

F. Fazit

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Beobachtung, dass im Verlauf der europäischen Integration – nicht zuletzt in Krisensituationen – wichtige Entscheidungen auf informellen Absprachen und Mechanismen beruhten. Informalität stellt im Mehrebenensystem der EU eher die Regel als die Ausnahme dar (Kleine 2013, S. xi), wobei das Phänomen eine hohe praktische und theoretische Relevanz aufweist. Ausgehend von der Darstellung fünf zentraler Entwicklungslinien der Informalitätsforschung wurde aufgezeigt, dass diese sich erstens durch eine begrenzte Interdisziplinarität des wissenschaftlichen Diskurses, zweitens durch Spielräume in der theoretisch-konzeptionellen Analyse sowie drittens durch empirisch noch nicht ausreichend erforschte Teilbereiche im europäischen Kontext auszeichnet. Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke zielte die vorliegende Arbeit darauf ab, bisherige Ansätze der Informalitätsforschung strukturiert zusammenzuführen und auf dieser Grundlage einen Beitrag zu einer weiteren wissenschaftlichen Erschließung des Phänomens zu leisten. Dabei wurde sowohl nach dem Wesen der Informalität im europäischen Mehrebenensystem – d.h. nach ihrem Auftreten und ihrer Funktionsweise – als auch nach demokratietheoretischen Implikationen gefragt.

Nachdem einige Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems dargelegt wurden, die mit Blick auf eine tiefergehende Analyse informeller Mechanismen im politischen System der EU relevant erschienen, erfolgte zunächst eine auf theoretischen Überlegungen und dem bisherigen Forschungsstand basierende, analytische Annäherung an das vielschichtige Phänomen der Informalität, bevor die abgeleiteten Hypothesen auf der Grundlage des erhobenen Datenmaterials überprüft wurden. Dabei konnten theoretisch-analytische und empirische Erkenntnisgewinne erzielt werden.

I. Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Erkenntnisse

1. Wesentliche Elemente der theoretisch-analytischen Annäherung

Vor dem Hintergrund der definitorischen Breite des Begriffs der Informalität und seiner Verwendung in unterschiedlichen Disziplinen und For-

schungssträngen wurden verschiedene Merkmale des Phänomens diskutiert. Darauf aufbauend wurde Informalität als ein unter anderem im politischen Kontext in verschiedenen Institutionalierungsgraden auftretendes Phänomen definiert, das sich „vor dem Hintergrund und in Kontrast zu einer Formalstruktur“ (Pannes 2015, S. 19) ausbildet und das diese Formalstruktur und die formell vorgegebenen Verfahren ergänzt oder ersetzt (Pannes 2015, S. 19; Siedentopp 2018, S. 55). Entscheidende Annahme war dabei, dass sich Informalität grundsätzlich auf drei Dimensionen beziehen kann: erstens auf die Struktur, d.h. den Rahmen oder die politische Arena, zweitens auf den Prozess der Politikgestaltung sowie drittens auf das Resultat, d.h. auf die sich ergebenden Regeln oder Vereinbarungen (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1197). Auch informelle Normen, Werte und Verhaltenskodizes, die den beschriebenen Dimensionen zugrunde liegen und politisch-administrative Kontexte in spezifischer Weise prägen, wurden als Bestandteil der Informalität aufgefasst. Neben dieser Definition basierte die Arbeit darüber hinaus auf zwei grundlegenden Prämissen: So wurde zum einen davon ausgegangen, dass Informalität sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable verstanden werden kann; zum anderen wurde angenommen, dass sich das Phänomen stets zwischen Menschen bzw. in der menschlichen Interaktion manifestiert und von den Akteuren bewusst oder unbewusst initiiert wird.

Aufbauend auf in der Literatur vertretenen Typologisierungsansätzen, die das Phänomen im Verhältnis zum Formalrecht kategorisieren, wurde sodann eine 2x3-Matrix entwickelt, deren zentrale Annahme darin besteht, dass danach zu unterscheiden ist, ob informelle Mechanismen dem Formalrecht dem Wortlaut und dem Telos nach ent- bzw. widersprechen. Des Weiteren wurde ein Skalierungsansatz vorgeschlagen, der einerseits danach unterscheidet, ob es sich um informelle Arenen, Prozesse oder Resultate handelt, und diese andererseits anhand der folgenden Faktoren skaliert: zugrunde liegendes Regelsystem, Verhältnis zum Formalrecht, Initiator und Mitglieder, Transparenz, Binnenorganisation, Dokumentation und rechtliche Wirkung.

In einem nächsten Schritt wurde das Auftreten von Informalität in Mehrebenensystemen näher beleuchtet, indem in der Literatur diskutierte Erscheinungskontexte und -formen dargestellt wurden. Dabei wurden die beschriebenen Beispiele danach kategorisiert, welche Akteure informell miteinander interagieren: So wurde das Verhältnis der oberen Ebene eines Mehrebenensystems zu den jeweils untergeordneten als ein möglicher Erscheinungskontext von Informalität ausgemacht. Daneben konnten ver-

schiedene Erscheinungsformen von Informalität im Verhältnis der Organe, Institutionen oder Akteure der oberen Systemebene, im Verhältnis der oberen Ebene zur Zivilgesellschaft sowie im Verhältnis der oberen Ebene zu anderen Völkerrechtssubjekten ausgemacht werden. Sodann wurde auf in der Literatur diskutierte mögliche informelle Interaktionsmodi eingegangen, bevor die Frage nach der Existenz einer europäischen Verwaltungskultur als einer nicht sichtbaren Erscheinungsform von Informalität erörtert wurde.

Anschließend wurde die Funktionsweise von Informalität im europäischen Mehrebenensystem reflektiert, wobei zunächst auf externe Mechanismen eingegangen und auf der Grundlage der bisherigen Forschungsliteratur gefragt wurde, warum Informalität entsteht und was sie bewirkt. Es wurden mögliche Ziele dargelegt, die die Akteure potenziell zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen können, wobei sowohl übergeordnete Zielsetzungen als auch End- und Zwischenziele beschrieben wurden. Letztere wurden nach Management-, Integrations- und Exklusionszielen kategorisiert. Zusätzlich wurden Rahmenbedingungen diskutiert, die die Entstehung von Informalität allgemein und im Besonderen im europäischen Mehrebenensystem begünstigen oder befördern. Im Anschluss wurden potenzielle Auswirkungen erörtert, wobei davon ausgegangen wurde, dass neben dem Eintritt der intendierten Ziele auch nicht intendierte Auswirkungen zu beobachten sind. Schließlich wurde danach gefragt, welche internen Mechanismen von Informalität in der Literatur aufgeführt werden. Dabei wurde herausgearbeitet, welche strategischen Muster für das Verhalten von Akteuren in informellen Arenen, insbesondere in Fallstudien, bisher diskutiert wurden.

2. Wesentliche Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Aufbauend auf diesem theoretisch-analytischen Rahmen wurde das Phänomen der Informalität im europäischen Mehrebenensystem empirisch untersucht. Vor dem Hintergrund des *mixed methods*-Designs der Studie wurde bei der Datenerhebung sowohl auf eine standardisierte Umfrage als auch auf qualitative Interviews und in ergänzender Form auf Dokumente zurückgegriffen. Welche Erkenntnisfortschritte konnten dabei erzielt werden?

