

A. Einführung

*„Nichts sollte in der Öffentlichkeit geschehen.
Die Dinge müssen geheim und im Dunkeln getan werden.“
Jean Claude Juncker als Vorsitzender der Euro-Gruppe
(Thewes, Moritz, van Randenborgh, Kistenfeger 2011)*

Wenngleich die Schaffung einer supranationalen, autonomen Rechtsordnung, die mit einer stufenweisen Übertragung von Hoheitsrechten einherging und die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten institutionell strukturierte, häufig als Schlüsselement des europäischen Integrationsprozesses verstanden wird (Herdegen 2023, §5 Rn.11–13, vgl. auch EuGH, Urt. v. 15.07.1964 – C-6/64, *Costa ./. E.N.E.L.*), so reicht die politisch-administrative Praxis weit über die im Primär- und Sekundärrecht vorgesehenen Regelungen und Verfahren hinaus; es existiert eine „andere[] Seite des Regierens“ (Lesmeister 2008, S. 38), die in entscheidendem Maße durch informelle Handlungsmodi geprägt ist. Dies verdeutlicht nicht zuletzt ein Blick auf die politische Krisenreaktion während der Covid-19-Pandemie:

Als die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten im Frühjahr 2020 vom Coronavirus und den sich abzeichnenden langfristigen Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft überrollt wurden, beklagten Entscheidungsträger das Fehlen ausreichender rechtlicher Bestimmungen im Bereich der unmittelbaren Reaktion auf Gesundheitsnotstände auf europäischer Ebene; gleichzeitig wurde die zur Verfügung stehende Bandbreite an formellen Anti-Krisen-Mechanismen nicht voll ausgeschöpft. Während eine koordinierte, politikbereichsübergreifende europäische Krisenreaktion zumindest in der Anfangsphase in weiter Ferne schien, waren auf mitgliedstaatlicher Ebene „different, uncoordinated and at times competing national responses“ (Alemanno 2020, S. 307) zu beobachten, was nicht zuletzt nationale Grenzschließungen und verschiedenste digitale Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zeigten. Darüber hinaus füllten die Mitgliedstaaten den sich ergebenden Handlungsspielraum durch verschiedene Formen der informellen, bi- und multilateralen Zusammenarbeit.

Im wohl am stärksten integrierten wirtschaftlichen Bereich zeigte sich die EU von Beginn an vergleichsweise aktiv, doch spielten auch in diesem Kontext bilaterale mitgliedstaatliche Maßnahmen eine entscheidende Rol-

le, die zwar vom europäischen Formalrecht nicht vorgesehen und weder institutionalisiert noch kodifiziert waren, die das politische Handeln aber dennoch auf einer „zweite[n] Ebene“ (Siedentopp 2018, S. 45) neben dem EU-Recht prägten. Nachdem die europäische Ebene im Bereich der wirtschaftlichen Krisenreaktion in einer ersten Phase bereits verhältnismäßig früh aktiv geworden war und der Europäische Rat und die Kommission durch inhaltlich noch sehr offene, aber zentralisierte Initiativen den gemeinsamen Willen zu einer einheitlichen Reaktion unterstrichen hatten, ließ sich bereits ab Mitte März 2020 eine zweite Phase ausmachen, in der Deutschland und Frankreich als Schlüsselakteure herausstachen und auf einen Kompromiss auf europäischer Ebene hinzuwirken versuchten. So fand am 16. März eine informelle Telefonkonferenz statt, bei der Ratspräsident Michel und Kommissionspräsidentin von der Leyen gemeinsam mit Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Macron über die wirtschaftliche Zukunft Europas berieten (Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union 2020). Obgleich die ursprüngliche Initiative dabei von den europäischen Institutionen ausging, zeigten sich zu diesem Zeitpunkt schon die starke Position sowie der Führungsanspruch beider Staaten in Krisenzeiten. Die folgenden Wochen waren noch intensiver von abwechselnden dezentralen deutsch-französischen und zentralen EU-Initiativen geprägt. Parallel zu einem Vorschlag der Kommission, dem Solidaritätsinstrument SURE (Europäische Kommission 2020a), präsentierten die Finanzminister von Deutschland und Frankreich – Olaf Scholz und Bruno Le Maire – einen gemeinsamen Vorschlag mit konkreten Schritten, der die finanzielle Sicherheit der Eurogruppe während der Pandemie garantieren sollte (Sandberg 02.04.2020). Die erzielte Einigung der Finanzminister über ein Hilfspaket im Umfang von 500 Millionen Euro im Rahmen der vom 7. bis zum 9. April stattfindenden Videokonferenz der Eurogruppe kann daher zumindest teilweise als Erfolg des zunächst informellen deutsch-französischen Impulses betrachtet werden, wenngleich zu diesem Zeitpunkt noch Uneinigkeit über die Vergemeinschaftung von Schulden, die sogenannten Eurobonds, bestand (Schomaker, Hack, Mandry 2021a, S. 24–29, 2021b, S. 1289–1292).

In der dritten Phase schließlich vertiefte sich die deutsch-französische Interaktion erneut; die ursprüngliche Uneinigkeit über die Vergemeinschaftung von Schulden konnte aufgelöst werden (Schubert, Kafsack, Mussler 02.04.2020; vgl. auch Schomaker, Hack, Mandry 2021a, S. 26). Auf den Vorschlag einer „Joint Roadmap for Recovery“ (Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union 2023b) durch Michel und von der Leyen und die sich

danach manifestierenden divergierenden Ansichten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Finanzierung dieses Rettungsplans (Schomaker, Hack, Mandry 2021a, S. 26) reagierte das deutsch-französische Tandem mit einem erneuten Vorstoß. Dabei zeigte sich ein ähnliches Muster wie zuvor auf Ministeriumsebene: Am 18. Mai präsentierten Merkel und Macron einen gemeinsam ausgearbeiteten Vorschlag, die deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas. Diese zielte unter anderem auf eine EU-Gesundheitsstrategie und eine nachhaltige wirtschaftliche Regeneration ab und verwies damit auf das langfristige Ziel einer vertieften Integration (Bundesregierung 2020b). Auf einen erneuten zentralen Vorschlag der Kommission – die Vorstellung des Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ sowie des Mehrjährigen Finanzrahmens (Europäische Kommission 20.03.2024) – folgte sodann ein dezentraler Anstoß der beiden *pacemaker* Deutschland und Frankreich: Nach informellen bilateralen Gesprächen auf Schloss Meseberg betonten Angela Merkel und Emmanuel Macron am 29. Juni in einer öffentlichen Erklärung, sie wollten Europa gemeinsam einen Impuls geben (Bundesregierung 2020a). Schließlich fand vom 17. bis zum 21. Juli eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates statt, an deren Ende nach langen Verhandlungen und auf Grundlage der Überzeugungsarbeit von Merkel und Macron in informellen Runden der Wiederaufbaufonds und der Mehrjährige Finanzrahmen verabschiedet wurden (Rieght 19.07.2020). Noch stärker als in der zweiten agierten in dieser dritten Phase die politischen Spitzen der EU sowie des deutsch-französischen Tandems abwechselnd und aufeinander aufbauend. Deutschland und Frankreich beeinflussten als *pacemaker* und Schlüsselakteure die Krisenreaktion; sie lösten durch ihre informelle Zusammenarbeit nicht nur die akute Krisenreaktion der EU aus, sondern stießen auch langfristige und weitreichende Reformen an (Schomaker, Hack, Mandry 2021a, S. 28–30, 2021b, S. 1292).

Insgesamt unterstrich das wirtschaftliche EU-Krisenmanagement im Rahmen der Covid-19-Pandemie besonders anschaulich, in welchem Ausmaß die rechtlich unverbindliche mitgliedstaatliche – in diesem Fall deutsch-französische – Zusammenarbeit die europäische Politik in richtungsgebender Weise prägen und voranbringen kann. Dabei stellt die Coronakrise keinesfalls eine Ausnahme dar. Vieles, was auf europäischer Ebene formell beschlossen wird, wird zunächst informell vorbereitet, besprochen und verhandelt. Bei einem Blick auf die jüngere Vergangenheit der europäischen Integration und in die politik- und rechtswissenschaftliche Literatur wird deutlich, dass wichtige Entscheidungen – insbesondere in unmittelba-

ren Krisensituationen – immer wieder auf informellen Sitzungen und Absprachen basierten. So verweist beispielsweise Kleine darauf, dass sich die Mitgliedstaaten im Kontext der Finanzkrise im Jahr 2010 zunächst außerhalb der offiziellen Verfahren der EU auf die Einführung eines temporären Rettungsschirms, d.h. auf finanzielle Rettungsmaßnahmen, einigten, weil Art. 125 EUV es ihnen verbot, überschuldete Länder zu retten (Kleine 2013, S. xi). Mit Blick auf die Migrationskrise betonen Slominski und Trauner (2021) die Bedeutung nicht-bindender Dokumente der EU-Administration – wie beispielsweise des *EU Return Handbook* – sowie informeller Rückführabkommen mit Herkunftsländern und konstatieren einen generellen „shift towards soft law“ (Slominski, Trauner 2021, S. 93): „The conclusion of informal return deals has not only allowed for quicker EU-internal decision making but it has also lowered the costs of cooperation for partner countries. Informal return deals tend to provide more flexibility and cause less controversy both within the EU and in third countries“ (Slominski, Trauner 2021, S. 107).

