiv für die Initiierung informeller Verhandlungsmodi darstellt, wird in der Folge davon ausgegangen, dass der Beitrag zur Lösung von Managementproblemen auch die relevanteste Auswirkung von Informalität darstellt:

101 Die von Morlok (2003) beschriebenen Funktionen in Bezug auf das Formalrecht erinnern an die in Kapitel C.I.3.b) erläuterten substitutiven und komplementären Formen der Informalität; der Begriff der „Anpassung“ impliziert für Morlok dabei jedoch, dass durch Informalität das Ziel des Gesetzgebers verfolgt wird.

H10: Die relevanteste Auswirkung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem besteht darin, dass sie entscheidend zur Lösung von Managementproblemen beiträgt.

b) Nicht intendierte Auswirkungen

Neben den beschriebenen tendenziell intendierten Auswirkungen von Informalität in der EU werden auch Aspekte diskutiert, die als „side effects“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 6) aufgefasst werden, weil davon auszugehen ist, dass sie sich eher langfristig auf einer systemischen als auf einer individuellen oder organisatorischen Ebene manifestieren und dass sie zu Beginn der jeweiligen informellen Interaktion unter Umständen noch nicht in vollem Umfang absehbar waren. Mit Blick auf das politische Gesamtsystem können sie sich sowohl funktional als auch dysfunktional auswirken.

aa) Forschungsstand

(1) Entparlamentarisierungstendenzen

Insbesondere in der verfassungsrechtlichen Literatur werden als Folge von Informalisierung im bundesrepublikanischen System Entparlamentarisierungstendenzen diskutiert (Herdegen 2003; Morlok 2003): „Entparlamentarisierung als Schwächung des Parlaments durch Abwanderung der Entscheidung zu anderen Gremien ist ein Aspekt der Informalisierung“ (Morlok 2003, S. 44). Bereits das formelle Ausschusswesen bringe mit sich, dass bestimmte Fragen nicht mehr im gesamten Parlament, sondern lediglich in speziellen dafür zuständigen Ausschüssen diskutiert würden – ein Prozess den Morlok als „interne[] Entparlamentarisierung in Gestalt der Entplenisierung“ (Morlok 2003, S. 45) beschreibt. Verstärkt würde dieser Effekt durch die zunehmende Anzahl von Sachverständigengremien, die aus der Verkomplizierung der Lebensverhältnisse resultierten. Derartige Gremien werden vor allem insofern als bedenklich eingeschätzt, als sie im Gegensatz zum parlamentarischen Plenum nicht demokratisch legitimiert seien; dennoch sei eine Verlagerung inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden zu beobachten.

In Bezug auf die europäische Ebene wird eine Entparlamentarisierung des Europäischen Parlaments vor allem vor dem Hintergrund der sogenannten im Rahmen von Trilogverhandlungen erzielten *early agreements*

diskutiert. Der Entscheidungsmodus habe insofern erhebliche Auswirkungen auf alle beteiligten EU-Institutionen, als die faktische Entscheidung von einer kleinen Gruppe von Akteuren ausgehandelt und vorbereitet würde; im Hinblick auf das Europäische Parlament verlagerten sich zentrale Kompetenzen zum Berichterstatter sowie zu den Schattenberichterstattern, die mit Vertretern des Rats unter Vermittlung der Kommissionbeamten verhandeln (Farrell, Héritier 2003b, S. 24). Farrell und Héritier führen aus, dass jene Parlamentarier, die das Europäische Parlament in den informellen Verhandlungen mit dem Rat vertreten, erheblich an Einfluss gewinnen, was sich zu Lasten kleiner politischer Parteien und einfacher Parlamentarier, parlamentarischer Ausschüsse und Ausschussvorsitzender sowie des Plenums auswirke:

„They have negative implications for some figures within the Parliament, such as committee chairmen, while enhancing the power of others (rapporteurs, leaders of the political groups). Smaller parties, such as the Greens are put at an especial disadvantage. They have traditionally relied on their ability to propose formal amendments at committee stage as a means of influencing legislation. Now, they are finding themselves increasingly marginalized, as larger parties and the Council reach pre-arranged informal deals, which the large parties then push through by voting down amendments at Committee“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 25).

Durch die Trilogverhandlungen blieben zwar formal die Verfahrensrechte der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure – wie beispielsweise die Einreichung von Änderungsanträgen im Plenum – gewahrt, doch sei es wahrscheinlich, dass die Rechte im formellen Verfahren faktisch nicht mehr genutzt würden, wenn Parlament und Rat im Vorfeld bereits ein bestimmtes legislatives Ergebnis vereinbart hätten (Rasmussen, Shackleton 2005, S. 17).

Unter dem Stichwort der „deparliamentation“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 241) diskutiert werden außerdem Auswirkungen der beschleunigten Entscheidungsfindung in der EU, die über das EU-System hinausgehen und nationale Parlamente betreffen, insbesondere deren Fähigkeit, ihre nationalen Regierungsvertreter in EU-Angelegenheiten zu kontrollieren. Jensen und Martinsen konstatieren in diesem Zusammenhang eine Entmachtung nationaler Parlamente in Bezug auf europäische Angelegenheiten (Jensen, Martinsen 2015, S. 241), die darauf zurückzuführen sei, dass *early agreements* den Ort der Entscheidungsfindung in informelle Räume verlagert und die Zusammensetzung der daran beteiligten Akteure sowie den Grund-