Im Hinblick auf das Auftreten von Informalität: Es konnte gezeigt werden, dass das Phänomen der Informalität insbesondere in frühen Phasen

politischer Prozesse auftritt, d.h. bevor *policies* auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden. So wird Informalität vor allem während der Problemdefinition, im Zuge des *agenda setting* sowie bei der Politikformulierung eingesetzt, während sie deutlich seltener in den Phasen der Implementierung und der Evaluierung von Politik beobachtet wird. Auch scheint Informalität im europäischen Mehrebenensystem in der aufsteigenden Phase deutlich relevanter zu sein als in der absteigenden. Das Phänomen prägt Kontexte, die sich dadurch auszeichnen, dass es sich um den Beginn eines Prozesses handelt, der noch gestaltet und beeinflusst werden kann. Informalität manifestiert sich, wenn Dinge angestoßen, initiiert und perspektivisch weiterentwickelt werden müssen, wenn beispielsweise in Arbeitsgruppen des Rates Rechtsakte zu gemeinsamen europäischen Standards formuliert werden – vor allem in Bereichen, in denen für Gesetzesvorschläge Einstimmigkeit erforderlich ist – sowie wenn Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt werden. Sie wird eingesetzt, wenn Mitgliedstaaten, die die Ratspräsidentschaft innehaben, ihre Ideen auf europäischer Ebene vorantreiben und zu diesem Zweck verschiedene Akteure zusammenbringen wollen, um Zukunftsthemen zu diskutieren. Auch im Rahmen von Berichterstattungen im AdR ist Informalität zu beobachten – insbesondere, wenn es darum geht, dass Länder und Regionen ihre Interessen auf europäischer Ebene einbringen wollen.

Es wurde ebenfalls herausgearbeitet, dass neben den in der Literatur bereits benannten und in unterschiedlich starkem Ausmaß erforschten Kontexten der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit noch weitere existieren, die besonders durch Informalität geprägt sind und in denen verschiedene administrative Akteure wie mitgliedstaatliche Ministerien und Verwaltungen oder Länder und Kommunen agieren. Dabei treten informelle Mechanismen sowohl am Rande oder im Kontext formeller Gremien als auch zusätzlich, d.h. in anderen Kontexten, auf. So wurde mit Blick auf das mitgliedstaatliche Agieren auf Ministeriumsebene gezeigt, dass es neben den in der Literatur teilweise bereits als informell beschriebenen Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates weitere informelle Vorbereitungsgremien und Untergruppen gibt, aus denen wiederum Stammtischgruppen hervorgehen. Auch prägen bi- und multilaterale Gespräche am Rande offizieller Ratssitzungen die politisch-administrative Arbeit. Ergänzend zu diesen informellen Prozessen am Rande des formellen Organs des Rates finden außerdem regelmäßig informelle Abstimmungsgespräche zwischen Hauptstädten sowie zwischen mitgliedstaatlichen Ministerien und der Europäischen Kommission statt. Auch gibt es auf Ministeriumsebene

zwischen den Mitgliedstaaten multilaterale Treffen mit unterschiedlichem Institutionalisierungsgrad, die sowohl auf geographisch als auch auf wirtschaftlich bedingte gemeinsame Interessen zurückzuführen sind. Schließlich führen mitgliedstaatliche Ministerialbeamte insbesondere im Kontext der Trilogverhandlungen Besprechungen mit MdEPs sowie gelegentlich Koordinierungsbesprechungen mit EU-Agenturen durch. Nicht zuletzt sind die informelle Kontaktpflege und der regelmäßige informelle Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern der Ständigen Vertretungen in Brüssel sowie die Organisation von (Abend-)Veranstaltungen durch die Ständigen Vertretungen für die politisch-administrative Arbeit von hoher Relevanz.

Mit Blick auf das Agieren mitgliedstaatlicher Verwaltungen sind neben der Teilnahme und Mitwirkung an formellen und informellen Kommissionsexpertengruppen, auf die in der Literatur bereits verwiesen wurde, vor allem situative Besprechungen beim (Abend-)Essen und Trinken im Anschluss an offizielle Sitzungen der Expertengruppen von Relevanz. Daneben entwickeln sich aus Kommissionsexpertengruppen häufig mitgliedstaatliche Subgruppen mit ähnlichen Interessen, aus denen wiederum institutionalisierte Stammtische hervorgehen, die meist am Vorabend der offiziellen Sitzungen stattfinden und durch bilaterale Kontakte flankiert werden. Auch die formelle Gremienarbeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in EU-Agenturen wird oftmals durch bilaterale Gespräche mit Vertretern aus anderen Mitgliedstaaten oder mit Mitarbeitern der EU-Agenturen ergänzt. Darüber hinaus findet ein bedeutender Teil der informellen Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in Arbeits- oder Interessengruppen institutionalisierter Behördennetzwerke sowie in teilinstitutionalisierten, informellen Behördennetzwerken und informellen wissenschaftlichen Kooperationsnetzwerken ohne Verwaltungsstruktur statt. Überdies arbeiten mitgliedstaatliche Verwaltungen anlässlich konkreter *policy*-Probleme in informellen *bottom-up*-Netzwerken mit öffentlichen und privaten Interessenvertretern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten zusammen. Schließlich organisieren Verwaltungen in einzelnen Politikbereichen gelegentlich Veranstaltungen mit MdEPs zu spezifischen inhaltlichen Themen, wobei derartige Interaktionen auf einem regelmäßigen Austausch mit den Mitarbeitern der MdEPs basieren.

Neben der in der Literatur bereits beschriebenen informellen A-/B-Koordinierung im Bundesrat ist in Bezug auf das Agieren der Länder im europäischen Mehrebenensystem insbesondere auch das informelle Gremium der Europaministerkonferenz von Bedeutung, in der ebenfalls eine

informelle A-/B-Koordinierung stattfindet. Am Rande der Sitzungen der Europaministerkonferenz kann außerdem eine informelle Kontaktaufnahme zu anderen Landesministern sowie zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik erfolgen. Auch im Kontext des AdR erfolgt eine informelle A-/B-Koordinierung der deutschen Delegation; darüber hinaus finden zahlreiche informelle Gespräche am Rande der offiziellen Sitzungen des AdR statt und aus der Zusammenarbeit im Rahmen des formellen Gremiums ergeben sich institutionalisierte, aber informelle Treffen mit anderen Landesregierungen und Regionen. Schließlich finden gelegentliche informelle Abstimmungsgespräche zwischen Landesregierungen und MdEPs bzw. deren Mitarbeitern sowie bi- und multilateral mit anderen Bundesländern und Regionen aus verschiedenen Mitgliedstaaten statt, wobei aus letzteren bisweilen gemeinsam formulierte *Letters of Intent* oder institutionalisierte Kooperationen wie die EU-Donauraumstrategie hervorgehen können. Analog zur Bundesebene ist auch der regelmäßige informelle Austausch der Landesvertretungen mit Kommissionsmitarbeitern, vor allem auf Referatsleiterebene, von zentraler Bedeutung, da dieser als Brücke zwischen Landesregierungen und EU-Ebene dient. Informelle Koordinierungsbesprechungen zwischen den Leitern der Landesvertretungen und dem deutschen Botschafter sowie der Austausch der Fachreferenten aus Landesvertretungen in Länderarbeitskreisen, an denen auch die Kommission beteiligt ist, prägen das politisch-administrative Handeln der Länder im europäischen Kontext. Schließlich organisieren Landesvertretungen zahlreiche Veranstaltungen in Brüssel und ermöglichen dadurch allen in Brüssel Beschäftigten informelle *off the record*-Gespräche.

In Bezug auf das informelle Agieren der kommunalen Ebene im Kontext formeller Gremien wurde insbesondere die Bedeutung von Gesprächen zwischen Kommunalverbänden und politischen Vertretern im Rahmen der Fachkommissionen des AdR sowie von bilateralen Gesprächen der Kommunalverbände mit AdR-Mitgliedern, insbesondere Ministern, am Rande der offiziellen Sitzungen herausgearbeitet. Ergänzend kommen zu dieser informellen Interaktion im Kontext des AdR informelle Gespräche zwischen Kommunalverbänden, Kommunalpolitikern und MdEPs sowie ein intensiver informeller Austausch zwischen den Büros der Kommunalverbände und den Ständigen Vertretungen bzw. Landesvertretungen hinzu. Darüber hinaus kommunizieren Kommunalverbände informell mit Bundesministerien und tauschen sich in etablierter Art und Weise informell mit Verwaltungen und Kommunalverbänden aus anderen Mitgliedstaaten aus; eine stärker institutionalisierte, regelmäßige, aber dennoch durch Informalität

geprägte Zusammenarbeit der Kommunalverbände findet außerdem im Rahmen des *European Local Authority Network* und des europäischen Dachverbandes CEMR statt. Weiterhin wurde die Mitarbeit der Kommunalverbände in informellen, parainstitutionalisierten Arbeitskreisen mit öffentlichen und privaten Interessenvertretern als relevant hervorgehoben.