I. Begriffsannäherung und Relevanz

Wenngleich erste empirische Untersuchungen auf eine Zunahme informeller Modi in Krisenzeiten verweisen (Schomaker, Hack, Mandry 2021b, S. 1280–1281), kann generell davon ausgegangen werden, dass Informalität im politischen Betrieb demokratischer Systeme eher die Regel als die Ausnahme darstellt: „Behind the scenes and alongside official procedures seems to be where many important decisions are being made“ (Kleine 2013, S. xi). Dabei handelt es sich keinesfalls um ein neues Phänomen (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1198). Als Ausfluss zwischenmenschlicher Handlungen und als von und durch Menschen gestalteter Prozess weist Politik zwangsläufig ein informelles Moment auf – nicht jedes zwischenmenschliche Agieren ist formalisierbar. Obgleich nicht immer als solche bezeichnet und in unterschiedlicher Intensität auftretend, war Informalität darum seit jeher Bestandteil politischer Systeme und ihrer Verwaltungen. Von dem Moment an, ab dem Politik in der Ideengeschichte „als Politik gedacht“ (Münkler 1991, S. 52) wurde, gewann die Dichotomie „Formalität vs. Informalität“ inhaltlich – wenn auch nicht begrifflich – an Bedeutung. Darunter wurden im Verlauf der Geschichte des politischen Denkens jedoch unterschiedlichste Erscheinungsformen und Elemente wie „der Einfluß überragender Persönlichkeiten, nicht-legale Handlungsformen oder

sozio-politische Rahmenverhältnisse als Ermöglichungsbedingung von Formalisierung“ (Münkler 1991, S. 52) subsumiert.

Auch in der heutigen Zeit fällt in Bezug auf das Phänomen der Informalität eine definitorische Breite auf. Während aus juristischer Perspektive die Abgrenzung zwischen formellem und informellem politischem oder Verwaltungshandeln zunächst verhältnismäßig leicht scheint, weil jedes formelle oder formalisierte Handeln auf Rechtsnormen fußt, institutionalisiert ist und der öffentlichen Kontrolle, insbesondere der gerichtlichen Überprüfung, unterliegt (von Beyme 1991, S. 31),¹ gestaltet sich die Eingrenzung aus sozialwissenschaftlicher Sicht komplizierter. Werden nicht nur formelle, regelhafte Formen des Regierungshandelns als gegeben angenommen und akzeptiert und sind somit nicht alle nicht formellen Prozesse per se mit dem „Ruch des Illegalen umgeben“ (von Beyme 1991, S. 31), so nimmt die Bandbreite an Bedeutungsmöglichkeiten zu und Eingrenzungsversuche zeichnen sich oftmals durch eine gewisse Weichheit aus. Informalität ist und bleibt, wenngleich sie Politik und Verwaltung bis in die heutige Zeit entscheidend prägt, schwer greifbar.

Nicht selten wird das Phänomen dabei jedoch sehr kritisch bewertet. Ausgehend von der, als solcher durchaus berechtigten, in ihrer Ursprungsform Thomas Jefferson zugeschriebenen Annahme, dass Information die Währung jeder Demokratie darstelle (Carnaby, Rao 2003, S. 401), wird Informalität vor allem als Bedrohung für die Transparenz des demokratischen Systems betrachtet; das metaphorische „politische Hinterzimmer“ wird als Gefahr für den Rechtsstaat wahrgenommen. Der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog betonte bereits 1999 im Rahmen seiner Rede anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Bundesrepublik Deutschland, damit ein freiheitlich-demokratisches System langfristig von der Zustimmung der Bürger getragen werde, sei es unerlässlich, dass diese wüssten, „wie Entscheidungen zustande kommen, wer sie verantwortet und wie sie durchgesetzt werden. [...] Wer politische Gegensätze durch Kungelei im Hinterzimmer lösen“ wolle, schade „dem Vertrauen in unsere Demokratie“ (Bundespräsidialamt 2024). In den Medien und der öffentlichen Wahrnehmung spielen sogenannte Hinterzimmergeschäfte vor allem dann eine Rolle, wenn es sich um von Gremien oder Personen getroffene Entscheidungen handelt, die dem Willen des Volkes zu widersprechen scheinen, was sich beispielsweise im Kontext der stark kritisierten Wahl Ursula von der Leyens zur EU-Kom-

1 Siehe hierzu beispielsweise auch Morlok (2003, S. 50): „Begriffskonstitutiv ist der Bezug auf das Formalrecht.“

missionspräsidentin im Juli 2019 zeigte (Dobbert 16.07.2019; Süddeutsche Zeitung 02.07.2019).²

Wenngleich davon auszugehen ist, dass sich in allen Nationalstaaten informelle Mechanismen des Regierens etabliert haben, so wird die EU als besonders interessanter Untersuchungsgegenstand für die Analyse von Informalität hervorgehoben – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sie in ihrem Ursprung durch ein formalrechtliches System geprägt war und dies bis heute ist, das sowohl Merkmale einer internationalen Organisation als auch eines entstehenden Nationalstaats vereint (Peters 2006, S. 26). Unabhängig von der jeweiligen Erscheinungsform, in der Informalität auftritt, sprechen zumindest auf europäischer Ebene einige Faktoren für einen generellen Bedeutungszuwachs des Phänomens. In quantitativer Hinsicht wurde beispielsweise bereits seit den späten 1980er und 1990er Jahren ein Anstieg der *policy networks* verzeichnet (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 3). Auch in jüngerer Vergangenheit verweist ein deutlicher politikfeldübergreifender Anstieg sogenannter Kommissionsexpertengruppen auf eine Bedeutungszunahme.³ Als weiteres Indiz wird die starke Zunahme von *first* oder *early second reading agreements* (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1118) gewertet, die vielfach auf informelle Trilogie zurückzuführen sind (Giersdorf 2019, S. 17–18) – eine Entwicklung, die jüngst auch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) dazu veranlasste, die Bedeutung der Transparenz des Rechtsetzungsprozesses in der EU hervorzuheben. In einem Grundsatzurteil aus dem Jahr 2018, dem Fall *De Capitani*, stellte das Gericht fest, dass Trilogie de facto einen integralen Bestandteil des EU-Gesetzgebungsverfahrens darstellten und in der Folge der öffentlichen Rechenschaftspflicht unterlägen (EuGH, Urt. v. 22.03.2018 – T-540/15, *De Capitani*, Rn. 36 ff., vgl. auch Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 5).

Neben dieser zumindest teilweise messbaren Bedeutungszunahme verweist die Forschung auch auf einen qualitativen Bedeutungszuwachs der Informalität in der EU. So betont Peters, über die Dauer der europäischen Integration sei die Notwendigkeit entstanden, weniger formalisierte Mittel zur Entscheidungsfindung und -umsetzung einzusetzen, weshalb innerhalb

2 Eine andere journalistische Meinung vertritt beispielsweise Kornelius (07.07.2019).

3 Dieser zeigte sich im Rahmen erster quantitativer Analysen, die im Rahmen des Forschungsprojektes „Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in formellen und informellen europäischen Verhandlungsarenen und im Europäischen Verwaltungsverbund: Voraussetzungen, Chancen, Strategien“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchgeführt wurden.

der EU eine Abwendung von der rein formalisierten Rechtsetzung und -anwendung sowie „emerging forms of governance that rely heavily on the informal“ (Peters 2006, S. 26) zu beobachten seien. Auch Moravcsik hielt bereits im Jahr 2010 fest: „over the past 25 years, the EU has evolved towards even greater reliance on informal institutions“ (Moravcsik 2010, S. 1). Brandsma et al. betonen analog, es werde zunehmend schwerer, Verhandlungen auf europäischer Ebene zu entflechten, konzeptualisieren und modellieren, weil Entscheidungsprozesse bereits im Vorfeld formeller Verfahren beginnen würden (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 4).

Grundsätzlich stellt die Frage, wo und wie und unter wessen Beteiligung politisch relevante Entscheidungen tatsächlich getroffen werden, „eine politikwissenschaftliche Schlüsselfrage an jedes politische System dar“ (Rudzio 2005, S. 122); eine Analyseperspektive, „die u.a. jenseits von formal vorgegebenen Verfahren und Institutionen vorbereitet[e], verhandelt[e] und getroffen[e]“ (Siedentopp 2018, S. 41) Entscheidungen in den Blick nimmt, erscheint insofern unerlässlich. Die vermutete strukturelle Bedingtheit der Informalität im System der EU in Verbindung mit einer zumindest quantitativen, vermutlich aber auch qualitativen Bedeutungszunahme unterstreichen die große Relevanz der Thematik in praktischer wie theoretischer Hinsicht. So scheint es mithin evident, dass Bundes- und Landesministerien ein Interesse daran haben, zu erfahren, welche informellen Gremien und Ausschüsse es auf europäischer Ebene gibt und wie diese funktionieren, um auf die Entsendung von Personal und die Vernetzung mit Spezialinstitutionen vorbereitet zu sein und in der Folge mitgliedstaatliche Interessen effizient vertreten bzw. ein effizientes *uploading* betreiben zu können. Die Identifikation und Analyse existierender formeller und informeller Verhandlungsarenen, in denen mitgliedstaatliche (Fach-)Verwaltungen agieren, sowie die Aufdeckung struktureller Muster und Regelabläufe in diesem Zusammenhang sind daher von großer Bedeutung für die Politik- und Verwaltungspraxis. Aus wissenschaftlicher Perspektive scheint eine fundierte Untersuchung des die europäische Politikgestaltung und -implementierung prägenden Phänomens der Informalität gleichermaßen erstrebenswert, ermöglicht doch eine Konzentration auf formelle Verfahren und Mechanismen kein „der Wirklichkeit entsprechendes Verständnis“ (Rudzio 2005, S. 122) der politischen Realität.