rhythmus der Abläufe entscheidend verändert hätten (Jensen, Martinsen 2015, S. 241; vgl. auch Farrell, Héritier 2004, S. 1209). Wenngleich die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens die Anzahl der formellen Vetospieler erhöht habe, so hätten *early agreements* dazu geführt, dass sich der Kreis der faktischen Entscheidungsträger verringert und die Entscheidungsfindung beschleunigt habe (Jensen, Martinsen 2015, S. 241; vgl. auch Farrell, Héritier 2004, S. 1209). Für nationale Parlamente sei dies insofern herausfordernd, als sich der Inhalt der Gesetzesentwürfe schnell ändere und an den informellen Sitzungen nur ausgewählte, privilegierte Akteure teilnehmen könnten (Jensen, Martinsen 2015, S. 246). Zwar existierten in den mitgliedstaatlichen Parlamenten Fachausschüsse, die mit der Gesetzgebung auf europäischer Ebene betraut seien, doch könnten diese ihre Kontrollrechte nur schwer ausüben, wenn es zu frühzeitigen Vereinbarungen komme (Farrell, Héritier 2003b, S. 8–9). In ihrer Studie, die sowohl auf Surveydaten als auch auf Fallstudien zu Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich basiert, zeigen Jensen und Martinsen, dass nationale Parlamente in der Mehrzahl der Fälle entweder gar nicht oder erst nach der Einigung in informellen Trilogverhandlungen informiert wurden (Jensen, Martinsen 2015, S. 249). Dies ist – wie die Autoren unterstreichen – unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Verhandlungen meist nicht mehr auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs erfolgen, der den nationalen Parlamenten ursprünglich vorgelegt wurde, sondern dass der Gesetzesvorschlag in entscheidender Weise abgewandelt wird. In vielen Fällen beschliesse der Rat lediglich, was im Rahmen informeller Trilogverhandlungen auf der Arbeitsebene vereinbart worden sei, und nationale Parlamente erhielten von Seiten der Ratspräsidentschaft keine Informationen, wodurch sich die Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte schwierig gestalten (Jensen, Martinsen 2015, S. 250; vgl. auch Häge 2007, S. 322; Hayes-Renshaw 2012, S. 76–77). Anhand ihrer Surveydaten zeigen Jensen und Martinsen auf, dass nationale Parlamente sich zwar über Grün- und Weißbücher informieren und die Positionspapiere ihrer nationalen Regierungen prüfen, doch seien sie dadurch lediglich bis zu einem gewissen Grad auf den weiteren Verlauf des jeweiligen Rechtsetzungsprozesses vorbereitet, weil Grün- und Weißbücher nur ansatzweise vorzuzeichnen vermögen würden, wie sich die weiteren Verhandlungen entwickelten. Die institutionalisierten mitgliedstaatlichen Formen parlamentarischer Kontrolle seien in einer Zeit entstanden, als es in der EU insgesamt weniger Mitgliedstaaten gab, als das Europäische Parlament vergleichsweise weniger Kompetenzen hatte und als Entscheidungen klassischerweise im Konsens getroffen wurden. Die

meisten nationalen Parlamente wie der Deutsche Bundestag hätten ihre Kontrollmechanismen noch nicht an die beschleunigte Entscheidungsfindung angepasst und seien nicht ausreichend über die Positionsbildung in den informellen Trilogen informiert:

„So far no infrastructure has been put in place which is synchronized with fast-track decision-making at the European level. [...] [C]locks of most national parliaments are out of time with the EU decision-mode of early agreements, which severely hampers the national parliaments' ability to scrutinize national governments“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 240).

Vor diesem Hintergrund sehen Jensen und Martinsen die „deparliamentation' thesis“ (Jensen, Martinsen 2015, S. 266) bestätigt. Einer ähnlichen Argumentation folgend betonen Farrell und Héritier in ihrer qualitativen, auf Interviews mit Beamten des AStV und des Ratssekretariats basierenden Studie, dass informelle Triloge jenen mitgliedstaatlichen Parlamenten, die über starke Ausschüsse für Europäische Angelegenheiten verfügten, welche die EU-Politik der Regierungen tatsächlich überprüfen und genehmigen sollten, Probleme bereite (Farrell, Héritier 2003b, S. 31).

(2) Machtverschiebungen und Entstehung nicht legitimierter Machtstrukturen

Neben einer Schwächung der Parlamente werden in der Literatur auch aus einer allgemeineren Perspektive heraus Machtverschiebungen im Hinblick auf die formalrechtliche Struktur als mögliche Auswirkung von Informalität diskutiert. Es wird argumentiert, dass der Inklusion und Exklusion von Akteuren informelle Machtsicherungsstrategien zugrunde liegen könnten, durch die in der Folge einflussreiche, aber nicht legitimierte Machtstrukturen entstünden. Eine Veränderung der Machtarchitektur berge dabei stets die Gefahr einer Schwächung, Untergrabung oder Aushöhlung formeller Normen und Institutionen (Pannes 2011, S. 62).

In Bezug auf die europäische Ebene werden auch in diesem Zusammenhang Auswirkungen der Triloge erörtert, wobei davon ausgegangen wird, dass die informellen Vorverhandlungen nicht nur zu Machtverschiebungen im Europäischen Parlament und mit Blick auf die nationalstaatlichen Legislativen führen, sondern auch eine Machtkonzentration auf wenige Personen im Rat bewirken (Jensen, Martinsen 2015, S. 243) und damit die Beziehungen zwischen den Regierungen im Rat beeinflussen (Farrell, Héritier 2003b, S. 6).

