

Integration Europas und
Ordnung der Weltwirtschaft

Ann-Katrin Mandry

Informalität im Mehrebenensystem der EU

Eine interdisziplinäre Untersuchung zum Auftreten,
zur Funktionsweise und zu demokratietheoretischen
Implikationen des Phänomens



Nomos

Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft

Herausgegeben von
Prof. Dr. Bernhard Herz
Prof. Dr. Rudolf Hrbek
Prof. Dr. Martin Nettesheim

in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Ferdinand Kirchhof,
Norbert Kloten [†], Josef Molsberger, Thomas Oppermann,
Joachim Starbatty, Roland Sturm, Wolfgang Graf Vitzthum

Band 42

Ann-Katrin Mandry

Informalität im Mehrebenensystem der EU

Eine interdisziplinäre Untersuchung zum Auftreten, zur Funktionsweise und zu demokratietheoretischen Implikationen des Phänomens



Nomos

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln der Universitätsbibliothek Potsdam für Open-Access-Monografien gefördert. / This publication was supported by funds for Open Access Monographs from the Potsdam University Library.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Speyer, Univ., Diss., 2025

1. Auflage 2026

© Die Autor:innen

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1981-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-5520-7

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748955207>



Onlineversion
InLibra



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Januar 2025 von der Universität Speyer als Dissertation angenommen. Sie befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand ihrer Abgabe im Juli 2024. Für die Veröffentlichung wurden punktuelle Veränderungen vorgenommen.

„Wissenschaft ist nicht immer ein linearer, sondern oft ein modulartiger Prozess“, erklärte mir meine Doktormutter zu Beginn meines Forschungs- und Schreibprozesses. Anstrengenden Phasen und Momenten des Zweifels zum Trotz kann ich im Rückblick feststellen, dass mich gerade diese modulartige Denk- und Arbeitsweise über die Zeit meiner Dissertation hinweg und bis heute immer mehr begeistert hat. Ich habe erfahren, dass die Unvollständigkeit einzelner Bestandteile bisweilen ertragen werden muss, weil sie Ausgangspunkt weiteren Fortschritts sein kann. Wenn sich dann zu einem späteren Zeitpunkt kleine Bausteine zu einem größeren Gesamtbild zusammengefügt haben, war meine Freude umso größer. Auf diesem beständigen Weg des Überdenkens, Untersuchens, Durchdenkens und wieder neu Zusammenstellens haben mich während der letzten Jahre in Speyer und anderenorts viele Personen begleitet:

Mein erster Dank gilt meiner Doktormutter und Betreuerin Prof. Dr. Rahel M. Schomaker für die Möglichkeit der Promotion, ihre stetige Förderung, die hervorragende Betreuung und so viele – wissenschaftlich und menschlich – richtige Worte zur richtigen Zeit. Das Wissen, von ihr stets unterstützt zu werden und mich im Zweifelsfall immer an sie wenden zu können, stellte einen entscheidenden Grundstein für meine Promotion dar.

Ebenfalls herzlich danken möchte ich Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Dankbar bin ich auch für die so herzliche Integration im Umfeld seines Lehrstuhls, vor allem im Rahmen von Tagungen und Seminaren. Die Möglichkeit der Horzonterweiterung und des Austauschs über die Grenzen meines Fachs hinweg habe ich stets als große Bereicherung wahrgenommen.

Danken möchte ich gleichsam Prof. Dr. Stephan Grohs, der nicht nur den Vorsitz der Prüfungskommission übernahm, sondern mir auch darüber hinaus stets mit Rat zur Seite stand.

Die Datenerhebung für diese Dissertation erfolgte im Forschungsprojekt „Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in europäischen Verhandlungsarenen“, das von Prof. Dr. Rahel M. Schomaker geleitet wurde

und am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung verankert war. Für die institutionellen Rahmenbedingungen während der Erstellung meiner Dissertationsschrift als Forschungsreferentin am Institut bin ich ebenfalls sehr dankbar. Herzlich gedankt sei überdies allen Personen, die als Befragte ihre Expertise in das Projekt eingebracht haben. Über das Projekt hinaus durfte ich am Forschungsinstitut unter der Leitung des Direktors Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow verschiedenste Erfahrungen sammeln, die mich geprägt und zu meiner persönlichen wie beruflichen Weiterentwicklung beigetragen haben.

Besonders dankbar bin ich außerdem Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle, die mich in Speyer so herzlich aufgenommen, integriert und gefördert hat und von der ich inhaltlich, arbeitsorganisatorisch und menschlich während meiner Zeit im Büro ihr gegenüber so viel lernen durfte.

Dankbar bin ich schließlich auch für das menschliche und kollegiale Umfeld am Forschungsinstitut in Speyer und Berlin sowie an der Universität. Die Atmosphäre und die produktive Zusammenarbeit machten Speyer für mich zu einem angenehmen Arbeitsort, an dem ich mit großer Freude tätig war. Den Freunden, die ich in diesem Rahmen gewonnen habe und die mich an frustrierenden Tagen zum Lachen gebracht haben, danke ich von Herzen.

Zur Veröffentlichung der Dissertationsschrift beigetragen haben auch Prof. Dr. Julia Fleischer, die mich auf die Möglichkeit einer Förderung durch die Universitätsbibliothek Potsdam und den Publikationsfonds für Open-Access-Monografien des Landes Brandenburg hinwies, sowie Dr. Ansgar Frenken, der dankenswerterweise das Korrekturlesen übernahm.

Schließlich wäre diese Arbeit niemals ohne den familiären Rückhalt und die Liebe entstanden, die ich Zeit meines Lebens erfahren durfte. Für aufbauende, einfühlsame und kluge Worte, für einen klaren Verstand und jedwede Unterstützung danke ich Rita Erhardt-Mandry, Nicolas Mandry und Gregor Frenken.

Gewidmet sei diese Arbeit meinem Vater, Martin Mandry, dem ich so viel zu verdanken habe und der immer an mich geglaubt hat.

Potsdam, im Januar 2026

Abstract

When examining current developments in politics and administration, it is important to look not only at changes in the law but also at constitutional and governmental practices that are less obvious at first glance. As an outgrowth of interpersonal actions and as a process shaped by people, politics, although regulated to a certain extent by legal provisions, inevitably has an informal element. The political system of the European Union (EU) represents a particularly interesting object for the analysis of informality, not least in view of the fact that in the recent past a number of factors point to an increase in the importance of informal arenas, although this has received relatively little academic attention.

Based on this research gap, the first part of the dissertation aims at bringing together in a structured way explanatory approaches to informality that are presented in various strands of research and literature. A theoretical framework is developed that makes it possible to analyse structural features and principles of informality and to identify functional logics, while taking particular account of the European multi-level system.

In a second step, relying both on an online survey amongst German and EU-level senior officials and complementary in-depth interviews, the thesis empirically examines the phenomenon of informality in the European multi-level system and tests selected hypotheses. It provides empirical evidence showing that, in the political process, informality emerges especially before policies are formulated in a binding manner and that, apart from the cooperation between different political levels and powers that has already been scientifically analysed, there are several other contexts in which administrative actors informally interact with each other and shape European policy making. The actors' striving for facilitating work in a complex and multi-layered system decisively contributes to the fact that they choose informal modes of interaction. Moreover, one can state several determining factors that additionally promote the emergence of informality and which partly turn out to be different on the European than on the Member State level. It is shown that informality does its bit to solve management problems and to integrate new contents and persons into the political process – which means to face specific challenges of the multi-level system – and that, from a systemic perspective, functional consequences of the phenomenon overweight dysfunctional effects. As decision-making

processes in informal arenas diverge from those in formal ones, for acting in informal contexts actors develop certain specific strategies.

The empirical results finally flow into a systematic discussion, considering arguments of constitutional and European law as well as aspects of democratic theory and reflecting the phenomenon against the backdrop of its implications on the input, throughput and output legitimacy of political systems.

Kurzfassung

Werden aktuelle Entwicklungen in Politik und Verwaltung untersucht, so gilt es, neben Gesetzesänderungen auch die zunächst weniger offensichtliche Verfassungs- und Regierungspraxis in den Blick zu nehmen. Als Ausfluss zwischenmenschlicher Handlungen und als von Menschen gestalteter Prozess weist Politik, obwohl durch rechtliche Vorschriften bis zu einem gewissen Grad geregelt, zwangsläufig ein informelles Moment auf. Das politische System der Europäischen Union (EU) stellt dabei einen besonders interessanten Untersuchungsgegenstand für die Analyse von Informalität dar, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in jüngerer Vergangenheit einige Faktoren auf eine Bedeutungszunahme informeller Arenen hindeuten, wobei diese einer verhältnismäßig geringen Beachtung in der Wissenschaft gegenübersteht.

Ausgehend von dieser Forschungslücke zielt die Dissertation in einem ersten Teil darauf ab, in verschiedenen Forschungs- und Literatursträngen bisher vorhandene Erklärungs- und Systematisierungsansätze zur Informalität strukturiert zusammenzuführen. Es wird ein theoretischer Rahmen entwickelt, der es ermöglicht, unter besonderer Berücksichtigung der Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems Strukturmerkmale und Prinzipien von Informalität zu analysieren sowie Funktionslogiken zu identifizieren.

In einem zweiten Schritt untersucht die Arbeit das Phänomen der Informalität im EU-Mehrebenensystem empirisch und überprüft ausgewählte Hypothesen, indem sie sich auf eine Online-Umfrage unter deutschen und EU-Beamten sowie auf ergänzende Tiefeninterviews stützt. Dabei wird unter anderem gezeigt, dass Informalität im politischen Prozess zeitlich vor allem auftritt, bevor *policies* auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden, und dass neben den bereits erforschten Kontexten der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit im europäischen Mehrebenensystem noch weitere existieren, in denen administrative Akteure informell (inter-)agieren und Politik gestalten. Das Streben der Akteure nach Arbeits erleichterung in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem trägt entscheidend dazu bei, dass informelle Interaktionsmodi gewählt werden. Zusätzlich sind Rahmenbedingungen zu konstatieren, welche die Entstehung von Informalität begünstigen und welche sich im europäischen Kontext teilweise anders gestalten als auf mitgliedstaatlicher Ebene. Es wird

aufgezeigt, dass Informalität in entscheidendem Maße zur Lösung von Managementproblemen sowie zur Integration in sachlicher und personeller Hinsicht – und damit zur Bewältigung spezifischer Herausforderungen des Mehrebenensystems – beiträgt und dass die systemisch-funktionalen Auswirkungen von Informalität die Dysfunktionalitäten überwiegen. Da sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen von jenen in formellen unterscheiden, entwickeln die Akteure für das Agieren in informellen Kontexten spezielle Strategien.

Die empirischen Ergebnisse münden schließlich in eine systematische Diskussion, die staats- und europarechtliche sowie demokratietheoretische Aspekte berücksichtigt und das Phänomen vor dem Hintergrund der Auswirkungen mit Blick auf die *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimation politischer Systeme reflektiert.

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne bzw. Konferenz der Europaausschüsse
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
DG	Directorate-General bzw. Generaldirektion
DG EAC	Directorate-General Education, Youth, Sport and Culture
DG RE-GIO	Directorate-General Regional and Urban Policy
EBA	European Banking Authority
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMK	Europaministerkonferenz
EPA	Environmental Protection Agency
ESMA	European Securities and Markets Authority
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EVR	Europäischer Verwaltungsraum
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Flächen
IHK	Industrie- und Handelskammer
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments

Abkürzungsverzeichnis

NGO	Non-governmental organisation bzw. Nichtregierungsorganisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership bzw. Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft
USA	United States of America bzw. Vereinigte Staaten von Amerika

Verzeichnis der verwendeten Rechtstexte

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss der Kommission vom 30.05.2016	Beschluss der Kommission vom 30. Mai 2016 zur Festlegung horizontaler Bestimmungen über die Einsetzung und Arbeitsweise von Expertengruppen der Kommission, C(2016) 3301 final
Beschluss der Kommission vom 31.01.2018	Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (ABl. C 65 vom 21.02.2018, S. 7)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

Sofern nicht anders angegeben, wurden die Rechtstexte in der jeweils am 26.07.2024 geltenden Fassung verwendet.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	23
Tabellenverzeichnis	25
A. Einführung	27
I. Begriffsannäherung und Relevanz	30
II. Forschungsstand: Entwicklungslinien der Informalitätsforschung	34
1. Beitrag der Organisationsforschung	34
2. Beitrag des Neoinstitutionalismus	35
3. Beitrag der Rechtswissenschaft	38
4. Beitrag der Vergleichenden Politikwissenschaft	39
5. Beitrag der europapolitischen Forschung	42
III. Fragestellung und Zielsetzung	46
IV. Grundsatz der analytischen Herangehensweise und Aufbau der Arbeit	50
B. Besonderheiten der EU: Komplexität des europäischen Mehrebenensystems	55
I. Regulatorisches Dilemma als Ausgangspunkt	56
II. Menge und Diversität der Akteure	56
III. Formalrechtlich angelegte Gewaltenverschränkung und Fragmentierung	58
IV. Konsensuale Formen der Machtausübung	61
V. Formen der Machtverschiebung	64
VI. Trägheit formeller Verfahren und Dynamik des Systems	65
VII. <i>Accountability</i> - und Kontrollproblematiken	66

C. Theoretisch-analytische Annäherung an ein vielschichtiges Phänomen	69
I. Untersuchungsgegenstand	71
1. Definition	72
a) Forschungsstand	72
aa) Gegenstand der Informalität	72
bb) Merkmale und Charakteristika der Informalität	74
b) Reflexion und Weiterentwicklung	79
2. Eingrenzung	84
a) Forschungsstand	84
b) Reflexion und Weiterentwicklung	86
3. Konzepte zur Typologisierung in Bezug auf das Formalrecht	87
a) Forschungsstand	87
b) Reflexion und Weiterentwicklung	94
4. Ansätze zur Skalierung nach dem Informalitätsgrad	96
a) Forschungsstand	97
aa) Mit Blick auf die Strukturdimension	97
bb) Mit Blick auf die Prozessdimension	99
cc) Mit Blick auf die Resultatsdimension	102
dd) In dimensionenübergreifender Betrachtungsweise	102
b) Reflexion und Weiterentwicklung	103
aa) Strukturdimension	104
bb) Prozessdimension	108
cc) Resultatsdimension	109
II. Auftreten	111
1. Erscheinungskontexte	112
a) Forschungsstand	113
aa) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu den untergeordneten Ebenen	113
bb) Verhältnis der Organe, Institutionen oder Akteure der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems untereinander	121
cc) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu zivilgesellschaftlichen Akteuren	129

dd) Verhältnis der oberen Ebene des jeweiligen Mehrebenensystems zu anderen Völkerrechtssubjekten	133
b) Reflexion und Weiterentwicklung	135
2. Modi informeller Interaktion	137
a) Forschungsstand	137
b) Reflexion und Weiterentwicklung	140
3. Informelle Normen, Werte und Verhaltenskodizes	141
a) Forschungsstand	142
b) Reflexion und Weiterentwicklung	152
III. Makroanalyse: Externe Mechanismen	153
1. Initiierungsmotive und Ziele	155
a) Forschungsstand	155
aa) Übergeordnete Ziele	155
bb) Zwischenziele	160
(1) Lösung von Managementproblemen	160
(2) Integrationsziele	167
(3) Exklusionsziele	168
cc) Endziele	169
b) Reflexion und Weiterentwicklung	171
2. Begünstigende Rahmenbedingungen	174
a) Forschungsstand	174
b) Reflexion und Weiterentwicklung	177
3. Auswirkungen von Informalität	179
a) Intendierte Auswirkungen	180
aa) Forschungsstand	180
(1) Beitrag zur Lösung von Managementproblemen	180
(2) Integrationsfunktion	182
(3) Exklusionsfunktion	184
(4) Funktionen in Bezug auf die Endziele	186
bb) Reflexion und Weiterentwicklung	187
b) Nicht intendierte Auswirkungen	188
aa) Forschungsstand	188
(1) Entparlamentarisierungstendenzen	188
(2) Machtverschiebungen und Entstehung nicht legitimierter Machtstrukturen	191
(3) Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen	193

(4) Verlust der Handlungsfähigkeit und Flexibilität durch strukturelle Verfestigung	195
(5) Kohäsions- und Solidarisierungsfunktion	195
(6) Reflexionsfunktion	196
(7) Beitrag zur Rechtsfortbildung und -entwicklung	196
bb) Reflexion und Weiterentwicklung	197
IV. Mikroanalyse: Interne Mechanismen	198
1. Forschungsstand	199
2. Reflexion und Weiterentwicklung	203
V. Zusammenfassung der aufgestellten Hypothesen	203
 D. Empirische Untersuchung	 205
I. Methodische Einordnung der empirischen Untersuchungen	205
1. Übergeordnete Analysemethoden	206
a) <i>Mixed methods</i> -Design	206
b) Grundelemente der <i>grounded theory</i>	212
2. Methoden der Datenerhebung	215
a) Feldzugang und Sampling	215
b) Online-gestützter Survey	217
c) Elemente eines faktoriellen Surveys bzw. Integration einer Vignette	221
d) Leitfadengestützte Experteninterviews	225
e) Dokumente als natürliche Daten	229
3. Methoden der Datenauswertung	229
a) Qualitative Inhaltsanalyse	230
b) Quantitative Methoden	237
II. Überprüfung der aufgestellten Hypothesen	239
1. Auftreten	239
a) Erscheinungskontexte	239
b) Informelle Interaktionen politisch-administrativer Akteure im europäischen Mehrebenensystem	245
aa) Mitgliedstaatliches Agieren auf Ministeriumsebene	246
(1) Im Kontext des Rats	246
(2) Außerhalb der Ratsstrukturen	246
(3) Durch Ständige Vertretungen in Brüssel	248

bb) Mitgliedstaatliches Agieren auf Ebene der Bundesoberbehörden bzw. durch oberste mitgliedstaatliche Verwaltungen	249
(1) Im Kontext der Kommissionsexpertengruppen und in Zusammenarbeit mit der Kommission	250
(2) Im Kontext europäischer Agenturen	252
(3) Im Kontext von Behördennetzwerken	253
(4) In Zusammenarbeit mit Parlamentariern	255
(5) In Zusammenarbeit mit Ständigen Vertretungen	256
cc) Agieren der Länder	257
(1) Im Kontext der EMK	257
(2) Im Kontext des AdR	258
(3) In der kooperativen Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Regionen	258
(4) Durch die Landesvertretungen	259
dd) Agieren der kommunalen Ebene	261
ee) Zusammenfassung informeller Interaktionen	264
c) Muster bei der Wahl der Interaktionsmodi	271
d) Europäische Verwaltungskultur	274
2. Externe Mechanismen	285
a) Ziele	285
aa) Übergeordnetes Ziel der Gestaltung	285
bb) Zwischenziele	287
(1) Lösung von Managementproblemen	287
(2) Integration	295
(3) Exklusion	300
cc) Zusammenhang von Motivlage und gewählttem Interaktionsmodus bei der Initiierung von Informalität	300
b) Begünstigende Rahmenbedingungen	304
c) Auswirkungen von Informalität	311
aa) Im Vergleich zu den verfolgten Zwischenzielen	311
bb) Im Vergleich zu den verfolgten Endzielen	320
cc) Systemische Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten im Vergleich	324
3. Interne Mechanismen	338
III. Zwischenfazit	345

E. Diskussion	349
I. Auswirkungen von Informalität auf die <i>input</i> -Legitimation	351
1. Parlamentarischer Charakter demokratischer Entscheidungen	352
2. Funktionenverteilung und Wirken der Institutionen in ihrer Organspezifität	355
3. Prinzip der Gewaltenteilung und Interorganverhältnis	359
4. Fähigkeit des Systems zu Interessenaggregation und -integration	361
5. Qualität der deliberativen Debatte	364
II. Auswirkungen von Informalität auf die <i>throughput</i> -Legitimation	366
III. Auswirkungen von Informalität auf die <i>output</i> -Legitimation	369
1. Effizienz	370
2. Effektivität	371
a) Qualität politischer Prozesse und Entscheidungen	372
b) Akzeptanz und Normbefolgung	374
IV. Synthese demokratietheoretischer Implikationen	375
F. Fazit	379
I. Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Erkenntnisse	379
1. Wesentliche Elemente der theoretisch-analytischen Annäherung	379
2. Wesentliche Ergebnisse der empirischen Untersuchung	381
II. Ansatzpunkte für die zukünftige Forschung und kritische Reflexion der Arbeit	393
III. Schlussbemerkungen und Ausblick	398

Literaturverzeichnis	403
Anhang A: Operationalisierung der mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenziele	425
Anhang B: Operationalisierung der mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenauswirkungen	427
Anhang C: Operationalisierung der systemischen Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten von Informalität	429
Anhang D: Konstruierte Dummies	431

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Skalierung der Strukturdimension	107
Abbildung 2: Skalierung der Prozessdimension	109
Abbildung 3: Skalierung der Resultatsdimension	111
Abbildung 4: Informalität aus der Makroperspektive	154
Abbildung 5: Systematische Darstellung der mit Informalität verfolgten übergeordneten Ziele nach den zugrunde liegenden Motivlagen und der Ausrichtung	159
Abbildung 6: Systematische Darstellung der Zwischen- und Endziele von Informalität	171
Abbildung 7: Informalität auf nationaler und europäischer Ebene	240
Abbildung 8: Informalität in den Phasen des <i>policy cycle</i>	241
Abbildung 9: Informalität beim <i>uploading</i> und <i>downloading</i>	241
Abbildung 10: Treffen der Mitglieder relevanter informeller Arenen mit Blick auf den politischen <i>outcome</i>	273
Abbildung 11: Existenz einer informellen europäischen Verwaltungskultur	275
Abbildung 12: Elemente der informellen europäischen Verwaltungskultur	276
Abbildung 13: Übergeordnete Ziele von Informalität	285
Abbildung 14: Ziele, die Akteure zur Wahl informeller Verhandlungsmodi veranlassen	288

Abbildung 15: Institutionelle Reformhindernisse und Trägheit der Institutionen als begünstigender Faktor	289
Abbildung 16: Hohes Risiko der erforderlichen Rücknahme politischer Entscheidungen als begünstigender Faktor	294
Abbildung 17: Zusammenhang von Motivlage und gewähltem Interaktionsmodus	301
Abbildung 18: Die Entstehung von Informalität begünstigende Rahmenbedingungen	305
Abbildung 19: Anteile der Befragten, die die jeweiligen Zwischenziele und -auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten	312
Abbildung 20: Differenz von Zwischenzielen und Zwischenauswirkungen	313
Abbildung 21: Intendierte Auswirkungen informeller Verhandlungsmodi	315
Abbildung 22: Endziele und Endauswirkungen von Informalität	320
Abbildung 23: Mittelwerte und Standardabweichungen der Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten	325
Abbildung 24: Funktionalitäten von Informalität	326
Abbildung 25: Dysfunktionalitäten von Informalität	329
Abbildung 26: Abstimmungen in informellen Arenen	338
Abbildung 27: Konsensfindung in informellen Arenen	339
Abbildung 28: Nachgeben eines Verhandlungspartners in dem Vertrauen auf zukünftige Zugeständnisse in informellen Arenen	339

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Theoretische Analysekategorien und korrespondierende Fragestellungen	70
Tabelle 2:	Typologie informeller Institutionen	88
Tabelle 3:	Typologie der Strategien für das Entstehen informeller Praktiken	92
Tabelle 4:	Verortung informeller Praktiken: Formelle und informelle Settings in der EU-Politik	93
Tabelle 5:	Typologie der Informalität in Bezug auf das Verhältnis zum Formalrecht	95
Tabelle 6:	Informalität zur Durchsetzung von Interessen	159
Tabelle 7:	Informalität zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen	160
Tabelle 8:	Übersicht der aufgestellten Hypothesen	204
Tabelle 9:	Vignettendimensionen	223
Tabelle 10:	Formelle und informelle Interaktionen im europäischen Mehrebenensystem	266
Tabelle 11:	Geprüfte, nicht signifikante Korrelationen in Bezug auf das Ziel der Änderung des Formalrechts	322
Tabelle 12:	Geprüfte, nicht signifikante Korrelationen in Bezug auf Exklusionseffekte	336

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]“ (Guckenbiehl 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 Bohne 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 Bohne 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 Regierungsfractionen 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.).

B. Besonderheiten der EU: Komplexität des europäischen Mehrebenensystems

In der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der EU standen traditionell formelle Aspekte des Integrationsprozesses im Vordergrund; Analysen und Untersuchungen konzentrierten sich oftmals auf die in den Verträgen vorgesehenen Prozesse der Politikgestaltung: „[W]hat distinguishes integration in Europe from international cooperation in other parts of the world is the creation and growth of a unique institutional and legal framework structuring the relations between the participating states“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S.1). Insbesondere die *Integration through Law School* betonte die Entwicklung einer supranationalen Rechtsordnung als Schlüsselmoment des Integrationsprozesses (Cappelletti, Seccombe, Weiler 1986, S. 615–616).¹⁸ Stützen kann sie sich dabei auf die ständige Rechtsprechung des EuGH, der den Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft unterstreicht, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Unionsbürger sind. In der jüngeren Vergangenheit wird jedoch zunehmend darauf verwiesen, dass die primäre Ausrichtung der Forschung auf formelle und institutionalisierte Arenen der europäischen Politik vor dem Hintergrund des systemischen Charakters zwar plausibel erscheine, jedoch gleichsam ein die EU entscheidend prägendes und die europäischen Entscheidungsprozesse beeinflussendes Moment negiere: „[T]here is an important undercurrent to the formal integration process. This concerns the operation of informal networks“ (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S.1). Eine tiefergehende Analyse informeller Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem setzt *ex ante* in jedem Fall ein fundiertes Verständnis der sich aus der rechtlichen Struktur ergebenden Besonderheiten des politischen Systems der EU¹⁹ voraus (van Tatenhove, Mak, Lieferink 2006, S. 9). Sieben Aspekte, die in hohem Maße zur Komplexität

18 Siehe hierzu beispielsweise bereits: EuGH, Urt. v. 05.02.1963 – C-26/62, *Van Gend & Loos*. Das Gericht führt darin aus, dass das Gemeinschaftsrecht für den Einzelnen einklagbare Rechte und Pflichten begründe, was die These einer „Integration durch Recht“ stützt.

19 Zu den Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems vgl. in gekürzter und modifizierter Zusammenstellung auch Schomaker, Mandry (2025, S. 412–414).

des europäischen Mehrebenensystems in verfahrenstechnischer und inhaltlicher Hinsicht beitragen, erscheinen dabei besonders virulent.

I. Regulatorisches Dilemma als Ausgangspunkt

Die EU ist im Ausgangspunkt durch ein regulatorisches Dilemma geprägt, das typisch für post- bzw. supranationale Kontexte ist und eine komplexe, bisweilen konfliktive Grundkonstellation impliziert. Einerseits führt die Zunahme der funktionalen Interdependenz zu einem größeren Bedarf an politischer Koordinierung über den Nationalstaat hinaus. Andererseits ist die politische Herrschaftsmacht insofern zersplittert, als der Nationalstaat seine Rolle als Garant politischer Autorität eingebüßt hat, ohne dass gleichwertige Formen politischer Autorität auf höherer Ebene entstanden wären, die eine Koordinierung durch hierarchische Kontrolle in ähnlichem Maße gewährleisten könnten. Klassisch hierarchische Formen des Regierens sind insofern im europäischen Kontext überholt, während alternative Formen des Regierens – wie beispielsweise eine Koordinierung durch den Markt – stellenweise zu unerwünschten Ergebnissen führen (Eberlein 2003, S. 155).

II. Menge und Diversität der Akteure

Eine hohe Komplexität entsteht des Weiteren durch die Menge und Diversität der Akteure, die das System vereint. An der Politikgestaltung auf europäischer Ebene wirken nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche bzw. gesellschaftliche Akteure wie beispielsweise Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmer, Verbraucher oder Bürger mit (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9-10, 13). Da sich jedoch der Zugang zu europäischen Verhandlungsarenen häufig schwierig gestaltet, spielen staatliche Akteure grundsätzlich eine bedeutendere Rolle als nicht-staatliche. Nichtsdestotrotz konnten über den Verlauf der Integration insbesondere organisierte Interessenverbände oder NGOs ein vergleichsweise hohes Maß an Professionalisierung erreichen und vermögen es auf dieser Grundlage, sich im Sinne einer politischen Einflussnahme immer wieder „im Entscheidungsprozess der EU zu platzieren“ (Lauth 2016, S. 29). Auch zivilgesellschaftlichen Akteuren gelang es in der Vergangenheit bisweilen, auf euro-

päischer Ebene „Beschlussvorlagen zu ändern oder gar zu verhindern“²⁰, wenngleich zivilgesellschaftliche Aktivitäten grundsätzlich eher in Ausnahmefällen und bei öffentlichkeitswirksamen Themen zu konstatieren sind. Auch wenn das „politische[] Alltagsgeschäft“ (Lauth 2016, S. 29) von staatlichen Akteuren geführt und besonders strittige Entscheidungen von diesen getroffen werden, so kann insgesamt festgehalten werden, dass „formal political [...] institutions no longer alone exercise a monopoly in the orchestration of governance. Instead, governmental institutions, market parties and civil society representatives share decision-making competencies“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14). In der Folge schwindet die Bedeutung der traditionellen Regelsetzung innerhalb des politischen Systems, während offenere politische Arrangements wie Netzwerke und transnationale Koalitionen an Einfluss gewinnen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14).

Die bereits ihrer Natur nach verschiedenen Akteure sind darüber hinaus auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems verortet – auf der supranationalen, der nationalen, der regionalen und der lokalen (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13). Wenngleich die supranationale und die intergouvernementale Ebene im Vergleich zur interregionalen häufig als maßgeblicher betrachtet werden, so ist auch der Einfluss letzterer nicht zu vernachlässigen. Regionen allgemein und insbesondere die deutschen Bundesländer sind formell über die nationalen Ebenen an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene beteiligt und können sich insofern auch „auf dem Klageweg direkt in die hierarchische Struktur der EU einbringen“ (Lauth 2016, S. 19). Die Literatur betont vor diesem Hintergrund die Prägung des europäischen Mehrebenensystems durch „the shifting locus and focus of policy making and the sharing of competencies“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13) sowie die damit einhergehenden, teilweise schwierigen Aus- und Verhandlungsprozesse. Insgesamt führen die „Verflechtung“ und das „Zusammenspiel[]“ (Lauth 2016, S. 19; vgl. auch van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 13–14) von Akteuren mit unterschiedlicher Kompetenzausstattung auf unterschiedlichen Ebenen dazu, dass nationale Regierungen im Hinblick auf die europäische Politikgestaltung nicht mehr per se eine Vormachtstellung haben (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 14; vgl. auch Hooghe, Marks 2001, S. 3–4). Stattdessen gilt: „European institutions, sub-national actors as well as private actors play a role of their

20 Lauth betrachtet die Europäische Bürgerinitiative dabei als „maßgebliche[n] Hebel“ (Lauth 2016, S. 29), weil diese zwar keine verbindlichen Entscheidungen herbeiführen, aber politische Mobilisierung stark unterstützen könne.

own and operate in national, supra-national and trans-national arenas. In this sense, policy making in a multi-level governance setting resembles neither traditional international politics, nor policy making in any of the Member States“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S.14). Die aus der Verschiedenheit der Akteure auf unterschiedlichen Ebenen herrührende Diversität des Systems spiegelt sich in der Praxis in einer Vielzahl von Ausschüssen, europäischen Agenturen oder speziell geschaffenen (Experten-)Gremien wider (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9–10).