II. Forschungsstand: Entwicklungslinien der Informalitätsforschung

Die fundierte Untersuchung dieser Thematik sollte auf dem bisherigen Forschungsstand aufbauen. Blickt man auf die Entwicklung der Informalitätsforschung, so lassen sich jedenfalls fünf Phasen ausmachen, in denen entweder neue theoretische Ansätze entwickelt wurden oder die Thematik aus der Perspektive einer weiteren Wissenschaftsdisziplin betrachtet wurde. Obgleich sich diese Phasen teilweise überlappen, so markiert doch der Beginn einer jeden Phase einen neuen Beitrag, einen weiteren Entwicklungsschritt. Während auf die inhaltlichen Erkenntnisse der Forschungsstränge, die für den analytischen Rahmen der Arbeit zentral sind, im theoretischen Teil ab Kapitel C eingegangen wird, werden im Folgenden die fünf Entwicklungsphasen⁴ zur Ableitung relevanter Forschungslücken und der Forschungsfrage zunächst überblicksartig vorgestellt.

1. Beitrag der Organisationsforschung

Eine erste Unterscheidung zwischen den Begriffen „formal“ und „informal“ kann in den 1950er Jahren im Bereich der Organisationsforschung verortet werden (Grunden 2011b, S. 157; Schreyögg, Geiger 2016, S. 291–297), die als Schnittstellenbereich zwischen der Soziologie, der Psychologie, der Betriebswirtschaftslehre und der Verwaltungswissenschaft zu verstehen ist.⁵ Dabei ist insbesondere auf die Human-Relations-Bewegung zu verweisen, die insofern einen wichtigen Ausgangspunkt darstellt, als sie auf die Bedeutung zwischenmenschlicher Beziehungen in Unternehmen verwies und so den Grundstein für die sozialwissenschaftliche Differenzierung von Formalität und Informalität legte. „Eine wesentliche Grundlage dieser Perspektive lieferte [eine] industriesoziologische Versuchsreihe“ (Pannes 2015, S. 97): Im Rahmen der sogenannten Hawthorne-Studien führten Elton Mayo, Fritz Jules Roethlisberger und William Dickson in den 1930er Jahren in den Werken der *Western Electric Company* bei Chicago verschiedene Experimente mit den Arbeitern durch, die zeigten, dass Organisationen nicht ausschließlich als formell konzipierte Strukturen mit Regeln und Ablaufplänen

4 Zu den fünf Entwicklungsphasen der Informalitätsforschung vgl. in gekürzter Form auch Schomaker, Mandry (2025, S. 405–409).

5 Teilweise wird eine erste indirekte Differenzierung von „formell“ und „informell“ auch erst bei Vertretern des historischen Institutionalismus sowie des Neoinstitutionalismus in den 1990er Jahren ausgemacht.

und die darin handelnden Menschen nicht als weitgehend passive, die formellen Vorgaben erfüllende Elemente betrachtet werden können, sondern dass informelle, zwischenmenschliche Beziehungen einen Faktor darstellen, der einen entscheidenden Einfluss auf die Organisationsziele haben kann und daher einer genauen Untersuchung bedarf (Roethlisberger, Dickson 1961, S. 559–568). Das Phänomen der Informalität wurde damit erstmalig nicht mehr ausschließlich als „Abweichung“ von der Formalstruktur, sondern als „struktureller Bestandteil von Organisationen“ (Pannes 2015, S. 130–131) gedacht, während formale Verfahren als Modell verstanden wurden, von dem die praktische Realität abweichen kann.

Im weiteren Verlauf der soziologischen Organisationsforschung entwickelte sich schließlich das Konzept der „informelle[n] Gruppe[n]“ (Gukenbiehl 1994, S. 80; vgl. auch Grunden 2011b, S. 165), die einen unterschiedlichen Organisationsgrad entwickeln können, sich „in ihren Handlungen an persönlichen Bedürfnissen und Erfahrungen ihrer Mitglieder“ orientieren und „als problemorientiert und pragmatisch charakterisiert“ werden (Grunden 2011b, S. 165; vgl. auch Hartwich, Wewer 1991, S. 19). Derartige Gruppen fußen – so die Annahme der Organisationssoziologie – auf den ähnlichen Interessen und dem gegenseitigen Vertrauen der Beteiligten (Grunden 2011b, S. 165). Insgesamt betonte jedoch vor allem der verwaltungswissenschaftliche Zweig der Organisationssoziologie die dysfunktionalen Auswirkungen informeller Gruppen; informelles Handeln wurde als „abweichendes Verhalten“ (Benz, Seibel 1992, S. 59) oder als „brauchbare Illegalität“ (Luhmann 1999, S. 304–314) klassifiziert (Grunden 2011b, S. 166).

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass informelle Abläufe in „genuin politische[n] Organisationen“ bisher verhältnismäßig wenig erforscht wurden; „[d]as gilt insbesondere sowohl für die Exekutive im Bund als auch für ihre Pendanten in den Ländern (Grunden 2011b, S. 163). Im Bereich der sich auf die Politik und Verwaltung konzentrierenden Organisationsforschung liegt der Fokus bis heute meist stärker auf „formal-bürokratischen [...] Organisationsstrukturen“ (Grunden 2011b, S. 164).

2. Beitrag des Neoinstitutionalismus

Zweitens lässt sich ein Beitrag der neoinstitutionalistischen Forschung ausmachen, die sich „für informelle Regelungen ebenfalls offen zeigt“ (Lauth 2017, S. 489) und sich in verschiedene disziplinäre Strömungen aufgliedert. Dabei kann – auch wenn es definitorische Unterschiede, d.h. engere und

weitere Begriffsverständnisse zwischen den verschiedenen disziplinären Strömungen des Neoinstitutionalismus gibt – eine Spanne des Institutionenbegriffs angenommen werden, die alle Perspektiven übergreift: So geht es auf der einen Seite um etablierte Ordnungsmuster wie rechtliche Regelungen und auf der anderen Seite um informelle, eingelebte soziale Praktiken, die innerhalb einer bestimmten Gruppe als Sitten und Gebräuche gelten, obgleich sie von niemandem bewusst eingerichtet wurden (Schimank 2007, S. 161–162): „Institutions involve formal rules and laws, but also informal norms and customs. Unlike formal institutions, informal institutions are not consciously designed nor neatly specified, but are part of habitual action“ (Lowndes 1996, S. 182).

Den Ausgangspunkt der zeitlich gesehen frühesten Strömung des soziologischen Neoinstitutionalismus bildet die Sozialtheorie von Berger und Luckmann (1966), die betonen, dass Akteure nach inhaltlich-sachlicher und sozialer Erwartungssicherheit streben, die ihnen im Rahmen von Institutionen – wie beispielweise Rechtsnormen – bereitgestellt werden kann. Entscheidend ist die intersubjektive Geltung von Institutionen: Durch sie können Akteure besser einschätzen, wie sich andere Akteure verhalten werden und was diese möglicherweise von ihnen erwarten könnten. Die Habitualisierung von Verhaltensweisen ermöglicht den Beobachtern eine Typisierung. Auf dieser Grundlage kann dann eine Institutionalisierung erfolgen, die mehrere Akteure erfasst. Spätere soziologische Neoinstitutionalisten wie Powell oder DiMaggio (1983) hoben den Akteur als Entscheidungsträger hervor, „der als solcher u.a. auch Institutionengestaltung betreibt“ (Schimank 2007, S. 164).⁶ Insgesamt betont der soziologische Neoinstitutionalismus vor allem, dass „institutionalization is value-laden, adaptive and responsive, reflecting the values of internal groups and external society“ (Lowndes 1996, S. 184).