Farrell und Héritier heben in Bezug auf die Trilogie zum einen die Entstehung von Allianzen zwischen mitgliedstaatlichen Vertretern im Rat und den entsprechenden Vertretern im Europäischen Parlament hervor. Einzelne Mitgliedstaaten realisierten zunehmend, dass sie durch die Beeinflussung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEPs) Ergebnisse erzielen könnten, die andernfalls nicht oder nur schwer erreichbar wären. Anhand qualitativer Interviewdaten unterstreichen Farrell und Héritier, dass koordinierende Absprachen zwischen den Regierungen und den nationalen Delegationen im Parlament zunähmen und sich zugunsten großer Mitgliedstaaten auswirkten. In wichtigen Angelegenheiten, würde MdEPs häufig eine Option empfohlen, für die sie sich entscheiden sollten; „and they very often comply“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 28). Für größere Mitgliedstaaten stelle dies insofern einen „second bite at the cherry“ dar, als sie, wenn sie bei den Diskussionen über einen bestimmten Rechtsakt im Rat keine Mehrheit erzielen könnten, die Unterstützung ihrer MdEPs mobilisieren könnten, sodass der betreffende Rechtsakt zu ihrer Zufriedenheit geändert oder abgelehnt werde (Farrell, Héritier 2003b, S. 28).

Zum anderen wird mit Blick auf die Trilogie darauf verwiesen, dass sich auch Machtverschiebungen zugunsten des Mitgliedstaates ergeben, der die Ratspräsidentschaft innehat. Dieser befindet sich insofern in einer privilegierten Position, als er innerhalb des Rates einen starken Einfluss ausüben kann. Er agiert als Vermittler, der die Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten im Rat an das Parlament und – umgekehrt – die Position des Parlaments an die anderen Mitgliedstaaten weitergibt: „It may potentially use this leverage to affect other actors' perceptions of what is possible and what is not, and thus bring through outcomes which reflect its own preferences rather than the preferences of the Council as a whole“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 9). Dies scheint vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache möglich, dass die Verhandlungen zwischen dem Parlament und der Präsidentschaft stattfinden, bevor der Rat einen offiziellen gemeinsamen Standpunkt festgelegt hat (Farrell, Héritier 2003b, S. 25). Wenngleich auch die jeweils anderen Mitgliedstaaten informelle Kommunikationswege ins Europäische Parlament nutzen können und die Abteilung des Ratssekretariats, die sich mit Fragen der Mitentscheidung befasst, gestärkt wurde, so bestehe – wie Farrell und Héritier ausführen – dennoch „the risk that the Presidency runs its own race and then just presents the deed when it is finished“ (Farrell, Héritier 2003b, S. 29). Auf die negativen Effekte für die Entscheidungsfindung im Rat würde zwar seltener verwiesen als auf die Implikationen für das Parlament, doch gehörten die nationalen Minister

jener Mitgliedstaaten, die nicht den Ratsvorsitz innehätten, ebenfalls zu den Verlierern informeller Trilogverhandlungen (Farrell, Héritier 2003b, S. 16, 25).

Schließlich wird auf die Entstehung einflussreicher Machtstrukturen, die den *policy outcome* zu beeinflussen vermögen, als mögliche Folge von Informalität auf europäischer Ebene auch in anderen Bereichen hingewiesen, namentlich mit Blick auf den Einfluss von Interessengruppen. So verweist beispielsweise Rinhard in seiner Fallstudie aus dem Umweltsektor darauf, dass der informelle Einfluss von Interessengruppen zur Entstehung eines neuen Entscheidungsgremiums, zu anderen Beratungsverfahren und zu einer überarbeiteten Konsultationsstruktur geführt habe (Rinhard 2003, S. 148).

(3) Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen

Eine weitere Auswirkung, die das Auftreten von Informalität in politischen Systemen mit sich bringen kann, besteht in einer Abnahme der Transparenz von Entscheidungen und Entscheidungsfindungsprozessen. Zwar hängt der genaue Grad an Intransparenz von der jeweiligen Arena ab, doch besteht aufgrund von „Schließungstendenzen“ (Pannes 2015, S. 229) eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass zumindest zu dem Zeitpunkt, zu dem inhaltliche Entscheidungen faktisch getroffen werden, Außenstehende keine Möglichkeit haben, davon Kenntnis zu erlangen. Selbst wenn – im Falle eines verhältnismäßig formalisierten Gremiums – der Öffentlichkeit oder anderen politischen Akteuren Informationen im Nachgang beispielsweise in Form von Protokollen zugänglich gemacht werden, so ist es durchaus möglich, dass diese erstens nicht alle relevanten Details enthalten und zweitens der Entscheidungsfindungsprozess bereits so weit vorangeschritten ist, dass eine Beeinflussung nicht mehr möglich erscheint. Dies kann sich sowohl für einzelne Akteure, die bestimmte Inhalte oder Abläufe nachvollziehen möchten, als auch für nationale Verwaltungen als Organisationseinheiten und für das politische Gesamtsystem und damit die Gesellschaft potenziell dysfunktional auswirken.

So wird beispielsweise mit Blick auf das bundesrepublikanische System angemerkt, dass Koalitionsausschüsse im Gegensatz zur Regierung weder der parlamentarischen noch der öffentlichen Kontrolle unterlägen und dass Koalitionsabsprachen trotz im Nachhinein veröffentlichter Koalitionsprogramme oder Regierungserklärungen für Außenstehende nicht nachvollziehbar blieben (Schulze-Fielitz 1984, S. 135).