Die Studie unterstrich außerdem, dass Informalität ein Instrument darstellt, dessen verschiedene Facetten und Nuancen bewusst, aber dennoch oftmals spontan im Rahmen der Möglichkeiten eingesetzt werden, die sich den Akteuren bieten. Häufig ist eine Kombination bzw. ein Zusammenwirken verschiedener Interaktionsmodi zu beobachten. Wenngleich sich kein grundsätzliches, verallgemeinerbares Muster im Hinblick auf den jeweils gewählten Interaktionsmodus ableiten ließ, so zeigten sich doch gewisse Tendenzen. So wurde beispielsweise die Bedeutung des Präsenzkontakts am Beginn bzw. beim Aufbau einer informellen Beziehung, aber auch mit Blick auf inhaltliche Besprechungen und Austausche zu konkreten Fragen deutlich. Des Weiteren ist auf die Relevanz von informellen bilateralen Gesprächen in einer ruhigen Atmosphäre – beispielsweise beim Essen oder in Brüsseler Büros – zu verweisen. Neben bilateraler Kommunikation sind schließlich abendliche Plattformen in Brüssel zentral, an denen teilweise auch privatwirtschaftliche Vertreter teilnehmen. Wenngleich die für den politischen *outcome* relevante Informalität tendenziell eher routinemäßig stattfindet und aus bewährten Workflows hervorgeht, so ist die Wahl des Interaktionsmodus stets abhängig vom Zeitpunkt des Agierens, von individuellen Präferenzen der initiiierenden Person und des jeweiligen Gegenübers sowie von den situationsspezifischen Rahmenbedingungen.

Gestützt werden konnte überdies die Annahme der Existenz einer europäischen Verwaltungskultur im Sinne informeller Werte und Verhaltensregeln, die die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem – verglichen mit jener auf nationaler Ebene – besonders prägen und Ausdruck der Informalität auf europäischer Ebene sind. Diese europäische Verwaltungskultur wird insbesondere im Rahmen der Arbeit in europäischen Institutionen, namentlich der Kommission, aber auch mit Blick auf ebenenübergreifende Gremien im europäischen Kontext wahrgenommen. Ein unter den Akteuren vorhandenes Selbstverständnis als Expertennetzwerk für den jeweiligen Politikbereich sowie die interkulturelle Offenheit stellen dabei wesentliche Elemente der informellen europäischen Verwaltungskultur dar. Auch die Orientierung an *best practices* scheint – jedenfalls in einigen Politikbereichen – ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Verwaltungskultur zu sein, wobei Akteure vor allem darauf

bedacht sind, von jenen konkreten Lösungsansätzen zu berichten, die sich in der Praxis als besonders zielführend und effizient erwiesen haben, und umgekehrt von solchen Beispielen aus anderen Mitgliedstaaten zu lernen. Darüber hinaus konnten weitere Elemente der europäischen Verwaltungskultur herausgearbeitet werden, die in der Literatur in diesem Kontext bis dato wenig diskutiert wurden: erstens die Akzeptanz der Tatsache, dass Politikgestaltung auf europäischer Ebene oftmals ein hartes Ringen um Kompromisse bedeutet, zweitens eine vor allem in den europäischen Institutionen wahrnehmbare interdisziplinäre und inhaltliche Offenheit dafür, sich mit neuen Materien und Politikfeldern zu beschäftigen, und drittens eine grundlegende Akzeptanz längerer Entscheidungsfindungsprozesse. Als dysfunktionale Aspekte der europäischen Verwaltungskultur wurden ein bisweilen zu starker Einfluss von Verfahrensfragen auf inhaltliche Entscheidungen und eine Abstraktheit des Denkens auf europäischer Ebene sowie eine teilweise fehlende Berücksichtigung einzelstaatlicher Phänomene ausgemacht. Im Hinblick auf die Weitergabe der europäischen Verwaltungskultur wurde gezeigt, dass das diesbezügliche Wissen nicht aufgeschrieben und strukturiert weitergegeben, sondern über bloßes Training und praktische Erfahrung im Sinne eines *learning by doing* vermittelt wird.

Im Hinblick auf die Entstehung von Informalität: Die Annahme, dass Informalität eher mit dem Ziel der proaktiven Durchsetzung von Interessen und zur Gestaltung als in reaktiver Weise mit dem Ziel der Verhinderung unerwünschter Entwicklungen eingesetzt wird, konnte auf der Grundlage der quantitativen Daten gestützt werden; in den Experteninterviews wurde Informalität jedoch immer wieder auch als Verhinderungsinstrument beschrieben.

Es konnte außerdem gezeigt werden, dass das Streben der Akteure nach Arbeitserleichterung durch eine Lösung administrativer Managementprobleme in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem entscheidend und relativ gesehen stärker als andere Zielsetzungen zur Entstehung von Informalität beiträgt. Besonders wird dabei auf eine Beschleunigung formeller Verfahren unter Zeitdruck abgezielt. Vor diesem Hintergrund werden auch institutionelle Reformhindernisse und die Trägheit der formellen Institutionen als die Informalität begünstigende Faktoren wahrgenommen. Die allgemeine Zielsetzung der Ressourcenschonung bzw. Transaktionskostensenkung kann ebenfalls als relevant erachtet werden, wenngleich sie im Vergleich zum Streben der Akteure nach einer Beschleunigung der Arbeitsabläufe eine etwas geringere Bedeutung einzunehmen scheint. Als weitere relevante im Zusammenhang mit Informalität verfolgte

te Zielsetzungen können Konfliktprävention und -management betrachtet werden. So betonten die befragten Experten den Wunsch, ihren Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten ihre eigenen Positionen und die entsprechenden Gründe zu erläutern und damit potenziellen Konflikten vorzubeugen, was in einem informellen Rahmen besser möglich sei. Darüber hinaus wurde unterstrichen, dass eine inhaltliche Kompromissfindung in informellen Arenen oftmals sehr viel besser funktioniert als in den formellen Institutionen, weil dort offener kommuniziert und auf diese Weise auch ein Verständnis beim jeweiligen Gegenüber erreicht werden könne. Die Reduktion von Entscheidungskomplexität und Unsicherheiten im Hinblick auf inhaltliche Fragen, die beteiligten Akteure und ihre Präferenzen stellt schließlich ein weiteres Ziel dar, das die Akteure in entscheidender Weise zur Wahl informeller Verhandlungsmodi veranlasst; dabei wurde das Streben der Akteure nach einer Erlangung inhaltlich-fachlicher Informationen sowie nach der Erschließung zusätzlicher Informationsquellen deutlich. Durch einen Rückgriff auf informelle Kommunikationskanäle sollen Defizite des Informationsflusses in formellen Institutionen ausgeglichen werden. Auf europäischer Ebene wird das Bedürfnis nach einer Unsicherheitsreduktion als besonders relevant eingeschätzt, weil die Verfahren und Prozesse komplexer seien; informelle Wege wurden im Vergleich als weniger kompliziert und spontaner wahrgenommen. Überdies ist das Streben der Akteure nach einer Komplexitätsreduktion im Sinne einer Klärung der Präferenzen anderer Beteiligter auf europäischer Ebene besonders stark, weil im Falle einer erforderlichen Rücknahme politischer Entscheidungen die politischen Kosten als deutlich höher als auf nationaler Ebene eingeschätzt werden.