Der *rational choice institutionalism* (Hall, Taylor 1996, S. 10–13; Peters 2012, S. 47–69) führt die Entstehung von Institutionen auf Kosten- und Nutzenfaktoren zurück (Lauth 2017, S. 492–493); Akteure werden „als zielorientiert im Sinne einer rationalen Nutzenverfolgung angesehen“ (Schimank 2007, S. 167). Es wird davon ausgegangen, dass die Akteure in ihrer Umwelt stets mit Interessenskonflikten konfrontiert sind, wobei eine Abstufung hinsichtlich der Konflikthaftigkeit vorgenommen wird: Vorzufinden

6 Vgl. Schimank (2007, S. 165): „Anders als Berger/Luckmann gehen die ihnen folgenden soziologischen Neoinstitutionalisten also durchweg von intentionalem ‚institutional design‘ aus.“

seien erstens eher harmonische Koordinationsspiele, zweitens eher konfrontative Konfliktspiele sowie drittens eine Mischung aus beiden Formen, sogenannte „mixed motive games“ (Schimank 2007, S. 167). Vor diesem Hintergrund geht der *rational choice institutionalism* davon aus, dass „geeignete institutionelle Regeln die Bewältigung der zwischen den Akteuren bestehenden Intensionsinterferenzen“ (Schimank 2007, S. 168) erleichtern können. Institutionen entstünden und bestünden, „because they embody something like a Nash equilibrium“⁷ (Hall, Taylor 1996, S. 8). Ähnlich den Überlegungen von Berger und Luckmann nimmt der *rational choice institutionalism* damit eine sehr funktionalistische Perspektive ein; „Institutionen werden, ob intentional oder transintentional, produziert und reproduziert, weil sie wiederkehrende Probleme der Interdependenzbewältigung lösen helfen“ (Schimank 2007, S. 169).

Der historische Institutionalismus grenzt sich bewusst von einer derartigen funktionalistischen Betrachtungsweise ab und betont demgegenüber die Bedeutung von pfadabhängigen Entwicklungen und Machtbeziehungen in Akteurskonstellationen (Schimank 2007, S. 169; vgl. auch Hall, Taylor 1996, S. 5–10; Lauth 2017, S. 493; Peters 2012, S. 70–89; Pierson 2000; Steinmo, Thelen, Longstreth 1995). Institutionendynamiken werden „als Nachwirkungen früherer, manchmal sehr lange zurückliegender Ereignisse, Konstellationen und Abläufe [verstanden], die einem aktuellen Gestaltungszugriff weitgehend entzogen bleiben“ (Schimank 2007, S. 169). Folglich sind Akteure in ihren Gestaltungsvorhaben durch die vorhandenen sozialen Strukturen, unter anderem auch Institutionen, begrenzt. Dies impliziert gleichzeitig, dass die Handlungen der Akteure zeitlich und inhaltlich gesehen weit über deren ursprüngliche Gestaltungsintentionen hinaus Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Strukturen haben können, die für die Akteure zum Gestaltungszeitpunkt nicht absehbar waren (Schimank 2007, S. 170).

Der akteurszentrierte Institutionalismus grenzt sich vom *rational choice institutionalism* insofern ab, als er die Beachtung informeller Normen nicht primär vor dem Hintergrund der Nutzenmaximierung erklärt. Der akteurszentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass es zwar eine kalkulierende Normbefolgung gibt, „wenn sich die Interessen eines Akteurs mit den institutionellen Vorgaben decken oder deren Missachtung empfindliche ne-

7 Bei einem *Nash equilibrium* handelt es sich um einen Begriff der Spieltheorie, der einen stabilen Gleichgewichtszustand beschreibt, „in dem jeder der beteiligten Akteure durch einseitige Änderung seines Handelns einen Verlust erleidet“ (Schimank 2007, S. 168; vgl. auch Shepsle 1989, S. 142).

gative Sanktionen nach sich zöge“ (Schimank 2007, S. 171). Jenseits dessen gehen aber March und Olsen und in der Folge auch Mayntz und Scharpf von der Existenz einer sogenannten „logic of appropriateness“ (March, Olsen 1989, S. 160–162, 2005, S. 8; Mayntz, Scharpf 1995, S. 56) aus, d.h. „Normen werden oftmals befolgt, weil es sich im Verständnis des betreffenden Akteurs so gehört – ohne eingehende Reflexion von Kosten und Nutzen im Vergleich zur Devianz“ (Schimank 2007, S. 171).

Die Institutionenökonomik schließlich geht zwar ebenfalls von einem nutzenmaximierenden Verhalten der Individuen – also einem *homo oeconomicus* – aus, betont aber die Entstehung und das Bestehen von Institutionen in Anbetracht von Erwartungsunsicherheit, kognitiven Grenzen, unvollständigen Informationen und Schwierigkeiten bei der Überwachung und Durchsetzung von Vereinbarungen. Die grundlegende Hypothese aus institutionenökonomischer Perspektive ist, dass Institutionen dort entstehen, wo ihr Nutzen die Kosten für ihre Schaffung und Aufrechterhaltung übersteigt. Zentrales Argument ist demnach die Senkung von Transaktionskosten (Schimank 2007, S. 165–167).

3. Beitrag der Rechtswissenschaft

Grundsätzlich konzentrierten sich juristische Analysen lange Zeit auf formelle Vorgaben und betrachteten informelle Ausflüsse eher als feindliche Fehlentwicklungen, weshalb in der beginnenden juristischen Auseinandersetzung mit der Thematik in den 1980er Jahren oftmals eine gewisse Wende ausgemacht wird, die auch als dritte Phase der Entwicklung der Informalitätsforschung interpretiert wird. Ausgangspunkt dieser rechtswissenschaftlichen Untersuchung von Informalität waren Eberhard Bohnes Überlegungen zum „informalen Rechtsstaat“ (Bohne 1981). Er setzte dem bis dato vorherrschenden „rechtsstaatlich-normativen Modell den empirisch abgesicherten verwaltungswissenschaftlichen Befund entgegen, dass das Verwaltungshandeln in der Praxis sowohl rechtsförmlich wie informal ist“, weil beispielsweise „bei der immissionsschutzrechtlichen Sanierung von Betrieben ein Absprache- und Arrangierungsbedarf“ (Schuppert 2011, S. 37) besteht. Prägend für die Implementierung von Recht sind demnach nicht nur klassische Rechtsformen des Verwaltungshandelns wie der Verwaltungsakt und der öffentlich-rechtliche Vertrag, sondern ergänzend oder alternativ auch nicht formalisierte Durchsetzungsstrategien wie Vorgespräche, Absprachen und tauschförmige Vereinbarungen (Schuppert 2011, S. 36).

Zur rechtswissenschaftlichen Informalitätsdebatte trug darüber hinaus Schulze-Fielitz (1984) bei, der den „informale[n] Verfassungsstaat“ begrifflich „aus der Taufe hob“ (Schuppert 2011, S. 29). Er zielte in seiner Untersuchung darauf ab, Theorie und Praxis „nicht-rechtliche[r] Regeln der Verfassung systematisch zu erschließen“ (Schulze-Fielitz 1984, S. 15) und die Verfassungswirklichkeit wissenschaftlich zu beleuchten. Zu einer weiteren Beschäftigungswelle mit der Frage nach informalen Verfassungsnormen kam es darüber hinaus im Rahmen der St. Galler Staatsrechtslehrertagung 2002, die sich unter dem Titel „Informalität und Verfassungsstaat“ mit „dem Phänomen der Entparlamentarisierung durch Abwanderung von Entscheidungsvorbereitungen in zwar formalisierte, nicht aber von der formellen Verfassung vorgesehene Gremien“ (Schuppert 2011, S. 33) auseinandersetzte (vgl. auch Morlok 2003, S. 39).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass vor allem Böhne und Schulze-Fielitz mit ihren grundlegenden und richtungsweisenden Arbeiten die Informalitätsforschung nachhaltig prägten; diese markierten den Beginn einer Ausdifferenzierung des dichotomen Begriffspaares als wissenschaftliches Konzept zur Analyse der Arbeitsweise von Regierungen, Parlamenten, Parteien und Fraktionen (Grunden 2011b, S. 157).

In jüngerer Vergangenheit ist darüber hinaus zu beobachten, dass sich auch die europarechtliche Forschung mit informellen Mechanismen beschäftigt, wenngleich dieser Bereich insgesamt noch verhältnismäßig wenig erforscht ist. Es finden sich verschiedentlich Analysen zu einzelnen Beispielen oder Teilbereichen der Informalität auf europäischer Ebene. So beschäftigt sich etwa Giersdorf (2019) mit den Trilogern als informellem Moment des Gesetzgebungsprozesses, die er als „Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union“ versteht. Dabei stellt er die „Frage nach der demokratischen Legitimation der Dreiertreffen und nach deren Einfluss auf die Machtstrukturen im Interorganverhältnis“ und untersucht, inwieweit die vertraglich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren „in nicht zu rechtfertigender Art und Weise umgangen“ (Giersdorf 2019, S. 18) werden. Auch von Achenbach (2016) widmet sich der Thematik der Trilogie als Beispiel eines Verfassungswandels durch Selbstorganisation.