Im europäischen Kontext werden als Beispiel für einen Verlust an Transparenz erneut Trilogie angeführt. Zwar sei mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens die Hoffnung auf einen offeneren und transparenteren Gesetzgebungsprozess verbunden gewesen, was ein Mehr an Informationen und eine gestiegene politische Rechenschaftspflicht impliziert hätte (Wallace 1999, S. 33). Die informellen Trilogieverhandlungen hätten jedoch letztlich zu einer Abnahme der Transparenz politischer Prozesse geführt. Dies werde erstens mit Blick auf die erschwerte Kontrolle europäischer Entscheidungsfindungsprozesse durch nationale Parlamente deutlich (Farrell, Héritier 2003b, S. 6). Zweitens wird auf Transparenzverluste verwiesen, die die Grundlage für die bereits beschriebenen Veränderungen der Machtstrukturen innerhalb des Rates darstellten und das Verhältnis der Regierungen betrafen: „the initially positive effect of codecision on the politicization of Council decision-making has been offset in recent years by a growing lack of transparency in inter-institutional proceedings caused by the use of informal dialogue negotiations to conclude the procedure early“ (Häge, Naurin 2013, S. 953). So kommen Häge und Naurin in ihrer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die formelle Stärkung des Parlaments aufgrund des mit den Trilogieverhandlungen verbundenen Transparenzmangels nicht mit einer Politisierung des Rates einhergehe (Häge, Naurin 2013, S. 967). Die durch die Undurchsichtigkeit der Entscheidungsprozesse verursachte geringe Beteiligung der Minister an der Entscheidungsfindung des Rates ist Häge und Naurin zufolge insofern problematisch, als diese aus formeller Sicht die einzigen politisch rechenschaftspflichtigen Entscheidungsträger ihres Mitgliedstaates in dieser Institution sind (Häge, Naurin 2013, S. 968).

Schließlich hätten informelle Vorverfahren auch mit Blick auf die Bürger nicht zu einer Stärkung öffentlicher Debatten beigetragen, sondern eher zum Rückzug des Parlaments in „metaphorical ‘smoke-filled rooms’ in which EU policy deals are negotiated and bargained in camera“ (Warleigh 2003, S. 33). Für EU-Bürger hätten sich keine neuen Möglichkeiten ergeben, über ihre gewählten parlamentarischen Vertreter in transparenter Weise Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Vermittlungsdelegation des Europäischen Parlaments im Rahmen der Trilogieverhandlungen eine einheitliche Position einnehmen und die vereinbarte Abmachung einhalten müsse, um eine Einigung mit dem Rat zu erzielen, habe sich der Spielraum für eine sinnvolle öffentliche Debatte im Parlament eher reduziert (Warleigh 2003, S. 33; vgl. auch Lambert, Hoskyns 2006, S. 112–114).

(4) Verlust der Handlungsfähigkeit und Flexibilität durch strukturelle Verfestigung

Häufig wird Informalität mit dem Ziel initiiert, flexiblere Rahmenbedingungen zu schaffen, die in formellem Gremien nicht vorhanden sind (Farrell, Héritier 2003b, S. 23). Dabei unterstreichen auch empirische Studien, die durch Informalität verursachten Flexibilitätsgewinne: „[P]ractices of informal governance [...] add a flexibility to the formal rules that permits the member states to keep the EU embedded in the societal interests it is based on“ (Kleine 2013, S. 154). Doch kann es auch zu einer Verfestigung informeller Strukturen und in der Folge zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit und Flexibilität kommen (Pannes 2011, S. 67, 2015, S. 235):

„Die potentielle Flexibilisierungsfunktion wird zudem durch Verkrustungserscheinungen gefährdet. In stabilen Netzwerken mit festen Mitgliedschaften, denen zudem im Rahmen von Governance Entscheidungskompetenz zugesprochen wird, können Situationen entstehen, in denen die Vorteile des Governance-Modus in Nachteile umgewandelt werden“ (Pannes 2015, S. 196).

(5) Kohäsions- und Solidarisierungsfunktion

Schließlich kann Informalität Auswirkungen haben, die im Hinblick auf das politische System zwar funktional sind, die jedoch von den Akteuren ursprünglich dennoch nicht intendiert waren und sich insofern nicht in Zielen niederschlugen. So ist beispielsweise die Kohäsions- und Solidarisierungsfunktion von Informalität hervorzuheben. Informelle Normen und Handlungskontexte können für Akteure insofern ein nicht beabsichtigtes Sanktionspotenzial bereithalten, als eine Nichteinhaltung von informell Geltendem oder Besprochenem für den Einzelnen mit sozialer Missbilligung, einem Status- oder Einflussverlust einhergehen kann. Wer sich nicht an das hält, was informell besprochen wurde oder was implizit gilt, verliert möglicherweise wichtige Kontakte oder Netzwerke. Während diese Auswirkung für den einzelnen Akteur, der – möglicherweise auch im Auftrag seiner Organisation – von einer informellen Absprache gerne abweichen würde, eher unvorteilhaft ist, kann der daraus resultierende Zusammenhalt aus systemischer Perspektive durchaus funktional sein. Die kollektive Befolgung informeller Normen schafft und sichert Geschlossenheit und kann insofern die Handlungsfähigkeit des Gesamtsystems deutlich steigern

(Pannes 2011, S. 63). Darüber hinaus sind auch Fälle denkbar, in denen informelle Netzwerke durch ihre Solidarisierungsfunktion dem einzelnen Akteur „Schutz gegen äußeren Druck oder Veränderungen der formalen Organisation“ (Pannes 2015, S. 230; vgl. auch Pannes 2011, S. 63) bieten.