Während das Ziel der Integration in sachlicher Hinsicht als ähnlich relevant erachtet wurde wie die Lösung administrativer Managementprobleme, scheint der Integration in personeller Hinsicht eine geringere Bedeutung zuzukommen. So wurde die Relevanz des ungezwungenen sachlichen Austauschs, durch den neue inhaltliche Aspekte in den politisch-administrativen Prozess aufgenommen werden, besonders hervorgehoben. Darüber hinaus wird nicht nur auf informelle Mechanismen zurückgegriffen, um Fachwissen ungeschützt und offen zu diskutieren und weiterzuentwickeln, sondern explizit auch, um wissenschaftliche Erkenntnisse in den politischen Prozess einzuspielen. Das Ziel der Exklusion scheint hingegen von deutlich geringerer Relevanz zu sein als die Lösung von Managementproblemen oder die Integration. Selbst mit Blick auf andere Akteure verwies kein Gesprächspartner auf eine derartige Zielsetzung.

Die in den Survey integrierte Vignettenbefragung sowie die Interviews konnten die Annahme eines Zusammenhangs zwischen der Motivlage des initiiierenden Individuums und dem jeweils gewählten Interaktionsmodus lediglich teilweise stützen. Bei einer organisatorischen Motivlage entschied sich eine Mehrheit der Teilnehmer für eine bilaterale informelle Gesprächssituation; beim individuell-egoistischen Motivkomplex war hingegen eine Tendenz zu multilateralen bzw. Gruppengesprächen zu beobachten. Dieses Ergebnis verwies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den Experteninterviews auf weitere Einflussvariablen: Ob bi- oder multilateral agiert wird, scheint damit neben der Motivlage noch von weiteren Faktoren abzuhängen – namentlich den Personen und Institutionen, die angesprochen werden, sowie dem Zeitpunkt des Agierens: Ohne einen konkreten Vorschlag scheinen sich Akteure ungern in eine informelle Gremiensituation zu begeben und sich zunächst bevorzugt bilateral austauschen zu wollen, wenngleich betont wurde, dass eine Interessendurchsetzung im europäischen Kontext langfristig nur über Mehrheiten und damit auf multilateralem Wege möglich sei. Darüber hinaus war bei Befragten mit einer organisatorischen und einer systemischen Motivlage eine klare Tendenz zu einer bewusst und proaktiv gesuchten Gesprächssituation zu beobachten, während bei den Befragten, denen der individuelle Motivkomplex zugewiesen wurde, die Anteile der Befragten, die sich jeweils für die Nutzung einer sich zufällig ergebenden Situation und für eine proaktive Vorgehensweise entschieden, gleich verteilt waren. Akteure, denen es darum geht, individuell-egoistische Interessen zu vertreten, scheinen insofern jedenfalls teilweise einen eher beiläufigen Eindruck erwecken zu wollen.

Weiterhin untermauerten die empirischen Ergebnisse der Studie die Annahme, dass verschiedene Rahmenbedingungen die Entstehung von Informalität begünstigen können, wobei diese sich im europäischen Kontext teilweise anders darstellen als auf mitgliedstaatlicher Ebene. Die Einschätzungen der Interviewpartner verwiesen darauf, dass die gegenseitige Bekanntheit der Akteure, die sich oft aus einer formellen Funktion und dem damit einhergehenden Netzwerk ergibt, sowie deren Kooperationsbereitschaft, die teilweise auch von der Hausspitze als Linie vorgegeben werden kann, die Entstehung von Informalität in stärkerem Maße begünstigen als die gleiche Nationalität der Akteure. Zwar treten bei Akteuren der gleichen Nationalität keine Sprachbarrieren auf, was eine informelle Interaktion erleichtert, doch wurde auch explizit darauf hingewiesen, dass das Aufeinandertreffen von Akteuren aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten

mit unterschiedlichen Interessen und damit das spezifische, heterogene Umfeld in der EU die Entstehung von Informalität begünstigen.

Kein einheitliches bzw. abschließendes Ergebnis konnte im Hinblick auf die Frage erzielt werden, ob und inwieweit eine möglicherweise niedrige Ausdifferenzierung des formalrechtlichen EU-Systems sich begünstigend auf die Entstehung von Informalität auswirkt. Während auf der Grundlage der Surveydaten nicht davon ausgegangen werden kann, dass es sich hierbei um einen zentralen Faktor handelt, wurde in den Interviews betont, im nationalen Bereich sei alles sehr viel stärker vorstrukturiert, den Akteuren werde eine bestimmte Rolle zugewiesen und es gebe eine sehr viel stärkere Hierarchisierung; das europäische System wurde teilweise hingegen als weniger formalisiert und rollenbehaftet wahrgenommen. Darüber hinaus verwiesen stark divergierende Einschätzungen der Befragten darauf, dass sich der Zusammenhang zwischen der öffentlichen Wahrnehmung und Informalität kompliziert und multidimensional gestaltet und von weiteren Drittvariablen beeinflusst wird. So scheint die Frage, inwieweit eine durch ein bestimmtes Maß an Öffentlichkeit geprägte Situation als begünstigend empfunden wird, stark abhängig von der Risikobereitschaft und dem persönlichen Stil der initiiierenden Akteure. Schließlich wurde darauf verwiesen, dass der europäische Kontext Möglichkeiten und Räume des Zusammenkommens schafft und sich insofern begünstigend auswirkt. Der internationalen Arbeit in der EU wurde ein Trend zur Informalität zugeschrieben, weil sich dieselben international ausgerichteten Akteure wiederholt in denselben Konstellationen trafen; diese Formen des physischen Aufeinandertreffens in Brüssel beförderten Informalität.

Im Hinblick auf die Auswirkungen von Informalität: Ein Vergleich der Zwischenauswirkungen zeigte, dass eine zentrale Auswirkung von Informalität in der Lösung von Managementproblemen besteht; als ähnlich relevant sind die tatsächlichen Auswirkungen mit Blick auf die sachliche und personelle Integration einzuordnen. Allerdings wurde auch deutlich, dass die von den Akteuren bei der Initiierung von Informalität angestrebten Zwischenziele nicht mehrheitlich im gewünschten Ausmaß erreicht werden bzw. dass zwischen dem Ausmaß der Ziele, die Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen, und dem Ausmaß der tatsächlichen Auswirkungen teilweise starke Differenzen bestehen. Die geringste Differenz zwischen Zwischenzielen und Zwischenauswirkungen lag im Bereich der personellen und sachlichen Integration vor; Informalität bewirkt im europäischen Mehrebenensystem insbesondere die Einbringung und Weiterentwicklung neuer Ideen. Indem Informalität andere Rahmenbedin-

gungen und einen anderen Raum zur Diskussion schafft, erleichtert sie die Ideengenerierung und damit eine Integration neuer Inhalte in den politischen Prozess. Hervorzuheben ist dabei vor allem die Einbringung fachlich-technischer Expertise in das politische System, wobei die Besonderheit im europäischen Kontext vor allem in dem Ausmaß zu sehen ist, in dem unterschiedlichste Inhalte sowie Akteure in den Prozess integriert werden. Die Lösung von Managementproblemen stellt den Bereich dar, in dem den Ergebnissen der Studie zufolge die Zielvorstellungen, die Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen, am stärksten von den tatsächlichen Auswirkungen abweichen. Im Hinblick auf die Beschleunigung der politisch-administrativen Arbeit manifestierten sich dabei die deutlichsten Unterschiede, wobei ein möglicher Erklärungsansatz für die Differenz zwischen den Zielvorstellungen und den tatsächlichen Auswirkungen darin gesehen wurde, dass Informalität die Informationssuche, nicht aber zwangsläufig auch die Kompromissfindung beschleunigt. Des Weiteren verwiesen die qualitativen Interviewdaten darauf, dass durch den Einsatz von Informalität zwar in mancherlei Hinsicht Ressourcen eingespart werden können, an anderer Stelle oder für andere Akteure damit jedoch möglicherweise auch ein Mehraufwand – beispielsweise erhöhter Personalbedarf – verbunden ist. Im Bereich der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements scheinen die mit Informalität verbundenen Zielvorstellungen nach der Perzeption der Befragten grundsätzlich eher mit den tatsächlichen Auswirkungen in der Praxis übereinzustimmen; in informellem Rahmen entstehen oftmals Kompromisse, die in formellen Kontexten zuvor nicht erreicht werden konnten. Im Bereich der Reduktion von Entscheidungskomplexität war ebenfalls eine vergleichsweise geringe Diskrepanz zwischen den Zielvorstellungen der Akteure und den beobachteten Auswirkungen zu erkennen, wenngleich nicht jede informelle Interaktion die erwünschten Informationen zu liefern scheint. Auch im Bereich der Exklusion war eine Differenz zwischen Zielvorstellungen und Auswirkungen zu erkennen. Die Tatsache, dass die durch den Einsatz informeller Mechanismen angestrebte Exklusion seltener als gewünscht oder in geringerem Ausmaß eintritt, deutet einerseits auf die Funktionsfähigkeit demokratischer Mechanismen hin, die einen Einbezug aller in formellem Rahmen beteiligten Akteure in letzter Instanz gewährleisten. Andererseits widerspricht dieses Ergebnis in der standardisierten Umfrage den Einschätzungen einiger Gesprächspartner, die ausführten, dass es zwar nie das Ziel der Akteure sei, andere Beteiligte auszuschließen, dass die Gefahr jedoch mit dem Einsatz informeller Modi stets einhergehe und dass Informalität in der Praxis tatsächlich häufig so