4. Beitrag der Vergleichenden Politikwissenschaft

In einer vierten Phase wandte sich auch die Vergleichende Politikwissenschaft dem Themenfeld der Informalität zu, wobei Informalität in verschie-

dene Forschungs- oder Theoriestränge einbezogen oder das Phänomen diesen jedenfalls implizit zugrunde gelegt wurde. Der sich in den 1990er Jahren aus der und in Abgrenzung zur Steuerungstheorie entwickelnde theoretische Ansatz der Governance-Forschung beschäftigte sich vor allem im Bereich der Politikfeldanalyse mit solchen Mechanismen, die zumindest in Teilen als informell eingestuft werden können: „Netzwerke, (freiwillig) institutionalisierte Verhandlungsarrangements, Koordination und Moderation von interdependenten Akteursbeziehungen, das flexible Wechselspiel zwischen verschiedenen Interaktionsformen [sowie] Tausch- und Koppelgeschäfte etc.“ (Grunden 2011b, S. 158). Dabei geht die Governance-Forschung davon aus, dass derartige Mechanismen Defizite staatlicher Steuerungsfähigkeit ausgleichen und damit die langfristige Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems trotz seiner formellen Schwächen sicherstellen können (Grunden 2011b, S. 158–159).

In enger Verbindung zum Governance-Ansatz steht auch die sich in den 1990er Jahren entwickelnde Forschung zu sogenannten *policy networks*, welche Verhandlungen oder Absprachen zwischen „politischen Akteuren und den organisierten Adressaten einer geplanten Gesetzgebung“ oder den Austausch von Informationen ermöglichen. Dabei wird zwischen Netzwerken unterschiedlicher Natur differenziert: Es kann sich um eher lose „issue networks“ handeln oder um eher stabile „policy communities“ (Marsh, Rhodes 1992, S. 13–15) bzw. „Advocacy-Koalitionen“ (Sabatier 1993, S. 116; vgl. auch Grunden 2011b, S. 159).

Die Transformationsforschung stellt ein weiteres Feld der Vergleichenden Politikwissenschaft dar, das in Folge der „neo-institutionalistischen Wende“ (Lauth 2017, S. 490) nicht mehr nur rein formelle Aspekte des politischen Systems, sondern verstärkt auch informelle Mechanismen in den Blick nahm. Nachdem ursprünglich davon ausgegangen worden war, dass ein Regimewandel von Autokratien hin zu Demokratien im Wesentlichen auf formellen Institutionen beruhe und sich auch ausschließlich auf dieser Ebene vollziehe, wurde in den 1990er Jahren verstärkt deutlich, dass ein derartiger Prozess stets auch eine „Transformation der informellen Welt einschließt“ (Lauth 2017, S. 490; vgl. auch O'Donnell 1993, S. 1356). Im Verlauf der 2000er Jahre differenzierte sich dieses Forschungsfeld im Bereich der Transformationsforschung weiter aus, wozu insbesondere auch die Regionalwissenschaften einen erheblichen Beitrag leisteten (Lauth 2017, S. 490; vgl. auch Dittmer, Fukui, Lee 2000; Ganev 2010; Giordano, Hayoz 2013; Helmke, Levitsky 2006; Meyer 2008).

Neben dieser – jedenfalls impliziten – Berücksichtigung informeller Mechanismen innerhalb der Governance- und Transformationsforschung fokussierten sich – anknüpfend an die rechtswissenschaftliche „Wende“ durch die Arbeiten von Böhne und Schulze-Fielitz in den 1990er Jahren – auch erstmals politikwissenschaftliche Untersuchungen explizit auf das Thema der Informalität (Rudzio 2005, S. 11):⁸ Eine erste systematische und theoretisch fundierte Erfassung formeller und informeller Komponenten des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (BRD) leistet der Sammelband von Hartwich und Wewer (1991), der sich dem Phänomen der Informalität in teilweise explorativer Herangehensweise nähert (Grunden 2011b, S. 160). Die Beiträge von Wewer (1991), von Beyme (1991) und Kastning (1991) erarbeiten dabei nicht nur definitorische und analytische Grundlagen, auf die bis heute in jüngeren Arbeiten immer wieder Bezug genommen wird (Grunden 2013; Lesmeister 2008; Pannes 2011, 2015; Schöne 2010; Schwarzmeier 2001b), sondern entwerfen auch ein inzwischen durchaus etabliertes analytisches Konzept des Kontinuums der Informalität, das im späteren Verlauf der Informalitätsforschung (Grunden 2013; Pannes 2015) verfeinert und weiterentwickelt wurde (Grunden 2011b, S. 160–161).

Innerhalb der Vergleichenden Politikwissenschaft konzentrierte sich in der Folge insbesondere die Regierungs- und Koalitionsforschung auf die Untersuchung informeller Mechanismen. Erforscht wurden dabei vor allem die Gestaltung von Koalitionen – beispielsweise Koalitionsgespräche als vorbereitende informelle Gesprächsrunden – sowie Verhandlungen innerhalb von parlamentarischen Fraktionen (Kropp 2003; Miller 2011; Rudzio 2005; Schreckenberger 1994; Stüwe 2007). Weitere Forschungsfragen, denen nachgegangen wurde, beziehen sich auf den Ablauf von Willensbildungsprozessen innerhalb von Koalitionen, Verfahren zur Beilegung von Konflikten sowie die grundlegenden Normen und Regelsysteme der koalitionsären Zusammenarbeit (Grunden 2011b, S. 161). Auch die freiwillige Formalisierung zunächst informeller Verhandlungen in Form von Koalitionsverträgen wurde bereits untersucht (Kropp, Sturm 1998). Schließlich finden sich darauf aufbauend eine Reihe von Studien, die über das Koalitions- oder Fraktionsmanagement hinausreichen und allgemeiner nach informellen Regelsystemen und Mechanismen der Entscheidungsfindung

8 Vgl. hierzu Grunden (2011b, S. 157): Erst an Böhne und Schulze-Fielitz anknüpfend widmeten sich politikwissenschaftliche Untersuchungen unter Zuhilfenahme eines dezidierten Begriffsverständnisses von informell und formell den organisatorischen Strukturen des politischen Systems, des Verhältnisses und der Interdependenzen von Exekutive und Legislative, der Rolle von Parteien und politischen Fraktionen.

in Regierungsformationen oder -zentralen fragen (Grunden 2011b, S. 162; vgl. auch Grunden 2009, S. 145–168, 2011a) oder die darauf abzielen, theoretische Zugänge informellen Regierens zusammenzuführen und ein heuristisches Konzept zu entwickeln, mit dem „Informalität als Faktor politischer Entscheidungsprozesse“ (Pannes 2015, S. 17) analysiert und kategorisiert werden kann.

Diese Ergebnisse der Regierungsforschung werden durch Forschungsarbeiten ergänzt, die aus der Perspektive des Parlamentes heraus verschiedene Formen der informellen Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive behandeln. So konzeptualisiert z.B. Schwarzmeier (2001b) die Mitwirkung der Regierungsfaktionen an der Politikformulierung als „informelle Mitsteuerung“, während Schöne (2010) informelle Mechanismen als prominenten Unterpunkt im Rahmen der parlamentarischen Kultur analysiert. Mit Blick auf das amerikanische System untersucht etwa Sattar (2001) formelle und informelle Kontrollmöglichkeiten der Legislative.

Darüber hinaus wurde Informalität, wenngleich eher selten, im Zusammenhang mit den Medien als vierter Gewalt untersucht, wobei Studien beispielsweise empirische Befunde zur Ausgestaltung der informellen Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern und Journalisten liefern (Lesmeister 2008).

Schließlich findet sich im Bereich der Vergleichenden Politikwissenschaft ein Forschungszweig, der sich insofern „quer zu den angesprochenen Forschungsfeldern“ bewegt, als es sich um Kategorisierungsansätze handelt, die darauf abzielen, das Phänomen der Informalität zu systematisieren, indem sie eine Sortierung anhand des Verhältnisses von formellen und informellen Normen oder Institutionen vornehmen. Im Zentrum steht dabei „neben verschiedenen Zwischenformen maßgeblich [...] die Unterscheidung zwischen mit den formalen Institutionen kompatiblen oder sperrigen Regeln“ (Lauth 2017, S. 491; vgl. auch Helmke, Levitsky 2004; Lauth 2000).

5. Beitrag der europapolitischen Forschung

Analog zum Governance-Ansatz, der in den 1990er Jahren verstärkt Eingang in die Vergleichenden Politikwissenschaft fand, entwickelte Marks gemeinsam mit Hooghe und Blank das Konzept der Multi-Level-Governance (Hooghe, Marks 2001; vgl. auch Marks, Hooghe, Blank 1996), das einen stärker europapolitischen Fokus aufweist; dieses geht „im Unterschied zu sog. staatszentrierten Ansätzen, welche die EU-Staaten bzw. deren Regie-

rungen als die zentralen und alles entscheidenden Akteure betrachten – [davon aus], dass in der EU kein politisches Zentrum und keine Hierarchie im klassischen Sinne existieren“ (Große Hüttmann 2013b, S. 277). Nur in der Zusammenarbeit verschiedener Ebenen können effiziente Problemlösungsstrategien gefunden werden – so der Grundgedanke. Vor diesem Hintergrund wurden vermehrt die Strategien jener auch nicht staatlichen Akteure erforscht, die an der Politikgestaltung im Mehrebenensystem mitwirken, was sich insbesondere in der Netzwerk- und Lobbyismusforschung mit Blick auf die EU niederschlug.⁹ Forschungsarbeiten aus diesem Bereich greifen verschiedene Mechanismen oder Kontexte auf, die als informell gelten können und die teilweise auch so bezeichnet werden, wenngleich der Schwerpunkt dieser Untersuchungen nicht auf dem Phänomen der Informalität als solchem liegt.