(6) Reflexionsfunktion

Darüber hinaus kann Informalität die Akteure zur Reflexion über das formelle Regelsystem und dessen Entscheidungsprozesse anregen und damit einen Schlüssel für die gedankliche Auseinandersetzung mit dem Sinn und Zweck formeller Regelungen darstellen. Insofern als Akteure im Rahmen informeller Abstimmungsprozesse die Möglichkeit haben, abseits des „formalen Organisationsentscheidungslaufes, quasi auf einer Meta-Ebene“ (Pannes 2015, S. 234; vgl. auch Pannes 2011, S. 65) über die vorgeschriebenen Verfahren und Abläufe nachzudenken und in informellen Konstellationen andere Entscheidungsprozesse zu erproben, kann von einer Reflexionsfunktion gesprochen werden.

(7) Beitrag zur Rechtsfortbildung und -entwicklung

Kommen die beteiligten Akteure im Zuge dieser Überlegungen zu dem Schluss, dass informelle Praktiken sehr viel geeigneter und funktionaler erscheinen und stoßen sie in der Folge eine Gesetzes- oder Rechtsänderung an oder werden schrittweise immer mehr informell praktizierte Abläufe formell fixiert, so trägt Informalität in der Konsequenz auch zur Rechtsfortbildung und -entwicklung bei; in diesem Fall geht eine informelle Normbildung der formalrechtlichen Normierung voraus (Morlok 2003, S. 46; Pannes 2011, S. 65; Schulze-Fielitz 1984, S. 104). Eine schrittweise Formalisierung informeller Praktiken, die sich in der politisch-administrativen Arbeit als zielführend erwiesen hatten, fand beispielsweise im Bereich der Komitologie statt (Huster 2008, S. 40–42).

Rinhard verweist im Rahmen seiner Fallstudie jedoch darauf, dass eine Formalisierung informeller Strukturen und Mechanismen durchaus bereits zu Beginn von den Akteuren intendiert sein kann und derartige Formalisierungsbestrebungen mit dem Ziel der Einflusssteigerung einhergehen können: „The evidence [...] suggests that actor-based networks, in the face or threat or in the drive to change policy, may endeavour to structure arenas and institutionalize procedures that lock in influence. In this sense, ‘formalization’

became a key strategy of informal groupings seeking to gain influence over outcomes“ (Rinhard 2003, S. 130). [A]t key junctures in the evolution of the policy domain, actors operating in informal networks turned to institution building in order to gain added influence“ (Rinhard 2003, S. 147).

bb) Reflexion und Weiterentwicklung

Grundsätzlich implizieren alle systemisch funktionalen Auswirkungen von Informalität auch eine potenzielle Gefahr der Dysfunktionalität (Pannes 2011, S. 61). Die Frage, welche Auswirkungen von Informalität in der Praxis tatsächlich eintreten, sowie die konkrete Wirkweise informeller Mechanismen mit Blick auf das politische Gesamtsystem gestalten sich hochkomplex und sind von verschiedenen Bedingungen abhängig. Häufig sind funktionale und dysfunktionale Auswirkungen parallel zu beobachten.

In Verwaltungen untergraben dysfunktionale Auswirkungen von Informalität „eine Funktionserfüllung der Formalorganisation, weil beispielsweise auf der informellen Ebene ausgetragene Konflikte zwischen Organisationseinheiten eine effektive Zusammenarbeit erschweren, weil informelle Parallelstrukturen zu einer Entmachtung von formal legitimierten Entscheidungszentren und zu einer Auflösung von verbindlichen Verantwortlichkeiten führen oder weil mit informellen Entscheidungsprozessen ein Verlust an Rationalität einhergeht“ (Grunden 2011b, S. 166; vgl. auch Chisholm 1989, S. 25; Wald 2003, S. 35). Auch innerhalb theoretisch und systemisch funktional wirkender informeller Strukturen oder Arenen können informelle Handlungsmodi zu Blockadesituationen und Konflikten führen und sich insofern dysfunktional auswirken (Peters 2006, S. 31).

Auswirkungen wie Entparlamentarisierungstendenzen, Machtverschiebungen und Transparenzverluste können dazu führen, dass in informellen Arenen faktische Beschlüsse gefasst werden, die von anderen, nicht beteiligten politischen Akteuren oder der Öffentlichkeit nicht gewünscht waren. Dies kann langfristig gesehen auch mit einem Ansehensverlust des politischen Systems in der Öffentlichkeit einhergehen.

In Anbetracht der Komplexität des europäischen Mehrebenensystems und dem möglichen Beitrag von Informalität zur Lösung von Managementproblemen sowie der Integrationsfunktion des Phänomens wird davon ausgegangen, dass Informalität sich trotz der potenziellen Gefahren aus systemischer Perspektive in der Mehrzahl der Fälle vorteilhaft auswirkt; zusätzlich bietet das rechtsstaatliche formalrechtliche System der EU Schutz-

vorrichtungen vor großflächigen dysfunktionalen Entwicklungen. Daher wird folgende Hypothese aufgestellt:

H11: Die systemischen Funktionalitäten von Informalität überwiegen die systemischen Dysfunktionalitäten.