genutzt werde, dass ein Exklusionseffekt die Folge sei. Während sich mit Blick auf das Verhältnis zwischen dem Ausmaß, in dem Zwischenziele die Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen, und dem Ausmaß der tatsächlichen Auswirkungen teilweise starke Differenzen zeigten, scheinen die mit Informalität verfolgten Endziele tendenziell erfüllt zu werden.

In Bezug auf die Auswirkungen von Informalität konnte außerdem gezeigt werden, dass die systemischen Funktionalitäten die systemischen Dysfunktionalitäten überwiegen. Vorherrschend war bei den befragten Experten der Eindruck, dass Informalität oftmals Sinnvolles oder Funktionales bewirke, was an unterschiedlichen Aspekten festgemacht wurde. Neben den intendierten funktionalen Auswirkungen von Informalität wurde dabei unter anderem auf die Solidarisierung inhaltlicher Experten, auf die Erweiterung des Handlungs- und Gestaltungsspielraums durch ein Mehr an Kontakten sowie auf die Ermöglichung funktionalerer Politikgestaltung mit Blick auf das Gesamtsystem verwiesen. Die Tatsache, dass die dysfunktionalen Auswirkungen deutlich unterschiedlicher bewertet wurden als die funktionalen, deutet überdies darauf hin, dass dysfunktionale Auswirkungen möglicherweise vor allem in bestimmten Bereichen, Situationen oder bei bestimmten Personen auftreten. Am problematischsten wurden dabei die Verlagerung der tatsächlichen Entscheidungsfindung in informelle Gremien, die Entstehung nicht legitimierter, einflussreicher Machtstrukturen durch Inklusion und Exklusion von Akteuren sowie eine durch Informalität verursachte Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen bewertet, wenngleich in Bezug auf letzteren Aspekt auch betont wurde, dass alle Rechtsetzungsvorhaben zwangsläufig im Rahmen formeller Sitzungen diskutiert und beschlossen würden und die EU – im Vergleich zu anderen Systemen – sehr transparent sei. Problematisch sei hingegen vor allem die Frage der Zurechenbarkeit von Entscheidungen, die sogenannte *accountability*. Als weiteres Risiko wurde der in engem Zusammenhang mit der Frage der Abnahme der Transparenz stehende potenzielle Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung betrachtet, wobei auf die Gefahr einer falschen Einordnung durch die Bevölkerung verwiesen wurde. In der Literatur als Gefahr diskutierte Exklusionstendenzen wurden vor allem in der standardisierten Umfrage als vergleichsweise unbedenklich erachtet; auch in den Interviews wurde auf die Frage nach der Exklusionsgefahr stellenweise explizit die integrative Wirkung von Informalität unterstrichen. Nichtsdestotrotz verwiesen die Gesprächspartner in Bezug auf Exklusionseffekte auf eine notwendige Unterscheidung zwischen einem

formellen und einem informellen Bereich informeller Arenen, wobei Exklusionstendenzen eher in zweiterem ausgemacht wurden. Auch wurde deutlich, dass – obgleich Beschlüsse zwar nicht eindeutig darauf zurückgeführt werden, dass bestimmte Akteure im Vorfeld ausgeschlossen wurden – manche Experten im Rahmen ihrer täglichen Arbeit stellenweise den Eindruck haben, von einer Entscheidung erst dann zu erfahren, wenn der Entscheidungsfindungsprozess faktisch abgeschlossen ist, was mit einer Reduktion von Reaktionsmöglichkeiten und der eigenen Schlagkraft einhergeht. Über Mitarbeiter vor Ort in Brüssel und eine starke Arbeitsebene zu verfügen, sei insofern sehr wichtig. Insgesamt seien informelle Prozesse durch eine größere Ungleichheit geprägt als formelle Verfahren. Dass Akteuren die Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen verwehrt oder jedenfalls ein Zugang zu diesen deutlich erschwert würde, wurde lediglich in zwei Bereichen konstatiert: zum einen mit Blick auf negativ konnotierte private Interessen und zum anderen in Bezug auf die kommunale Ebene. Schließlich wurde betont, dass die Gefahr der durch Informalität hervorgerufenen Exklusion größer ist, wenn es sich um substitutive informelle Mechanismen handelt, während komplementäre informelle Mechanismen – die zur Entwicklung des Formellen eingesetzt würden – tendenziell weniger Exklusionseffekte hervorriefen. Die Gefahr einer Schwächung, Untergrabung und Aushöhlung formeller Institutionen sowie der Verfestigung informeller Strukturen wurde als eher gering eingeschätzt. Hingegen wurde mehrfach angemerkt, dass die Verlagerung von Diskussionen aus parlamentarischen oder administrativen Arenen in stärker öffentliche, aber informelle Kontexte gewisse Risiken und eine potenzielle Unbeherrschbarkeit der öffentlichen Diskussion impliziere. Darüber hinaus könne die Tatsache, dass durch informelle Mechanismen mehr Menschen gehört und eingebunden würden, auch dazu führen, dass diese umso unzufriedener seien, wenn sie bei der faktischen Entscheidung nicht berücksichtigt würden. Schließlich bewirke Informalität teilweise eine größere Unsicherheit in Bezug auf den Eintritt bestimmter Ereignisse und eine Unübersichtlichkeit mit Blick auf innerorganisatorische Zuständigkeiten.

Im Hinblick auf das Agieren der Akteure in informellen Arenen: Es zeigte sich, dass sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen deutlich von jenen in formellen unterscheiden. Es kommt seltener zu Abstimmungen, jedoch häufiger zu einer gemeinsamen Konsensfindung und zu einem Nachgeben eines Verhandlungspartners in dem Wissen und Vertrauen drauf, an anderer Stelle Zugeständnisse zu erhalten. Vor diesem Hintergrund entwickeln Akteure für das Agieren in informellen Kontexten

spezielle Strategien. Zwar wurde betont, es gebe nicht eine Art des richtigen oder erfolgreichen Verhaltens in informellen Arenen, doch zeigten sich gewisse strategische Muster, die in informellen Kontexten beachtet werden.