Obgleich die Europaforschung sich lange Zeit auf die formellen Besonderheiten der Union als System *sui generis* konzentriert hatte (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 1), setzte ab Mitte der 2000er Jahre vor dem Hintergrund der Grundannahmen des Multi-Level-Governance-Konzeptes auch in diesem Bereich eine verstärkte Beschäftigung mit informellen Mechanismen im Mehrebenensystem ein. Zu den zentralen Publikationen, die sich allgemein mit dem Phänomen der informellen Governance auf europäischer Ebene beschäftigen, zählt der Sammelband von Christiansen und Piattoni (2003), der das Phänomen der Informalität ausgehend von der Tatsache, „[that] informal governance has never been systematically studied and assessed“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 1), beleuchtet und dadurch einen umfangreichen und zugleich überblicksartigen Zwischenstand der Forschung liefert.¹⁰ Anhand von Fallstudien zeigen die Autoren schwerpunktmäßig auf, wie verschiedene Politikfelder durch eine informelle Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure geprägt sind. Ebenfalls mit allgemeiner Ausrichtung nähert sich Peters (2006, 2007) der informellen Governance im System der EU, wobei er gleichsam in eher explorativer Weise empirische Erscheinungsformen ausmacht und norma-

9 An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die Lobbyismusforschung sich zwar schwerpunktmäßig auf die Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure konzentriert, dass jedoch an verschiedenen Stellen betont wird, dass im Mehrebenensystem der EU „auch nationale Regierungen Teil des EU-Lobbysystems“ (Hüttmann 2022, S. 613) sind.

10 Bereits 2000 hatten sich die Autoren in einem Sammelband mit der Rolle von Gremien und Ausschüssen in der EU befasst (Christiansen, Kirchner 2000) – ein Thema, das eng mit der Informalität in der EU zusammenhängt.

tive Implikationen diskutiert. Als zentral kann weiterhin Kleines Studie (2013) betrachtet werden, welche die Entstehungsbedingungen informeller Elemente der europäischen Governance untersucht. Auf der Grundlage verschiedener Daten – halbamtlicher Veröffentlichungen des Rates, diverser Dokumente aus nationalen Archiven sowie persönlicher Berichte von Botschaftern und Beamten (Kleine 2013, S. 90) – unterstreicht die Autorin, dass die Entstehung formeller Institutionen im Verlauf der Europäischen Integration stets mit informellen Normen einherging. Kleine erklärt die Entstehung dieser informellen Mechanismen anhand der Liberalen Regimetheorie und vertritt dabei die These, dass diese die EU flexibler und damit reaktionsfähiger machten (Kleine 2013, S. 18). „As a result, formal and informal institutional elements complement each other and sustain a deep level of integration that neither formal rules nor informal norms alone permit“ (Kleine 2013, S. 155).¹¹

Daneben lässt sich ein Forschungsstrang ausmachen, der sich dem Phänomen der Informalität auf der Grundlage empirischer Analysen im Bereich eines besonders prominenten Beispiels, dem mit dem Vertrag von Maastricht erstmals eingeführten und später erweiterten Mitentscheidungsverfahren sowie den in der Folge verstärkt auftretenden, meist auf Trilogie zurückgehenden *early agreements*, widmet. Untersucht wurden beispielsweise die Bedingungen, unter denen derartige informelle Entscheidungsfindungsprozesse stattfinden. Auf der Grundlage eines zehn Jahre umfassenden Datensatzes analysieren Reh et al. „the shift of legislative decision making from public inclusive to informal secluded arenas and the subsequent adoption of legislation as ‘early agreements’“ (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1112) und kommen dabei zu dem Ergebnis, dass *fast-track legislation* und damit der Einsatz informeller Absprachen mit der Anzahl der Beteiligten, dem legislativen Workload und der Komplexität der behandelten Thematik zusammenhängen. Diese Ergebnisse stützen nach Ansicht der Autoren insbesondere ein funktionalistisches Argument, weil informelle Prozesse zur Einsparung von Transaktionskosten führen können. Darüber hinaus untermauerten die Ergebnisse ein Argument des soziologischen Institutionalismus: Informelle Kooperation hänge insofern von der Sozialisation ab, als Akteure informelle Entscheidungsmechanismen als geeigneter erachten würden, je länger sie an *early agreements* gewöhnt seien (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136). Neben den Triebkräften des Phänomens werden unter anderem die Auswirkungen in

11 Vgl. auch Kleine (2010).

einzelnen Arbeiten empirisch untersucht, wobei das Augenmerk dabei auf die Auswirkungen sowohl für nationale Parlamente (Jensen, Martinsen 2015) als auch für die interne Organisation des Europäischen Parlaments (Héritier, Reh 2012) und die Entscheidungsfindung im Rat (Häge, Naurin 2013) gelegt wird.¹²

Darüber hinaus ist auf einzelne Artikel, die sich der Thematik meist ausgehend von unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, meist durch empirische Untersuchungen und jeweils mit einem Fokus auf einzelne EU-Organen nähern, zu verweisen. Dabei werden verschiedene Schwerpunkte gelegt: Empirisch untersucht wurde z.B. bereits der Einfluss unterschiedlicher Faktoren, wie beispielsweise nationaler Identitäten, auf das Networking-Verhalten von Kommissionsbeamten. Aufbauend auf Organisations- und Netzwerkansätzen teilt Suvarierol (2008, 2009) die Netzwerke von Kommissionsbeamten in vier Typen ein (task-related formal networks, task-related informal networks, leisure networks, career networks) und kommt zu dem Ergebnis, dass Nationalität kein entscheidender Faktor für die Entwicklung aufgaben- und funktionsbezogener informeller Netzwerke sei. Hingegen gelte: „the size of the member state in terms of the number of officials it has and whether the contacts occur within the Directorate-General determine whether an official relies on compatriots for information and advice“ (Suvarierol 2008, S. 701). Insgesamt zeige sich, dass Kommissionsbeamte dazu neigen, private und berufliche Kontakte zu trennen (Suvarierol 2009, S. 411). Auch die Bedeutung informeller Modi im Europäischen Rat und im (Minister-)Rat wurde in einzelnen Studien bereits analysiert (Alexandrova 2015; Lewis 2003a).

Analog zum Forschungsstand in der Vergleichenden Politikwissenschaft ist auch mit Blick auf den europapolitischen Stand der Forschung auf systemisch-theoretische Kategorisierungsansätze ohne empirische Überprüfung zu verweisen, die wiederum unterschiedliche Dimensionen des Phänomens Informalität fokussieren. Der Formalitätsbezug scheint dabei ebenfalls zentral. So finden sich Arbeiten, die abstrakt entworfene Typologien (siehe beispielsweise Helmke, Levitsky 2012) auf den europäischen Kontext im Mehrebenensystem übertragen (Christiansen, Neuhold 2013) bzw. informelle Praktiken in der EU explizit in Bezug auf formelle Tätigkeiten und Verfahren (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006) definieren und klassifizieren. Van Tatenhove et al. (2006) entwickeln hierfür wird eine 2x2-Matrix der

12 Das Phänomen der Informalität im Zusammenhang mit dem Mitentscheidungsverfahren und den Trilogien behandeln unter anderem auch: Brandsma (2015); Farrell, Héritier (2003a, 2003b).

hinter informellen Praktiken stehenden Strategien und strategischen Motivationen, die die beiden Dimensionen „cooperative“ vs. „conflictual“ und „rule-directed“ vs. „rule-altering“ umfasst (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006). Eine zweidimensionale Typologie, der zufolge Informalität in der EU eine Struktur- und eine Prozessdimension sowie – mit Blick auf das Formalrecht – eine substitutive und eine komplementäre Komponente umfasst, offeriert darüber hinaus Schomaker (2019, S. 164–165).

Schließlich kann auf den Sammelband von Christiansen und Neuhold (2012a) verwiesen werden, der sich der Informalitätsdebatte aus theoretischer, internationaler und europäischer Perspektive sowie in Bezug auf ausgewählte Politikfelder widmet. Er ist damit innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung disziplinenübergreifend angelegt und dokumentiert in umfangreicher Form ein Zwischenergebnis der Informalitätsforschung (Lauth 2017, S. 491).

III. Fragestellung und Zielsetzung

Aus den Entwicklungslinien der Informalitätsforschung lassen sich drei Aspekte ableiten, die an verschiedenen Stellen in der Literatur betont werden (bspw. Lauth 2017).