IV. Mikroanalyse: Interne Mechanismen

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund methodischer Schwierigkeiten wurden „binnenstrukturelle[] Faktoren“ klassischer politikwissenschaftlicher „Untersuchungseinheiten“ (Bogumil 2001, S. 24) und damit auch informeller Arenen deutlich seltener analysiert als makroperspektivische Zusammenhänge. So verweist Grunden darauf, dass sich informelle Organisationswirklichkeiten beispielsweise in Regierungskoalitionen nur schwer mithilfe standardisierter Umfragen und qualitativer Interviewmethoden erheben ließen, wenn Interviewpartner zu innerorganisatorischen Konflikten befragt würden und sich gleichzeitig „in den Schützengräben des Parteienwettbewerbs und der Mediendemokratie bewähren“ (Grunden 2011b, S. 165; vgl. auch Mielke 2011, S. 94; Schöne 2010, S. 182) müssten. Empirische Untersuchungen, die sich den Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der Exekutive widmen, stützen sich daher unter anderem auf organisationssoziologische Ansätze (zum Überblick vgl. Bogumil 2001, S. 100), die „informelle Organisationswirklichkeiten auf der Mikroebene“ (Grunden 2011b, S. 165) betrachten und zu denen insbesondere die strategische Organisationsanalyse (Crozier, Friedberg 1979) und die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (March 1990; March, Simon 1976) zu zählen sind. Im Zentrum dieser Analysen stehen Machtverhältnisse und Machtspiele zwischen „informalen Gruppen“, die „auf die Bedürfnisse und persönlichen Ziele der Mitarbeiter einer Organisation zurückgeführt“ (Grunden 2011b, S. 165; vgl. auch Mayntz 1985, S. 113) werden; die soziologische Perspektive zielt mithin bewusst darauf ab, den einzelnen agierenden Akteur als Individuum und nicht lediglich als Funktionsträger zu verstehen (Wewer 1991, S. 18).¹⁰²

Die europapolitische Forschung verweist mit Blick auf die Trilogverhandlungen darauf, dass sowohl individuelle als auch strategisch-organisatorische Entscheidungen den *outcome* informeller Verhandlungen beeinflussen kön-

102 Nicht selten wurden dabei insbesondere die dysfunktionalen Auswirkungen betont, weil informelles individuelles Handeln als „abweichendes Verhalten“ (vgl. bspw. Benz, Seibel 1992, S. 59) interpretiert wurde.

nen: „Although large-scale systematic research is lacking, several case studies show that process choices regarding the level of discussions and the involvement of administrative actors affect the outcome of the negotiations“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 3; vgl. auch Hoppe 2020; Judge, Earnshaw 2011). Im Rahmen dieser Arbeit sollen vor diesem Hintergrund nicht die Machtkonstellationen innerhalb einer bestimmten informellen Arena untersucht, sondern vielmehr strategische Muster herausgearbeitet werden, die die Akteure in ihrer Doppelrolle als Individuum und Funktionsträger arenenübergreifend im europäischen Mehrebenensystem anwenden; extrahiert werden sollen praktische Methoden und Mechanismen, die das Handeln der Akteure und die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen prägen. Daher wird vor allem auf politikwissenschaftliche Erhebungen und Fallstudien recurriert.

1. Forschungsstand

Die Literatur hebt grundsätzlich die Bedeutung von Verhandlungssituationen in informellen Kontexten hervor. So betont beispielsweise Schöne, in informellen Arenen bestehe häufig „die Möglichkeit, Angebote zu unterbreiten und Geschäfte abzuschließen“ (Schöne 2010, S. 191). Um zu einer Entscheidungsfindung zu gelangen, seien dabei in der Praxis grundsätzlich zwei Vorgehensweisen zu beobachten. Entweder könnten beide Verhandlungspartner von ihrer Maximalposition abweichen, um sich auf einen Kompromiss zu verständigen, oder es könne lediglich ein Verhandlungspartner seine Zielposition aufgeben und darauf vertrauen, „das nächste Mal etwas gut zu haben“ (Schöne 2010, S. 191). Dabei erinnert letztere von Schöne im Kontext des bundesrepublikanischen Systems beobachtete Vorgehensweise an die im Liberalen Intergouvernementalismus vertretene Annahme, dass Staaten im Rahmen der Europäischen Integration zu einer Verknüpfung unterschiedlicher Verhandlungsgegenstände neigen und sogenannte „linkages“, „package deals“ oder „side payments“ eingehen, um Verhandlungsblockaden zu lösen (Moravcsik 1998, S. 65; Steinhilber 2012, S. 151).

Ausgehend von der Annahme, dass sich Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen häufig von solchen in formellen Gremien unterscheiden, wird in der Literatur auf verschiedene Strategien verwiesen, die Akteure anwenden, um ihre Interessen in informellen Verhandlungssituationen bestmöglich durchzusetzen.

Schöne, der Abgeordnete nach ihren Praktiken und Methoden in informellen Handlungsarenen befragte, sieht dabei eine erste Strategie in

der rein sachlichen Argumentation. Wenngleich die Kraft des besseren Arguments als „informelle Einflussmethode normativ unterlegt“ (Schöne 2010, S. 191) sei, so sei der ungehinderte Austausch von Sachargumenten als Vorzug informeller Kommunikationssituationen zu werten, auf den bewusst zurückgegriffen werde. Argumente könnten ohne Restriktionen vorgetragen werden, weil beispielsweise keine Rücksicht auf die Interessen Dritter oder formelle Zuständigkeiten genommen werden müsse (Schöne 2010, S. 191).

Als weitere Methode der Einflussnahme in informellen Kontexten beschreibt Schöne das Appellieren. Dabei könne sowohl auf gemeinsame Werte und programmatische Ansätze hingewiesen als auch vor potenziellen Folgen einer Nichteinigung bzw. eines abweichenden Verhaltens gewarnt werden. Insbesondere zwischen der jeweiligen Fraktionsführung und einzelnen Abgeordneten stelle das Appellieren ein häufig angewandtes Instrument dar. Als fließend charakterisiert Schöne dabei den Übergang zwischen appellierendem und drohendem Verhalten. Ein gewisses Drohpotenzial komme grundsätzlich jenen Akteuren zu, die über formelle oder informelle Macht verfügten, weil sie beispielsweise innerhalb der Fraktionshierarchie höher stünden (Schöne 2010, S. 191).