Trotzdem bleibt die EU in ihrem Kern durch das Spannungsverhältnis zwischen der supranationalen und der intergouvernementalen Ebene geprägt, die sich im Verlauf der europäischen Integration immer wieder als getrennte Interessenlager gegenüberstanden. Aus einer historischen Perspektive wurde der Integrationsprozess vor allem durch zwischenstaatliche Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Regierungschefs vorangetrieben, die in völkerrechtlichen Verträgen oder Vertragsänderungen festgehalten wurden (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 9). Die praktische Politik im europäischen Mehrebenensystem kann vor diesem Hintergrund bis heute als andauerndes Spannungsfeld, als konstanter Aushandlungsprozess zwischen diesen beiden Lagern interpretiert werden, wobei sowohl die supranationale als auch die intergouvernementale Ebene versuchen, ihre Kompetenzen zu erhalten oder auszudehnen, woraus sich zumindest potenziell Souveränitätskonflikte ergeben. So plädieren van Tatenhove et al. (2006) für ein Verständnis der EU als „fragmented and balancing between inter-governmental bargaining and multi-level governance, its structure should be understood as the inter-connection of inter-governmental, supra-national and trans-national arenas“ (van Tatenhove, Mak, Liefferink 2006, S. 10).

III. Formalrechtlich angelegte Gewaltenverschränkung und Fragmentierung

Als formalrechtliche Reaktion auf das regulatorische Dilemma und die Menge sowie die Diversität der Akteure wurde in der EU ein System der Machtverteilung geschaffen, das zwar vom Kerngedanken der Gewaltenteilung geprägt ist, an vielen Stellen jedoch gleichsam eine Verschränkung der Gewalten und eine Fragmentierung der Zuständigkeiten impliziert.

So ist im System der EU zunächst eine funktionale Gewaltenteilung zu konstatieren, die in ähnlicher Form auch in anderen Mehrebenensystemen

existiert: Die Herrschaftsmacht ist einerseits horizontal zwischen der legislativen, der exekutiven und der judikativen Gewalt geteilt. Andererseits ist sie weder eindeutig auf der nationalen noch auf der supranationalen Ebene zu verorten; sie ist nicht nur jeweils auf den einzelnen Ebenen – der EU-Ebene und der mitgliedstaatlichen Ebene –, sondern auch in vertikaler Hinsicht ausgeprägt und erstreckt sich damit auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen. Im Gegensatz zu nationalstaatlichen Mehrebenensystemen ist die Kompetenzverteilung dabei nicht *ex ante* durch Verfassungsrecht geregelt, sondern resultiert aus mitgliedstaatlichen Aushandlungsprozessen. Die diesbezüglich zwischen den Mitgliedstaaten getroffenen Vereinbarungen sind nicht nur in den Europäischen Verträgen festgeschrieben, sondern manifestieren sich auch „in Übereinkünften, die ständig neu verhandelt werden oder aus impliziter Verständigung resultieren“ (Benz 2016, S. 40). An die EU delegierte Kompetenzen sind im Wesentlichen zwar vertraglich fixiert, entstammen ihrem Ursprung nach aber Entscheidungen, die mit Blick auf konkrete Problemlösungen getroffen werden mussten. In Politikbereichen, die nicht eindeutig den ausschließlichen Unionskompetenzen zuzuordnen sind, muss die Kompetenzausübung durch Unionsorgane daher immer wieder begründet werden (Benz 2016, S. 40). Die politikwissenschaftliche Literatur betont in diesem Zusammenhang, dass sich die vertikale Gewaltenteilung zwischen den Organen der EU und der Mitgliedstaaten nicht nur mit Blick auf die Verfahren vor dem EuGH zeige, sondern gleichermaßen im Hinblick auf Entscheidungen der Kommission deutlich werde: Während die Kommission „früher primär die Vetomacht der Regierungen im Ministerrat antizipieren musste, zwingt der Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle die Kommission inzwischen, ihre Initiativen auch gegenüber den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu rechtfertigen“ (Benz 2016, S. 41).

Während das Konzept der Gewaltenteilung klassischerweise von einer institutionellen Trennung der Herrschaftsmacht „unter den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative“ ausgeht und insofern auch ein organisatorisches Moment²¹ impliziert, ist auf EU-Ebene eine „interne Teilung der Funktionen der Gewalten“ zu konstatieren. „Legislative und Exekutive lassen sich in der EU-*polity* zwar ausmachen, nicht aber einzelnen Institutionen exklusiv zuordnen. Sie werden von stärker intergouvernemental und stärker supranational orientierten Institutionen gemeinsam erbracht“

21 Die organisatorische Gewaltenteilung wird von Hartlapp und Wiesner (2016a) sowie von Tömmel (2014) auch als interne Teilung bzw. Verschränkung von Herrschaftsmacht beschrieben.

(Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Tömmel 2014). Die Tatsache, dass bereits der formellen Aufgabenzuweisung zufolge jede Herrschaftsgewalt auf verschiedene Institutionen verteilt ist, bedingt eine starke systemische Verschränkung der Gewalten (Hartlapp et al. 2016, S. 86–87). So werden beispielsweise Gesetzestexte gemeinsam von Rat und Parlament beschlossen, während die Kommission insofern an der Gesetzgebung mitwirkt, als sie Gesetzesentwürfe in das Verfahren einbringt. Auch mit Blick auf den EuGH wird bisweilen diskutiert, ob und inwieweit er durch seine Urteile eine „gesetzgebende Wirkung“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Martinsen 2015, S. 3–5) erlangt. Exekutivfunktionen sind ebenfalls auf verschiedene Institutionen verteilt: Sie werden teilweise durch den Rat und teilweise durch die Kommission ausgeübt, die „mit der Implementation und Überwachung gemeinschaftlicher Politiken“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8; vgl. auch Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV) betraut ist. Lediglich klassische judikative Zuständigkeiten lassen sich ausschließlich beim EuGH ausmachen; „hier fehlt ein intergouvernemental orientierter Gegenpart“ (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 8).

Darüber hinaus ist im europäischen Mehrebenensystem eine ebenen- und teilweise auch gewaltenübergreifende Form der Teilung von Herrschaftsmacht und Zuständigkeiten zu beobachten, die zu zahlreichen Machtverschränkungen und somit zu einem kaum überschaubaren Beziehungsgeflecht führt. Eine Verschränkung und ein Zusammenwirken der Akteure entstehen insbesondere durch verschiedene formelle Kurations- und Kontrollbefugnisse – so beispielsweise dadurch, dass mitgliedstaatliche Minister als Vertreter mitgliedstaatlicher Exekutiven im Rat der EU auf europäischer Ebene auch legislative Aufgaben ausüben. Gleiches gilt auf den unteren Ebenen, wo in der Bundesrepublik Ministerpräsidenten im Bundesrat ebenfalls an der Gesetzgebung mitwirken. Darüber hinaus bilden nationale Staats- und Regierungschefs den Europäischen Rat (vgl. Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV), welchem wiederum ein Vorschlagsrecht für den Präsidenten der Europäischen Kommission zukommt (Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV).

Vor diesem Hintergrund betont Benz, dass die in der EU zu beobachtende interne Gewaltenteilung im Bereich der Legislative, die gemeinsam von den beiden „Kammern“ (Benz 2016, S. 41) Rat und Parlament ausgeübt würde, zum einen die Entwicklungsgeschichte der Union von intergouvernementaler hin zu supranationaler Politikgestaltung verdeutliche und zum anderen Ausdruck der föderalen Ordnung, d.h. der vertikalen Gewaltenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, sei. Benz argumentiert

daher, dass für das Verständnis der Gewaltenteilung und -verschränkung im europäischen Mehrebenensystem nicht die Differenzierung zwischen Legislative und Exekutive, sondern vielmehr jene zwischen Parlamenten und Regierungen, also zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat einerseits und zwischen nationalen Parlamenten und nationalen Regierungen andererseits, entscheidend sei. Das Europäische Parlament stehe in seiner Gesamtheit dem Ministerrat gegenüber. Beide Organe könnten im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens ihre Vetomacht ausüben, weshalb ihre Kooperation – die sowohl in formellen als in informellen Verhandlungsverfahren erfolge – für das Funktionieren des Gesamtsystems unerlässlich sei (Benz 2016, S. 41). Nationale Vertreter im Ministerrat seien in ihrem jeweiligen mitgliedstaatlichen System auch den Parlamenten der Mitgliedstaaten verantwortlich, wobei diese Verantwortung meist von den Oppositionsparteien eingefordert werde. Insofern – so die Argumentation – wirkt sich auch die Parteienkonkurrenz in mitgliedstaatlichen Systemen auf das Machtgefüge zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat aus, „indem sie die Entscheidungsspielräume der Ratsvertreter und damit ihre Fähigkeit verringert, positive Entscheidungen über europäische Angelegenheiten zu treffen. Andererseits können nationale Regierungen ihre Beteiligung in europäischen Verhandlungssystemen nutzen, um Macht gegenüber ihren Parlamenten zu gewinnen“ (Benz 2016, S. 42).

IV. Konsensuale Formen der Machtausübung

Als Folge der formalrechtlich angelegten Machtverschränkungen sind im europäischen Mehrebenensystem verschiedene Formen der konsensualen Machtausübung zu beobachten. In der politischen Praxis komme es – so wird in der Literatur argumentiert – in einzelnen Bereichen durch gewaltenverschränkende und ebenenübergreifende Mechanismen der Zusammenarbeit zu einem faktischen Machtausgleich (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87).

Dies sei beispielsweise in Bezug auf die Europäische Kommission zu beobachten, die bei der Implementierung und Überwachung des europäischen Rechts mit mitgliedstaatlichen Exekutiven zusammenarbeiten müsse. Auch bei der Ausübung ihres Initiativrechts sei sie auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Gewalten auf verschiedenen Ebenen angewiesen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87), was darauf zurückzuführen ist, dass – anders als in den meisten nationalstaatlichen Systemen – am *agenda set-*

ting auf europäischer Ebene nicht verschiedene legislative Akteure beteiligt sind, sondern lediglich die Europäische Kommission als – ihrem Ursprung nach – Exekutivorgan; sie verfügt über ein Initiativmonopol (vgl. Art. 294 AEUV). Dabei ist die Kommission jedoch keinesfalls als monolithischer Akteur zu verstehen, sie muss vielmehr eine Vielzahl interner und häufig widerstreitender Interessen in ihren Gesetzgebungsinitiativen vereinen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 88). So findet in einer frühen Phase des politischen *agenda setting* ein intensiver interner Koordinierungsprozess zwischen den unterschiedlichen Generaldirektionen (Directorates-General – DGs) statt, in dessen Verlauf – meist unter der Federführung einer Abteilung – eine einheitliche Position der Europäischen Kommission entwickelt wird (Hartlapp, Metz, Rauh 2014, S. 243–259). Die internen Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Generaldirektionen gestalten sich dabei oftmals aufwendig. Studien zeigen, dass „[v]on Beginn des ersten Entwurfsverfahrens bis zur Annahme im Kolleg der Kommissare [...] im Schnitt über zwei Jahre“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 90) vergehen. In der Literatur werden der Kommission verschiedene Handlungsorientierungen zugeschrieben, die ihre Rolle im *agenda setting* prägen. So wird die Kommission teilweise als technokratische Verwaltung verstanden, deren Positionsbildung systemisch-funktionalen Kriterien unterliegt, teilweise als kompetenzmaximierende Organisation, die primär machterhaltenden oder machtausdehnenden Logiken folgt, und teilweise wird ihr eine ideologisch motivierte Handlungsorientierung zugeschrieben, der zufolge Kommissionsbeamte primär parteipolitischen und normativen Orientierungen folgen würden. Obgleich die Akteure innerhalb der Kommission rechtlich nicht gezwungen sind, bei der Ausübung ihres Initiativrechts mit anderen Akteuren des politischen Systems zu kooperieren, so verweisen die unterschiedlichen Handlungsorientierungen bereits darauf, dass eine Zusammenarbeit mit anderen Herrschaftsträgern oder Beteiligten im Rechtsetzungsprozess bzw. eine frühzeitige Berücksichtigung ihrer Positionen aus Sicht der Europäischen Kommission durchaus sinnvoll sein kann. Der interne Positionsbildungsprozess der Kommission führt daher „in der politischen Praxis zu einer Teilung und Verschränkung der Initiativmacht mit anderen Akteuren“ und insofern auch zu einer praktischen Form des Machtausgleichs im Sinne von *checks and balances* in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 86).

Von Relevanz ist zunächst die Zusammenarbeit mit den Legislativorganen der EU – mit dem Parlament und dem Ministerrat. Diese können – bedingt durch das Initiativmonopol der Kommission – formell betrach-

tet lediglich Recht setzen, wenn die Kommission bereits einen Vorschlag eingebracht hat. Darüber hinaus ist die Kommission dazu berechtigt, ihre Initiativen im Verlauf des Prozesses abzuändern oder zurückzuziehen. Auch die Legislativorgane haben insofern Interesse an einer frühzeitigen Kooperation. Dieser institutionelle Kontext führt dazu, dass die beteiligten Organe „bei der Gesetzesinitiierung de facto um eine breite Konsensfindung mit den [jeweils] anderen Institutionen im europäischen Mehrebenensystem bemüht“ (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 87–88) sind.

Außer mit den formellen Institutionen kooperiert die Europäische Kommission im Rahmen des *agenda setting* mit einer Vielzahl anderer Akteure aus dem europäischen Mehrebenensystem, mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, mit Beratern und Beratungsinstituten, Unternehmen sowie anderen internationalen Organisationen (Hartlapp, Metz, Rauh 2016, S. 88; vgl. auch Metz 2015, S. 189). *Policy networks* nehmen in diesem Kontext eine besondere Bedeutung ein. Die Kommission arbeitete von Beginn an eng mit Interessengruppen zusammen, zunächst insbesondere mit Wirtschaftsvertretern bzw. Unternehmen und Gewerkschaften, im Laufe der Zeit verstärkt auch mit Nichtregierungsorganisationen (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 2).²² So beeinflussten beispielsweise in den 1970er und 1980er Jahren Unternehmen in entscheidender Weise die Schaffung des Binnenmarktes (Bernhagen 2022, S. 639). Als verhältnismäßig kleine Verwaltung bedurfte die Kommission seit jeher technischer Expertise in bestimmten Politikbereichen, in denen sie trotz ihrer Kompetenz nicht über die notwendigen personellen Ressourcen verfügte und sich gleichwohl nicht auf nationalstaatliche Regierungen verlassen wollte. Durch diese enge Zusammenarbeit mit Interessengruppen und NGOs konnte die Kommission beobachten, wie aktuelle und zukünftige EU-politische Entscheidungen auf den unteren Ebenen des Systems aufgenommen wurden – ein großer Vorteil in einem System der dezentralen Implementierung, in dem der Erfolg politischer Entscheidungen zu großen Teilen auf der Akzeptanz und Zustimmung der Beteiligten beruht. Lobbying- und Interessengruppen erhielten im Gegenzug direkten Zugang zum Zentrum der europäischen Politikgestaltung und konnten Einfluss auf politische Entscheidun-

22 Damit die Lobbyingtätigkeiten von Verbänden und Netzwerken auf europäischer Ebene Transparenzkriterien entsprechen können, hat die EU ein Verzeichnis der eingetragenen Interessensvertretungen geschaffen (Europäische Kommission 2020b). Das Register basiert auf einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission aus dem Jahr 2014, die die ursprüngliche Version aus dem Jahr 2011 ersetzte.

gen nehmen. Außerdem erlangten sie durch die Zusammenarbeit größere Legitimität und konnten sich in einigen Fällen stärker institutionalisieren. Die Kooperationen erwiesen sich folglich für beide Seiten als vorteilhaft (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 2).²³ Wenngleich der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf die europäische Politikgestaltung im Verlauf der Integration zunahm und sich in Brüssel ein immer größeres Netzwerk an Nichtregierungsorganisationen entwickelte, so unterstreichen verschiedene Studien (Eising 2004; Greenwood 2011; Rasmussen, Carroll, Lowery 2014), dass Unternehmensinteressen in der EU bis heute stärker repräsentiert sind als andere Interessengruppen. Zahlreiche nationale Spitzenverbände von Unternehmen verfügen über Vertretungen in Brüssel (Bernhagen 2022, S. 639), die sie zur Kontaktaufnahme zu bzw. für die Lobbyarbeit bei europäischen Institutionen – insbesondere der Kommission – nutzen. Insgesamt zählen Arbeitgeber- und Unternehmensverbände zu den am besten organisierten und einflussreichsten europäischen Interessengruppen. Überdies lobbyieren einzelne Unternehmen zunehmend auch direkt (Bernhagen 2022, S. 639–640; vgl. auch Coen 1997).

Schließlich werden als weitere Reaktion auf die organisatorische Gewaltenschränkung auch konsensuale Formen der Machtausübung in Form von Kooperationsbeziehungen zwischen Organen einzelner Mitgliedstaaten erörtert, die derselben Gewalt zuzuordnen sind. Hierbei werden insbesondere Kooperationsformate zwischen nationalen Parlamenten angeführt, die durch ihre Zusammenarbeit ihrer systemisch bedingten Entmachtung durch die nationalen Regierungen entgegenzuwirken versuchen (Benz 2016, S. 44).

V. Formen der Machtverschiebung

Als praktische Folge der formalrechtlich angelegten Machtverschränkungen beobachten einige Autoren außerdem verschiedene Formen von Machtverschiebungen innerhalb des Mehrebenensystems. So werden beispielsweise dimensionenübergreifende Machtverschiebungen zwischen einzelnen Organen diskutiert, die insbesondere legislative Funktionen betreffen. Dabei

23 Neben dem Phänomen der *policy networks* stellen auch nationale, regionale oder soziale Identitäten nicht zu vernachlässigende Faktoren für die Netzwerkbildung auf europäischer Ebene dar (Christiansen, Neuhold 2012b, S. 4); vgl. hierzu auch verwandte Konzepte wie *advocacy coalitions* oder *epistemic communities*, die von interessenbasierter Politik ausgehen (Arin 2014).

wird argumentiert, dass die europäische Politikgestaltung mit ihrem Auslegungs- und Interpretationsbedarf mit einer Aufwertung der Judikative einhergehe (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 9; vgl. auch Brodocz 2009, S. 240) und es daher insbesondere zu Machtverschiebungen von mitgliedstaatlichen Organen zum EuGH komme. Gleichzeitig sei eine Einflussverschiebung von mitgliedstaatlichen Parlamenten hin zu den mitgliedstaatlichen Regierungen zu beobachten, die auf die Rolle letzterer innerhalb des EU-Systems zurückzuführen sei. In der Gesamtheit komme es zu einer Schwächung nationaler Legislativen, weil die Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente auch nach dem Lissaboner Vertrag eher schwach ausgeprägt seien, während die Legislativtätigkeit der mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat tendenziell zunehme (Hartlapp, Wiesner 2016a, S. 9).

VI. Trägheit formeller Verfahren und Dynamik des Systems

Die beschriebenen, durch das Formalrecht vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen führen dazu, dass die formellen Verfahren durch eine gewisse Trägheit geprägt sind. Im EU-Recht vorgesehene Entscheidungsverfahren sind oftmals „obstacle-ridden, cumbersome and [...] prone to stalemate“ (Héritier 1999, S. 97), weil die formelle Entscheidungsfindung hohe Konsensanforderungen erfüllen und vielfältige Interessen widerspiegeln muss. Gleichzeitig sehen sich die Entscheidungsträger und Institutionen mit der Herausforderung konfrontiert, Lösungen für komplexe Problemstellungen unter sich ständig verändernden Umweltbedingungen entwickeln zu müssen. In der Folge ist in der EU – wie ein Blick auf die Historie der Integration zeigt – ein ständiger Wandel des formalrechtlichen Systems zu konstatieren (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 9–11). Das Geflecht der interinstitutionellen europäischen Beziehungen ist nicht statischer Natur, sondern befindet sich in einem andauernden Veränderungsprozess, wobei Kompetenzgrenzen hinterfragt und neu ausgehandelt werden. Über die Dauer der europäischen Integration kam es bereits zu zentralen institutionellen Veränderungen, die nicht selten mit nicht intendierten oder unerwarteten Nebeneffekten einhergingen (van Tatenhove, Mak, Liefverink 2006, S. 9). So wurde beispielsweise in dem Bestreben, die EU zu demokratisieren und dem Europäischen Parlament neben dem Rat jedenfalls in einzelnen Politikbereichen einen gleichberechtigten Mitentscheidungsstatus einzuräumen, mit dem Vertrag von Maastricht das sogenannten Mitentscheidungsverfahren eingeführt (Jensen, Martinsen 2015,

S. 243; Shackleton, Raunio 2003, S. 171, 184). Durch den Vertrag von Amsterdam wurden daran anknüpfend die zeitlichen Regeln für die Beschlussfassung und damit für die Interaktion zwischen den Organen modifiziert, sodass es ab 1999 möglich war, Vorschläge für Gesetzgebungsakte nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament und im Rat anzunehmen (Jensen, Martinsen 2015, S. 243; Rasmussen, Shackleton 2005, S. 1–2), was in der Literatur mit dem Terminus der sogenannten *early agreements* umschrieben wird. Insofern als diese zu einer Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens führten, werden sie oftmals als zentrale Innovation auf europäischer Ebene beschrieben, die jedoch gleichzeitig zum ursprünglich nicht intendierten Phänomen der Trilogie führte.

VII. *Accountability*- und Kontrollproblematiken

Die durch die Gewaltenverschränkung und die Fragmentierung der Zuständigkeiten bedingte Komplexität des Systems führt schließlich dazu, dass Verantwortlichkeiten für politische und administrative Entscheidungen und Zurechenbarkeiten zunehmend verschwimmen, was als sogenannte *accountability*-Problematik bezeichnet wird. In komplexen Netzwerkkonstellationen können Interaktionen vor allem von Außenstehenden kaum nachvollzogen werden, weshalb Rechtfertigungs- und Rechenschaftspflichten diffundieren (Lauth 2016, S. 31). Bereits in föderalen Systemen wie dem bundesrepublikanischen gestaltet sich die Kontrolle vor dem Hintergrund „der unklaren Zurechnung von Verantwortlichkeiten bei Entscheidungen“ (Lauth 2016, S. 28) oftmals schwierig. Im europäischen Mehrebenensystem tritt dieser Effekt in verstärkter Form auf, weil besonders schwer nachzuvollziehen ist, welche Akteure, Gewalten und Ebenen wofür zuständig und verantwortlich sind: Exekutive Aufgaben werden, wie in Kapitel III beschrieben, zwar maßgeblich, aber nicht ausschließlich durch die Kommission erfüllt; auch der „Ministerrat in seiner Repräsentation der nationalen Regierungen“ (Lauth 2016, S. 28) und der Europäische Rat bestehend aus Staats- und Regierungschefs weisen exekutive Charakteristika auf. Gleichzeitig übernimmt die Kommission mit der Ausübung ihres Initiativrechts auch legislative Aufgaben, wobei legislative Kompetenzen insgesamt zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat aufgeteilt sind (Lauth 2016, S. 28). Darüber hinaus versuchen die unteren Ebenen in Mehrebenensystemen, ihre Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auszudehnen. So verweist die Literatur darauf, dass mitglied-

staatliche Regierungen ihre Interessen nicht nur im Europäischen Rat vertreten, sondern auch über Einflussmöglichkeiten auf die Kommission verfügen.²⁴ Vor dem Hintergrund dieser interinstitutionellen Verschränkungen und Beziehungen sind die Kontrollmöglichkeiten für alle systeminternen und -externen Akteure deutlich erschwert. Greifen die Akteure im Rahmen ihrer Arbeit auf informelle Mechanismen zurück, so verstärkt sich dieser Effekt. Wenn Entscheidungen informell vorbereitet oder in nicht-öffentlichen Gremien getroffen werden, wenn Interaktionen und Einflussmaßnahmen unüberschaubar sind, fällt es schwerer, Ergebnisse einem konkreten Akteur zuzuordnen.

Zwar kann davon ausgegangen werden, dass im europäischen Mehrebenensystem eine gewisse politische Kontrolle durch die Öffentlichkeit gegeben ist, doch sind die europäischen Diskussionsforen „noch immer deutlich den nationalen Kommunikationsräumen nachgeordnet“ (Lauth 2016, S. 30). Auch wenn es durch eine europäische Forcierung eines öffentlichen Diskurses in Teilen gelingt, die *answerability* des Europäischen Rats und der Kommission zu erhöhen, die mediale Bereitschaft zur Behandlung europäischer Themen steigt und es zivilgesellschaftliche Akteure in einzelnen Fällen schaffen, eine europäische Öffentlichkeit herzustellen,²⁵ so kann dennoch nicht davon ausgegangen werden, dass das Handeln der verschiedenen Akteure und ihr Einfluss auf die europäische Politikgestaltung einer umfassenden öffentlichen Kontrolle unterzogen werden.

Neben der Schwierigkeit der demokratischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit werden in der Literatur schwach ausgestaltete rechtliche und politische Kontrollmöglichkeiten und -praktiken bemängelt. Dabei wird argumentiert, die rechtliche Kontrolle durch den EuGH umfasse in nur verhältnismäßig geringem Umfang die supranationalen Organe; sie sei vor allem auf die Mitgliedstaaten ausgerichtet. So könnten beim EuGH „zwar auch Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Europäische Kommission vorgelegt werden, im überwiegenden Maße beschäftig[e] er sich jedoch mit

24 Der Kontrolle des EuGH unterliegen auch die nationalen Parlamente, in deren Verantwortung eine fehlerhafte Richtlinienumsetzung fällt. Im Hinblick auf die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Exekutiven ist zudem darauf zu verweisen, dass der Vertrag von Lissabon zu einer Stärkung Kontrollrechte der nationalen Parlamente geführt hat: Diese können auf nationaler Ebene eine stärkere Rechenschaft der Regierungen einfordern (vgl. Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV; Art. 12 EUV).

25 Eine verstärkte öffentliche europäische Debatte war beispielsweise im Rahmen der Verhandlungen über eine völkerrechtlich geregelte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) zu beobachten.

Vorabentscheidungs- und Vertragsverletzungsverfahren, die vor allem die Mitgliedstaaten“ (Lauth 2016, S. 28) betreffen. Er kontrolliere insofern insbesondere die mitgliedstaatlichen Exekutiven (Lauth 2016, S. 28).²⁶ Beklagt wird überdies, dass sich der EuGH trotz seiner starken Eigenständigkeit – anders als nationale Verfassungsgerichtsbarkeiten – kaum in einem wissenschaftlichen Diskurs verantworten müsse (Lauth 2016, S. 30). Vor diesem Hintergrund wird seine Rolle als „unkontrollierte[r] Kontrolleur“ (Lauth 2016, S. 28) kritisiert, der sich zunehmend politische Entscheidungskompetenzen anmaße (Höpner 2008, S. 23–29, 2010, S. 165–166).

Auch die klassische politische Kontrolle weise – so wird in der Literatur argumentiert – im Vergleich zu demokratischen nationalstaatlichen Systemen gewisse Lücken auf, was sich beispielsweise in der begrenzten Macht der Untersuchungsausschüsse widerspiegele.²⁷ Zusätzlich wird darauf verwiesen, dass bei bestimmten Entscheidungen des Europäischen Rates – wie beispielsweise im Bereich des Euro oder der Konstitution der EU – keine Kontrolle durch andere europäische Organe gegeben sei. Darüber hinaus seien Kommission und Europäischer Rat primär an Entscheidungen interessiert, während der Kontrollgedanke – bis in die ausgelagerten Ämter – nicht gepflegt werde (Lauth 2016, S. 30). Die interorganische Kontrolle wird vor diesem Hintergrund als „durchaus entwickelt“, aber „noch nicht stark ausgeprägt“ (Lauth 2016, S. 30) bewertet.

Zusammenfassend sind im EU-System zwar Kontrollmechanismen vorhanden, diese betreffen jedoch eher Prozesse der Entscheidungsfindung und -verabschiedung als der Entscheidungsüberprüfung. Aufgrund der Unüberschaubarkeit bestehender Mechanismen wird außerdem vielfach eine systematische Analyse der „bestehenden Kontrollverfahren und -möglichkeiten“ (Lauth 2016, S. 31) auf europäischer Ebene gefordert.

26 Der Argumentation kann entgegengehalten werden, dass sich die Nichtigkeitsklage vor dem EuGH (Art. 263 AEUV) gegen alle Handlungen der EU-Organe mit Rechtswirkung gegenüber Dritten richtet, sodass jedenfalls dem Formalrecht zufolge durchaus maßgebliche Kontrollbefugnisse beim EuGH liegen.

27 Auch wenn die üblichen parlamentarischen Kontrollrechte auf europäischer Ebene noch nicht in vollem Umfang ausgeprägt sind, so muss festgehalten werden, dass sie deutlich gewachsen sind (vgl. Haushaltskontrolle und Misstrauensvotum gegenüber der Europäischen Kommission).

C. Theoretisch-analytische Annäherung an ein vielschichtiges Phänomen

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

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

Tabelle 1: Theoretische Analysekategorien und korrespondierende Fragestellungen

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

(Quelle: eigene Darstellung)

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

I. Untersuchungsgegenstand

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

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

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

1. Definition

a) Forschungsstand

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

aa) Gegenstand der Informalität

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

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

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

bb) Merkmale und Charakteristika der Informalität

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Eingrenzung

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

a) Forschungsstand

In der Literatur werden unterschiedliche Eingrenzungen vorgenommen:

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

3. Konzepte zur Typologisierung in Bezug auf das Formalrecht

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

a) Forschungsstand

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Typologie informeller Institutionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 3: Typologie der Strategien für das Entstehen informeller Praktiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

(Quelle: eigene Darstellung)

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

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

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

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

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

4. Ansätze zur Skalierung nach dem Informalitätsgrad

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

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

a) Forschungsstand

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

aa) Mit Blick auf die Strukturdimension

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

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

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

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

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

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

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

bb) Mit Blick auf die Prozessdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cc) Mit Blick auf die Resultatsdimension

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

dd) In dimensionenübergreifender Betrachtungsweise

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

aa) Strukturdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

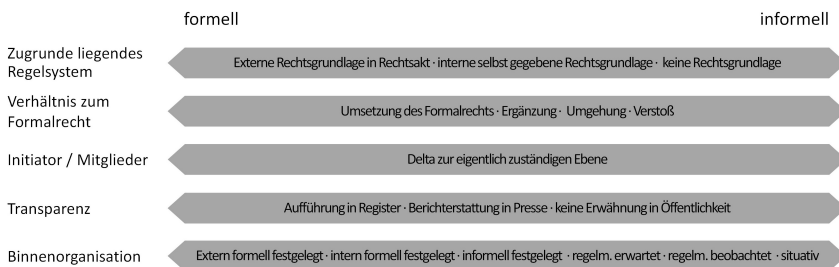
51 Trilogverhandlungen finden zwar in einem informellen Rahmen statt und sind im europäischen Primärrecht nicht vorgesehen, zahlreiche verfahrenstechnische Aspekte der Verhandlungen wurden jedoch inzwischen „auf der Ebene des Inner- und Interorganrechts formalisiert“ (Giersdorf 2019, S. 76); vgl. hierzu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

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

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

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

Abbildung 1: Skalierung der Strukturdimension



(Quelle: eigene Darstellung)

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

bb) Prozessdimension

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

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

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

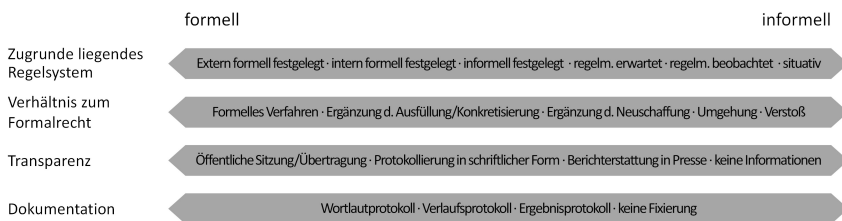
55 Aus rein juristischer Perspektive würde in diesen Fällen vermutlich für eine Analogiebildung und – falls dies nicht möglich ist – für die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze plädiert.