Erstens: die bisher begrenzte Interdisziplinarität des Diskurses. „Nicht geregeltes, tatsächliches Handeln“ (Bohne 2018, S. 241) innerhalb des Staates sowie zunehmend auch in supranationalen Kontexten wird in den Sozial- und Rechtswissenschaften mit verschiedenen Schwerpunkten diskutiert.¹³ Allerdings werden – abgesehen von wenigen Ausnahmen wie dem Sammelband von Christiansen und Neuhold (2012a) – die „Diskussionen weitgehend monodisziplinär geführt und nehmen voneinander kaum Notiz“ (Bohne 2018, S. 233), sodass bereits definitorische Annäherungen und in der Folge auch theoretische Erklärungsversuche sowie normative Bewertungsansätze sehr unterschiedlich ausfallen und teilweise höchst umstritten sind (Bohne 2018, S. 233). Die Orientierung vieler Publikationen an einer ausgewählten Fachdisziplin führt jedoch dazu, dass beispielsweise wichtige Kategorisierungsdimensionen außer Acht gelassen werden – bei der Untersuchung des Phänomens ist daher eine „interdisziplinäre Offenheit“ (Lauth 2017, S. 492) grundsätzlich und zukünftig von besonderer Relevanz.

13 Bohne (2018, S. 241) macht zumindest vier Diskussionsbereiche aus: „öffentliche Verwaltung, Regierung und Parlament, Justiz und Internationale Organisationen.“

Zweitens: Spielräume in der theoretisch-analytischen Auseinandersetzung bzw. der konzeptionellen Erfassung des Phänomens auf europäischer Ebene. Obgleich Informalität eine große Bedeutung in der europapolitischen Praxis einnimmt, wurde und wird der theoretischen Einordnung vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die auf nationale Systeme, insbesondere die BRD, bezogene Literatur lässt sich auf das vielschichtige und komplexe Mehrebenensystem der EU nur begrenzt anwenden. Die verschiedenen Erscheinungsformen von Informalität auf europäischer Ebene wurden bis dato noch nicht umfassend systematisiert und auch die Funktionsweise informeller Arenen¹⁴ wurde noch nicht hinreichend untersucht. Zwar wurden vor allem ab den 1990er Jahren in der Literatur – im Neoinstitutionalismus oder in Governance-Ansätzen – wichtige Argumente entwickelt, auf deren Basis theoretische Konzeptionierungsansätze der Informalität in der EU entstanden, doch gilt nach wie vor und insbesondere mit Blick auf das Mehrebenensystem der EU: „In general, informality is under-theorised in social and political sciences“ (van Tatenhove, Mak, Lieferink 2006, S. 9).

Eine „Forschungsperspektive, die Informalität angemessen berücksichtigt“, ist daher weiterhin „sinnvoll und notwendig. Eine weitere Entfaltung und Differenzierung der typologischen Erfassung gehört ebenso zu den anstehenden Aufgaben wie deren geographische Verortung. Die Erstellung einer Topologie informeller Institutionen und Praktiken ist dabei ein wichtiger Schritt“ (Lauth 2017, S. 492). Es geht insbesondere darum, „the many shades“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 2) der Informalität, die das europäische Mehrebenensystem im Verlauf des Integrationsprozesses prägten und die sich zwischen den verschiedenen auf europäischer Ebene aktiven Akteuren manifestieren, theoretisch schlüssig herauszuarbeiten und zu konzeptualisieren.

Drittens: Spielräume in der empirischen Analyse des Phänomens auf europäischer Ebene. „Neben der konzeptionellen Erfassung bleibt die empirische Erfassung informeller Institutionen ein ständiges Thema der Forschung“ (Lauth 2017, S. 491). Auch wenn seit den 1990er Jahren eine verstärkte Beschäftigung mit Informalität zu erkennen ist, so zählt die empirische Analyse des Phänomens bis dato weder zum Kernbereich der komparativ-politikwissenschaftlichen noch der europapolitischen Forschung. Dies wird vielfach auf den schwierigen methodischen Zugang zum Forschungsfeld zurückgeführt, der oftmals „langwierige Feldforschung“ (Lauth 2017,

14 Eine ausführliche Definition des Arenenbegriffs erfolgt in Kapitel C.I.1.b).

S. 491) und Untersuchungen außerhalb der „comfort zone“ (Radnitz 2011, S. 352) voraussetzt.

Empirische Untersuchungen konzentrieren sich entweder – insbesondere im Rahmen von Fallstudien – auf informelle Mechanismen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren oder auf ausgewählte exemplarische Erscheinungsformen und -kontexte wie das informelle Handeln in Koalitionen auf nationaler oder die Trilogie auf europäischer Ebene. Diese Kontexte gelten zwar als „relativ umfänglich erforscht“ (vgl. Schöne 2014: 164), doch sind in Bezug auf das Phänomen allgemein noch viele Fragen offen, z.B. hinsichtlich der Messung oder der „Festlegung von Schwellenwerte[n], anhand derer die Existenz von Institutionen behauptet werden sollte“ (Lauth 2017, S. 491). Perzeptionsstudien – insbesondere solche, deren Fokus auf der europäischen Exekutive oder auf im europäischen Kontext aktiven mitgliedstaatlichen Administrationen liegt – sind generell rar.¹⁵ Auch wenn – wie im empirisch-sozialwissenschaftlichen Bereich durchaus üblich – es nicht das Ziel sein kann, „klare Belege für die Existenz und Wirkungsweise informeller Regeln und Praktiken“ herauszuarbeiten, so bleibt doch zumindest die empirische Suche nach plausiblen Indizien ein ständiger Forschungsauftrag, wofür „vielfältige methodische Zugänge“ gefordert werden (Lauth 2017, S. 492). Um allgemeine Muster und Regelabläufe zu erkennen, erscheint dabei ein Blick über Einzelfallstudien hinaus durchaus erstrebenswert: „Dies wäre eine wichtige Basis, um dann Steuerungsmöglichkeiten im informellen Bereich zu eruieren“ (Lauth 2017, S. 492).“

Insgesamt lässt sich in Bezug auf den Stand der Forschung zur Informalität festhalten, dass es bis heute keine auf einer interdisziplinären Betrachtung beruhende umfassende Typologie, keine theoretische Konzeptualisierung der Informalität in der EU gibt und dass das Phänomen in vielen Kontexten auch noch nicht empirisch analysiert wurde. Im Rahmen der bisherigen Forschung sei das letzte Wort (Kleine 2013, S. 159) zur *informal governance* in der EU noch nicht gesprochen; bis dato sei – so Kleine – vermutlich lediglich die Oberfläche angekratzt (Kleine 2013, S. 159) worden. Weil das Phänomen schwer greifbar, in seinen Ausprägungen schwer übersehbar und noch nicht hinreichend empirisch untersucht ist, scheinen in der Folge auch die Bewertungen unvollständig. Neben der bereits in

15 So hält Grunden (2011b, S. 164) selbst mit Blick auf rein nationale Prozesse fest: „Im Gegensatz zum informellen Handeln kommunaler Verwaltungen oder von der Ministerialbürokratie nachgeordneten Behörden ist über die Organisationswirklichkeit und die informellen Entscheidungsprozesse in der Exekutive, in Regierungszentralen und Ministerien auf Bundes- und Landesebene ist relativ wenig bekannt.“

Kapitel A.I beschriebenen praktischen Relevanz hält das Thema daher auch aus wissenschaftlicher bzw. theoretischer Sicht höchst interessante Fragen bereit.

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, aus der Synthese bisheriger Ansätze und durch deren Erweiterung einen Beitrag zur Theorieentwicklung und zur konzeptionellen und „typologischen Erschließung“ (Lauth 2017, S. 492) des Phänomens der Informalität im Mehrebenensystem der EU zu leisten. Diese übergeordnete Zielsetzung impliziert zweierlei: erstens die Frage nach dem Wesen der Informalität, die wiederum die verschiedenen Erscheinungsformen und die Funktionsweise umfasst, und zweitens die normative Bewertung. Zunächst ist folglich zu fragen: Was ist Informalität? Dies inkludiert zum einen: Welche Formen nimmt Informalität auf EU-Ebene an und wie sind diese zu ordnen, zu strukturieren oder zu klassifizieren?¹⁶ Und zum anderen: Wie funktionieren informelle Arenen? Sodann schließt sich die Frage an: Wie ist Informalität in der EU aus einer demokratietheoretischen Perspektive zu bewerten?

Mit dieser Fragestellung soll in dreifacher Hinsicht ein wissenschaftlicher und in der Folge auch ein praktischer Mehrwert geleistet werden: erstens durch eine systematisch-theoretische Analyse der Informalität in der EU, die in dieser Form noch nicht existiert, zweitens durch die Fruchtbarmachung eines ausgewählten Bereiches für die Operationalisierung und drittens durch die betont interdisziplinäre Komponente¹⁷ der Untersuchung.