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass inhaltlich-sachlichen Argumenten und der Strategie des appellierenden Überzeugens in informellen Kontexten eine besondere Bedeutung beigemessen wird, scheint es schlüssig, dass insbesondere die europapolitische Forschung die Relevanz der individuellen Expertise, des Auftretens sowie der individuellen Ausstrahlung der Akteure in informellen Kontexten betont: „open power play and traditional aspects of authority, such as material resources, size or membership, [in the context of informality] have been replaced by expertise, credibility and the ability to convince“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 21; vgl. auch de la Porte, Pochet 2003). Sofern Vertreter spezialisierter Behörden oder wissenschaftlicher Institutionen sowie Persönlichkeiten, die über ein besonders charismatisches Auftreten verfügen, diese Faktoren strategisch einsetzen, seien daher im Vergleich zu formellen Konstellationen Macht- und Einflussverschiebungen denkbar (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 21–22).

Ein Großteil der relevanten informellen Kommunikation, in deren Verlauf auf die beschriebenen Strategien und Muster zurückgegriffen werden kann, wird der Forschung zufolge darüber hinaus bewusst mündlich geführt. So betonen Fairbrass und Jordan im Rahmen ihrer Fallstudie, dass die Kommission es oftmals vorziehe, ihre Ideen in der Kommunikation mit

den Umweltgruppen nicht schriftlich niederzulegen, sondern Telefonate zu führen (Fairbrass, Jordan 2003, S. 101).

Als wesentliche Grundlage für das Agieren in informellen Kontexten wird überdies die Verinnerlichung des Kerngedankens der Reziprozität und des gegenseitigen Nutzens angeführt. „Dieses verbreitete Prinzip [...] besagt, dass man einander hilft und auf gute Dienste mit eigener Unterstützung antwortet“ (Schöne 2010, S. 191). So sei beispielsweise unter Abgeordneten bekannt, dass sich nur Personen auf die Hilfe anderer verlassen können, die umgekehrt auch bereits selbst Unterstützungsdienste geleistet haben. Dieses Grundverständnis sei Voraussetzung für die Akzeptanz als Kooperationspartner im parlamentarischen Arbeitsalltag (Schöne 2010, S. 191). Fairbrass und Jordan verweisen einer ähnlichen Argumentation folgend darauf, dass informelle Beziehungen zwischen bestimmten Akteuren in der Kommission und im Parlament und Vertretern von Naturschutzverbänden im Regelfall fruchtbar für beide Seiten sind. Dabei nähmen der Austausch von Informationen und die Suche nach politischer Unterstützung meist eine zentrale Rolle ein. Die Autoren erläutern, dass es beispielsweise zu Situationen kommen kann, in denen einerseits die Kommission angesichts des Widerstands bestimmter Lobbygruppen oder Mitgliedstaaten auf das Fachwissen und die politische Unterstützung von Interessengruppen angewiesen ist, was sich insbesondere im Rahmen der Ausarbeitung und der Umsetzung von Rechtsakten manifestiert. Im Rahmen des von den Autoren untersuchten Beispielfalls nutzte die Kommission informelle Governance-Mechanismen, um ihre Position gegenüber den nationalen Regierungen zu stärken (Fairbrass, Jordan 2003, S. 110). Andererseits gehen derartige informelle Mechanismen mit einem Einflussgewinn für Interessengruppen einher.

Ein weiteres strategisches Muster, das Fairbrass und Jordan ausmachen, ist die grundsätzlich langfristige Orientierung, die mit dem Einsatz informeller Mechanismen einhergeht. So betrachteten Umweltgruppen den Aufbau informeller Beziehungen zur Kommission und zum Parlament den Autoren zufolge als grundsätzlich langfristige Investition. Beziehungen zwischen den Vertretern von Interessengruppen und den politischen Entscheidungsträgern entwickelten sich über die Zeit, wobei das Maß an Nähe und Vertrauen über den Zeitverlauf zunahm (Fairbrass, Jordan 2003, S. 109). Die Akteure erwarteten von ihrem Handeln in informellen Kontexten vor diesem Hintergrund vor allem einen langfristigen Nutzen (Fairbrass, Jordan 2003, S. 103). Eine derartige langfristig orientierte Denkweise, die dem Handeln in informellen Arenen zugrunde liegt, erklärt sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass mit Blick auf den politischen

outcome persönliche Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene – d.h. Individuen innerhalb der Kommission und des Parlaments – und Mitarbeitern von Umweltgruppen den Autoren zufolge von hoher Relevanz sind. Persönliche und auf Dauer angelegte Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren prägten die inhaltlichen Ergebnisse: „Evidence from the case study indicates that informal governance in EU biodiversity policy has been characterized by a degree of durability and stability“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 108).

Als Grundvoraussetzung für das Zustandekommen einer erfolgversprechenden Interaktion und in der Folge für ein erfolgreiches Agieren in informellen Arenen betont die europapolitische Forschung außerdem den ausgewählten und gezielten Einsatz informeller Mechanismen. So zeigen Fairbrass und Jordan in ihrer Fallstudie auf, dass NGOs Informalität nicht auf breiter Basis einsetzen, sondern „selective contact[s]“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 103) pflegen: Indem Umweltgruppen ihre politischen Ziele priorisierten und selektiv vorgingen, könnten sie in ausgewählten Fällen engere Beziehungen zu einzelnen politischen Entscheidungsträgern aufbauen. Während beispielsweise in Brüssel ansässige Umweltgruppen eher an die Kommission heranträten, so gingen in Großbritannien ansässige Interessengruppen sowohl auf die Kommission als auch auf das Parlament zu. In letzterem Fall würde insbesondere Kontakt zu Abgeordneten der eigenen Nationalität gesucht; auch persönliche Beziehungen und Parteizugehörigkeiten spielten bei der Auswahl der Kontakte eine Rolle: Informelle Beziehungen basierten häufig auf gemeinsamen Überzeugungen und einem gemeinsamen Engagement im Bereich des Umweltschutzes (Fairbrass, Jordan 2003, S. 104). Darüber hinaus zeigen Fairbrass und Jordan auf, dass Interessengruppen grundsätzlich sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene informelle Kontakte pflegen; gezielt und strategisch eingesetzte Informalität weist insofern häufig einen mehrstufigen Charakter bzw. „multi-level features“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 108) auf. Interessengruppen bespielen den Autoren zufolge sowohl die nationale als auch die europäische und die internationale politische Ebene, um eine möglichst hohe politische Wirksamkeit zu erzielen: „Often national groups [...] will operate at all of these levels simultaneously, in order to capitalize on the blend of their respective opportunities and the dynamics between them“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 106).