56 Beispielsweise im Falle von Konflikten zwischen kollidierenden Normen.

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

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

Abbildung 2: Skalierung der Prozessdimension



(Quelle: eigene Darstellung)

cc) Resultatsdimension

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

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

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

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

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

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

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

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

Abbildung 3: Skalierung der Resultatsdimension

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

(Quelle: eigene Darstellung)

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

II. Auftreten

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

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

1. Erscheinungskontexte

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

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

a) Forschungsstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Modi informeller Interaktion

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

a) Forschungsstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

3. Informelle Normen, Werte und Verhaltenskodizes

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

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

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

a) Forschungsstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

III. Makroanalyse: Externe Mechanismen

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

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

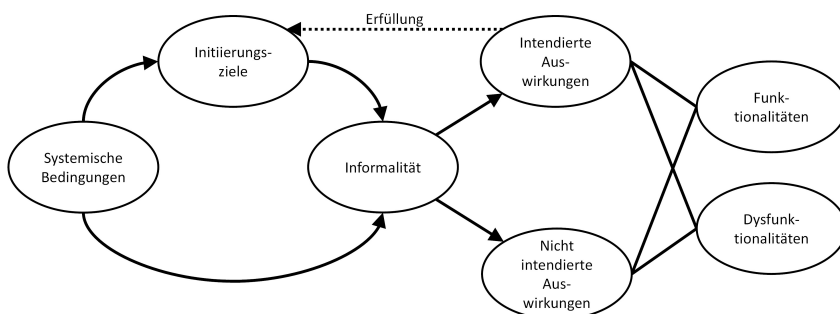
Darüber hinaus wird angenommen, dass es eine Reihe begünstigender Rahmenbedingungen gibt, die die Entstehungen von Informalität befördern, ohne dass sie ein unmittelbares, bewusstes Ziel bei den involvierten Akteuren hervorrufen würden. Diese (Umwelt-) Faktoren und Bedingungen mögen zwar dazu führen,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

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

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

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

Abbildung 4: Informalität aus der Makroperspektive



(Quelle: eigene Darstellung)

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

1. Initiierungsmotive und Ziele

a) Forschungsstand

aa) Übergeordnete Ziele

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

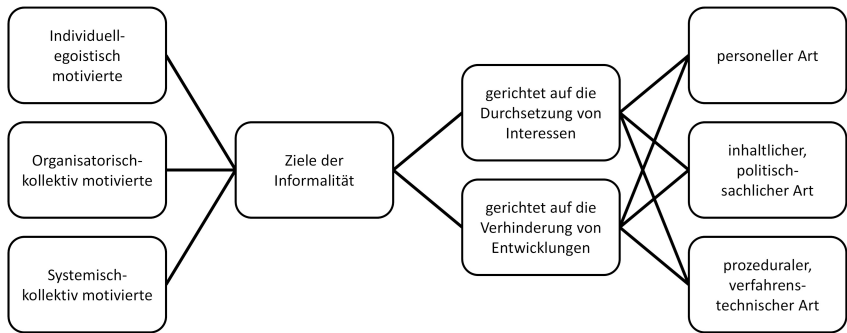
„Erfüllte und enttäuschte Karriereerwartungen, persönliche Rivalitäten und Unverträglichkeiten, Positions- und Statusabsicherungen, seelischer und körperlicher Verschleiß, politische Frustrationen verschmelzen im operativen Handeln mit den formalen Funktionen. Vor allem in einer längeren zeitlichen Perspektive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

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

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

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

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



(Quelle: eigene Darstellung)

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

Tabelle 6: Informalität zur Durchsetzung von Interessen

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

(Quelle: eigene Darstellung)

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

Tabelle 7: Informalität zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen

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

(Quelle: eigene Darstellung)

bb) Zwischenziele

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

(1) Lösung von Managementproblemen

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

Arbeitsalltag von Verwaltungen auftretenden Herausforderungen möglichst vorteilhaft umzugehen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Integrationsziele

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

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

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

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

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

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

(3) Exklusivsziele

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

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

cc) Endziele

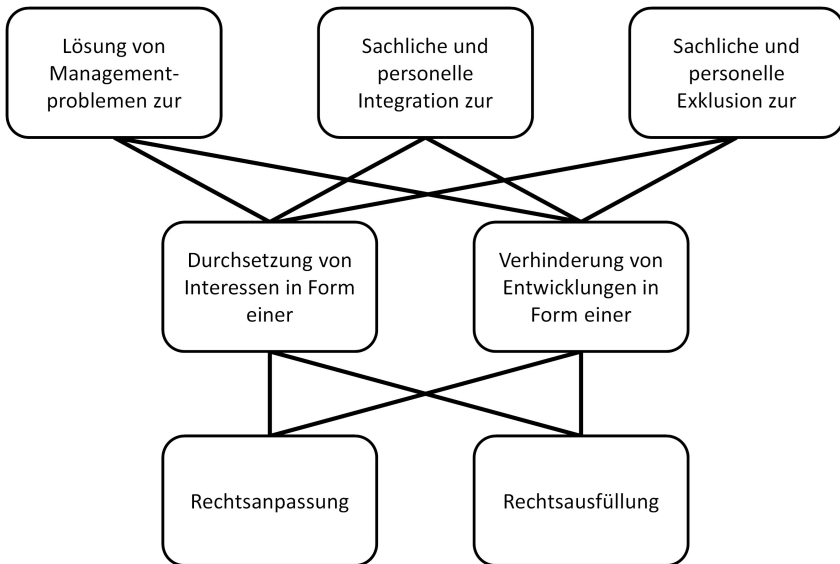
Schließlich kann auch danach differenziert werden, wie sich die Interessen, die mittels Informalität im Verlauf der Politikgestaltung umgesetzt werden sollen, zum Formalrecht verhalten. Dabei geht es um die Frage, worauf die Durchsetzung oder die Verhinderung von Vorhaben im Endeffekt jeweils gerichtet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

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

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

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

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



(Quelle: eigene Darstellung)

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Begünstigende Rahmenbedingungen

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

a) Forschungsstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

3. Auswirkungen von Informalität

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

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

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

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

a) Intendierte Auswirkungen

aa) Forschungsstand

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

(1) Beitrag zur Lösung von Managementproblemen

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Integrationsfunktion

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

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

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

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

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

(3) Exklusionsfunktion

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

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

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

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

(4) Funktionen in Bezug auf die Endziele

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

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

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

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

bb) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

b) Nicht intendierte Auswirkungen

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

aa) Forschungsstand

(1) Entparlamentarisierungstendenzen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Machtverschiebungen und Entstehung nicht legitimierter Machtstrukturen

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

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

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

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

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

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

(3) Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen

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

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

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

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

(4) Verlust der Handlungsfähigkeit und Flexibilität durch strukturelle Verfestigung

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

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

(5) Kohäsions- und Solidarisierungsfunktion

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

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

(6) Reflexionsfunktion

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

(7) Beitrag zur Rechtsfortbildung und -entwicklung

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

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

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

bb) Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

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

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

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

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

IV. Mikroanalyse: Interne Mechanismen

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

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

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

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

1. Forschungsstand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Reflexion und Weiterentwicklung

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

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

V. Zusammenfassung der aufgestellten Hypothesen

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

Tabelle 8: Übersicht der aufgestellten Hypothesen

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

(Quelle: eigene Darstellung)

D. Empirische Untersuchung

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln das Phänomen der Informalität theoriegeleitet und vor dem Hintergrund des bisherigen Forschungsstandes analysiert und diskutiert wurde, wird es im Folgenden empirisch untersucht. Dabei wird zunächst das gewählte Untersuchungsdesign vorgestellt und methodisch eingeordnet, sodann werden die empirischen Erkenntnisse in Bezug auf die aus dem Forschungsstand abgeleiteten Hypothesen dargestellt.

I. Methodische Einordnung der empirischen Untersuchungen

Die Forschungsliteratur verweist verschiedentlich auf den schwierigen methodischen Zugang zum Untersuchungsfeld der Informalität und die mit empirischen Untersuchungen einhergehenden Herausforderungen (Grunden 2011b, S. 164–165). Dabei erscheinen jedenfalls vier Aspekte besonders virulent:

Erstens stellt das Phänomen aufgrund seiner sich über die Zeit verändernden Natur einen empirisch besonders schwer greifbaren Untersuchungsgegenstand dar, wie beispielsweise Brandsma et al. in Bezug auf die Trilogie festhalten (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 5). Zweitens werden Informalität und ihre Folgen von den beteiligten Akteuren und Institutionen oftmals sehr unterschiedlich wahrgenommen: „Our contributions show that these concerns have been dealt with very differently by each EU institution and that there is still a need for a common approach to transparency and oversight“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 6–7). Drittens sind informelle Verhandlungsprozesse auch deshalb empirisch besonders schwer greifbar, weil sich schwer beurteilen und bemessen lässt, wer in Bargaining-Konstellationen Gewinne und Verluste erleidet. Schließlich umfasst das Phänomen der Informalität in der EU – wie in Kapitel C.II deutlich wurde – eine Vielzahl an Formen. Es gelte im Rahmen empirischer Untersuchungen zu bedenken, so betont Peters, dass informelle Mechanismen sehr unterschiedlich funktionierten und sehr verschiedene Auswirkungen mit sich bringen könnten (Peters 2006, S. 27–28). Entsprechend können Befunde und Erklärungsmuster, die auf der Grundlage empirischer Analy-

sen gewonnen wurden, jedenfalls bis zu einem gewissen Grad nur kontext-bezogen sein. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass sich die Forschung nicht der Aufgabe widmen sollte, im Rahmen einer komparativen Auswertung übergreifende Ergebnisse zu gewinnen und umfassendere Dynamiken sichtbar zu machen; Ziel der Informalitätsforschung ist die Generierung von sogenannten „Theorien mittlerer Reichweite“ (Lauth 2017, S. 493).

Entsprechend wird mit Blick auf die empirische Untersuchung des Phänomens die Verwendung einer möglichst großen Bandbreite an Methoden gefordert (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 5), die insbesondere ethnographische Methoden wie Beobachtungen, Eliteninterviews und qualitative Surveys umfassen sollte und auf deren Grundlage die Wahrnehmung der Akteure erforscht werden könne (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 5). Die vorliegende Arbeit zielt vor diesem Hintergrund mit ihrem auf dem politisch-administrativen Bereich ausgerichteten Untersuchungsdesign darauf ab, einen Teilbeitrag zu der herausfordernden Aufgabe einer empirischen Erforschung des Phänomens im europäischen Mehrebenensystem zu leisten. Im Folgenden werden mit dem *mixed methods*-Ansatz und Grundelementen der *grounded theory* zunächst die übergeordneten Analysemethoden vorgestellt, auf deren Grundlage eine Annäherung an das Phänomen der Informalität und eine Untersuchung der aufgestellten Hypothesen erfolgen. Sodann wird auf die Datengenese und die Methoden eingegangen, die eine systematische Auswertung der gewonnenen Daten garantieren sollen.

1. Übergeordnete Analysemethoden

a) *Mixed methods*-Design

Vor dem Hintergrund der beschriebenen methodischen Herausforderungen bei der empirischen Analyse des Phänomens wurde im Rahmen der vorliegenden Studie ein *mixed methods*-Design gewählt. Unter sogenannten *mixed methods* wird klassischerweise die Verbindung von qualitativen und quantitativen Forschungsmethoden verstanden, die in der empirischen Sozialforschung bereits seit einigen Jahren regelmäßig angewandt wird (Kelle

2022, S. 163).¹⁰³ Dem *mixed methods*-Ansatz folgend werden verschiedene empirisch-methodische Herangehensweisen in einer Form kombiniert und eingesetzt, die eine komplementäre Nutzung der jeweiligen Vor- und Nachteile ermöglicht. Dieser Vorgehensweise liegt die Einsicht zugrunde, dass alle bei der Untersuchung der sozialen Wirklichkeit zur Verfügung stehenden Methoden sowohl Stärken als auch Schwächen aufweisen (Kelle 2022, S. 168; vgl. auch Johnson, Turner 2008, S. 299), die sich in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich stark auswirken können.

Die quantitative Methodentradition zielt klassischerweise auf die „Erfassung von Makrophänomenen durch Mikrodaten“ (Kelle 2022, S. 164) ab und beruht auf standardisierter Datenerhebung sowie der Konstruktion entsprechender Mess- und Skalierungsverfahren. Oberste Prämissen sind die Postulate der Objektivität und Reliabilität; durch große Fallzahlen sollen Ergebnisse erzielt werden, die statistisch verallgemeinerungsfähig und damit beobachterunabhängig sind. Wiederholungen der durchgeführten Versuche oder Befragungen würden – so die Annahme – im Zweifelsfall dieselben Befunde reproduzieren. Die qualitative Methodentradition hingegen betont die „Prozesshaftigkeit“ (Kelle 2022, S. 165) der empirisch zu erfassenden Wirklichkeit. Ziel solcher Erhebungen ist es, die Veränderung sozialer Strukturen im Rahmen der Forschung angemessen zu berücksichtigen, sodass auch „sich rasch wandelnde und heterogene Muster und Regeln“ untersucht und abgebildet werden können, was durch eine offene

103 Bereits bevor sich die *mixed methods*-Bewegung herausbildete, war in den Sozialwissenschaften der Begriff der Triangulation gebräuchlich. Während dieser zunächst lediglich die Zusammenführung zweier verschiedener quantitativer Verfahren beschrieb, etablierte sich später eine Praxis der Methodentriangulation, unter der die Verwendung unterschiedlicher, „auch, aber nicht nur, qualitativer und quantitativer Methoden“ (Kelle 2022, S. 167) verstanden wurde. Dabei stellte das Verfahren der Triangulation per se noch kein eigenständiges methodologisches Konzept, sondern vielmehr „eine deskriptive Metapher mit einem weiten Bedeutungsfeld“ (Kelle 2022, S. 168) dar. Auch innerhalb der *mixed methods*-Bewegung entwickelten sich bis dato noch keine allgemein anerkannten methodischen Modelle, die klare Kriterien zur Kombination qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden enthielten. Der Diskussion um die fruchtbringende Kombination unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen voraus ging eine über weite Phasen getrennt voneinander ablaufende historische Entwicklung qualitativer und quantitativer Methodenstränge. Ab den 1920er Jahren entwickelten sich beide Richtungen – die qualitative und die quantitative Methodenlehre stark unabhängig voneinander; es entstanden separate Methodentraditionen und Denkschulen, die sich unterschiedlichen Zielen verschrieben. In der Folge entwickelten sich auch sehr unterschiedliche Standards für die Messung qualitativ hochwertiger Forschung in beiden Traditionen (Kelle 2022, S. 164).

und weniger stark „hypothesengeleitete Erhebung nicht standardisierter Daten“ (Kelle 2022, S. 165) gelingen soll. Der Fokus liegt darüber hinaus eher auf der Exploration bisher unbekannter Aspekte und einer detaillierten Einzelfallbeschreibung als auf der Erhebung großer Fallzahlen. Die qualitative Methodentradition geht davon aus, „dass den Forschenden das Wissen über die im Feld relevanten Regeln der Sinnkonstitution sozialen Handelns, welches sie für die Hypothesenformulierung und Instrumentenkonstruktion benötigen würden, oft gar nicht zur Verfügung steht“ (Kelle 2022, S. 166). Die vorliegende Studie zielt durch die Verwendung eines *mixed methods*-Designs vor diesem Hintergrund darauf ab, anhand quantitativer Daten einerseits wiederholt beobachtete und daher über einzelne Arenen und Politikfelder hinweg verallgemeinerungsfähige Funktionsmechanismen von Informalität im politischen Makrosystem herauszuarbeiten und andererseits mithilfe qualitativer Daten der sich verändernden Natur des Phänomens und den jeweils spezifischen Erscheinungskontexten und -formen Rechnung zu tragen sowie bisher möglicherweise unerforschte Elemente aufzudecken.

Ogleich bis dato keine trennscharfe Systematik möglicher *mixed methods*-Designs entwickelt wurde und die diesbezügliche methodologische Debatte sich noch „im Fluss“ (Kelle 2022, S. 168) befindet, lassen sich zumindest vier Kriterien ausmachen, anhand derer *mixed methods*-Designs grundsätzlich eingeordnet werden können und die daher auch einer methodischen Verortung der vorliegenden Studie dienen sollen.

So kann eine erste Unterscheidung anhand der Frage vorgenommen werden, ob es sich um einen Methodenmix im Rahmen der Methodenanwendung oder in Form einer Ergebnisintegration handelt, d.h. ob die Methoden bereits während ihrer Anwendung kombiniert oder ob die qualitativen und quantitativen Daten zunächst getrennt voneinander erhoben und erst die Ergebnisse zueinander in Bezug gesetzt werden (Kelle 2022, S. 169). In der vorliegenden Studie wurden die Methoden bereits insofern während der Anwendung miteinander kombiniert, als der über weite Teile standardisierte Fragebogen auch Freitextfelder enthielt, in denen die Teilnehmer zusätzliche Erklärungen abgeben bzw. auf Aspekte verweisen konnten, die in den standardisierten Antworten nicht enthalten waren; so wurden die Surveyteilnehmer beispielsweise gebeten, ihrer Ansicht nach typische Erscheinungskontexte von Informalität in der EU zu beschreiben oder noch nicht erwähnte Elemente der europäischen Verwaltungskultur aufzuzählen. Gleichzeitig war die inhaltsanalytische Auswertung der durch die Interviews generierten qualitativen Daten insofern durch quantitative Elemente

geprägt, als darauf geachtet wurde, wie häufig bestimmte inhaltliche Aspekte angesprochen wurden; eine quantitative Auswertung im Hinblick auf die Häufigkeit bestimmter Wörter oder thematischer Codes erfolgte jedoch nicht. Obgleich die Datenerhebung dabei nicht jeweils konsequent nur auf einem methodischen Ansatz basierte und damit auch nicht von separaten qualitativen und quantitativen Teilprojekten gesprochen werden kann, lag der Schwerpunkt der Methodenkombination auf einer Verbindung im Rahmen der Datenauswertung. Survey- und Interviewdaten wurden jeweils systematisch aufeinander bezogen, indem beispielsweise aus den textbasierten Daten mögliche Erklärungsansätze für zunächst widersprüchlich erscheinende quantitative Daten abgeleitet oder zentrale quantitative Ergebnisse durch besonders passende Zitate untermauert wurden. Dabei basiert die Studie auf der Grundannahme, dass qualitative Daten per se eine geringere Geltungsreichweite aufweisen und vor diesem Hintergrund – ohne eine quantitative Untermauerung – auch nicht verallgemeinert werden können.

Eine zweite Unterscheidungsmöglichkeit ergibt sich vor dem Hintergrund der Reihenfolge, in der qualitative und quantitative Methoden im Rahmen einer Studie eingesetzt werden. Die ursprünglich von Lazarsfeld und Barton (1993) entwickelte methodische Strategie, die im ersten Schritt auf der Durchführung einer qualitativen Pilotstudie zur Hypothesengenerierung und im zweiten Schritt auf der quantitativen Überprüfung dieser Hypothesen in der Hauptstudie basiert, impliziert einen sequenziellen Ansatz; qualitative und quantitative Methoden werden nacheinander eingesetzt. Daneben ist es möglich, beide methodischen Ansätze zeitgleich – d.h. parallel – einzusetzen (Kelle 2022, S. 172; vgl. auch Barton, Lazarsfeld 1993). In der vorliegenden Studie wurden die beschriebenen Formen insofern miteinander kombiniert, als zunächst im Rahmen explorativer Experteninterviews qualitative Daten erhoben wurden. Auf der Grundlage der so gewonnenen Erkenntnisse wurden ein Online-Survey sowie ein Interviewleitfaden für die Tiefeninterviews erstellt. Die Datenerhebung durch den Survey und die Tiefeninterviews erfolgte sodann parallel. In einem letzten Schritt wurden schließlich erneut qualitative Daten im Rahmen von Interviews erhoben. Insgesamt ging damit eine explorativ-qualitative Phase der parallelen Erhebung qualitativer und quantitativer Daten voraus. Die parallele Erhebung im Hauptteil der Studie wurde durch eine qualitative Nacherhebung abgerundet.

Schließlich kann eine Einordnung drittens danach vorgenommen werden, welche relative Bedeutung dem qualitativen und dem quantitativen

Teil einer Studie im gesamten Forschungsprojekt jeweils zukommt. Hierbei können quantitative oder qualitative Methoden im Verhältnis dominanter sein oder beiden methodischen Ansätzen kann ein gleichwertiger Status zukommen. In der Methodenliteratur wird zuweilen die Auffassung vertreten, dass ein *mixed methods*-Design aus einer entweder qualitativen oder quantitativen Kern- sowie einer ergänzenden Komponente bestehen sollte (Kelle 2022, S. 169, 171). Barton und Lazarsfeld zufolge können qualitative Vorstudien insbesondere der Generierung von Hypothesen für die dann folgende quantitative Hauptuntersuchung dienen: „Qualitatives Datenmaterial eignet sich besonders für die exploratorische Phase eines Forschungsprojektes“ (Barton, Lazarsfeld 1993, S. 82). Diesem Ansatz folgend wurden erste explorative Interviews in der vorliegenden Studie insbesondere eingesetzt, um eine Annäherung an das Feld zu ermöglichen und zusätzlich zur Forschungsliteratur, die bis dato noch viele Teilbereiche unbeobachtet lässt, einen Ausgangspunkt für die Hypothesenformulierung zu schaffen. Insgesamt weist die Untersuchung eine schwerpunktmäßig qualitative Komponente auf, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass auf allen drei Stufen der Datenerhebung qualitative Daten erhoben wurden, während eine Erhebung standardisierter Daten nur im mittleren Teil erfolgte. Auch im Zuge der Auswertung lag der Schwerpunkt auf der qualitativen Komponente; die standardisierten Daten wurden an vielen Stellen deskriptiv ausgewertet, während elaboriertere quantitative Methoden ergänzend zum Einsatz kamen. Diese Schwerpunktsetzung erschien nicht zuletzt angesichts der im Rahmen des Designs zwar erwartbaren, aber dennoch verhältnismäßig niedrigen Fallzahl im Survey sinnvoll.

Obgleich *mixed methods*-Ansätzen zuweilen entgegengehalten wird, dass eine Verbindung nur schwer möglich sei, weil sich qualitative und quantitative Methoden häufig auf ganz unterschiedliche Gegenstände bezögen, wurden in der sozialwissenschaftlichen Forschung bereits mehrfach gewinnbringende Kombinationsversuche unternommen. So basierte beispielsweise die in Kapitel A.II.1 zitierte Hawthorne-Studie, der es gelang, informelle Mechanismen in Organisationen als strukturellen Faktor herauszuarbeiten, auf einer Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden (Kelle 2022, S. 164–167).

Mixed methods-Ansätze basieren grundsätzlich auf der Annahme, dass mit der Gewinnung verschiedener Datenformen potenziell ein unterschiedlicher und gegebenenfalls auch mehrfacher Nutzen einhergehen kann: So

können die Daten erstens konvergent sein, was zu einer Validierung¹⁰⁴ der Daten beitragen würde. Dies war in der vorliegenden Studie beispielsweise der Fall, als Befragte im Rahmen der qualitativen Experteninterviews dieselben Einstellungen zum Ausdruck brachten wie die Surveyteilnehmer. Zweitens können die qualitativen und quantitativen Daten divergieren, wodurch Validitätsprobleme aufgedeckt werden könnten. So zeigte sich in Bezug auf einzelne Fragen nach der Auswertung der Surveydaten ein anderes Meinungsbild als im Rahmen der Tiefeninterviews. Schließlich können die Daten drittens komplementärer Natur sein, d.h. sich wechselseitig ergänzen (Kelle 2022, S. 167–168). In diesem Fall würde eine Zusammenführung der qualitativen und quantitativen Daten die Ergebnisse komplementieren, „so dass ‚blinde Flecken‘ oder Erklärungslücken, die die qualitativen oder quantitativen Forschungsergebnisse jeweils offenlassen, durch die Resultate der anderen Methode ausgeglichen werden“ (Kelle 2022, S. 173). So wurden z.B. im Rahmen der standardisierten Befragung bestimmte Elemente der europäischen Verwaltungskultur oder Auswirkungen von Informalität nicht angesprochen, auf die in Experteninterviews wiederholt verwiesen wurde; darüber hinaus konnten im Rahmen der Interviews zusätzliche Erklärungen und Begründungen gewonnen werden.

Zusammenfassend sollte der Rückgriff auf ein *mixed methods*-Design in der vorliegenden Studie dazu dienen, die empirische Annäherung an das Phänomen der Informalität auf eine fundiertere Datengrundlage zu stellen. Bei der Konzeption des Studiendesigns wurde dabei davon ausgegangen, dass der Methodenmix im Einzelnen folgende Funktionen erfüllen sollte:

Das im Rahmen des Surveys gewonnene Datenmaterial sollte zur Überprüfbarkeit und zur besseren Einschätzung der Geltungsreichweite des qualitativen Interviewdatenmaterials beitragen. Obgleich die Anzahl der Surveyteilnehmer im Vergleich zu großangelegten Umfragen in der Meinungsforschung absehbar gering war, so sollten auf der Grundlage des qualitativen Datenmaterials gewonnene Hypothesen oder entwickelte Kategorien auf ihre Gültigkeit beispielsweise über verschiedene Politikfelder und Verwaltungen oder Hierarchieebenen der Befragten hinweg geprüft werden. Dadurch sollten zumindest teilweise Probleme umgangen werden, die sich hinsichtlich der Verallgemeinerbarkeit oder Übertragbarkeit von Inter-

104 Vgl. hierzu Kelle, S. 167: „Bei einer [...] Methodenkombination, bei [der] sich die verschiedenen Methoden auf jeweils verschiedene Phänomene und Sachverhalte beziehen, können sich qualitative und quantitative Forschungsergebnisse im besten Fall ergänzen, aber nicht unbedingt entsprechen oder sich widersprechen (was ja eine Voraussetzung wäre für eine Validierung von Daten und Methoden [...]).“

viewstichproben ergeben können. Umgekehrt sollte der qualitative Untersuchungsteil der Studie dazu genutzt werden, um Erklärungsansätze für schwer verständliche quantitative Ergebnisse zu offerieren („explanatives Design“) (Kelle 2022, S. 173). So wurde in der Forschung bereits mehrfach betont, dass sich informelle Organisationswirklichkeiten mittels standardisierter Umfragen und Verfahren nur begrenzt erheben lassen (Grunden 2011b, S. 164–165; Mielke 2011, S. 94; Schöne 2010, S. 182). Auch sollten „unerklärte Varianzen und unbeobachtete Heterogenität [...] im quantitativen Datenmaterial durch qualitative Daten und Methoden aufgeklärt werden“ (Kelle 2022, S. 174). Des Weiteren sollten – wie bereits angedeutet – in Ergänzung zur bisherigen Informalitätsforschung die Ergebnisse der qualitativen explorativen Interviews bei der Entwicklung standardisierter Antwortmöglichkeiten (Items) bzw. bei der Instrumentenkonstruktion herangezogen werden. Gleichzeitig sollten die explorativen Interviews zumindest teilweise als Pretest für die auf der Grundlage der Literatur entwickelten standardisierten Instrumente genutzt werden. Schließlich sollten die in der zweiten Erhebungsphase gewonnenen quantitativen Daten auch für die Fallauswahl bzw. die Eingrenzung des Sampling in der dritten Erhebungsphase genutzt werden: So erhielten die Forschenden auf der Grundlage der standardisierten Daten einen Überblick über „die Verteilung von für die qualitative Fallauswahl relevanten Merkmalen im Forschungsfeld“ (Kelle 2022, S. 174) und konnten vor diesem Hintergrund gezielt Einzelfälle und Interviewpartner auswählen, die die bisherigen Ergebnisse am besten zu ergänzen versprochen.

b) Grundelemente der *grounded theory*

In ihrer Anlage basiert die vorliegende Arbeit darüber hinaus auf einigen zentralen Grundannahmen der *grounded theory*, einem Ansatz der in den 1960er Jahren von Barney Glaser und Anselm Strauss entwickelt wurde und in der Folge verschiedene Ausdifferenzierungen erfuhr. Die *grounded theory* beschreibt – ähnlich dem *mixed methods*-Ansatz – keine klar festgelegte Methodologie oder Methodik, sondern vielmehr einen Forschungsstil (Strübing 2022, S. 587), der insbesondere dadurch geprägt ist, dass die Theorie als solche als ständiger Prozess verstanden wird. Im Rahmen sozialwissenschaftlicher Analysen entwickelte Theorien werden grundsätzlich als unabgeschlossen betrachtet (Glaser, Strauss 1998, S. 50), weshalb der Prozess des „fortgesetzten Theoretisierens“ (Strübing 2022, S. 601) als Haupt-

bestandteil der Forschungs- und Analysearbeit gilt. Für die vorliegende Arbeit ist diese Grundausrichtung insofern relevant, als sie explizit auf die Generierung neuer theoretischer Ansätze und Perspektiven abzielt und damit explorative sowie deskriptive Elemente zwar miteinschließt, über diese aber auch hinauszugehen versucht. Des Weiteren wendet sich die *grounded theory* im Hinblick auf die Entwicklung neuer theoretischer Ansätze gegen dichotome Konstruktionen, die „mehr Erkenntnismöglichkeiten“ (Strübing 2022, S. 591) verstellen als sie eröffnen – eine Grundannahme, die auch in der Informalitätsforschung und der vorliegenden Arbeit vertreten wird. Das Phänomen der Informalität lässt sich grundsätzlich nicht auf eine Dichotomie „formell“ vs. „informell“ reduzieren; eine theoretische Annäherung bedarf vielmehr eines Kontinuums, das die verschiedenen Facetten und Nuancen abzubilden vermag. Im Hinblick auf die zur Entwicklung neuer theoretischer Ansätze erforderliche Datengewinnung ist der Forschungsstil der *grounded theory* dabei grundsätzlich offen und nicht an bestimmte Datenformen gebunden (Strübing 2022, S. 602), wenngleich sie wie andere qualitativ-interpretative Verfahren „einzelfallanalytisch[]“ (Strübing 2022, S. 593) ausgerichtet ist.

Die Grundprinzipien der *grounded theory* schlagen sich insbesondere in zwei Aspekten der praktischen Forschungsarbeit nieder: zum einen der Parallelisierung der Arbeitsschritte und zum anderen der Sequenzierung des Samplings (Strübing 2022, S. 593).