Die übergeordnete Fragestellung nach dem Wesen und der Bewertung von Informalität soll im Rahmen der Arbeit zu einer Synergie untergeordneter Frageaspekte führen, die aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen herrühren. Im Fokus steht zunächst die politik- und sozialwissenschaftliche Perspektive, für die folgende Fragen besonders zentral erscheinen: Wie manifestiert sich Informalität im europäischen Mehrebenensystem? Warum greifen Akteure auf informelle Mechanismen der Entscheidungsfindung zurück? Unter welchen Bedingungen entsteht Informalität, welche Faktoren begünstigen, befeuern oder erzwingen sie? Zu welchen Auswirkungen führt Informalität in der politischen Praxis? Wie läuft die Entschei-

16 Vgl. hierzu Peters (2006, S. 27): „The first step in understanding the role of informal governance mechanisms is to identify and classify the mechanisms that are in use.“

17 Dabei sei jedoch darauf verwiesen, dass im Rahmen der Dissertation keine rechtswissenschaftliche Untersuchung im engeren Sinne (d.h. keine klassisch rechtswissenschaftliche Gesetzesauslegung) vorgenommen werden kann. Was die Arbeit leisten möchte, ist eine politik- und sozialwissenschaftliche Analyse auch rechtlicher Aspekte in Bezug auf die Thematik der Informalität.

dungsfindung in informellen Arenen ab? Welche strategischen Muster sind zu erkennen? Tangiert werden dabei auch folgende rechtswissenschaftliche Fragestellungen: In welchem Verhältnis steht Informalität zum Phänomen des *soft law*, d.h. zu nicht rechtsverbindlichen Übereinkünften, Absichtserklärungen oder Leitlinien? Auf welchem Recht fußt eine informelle Arena und wie verhält sie sich zum Formalrecht? Werden die Ergebnisse informeller Arenen oder auch informelle Prozesse und Verfahren selbst im Laufe der Zeit formalisiert? Wenngleich die genannten rechtswissenschaftlichen Fragestellungen nicht den Verlauf der Untersuchung vorgeben, so wird im Rahmen der Arbeit doch verschiedentlich auf sie Bezug genommen. Zu berücksichtigen ist schließlich auch die staatsphilosophisch-normative Perspektive, aus der heraus es zu fragen gilt: Wie verhalten sich Demokratie und Informalität zueinander? Welche demokratietheoretischen Werte und Prinzipien müssen für eine Bewertung gegeneinander abgewogen werden?

IV. Grundsatz der analytischen Herangehensweise und Aufbau der Arbeit

Die Thematik der Informalität im Mehrebenensystem der EU weist theoretische, empirische und normative Implikationen auf (Peters 2006, S. 26). Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Disziplinen und Fragestellungen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit verbunden werden, um sich diesen Implikationen zu nähern und das Phänomen der Informalität multiperspektivisch zu betrachten, wurden verschiedene methodische Herangehensweisen kombiniert.

Für den theoretischen Teil und für die Diskussion, die auch staats- und demokratietheoretische Argumente miteinbezieht, wurden theoretische politikwissenschaftliche Texte, Gesetzestexte und juristische Fachliteratur herangezogen und hermeneutisch analysiert. Im Rahmen dieses hermeneutischen Interpretationsverfahrens ging es insbesondere darum, die vorhandenen theoretischen Ansätze zur Informalität „nach Sinnzusammenhängen“ (Zehnpfennig 2006, S. 33) zu erschließen und die Art und Weise der dargestellten Zusammenhänge auf ihre Schlüssigkeit hin zu überprüfen. Ziel einer solchen „sich an der Textlogik“ orientierenden Interpretation ist es, die „innere Logik“ (Zehnpfennig 2006, S. 34) sowie potenzielle Grundwidersprüche theoretischer und normativer Texte herauszuarbeiten und nach dem jeweiligen Ausgangspunkt sowie den Folgen der darin aufgestellten Annahmen zu fragen.

In ihrem empirischen Teil basiert die Arbeit im Wesentlichen auf einer Online-Umfrage sowie auf Experteninterviews mit Beamten deutscher

Bundesverwaltungen und mit EU-Beamten, wobei die Daten von November 2020 bis September 2023 im Rahmen des Forschungsprojektes „Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in formellen und informellen Verhandlungsarenen in der Europäischen Union“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung erhoben wurden. Ergänzend wurden – wo sinnvoll, d.h. im Hinblick auf einzelne Fälle, auf die im Rahmen von Interviews wiederholt verwiesen wurde – Dokumente zu informellen Gremien analysiert. Während die in standardisierter Form im Rahmen des Online-Survey erhobenen Daten sowohl deskriptiv als auch multivariat (Backhaus, Erichson, Plinke, Weiber 2018) ausgewertet wurden, erfolgten die Auswertung und Analyse der Experteninterviews und der im Rahmen der offenen Fragen im Online-Survey erzeugten Textabschnitte mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2022; Mayring, Fenzl 2022; Kuckartz, Rädiker 2022).

Im Hinblick auf die grundsätzliche analytische Herangehensweise ist damit festzuhalten, dass die Arbeit sowohl deduktive Elemente beinhaltet – z.B. die Diskussion und Weiterentwicklung von Typologisierungs- und Skalierungsansätzen oder die Ableitung von Initiierungszielen der Akteure aus theoretischen Argumenten – als auch induktive – beispielsweise Aspekte, die bei ersten Interviews auftauchten und die im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens in das theoretische Konzept eingepflegt und an späterer Stelle nochmals überprüft wurden. Schließlich weist die Forschung schwerpunktmäßig qualitative Komponenten auf; so soll der theoretische Rahmen potenzielle Kontexte von Informalität aufzeigen und das Phänomen in seinen zahlreichen Facetten auf europäischer Ebene sinnvoll einordnen, was ausschließlich qualitativ möglich ist. Gleichzeitig sind auch quantitative Aspekte von Bedeutung, wenn beispielsweise untersucht wird, welche Faktoren die Entstehung von Informalität in welchem Ausmaß befördern oder welche Auswirkungen Informalität hat.

Basierend auf der beschriebenen analytischen Herangehensweise gliedert sich die Arbeit wie folgt:

Im Anschluss an dieses Einführungskapitel (Kapitel A) werden in Kapitel B zunächst einige Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems erläutert, die mit Blick auf eine tiefergehende Analyse informeller Mechanismen im politischen System der EU relevant erscheinen.

Auf dieser Grundlage werden in Kapitel C bisher vorhandene Erklärungs- und Systematisierungsansätze zur Informalität aus der europapolitischen Forschung, der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft dargelegt. Dabei wird zunächst der theoretische Untersu-

chungsgegenstand präzisiert, indem Definitionsmöglichkeiten aufgezeigt und Eingrenzungsversuche unternommen werden, bevor ein Typologisierungsansatz sowie ein Ansatz zur Skalierung, d.h. zur Einordnung nach dem Informalitätsgrad auf dem Kontinuum von „formell“ zu „informell“, vorgestellt werden (C.I.). Sodann wird auf das Auftreten informeller Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem eingegangen, indem Erscheinungsformen und -kontexte sowie in der Literatur diskutierte Interaktionsmodi dargelegt werden und die Frage nach der Existenz informeller Normen und Werte im politisch-administrativen System der EU bzw. nach einer informellen europäischen Verwaltungskultur erörtert wird (C.II.). In einem nächsten Schritt wird das die Informalität prägende politisch-administrative Makrosystem beleuchtet; gefragt wird demnach, welche externen Mechanismen im Zusammenhang mit Informalität wirken (C.III.). Eingegangen wird dabei sowohl auf Initiierungsziele der Akteure und begünstigende Rahmenbedingungen als auch auf intendierte und nicht intendierte Auswirkungen von Informalität. Im Anschluss werden die Wirkmechanismen des Mikrosystems genauer analysiert: Es wird gefragt, welche strategischen Muster sich in Bezug auf das Verhalten von Akteuren in informellen Gremien und Entscheidungsfindungsprozessen abzeichnen (C.IV.). Aus der bisher vorhandenen theoretischen und empirischen Literatur, die in Kapitel C erörtert wird, werden verschiedene Hypothesen zum Auftreten und zur Funktionsweise von Informalität abgeleitet.

In Kapitel D werden die aufgestellten Hypothesen empirisch überprüft. Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchung liegt dabei auf dem Auftreten von Informalität in der EU und den Wirkmechanismen des Makrosystems, d.h. auf den Entstehungsbedingungen sowie auf den Auswirkungen von Informalität. Bevor die Überprüfung der aufgestellten Hypothesen erfolgt und unter Rückbindung an die theoretische Literatur die empirischen Ergebnisse dargestellt sowie mögliche Erklärungsansätze für einzelne Erkenntnisse diskutiert werden (D.II.), wird eine detailliertere methodische Einordnung der Untersuchung (D.I.) vorgenommen, in deren Rahmen unter anderem das Studiendesign, die Datenerhebung und die Fallauswahl sowie die Operationalisierung und die bei der Datenauswertung angewandten Methoden erläutert werden. Zum Abschluss des Kapitels erfolgt ein kurzes Zwischenfazit (D.III.).

Schließlich werden in Kapitel E die im empirischen Teil adressierten Aspekte und herausgearbeiteten Ergebnisse kritisch diskutiert, was eine normative Bewertung der Informalität in ihren verschiedenen Erscheinungsformen sowie eine theoretische Reflexion impliziert. Die Auswirkungen

von Informalität werden entlang der drei Dimensionen der *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimation diskutiert, wobei sowohl staats-theoretische als auch staats- und europarechtliche Argumente Berücksichtigung finden.

Im Fazit werden schließlich die wichtigsten inhaltlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst (F.I.), bevor Ansatzpunkte für die zukünftige Forschung aufgezeigt (F.II.) und die Erkenntnisse der Arbeit abschließend eingeordnet werden (F.III.).