Schließlich wird als weitere Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches strategisches Agieren in informellen Arenen die Bedeutung der zeitlichen Komponente im Sinne des Einsatzzeitpunktes betont. Die Frage nach der

jeweiligen Phase im Politikzyklus sei von erheblicher Relevanz: Insofern als sich Entscheidungsprozesse und Rechtssetzungsakte nur noch schwer umkehren ließen, sobald sie einmal angestoßen worden seien, sei es „very important to try to get in on the process at the very beginning – if you can find out that it is going on“ (Fairbrass, Jordan 2003, S. 108).

2. Reflexion und Weiterentwicklung

In informellen Handlungsarenen des europäischen Mehrebenensystems treffen Akteure, die zwar im selben Politikfeld tätig sind, jedoch verschiedenen Institutionen und Ebenen angehören, aufeinander, sodass es „zu einer Interdependenz von Ebenen unterschiedlicher territorialer Systeme“ (Siedentopp 2018, S. 117) kommt. Aufgrund der in informellen Arenen über territoriale Grenzen hinweg erfolgenden Politikgestaltung und der Überschneidung von Kompetenzbereichen der verschiedenen Ebenen und Institutionen, ergeben sich für die individuellen Akteure neue Handlungsspielräume (Siedentopp 2018, S. 118). Interaktionskonstellationen werden durch „interpersonelle[] Beziehungen ausgestaltet“ (Siedentopp 2018, S. 117; vgl. auch Benz 2009, S. 52), die über das rechtlich vorgegebene Regelwerk hinausreichen und sich durch spezielle Mechanismen auszeichnen. Auf der Grundlage der sich in informellen Arenen ergebenden Handlungsfreiheiten kann angenommen werden, dass sich rational handelnde Akteure in ihrer jeweiligen Funktion bestimmter strategischer Muster bedienen, um ihre Interessen in den sich von formellen Gremien unterscheidenden Verhandlungskontexten durchzusetzen.

H12: Da sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen von jenen in formellen unterscheiden, entwickeln die Akteure für das Agieren in informellen Kontexten spezielle Strategien.

V. Zusammenfassung der aufgestellten Hypothesen

Tabelle 8 fasst die im Rahmen des Kapitels C aufgestellten Hypothesen zusammen:

Tabelle 8: Übersicht der aufgestellten Hypothesen

Num- mer	Hypothese
Zum Auftreten von Informalität	
H1	Informalität tritt vor allem in frühen Phasen politischer Prozesse auf, d.h. bevor <i>policies</i> auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden.
H2	Neben den bereits erforschten Kontexten der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit gibt es noch weitere, die besonders stark durch Informalität geprägt sind und in denen verschiedene administrative Akteure agieren.
H3	Informalität ist ein Instrument mit verschiedenen, bewusst eingesetzten Facetten und Nuancen, wobei sich im Hinblick auf den jeweils gewählten Interaktionsmodus Muster erkennen lassen.
H4	Es existiert eine „unsichtbare“, sich aber von anderen politischen Ebenen unterscheidende europäische Verwaltungskultur, die (ebenfalls) Ausdruck der Informalität auf europäischer Ebene ist.
Zur Entstehung von Informalität	
H5	Informalität wird eher mit dem Ziel der proaktiven Durchsetzung von Interessen und zur Gestaltung als in reaktiver Weise mit dem Ziel der Verhinderung unerwünschter Entwicklungen eingesetzt.
H6	Das Streben der Akteure nach Arbeitserleichterung (z.B. durch Effizienzsteigerung oder Senkung von Transaktionskosten) in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem trägt entscheidend und relativ gesehen stärker als andere Ziele zur Entstehung von Informalität bei.
H7	Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Motivlage und dem jeweils von den Akteuren gewählten Interaktionsmodus.
H8	Die Entstehung von Informalität wird durch begünstigende Rahmenbedingungen befördert, die sich im europäischen Kontext teilweise anders darstellen als auf mitgliedstaatlicher Ebene.
Zu den Auswirkungen von Informalität	
H9	Die mit der Initiierung informeller Mechanismen verbundenen Ziele werden mehrheitlich erfüllt, d.h. Informalität erfüllt aus der Perspektive der Akteure größtenteils ihre Funktion.
H10	Die relevanteste Auswirkung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem besteht darin, dass sie entscheidend zur Lösung von Managementproblemen beiträgt.
H11	Die systemischen Funktionalitäten von Informalität überwiegen die systemischen Dysfunktionalitäten.
Zum Agieren der Akteure in informellen Arenen	
H12	Da sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen von jenen in formalen unterscheiden, entwickeln die Akteure für das Agieren in informellen Kontexten spezielle Strategien.

(Quelle: eigene Darstellung)