Zur Parallelisierung der Arbeitsschritte: Grundlegend ist zunächst die Integration der Theorieentwicklung in die Datengewinnung und -analyse; Datengewinnung, Datenanalyse und Theoriebildung stellen im Sinne der *grounded theory* keine nacheinander zu vollziehenden Arbeitsschritte, sondern parallel betriebene Modi des Forschens dar, „die sich gegenseitig produktiv beeinflussen“ (Strübing 2022, S. 593). Dabei wirkt die Theorieentwicklung auf die Datengewinnung zurück, indem beispielsweise die Datenerhebung modifiziert oder die Auswahl der Fälle angepasst wird. So wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Interviewleitfäden im Verlauf der zweiten Stufe der Datenerhebung immer wieder leicht angepasst – sei es, weil sich herausstellte, dass einzelne Aspekte besonders abstrakt angelegt waren und sich für die Interviewpartner in der Realität anders darstellten, oder weil sich inhaltliche Aspekte, die einer genaueren Analyse bedurften, den Forschenden erst im Rahmen der qualitativen Interviews zeigten. Gleichzeitig beeinflussen dem Ansatz zufolge analytische Ideen, die sich mit Beginn der ersten Datenauswertung ergeben, den Theoriebildungsprozess; dieser soll in einzelnen begründbaren und verifizierbaren

Schritten ablaufen, die fortwährend auf die empirische Realität zurückgespiegelt werden (Strübing 2022, S. 593). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit war dies insbesondere mit Blick auf die systemische Lokalisierung von Informalität zu beobachten; ein theoretisches Analyseraster ergab sich hier schrittweise und unter ständiger Einbeziehung der vorhandenen Forschungsliteratur und der textbezogenen Daten aus dem Survey sowie den Experteninterviews.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Analyse der Daten und die Theoriebildung bereits mit dem ersten analysierten Fall beginnen, betont die *grounded theory* insbesondere die Bedeutung der Auswahl des ersten Falles, der in der Folge auch großen Einfluss auf den Theoriebildungsprozess haben kann (Strübing 2022, S. 593). In der vorliegenden Arbeit wurden vor diesem Hintergrund im Zusammenhang mit der EU-Krisenreaktion während der Coronapandemie aufgetretene informelle Mechanismen als erster zu analysierender Fall ausgewählt. Zu Beginn des Forschungsprojektes wurde in der Tagespolitik und der Presse verstärkt auf informelle Formen der Zusammenarbeit verwiesen, sodass sich eine Analyse nicht zuletzt wegen der hohen Aktualität anbot. Eine erste systematische Zusammenstellung der angewandten Mechanismen auf der Grundlage journalistischer Texte unterstrich die Relevanz der Thematik, sodass eine Datenerhebung in Bezug auf diesen Beispielfall sinnvoll erschien.

Zur Sequenzierung des Sampling: Mit Blick auf die Fallauswahl verfolgt die *grounded theory* ebenfalls einen stufenweisen Ansatz; nach dem Prinzip des „Theoretische[n] Sampling[s]“ können „eine sukzessive Konstruktion der Auswahlgesamtheit und die fortgesetzte Iteration zweier einander abwechselnder Vergleichsmodi“ (Strübing 2022, S. 594) als zentral betrachtet werden. Das Sample wird nicht vorab festgelegt, sondern ergibt sich vielmehr sukzessive im Verlauf der Datenerhebung. Die bereits erhobenen Daten werden fortwährend miteinander verglichen und im Folgenden gezielt Fälle gesucht, die sich hinsichtlich ausgewählter Kriterien unterscheiden, weshalb auch von einer Methode des ständigen Vergleichens gesprochen wird (Strübing 2022, S. 594). Diesem Prinzip folgend wurden im Rahmen der vorliegenden Studie zunächst Kommissionsvertreter in explorativer Form interviewt, daraufhin wurde gezielt die deutsche Bundesverwaltung kontaktiert, gefolgt von Vertretern der Landesebene und der regionalen Ebene. Ziel dieser Vorgehensweise war es, schrittweise Einblicke in informelle Mechanismen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen zu erlangen.

2. Methoden der Datenerhebung

Im Folgenden werden zunächst der Feldzugang und das Sampling der Studie beschrieben, bevor auf die einzelnen Datenerhebungsmethoden eingegangen wird.

a) Feldzugang und Sampling

Wie bereits in Kapitel A.IV angedeutet, erfolgte die Datenerhebung im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens. In einem ersten Schritt führte das Projektteam¹⁰⁵ zwischen November 2020 und Dezember 2021 explorative Interviews, die einer Annäherung an das Forschungsfeld dienen. Dabei widmete sich das Forschungsteam aus aktuellem Anlass zunächst einem Beispielfall – der europäischen Krisenreaktion im Zuge der Coronapandemie – und kontaktierte EU-Beamte in verschiedenen Generaldirektionen (GDs), den Kabinetten der Kommissare, dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) sowie dem Generalsekretariat des Europäischen Rates und des Rates der EU, bei denen aufgrund ihrer Position davon auszugehen war, dass sie in verschiedenen Politikbereichen an der Krisenreaktion beteiligt waren. Auf dieser Grundlage ergab sich ein Sample von elf Interviewpartnern (I 1 – I 11)¹⁰⁶. Darüber hinaus führte das Forschungsteam in dieser ersten Phase fünf explorative Interviews mit allgemeiner Ausrichtung, wobei bereits in dieser frühen Phase darauf geachtet wurde, deutsche Vertreter aus unterschiedlichen Institutionen und Ebenen zu befragen. Interviewt wurden ein Ministerialbeamter, zwei Beamte der oberen Bundesverwaltung, ein Vertreter der Landesverwaltung sowie ein deutscher Kommissionsbeamter (I 12 – I 16). Im Hinblick auf den Feldzugang wurden in dieser frühen Phase unter anderem Kontakte des Forschungsstandortes Speyer genutzt, sodass im Hauptteil der Studie noch

105 Das am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung verankerte Projekt „Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in formellen und informellen Verhandlungsarenen der EU“ wurde von Prof. Dr. Rahel M. Schomaker geleitet; Mitarbeiter im Forschungsprojekt waren Marko Hack sowie die Verfasserin der vorliegenden Arbeit. Siehe hierzu auch Schomaker, Mandry (2025).

106 Zur Gewährleistung der Anonymität wird im weiteren Verlauf sprachlich nicht danach unterschieden, ob es sich um männliche oder weibliche Befragte handelte. Alle Interviews werden als „I-Nummer“ zitiert.

möglichst viele Experten für eine erste Kontaktaufnahme zur Verfügung standen.

Bereits parallel zur ersten Datenerhebungsphase wurde auf der Grundlage der Forschungsliteratur mit der Erarbeitung eines Survey-Designs sowie eines Interviewleitfadens für die zweite Erhebungsphase begonnen; auf der Grundlage der im Rahmen der ersten Erhebungsphase gewonnenen Erkenntnisse wurden sowohl der Survey als auch der Interviewleitfaden entsprechend weiterentwickelt bzw. angepasst.

Im Rahmen der zweiten Erhebungsphase zwischen März und August 2022 wurden standardisierte Umfragedaten erhoben und parallel semi-strukturierte, leitfadengestützte Interviews geführt. Dabei erfolgte die Auswahl der Studienteilnehmer für beide Erhebungsmethoden gebündelt, indem alle deutschen Bundesministerien, alle Bundesoberbehörden, alle Europaministerien der 16 Bundesländer, alle Landesvertretungen und die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel sowie die deutsche Delegation im AdR – soweit möglich – zunächst telefonisch und im Anschluss per E-Mail kontaktiert und gebeten wurden, die Anfrage an die für Europaangelegenheiten zuständigen Abteilungen und Personen weiterzuleiten. Angefragt wurden die Verwaltungen auf der Bundes- und Landesebene sowie – über den AdR – auf der kommunalen Ebene jeweils für eine Teilnahme an der Online-Befragung sowie zusätzlich oder alternativ für ein Experteninterview. Insgesamt wurden auf diese Weise 251 Institutionen kontaktiert, wobei davon ausgegangen wird, dass in den entsprechenden Institutionen jeweils eine zuständige Person oder Abteilung eine Anfrage erhielt.

Am Survey nahmen insgesamt 77 Personen teil; 35 Personen füllten die Umfrage vollständig aus.¹⁰⁷ Zur Berechnung der *response rate* der Online-Befragung wurde die Grundgesamtheit der Institutionen verwendet, da unterstellt wurde, dass die individuellen Akteure jeweils repräsentativ für ihre entsprechenden Institutionen teilnahmen. Bei Einbeziehung aller Surveyteilnehmer ergab sich eine *response rate* von 30,7 %. Wurden hingegen lediglich die vollständig ausgefüllten Umfragen berücksichtigt, so betrug die *response rate* 13,9 %.¹⁰⁸ Aufgrund der Weiterleitungsbitte sowohl innerhalb der jeweiligen Institutionen als auch an andere relevante Experten

107 Da nicht alle N = 77 Teilnehmer alle Fragen beantwortet haben, variiert die Stichprobengröße (n) zwischen einzelnen Fragen.

108 Die berechnete *response rate* beschreibt das Verhältnis der Surveyteilnehmer bzw. der vollständig ausgefüllten Befragungen zur Grundgesamtheit der kontaktierten Institutionen. Dass auch niedrige *response rates* die Qualität von Studien nicht

sowie des Rotationsprinzips kann es darüber hinaus noch weitere potenzielle Adressaten gegeben haben, die nicht in die Grundgesamtheit der kontaktierten Institutionen einbezogen wurden. 28,6 % der Surveyteilnehmer hatten eine Referentenposition innerhalb ihrer jeweiligen Verwaltung inne; 57,1 % gaben an, in einer Referats-, Unterabteilungs- oder Abteilungsleitungsposition zu sein.

Zwölf Experten konnten in dieser zweiten Erhebungsphase für Interviews gewonnen werden (I 17 – I 30), wobei mit zwei Personen aus derselben Institution ein gemeinsames Interview geführt wurde (I 24a und b). Das Projektteam konnte sowohl mit Ministerialbeamten des Bundes und der Länder als auch mit Vertretern aus der oberen Bundesverwaltung sprechen. Ergänzend wurden zwei Vertreter von auf europäischer Ebene aktiven Verbänden insbesondere nach ihrer Außenperspektive auf und zu ihrer Zusammenarbeit mit Verwaltungen befragt. Dabei ging ein Gespräch auf eine gezielte, separate Kontaktaufnahme und eines auf eine Weiterleitung durch einen Studienteilnehmer zurück. Größtenteils wurden im Rahmen der zweiten Erhebungsphase semi-strukturierte Tiefeninterviews geführt; zwei Experten (I 17, I 25) waren hingegen lediglich zu einem kürzeren informellen Interview bereit.

Die dritte (Nach-)Erhebungsphase zwischen November 2022 und September 2023 diente schließlich dazu, inhaltliche Lücken im empirischen Datenmaterial zu schließen. So wurde gezielt nach Dokumenten gesucht, die Informationen zu Gremien oder spezifischen Entwicklungen oder Ereignissen in Politikbereichen bereithielten, auf die im Rahmen der qualitativen Interviews und in den Freitextfeldern des Surveys verwiesen wurde. Ziel der Nacherhebung war es, das in der ersten und zweiten Phase gesammelte Datenmaterial schlüssig einzuordnen. Zusätzlich wurde ein weiteres kurzes informelles Interview geführt (I 31).

b) Online-gestützter Survey

Standardisierte Befragungen¹⁰⁹ zählen zu den am meisten verbreiteten und klassischen Erhebungsmethoden in der empirisch orientierten Sozialfor-

entscheidend gefährden, wurde in der methodischen Literatur mehrfach belegt: Keeter et al. (2006); Visser et al. (1996).

109 Dabei wird Standardisierung verstanden als „Grad der Festlegung des Fragetextes und der dazu gehörenden Antwortkategorien“ sowie der „Reihenfolge im Fragebogen“ (Reinecke 2022, S. 949).

schung und gelten nicht zuletzt deshalb als methodisch besonders gut erforscht (Reinecke 2022, S. 950) und anerkannt. Vor dem Hintergrund von Kostenüberlegungen und wegen einer schnelleren Verfügbarkeit der Ergebnisse (Reinecke 2022, S. 957) für die Forschenden sowie, um den Arbeits- und Zeitaufwand für die befragten Experten möglichst gering zu halten, wurde die standardisierte Umfrage im Rahmen der vorliegenden Studie online mithilfe der Umfragesoftware Unipark durchgeführt. Die adressierten Experten erhielten dabei eine E-Mail mit einem Link zum Online-Survey sowie zusätzliche Hintergrundinformationen zum Ablauf und zur Zielsetzung des am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung verankerten Forschungsprojektes (Reinecke 2022, S. 960).

Während standardisierte Befragungen bei der detaillierten Analyse eines einzelnen Prozesses ohne größere Bedeutung sind (Nullmeier 2021, S. 285), kann die Erhebungsmethode insbesondere bei der Erfragung von Erfahrungen von Verwaltungsmitarbeitern auf verschiedenen Ebenen hilfreich sein. In der vorliegenden Studie ging es darum, die ausgewählte Personengruppe nach ihrer persönlichen Einschätzung im Hinblick auf das Auftreten und den Einsatz informeller Modi im Kontext des europäischen Mehrebenensystems zu befragen, wobei gezielt ein abstrakterer Fokus gewählt wurde, der sich auf die bisherige Berufserfahrung und nicht lediglich auf einen ausgewählten Beispielfall bezog. Insofern wurde von den Umfrageteilnehmern ein zusammenfassender Überblick über die sich aus ihrer jeweiligen beruflichen Praxis ergebenden Einschätzungen erwartet. Die gestellten Fragen zielten auf eine Erfassung ihres Erfahrungswissens ab, insbesondere auf die Perzeption ihres eigenen Verhaltens, des Verhaltens anderer politisch-administrativer Akteure im europäischen Mehrebenensystem und der den Verhaltensweisen zugrunde liegenden Intentionen. Nach konkreten politischen Fakten, Ergebnissen oder Inhalten wurde hingegen nicht gefragt.

Ein zentraler Vorteil der standardisierten Befragung im Rahmen des Forschungsprojektes kann darin gesehen werden, dass sich eine höhere Repräsentativität im Sinne einer höheren Anzahl an befragten Personen erreichen ließ. So konnte durch den Online-Survey im vorliegenden Projekt eine breitere Masse an Verwaltungsmitarbeitern befragt werden. Darüber hinaus konnten möglicherweise auch Personen erreicht werden, die nicht zu einem persönlichen Gespräch bereit waren, was im Hinblick auf die in Teilen sensible Thematik ebenfalls als Vorteil zu werten ist. Die Beantwortung des Online-Fragebogens konnte überdies unterbrochen werden und nahm im Regelfall weniger Zeit in Anspruch als ein persönliches

Gespräch, sodass eine Teilnahme aus der Sicht der Befragten möglicherweise unproblematischer in den beruflichen Alltag zu integrieren war. Gleichzeitig verweist die Methodenliteratur darauf, dass standardisierte Formen der Datenerhebung mit einer höheren Vergleichbarkeit und Objektivierbarkeit der Antworten einhergehen (Reinecke 2022, S. 951). So konnte im Rahmen des Forschungsprojektes auf der Grundlage der Umfragedaten besser verglichen werden, für wie relevant bestimmte Faktoren beispielsweise im Hinblick auf die Entstehung von Informalität erachtet wurden, weil allen Befragten dieselben Antwortkategorien vorgelegt worden waren. Mündliche Beschreibungen in den Interviews waren hingegen stets bis zu einem gewissen Grad interpretationsbedürftig. Weiterhin ermöglichte es die schriftliche Befragung den Teilnehmern, länger über bestimmte Antworten nachzudenken und Fragen gegebenenfalls wiederholt zu lesen (Reinecke 2022, S. 961), sodass von einer möglicherweise fundierteren Antwortfindung ausgegangen werden kann. Aufgrund des hohen Abstraktionsgrads einiger Fragen scheint dies im Hinblick auf die vorliegende Studie besonders vorteilhaft zu sein. Die Tatsache, dass die standardisierte Datenerhebung ohne das Einwirken des Forschungsteams erfolgte, kann schließlich ebenfalls als vorteilhaft betrachtet werden: Zum einen konnten Merkmale oder Eigenschaften der Interviewenden das Ergebnis nicht verzerren (Reinecke 2022, S. 961) und zum anderen kann argumentiert werden, dass eine selbstständige Ausfüllung bei sensiblen Themen – wie beispielsweise dem bewussten Einsatz informeller Verhandlungsmodi – zu ehrlicheren Antworten und damit zu realistischeren Ergebnissen führt.

Im Allgemeinen sind standardisierte Umfragen durch einen hohen Strukturierungsgrad geprägt, sodass der „überwiegende Teil der Fragen [...] mit vorgegebenen Antwortkategorien [...] in einer festen Reihenfolge gestellt“ (Reinecke 2022, S. 953) wird. Im Rahmen des Forschungsprojektes erfolgten die Erstellung des Fragebogens und die Auswahl der Antwortkategorien dabei auf Grundlage der Analyse verschiedener Literaturstränge bzw. der Forschungsliteratur sowie der explorativen Interviews. Ein Teil der analytisch-theoretischen Auseinandersetzung mit dem Phänomen ging insofern der standardisierten Datenerhebung voraus. Grundsätzlich wurde den Befragten bei Fragen zum Ausmaß bestimmter Faktoren stets eine Likert-Skala mit vier Antwortmöglichkeiten zur Verfügung gestellt, um Tendenzen zur Mitte zu vermeiden. Da aufgrund der Breite und der Offenheit des Forschungsfeldes trotz der im Voraus durchgeführten Literaturanalyse und der explorativen Interviews jedoch nicht davon ausgegangen werden konnte, dass in Bezug auf alle abgefragten Themenkomplexe das volle

Spektrum an Antwortalternativen bekannt sein würde, wurde in der vorliegenden Studie an einigen Stellen bewusst von der standardisierten Form abgewichen und auf offene Fragen¹¹⁰ zurückgegriffen; so wurden die Surveyteilnehmer unter anderem nach Erscheinungskontexten von Informalität im europäischen Mehrebenensystem gefragt. In einigen Bereichen, in denen davon ausgegangen werden konnte, dass das Spektrum an Antwortalternativen lediglich nicht vollständig bekannt war, wurden sogenannte Hybridfragen verwendet. Diese enthielten feste Antwortkategorien, boten den Surveyteilnehmern aber gleichzeitig die Möglichkeit, „nicht vorgesehene Antworten zu geben (beispielsweise unter der Rubrik ‚Sonstiges‘)“ (Reinecke 2022, S. 953).

Um im Vorfeld möglicherweise auftretende Probleme bei der Durchführung der standardisierten Befragung zu umgehen und sicherzustellen, dass der Survey für die Teilnehmer selbsterklärend war, wurden vor der flächenmäßigen Versendung des Umfragelinks sogenannte kognitive Pretests durchgeführt, in deren Rahmen der „Einsatz und die Handhabung der finalen Version des Fragebogens“ (Reinecke 2022, S. 964) getestet wurden. Hierfür wurde der Survey an drei im wissenschaftlichen Bereich tätige Testpersonen mit einem juristischen bzw. politikwissenschaftlichen Hochschulstudium versandt. Dabei wurde angenommen, dass die Testpersonen mit hoher Wahrscheinlichkeit über denselben bzw. einen ähnlichen Ausbildungshintergrund verfügten wie die zu befragenden Experten und dass sie gleichzeitig im Bereich der Datenerhebung versiert waren und vor diesem Hintergrund auf methodische Schwachstellen verweisen konnten. Im Anschluss an die kognitiven Pretests wurde der Fragebogen überarbeitet. Auf sogenannte Feldpretests, d.h. auf Pretestverfahren im Sinne „eine[r] reduzierte[n] Testerhebung unter den realistischen Bedingungen der geplanten Haupterhebung“ durch „Experten und potentielle zu befragende Personen“ (Reinecke 2022, S. 964), wurde hingegen bewusst verzichtet, weil die Kohorte potenziell befragbarer Experten absehbar klein war. Um dennoch der Gefahr entgegenzuwirken, dass die an einigen Stellen theoretisch-abstrakte Ausrichtung der Umfrage den nicht im wissenschaftlichen Bereich tätigen und deswegen mit bestimmten Begriffen weniger vertrauten, zu befragenden Personenkreis überfordern könnte, wurden die während der Planungsphase des Fragebogens durchgeführten explorativen Interviews

110 Grundsätzlich wird dieses Format in standardisierten Umfragen eher vermieden; vor dem Hintergrund der explorativen Natur des Forschungsfeldes erschien die Verwendung offener Fragen im vorliegenden Fall jedoch zielführend. Die jeweiligen Antworten der Befragten werden als „S-Nummer“ zitiert.

teilweise auch als kognitive Interviews genutzt. Auf dieser Grundlage konnte evaluiert werden, „wie Personen Fragen oder Items“ verstanden, „welche Informationen und Ereignisse Personen aus dem Gedächtnis“ abriefen und „welche Entscheidungen dem Antwortverhalten zugrunde“ lagen (Reinecke 2022, S. 964). Nachfragen zu Begriffsverständnissen dienten dabei dazu, vor der Versendung des Umfragelinks sicherzustellen, dass zwischen den Forschenden und den befragten Personen eine „gemeinsame[] Sprache“ (Reinecke 2022, S. 951) bestand, dass also die Grundlage dafür vorlag, dass Fragen und Antworten in einer gleichen Weise verstanden und interpretiert werden konnten.

c) Elemente eines faktoriellen Surveys bzw. Integration einer Vignette

Der online-gestützte Survey in der vorliegenden Studie wurde außerdem mit einer sogenannten Vignette kombiniert, sodass von einem faktoriellen Survey gesprochen werden kann. Die Erhebungsmethode des faktoriellen Surveys verbindet „Elemente der klassischen Umfrageforschung“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 59) mit solchen experimenteller Designs. Umfrageteilnehmern werden hypothetische Objekt- und Situationsbeschreibungen – sogenannte Vignetten – vorgelegt, die sie unter bestimmten Gesichtspunkten beurteilen sollen (Dülmer 2022, S. 1135). Nicht nur in den Sozialwissenschaften, sondern unter anderem auch in der Psychologie werden derartige Umfragen, in denen die Befragten nicht einzelne Items, sondern hypothetische Fälle und Szenarien einschätzen und bewerten, in jüngerer Vergangenheit vermehrt eingesetzt. Die Vignetten, die den Umfrageteilnehmern vorgelegt werden, unterscheiden sich dabei nach ihren Merkmalen, welche auch als Dimensionen oder Faktoren bezeichnet werden. Die Dimensionen wiederum weisen verschiedene Ausprägungen – oder Levels – auf (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 60). Ziel ist es, durch eine gezielte Variation einzelner Merkmalsausprägungen in der Befragung die „relativen Gewichte einzelner Objekt- oder Situationsmerkmale“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 62) bzw. den „Einfluss auf die abgefragten Urteile oder Entscheidungen exakt [zu] bestimmen“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 59). Dabei wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Veränderung der Vignettenmerkmale als Ursache für eine beobachtete Änderung des Urteilsverhaltens betrachtet werden kann (Taylor 2006, S. 1196): Die Zuweisung

der jeweiligen Vignetten an die Befragten erfolgt dabei randomisiert¹¹¹ bzw. unabhängig von Merkmalen der Befragten und „jede Vignette [dient] quasi als ‚Kontrollgruppe‘ für die anderen Vignetten“, sodass eine „kausale Erklärung des beobachteten Urteilsverhaltens“ (Dülmer 2022, S. 1136) möglich wird. Ziel der Vignette im Rahmen der vorliegenden Studie war die Untersuchung eines möglichen Zusammenhangs zwischen der Motivlage bzw. dem Motivkomplex der Akteure und dem von den Akteuren gewählten informellen Interaktionsmodus. Um Störeffekte durch Begriffe oder Bezeichnungen zu vermeiden, die auf „individuellen Erfahrungen der Befragten“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 64) beruhen könnten, wurden die beschriebenen Situationen bewusst nicht auf ein Politikfeld zugeschnitten, sondern allgemein gehalten.

Die Vignetten wurden in Form von Kurzgeschichten präsentiert, wobei die Merkmalsdimensionen und ihre entsprechenden Ausprägungen auf der Grundlage theoretischer Vorüberlegungen und des im Rahmen der explorativen Interviews bereits erhobenen empirischen Datenmaterials ausgewählt wurden (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 62; Dülmer 2022, S. 1136–1138). Der Survey umfasste zwei Merkmalsdimensionen – einen Motivkomplex sowie einen bestimmten informellen Interaktionsmodus; diese wiesen jeweils drei bzw. vier Ausprägungen auf, sodass sich ein – vergleichsweise kleines – Vignettenuniversum von zwölf Merkmalskombinationen bzw. Vignetten ergab. Zwar wäre es grundsätzlich möglich gewesen, noch weitere Interaktionsmodi als Merkmalsausprägungen zu integrieren, doch schien es aufgrund der zu erwartenden niedrigen Anzahl von Surveyteilnehmern sinnvoll, eine Bündelung vorzunehmen und das Vignettenuniversum so zu reduzieren. Darüber hinaus empfiehlt die Methodenliteratur die Verwendung eines überschaubaren Vignettenuniversums, um die Komplexität für die Befragten gering zu halten. Jeder Surveyteilnehmer hatte im Rahmen der Studie lediglich eine „Stichprobe des Vignettenuniversums“ (Dülmer 2022, S. 1139) zu beantworten, wobei die Teilnehmer ihre Einschätzung nicht – wie oftmals üblich – auf einer Antwortskala eintragen, sondern sich für eine der vier Ausprägungen der zweiten Merkmalsdimension entscheiden sollten, die ihnen zur freien Auswahl gestellt wurden. Die Vignettendimensionen gestalteten sich zusammenfassend wie folgt:

111 Die Grundidee besteht dabei darin, dass alle Vignettenstichproben die gleiche Größe aufweisen (Dülmer 2022, S. 1140) bzw. dass alle Stichproben den Surveyteilnehmern in etwa gleich häufig zugewiesen werden.

Tabelle 9: Vignettendimensionen

Merkmale (Faktoren/Dimensionen)	Merkmalsausprägungen (Level)
Motivkomplex	• Individuell-egoistisch • Kollektiv-organisatorisch • Kollektiv-systemisch
Gewählter Interaktionsmodus	• Nicht aktiv gesuchte bilaterale Gesprächssituation • Aktiv gesuchte bilaterale Gesprächssituation • Nicht aktiv gesuchte Gruppensituation • Aktiv gesuchte Gruppensituation

(Quelle: eigene Darstellung)

In allen den Teilnehmern präsentierten Situationsbeschreibungen sollten sie sich in die Rolle eines Referatsleiters in einem nationalen Ministerium versetzen. In der Vignette, die den individuell-egoistischen Motivkomplex enthielt, ging es darum, dass der Vorgesetzte sie befördern wollte, wofür sie im Vorfeld ein besonders vorzeigbares Pilotprojekt umsetzen sollten. Als Referatsleiter verfolgten sie vor diesem Hintergrund die Idee, ein einheitliches Produktlabel auf europäischer Ebene einzuführen. Im Text wurde darauf verwiesen, dass die faktisch-tatsächlichen Auswirkungen eines solchen Labels eher gering seien; ein möglicher realer oder politischer Schaden sei hingegen nicht zu erwarten. Für den Referatsleiter, in dessen Rolle die Teilnehmer sich versetzen sollten, sei die Einbringung der Idee auf europäischer Ebene ein Aushängeschild.

Bei der Vignette mit dem kollektiv-organisatorischen Motivkomplex wurden die Studienteilnehmer mit der Situation konfrontiert, von einem Kollegen aus einer anderen Abteilung zu erfahren, dass die Kommission derzeit eine Gesetzesinitiative ausarbeite, die vorsehe, das Politikfeld, in dem beide arbeiteten, in Europa organisatorisch weiter zu harmonisieren. Eine solche europäische Richtlinie hätte, wie in der Beschreibung erläutert wurde, mittelfristig wenn nicht die Auflösung der Unterabteilung des Referatsleiters, so doch zumindest eine deutliche Umstrukturierung zur Folge. Gelder und personelle Ressourcen müssten auf europäischer Ebene gebündelt werden, was abteilungsintern absehbar zu Konflikten führen würde. Für das Ministerium würde die Umsetzung einen unmittelbaren Kompetenzverlust bedeuten, was die Teilnehmer als Referatsleiter verhindern wollten.

Der kollektiv-systemische Motivkomplex beschrieb eine Ausgangssituation, in der es auf europäischer Ebene eines politischen Kurswechsels und einer einheitlicher gestalteten Politik in einem bestimmten Sektor bedurfte.

Mit einem Kollegen im Ministerium hatte der Referatsleiter Vorschläge und konkrete Umsetzungsmaßstäbe erarbeitet, die sich nachhaltig positiv auswirken würden. Voraussetzung dafür wäre, dass eine entsprechende europäische Richtlinie verabschiedet und in den Mitgliedstaaten umgesetzt würde. Von Seiten anderer Mitgliedstaaten war im Verlauf eines möglichen Gesetzgebungsprozesses allerdings Widerstand zu erwarten. Den Teilnehmern kam dabei als Referatsleiter die Aufgabe zu, „den Ball auf die europäische Ebene zu spielen“.

In allen Fällen standen den Teilnehmern sodann dieselben Reaktionsmöglichkeiten zur Auswahl. Sie konnten erstens abwarten und den Staatssekretär, der ihr Haus auf europäischer Ebene vertritt und den sie als Referatsleiter persönlich kennen, bei nächster Gelegenheit ansprechen (nicht aktiv gesuchte bilaterale Gesprächssituation) oder ihn zweitens um einen telefonischen Gesprächstermin bzw. ein gemeinsames Mittagessen bitten (aktiv gesuchte bilaterale Gesprächssituation). Drittens konnten die Teilnehmer ihr Anliegen im Rahmen der ohnehin stattfindenden Morgenrunde ihrer informellen Expertengruppe, die die Europäische Kommission bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen unterstützt und in der Ministerialbeamte aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten vertreten sind, unter dem Tagesordnungspunkt ‚Sonstiges‘ anbringen (nicht aktiv gesuchte Gruppensituation). Viertens konnten sie darauf hinwirken, dass sich die informelle Expertengruppe in naher Zukunft trifft und dass ihr Anliegen in diesem Rahmen auf die Tagesordnung gesetzt wird (aktiv gesuchte Gruppensituation).