Insbesondere mit Blick auf fachwissenschaftlich-orientierte informelle Gremien wurde auf die Kraft des inhaltlich besseren Arguments verwiesen. Die Strategie des Appellierens wurde im europäischen Kontext vor allem der Ratspräsidentschaft zugeschrieben, die in besonderem Maße darauf bedacht sei, Mehrheiten zu organisieren. Auch eine Optimierung des individuellen Auftretens und der individuellen Ausstrahlung konnte als Erfolgsstrategie der Experten für informelle Interaktionen herausgearbeitet werden, wobei diese darauf abzielen, gleichzeitig ein gewisses Selbstbewusstsein und eine gewisse Bescheidenheit sowie Freude an der Arbeit im europäischen Kontext auszustrahlen. Darüber hinaus werden bisweilen möglichst frühzeitig schriftliche Non-Papers eingebracht, um den Fortbestand der eigenen Vorschläge in informellen Arenen zu befördern. Neben strategischen Überlegungen für die unmittelbare Interaktion verwiesen die Gesprächspartner auf bestimmte Denkweisen und Grundverständnisse, die einem erfolgreichen Agieren in informellen Arenen zugrunde liegen. Dazu zählt sowohl die herausgehobene Bedeutung des Reziprozitätsgedankens als auch eine langfristig orientierte, proeuropäische Denkweise, die von einer gewissen Experimentierfreude begleitet wird. Schließlich konnten Strategien herausgearbeitet werden, die der informellen Interaktion vorge-lagert sind und deren Initiierung betreffen. So gelte es, Informalität in ausgewählter, gezielter und ebenenübergreifender Form einzusetzen, wofür eine Prozesskompetenz mit Blick auf das europäische Mehrebenensystem erforderlich sei. Relevant sei außerdem eine frühzeitige Anwendung informeller Interaktionen im Politikgestaltungsprozess. Ergänzend zu in der Literatur bereits diskutierten strategischen Mustern wurde außerdem auf die Relevanz einer proaktiven, gestalterischen und schaffenden Grundhaltung verwiesen. Auch sei es wichtig, in informellen Arenen vertretene Inhalte im Vorfeld mit der Präsidentschaft abzustimmen.

II. Ansatzpunkte für die zukünftige Forschung und kritische Reflexion der Arbeit

Das Phänomen der Informalität markiert der Natur der Sache nach ein exploratives Forschungsfeld, das sich kontinuierlich weiterentwickelt. Da sich informelles Handeln überdies häufig in der Öffentlichkeit nicht zu-

gänglichen Arenen vollzieht, kann davon ausgegangen werden, dass in der sich ständig verändernden politisch-administrativen Realität zahlreiche bisher noch nicht beleuchtete Erscheinungsformen von Informalität auszumachen sind. Obgleich im Rahmen der vorliegenden Studie neue Erkenntnisse zum Auftreten und zur Funktionsweise informeller Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem erzielt werden konnten, gilt es daher, in der Informalitätsforschung noch nicht ausreichend erforschte Bereiche in den Blick zu nehmen. Dabei können einige Forschungslücken unmittelbar aus den empirischen Erkenntnissen dieser Arbeit abgeleitet werden, während sich andere als Spielräume in der bisherigen Forschungsliteratur manifestieren und im Rahmen dieser Arbeit zwar angesprochen, aber nicht ausführlicher untersucht werden konnten.

Zunächst ist auch darauf hinzuweisen, dass die Arbeit aufgrund des Umfangs und der Natur des Samples insbesondere im Hinblick auf die quantitative Auswertung Limitationen aufweist; verschiedene multivariate Auswertungsmethoden konnten – beispielsweise im Hinblick auf die erstellte Vignette – nicht genutzt werden. Wenngleich die zentralen Ergebnisse der standardisierten Umfrage durch die qualitativen Interviews gestützt werden konnten, gilt es wegen der geringen Teilnehmerzahl insofern, die Studienergebnisse kritisch zu interpretieren. Vor diesem Hintergrund scheint es aus empirisch-methodischer Perspektive insbesondere lohnenswert, in dieser Arbeit angesprochene statistische Zusammenhänge auf einer anderen Datengrundlage erneut zu untersuchen: Auf der Grundlage einer größeren Stichprobe könnte geprüft werden, ob sich – wie im Rahmen der vorliegenden Studie – kein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung einer europäischen Verwaltungskultur und der Aktivität in europäischen Verhandlungsarenen zeigt und insofern davon ausgegangen werden kann, dass die informelle Verwaltungskultur auch formelle Arenen und Prozesse durchzieht. Untersucht werden könnten weiterhin im Rahmen dieser Studie vermutete, aber nicht nachweisbare Zusammenhänge – so beispielsweise die Frage, ob Personen, die davon ausgehen, dass Informalität häufig mit dem Ziel einer Änderung des Formalrechts initiiert wird, das Phänomen mit Blick auf das Gesamtsystem kritischer bewerten und ob die Wahrnehmung der Begünstigung von Informalität durch eine starke Reformunfähigkeit formeller Institutionen mit der Zielsetzung korreliert, in informellem Rahmen eine Änderung des Formalrechts anzustreben. Außerdem könnte überprüft werden, ob sich auch in anderen Datensätzen kein Zusammenhang zwischen einem stark wahrgenommenen Exklusionseffekt und der hierarchischen Position der befragten Personen oder der Aktivität

der Experten in informellen europäischen Verhandlungsarenen nachweisen lässt und insofern davon ausgegangen werden kann, dass Exklusionseffekte grundsätzlich ebenenübergreifend auftreten und dass deren Wahrnehmung nicht vom Zugang bzw. der Beteiligung der jeweiligen Experten abhängt. Schließlich wäre an Vergleichsuntersuchungen zu denken: Lohnenswert scheint es insbesondere, auf der Grundlage eines Vergleichs von unterschiedlichen Mitgliedstaaten umfassenden quantitativen wie qualitativen Samples zu untersuchen, ob hinsichtlich des Wesens und der Funktionsweise von Informalität Unterschiede in der Perzeption ausgemacht werden können.

Weiterhin konnten Themenbereiche ausgemacht werden, bei denen die Surveyergebnisse und die qualitativen Daten aus den Experteninterviews auf divergierende Einschätzungen verwiesen oder bei denen die Ausführungen der Gesprächspartner auf komplexe Zusammenhänge und weitere Einflussfaktoren hindeuteten, die im Rahmen dieser Arbeit nicht weiterführend analysiert werden konnten. So wären unter anderem tiefergehende empirische Untersuchungen erforderlich, um die teilweise divergierenden Einschätzungen der Studienteilnehmer im Hinblick auf die geringe Ausdifferenzierung des formalrechtlichen Systems zu analysieren und der Frage nachzugehen, welche Aspekte des formellen Systems auf europäischer Ebene weniger ausdifferenziert sind und inwiefern diese Informalität konkret begünstigen können. Mit Blick auf das Verhältnis von Öffentlichkeit und Informalität deuteten die empirischen Ergebnisse auf einen starken Einfluss von Drittvariablen hin, weshalb eine differenzierte Analyse des Zusammenhangs ebenfalls lohnend erscheint. Ein Anknüpfungspunkt für weiterführende empirische Studien ist außerdem in der Frage zu sehen, unter welchen Bedingungen Informalität tatsächlich eine beschleunigte Entscheidungsfindung und Beschlussfassung bewirken kann. Während die Surveyergebnisse auf divergierende Einschätzungen der Experten in Bezug auf diese Auswirkung hindeuteten, verwiesen Interviewpartner unter anderem auf konkrete informelle Koordinierungsmechanismen, die während der Coronapandemie eine schnellere Beschlussfassung in den Bereichen des Grenzverkehrs und der Arzneimittelversorgung ermöglichten. Besonders interessant erscheinen aus empirischer Perspektive überdies die mit Informalität einhergehenden Exklusionstendenzen; diesbezüglich deuteten die Ergebnisse der standardisierten Umfrage auf eine geringe faktische Relevanz von Exklusionseffekten hin, während einige Gesprächspartner ausführten, dass es zwar nie das Ziel der Akteure sei, andere Beteiligte auszuschließen, dass die Gefahr jedoch mit dem Einsatz informeller Modi

stets einhergehe und dass in der Praxis oft Exklusionseffekte einträten. Schließlich könnte ausführlicher analysiert und diskutiert werden, inwieweit und unter welchen Rahmenbedingungen verschiedene Formen von Informalität bei europäischen Bürgern tatsächlich einen Ansehensverlust der europäischen Politik bewirken und inwiefern ein solcher vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der EU – die durch aufkeimenden Nationalismus und Populismus geprägt ist – bedenklich erscheint.