Insgesamt kann die Integration der Vignette in den standardisierten Survey im Rahmen der vorliegenden Studie in mehrfacher Hinsicht als vorteilhaft bewertet werden. Durch die quasi-experimentelle Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Motivlage der Akteure und der Wahl eines informellen Interaktionsmodus standen – verglichen mit der herkömmlichen Laborforschung – größere Zufallsstichproben zur Verfügung. So wäre ein entsprechendes Experiment mit einer vergleichbaren Menge an Referats- und Abteilungsleitern kaum realisierbar gewesen. Im Vergleich zu klassischen itembasierten Studien war es darüber hinaus möglich, Situationen zu konstruieren, bei denen davon auszugehen war, dass die beiden Merkmale „in der Realität oft stark miteinander korrelieren und deswegen keine getrennte Einschätzung ihrer Bedeutung erlauben“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 59). Durch das experimentelle Design ließen sich die Merkmale isolieren, sodass eine „Unkorreliertheit der Merkmale“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 59) erzeugt und damit eine separate Bestimmung

des Einflusses des jeweiligen Motivkomplexes auf den gewählten Interaktionsmodus möglich wurde. Die Integration der Vignette ermöglichte die alltagsnahe Simulation einer komplexen Beurteilungs- bzw. Entscheidungsproblematik, indem die beiden Merkmale gekreuzt wurden. Durch die Integration der Vignette in die standardisierte Befragung konnte insofern der in Bezug auf die konventionelle Einstellungsmessung im Rahmen klassischer Surveys angebrachten Kritik begegnet werden, „die Analyse lediglich einzelner Item-Werte würde der komplexen Struktur von Einstellungen nicht gerecht“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 63). Dass durch die gemeinsame bzw. „Verbundmessung“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 63) der Merkmale im Rahmen eines faktoriellen Surveys im Vergleich zu einer sequenziellen itembasierten Abfrage letztlich eine validere Messung der Einschätzungen erfolgen kann, wird in der Methodenliteratur vielfach betont; die Beurteilung einer konkreten Situation komme dem „Urteilsverhalten im alltäglichen Leben erheblich näher [...] als die Beantwortung allgemeiner, abstrakter oder aus dem Kontext herausgelöster Fragen“ (Dülmer 2022, S. 1135). Dies zeigte sich im Rahmen der Studie in einigen Experteninterviews, in denen die Befragten nach Mustern beim Einsatz informeller Handlungsmodi gefragt wurden. Dabei betonten die Teilnehmer häufig, dass diese Zusammenhänge nicht abstrakt und generell beschrieben werden könnten. Schließlich belegen verschiedene Studien, „dass über Faktorielle Surveys erfasste Einstellungen weniger durch soziale Erwünschtheit verzerrt werden“ (Auspurg, Hinz, Liebig 2009, S. 63), was insbesondere im Hinblick auf die Untersuchung individuell egoistischer Motivlagen als vorteilhaft zu bewerten ist.

d) Leitfadengestützte Experteninterviews

Neben den beschriebenen Umfragedaten basiert die vorliegende Arbeit in wesentlichen Teilen auf qualitativen Interviewdaten, die im Rahmen leitfadengestützter Experteninterviews erhoben wurden. Diese stellen eine „verbreitete, ausdifferenzierte und methodologisch vergleichsweise gut ausgearbeitete Methode dar, qualitative Daten zu erzeugen“ (Nullmeier 2021, S. 285–286). Dem Begriff nach sind bei dieser Form der Datenerhebung besonders zwei Elemente prägend: zum einen die spezielle Auswahl und der Status der Befragten und zum anderen die durch einen vorbereiteten Interviewleitfaden gestaltete Führung des Gesprächs.

Die Frage, wer für qualitative Interviews als Experte gilt bzw. wer aufgrund des ihm oder ihr „zugeschriebenen Status als Experte[] und Expertin[] interviewt“ (Helfferich 2022, S. 887) wird, ist dabei stets vom Einzelfall und dem Forschungsziel abhängig (Helfferich 2022, S. 887).¹¹² Die jeweiligen Experten fungieren insofern als Wissensvermittler, als sie „Fakten- und Erfahrungswissen weitergeben und so wenig aufwändig einen guten Zugang zu Wissensbereichen eröffnen“ (Helfferich 2022, S. 877). Im Rahmen der durchgeführten Studie wurden unter Experten jene Personen verstanden, die im Politikbetrieb des Mehrebenensystems, insbesondere in Verwaltungen, tätig sind und in diesem Zusammenhang bzw. aufgrund ihrer Rolle bereits in informelle Verhandlungsarenen involviert waren oder diese alternativ zumindest vorbereitet hatten – d.h. all jene Akteure, die „ein besonderes Wissen über den untersuchten Prozess“ (Gläser, Laudel 2010, S. 10; Nullmeier 2021, S. 285–286) besaßen. Dabei wurde darauf geachtet, dass Vertreter verschiedener Ebenen und – wegen ihrer Außenperspektive auf die Verwaltungsakteure – auch Verbandsvertreter befragt wurden. Das Wissen, über das die Befragten durch ihre Rolle verfügen, konnte sich auf verschiedene Aspekte beziehen: auf „Insiderwissen über institutionelle [oder organisatorische] Abläufe“ (Helfferich 2022, S. 887) in ihrem Arbeitsalltag, auf Erfahrungen hinsichtlich besonders informell geprägter Hintergründe und Kontexte sowie auf ihre Deutungen und Bewertungen des Erlebten bzw. der wahrgenommenen Formen von Informalität.

Grundsätzlich weisen Experteninterviews wegen der „Adressierung der Interviewten als Experten [...] eine spezifische Rahmung“ (Helfferich 2022, S. 888) auf. Indem das Wissen der Personen zentral fokussiert wird, wird nicht nur deren Gesprächsbereitschaft gestärkt; es wird mithin unterstellt, dass das Wissen und in der Folge die erhobenen Daten insofern wichtig sind, als sie in „besonderem Maße verallgemeinerbar und gültig“ (Helfferich 2022, S. 888) sind: „Generell wird davon ausgegangen, dass das Expertenwissen in einem gewissen Sinn von der Person gelöst werden kann –

112 In der empirischen Sozialforschung wird grundsätzlich unterschieden zwischen einem weiten Expertenbegriff, demzufolge „alle Menschen als Experten ihres Lebens“ (Helfferich 2022, S. 887) verstanden werden, und einem engen Expertenbegriff, der darauf basiert, dass der Expertenstatus sich lediglich auf eine „Funktionselite“ (Helfferich 2022, S. 887) bezieht. Przyborski und Wohlrab-Sahr beschreiten einen Mittelweg und definieren Experten als Personen, „die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, solches zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende besondere Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen“ (Przyborski, Wohlrab-Sahr 2014, S. 133). Diesem Verständnis des Expertentums folgt auch die vorliegende Arbeit.

wer die gleiche Ausbildung absolviert und langjährig mit einer bestimmten Materie Erfahrung gesammelt hat, verallgemeinert sein Wissen und stellt es nicht als persönliche und höchst individuelle Besonderheit dar“ (Helfferich 2022, S. 887). Trotz einer gewissen Verallgemeinerbarkeit des Expertenwissens kann allerdings nicht von einer Objektivität der Einstellungen ausgegangen werden, da auch Experten ihren eigenen Blick, im vorliegenden Fall auf das Phänomen der Informalität, wiedergeben.¹¹³

Allgemein bewegen sich qualitative Interviews als Erhebungsmethode zwischen den beiden Polen der Offenheit und der Strukturierung. Eine offene Interviewsituation soll den Befragten den nötigen Raum geben, um Aspekte anzusprechen, die sie selbst als wichtig erachten, und die zur Beschreibung verwendeten Begriffe frei zu wählen (Helfferich 2022, S. 878). Insofern stellt eine komplett offene Interviewsituation ein Idealbild dar, dessen Umsetzung in der Forschungspraxis jedoch meist nicht sinnvoll erscheint (Helfferich 2022, S. 878), weil sie dazu führen würde, dass zahlreiche – aus Sicht der Forschenden – relevante Untersuchungsaspekte möglicherweise nicht angesprochen und stattdessen Daten generiert würden, die mit Blick auf die Forschungsfrage nicht verwendet werden könnten. Nicht zuletzt deshalb wird in der Methodenzliteratur der Grundsatz „So offen wie möglich, so strukturiert wie nötig“ (Helfferich 2022, S. 879) postuliert.

Eine Eingrenzung der Offenheit der Gesprächsführung kann erfolgen, indem beispielsweise durch einen Gesprächsleitfaden¹¹⁴ bestimmte Begriffe vorab eingeführt bzw. gewisse Definitionen vorgegeben werden. Grundsätzlich kann, wenn von Seiten der Forschenden ein gewisses Verständnis vorgegeben wird, davon ausgegangen werden, dass sich die Interviewpartner auf „das Vorverständnis ein[lassen], [...] den gegebenen Äußerungshorizont als gemeinsamen Verständigungsrahmen [akzeptieren] und versuchen, ihn so gut wie möglich auszufüllen“ (Helfferich 2022, S. 879). Da es sich bei der vorliegenden Arbeit um ein offenes und breites Untersuchungsfeld handelte, wurden den Interviewpartnern im Rahmen eines ihnen im Vorfeld des Interviews zugesandten kurzen Leitfadens zentrale Definitionen schriftlich vorgegeben – namentlich für den Begriff der Informalität und für den Begriff der Verhandlungsarena. Indem diese Begriffe eingeführt

113 In diesem Zusammenhang wird auch von der „Kontextgebundenheit“ (Helfferich 2022, S. 890) qualitativer Forschung gesprochen, die eine sorgfältige Auswertung und Interpretation der gewonnenen Daten erforderlich macht.

114 Ein Interviewleitfaden wird definiert als „vorab vereinbarte und systematisch angewandte Vorgabe zur Gestaltung des Interviewablaufs“ (Helfferich 2022, S. 876).

wurden, wurde eine gemeinsame Grundlage geschaffen, die ein Gespräch über die Abstrakta erleichterte.

Eine weitere Eingrenzung der Offenheit des Gesprächs kann sich durch die Strukturierung und Vorabfestlegung der Fragen(reihenfolge) innerhalb des Leitfadens ergeben. Dabei bestehen grundsätzlich sehr unterschiedliche Möglichkeiten; so kann das Spektrum „von einem Leitfaden [reichen], der sehr zurückhaltend mit Vorgaben und Frageformulierungen ausgestaltet ist und aus wenigen Erzählaufforderungen besteht, ergänzt um Hinweise, wie eine Erzählung gestützt oder aufrecht erhalten werden kann [...] bis zu einem stark strukturierten Leitfaden mit einer Liste von Fragen zu konkreten inhaltlichen Aspekten“ (Helfferich 2022, S. 882), die in einer vorgegebenen Reihenfolge zu stellen sind, um konkrete Informationen zu erhalten. Experteninterviews sind dabei grundsätzlich durch eine stärkere Strukturierung geprägt und enthalten tendenziell weniger Erzählaufforderungen (Helfferich 2022, S. 885, 888). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Experteninterviews auf die Erhebung von praxis- und erfahrungsbezogenem bzw. inhaltlich-technischem Wissen abzielen, was sich durch klar beantwortbare Fragen beispielsweise zu Zusammenhängen und Arbeitsroutinen eher erreichen lässt. Die stärkere Strukturierung führt nicht nur dazu, dass die Interviewten mit höherer Wahrscheinlichkeit über mit Blick auf die Forschungsfragen relevante Aspekte sprechen, weil sie dazu um eine Antwort gebeten werden, sondern sie schafft gleichzeitig eine höhere Vergleichbarkeit der gewonnenen Daten, da allen Interviewpartnern zumindest ähnliche Fragen gestellt werden (Helfferich 2022, S. 882). Da es sich bei dem Themenfeld der Informalität um einen relativ breiten und unerforschten Bereich handelt und der Forschungsansatz allgemein durch seine explorative Natur geprägt war, wurden die Interviews im Rahmen der vorliegenden Studie bewusst in semi-strukturierter Form durchgeführt; es wurden zunächst möglichst offene Fragen gestellt und Erzählaufforderungen integriert, die die Gesprächspartner dazu anregen sollten, Fallbeispiele ausführlich zu schildern. Lediglich sofern wichtige Aspekte keine Erwähnung fanden, wurde in Nachfragen – die im Leitfaden als optional markiert waren – gezielt auf bestimmte Erfolgsbedingungen oder Faktoren eingegangen. So wurden die Experten beispielsweise zunächst nach Faktoren gefragt, welche die Entstehung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem begünstigen könnten. Sofern den Befragten keine Aspekte einfielen, wurde sodann nachgefragt, ob es ihrer Einschätzung nach einen Zusammenhang zur Komplexität des Systems geben könnte. Ziel dieser offenen Frageweise war es, eine Vielfalt möglicher Äußerungen zuzulassen und „subjektive[n]

Relevanzen der Befragten“ (Helfferich 2022, S. 882) bewusst Raum zu geben, um in der Literatur noch nicht diskutierte Ideen zu gewinnen. Bei der Vorabzusendung des Gesprächsablaufs wurde daher bewusst darauf verwiesen, dass das Forschungsteam insbesondere auch offen für neue und andere Aspekte sei und der Leitfaden lediglich einer gewissen Orientierung diene. Auch über die offenen Fragen hinaus behielt es sich das Forschungsteam vor, im Fragebogen klar formulierte Fragen frei umzuformulieren, nicht schriftlich vorgesehene Rückfragen zu besonders interessanten und bis dato noch nie erwähnten Inhalten zu stellen oder spontan verstärkt nach Beispielen zu fragen, wenn sich Interviewpartner unter abstrakten Fragen nichts vorstellen konnten. Durch diese Offenheit war es möglich, die grundsätzlich auf die Kommunikationskultur und -kompetenz (Helfferich 2022, S. 881) von Experten mit Hochschulabschluss zugeschnittenen Fragen spontan und an ausgewählten Stellen nochmals anzupassen.

e) Dokumente als natürliche Daten

Schließlich wurden in den empirischen Teil der vorliegenden Studie zu einem geringen Teil auch Dokumente integriert. Dabei wurde gezielt und zu speziellen Ereignissen, Entwicklungen, Politikbereichen oder informellen Gremien im Rahmen einer Internetrecherche Informationen eingeholt, die dazu dienten, die in den Interviews und in den Freitextfeldern erhobenen qualitativen Daten einzuordnen bzw. nachzuvollziehen. Zurückgegriffen wurde dabei insbesondere auf von der EU und Ministerien zur Verfügung gestellte Informationen, Handbücher, Arbeitshilfen und Protokolle sowie auf Berichterstattungen der Presse.

3. Methoden der Datenauswertung

Grundsätzlich ist im Hinblick auf die Datenauswertung zwischen rein qualitativen, textbasierten Daten und quantitativen Daten, die im Rahmen der standardisierten Umfrage gewonnen wurden, zu unterscheiden.¹¹⁵

115 Die Erhebung der quantitativen und qualitativen Daten war Bestandteil des Forschungsprojektes „Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in formellen und informellen Verhandlungsarenen in der Europäischen Union“; sowohl die Interviewleitfäden als auch die standardisierte Umfrage enthielten auch Fragekomplexe, die sich insbesondere auf den weiterführenden Aspekt der Durchset-

a) Qualitative Inhaltsanalyse

Die Analyse bzw. Auswertung der Experteninterviews sowie der im Rahmen der offenen Fragen im Online-Survey erzeugten Textabschnitte¹¹⁶ erfolgte im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2022; Mayring, Fenzl 2022; Kuckartz, Rädiker 2022), die manuell – ohne Zuhilfenahme einer Auswertungssoftware – durchgeführt wurde. Dabei wurde in Anlehnung an Kuckartz eine inhaltlich-strukturierende Variante verwendet, die in der methodischen Literatur zu den Hauptformen der qualitativen Inhaltsanalyse gezählt wird. Ziel der methodischen Vorgehensweise war es, „am Material ausgewählte inhaltliche Aspekte zu identifizieren, zu konzeptualisieren und das Material im Hinblick auf solche Aspekte systematisch [zu untersuchen und] zu beschreiben“ (Schreier 2014).

Unabhängig von der konkreten Variante zeichnet sich die qualitative Inhaltsanalyse als Datenauswertungsmethode dadurch aus, dass zunächst Oberkategorien gebildet werden, auf deren Grundlage das Datenmaterial analysiert wird. Nachdem erste Fundstellen (Codiereinheiten) den Oberkategorien zugeordnet wurden, werden in einem nächsten Schritt Unterkategorien und entsprechende Kategoriendefinitionen entwickelt. Der Festlegung und Definition des angewandten Kategoriensystems – d.h. der Frage, welche Textbestandteile jeweils unter welche Kategorie zu fassen sind – misst die Methodenliteratur entscheidende Bedeutung bei (Kuckartz, Rädiker 2022, S. 65; vgl. auch Schreier 2014).

Bei der Erarbeitung des Kategoriensystems und der Kategoriendefinitionen wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf die für standardisierte Umfragen entwickelten Kategorien sowie auf die für die Interviews erstellten ausführlichen Gesprächsleitfäden zurückgegriffen. In Anlehnung an Mayring wurden dabei zunächst Ankerbeispiele extrahiert, welche die Bedeutung der einzelnen Kategorien anhand konkreter Textstellen verdeutlichten. Darüber hinaus wurden im Hinblick auf bestimmte inhaltlich offenere Kategorien Codierregeln formuliert, die unter anderem festhielten, wie mit Textstellen umzugehen ist, die theoretisch mehreren Kategorien zugeordnet werden konnten, und welche Kategorien im Zweifelsfall ausge-

zungsfähigkeit bezogen. In die vorliegende Arbeit wurden vor diesem Hintergrund nicht alle im Projektrahmen erhobenen Daten einbezogen.

- 116 Die explorativen Interviews I I bis I II sowie die während der dritten Erhebungsphase gewonnenen Dokumente zu speziellen Detailfragen wurden nicht systematisch im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Informationen flossen zur Vorbereitung der weiteren Interviews sowie im Sinne einer Nachbereitung zur Klärung von Verständnis- oder Einordnungsfragen in die Arbeit ein.

wählt werden sollten. In einem Kodierleitfaden, der über die Zeit der Datenauswertung fortlaufend modifiziert und erweitert wurde, wurden diese Regeln zusammengefasst (Mayring 2022, S. 118). So ähnelten sich im Datenmaterial beispielsweise häufig solche Textsegmente, die mit der Initiierung informeller Handlungsmodi verbundene Zielsetzungen beschrieben, und solche, die sich auf Auswirkungen bezogen. Um eine systematische Auswertung des Datenmaterials sicherstellen zu können, hielt der Codierleitfaden fest, dass Zitate nur den Auswirkungen zugeordnet werden sollten, wenn sie sich eindeutig auf ein konkretes Beispiel aus der Vergangenheit bezogen, in dessen Rahmen eine für die Verfasserin nachvollziehbare Folge eintrat, oder wenn ein Effekt sprachlich explizit hervorgehoben wurde. Weiterhin wurde im Hinblick auf Mehrfachkodierungen vorab festgelegt, dass aus Verständnisgründen nicht teilbare Zitate bzw. Textsegmente, die sich in Bezug auf mehrere Kategorien interpretieren ließen, im empirischen Teil der Arbeit in direkter Form an der Stelle zitiert werden sollten, wo ein direktes Zitat am ehesten der Verdeutlichung des Inhalts diene. In der manuell geführten Auswertungstabelle wurde jedoch gleichzeitig vermerkt, welche anderen Kategorien anhand des Zitats ebenfalls untermauert werden konnten, sodass die Zitate in indirekter Zitierweise auch als Belegstellen für andere Kategorien verwendet werden konnten.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des explorativen Forschungsfeldes wurde im Rahmen der vorliegenden Datenauswertung ein sequenzielles Vorgehen angewandt, sodass ein erster Entwurf des Kategoriensystems zunächst anhand einzelner Textdokumente erprobt und schrittweise weiterentwickelt wurde, bevor das gesamte Material mit dem Kategoriensystem codiert wurde. Grundsätzlich werden hinsichtlich des Prozesses der Kategorienentwicklung in der Literatur unterschiedliche Vorgehensweisen empfohlen. So unterstreicht zum Beispiel Mayring (2022) die Relevanz einer theoretischen Verankerung der Strukturierungsdimensionen des Kategoriensystems, während Kuckartz und Rädiker (2022) und Schreier (2012) sowohl eine deduktive theoriegeleitete als auch eine induktive Vorgehensweise am Material für möglich erachten. Kuckartz und Schreier betonen, erforderlich sei lediglich, dass zumindest ein Teil des Kategoriensystems aus dem Material abgeleitet werde, sodass die Passung des Kategoriensystems und des Materials sichergestellt sei. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde vor diesem Hintergrund bewusst ein gemischt deduktiv-induktives Vorgehen gewählt, wobei die Oberkategorien theoriegeleitet gebildet wurden, die Unterkategorien hingegen teilweise deduktiv und teilweise induktiv am Material entwickelt wurden. Tendenziell zeichnen sich die Oberkatego-

rien wie beispielsweise „Erscheinungsformen im europäischen Mehrebenensystem“ daher durch einen stärker konventionalisierend-abstrahierenden Charakter aus, während die Unterkategorien wie z.B. „Agieren der Kommunen in Netzwerken“ insbesondere auf den unteren Gliederungsebenen eher natürliche Kategorien darstellen, die sich stärker an das Datenmaterial und die dort vorkommenden Begrifflichkeiten anlehnen (Kuckartz, Rädiker 2022, S. 61–65).

Bei der Entwicklung der Unterkategorien wurde eine Strategie der Subsumtion angewandt: Dabei wurde das Material kleinschrittig im Hinblick auf die bereits vorhandenen, insbesondere aus der Theorie abgeleiteten Kategorien durchgesehen, wobei für jeden neuen Gesichtspunkt eine neue Unterkategorie auf der entsprechenden Gliederungsebene angelegt und bereits aufgetretene Aspekte unter die „bestehenden Kategorien subsumiert“ (Schreier 2014) wurden. Ziel des Auswertungsprozesses war es insgesamt, unter Verwendung thematischer und analytischer Kategorien herauszuarbeiten, wie einzelne Themen und Aspekte von unterschiedlichen Akteuren präsentiert und bewertet wurden und welche Argumente in Bezug auf eine Kategorie vorgebracht wurden. Mit Blick auf einzelne Kategorien, wie beispielsweise die Auswirkungen von Informalität, wurden neben dem thematischen und analytischen Codieren außerdem auch insofern evaluative Elemente in die Auswertung miteinbezogen, als darauf geachtet wurde, ob dysfunktionale Auswirkungen gar nicht bzw. lediglich ein wenig oder in starkem bzw. sehr starkem Maße wahrgenommen wurden (Kuckartz, Rädiker 2022, S. 56).

Für die Auswertung der qualitativen Daten in Bezug auf das Auftreten von Informalität im europäischen Mehrebenensystem wurde das folgende hierarchische Kategoriensystem verwendet; bei den *kursiv* gesetzten Aspekten handelt es sich um am Material entwickelte Kategorien, alle anderen Kategorien wurden aus der Theorie bzw. im Vorfeld der Datenerhebung anhand des bisherigen Forschungsstands entwickelt.

- Erscheinungskontexte im politischen System
 - Phase im Policy Cycle
 - Uploading vs. Downloading
- Informelles Agieren politisch-administrativer Akteure im europäischen Mehrebenensystem
 - *Mitgliedstaatliches Agieren auf Ministeriumsebene*
 - ... *im Kontext des Rats*
 - ... *außerhalb der Ratsstrukturen*

- ... durch die Ständige Vertretung des Bundes bzw. durch Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel
- Mitgliedstaatliches Agieren auf Ebene der Bundesoberbehörden bzw. durch mitgliedstaatliche Verwaltungen
 - ... im Kontext der Kommissionsexpertengruppen und in Zusammenarbeit mit der Kommission
 - ... im Kontext europäischer Agenturen
 - ... im Kontext von Behördennetzwerken
 - ... in Zusammenarbeit mit Parlamentariern
 - ... in Zusammenarbeit mit Ständigen Vertretungen
- Agieren der Länder
 - ... im Kontext der Europaministerkonferenz (EMK)
 - ... im Kontext des AdR
 - ... in der kooperativen Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Regionen
 - ... durch Landesvertretungen in Brüssel
- Agieren der Kommunen
- Europäische Verwaltungskultur
 - Grundsätzliche Existenz einer europäischen Verwaltungskultur
 - Positiv hervorgehobene Bestandteile/Elemente einer europäischen Verwaltungskultur
 - Besondere Bedeutung von Benchmarking
 - Orientierung an Best Practices
 - Hoher Stellenwert des gegenseitigen Lernens
 - Selbstverständnis als Expertennetzwerk für das jeweilige Politikfeld
 - Europäischer Kontext als Melange verschiedenartiger nationaler Verwaltungen und Verwaltungstraditionen
 - Einigkeit darüber, dass für Mitgliedstaaten, die unter großem innenpolitischen Druck leiden, informelle Abweichungsmöglichkeiten vom europäischen Formalrecht gesucht werden
 - Interkulturelle Offenheit
 - Interdisziplinarität und inhaltliche Offenheit
 - Überzeugung der gemeinsamen Verfolgung einer europäischen Vision („Brüsseler Familie“)
 - Wertschätzende und respektvolle Auseinandersetzung mit von anderen Mitgliedstaaten eingebrachten Vorschlägen, auch wenn diese nicht mit den eigenen Interessen konvergieren
 - Bereitschaft zu hartem Ringen um Kompromisse

- *Interdisziplinäre und inhaltliche Offenheit der individuellen Akteure zur Beschäftigung mit neuen Materien und Politikfeldern*
- *Grundlegende Akzeptanz längerer Entscheidungsfindungsprozesse*
- *Als kritisch oder hinderlich betrachtete Bestandteile der europäischen Verwaltungskultur*
- *Weitergabe und Vermittlung*
- *Gründe für die Einhaltung*

Im Hinblick auf die externen Mechanismen von Informalität wurden die Daten anhand des folgenden Kategoriensystems ausgewertet:

– Ziele

- Lösung von Managementproblemen
 - Bewältigung von Ressourcenknappheit bzw. effizienter Einsatz knapper Ressourcen
 - Beschleunigung der Arbeit und der Entscheidungsfindung
 - Vermeidung (Konfliktprävention) oder Beilegung (Konfliktmanagement) von EU-internen Konflikten, z.B. zwischen den Mitgliedstaaten
 - Reduktion von Entscheidungskomplexität und Unsicherheiten im Hinblick auf inhaltliche Fragen, die beteiligten Akteure oder ihre Präferenzen
- Integration in sachlicher und personeller Hinsicht
 - Schaffung eines offenen Raums zur ungezwungenen Diskussion und Abwägung von Alternativvorschlägen
 - Integration von nicht formell beteiligten Akteuren
 - *Kombination sachlicher und personeller Aspekte*
- Exklusion
 - Durchsetzung von in der Öffentlichkeit oder von anderen Akteuren unerwünschten Zielen
 - Bewusste Exklusion bestimmter im formellen Rahmen beteiligter Akteure, die durch ihren Widerspruch eine Blockade hervorrufen könnten
- Zwischenziele befördernde Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems
 - Institutionelle Reformhindernisse und Trägheit der formellen Institutionen innerhalb der EU, z. B. aufgrund konsensualer Entscheidungsregeln

- Hohes Risiko, getroffene politische Entscheidungen nach dem formellen Beschluss zurücknehmen zu müssen, und die damit verbundenen zu erwartenden materiellen und politischen Kosten
- Übergeordnete Ziele: Gestaltung vs. Verhinderung
- Muster bei der Wahl des Interaktionsmodus
 - *Präferieren des Präsenzkontakts*
 - ... zur Knüpfung von Netzwerken am Rande von Veranstaltungen
 - ... zum Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen
 - ... für inhaltliche Besprechungen
 - *Präferieren bilateraler Kommunikationsformate*
 - *Bedeutung abendlicher Plattformen in Brüssel*
 - *Bedeutung routinemäßiger Kontakte*
 - *Keine allgemeinen Muster aufgrund weiterer Einflussfaktoren*
- Begünstigende Rahmenbedingungen
 - Erfahrung der beteiligten Akteure mit informellen Verhandlungsmodi
 - Gegenseitige Bekanntschaft der Akteure
 - Hohe Kooperationsbereitschaft der Akteure
 - Größe eines Mitgliedsstaates im Sinne der Anzahl an EU-Beamten bzw. Kollegen, mit denen eine informelle Arena gegründet werden kann
 - Geringes öffentliches Interesse am jeweiligen Politikbereich oder Thema
 - Niedriger Grad der Ausdifferenzierung des formellen EU-Regelsystems
 - *Gelegenheiten und Räume des Zusammenkommens im europäischen Kontext*
- Auswirkungen
 - Systemische Funktionalitäten
 - Ressourcenschonung und Senkung der Transaktionskosten
 - Schnelligkeit der getroffenen Absprachen und der darauffolgenden Beschlüsse
 - Ermöglichung von Denken und Sprechen ins Unreine und in der Folge Hervorrufung neuer Impulse
 - Integration einer Vielzahl von Interessen
 - Aufbau eines geschützten Raums und Erweiterung des Handlungsspielraums im Falle dilemmatischer Konflikte
 - Nicht stattfindende Diskreditierung der „Verlierer“ innerhalb der Arena

- Erleichterung der Kompromissfindung durch Abbau der Hierarchiefixierung
- Partizipation von Akteuren ohne Zugangsmöglichkeit auf der Basis der formellen Rolle
- Anhebung des inhaltlich-sachlichen Informationsstandes und Reduktion von (sozialen) Unsicherheiten zwischen den Akteuren
- Rechtsfortbildung und -entwicklung durch Formalisierung zunächst informeller Normen
- Reflexion der Akteure über das formelle Regelsystem und dessen Entscheidungsprozesse
- Solidarisierung und Handlungsfähigkeit garantierende, kollektive Befolgung informeller Normen aufgrund drohender sozialer Missbilligung oder eines drohenden Statusverlusts
- *Erweiterung des Handlungs- und Gestaltungsspielraums*
 - *Steigerung der Einflussmöglichkeiten im Politikgestaltungsprozess*
- Systemische Dysfunktionalitäten
 - Verlagerung wichtiger inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden wie z.B. Expertengremien
 - Entstehung (nicht legitimierter,) einflussreicher Machtstrukturen durch Inklusion und Exklusion von Akteuren
 - Verwehrung entscheidender Partizipationsmöglichkeiten durch bewusste Exklusion bestimmter Akteure
 - Faktischer, erst durch die bewusste Exklusion formell beteiligter Akteure ermöglichter Beschluss eines politischen Ziels
 - Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen
 - Schwächung, Untergrabung oder Aushöhlung formeller Institutionen
 - Verlust von Handlungsfreiheit und Flexibilität aufgrund verfestigter informeller Strukturen
 - Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung
 - *Unbeherrschbarkeit öffentlicher Diskussion und Erhöhung des Risikos von Kollateralschäden*
 - *Komplexitäts- bzw. Ungewissheitssteigerungen aus Akteursperspektive*
- Endauswirkungen im Vergleich zu Endzielen
 - Schnelle und unkomplizierte Anpassung des Formalrechts an situative Anforderungen im Sinne einer Reinterpretation des formellen Regelwerks oder eines elastischen Umgangs mit diesem

- Schaffung von Rechtsanwendungsregeln zur spezifischen Fein Anpassung und Ausfüllung formeller Regeln

Mit Blick auf interne Mechanismen in informellen Arenen gestaltete sich das Kategoriensystem wie folgt:

- Strategien für das Agieren in informellen Arenen
 - Kraft des inhaltlichen Arguments
 - Appellieren
 - Optimierung des individuellen Auftretens bzw. der individuellen Ausstrahlung
 - Mündlichkeit vs. Schriftlichkeit
 - Reziprozitätsgedanke
 - Langfristige Orientierung
 - Gezielter und ausgewählter Einsatz
 - *Inhaltlich-politische Strategie als Grundlage*
 - Frühzeitige Anwendung
 - *Proaktive, gestalterische Haltung*
 - *Absprache mit der Präsidenschaft im Sinne der Beachtung formeller Rollen und Hierarchien*

b) Quantitative Methoden

Die in standardisierter Form im Rahmen des Online-Surveys erhobenen Daten wurden sowohl rein deskriptiv als auch – an einzelnen Stellen – multivariat (Backhaus, Erichson, Plinke, Weiber 2018) ausgewertet, wobei die Bearbeitung und die quantitative Auswertung des Datensatzes mithilfe der Programme Excel und SPSS erfolgten. Da davon ausgegangen wurde, dass die Teilnehmer im Falle einer Nichtantwort keine fundierte Einschätzung zu den jeweiligen Fragen geben konnten, aber keinen grundsätzlichen Anlass hatten, ihr Wissen bewusst zu verschweigen, wurden *nonresponses* jeweils herausgerechnet, sodass sich Prozentangaben auf das jeweilige „n“ der entsprechenden Frage bzw. Variable beziehen.¹¹⁷ Ergebnisse der standardisierten Befragung, die in rein deskriptiver Form verwendet wurden, wurden an den entsprechenden Stellen im empirischen Kapitel II in Dia-

117 In Fällen, in denen die *nonresponse rate* auffallend hoch war und ein Einfluss der sozialen Erwünschtheit auf das Antwortverhalten nicht ausgeschlossen werden konnte, wurde separat auf diese Beobachtung hingewiesen.

grammen dargestellt; dabei bilden die Diagramme die jeweils abgefragten Variablen ab. Die im Survey enthaltene Vignette wurde als quasi-experimentelles Design behandelt – die erzeugten Daten wurden im Rahmen dieser Arbeit lediglich deskriptiv ausgewertet, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund der verhältnismäßig geringen Fallzahl¹¹⁸ sinnvoll erschien. Darüber hinaus wurden in einzelnen Bereichen Faktoren und Dummies konstruiert, um Mittelwerte verschiedener Faktoren zu vergleichen oder Gruppenunterschiede und Korrelationen herauszufiltern. Zur Verdeutlichung wird im Folgenden die Operationalisierung vorab erläutert:

Die Konstruktion von Faktoren¹¹⁹ erfolgte erstens in Bezug auf die mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenziele. Die Teilnehmer wurden gefragt, wie stark die in einer Matrix aufgeführten Ziele nach ihrer Einschätzung Akteure zur Wahl informeller Verhandlungsmodi veranlassen. Die Antwortskala reichte von 1 (gar nicht), über 2 (ein wenig) und 3 (stark) bis hin zu 4 (sehr stark); eine Nichtbeantwortung einzelner Items war ebenfalls möglich. Aus den in Bezug auf die Zwischenziele abgeprüften Items wurden die Faktoren „Zwischenziel der Lösung von Managementproblemen“, „Zwischenziel der Inklusion“ und „Zwischenziel der Exklusion“ gebildet; eine detaillierte Auflistung der jeweiligen Itemformulierungen liefert Anhang A: Operationalisierung der mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenziele.