Ebenfalls vielversprechend erscheint eine ausführlichere Untersuchung der sich in informellen Arenen abspielenden Mechanismen und Prozesse, die im Rahmen dieser Arbeit nicht schwerpunktmäßig behandelt werden konnten. Interessant dürfte sich dabei vor allem der Zusammenhang von Informalität und erfolgreicher Interessendurchsetzung administrativer Akteure gestalten. Dabei gilt es unter anderem zu untersuchen, auf welchen Faktoren Durchsetzungsfähigkeit beruht und inwiefern sich diese in informellen europäischen Kontexten verändern.

Verschiedene Erscheinungsformen und Kontexte von Informalität konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlicher beleuchtet werden, wenngleich ihre Analyse ebenfalls interessante Erkenntnisse verspricht. Erfolgversprechend scheint darüber hinaus eine Forschungsfrage, die die Bedeutung von Informalität für die Arbeit anderer – nicht schwerpunktmäßig politisch-administrativer – Akteure im europäischen Mehrebenensystem in den Blick nimmt. In Bezug auf die Judikative und nationale oberste Gerichte wird im Zusammenhang mit Informalität unter anderem auf Formen der informellen Antizipation von Urteilen verwiesen (Kastning 1991, S. 74–76). Im europäischen Kontext könnten informelle Absprachen und Besprechungen zwischen nationalen Verfassungsrichtern sowie mit EuGH-Richtern ein fruchtbares Untersuchungsfeld darstellen, das nicht zuletzt insofern relevant erscheint, als in der Literatur betont wird, der EuGH beziehe in seiner Rechtsprechung zunehmend auch zu politischen Entscheidungen Stellung (Lauth 2016, S. 28). Weiterhin könnten jene informellen Mechanismen in der Arbeitspraxis des Europäischen Parlaments ausführlicher untersucht werden, die über die sich im Kontext der Trilogie manifestierende Informalität hinausgehen. Mögliche Ansatzpunkte könnten dabei interfraktionelle Parlamentariergruppen – sogenannte *intergroups* – darstellen (Europäisches Parlament 2024b), ebenso wie Kooperationen zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten, insbesondere verschiedene regelmäßig stattfindende interparlamentarische Konferenzen oder die Konferenz der Sonderorgane für EU-Angelegenheiten (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des*

parlements de l'Union européenne – COSAC), in der die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten der nationalen Parlamente und MdEPs zusammenkommen (Europäisches Parlament 2024a). Interessant könnte in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Parteien und Fraktionen sein: Während die deutsche Informalitätsforschung einen Schwerpunkt auf die Bedeutung von Informalität in Fraktionen legte, wurde diese Frage im europäischen Kontext – wo sich die Rahmenbedingungen für Parteien und Fraktionen anders gestalten – noch nicht ausführlicher beleuchtet.

Wie in Kapitel E beschrieben, konnten im Rahmen dieser Studie aufgrund des lediglich die Verwaltung, nicht aber zivilgesellschaftliche Akteure umfassenden Samples keine empirischen Aussagen zu der Frage getroffen werden, inwieweit Informalität eine Förderung der staatsbürgerlichen Praxis bewirken kann. Weiterführende empirische Untersuchungen könnten dabei auch informelle Beteiligungsformate der Kommission einbeziehen.

Insgesamt kann mit Blick auf die Datenlagen und die Bedeutung informeller Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem festgehalten werden, dass neben dem formalrechtlichen EU-System existierende Praktiken weiterhin einen vielversprechenden Forschungsbereich darstellen (Kleine 2013, S. 160), wobei eine Analyse des Zusammenwirkens von formellen und informellen Mechanismen neue Erkenntnisse zu liefern verspricht (Rinhard 2003, S. 148).

Schließlich ist in Bezug auf das im Rahmen dieser Arbeit zugrunde gelegte Informalitätsverständnis auch eine Ausdehnung des Untersuchungsrahmens möglich. Einerseits in geographischer Hinsicht: So betont beispielsweise Lauth die Relevanz der Forschung zu informellen Institutionen in jungen Demokratien: „The study of young democracies requires the analysis of all informal institutions, starting with the empirical research into identifying the whole institutional map in a given case, a task which sometimes seems inexhaustible given the complexity and dynamic of the institutional network“ (Lauth 2012, S. 60). Auch könnte diskutiert und erforscht werden, inwieweit die im Rahmen dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse auf andere Organisationen im völkerrechtlich geregelten internationalen Raum übertragen werden können, inwieweit sich dabei Gemeinsamkeiten und Differenzen manifestieren und ob die Bedeutung informeller Mechanismen in der internationalen Zusammenarbeit allgemein zunimmt. So wird in der Literatur mitunter von einem Trend „hin zu weniger stark institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit mit lockeren Vereinbarungen und impliziten Regeln [...], zur Informalisierung der internationalen Politik“ (Daase 2009, S. 290; vgl. auch Wolf, Zürn 1993) gesprochen.

Andererseits scheint auch eine thematisch-inhaltliche Ausdehnung des Untersuchungsrahmens möglich. Während Informalität im Rahmen dieser Arbeit als ein zwischen politischen Akteuren wirkender Mechanismus verstanden wurde, als ein Instrument, das im Kontext politischer und administrativer Entscheidungsprozesse eingesetzt wird und sich im Anschluss lediglich indirekt auf die Bürger auswirkt, ließe sich auch ein Ansatz wählen, der aus einer stärker soziologisch-psychologisch-orientierten Perspektive auf die politische Kultur im Sinne informeller gesellschaftlicher Normen und Einstellungen abhebt, die das Grundgerüst des Staates bilden.

III. Schlussbemerkungen und Ausblick

Das Verhältnis von Informalität und demokratischer Legitimation im europäischen Mehrebenensystem gestaltet sich komplex und vielschichtig und lässt sich nicht auf die vereinfachte Formel einer Verringerung der *input*- bei gleichzeitiger Steigerung der *output*-Legitimation reduzieren. Eine umfassende Bewertung erfordert insofern eine vertiefte Analyse und Abwägung in Bezug auf verschiedene Legitimationselemente demokratischer Herrschaft.

In Bezug auf die *input*-Legitimation sind Entparlamentarisierungstendenzen grundsätzlich kritisch zu bewerten, doch wurde auch herausgearbeitet, dass Informalität sowohl für nationale als auch für europäische Parlamentarier zusätzliche Handlungsmöglichkeiten und Gelegenheiten der Einflusssteigerung mit sich bringen kann. Darüber hinaus kommt dem Europäischen Parlament nach dem Formalrecht eine andere Stellung zu als nationalen Parlamenten, weshalb beispielsweise informelle Absprachen im Rahmen des *agenda setting* sein nicht vorhandenes Initiativrecht nicht berühren. Auch hebt ein realistisches Parlamentsverständnis auf den Erhalt der parlamentarischen Handlungsfähigkeit ab und berücksichtigt die Tatsache, dass im europäischen Mehrebenensystem die Kompromissfindung aufgrund der Vielzahl der Akteure und Interessen unter erschwerten Bedingungen stattfindet und die Komplexität der Fragestellungen häufig eine Einbeziehung von Experten erfordert. Zwar kann das Wirken der Organe in ihrer Spezifität durch Informalität beispielsweise insofern als tangiert betrachtet werden, als mitgliedstaatliche Verwaltungen in einer Expertenberatungsrolle im Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene oftmals eine zentrale Rolle einnehmen, doch gilt es diesbezüglich auch zu bedenken, dass weder das Grundgesetz noch das europäische Primärrecht eine nach

außen abgeschirmte Willensbildung der Organe fordern. Überdies ist die Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen im Primärrecht explizit vorgesehen. Argumentiert werden kann auch, dass informelle Absprachen zwischen mitgliedstaatlichen Verwaltungen oder Ministerien und MdEPs die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, indem sie zu Machtverschiebungen führen, doch zeigen sich bereits im europäischen Primärrecht zahlreiche Elemente der Gewaltenverschränkung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses. Auch kann Informalität die vertikale Gewaltenteilung in der EU beeinflussen, indem sie entweder eine Zentralisierung von Entscheidungen zugunsten der Kommission bewirkt oder indem sie – in entgegengesetzter Richtung – die Position der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission stärkt. Wenngleich Informalität grundsätzlich ein gewisses Risiko der Kooptation und Exklusionsproblematiken mit sich bringt, so trägt das Phänomen im politisch-administrativen Mehrebenensystem der EU in entscheidender Weise zur Interessenaggregation und -integration bei, da es mitgliedstaatlichen Verwaltungen die Möglichkeit eröffnet, wissenschaftliche Expertise in den politischen Prozess einzubringen und insbesondere für Länder und Regionen ein Forum schafft, um spezifische Problemlagen auf unteren Verwaltungsebenen zu schildern. Zwar scheint Informalität tendenziell nicht die staatsbürgerliche Solidarität und den gesamtgesellschaftlichen Diskurs zu stärken, doch kann sie jedenfalls in politisch-administrativen Arenen deliberative Prozesse und ein gegenseitiges Verständnis der Akteure füreinander befördern.