Weiterhin wurden Faktoren in Bezug auf die mit Informalität verbundenen Zwischenauswirkungen konstruiert. Dabei wurden die Teilnehmer gefragt, inwieweit das Phänomen der Informalität ihrer Ansicht nach in der Praxis tatsächlich zu den in einer Matrix aufgeführten Auswirkungen führt. Die Antwortskala entsprach derjenigen, mit der nach den Zielen von Informalität gefragt wurde. Aus den in Bezug auf die Zwischenauswirkungen abgeprüften Items wurden die Faktoren „Zwischenauswirkung der Lösung von Managementproblemen“, „Zwischenauswirkung der Inklusion“ und „Zwischenauswirkung der Exklusion“ konstruiert. Die entsprechenden Itemformulierungen finden sich in Anhang B: Operationalisierung der mit

118 Am Survey nahmen, wie oben beschrieben, zwar N = 77 Experten teil, die Frage, die die Vignette enthielt, beantworteten jedoch nur n = 35 Personen.

119 In der methodischen Literatur wird argumentiert, dass bei einer höheren Anzahl von Items pro Faktor eine Faktorenanalyse auch bei kleinen Stichproben möglich ist (Mundfrom, Shaw, Ke 2005, S. 159). Vor dem Hintergrund der kleinen Stichprobe sowie in Anbetracht der Tatsache, dass einige Faktoren (z.B. Inklusions- und Exklusionsziele) aus lediglich zwei Items konstruiert wurden, wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch auf eine Faktorenanalyse verzichtet.

der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenauswirkungen.

Schließlich wurden zwei Faktoren konstruiert, denen eine Einteilung der Auswirkungsisems in systemisch funktionale und systemisch dysfunktionale Auswirkungen zugrunde lag. Um eine Beeinflussung der Teilnehmer zu vermeiden, wurden alle Auswirkungen – intendierte wie nicht intendierte, funktionale und dysfunktionale – in einer Matrix mit der gleichen Antwortskala abgeprüft; diese umfasste die Werte 1 (gar nicht), 2 (ein wenig), 3 (stark) und 4 (sehr stark); eine Nichtbeantwortung einzelner Items war ebenfalls möglich. Ausführlichere diesbezügliche Angaben können Anhang C: Operationalisierung der systemischen Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten von Informalität entnommen werden.

Zur Analyse von Gruppenunterschieden wurden überdies verschiedene Dummies erstellt, die in Anhang D: Konstruierte Dummies aufgelistet sind.

II. Überprüfung der aufgestellten Hypothesen

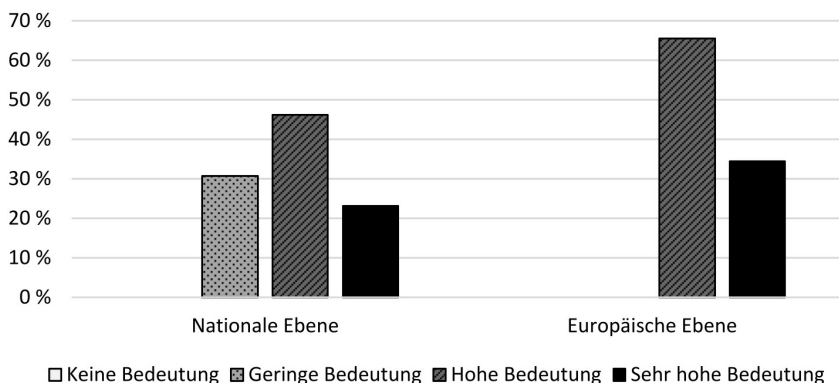
Auf der Grundlage des beschriebenen Untersuchungsdesigns konnten mit Blick auf die aufgestellten Hypothesen zahlreiche Erkenntnisse gewonnen werden.

1. Auftreten

a) Erscheinungskontexte

Insgesamt zeigten die Surveydaten, dass der Informalität im europäischen Kontext eine herausgehobene Bedeutung zukommt: Kein Befragter war der Ansicht, dass Informalität auf europäischer Ebene keine oder nur eine geringe Bedeutung einnimmt; 34,5 % schrieben ihr sogar eine sehr hohe Bedeutung zu; mit Blick auf die nationale Ebene gingen hingegen weniger als ein Viertel (23,1 %) von einer sehr hohen Bedeutung aus (vgl. Abbildung 7).

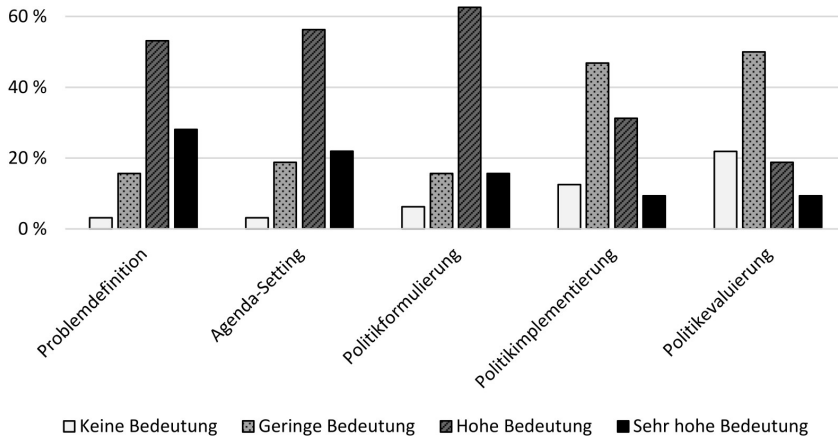
Abbildung 7: Informalität auf nationaler und europäischer Ebene



(Quelle: eigene Darstellung)

Das Phänomen tritt dabei den Surveyergebnissen zufolge vor allem in den Phasen der Problemformulierung, des *agenda setting* und der Politikformulierung auf, d.h. in Kontexten, die sich dadurch auszeichnen, dass es sich um den Beginn eines politischen Prozesses handelt. So gaben 81,3 % der Befragten an, Informalität komme im Rahmen der Problemdefinition eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zu; jeweils 78,1 % der Befragten schrieben Informalität im Kontext des *agenda setting* und der Politikformulierung eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zu. Hingegen waren nur 40,6 % bzw. 28,1 % der Befragten der Ansicht, Informalität nehme bei der Politikimplementierung bzw. der Politikevaluierung eine hohe oder sehr hohe Bedeutung ein (vgl. Abbildung 8).

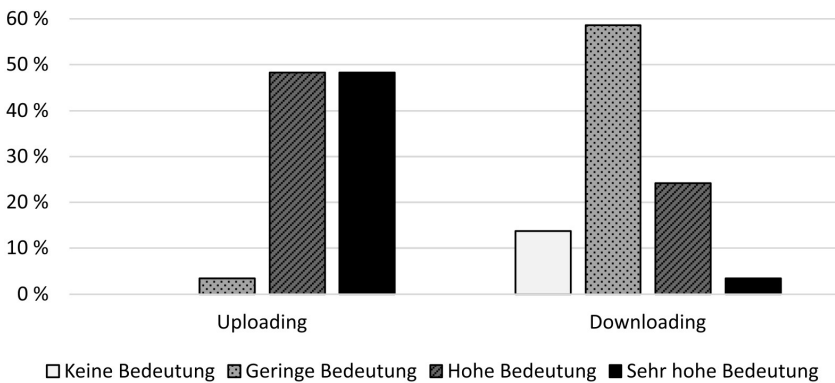
Abbildung 8: Informalität in den Phasen des policy cycle



(Quelle: eigene Darstellung)

Zu betonen ist des Weiteren, dass beinahe alle Befragten (96,6 %) Informalität im Kontext des politischen *uploading* eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung beimaßen; nur eine Person hielt Informalität im Bereich des *uploading* für in geringer Weise relevant und niemand für irrelevant. Hingegen waren 72,4 % der Befragten der Meinung, Informalität komme in der deszendierenden Phase keine oder lediglich eine geringe Bedeutung zu (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Informalität beim uploading und downloading



(Quelle: eigene Darstellung)

In den Interviews hoben die Experten insbesondere das verstärkte Auftreten von Informalität im Rahmen des *agenda setting* und der Politikformulierung hervor. Ein Interviewpartner hielt fest: „[I]ch würde sagen, das Informelle ist am stärksten im *agenda setting*. [Da] wird der Stein ins Wasser geschmissen von einigen und einige greifen [das] auf und das geschieht alles informell und dann geht es weiter“ (I 15). Dies sei unter anderem im Rahmen der Flüchtlingskrise oder bei Katastrophenschutzangelegenheiten deutlich geworden, als zentrale Aspekte bei kleinen Abendessen „aufs Gleis gesetzt“ (I 15) wurden. Ein anderer Gesprächspartner argumentierte in eine ähnliche Richtung und betonte, Informalität sei besonders relevant, wenn es darum gehe, Prozesse anzustoßen, sodass sich perspektivisch etwas entwickle (I 19). Zentral sei die Bedeutung von Informalität nicht primär, wenn es darum gehe, eine endgültige Entscheidung hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens zu treffen, sondern vielmehr in Kontexten, in denen zunächst einmal zum Denken angeregt würde (I 30). „[Als Erscheinungskontext von Informalität] scheint mir v.a. das Agenda-Setting zu nennen“ (S 81), betonte ein Surveyteilnehmer. So sei beispielsweise das Thema der EU-Donauraumstrategie zunächst informell angestoßen worden (S 81). Schließlich wurde angemerkt, Informalität spiele im Hinblick auf solche Themen eine Rolle, die bereits auf der Agenda der Kommission stünden: „Wir wissen ja, was die Kommission für Schwerpunktsetzungen hat für die laufende Periode und da hat man Themen, die dann für die eigene Region oder für die Bundesländer eine große Rolle spielen“ (I 28). In diesem Zusammenhang sei auch die „Erarbeitung von Stellungnahmen und Berichten zu KOM-Vorschlägen“ (S 95) besonders durch Informalität geprägt.

Im Bereich der Politikformulierung bzw. im eigentlichen Gesetzgebungsprozess sei Informalität bereits frühzeitig, bei der „Ersterarbeitung von Entwürfen“ (S 93) relevant. Gesetzesfolgenabschätzungen – auf europäischer Ebene als *impact assessments* bezeichnet – seien in hohem Maße durch Informalität geprägt und stellten eine erste Grundlage für die spätere Gesetzgebung in Rat und Parlament dar (I 12, I 16). Die klassische Gesetzgebungsarbeit, insbesondere die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen sind nach Einschätzung vieler Interviewpartner besonders informell geprägt (I 12, I 14, I 18, I 24b, I 30). Allgemein spiele sich ein Großteil informeller Mechanismen im Kontext formeller Gremien ab, in denen jedoch formell-informell gehandelt würde (I 12). Die Tatsache, dass stellenweise die grundsätzlich formelle Prägung des Rates und der in dieser Institution ablaufenden Prozesse unterstrichen wurde (I 26), während

andere Experten betonten, dass es sich um ein Gremium handle, dass besonders durch informelle Mechanismen geprägt sei, dürfte insofern darauf zurückzuführen sein, dass der Rat nicht nur in unterschiedlichen Formationen und Besetzungen tagt, sondern auch über diverse Ausschüsse und Arbeitsgruppen verfügt. So schienen sich manche Studienteilnehmer eher auf die offiziellen Ratssitzungen zu beziehen, während andere von für die Gesetzgebungsarbeit zentralen und durch informelle Prozesse geprägten Arbeitsgruppen und Gremien im Vorfeld offizieller Sitzungen sprachen (S 41, S 54) oder informelle Prozesse am Rande formeller Sitzungen beschrieben (I 30). In Übereinstimmung mit der Literatur (bspw. Brandsma, Dionigi, Greenwood, Roederer-Rynning 2021, S. 11; Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 1–4; Häge, Naurin 2013, S. 967–969; Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1113) betonten die Experten außerdem, dass sich Informalität bei der Formulierung von Gesetzestexten in Trilogien (I 18, S 41, S 63, S 67, S 85, S 86) und insbesondere auch bei der „Vorbereitung von Trilog-Sitzungen“ (S 95) manifestiere. Ein Surveyteilnehmer verwies schließlich auf einen weiteren Kontext im Rahmen der Politikformulierung, bei dem Informalität eine entscheidende Bedeutung einnehme:

„Eine weitere Ebene, diejenige des Erlasses der sogenannten Level II Rechtsakte (die ergehen aufgrund einer Richtlinie oder Verordnung) durch die Kommission, ist von teilweise extrem informellen Verhandlungen auf der Ebene z. B. von ESMA, EBA und EIOPA¹²⁰ geprägt, da diese Institutionen die Level II Rechtsakte vorbereiten“ (S 77).

Besonders intensiv werde bei der Politikformulierung außerdem in jenen Bereichen auf Informalität zurückgegriffen, in denen es um eine europaweite gemeinsame Standardsetzung gehe. Europäische und nationale Agenturen bzw. Standardsetzungsgremien arbeiteten dabei auf der Grundlage informeller Mechanismen zusammen, was oftmals auch mit dem Begriff der operativen Zusammenarbeit im Verwaltungshandeln umschrieben werde (I 12). Darüber hinaus sei Informalität vor allem in jenen Sektoren von besonderer Bedeutung, die im Rahmen der Gesetzgebung Einstimmigkeit erfordern würden. In Bereichen, in denen für die Verabschiedung von Gesetzen eine Mehrheit genüge, sei Informalität keine absolute Voraussetzung.

120 Die vom Surveyteilnehmer im Rahmen des Zitats verwendeten Abkürzungen sind wie folgt aufzulösen: European Securities and Markets Authority (ESMA); European Banking Authority (EBA); European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

„Mehrheitsentscheidungen fördern das Informelle nicht so sehr“ (I 18), erläuterte ein Interviewpartner. Auffallend häufig trete Informalität außerdem in Bereichen auf, in denen besonders viel Expertenwissen gefragt sei. So könne es beispielsweise bei Themen wie TTIP vorkommen, dass Akteure einen 600- bis 800-seitigen Entwurf für ein bestimmtes Handelsabkommen übermittelt bekämen und zu diesem innerhalb von acht Stunden Stellung nehmen müssten. In derartige informelle Prozesse hätten nur Experten Einsicht; Außenstehende könnten die Inhalte hingegen kaum nachvollziehen (I 20).

Auch beobachteten viele Interviewpartner das Auftreten von Informalität in der aufsteigenden Phase des politischen Prozesses, d.h. bei der Einbringung mitgliedstaatlicher Interessen auf EU-Ebene. Dabei bezogen sich die Gesprächspartner insbesondere auf zwei Bereiche, die inhaltlich dem politischen *uploading* zuzuordnen sind: erstens die Ratspräsidentschaft und zweitens Berichterstattungen im AdR. Die Bedeutung von Informalität werde besonders offensichtlich, wenn ein Mitgliedstaat eine Ratspräsidentschaft inne habe. So sei beispielsweise im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 durch das Stockholmer Programm versucht worden, die Tripräsidenschaft, einige weitere Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission informell zusammenzubringen, um gemeinsam über die Zukunft der europäischen Innenpolitik nachzudenken. Dabei sei es einer kleinen Gruppe – Deutschland, Slowenien und Portugal – gelungen, innerhalb von anderthalb Jahren einen großen Bericht zu erstellen, während der formelle Rahmen des damals aus 28 Mitgliedstaaten bestehenden Rates dafür nicht nutzbar gewesen sei (I 14). Insgesamt habe Informelles während einer Ratspräsidentschaft eine erhebliche Bedeutung, weil man andere Akteure dazu bringen müsse, „mitzuziehen“ (I 14).

Ebenfalls der Einbringung mitgliedstaatlicher Interessen auf EU-Ebene zuzuordnen ist der Kontext einer sogenannten Berichterstattung, der für Länder und Regionen im AdR eine besondere Bedeutung einnimmt (I 28):

„[W]enn man eine Berichterstattung macht. Da ist es natürlich wichtig, dass man im Vorfeld das dem Netzwerk mitteilt, dass man erst mal vielleicht auch zur Vorbereitung an der Berichterstattung sich umhört und sagt: Wer ist da noch interessiert und wo sind gegebenenfalls Mitstreiter, Mitstreiterinnen? Und ich habe eine Berichterstattung gemacht, beispielsweise, 2019 im AdR zu [...] und da habe ich natürlich informell auch auf [Landesebene] geschaut: Gibt es den Bedarf? Oder wie wird das bei uns in der, von der Wirtschaft gesehen? Ist das wirklich ein Thema, was ich jetzt mir vorgestellt habe, das auch für [unser Bundesland] diesen

hohen Stellenwert hat, und dann, als klar war, dass unsere Wirtschaft, auch Wissenschaft, ein hohes Interesse daran hat, dann habe ich natürlich angefangen, meine informellen Kontakte auf der europäischen Ebene zu bemühen, [...] um diese Berichterstattung auch zu bekommen. Das ist nicht selbstverständlich bei attraktiven Themen, dass man die bekommt [...]. Das heißt, da habe ich natürlich dafür Gespräche geführt und habe auch mit der Kommission gesprochen, um nochmal den Stellenwert herauszuarbeiten, den so eine Berichterstattung auch für die Kommission hätte [...]. Und da ist es also wichtig, für die Berichterstattung“ (I 28).

Die Hypothese H1, wonach Informalität vor allem in frühen Phasen politischer Prozesse auftritt und bevor *policies* auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden, konnte damit sowohl anhand der Survey- als auch auf Grundlage der Interviewdaten gestützt werden.

b) Informelle Interaktionen politisch-administrativer Akteure im europäischen Mehrebenensystem

Ausführlicher untersucht wurden im Rahmen der Studie weiterhin das Agieren der mitgliedstaatlichen Ministerialebene, der mitgliedstaatlichen Verwaltungsebene, der Länder und der Kommunen im europäischen Mehrebenensystem. Dabei wurden von den Studienteilnehmern einerseits zahlreiche in der Literatur bereits beschriebene Kontexte aufgegriffen, andererseits deuteten die qualitativen Daten jedoch darauf hin, dass es neben den bereits erforschten noch weitere Kontexte der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit gibt, die besonders stark durch Informalität geprägt sind und in denen politisch-administrative Akteure agieren. Von zentraler Bedeutung scheinen dabei der Einspielung von Vorschlägen auf die europäische Ebene vorgelagerte, horizontale bi- und multilaterale Kommunikationsformate zwischen hierarchisch gleichen Akteuren zu sein, die oftmals auch als „like-minded-Gruppen“ (S 85) bezeichnet werden. Derartige Vorabstimmungsnetzwerke scheinen auf beinahe allen politischen Ebenen und Hierarchiestufen vorhanden zu sein, wobei ein grundsätzliches Zusammenwirken verschiedener Interaktionsmodi zu beobachten ist.

aa) Mitgliedstaatliches Agieren auf Ministeriumsebene

(1) Im Kontext des Rats

Als wichtiger Teilbereich des informellen mitgliedstaatlichen Handelns im europäischen Mehrebenensystem können informelle Kontakte auf Ministeriumsebene im Kontext des Rates ausgemacht werden. Diesbezüglich wurde berichtet, dass im Kontext des Rates sogenannte Stammtischgruppen als institutionalisierte Abendessen existierten. Im Rahmen der täglichen Arbeit entstünden im Rat Arbeitsgruppen, aus denen dann wiederum kleinere Gruppen hervorgingen, die nach den Sitzungen beispielsweise gemeinsam „ein Bier trinken gehen“ würden; dabei handle es sich um absolut informelle Gruppen, bei denen jedoch eine regelmäßige Anwesenheit erwartet würde (I 14). Hervorzuheben sei darüber hinaus die Bedeutung bi- und multilateraler Gespräche am Rande offizieller Sitzungen auch auf den Arbeitsebenen des Rates: „Das fängt an auf der Arbeitsebene, wenn die Ständigen Vertretungen, die Attachés da zusammensitzen, dann läuft das genauso. Die lesen natürlich einerseits ihre Weisungen vor, andererseits, in den Pausen oder auch nebenbei, treffen die sich, werden Allianzen geschmiedet“ (I 30).

(2) Außerhalb der Ratsstrukturen

Darüber hinaus wurde deutlich, dass aus mitgliedstaatlicher Perspektive ein informelles Agieren auch außerhalb der Ratsstrukturen auf Ministeriumsebene von hoher Relevanz ist. Ein Interviewpartner aus einem Bundesministerium führte aus, dass insbesondere die informelle Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission (I 27, vgl. auch I 30) von zentraler Bedeutung sei. Abstimmungsprozesse vollzögen sich dabei sowohl auf den Arbeitsebenen als auch zwischen der jeweiligen Kommissarin oder dem jeweiligen Kommissar und dem Minister bzw. der Ministerin. Es wurde erläutert, dass möglichst frühzeitige informelle Treffen der Mitgliedstaaten – insbesondere auf Referentenebene – von Seiten der Kommission durchaus erwünscht seien, da bei diesen Treffen neue Ideen generiert werden könnten und mitgliedstaatliche Expertise zusammengetragen würde (I 30). Im Rahmen derartiger informeller Gespräche zwischen einem Ministerium und der Kommission würde einerseits versucht, informelles mitgliedstaatliches Lobbying zu betreiben (I 14), d.h. mitgliedstaatliche Vorstellungen auf europäischer Ebene oder in europäischen Kontexten zu artikulieren

(I 30), andererseits gehe es jedoch auch allgemein um die Schaffung und Erhaltung vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen (I 27). Persönliche Treffen, aber auch regelmäßige Telefonate spielten dabei eine zentrale Rolle (I 30).

Auch die regelmäßige informelle Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten „von Hauptstadt zu Hauptstadt“ (I 27), die auf den Arbeitsebenen wie auf der Ministerebene zu beobachten sei, wurde als besonders relevant erachtet. In diesem Bereich würde ebenfalls versucht, durch persönliche Treffen und Telefonate konstruktive Arbeitsbeziehungen zu etablieren und zu erhalten. Im Hinblick auf die Frage, welche Mitgliedstaaten auf Ministeriumsebene verstärkt informell in bi- und multilateralen Formaten zusammenarbeiten, spiele das Kriterium der geographischen Nähe eine zentrale Rolle, da dieses häufig die Grundlage für gemeinsame Interessen sei. So arbeiteten beispielsweise Deutschland, Österreich und die Schweiz einerseits und Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn andererseits häufiger informell zusammen. Diese Formen der Zusammenarbeit würden bisweilen auch als Anreinerbesprechungen bezeichnet: „Dann gibt es aber auch Anreiner-, will ich das mal nennen, Anreinerbesprechungen. Das sind informelle Untergruppen. Also, wir haben in vielen Bereichen des Bundesinnenministeriums sogenannte Dachtagungen: Deutschland, Österreich/Austria und die Schweiz. Die treffen sich im Katastrophenschutz, in der Geodäsie, in der Statistik, im Sicherheitsbereich. Das sind die Bereiche und diese haben dann wieder Arbeitsgruppen darunter und manchmal heißen die dann Taskforce [...]“ (I 15). Wie deutlich wurde, kam es in bestimmten Bereichen darüber hinaus zu einer stärkeren Institutionalisierung derartiger regionaler Foren oder Zusammenschlüsse. So fänden beispielsweise im Rahmen des Salzburgforums zweimal jährlich Treffen auf Ministerebene statt, zu denen auch die Kommission eingeladen werde. Der Zusammenschluss habe sich zu einer schlagkräftigen Gruppe innerhalb des Rates entwickelt. Die Visegrád-Gruppe stelle ebenfalls ein weiteres informelles Forum dar, das vergleichsweise stark institutionalisiert sei und auf der geographischen Nähe der Mitglieder basiere. Einen zwar nicht auf regionaler Nähe, sondern auf Bevölkerungsstärke basierenden informell-institutionalisierten Zusammenschluss bildeten die G6; auch innerhalb dieses Forums fänden regelmäßig Treffen auf Ministerebene zwischen den Mitgliedern Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien statt (I 14).

Zu späteren Zeitpunkten im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses, vor allem im Kontext von Trilogverhandlungen könnten darüber hinaus informelle Treffen mit Vertretern des Europäischen Parlaments bzw. mit den

Mitarbeitern der Parlamentarier stattfinden (I 27, S 50), wenngleich diese im Bewusstsein der Ministerialbeamten deutlich weniger präsent zu sein scheinen als informelle Kontakte mit der Kommission oder mit Ministerialvertretern aus anderen Mitgliedstaaten. Dabei wurde auch darauf verwiesen, dass manche Mitgliedstaaten stärker dazu neigten, die in Ratssitzungen vertretenen Positionen im Vorfeld mit den Europaabgeordneten informell abzustimmen als andere: „Ich bin der festen Ansicht, dass [...] die deutsche Position im Rat nicht immer mit [...] Abgeordneten des Europaparlaments abgestimmt ist [...]. [W]enn ich mir das angucke, z.B. mit den Kollegen aus Dänemark oder aus den Niederlanden, die [...] es [...] irgendwie immer schaffen, dass die Europaabgeordneten teilweise da wirklich nationale Positionen vollkommen mittragen und man damit quasi so eine abgeschlossene Front hat“ (I 29).

Gelegentlich fänden zudem Treffen mit europäischen Agenturen statt, die sich nach Einschätzung der Gesprächspartner jedoch an einer Schnittstelle von Formalität zu Informalität bewegten, weil sie zwar nicht als offizielle Sitzungen verstanden, aber dennoch veraktet würden und ihr Inhalt später auch für Außenstehende gut nachvollziehbar sei: „[M]it den Agenturen gibt es jetzt natürlich auch immer wieder mal Treffen. Aber das geht dann eher darum, nochmal so z.B. gegenüber der Asyl-Agentur die spezifisch deutschen Nöte darzustellen oder sozusagen mitzuteilen, wie viele Experten wir aus unserem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entsenden könnten, [...] an die Asyl-Agentur [...], die dann in Griechenland arbeiten und dort unterstützen können, oder die in Italien arbeiten und dort unterstützen können“ (I 27).

(3) Durch Ständige Vertretungen in Brüssel

Prägend für das mitgliedstaatliche Agieren auf europäischer Ebene seien darüber hinaus die Ständigen Vertretungen vor Ort in Brüssel, deren Mitarbeiter zahlreiche informelle Kontakte pflegten. Zentral sei dabei, dass in den Ständigen Vertretungen überwiegend Generalisten beschäftigt seien, die nicht nur als Experten für ein ganz bestimmtes Dossier tätig seien, sondern z.B. alle Migrations- oder Schengendossiers abdeckten: „[D]as sind dann auch immer dieselben Leute, die aus verschiedenen Mitgliedsstaaten im selben Bereich tätig sind und die sich deswegen auch nicht nur bezüglich eines ganz spezifischen Dossiers treffen, sondern zu ganzen Bereichen, und die dann auch irgendwann ein besseres Gespür dafür bekommen: Wie läuft eigentlich die Migrationspolitik dieses anderen Staates? Weil sie

eben mehr sehen als nur den einzelnen Rechtssatz“ (I 27). Die Arbeit der Mitarbeiter in den Vertretungen sei zu einem besonders hohen Grad durch Informalität geprägt:

„Und diese Leute in der Ständigen Vertretung, die machen neben der formalen Sitzungsteilnahme halt auch sehr viel informell, weil ... halt abends bei einem Bierchen oder Moules Frites dann gerne auch mal die eine oder andere Information fließt, die super wichtig ist, die aber formal nicht vorgetragen wird oder noch nicht vorgetragen wird. Und da mit allen in einem Austausch zu bleiben, gute Kontakte zu haben, ist wichtig“ (I 27).

Die Ständigen Vertretungen sind laut der Interviewpartner nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie Räume für Informalität und Vernetzung schaffen oder darum zumindest bemüht sind: „Die Ständige Vertretung hat vor ein paar Jahren angefangen, ein Sommerfest zu starten für Assistenten im Europäischen Parlament, wo sie quasi Assistenten von Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament einlädt, um also so ein bisschen sich besser vertraut zu machen“ (I 29). Während Vertreter der Ministerialbürokratie die Ständigen Vertretungen vor allem als einen Kanal zur Einbringung mitgliedstaatlicher Interessen zu betrachten scheinen, wurde deutlich, dass sich die Ständigen Vertretungen ihrem Selbstverständnis nach durch eine gewisse Unabhängigkeit auszeichnen: So seien die Kreise der Ständigen Vertretungen in Brüssel häufig auch als Brüsseler Familie bezeichnet worden, weil sie untereinander informell auf Basis eines gewissen Vertrauens agierten. Die Bezeichnung bringe zum Ausdruck, dass die Mitarbeiter keiner direkten Weisung unterlägen, mit ihren Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten aber gemeinsam im europäischen Kontext arbeiteten (I 14).

bb) Mitgliedstaatliches Agieren auf Ebene der Bundesoberbehörden bzw. durch oberste mitgliedstaatliche Verwaltungen

Neben den mitgliedstaatlichen Regierungen bzw. Ministerialverwaltungen und den korrespondierenden Ständigen Vertretungen in Brüssel agieren auch nachgeordnete Behörden, insbesondere Bundesoberbehörden, auf europäischer Ebene in informellen Kontexten. Anders als für Ministerialbeamte ergeben sich für deren Mitarbeiter jedoch keine Handlungsmöglichkeiten im Kontext des Rates, da sie insgesamt selten an Sitzungen teilnehmen; in den wenigen Fällen, in denen sie Ministerialvertreter in unterstützender und beratender Funktion begleiten, bestehen für sie keine

Einflussmöglichkeiten, da alle inhaltlichen Fragen der ministerialen Ressortabstimmung unterliegen (I 23, I 24a). Für nachgeordnete mitgliedstaatliche Verwaltungen ergeben sich jedoch andere Handlungskontexte, die unterschiedlich stark durch Informalität geprägt sind.