Wenngleich Informalität für politisch-administrative Akteure oftmals eine Komplexitätsreduktion bewirkt, so führt das Phänomen insofern zu einer Verringerung der *throughput*-Legitimation, als es für Bürger meist mit einer Abnahme der Transparenz verbunden ist und vor allem zu einer Verstärkung der formell angelegten *accountability*-Problematik führt. Dies birgt die Gefahr eines Ansehensverlusts in der öffentlichen Wahrnehmung und der Unkontrollierbarkeit des gesellschaftlichen Diskurses, wenn Bürger trotz der im Vergleich zu anderen Systemen hohen Transparenz des EU-Systems informelle Mechanismen nicht einordnen können.

In Bezug auf die *output*-Legitimation trägt Informalität, wenngleich nicht immer im von den politisch-administrativen Akteuren angestrebten Ausmaß, so doch in entscheidender Weise zur Beschleunigung und zur Ressourceneinsparung bei und erhöht insofern die Effizienz der Arbeitsprozesse. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass der Effizienzgedanke im europäischen Primärrecht eine herausgehobene Stellung einnimmt. Schließlich steigert Informalität die Effektivität der politischen Prozesse

und Entscheidungen, indem sie dazu führt, dass teilweise bessere Lösungen und Beschlüsse gefasst werden als im formellen Rahmen. Diese Qualitätssteigerung muss jedoch noch nicht zwangsläufig mit einer Akzeptanz und Normbefolgung durch die Bürger einhergehen.

Eine Bewertung des vielschichtigen und in rechtsstaatlichen Demokratien seiner Natur nach ambivalenten Phänomens der Informalität hängt vor diesem Hintergrund stets vom Einzelfall sowie der spezifischen Prioritätensetzung mit Blick auf das Konzept der demokratischen Legitimation ab und muss sich am Demokratieprinzip des Art. 10 EUV orientieren.

In ihrer Rede zur Lage der Union 2023 erläuterte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, sie konstatiere bei der jungen Generation in Europa das „brennende Verlangen, etwas zu gestalten, das besser ist“ (Europäische Kommission 13.09.2023), wobei die EU in der Vergangenheit wie heute eine Antwort auf die Herausforderungen der Zeit darstelle und im Verständnis von der Leyens insofern einen Rahmen zur Gestaltung offeriert. Ein solcher Gestaltungswille, der auf eine gemeinsame Lösung gesellschaftlicher Probleme im Rahmen der EU abzielt und sich dabei verschiedenster informeller Mechanismen bedient, trat auch bei den im Verlauf dieser Studie geführten Interviews mit politisch-administrativen Entscheidungsträgern auf verschiedenen politischen Ebenen immer wieder deutlich hervor. Dabei sehen sich die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung mit zunehmend komplexen Rahmenbedingungen konfrontiert: „political decisions at the national, European and global levels are taken under conditions of ever-increasing complexity“ (Reh 2012, S. 80).

Die EU stellt nicht nur ein System *sui generis*, sondern auch ein Gebilde dar, das sich seit seiner Gründung in andauerndem Werden befindet. Die Suche nach innovativen, neuartigen Lösungen für komplexe Zusammenhänge und Problemlagen war der EU von Beginn an inhärent. In diesem Kontext bedarf das Leistungspotenzial informeller Mechanismen einer besonderen Berücksichtigung – nicht nur mit Blick auf das „functioning of the EU“ (Kleine 2013, S. 3) in der Gegenwart, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer zukünftigen Weiterentwicklung. In Demokratien bedeutet Politikgestaltung stets ein Austarieren eines labilen Optimums „zwischen größtmöglicher Konsenssicherung und hoher Entscheidungsfähigkeit“ und muss insofern immer „auch ein hochgradig informaler Prozess“ (Rudzio 2005, S. 18) sein. Vor dem Hintergrund des Ausmaßes an Interessen und Positionen, die im System der EU aggregiert und tragfähigen Kompromissen und Mehrheiten zugeführt werden müssen, sowie mit Blick auf die in diesem Zusammenhang vorherrschende inhaltliche und verfahrenstech-

nische Komplexität bieten informelle Mechanismen entscheidende Vorzüge: Sie tragen zur Lösung von Managementproblemen bei und haben ein erhebliches Integrations- und Innovationspotenzial. In Anbetracht der „immer noch populären, aus der deutschen Tradition der Staatsüberhöhung erwachsenden Verklärung eines ‚sachgerechten‘ und ‚überparteilichen‘ Verwaltungs- und Regierungshandelns“ (Mielke 2011, S. 94; vgl. auch Grunden 2011b, S. 164) gilt es, diese Vorzüge des Phänomens zu nutzen und bewusst einzusetzen.

Nichtsdestotrotz dürfen die mit Informalität einhergehenden Gefahren und Herausforderungen nicht außer Acht gelassen werden. Wo informelle Mechanismen zum Einsatz kommen, müssen die Folgen für das jeweilige demokratische System beobachtet und – falls erforderlich – durch Institutionalisierung oder Formalisierung eingegrenzt und kontrolliert werden. Dabei gilt es auch, das Problem der indirekten Auswirkungen in der Gesellschaft im Blick zu behalten, nicht zuletzt vor dem Hintergrund populistischer Strömungen und sinkender Zustimmungswerte. Informalität schafft Abhilfe für bestimmte systemisch bedingte Probleme des europäischen Mehrebenensystems, indem sie zur Erleichterung der Kompromissfindung, zur Reduktion von Komplexität und Unsicherheiten sowie zur Integration einer Vielzahl von Interessen beiträgt. Informalität stellt jedoch kein Allheilmittel dar: Sie kann weder das der EU inhärente Demokratiedefizit ausgleichen noch eine mangelnde europäische Öffentlichkeit ersetzen: „[I]ts ability to make the system run is as clear as its inability to improve the Union’s democratic practices“ (Warleigh 2003, S. 34). Diesbezüglich gilt es vielmehr darauf zu achten, dass Informalität sich nicht dysfunktional auswirkt, indem sie aus systemischer Perspektive problematische Effekte und Entwicklungen verstärkt.

Insofern resultiert aus der Beschäftigung mit Informalität in der EU im Allgemeinen und aus dieser Studie im Konkreten eine dreifache Aufgabe: Erstens die Aufgabe, im Zuge von Vertragsänderungen und bei der Setzung von Formalrecht, insbesondere von Prozessrecht in der EU, Informalität mitzudenken und bewusst Experimentierfelder für informelle Mechanismen offen zu lassen, d.h. Räume für Informalität zu schaffen. Informalität ist grundsätzlich und besonders in der EU nicht als Gegenpart des Formalrechts, sondern als ergänzende Handlungsoption zu begreifen, wenngleich es Gefahren bestmöglich vorwegzunehmen gilt. Zweitens die Aufgabe, in der politisch-administrativen Praxis Informalität verantwortungsbewusst anzuwenden und bei der journalistischen Berichterstattung in der Presse reflektiert mit der Thematik umzugehen. Und drittens die Aufgabe, sich

F. Fazit

weiterhin vertieft wissenschaftlich mit dem Phänomen der Informalität auseinanderzusetzen – nicht nur, aber insbesondere in der internationalen und europäischen Politik.