(1) Im Kontext der Kommissionsexpertengruppen und in Zusammenarbeit mit der Kommission

Kommissionsarbeits- oder Expertengruppen stellen dabei politikbereichsübergreifend einen „Haupttätigkeitsbereich“ (I 23) für mitgliedstaatliche Behörden dar. Wenngleich die Europäische Kommission von DGs eingesetzte Expertengruppen als „informell“ bezeichnet und auch einzelne Studienteilnehmer diese als Beispiel für Informalität anführten (S 54, S 110), so wurde in den Interviews deutlich, dass Expertengruppen nach der Wahrnehmung einiger Gesprächspartner eher als formelle Gremien einzuordnen bzw. dem Bereich der Formalität zuzuordnen sind. Entscheidend für diese Wahrnehmung dürfte sein, dass sich die Gremien als offizielle Expertengremien und auf Einladung der Kommission in regelmäßigen Abständen – beispielsweise im Vierteljahrestakt – treffen, um „ihre Politik oder die Umsetzung der Vorschriften zu harmonisieren“ (I 23, vgl. auch I 22). Grundsätzlich dienten derartige, von der Kommission initiierte Gremien – unabhängig von ihrem jeweils spezifischen Informalitätsgrad – der möglichst engen Abstimmung zwischen den mitgliedstaatlichen *competent authorities* und der Europäischen Kommission, sie seien in der Praxis jedoch dadurch geprägt, dass die Mitglieder sich sehr loyal zu der jeweiligen Position ihres Mitgliedstaates bzw. zu den eigenen wissenschaftlichen Ergebnissen verhielten (I 24b). Flankiert wird die Zusammenarbeit mit der Kommission in den Expertengruppen teilweise durch bilaterale Kontakte zu speziellen DGs (I 24b), von denen allerdings nicht in allen Sektoren gleichermaßen berichtet wurde. Grundsätzlich könne die „Mitarbeit in Expertengruppen [jedoch] informelle Austausche“ (S 109) mit der Kommission begünstigen.

Für den politischen *outcome* entscheidender seien aber Untergruppen und Zusammenschlüsse, die sich innerhalb der offiziellen Expertengruppen oder aus diesen heraus entwickelten. So komme es häufig zu informellen Treffen zwischen Vertretern einzelner mitgliedstaatlicher Behörden, die sich beispielsweise am Abend an die offiziellen Sitzungen der *competent authorities* anschließen. „[M]ehrtägige Fachtreffen in Präsenz an einem Ort ermöglichen eine hohe Vernetzung unter den MS mit der Möglichkeit Posi-

tionen untereinander ‚beim Bier‘ abzustimmen“ (S 77). Die Grundstruktur des unter der neuen Verordnung von 2009 geregelten Pflanzenschutzmittelzulassungsverfahrens sei beispielsweise „zwischen wenigen Mitgliedstaaten abends konzipiert“ (I 23) und dann in den formellen bzw. offiziellen Prozess eingespielt worden.

Neben sich eher situativ und im Anschluss an formelle Sitzungen ergebenden informellen Besprechungen am Abend existieren – ähnlich wie auf Ratsebene – zwischen Vertretern nationaler Behörden auch informelle, aber institutionalisierte Stammtische fester Subgruppen, die mit Blick auf eine regelmäßige Koordination und die Politikgestaltung von großer Relevanz sind und die meist durch bilaterale informelle Kontakte flankiert werden: „Wir treffen uns informell mit den Niederländern, Frankreich, Spanien in der Gruppe. [E]s ist immer abhängig von den Akteuren. Es gibt auch Staaten, die da gar nicht dabei sind, weil sie keine Lust haben oder keinen Bedarf“ (I 22). Häufig fänden derartige Stammtische auch am Abend vor den offiziellen Sitzungen mit der Kommission statt: „Es gibt z.B. eine Nordic-Gruppe für die Statistik, mal als Beispiel, die treffen sich immer [...], vor einer Sitzung, treffen sie sich in einem Lokal, der eine lädt ein, organisiert das alles“ (I 15). Derartige Stammtischgruppen basieren im Ursprung oftmals auf ähnlichen, aus der Geographie herrührenden Interessen, wobei sich ein ursprünglicher Kern durchaus auch erweitern kann: „[Es] treffen sich alle nordischen Länder. Seltsamerweise sind wir als Mittler auch dabei ... irgendwann mal reingerutscht, hat keinen tieferen Hintergrund, sondern es war einfach Sympathie: Gehste mit einen trinken und einen essen? Und das hat sich über Jahre so eingerichtet“ (I 15). Die Tatsache, dass mitgliedstaatliche Vertreter wegen der langen Anreise meist bereits einen Tag vor den Sitzungen bei der Kommission anreisen, befördert informelle Treffen am Vorabend, die sich zuweilen zu regelmäßigen Stammtischen entwickeln: „Ansonsten, sag ich mal, ist es natürlich so, die, die von weiter weg kommen, kommen gewissermaßen am Vorabend, trinken ein Bier zusammen oder auch zwei und tauschen sich aus. Also, ich sage jetzt mal, wenn ... das geschieht, natürlich auch schon vorher, aber in jedem Fall auch nochmal da“ (I 26). In manchen Fällen treffen sich die Vertreter sogar unmittelbar nach der Anreise: „Man hat sich dann immer, ja, im Grunde, das war eine Initiative der niederländischen Kollegen, man hat sich in Brüssel am Flughafen getroffen. Ja, irgendwann hieß das Ding Amsterdam-Gruppe, gut, und [existiert jetzt] zehn, elf Jahre“ (I 26). Wenngleich diese Stammtische insgesamt sehr informell sind, so sind die Gruppierungen selbst – jedenfalls teilweise – institutionalisiert, sie

verfügen beispielsweise über einen festen Chair. Viele dieser Gruppen werden formal nie beendet, auch wenn sie nicht mehr aktiv sind; sie werden „im Kühlschrank“ gehalten (I 26).

(2) Im Kontext europäischer Agenturen

Neben der Zusammenarbeit mit der Kommission als oberster Verwaltungsebene der EU insbesondere in Expertengremien und neben sich in diesem Kontext ergebenden Subgruppen – seien sie eher situativer oder eher institutionalisierter Natur – stehen Bundesoberbehörden auch in einem engen Austausch mit nachgeordneten europäischen Behörden bzw. arbeiten in diesen Behörden mit. Diesbezüglich berichteten viele Interviewpartner, in die formelle Gremienarbeit der dezentralen europäischen Agenturen involviert zu sein, wobei manche Bundesoberbehörden vor allem in eine thematisch bzw. fachlich besonders passende Agentur eingebunden (I 21, I 23) und andere in verschiedenen Agenturen vertreten sind (I 24a, b). Prägend für die Arbeit in den europäischen Agenturen sei die feste Verwaltungsstruktur der unabhängigen Regulierungsbehörden, wobei grundsätzlich stets Vertreter aus nationalen Behörden aller 27 Mitgliedstaaten (I 21) in verschiedenen, insgesamt „sehr, sehr viele[n] Gremien“ (I 23, vgl. auch I 24a) mitarbeiteten. Gleichzeitig erstreckte sich der intensive Austausch mit den europäischen Agenturen nicht lediglich auf die formelle Gremienarbeit. Die Zusammenarbeit laufe „auch auf einer informellen Schiene“ (I 21), wobei insbesondere Interessenslagen im Hinblick auf bestimmte Angelegenheiten ausgelotet würden. So berichtete ein Gesprächspartner, wenn es ihm im europäischen Kontext darum gehe, eine Sache „durch[zu]bringen“, dann schaue er, „ob es natürliche Verbündete“ unter den anderen mitgliedstaatlichen Vertretern in der Agentur gebe und kontaktiere diese telefonisch oder versuche, ein gemeinsames Essen zu arrangieren (I 21). Auch der individuelle „informelle[] Austausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern“ (I 24b) der europäischen Agenturen zu Themen, die die Vertreter mitgliedstaatlicher Behörden interessieren, wurde als sehr relevant bewertet (I 21, I 24a), wobei sich die informellen Kontakte – im Gegensatz zur formellen Gremienarbeit – grundsätzlich auf die europäische Agentur zu konzentrieren scheinen, die den jeweiligen mitgliedstaatlichen Behörden thematisch am nächsten steht (I 24a).

(3) Im Kontext von Behördennetzwerken

Eine weitere, besonders relevante Form der informellen Zusammenarbeit ist in Behördennetzwerken zu sehen. Dabei lassen sich Netzwerke mit unterschiedlichen Institutionalisierungsgraden ausmachen. So existieren sehr institutionalisierte Zusammenschlüsse mitgliedstaatlicher Verwaltungen wie beispielsweise im Infrastruktur- und Energiesektor der *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC), die auf der Grundlage einer europäischen Verordnung geschaffen wurden und die Kommission unterstützen sollen. Derartige Verwaltungsnetzwerke verfügen über eigene Strukturen, die jenen des Rates ähneln (I 21). So wurde berichtet, an der Spitze stehe in der Regel ein *Board of Regulators*, das die wichtigen Entscheidungen treffe, darunter existiere eine Art Zwischengremium, das in etwa dem AStV entspreche. Diesem Zwischengremium untergeordnet seien wiederum verschiedene Arbeitsgruppen, in denen die inhaltliche Arbeit erfolge. Besonders die Zusammenarbeit in diesen Arbeitsgruppen – wie beispielsweise der *Gas Working Group* oder der *Electricity Working Group* – laufe eher informell ab, weil man die Kollegen besser kenne; dort werde „an der Sache entlang diskutiert“, „losgelöst“ gearbeitet und „auch auf der Expertenebene relativ viel [...] argumentiert“ (I 21). Auf der Zwischenebene herrschten zwar teilweise andere Mechanismen, da politische Fragen bereits eher ins Zentrum rückten, doch auch diese Gremien seien durch ihren informellen Charakter geprägt. Dort müssten sogenannte *Senior Representatives* entscheiden, ob ein in den Arbeitsgruppen erarbeitetes Papier für das *Board of Regulators* reif sei, d.h. von den „Präsidenten, Vizepräsidenten, den Oberen“ diskutiert werden könne. Hierbei werde einerseits nochmals „das Fachliche abgeklopft“, andererseits aber bereits „der *policy*-Aspekt miteingeschlossen“ (I 21).

Daneben existieren in anderen Bereichen Netzwerke, die – obgleich sie innerorganisatorisch ebenfalls Parallelen zur Ratsstruktur aufweisen (I 24a) – als weniger institutionalisierte, informellere Zusammenschlüsse einzuordnen sind. So wurde zum Beispiel aus dem Umweltbereich mit Blick auf das Netzwerk der *Environmental Protection Agencies* (EPA-Netzwerk) berichtet, es gebe zu bestimmten, verschiedenen Themen *interest groups* auf der Fachebene, während das Netzwerk gleichzeitig von den Präsidenten der einzelnen Umweltbehörden in den Mitgliedstaaten bespielt werde. Darüber hinaus trafen sich jeweils drei Personen zweimal jährlich, um das Programm des Netzwerks festzulegen (I 24a).

In wieder anderen Bereichen ist eine mitgliedstaatliche Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden vor allem in Form von wissenschaftlichen Ko-

operationen zu beobachten, d.h. es gibt primär auf der fachlichen Ebene angesiedelte Netzwerke von Forschern bzw. Wissenschaftlern, so beispielsweise im Rahmen der UN-Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation. Derartige Zusammenschlüsse von wissenschaftlich ausgerichteten Behörden zu Expertennetzwerken, die im Rahmen großer Meetings zusammenkommen, werden ebenfalls als „enorm wichtig und bereichernd“ (I 19) wahrgenommen.

Schließlich sind in manchen Bereichen informelle Arenen oder Zusammenschlüsse zu beobachten, die als *bottom-up*-Netzwerke beschrieben werden könnten; sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich vor dem Hintergrund eines bestimmten Problems aus den Mitgliedstaaten heraus entwickeln, während das Thema von der europäischen politischen Ebene noch nicht als „reif“ (I 26) eingeschätzt wird. Dabei treffen sich Behördenvertreter aus verschiedenen Mitgliedstaaten, wobei öffentliche und private Interessenvereinigungen einbezogen werden, zu denen Bundesoberbehörden in ihren jeweiligen Bereichen teilweise sehr gute informelle Kontakte pflegen (I 24b, I 26). Der Schwerpunkt solcher *bottom-up*-Netzwerke liegt in der Regel auf einem ersten Abgleich und in der Folge einer Bündelung der Interessen: „Und man hat im Grunde mal nebeneinandergelegt: Was wollt ihr denn [...] und was will die andere Seite? [...] Und letztendlich hat man dann [...] eine Roadmap gemacht, wie man das Ganze umsetzen könnte [...]. [Z]u dem Zeitpunkt war die Europäische Kommission da noch raus“ (I 26). Derartige Netzwerke zeichnen sich durch eine vertiefte inhaltliche Zusammenarbeit der Beteiligten aus: „Und da ist dann tatsächlich der inhaltliche Fokus stärker, als dass man da jetzt für seinen Mitgliedstaat auftritt“ (I 24b). Zu einem späteren Zeitpunkt im politischen Prozess werden dann oftmals Mitglieder dieser Netzwerke in die entsprechenden Kommissionsarbeitsgruppen entsandt (I 26).

Insgesamt wurde im Rahmen der Interviews deutlich, dass die Wahrnehmung der eigenen Rolle und das Selbstverständnis der Bundesoberbehörden von Politikbereich zu Politikbereich durchaus divergieren können. Während manche Behörden sich schwerpunktmäßig als wissenschaftliche Einrichtungen verstehen und vor allem informelle wissenschaftliche Netzwerke pflegen, sind andere im politischen Kontext aktiv bzw. bringen sich informell in den politischen Prozess ein. Das Selbstverständnis der Behörden wirkt sich auch darauf aus, mit wem informelle Kontakte unterhalten und mit wem in welcher Form ein informeller Austausch gepflegt wird. In unterschiedlichen Politikbereichen bedingen sich Bundesoberbehörden da-

bei einem unterschiedlichen Spielraum zur Erhaltung informeller Kontakte mit verschiedenen Akteuren aus.

(4) In Zusammenarbeit mit Parlamentariern

Auch mit dem Europäischen Parlament wird von Seiten der Bundesoberbehörden ein unterschiedlich intensiver Kontakt gepflegt. So berichtete ein Gesprächspartner, mit Parlamentariern stehe seine Behörde „leider sehr wenig, also eigentlich gar nicht“ (I 23) im Austausch; ein proaktives Zugehen auf MdEPs sei von Seiten des Ministeriums auch nicht erwünscht. Ein anderer Interviewpartner erläuterte einer ähnlichen Argumentation folgend: „[Wir haben] immer am Ende, sag ich mal, eine Anbindung über die Ministerien. Wir würden jetzt nicht hingehen und uns anbieten für irgendeine Parlamentsveranstaltung oder sowas“ (I 26). Wenn private Interessenvertreter zu bestimmten Themen eine Veranstaltung im Europäischen Parlament initiierten, könne es vorkommen, dass man als Vertreter einer Bundesoberbehörde ab und zu an solchen Meetings teilnehme; dabei handle es sich jedoch eher um „eine Handvoll [...] in zehn Jahren“, nicht um einen „Schwerpunkt“ der alltäglichen Arbeit (I 26). Andere Behördenvertreter scheinen ihre eigene Rolle hingegen deutlich aktiver und politischer zu interpretieren:

„Also, wenn alle an einem Strang ziehen, wir hatten dann tatsächlich mal im Parlament so ein Frühstück und da haben wir die Kommission, sozusagen mit der Hilfe des Parlaments, so in die Ecke gedrängt, dass sie ihre Meinung revidieren musste. Das geht schon, aber da müssen auch alle wollen. Dass passiert eher, wenn die Ministerien dann mitziehen, dann wissen die, dass auch aus dem Rat dann Widerstand kommt und aus dem EP und dann muss die Kommission [...] sich anpassen. Aber die Initiative ging von uns aus“ (I 24a).

In diesen Fällen scheinen jedoch parallel zu Einzelveranstaltungen auch sehr intensive informelle Kontakte zu Parlamentariern unterhalten zu werden, sodass eine kontinuierliche Einspielmöglichkeit für die behördliche Expertise besteht, welche „durchaus gehört“ (I 24a) werde. Allerdings stünden die Behörden dabei vor allem mit deutschen Parlamentariern im Austausch:

„Beim Parlament muss man aber dazu sagen, dass wir da vor allem zu deutschen Abgeordneten ein gutes Verhältnis haben, die uns auch einfach

kennen. Bei anderen Abgeordnetenbüros ist das tatsächlich nicht immer ganz so einfach. Wenn wir da vermittelt werden über deutsche Abgeordnete, dann geht das in der Regel, dann ist da auch Interesse da. Wenn das nicht der Fall ist, also wir würden direkt auf andere Abgeordnetenbüros zugehen, ist das auch häufiger der Fall, dass wir dann da auch keine Termine bekommen oder so. Da merkt man schon, dass die Abgeordneten im Parlament erst mal sehr stark auf ihre Mitgliedstaatenorganisationen hören, also aus den Heimatstaaten sozusagen, und nur in Einzelfällen – also, wenn es jetzt thematisch gut passt und sie uns vielleicht auch schon kennen – dass sie dann da vielleicht auch für uns ein offenes Ohr haben. Also das funktioniert jetzt beispielsweise bei Österreich besser, auch bei den Niederlanden hat das schon besser funktioniert und bei anderen Staaten ist das vielleicht ein bisschen schwieriger“ (I 24b).

(5) In Zusammenarbeit mit Ständigen Vertretungen

Von einem Austausch in unregelmäßigen Abständen zwischen Bundesoberbehörden und der Ständigen Vertretung wurde lediglich in einem Politikbereich berichtet. Immer wenn Vertreter der Behörde nach Brüssel führen, suche man im Vorfeld den Kontakt zur Ständigen Vertretung, um abzuklären, bei welchen Themen von Seiten der Behörde aktuell ein Beitrag geleistet werden könnte. Gleichzeitig wurde in diesem Zusammenhang aber auch betont, dass es sich dabei grundsätzlich eher um formelle Mechanismen handle, da es meist um die Beratung des Ministeriums mit Blick auf Ratssitzungen gehe (I 24b). Andere Vertreter aus Bundesoberbehörden erläuterten, sie hätten selbst keinen direkten Kontakt zur Ständigen Vertretung (I 19, I 26), was unter anderem auf den formellen Dienstweg zurückzuführen sei: „Gut, das Ministerium ist da federführend. [Es kommt vor, dass] Kompromisstexte und sowas kurzfristig auftauchen. Dann hat man wieder mal ein Fenster von drei Stunden, wo man sich das irgendwie angucken kann, irgendeine Reaktion ans Ministerium zurückgibt, weil [...] das Ganze eben auch wieder zurück muss in die Ständige Vertretung. Also, um es jetzt mal sehr pointiert zu sagen: Ich weiß, was die Ständige Vertretung macht, aber ich kenne dort niemanden persönlich“ (I 26). Dass der informelle Austausch zwischen nationalen Behörden und der jeweiligen Ständigen Vertretung in Brüssel vergleichsweise beschränkt ist, scheint jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall zu sein. So erzählte ein Interviewpartner, in seinem Bereich hätten beispielsweise die Niederländer in Brüssel Büros und – anders als dies nach seiner Wahrnehmung mit Blick auf Deutschland

der Fall sei – einen ständigen Kontakt zur Kommission, weshalb sie Interessen bewegen und verknüpfen könnten. Da ihm dies für seinen Bereich nicht bekannt sei, nutze er regelmäßig gemeinsam mit seinen niederländischen Kollegen deren Vertretung, um Inhalte nach Brüssel zu tragen (I 19).

Insgesamt zeigte sich, dass die Beamten in Bundesoberbehörden die horizontale Kommunikation mit Behörden aus anderen Mitgliedstaaten in informellen Netzwerken im Hinblick auf ihre Arbeit im europäischen Kontext als deutlich relevanter erachten als die eher formelle Kommunikation mit dem jeweiligen Ministerium: „[I]nsgesamt glaube ich, ist der Informationsfluss in diesen Netzwerken sehr, sehr gut, also ich sage mal, der horizontale Informationsfluss ist viel besser als der vertikale“ (I 26). Zwar setze „im Ministerium auch langsam ein Kulturwandel“ ein und es gebe auch Verbindungen, die besser funktionierten, weil sie durch einen informellen Austausch flankiert würden, doch sei die Kommunikation an vielen Stellen lediglich berichtend (I 26): „[W]ir können natürlich das Ministerium beispielsweise auch nur so gut beraten, als sie uns auch Einblick geben in das, was es eigentlich zu besprechen und zu regeln gibt“ (I 26). Oftmals käme es vor, dass man Informationen aus informellen Behördennetzwerken und Gruppierungen erhalte, von denen man angenommen hätte, man bekäme sie über das eigene Ministerium (I 26).

cc) Agieren der Länder

(1) Im Kontext der EMK

In Übereinstimmung mit der bisherigen Informalitätsforschung (Kastning 1991, S. 74) verwiesen die Studienteilnehmer auf informelle Koordinierungsabsprachen im Kontext formeller Bundesratssitzungen (I 28, S 93). Im Vergleich als deutlich relevanter und als insgesamt „ganz wichtiges und zentrales Gremium“ (I 28) wurde jedoch die EMK bewertet. Im Rahmen dieses informellen Gremiums seien die Einflussmöglichkeiten aus der Perspektive der Landesregierungen oftmals deutlich größer als auf dem formellen Weg über den Bundesrat (I 25). Auch innerhalb dieses informellen Gremiums erfolge die Organisation über eine A- und eine B-Koordinierung: „[D]a gibt es natürlich zwischendurch auch Treffen und Austausche, die wichtig sind, die aber trotzdem keinen formalen Charakter haben“ (I 28, vgl. S 93). Die Europaministerkonferenz ist aus der Perspektive der Landesregierungen nicht zuletzt deshalb von großer Bedeutung, weil sich darüber auch

Kontakte zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik ergeben: „[D]a ist ja auch die Ständige Vertretung dabei, also sodass man da auch [...] informell, am Rande der EMK, die Kontakte nutzen kann“ (I 28).

(2) Im Kontext des AdR

Neben dem formellen Gremium des Bundesrates und dem informellen Gremium der EMK, die jeweils durch informelle Koordinierungsabsprachen flankiert werden, berichteten die Gesprächspartner auch von informellen Mechanismen, die die formelle Einbeziehung über den AdR prägen. So fänden „eine Reihe [...] von informellen, aber institutionalisierten Treffen“ im Kontext des AdR statt und auch bei diesem formellen Gremium gebe es eine informelle A- und B-Koordinierung (I 28). Darüber hinaus seien informelle Gespräche mit anderen AdR-Mitgliedern am Rande der formellen Sitzungen mit Blick auf den politischen *outcome* von großer Relevanz:

„Es gibt [...] auch Beispiele, wo ich mich im AdR mit Kollegen aus Niederösterreich am Rande informell zusammensetze, weil die beispielsweise eine gute Idee entwickelt haben [...] für dieses große Thema Gesundheit in den ländlichen Räumen, also Ärztemangel usw. [...]. [I]ch sage: Wie läuft denn das bei euch? Und das ist so ein Thema, [...] infolge oder aufgrund dieses informellen Austausches hat es dann eine Reihe von dann immer mehr ins Formelle gehenden Maßnahmen gegeben, also ein Austausch mit Niederösterreich, ein formeller, und wir haben tatsächlich aus diesen informellen Erfahrungen resultierend heute ein Projekt am Start“ (I 28).

(3) In der kooperativen Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Regionen

Unter anderem ausgehend von der Zusammenarbeit im AdR entstehen darüber hinaus von diesem Gremium losgelöste Formen der informellen kooperativen Zusammenarbeit mit anderen Ländern und Regionen in Europa. Dabei würden informelle Initiativen häufig formellen Verfahren vorausgehen und formelle Wege würden parallel durch informelle Mechanismen ergänzt:

„Mit den Niederlanden arbeiten wir ausgesprochen eng im Hinblick auf grünen Wasserstoff zusammen. Das hat sich übrigens auch aus der Be-

richterstattung ergeben. Daran kann man sehen, wie wichtig auch solche informellen Besprechungen sind, die dann aber sozusagen in formelle Beschlussfassung auch münden. Und natürlich gab es nach meiner Berichterstattung dann mit den niederländischen Kollegen nochmal Besprechungen. Also, es [...] haben sich dann Kollegen gemeldet aus den Niederlanden, die mit mir nochmal darüber reden wollten, ob wir nicht auch grenzübergreifend das machen wollten, und wir hatten gehört, dass – auch informell zunächst –, dass die Kommission grenzüberschreitende Initiativen im Bereich grüner Wasserstoff unterstützen wird in Zukunft. So und dann haben wir uns zusammengesetzt und haben überlegt: Könnte man daraus was machen? Und dann haben wir ganz offiziell mit dem Letter of Intent von beiden, jeweils Ministerpräsidenten/-präsidentin, haben wir dann also ein Projekt gestartet und [...]eine gemeinsame Initiative [...] haben wir jetzt in Gang gesetzt“ (I 28).

Wenngleich betont wurde, dass es mit Blick auf das Agieren der Landesregierungen im europäischen Kontext keine Ebene gebe, auf der Informalität nicht relevant sei, so zeigte sich, dass über die horizontale informelle Kommunikation mit anderen Landesregierungen oder mit Regierungen europäischer Nachbarländer deutlich mehr berichtet wurde als beispielsweise über jene mit Parlamentariern. Es sei zwar wichtig, informell „Gespräche mit dem EP zu führen“ (I 28), doch scheint der Fokus mit Blick auf den politischen *outcome* und die Einflussmöglichkeiten eher auf exekutiven Akteuren zu liegen:

„Es ist wichtig, sich unter den Ländern auch informell mal zu verständigen, ob eine eigene Schwerpunktsetzung auch bei den anderen Bundesländern [relevant ist]. Natürlich ist [...] die informelle Abstimmung [wichtig], insbesondere bei den Flächenländern ... das hat einen großen Stellenwert, weil da natürlich die Problemlagen ähnlich sind oder die Herausforderungen ähnlich sind“ (I 28).

(4) Durch die Landesvertretungen

Weiterhin agieren die Länder im europäischen Kontext insbesondere auch durch ihre jeweiligen Landesvertretungen. Für deren Tätigkeit sind informelle Mechanismen gleichsam von großer Relevanz. Ihrer Funktion gemäß schlagen sie eine Brücke zwischen den Landesregierungen in den jeweiligen Hauptstädten und der Europäischen Kommission und führen dementsprechend regelmäßige informelle Gespräche mit Kommissionsmit-

arbeitern und dem Kabinettschef sowie den Referatsleitern in Ministerien der jeweiligen Landeshauptstadt oder in Berlin. Vor allem auf der Referatsleiterebene stellen sie damit einen informellen Gedankenaustausch zwischen den politischen Ebenen sicher (I 16). Für die Arbeit der Landesvertretungen stellen dabei auch persönliche informelle Kontakte, die sich die Mitarbeiter über die Zeit in Brüssel zu den Mitarbeitern in den europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission, aufbauen, einen nicht zu unterschätzenden Erfolgsfaktor dar. Auf persönlichen Bekanntschaften basierende, bilaterale Gespräche auf den Arbeitsebenen wurden mit Blick auf die Organisation der täglichen Arbeit dabei als besonders relevant eingeschätzt:

„[D]ie damalige Gesundheits- und Jugendministerin [...] war hier und da musste ich irgendwie auch sehr kurzfristig noch einen Termin hinbekommen und das klappte dann auch mit der Generaldirektion aus der DG EAC¹²¹, weil sein Assistent und ich, wir spielten zusammen in einer Fußballmannschaft. [...] Und sowas kriegen Sie natürlich nicht hin, wenn Sie gerade neu sind. Das ist dann schon auch nicht unwichtig, wenn man ein bisschen [länger] hier ist und die Leute gut kennt. Das ist, dieses Informelle ist nicht zu unterschätzen“ (I 30).

Darüber hinaus kooperieren die Landesvertretungen der deutschen Bundesländer in Brüssel über verschiedene informelle Mechanismen miteinander; so sprechen sich Leiter der Landesvertretungen informell untereinander und mit dem Botschafter der Bundesrepublik in Brüssel ab, dort laufe vieles über den „kurzen Dienstweg“ (I 20). Außerdem treffen sich die Fachreferenten in den Länderarbeitskreisen, die es in verschiedenen Sektoren wie beispielsweise in den Bereichen Soziales oder Justiz gibt. An diesen Arbeitsgruppensitzungen nehme üblicherweise auch ein Vertreter der Kommission teil, um sich „Ideen“ von den unteren Ebenen des Systems abzuholen. Die Länderarbeitskreise würden der Kommission helfen, „ein vollständiges Bild zu gewinnen“ und insofern zur Kanalisierung des Entscheidungsprozesses beitragen (I 20).

Üblicherweise würden im Rahmen dieser Sitzungen vor allem Konsequenzen geplanter politischer Entscheidungen für die Länder diskutiert. Aus der Perspektive der Länder ergebe sich so die Möglichkeit, der Kommission anschaulich zu vermitteln, wie sich Gesetzesvorhaben auf Landesebene auswirken könnten. Dabei würde klassischerweise nach folgender

121 Die vom Interviewpartner verwendete Abkürzung ist wie folgt aufzulösen: Directorate-General Education, Youth, Sport and Culture (DG EAC).

Logik argumentiert: „Kommission, wenn du A machst, dann passiert bei uns im Land B“ (I 20). Diese Form des informellen Austausches wirke sich dabei auf beide Ebenen positiv aus:

„[D]a gibt es so ein fast schon institutionalisiertes Treffen zwischen den Ländern, den Länderarbeitskreis Soziales und Beschäftigung der Kommission. Das war früher so, dass die Kommission dann erzählt hat, was sie vorhat [...]. Und dann hatten wir einen Direktor von der Kommission, dem war das ein bisschen zu langweilig, der wollte dann auch mal uns ein bisschen so in die Pflicht nehmen [...]. Und der hat dann gesagt: Jetzt will ich aber auch mal von euch Beispiele sehen, und seitdem machen wir das eigentlich regelmäßig. Wir treffen uns zwei- bis dreimal im Jahr, dass wir dann auch ganz konkret sagen, wie das bei uns aufgenommen wird, welche Probleme das geben könnte oder was gut läuft. [...] [D]adurch hat diese Runde erhebliche Qualität gewonnen und das ist ein Format, so wünschte ich mir das. [...] [A]us meiner Sicht ist es nicht so, dass die Kommission hier im Elfenbeinturm sitzt und etwas in die Welt bläst, sondern dass sie schon genau gucken und zuhören, welche Auswirkungen ihre Pläne haben könnten“ (I 30).

Schließlich agieren Landesvertretungen nicht nur in Gremien und in bilateralen Absprachen als verlängerter Arm der Landesregierungen, sondern auch insofern, als sie für andere Akteure in Brüssel einen Raum schaffen, in dem Informalität möglich wird bzw. indem sie verschiedene Akteure in informellem Rahmen zusammenführen. Sie organisieren sowohl mittags als auch abends Veranstaltungen wie beispielsweise Podiumsdiskussionen. Im Anschluss daran gebe es meist etwas zu essen und zu trinken, sodass alle ungezwungen und *off the records* miteinander sprechen und sich austauschen könnten (I 30).

dd) Agieren der kommunalen Ebene

Neben der formellen Einbeziehung über den AdR ist für das Agieren der kommunalen Ebene im europäischen Kontext die Bündelung ihrer Interessen in organisierten Verbänden entscheidend. Vertreter kommunaler Verbände begleiten Kommunalpolitiker bei deren Aktivitäten auf europäischer Ebene und übernehmen dabei sowohl eine unterstützende als auch eine lobbyierende Funktion: Sie pflegen Kontakte zu zahlreichen an der Politikgestaltung beteiligten Akteuren.

Dabei sind informelle Kontakte, die sich im Kontext des AdR ergeben, von hoher Relevanz. Vertreter kommunaler Verbände könnten beispielsweise im Rahmen von Fachkommissionen das Gespräch mit Mitarbeitern der politischen Vertreter suchen. Darüber hinaus würden politische Vorträge oftmals durch bilaterale Gespräche mit den Mitarbeitern anderer AdR-Mitglieder flankiert:

„Teilweise ist es aber auch tatsächlich so, [...] dass unser [Kommunalpolitiker] irgendwelche Vorträge hält und ich laufe quasi dann direkt bei den einzelnen anderen Mitgliedern aus anderen Mitgliedstaaten vorbei und zeige ich ihnen, [...] was wir für Anträge stellen wollen, in der Regel da, wo wir keine Unterstützung erwarten, so dass man die Leute noch mehr überzeugen muss, und dann klappt das in der Regel ganz gut“ (I 29).

Die sich im Kontext des AdR ergebenden informellen Interaktionen spielen nach der Einschätzung der Gesprächspartner für die kommunale Ebene vor allem insofern eine „wirklich [...] wichtige Rolle“ (I 29), als in diesem Rahmen Kontakte zur Landesebene und zu legislativen Vertretern geknüpft werden können:

„[Es ist] tatsächlich für uns auch relativ leicht, da wirklich Minister, [...] Ministerinnen, Landtagsabgeordnete direkt anzusprechen und vielleicht auch mal [...]. Wenn man Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen gut kennt, dass man denen einfach mal kurz einen Hinweis gibt, das könnte relevant sein. Wir haben in der Vergangenheit bei einzelnen Bereichen [...] schon Vermerke geschrieben an strategische Personen, die das dann weitergeleitet haben“ (I 29).

Darüber hinaus pflegen Kommunalverbände intensive informelle Kontakte zum Europäischen Parlament. So berichtete ein Vertreter, er arbeite „informell primär mit dem Parlament“ zusammen. Wenn ein Landrat nach Brüssel käme, würde dieser in der Regel „eine Reihe von Europaabgeordneten“ treffen, um „seine Positionen [zu] erklären“. Es würde insbesondere ein intensiver Austausch zu den kommunalpolitischen Sprechern gepflegt, die aus kommunaler Perspektive „relativ wichtig“ seien: „[W]enn wir relevante Punkte haben, egal aus welchem Themenbereich, können wir direkt die kommunalpolitischen Sprecher ansprechen. Das ist ja auch so eine Art informelle Einflussnahme“ (I 29).

Auch mit der Ständigen Vertretung und den Landesvertretungen stehen Vertreter von Kommunalverbänden in informellem Austausch: „Wir treffen uns aber natürlich auch ... Wir haben sehr, sehr viele Kontakte, natürlich,

nach einer Weile in die Landesvertretung, in die Ständige Vertretung“ (I 29). Gleichzeitig wurde allerdings darauf verwiesen, dass die Vertretungen in Brüssel für spezielle kommunale Anliegen oftmals zu generalistisch ausgerichtet seien. Anders als auf der Bundes- und der Landesebene scheint auf der kommunalen Ebene und bei den Kommunalverbänden der Eindruck vorzuherrschen, dass informelle Kontakte, die sich über und zu Vertretungen ergeben, nicht immer zielführend genutzt werden können: „[D]ie Leute in Brüssel sind in der Regel, das sagen die uns auch relativ aktiv und offen, die sind nicht die richtigen Ansprechpartnerinnen und -partner, wenn es darum geht, Gesetzgebungsvorschläge zu beeinflussen“ (I 29). Daher werde bisweilen versucht, bestimmte Positionen zu europäischen Themen über die Verbandsgeschäftsstellen in Berlin bei den jeweiligen Bundesministerien anzubringen. Allerdings haben Vertreter der kommunalen Ebene – vor allem im Vergleich zu der Situation in anderen europäischen Mitgliedstaaten – oftmals den Eindruck, auch von den Bundesministerien nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt zu werden:

„[Es gibt] quasi eine öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission. Bei uns ist es faktisch so, dass wir [...] einen Beitrag [er]stellen und den an die Kommission schicken und in den Niederlanden hat mir der Kollege letzte Woche gesagt, er hat mit dem zuständigen Wirtschaftsministerium gesprochen in den Niederlanden und hat die Position übermittelt und das niederländische Wirtschaftsministerium hat die wesentlichen Positionen, kommunale Positionen, übernommen. Das passiert in Deutschland in der Regel nicht“ (I 29).

Neben deutschen Verwaltungen pflegen Vertreter von Kommunalverbänden auch mit exekutiven Akteuren in anderen europäischen Mitgliedstaaten informelle Kontakte: „Also wir haben quasi so eine Art etablierten informellen Austausch an verschiedenen Stellen mit anderen Verwaltungen aus anderen Mitgliedstaaten“ (I 29). Häufig würden auch Kurznachrichten und Messengerdienste eingesetzt, um bestimmte Informationen kurzfristig und informell in den Prozess einzuspielen. Daneben trafen sich deutsche Kommunalverbände regelmäßig mit Kommunalverbänden aus anderen Mitgliedstaaten (I 29). Eine stärker institutionalisierte, regelmäßige, aber dennoch durch Informalität geprägte Zusammenarbeit der Kommunalverbände findet außerdem im Rahmen des europäischen Dachverbandes *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) sowie im *European Local Authority Network* statt. Diese Netzwerke seien vor allem hilfreich, wenn schnelle Stellungnahmen zu Spezialthemen von höheren

politischen Ebenen erwartet würden: „Da schreiben wir dann einfach kurz an eine Reihe von anderen Kommunalverbänden aus anderen Mitgliedstaaten und fragen einfach relativ informell, wie denn da die Meinung ist. Das funktioniert ganz gut“ (I 29). Mit Blick auf den politischen *outcome* wurden diese Netzwerke als deutlich relevanter eingeschätzt als von der Europäischen Kommission bzw. der DG Regio initiierte Netzwerke wie das Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung oder das sich halbjährlich treffende Netzwerk der *Regional Offices* (I 29).

Einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit im europäischen Kontext bildeten themenspezifische, parainstitutionalisierte Arbeitskreise oder -gemeinschaften, in denen verschiedenste Akteure zusammenkämen und die insbesondere auch dazu dienten, Kommunen und Länder „zusammenzubringen“:

„Es gibt den Arbeitskreis KMU¹²². [...] [I]ch glaube, Bausparkassen, die haben den ins Leben gerufen [...]. [U]nd das ist ein Arbeitskreis, der sich quasi informell immer trifft und da sind allerlei Vertreter drin. Die IHKs, BDI ist dabei, die Landesvertretungen sind dabei, wir sind dabei, die Ständige Vertretung ist normalerweise dabei. Das ist ein Beispiel für so eine Art organisiertes informelles Netzwerk. Ein anderes ist die Arbeitsgemeinschaft Städtebau, die ist auch von den Landesvertretungen und von den Kommunen“ (I 29).

ee) Zusammenfassung informeller Interaktionen

Wie in Kapitel C.I.4 deutlich wurde, bewegen sich informelle Strukturen, Prozesse und Resultate stets auf einem Kontinuum zwischen den beiden Kategorien „formell“ und „informell“. Die Bestimmung des Formalitäts- bzw. Informalitätsgrades anhand einzelner Faktoren kann dabei nur in Bezug auf einen konkreten Einzelfall erfolgen. Dies gilt insbesondere für Arbeitsgruppen des Rates und Expertengruppen der Kommission, deren Binnenorganisation unterschiedlich stark formalisiert sein kann. Um die im Rahmen der Studie gewonnenen und in Kapitel b) dargestellten qualitativen Daten strukturiert zusammenzufassen, wurden die von den Studienteilnehmern beschriebenen Interaktionen im europäischen Mehrebenen-

122 Die vom Interviewpartner in diesem Zitatabschnitt verwendeten Abkürzungen sind wie folgt aufzulösen: Kleine und mittlere Unternehmen (KMU); Industrie- und Handelskammer (IHK); Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI).

system in drei Kategorien eingeteilt. So ließen sich erstens Interaktionen ausmachen, die im Rahmen formeller Verfahren oder Gremien stattfinden. Zweitens wurde von tendenziell informellen Interaktionen berichtet, die sich unmittelbar aus der formellen Zusammenarbeit ergeben oder im Kontext bzw. im Umfeld formeller Gremien stattfinden. Drittens wurde auf in der Tendenz informelle Interaktionen verwiesen, die zunächst unabhängig von formell vorgesehenen Arenen und Formen der Zusammenarbeit, gewissermaßen in Ergänzung, entstehen. Aufgrund der zu Strukturierungs- und Systematisierungszwecken erforderlichen Vereinfachung kann die folgende Tabelle dabei verschiedene Informalitätsgrade nicht im Einzelnen abbilden; sie dient vielmehr dazu, den formellen Verfahren die von den Studienteilnehmern erwähnten, in der politisch-administrativen Praxis stattfindenden informellen Interaktionen anschaulich und exemplarisch gegenüberzustellen. Die Einordnung orientiert sich dabei in schwer zuzuordnenden Fällen an den im Rahmen der Interviews deutlich gewordenen Einschätzungen der Gesprächspartner zu der Frage, in welchen Situationen eher formell und offiziell und in welchen eher informell interagiert wird.

Tabelle 10: Formelle und informelle Interaktionen im europäischen Mehrebenensystem

	Formelle Interaktion	Informelle Interaktion im Kontext formeller Gremien	Informelle Interaktion
Mitgliedstaatliches Agieren auf Ministeriumsebene	• Sitzungen des Rates in verschiedenen Formationen • Sitzungen des ASHV I und II zur Vorbereitung der Ratssitzungen (Art. 240 Abs. 1 AEUV) • Sitzungen von durch die Verträge, zwischenstaatliche Beschlüsse oder einen Rechtsakt des Rates eingesetzten Ausschüssen des Rates (Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union 2024)	• Arbeit in vom ASHV eingesetzten informellen Ausschüssen, Arbeitsgruppen und Ad-hoc-Ausschüssen des Rates • Treffen in aus Untergruppen der Arbeitsgruppen hervorgehenden institutionalisierten Stammtischgruppen • Bi- und multilaterale Gespräche am Rande offizieller Sitzungen (der Arbeitsebene) des Rates	• Persönliche oder telefonische Abstimmungsgespräche zwischen Ministerien und der EU-Kommission (sowohl auf Arbeits- als auch auf Minister- bzw. Kommissarisebene) • Persönliche oder telefonische Abstimmungsgespräche zwischen Hauptstädten (sowohl auf Arbeits- als auch auf Ministersebene) • Multilaterale Treffen zwischen Mitgliedstaaten mit ähnlichen Interessen (Anreinerbesprechungen, teilweise mit Untergruppen in einzelnen Ressorts, auch wirtschaftliche Zusammenschlüsse) • Stärker institutionalisierte mitgliedstaatliche Kooperationsformate (vgl. Salzburgforum, Visegrád-Gruppe, G6, Eurogruppe) • Besprechungen mit MdEPs des eigenen Mitgliedsstaats sowie/oder deren Mitarbeitern, die insbesondere im Kontext der Trilogie der (Vor-)Abstimmung mitgliedstaatlicher Ratspositionen dienen • Gelegentliche, vergleichsweise transparente Koordinierungsbesprechungen mit EU-Agenturen • Informelle Kontaktpflege und regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Mitarbeitern der Ständigen Vertretungen in Brüssel, vor allem beim Essen und Trinken am Abend • Organisation von (Abend-)Veranstaltungen durch die Ständigen Vertretungen, z.B. für Mitarbeiter von MdEPs, zur Ermöglichung des informellen Austauschs in Brüssel

Mitgliedstaatliche Verwaltungen

• Seltene wissenschaftlich-beratende Begleitung von Ministerialvertretern zu Sitzungen des Rates bzw. der Ratsarbeitsgruppen • Auf Anfrage in einzelnen Politikbereichen: Weiterleitung von wissenschaftlichen Informationen an Ständige Vertretungen zur Vorbereitung der Ratssitzungen	• Teilnahme/Mitwirkung an offiziellen/öffentlichen Kommissionsexpertengruppen (Art. 7 Abs. 2 Buchst. d Beschluss der Kommission vom 30.05.2016) • Situative Besprechungen beim Abendessen/Trinken im Anschluss an offizielle Sitzungen der Kommissionsexpertengruppen • Institutionalisierte, aus Kommissions-expertengruppen hervorgegangene Stammtische von Subgruppen mit ähnlichen Interessen, meist am Vorabend der offiziellen Sitzungen (beispielsweise Nordic-Gruppe, Amsterdam-Gruppe), flankiert durch ergänzende bilaterale Kontakte	• In einzelnen Sektoren flankierende bilaterale Kontakte zu Arbeitsebenen der Kommission bzw. den DGs
• Formelle Gremienarbeit in dezentralen EU-Agenturen		• Flankierende bilaterale telefonische/persönliche Gespräche mit Vertretern anderer Mitgliedstaaten in EU-Agenturen • Informeller Austausch mit Mitarbeitern der EU-Agenturen
• Arbeit in von der Kommission initiierten Behördennetzwerken mit hohem Institutionalisierungsgrad und ratsähnlicher Verwaltungsstruktur wie beispielsweise BERE	• Arbeit in Arbeits- oder Interessengruppen der Behördennetzwerke	• Arbeit in teils institutionalisierten, informellen Behördennetzwerken wie beispielsweise dem EPA-Netzwerk • Arbeit in wissenschaftlichen Kooperationsnetzwerken ohne Verwaltungsstruktur

	• Arbeit in <i>bottom-up</i>-Netzwerken mit öffentlichen und privaten Interessenvertretern aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten anlässlich konkreter <i>policy</i>-Probleme • In einzelnen Politikbereichen: gelegentliche Organisation von Veranstaltungen gemeinsam mit MdEPs zu inhaltlichen Themen, basierend auf regelmäßigem Austausch mit Mitarbeitern der MdEPs
Agieren der Länder	• Formelle Beteiligung über den Bundesrat (Art. 23 Abs. 2 S. 1, 4, 5, 6 GG) • Informelle Koordinierungsabsprachen bzw. A-/B-Koordinierung im Bundesrat
	• Informelle A-/B-Koordinierung innerhalb des informellen Gremiums der EMK • Am Rande der Sitzungen der EMK Kontaktaufnahme von Landesministern zur deutschen Ständigen Vertretung
	• Formelle Einbeziehung über den AdR (Art. 300 Abs. 3 AEUV) • Informelle A-/B-Koordinierung der deutschen Delegation im AdR • Informelle Gespräche am Rande der Sitzungen des AdR • Institutionalisierte, sich aus der Arbeit im AdR ergebende informelle Treffen mit anderen Landesregierungen/Regionen
	• Gelegentliche informelle Gespräche zwischen Landesregierungen und MdEPs bzw. deren Mitarbeitern • Bi- und multilaterale Abstimmungsgespräche und Formen der Zusammenarbeit zwischen Bundesländern/Regionen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten, die in die Formulierung von offiziellen <i>Letters of Intent</i> oder in institutionalisierte Kooperationen wie die EU-Donauraumstrategie münden können

	• Regelmäßiger informeller Austausch der Landesvertretungen mit Kommissionsmitarbeitern, insbesondere informeller Gedankenaustausch auf Referatsleiter-Ebene als Brücke zwischen Landesregierungen und EU-Ebene • Informelle Koordinierungsbesprechungen zwischen den Leitern der Landesvertretungen und dem deutschen Botschafter • Informeller Austausch der Fachreferenten aus Landesvertretungen in Länderarbeitskreisen unter Beteiligung der Kommission • Organisation von Veranstaltungen durch Landesvertretungen zur Ermöglichung von <i>off the records</i>-Gesprächen zwischen den in Brüssel Beschäftigten
Agieren der kommunalen Ebene	• Mitarbeit der kommunalpolitischen Vertreter im AdR • Gespräche zwischen Kommunalverbänden und Mitarbeitern der politischen Vertreter im Rahmen der Fachkommissionen des AdR • Bilaterale Gespräche der Kommunalverbände mit AdR-Mitgliedern am Rande der offiziellen Sitzungen, insbesondere mit Ministern
	• Informelle Gespräche zwischen Kommunalverbänden, Kommunalpolitikern und MdEPs sowie deren Mitarbeitern • Intensiver informeller Austausch zwischen Kommunalverbänden und Landesvertretungen / der Ständigen Vertretung • Informelle Kommunikation von Kommunalverbänden mit Bundesministerien über europäische Themen • Etablierter informeller Austausch zwischen Kommunalverbänden und Verwaltungen aus anderen Mitgliedstaaten sowie mit Kommunalverbänden aus anderen Mitgliedstaaten

	• Teilnahme an offiziellen, von der Kommission oder DG Regio initiierten regionalen Netzwerken wie dem Europäischen Netzwerk für ländliche Entwicklung	• Schnelle informelle Zusammenarbeit der Kommunalverbände in (teil-)institutionalisierten Netzwerken wie dem <i>European Local Authority Network</i> oder dem europäischen Dachverband CEMR • Mitarbeit der Kommunalverbände in parainstitutionalisierten Arbeitskreisen mit öffentlichen und privaten Interessenvertretern
--	--	---

(Quelle: eigene Darstellung)

c) Muster bei der Wahl der Interaktionsmodi

Die im Rahmen der Studie gewonnenen Daten zeigen, dass Informalität ein facettenreiches Instrument darstellt. Im Hinblick auf die von politisch-administrativen Akteuren präferierten Interaktionsmodi wurde die grundsätzliche Bedeutung des Präsenzkontakts betont. Dabei wurden im Wesentlichen zwei Konstellationen geschildert, in denen Akteure für den Aufbau informeller Beziehungen persönliche bilaterale Modi wählen:

Erstens unterstrich ein Interviewpartner, dass es wichtig sei, am Rande von Veranstaltungen beiläufig persönliche Kontakte zu knüpfen, um auf europäischer Ebene über ein Netzwerk zu verfügen, das die Grundlage für weitere informelle Kontakte darstellt: „Und das beginnt alles, [wenn] Sie sich [...] bei irgendeinem Meeting getroffen haben, also außerhalb der formalen Prozesse von Europa ... trifft man sich halt bei einem Kongress zu dem und dem Thema, und dann geht es los“ (I 15).

Zweitens wurde die Relevanz des Präsenzkontakts auch mit Blick auf den Aufbau von Kontakten zu Institutionen oder Akteuren hervorgehoben, die für die eigene Arbeit regelmäßig und dauerhaft von Interesse sind. Dabei wird häufig am Beginn gezielt ein persönlicher Kontakt zu einer Person aufgebaut, der im Verlauf der späteren Zusammenarbeit auch teilweise wieder reduziert werden kann, wenn bereits vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen etabliert sind:

„[I]ch hatte eine Zeit lang da jemanden, mit dem ich relativ eng zusammengearbeitet habe. Jetzt ist die Person wieder nach Deutschland [...] gegangen und in dem Moment, wo das passiert, bricht halt dieser regelmäßige Kontakt ab. D.h., da kommt eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger und dann muss ich jetzt dann wieder hinlaufen und quasi mich zum Kaffee verabreden und dann regelmäßig das Gespräch suchen, damit sich das wieder so ein bisschen etabliert“ (I 29).

Auch mit Blick auf spätere inhaltliche Arbeit und konkreteren Fragen, die es im beruflichen Alltag zu klären gilt, wurde bei den Interviewpartnern eine Priorisierung des Präsenzkontaktes in unterschiedlicher Form deutlich (I 24b). Erst wenn ein persönliches Gespräch wegen der Rahmenbedingungen nicht möglich sei, werde auf alternative Kommunikationsformen zurückgegriffen: „Wenn persönlicher Kontakt möglich ist, dann versuche ich es immer, ob am Rande, vorher und nachher, auch in Brüssel oder anderswo. Wenn das nicht so möglich ist, dann nutze ich andere Kanäle“ (I 22). Ein anderer Gesprächspartner erläuterte einer ähnlichen Argumen-

tation folgend, wenn es möglich sei, spreche er am liebsten persönlich mit den betreffenden Personen. „Man kann auch mal versuchen, die Leute zwischendurch, während Sitzungen, in einer Kaffeepause anzusprechen“ (I 21). Nur wenn dies nicht möglich sei, rufe er auch einmal an.

Zwar werde bei inhaltlichen Anliegen grundsätzlich auch auf zufällige Gespräche am Rande von Veranstaltungen oder auf bewusste Einladungen zu Veranstaltungen zurückgegriffen, präferiert würden aber informelle bilaterale Kommunikationsformate in einer ruhigeren Atmosphäre gewählt (I 24b). Lediglich während der Coronapandemie sei es hier notgedrungenweise zu einer Verschiebung in virtuelle Räume gekommen: „Ja gut, in der Pandemie waren das dann meistens virtuelle Gespräche, aber ansonsten läuft das, wenn wir dann eben in Brüssel sind, ist das entweder direkt in den Büros oder eben auch zum Abendessen“ (I 24b, vgl. I 21). Bei konkreten inhaltlichen Belangen werde darüber hinaus in erster Linie auf solche Personen zurückgegriffen, zu denen bereits gute Kontakte bestehen: „Also unsere, ich sag mal, Einfallstore sind in der Regel erst mal die Personen, zu denen wir schon gute Kontakte haben“ (I 24b).

Neben bilateraler Kommunikation in Büros oder beim Essen wurde im Hinblick auf inhaltliche Gespräche außerdem auf die Bedeutung abendlicher Plattformen in Brüssel verwiesen, an denen teilweise auch privatwirtschaftliche Vertreter teilnehmen: „Ich habe immer das Gefühl, es gibt diese Plattformen, abends, vor allen Dingen abends, wenn’s wirklich auch informeller wird, zum Teil [war bei uns] eben auch lange die Industrie dabei, was auch durchaus hilfreich ist, allein auch in der Lage zu sein, sich gegenseitig Positionen zu erklären, etwas ausführlicher, was einfach auch für mehr Verständnis wirkt“ (I 23).

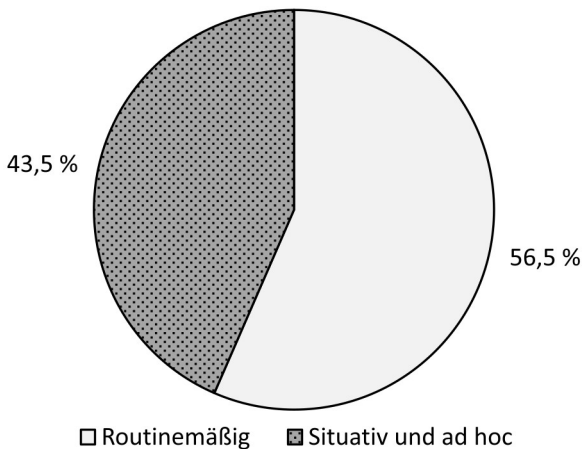
Trotz eines wiederholt zu beobachtenden Präferierens bilateraler Gespräche in ruhiger Atmosphäre und der Hervorhebung abendlicher Runden in Brüssel betonten die Gesprächspartner, dass sich kein grundsätzliches, allgemein gültiges Muster im Hinblick auf die Wahl des Interaktionsmodus herausarbeiten lasse (I 23). Es werde nicht immer auf dieselben Interaktionsmodi zurückgegriffen (I 22), nicht zuletzt, weil der Einsatz von Informalität auch stets bedeute, dass mehrere Formen zusammenwirkten (I 21). Wie vorgegangen werde, sei abhängig vom Zeitpunkt des Agierens (I 24b), von individuellen Präferenzen der initiiierenden Person (I 23) und des jeweiligen Gegenübers (I 29) sowie von den situationsspezifischen Rahmenbedingungen:

„Ich bin sehr extrovertiert und gehe offen auf Menschen zu. Da merke ich auch, dass das teilweise auf viel positive Resonanz trifft, aber manchmal

ist auch genau das Gegenteil der Fall. [...] Ich würde das nicht verallgemeinern. Das ist sehr personenabhängig. Es gibt Menschen, die lieber telefonieren, es gibt Menschen, die möchten eigentlich nur unter vier Augen sprechen. Es hängt auch von den Bedingungen ab“ (I 22).

Schließlich deuten die im Rahmen der Studie gewonnenen Daten darauf hin, dass die für den *policy outcome* relevante Informalität tendenziell eher in routinemäßigen Austauschformaten stattfindet. So gaben 56,5 % der Befragten im Survey an, dass die Mitglieder der aus ihrer Perspektive mit Blick auf den *outcome* relevantesten informellen Arena, an der sie bisher teilgenommen hatten, sich routinemäßig getroffen hätten (vgl. Abbildung 10). Auch in den Interviews wurde unterstrichen, Informalität zeichne sich durch „bewährte[] Workflows und durch vertrautes Miteinander“ (I 19) aus. Anders scheint sich hingegen die Interaktion zwischen den Ländern und dem Bund zu gestalten. Während die Länder und ihre Vertretungen im europäischen Kontext regelmäßig miteinander und mit der Europäischen Kommission im Austausch stünden, sei der Bund für viele Länder eher ad hoc „die Nummer zum Melden“ (I 20).

Abbildung 10: Treffen der Mitglieder relevanter informeller Arenen mit Blick auf den politischen outcome



(Quelle: eigene Darstellung)

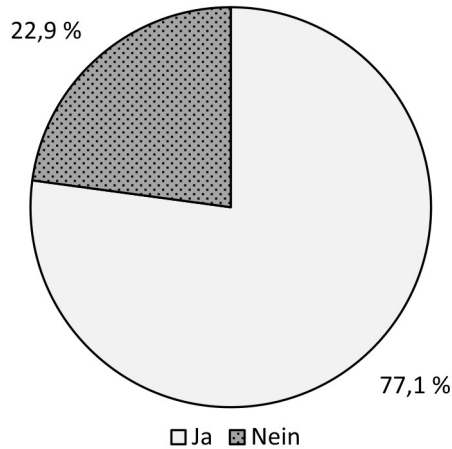
Insgesamt konnte die Hypothese H3 folglich teilweise gestützt werden; es werden verschiedene Facetten von Informalität bewusst eingesetzt – wenn gleich vor allem im Rahmen der Möglichkeiten, die sich den Akteuren

bieten. Das Instrument zeichnet sich insofern durch seinen bewussten, aber spontanen Einsatz aus. Häufig werden im Prozessverlauf dabei auch verschiedene Interaktionsmodi kombiniert. Wenngleich kein grundsätzliches, verallgemeinerbares Muster herausgearbeitet werden kann und die Wahl stets individuellen Präferenzen unterliegt, so zeigte sich, dass Präsenzformate vor allem beim Kontaktaufbau sowie bei der Klärung und Besprechung inhaltlicher Fragen zentral sind und dass Informalität tendenziell eher routinemäßig stattfindet.

d) Europäische Verwaltungskultur

Mehr als zwei Drittel (77,1 %) der Surveyteilnehmer waren der Meinung, es existiere eine spezifische europäische Verwaltungskultur im Sinne informeller Normen, Werte, Routinen oder Verhaltenskodizes, die die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem – verglichen mit jener auf nationaler Ebene – besonders präge. Lediglich 22,9 % gaben an, dass eine solche europäische Verwaltungskultur ihrer Ansicht nach nicht existiere (vgl. Abbildung 11). Die Frage, inwiefern ein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung einer europäischen Verwaltungskultur und der Einschätzung, dass Informalität im europäischen Kontext eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zukommt, besteht – d.h. ob die in Anhang D: Konstruierte Dummies beschriebenen Dummies *D_europVerw* und *D_europEb* korrelieren – konnte dabei jedoch nicht statistisch geprüft werden, da alle Teilnehmer der Stichprobe von einer hohen oder sehr hohen Bedeutung der Informalität in der EU ausgingen und die Variable *D_europEb* in der Folge eine Konstante darstellte.

Abbildung 11: Existenz einer informellen europäischen Verwaltungskultur



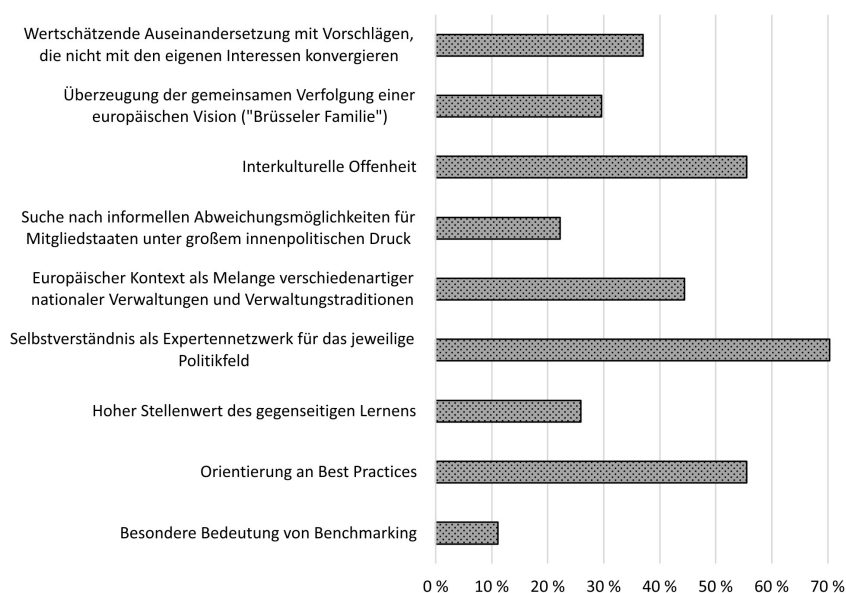
(Quelle: eigene Darstellung)

In den Interviews wurde deutlich, dass eine spezielle europäische Verwaltungskultur jedenfalls für die Arbeit in den europäischen Institutionen, namentlich der Kommission, als prägend wahrgenommen wird (I 16, I 20, I 21). So erläuterte ein Interviewpartner, die Existenz einer europäischen Verwaltungskultur sei ihm vor allem dadurch bewusst geworden, dass ihm der Wechsel von der Kommission in die Landesverwaltung „den ein oder anderen administrativen Kulturschock“ (I 16) bereitet habe. Doch auch mit Blick auf ebenenübergreifende Gremien im europäischen Kontext wird – wie sich in den Interviews zeigte – eine europäische Verwaltungskultur wahrgenommen: „Also ich kann mir das schon vorstellen. Meine konkrete Erfahrung bezieht sich vor allem auf ein Gremium; ich kenne ein paar andere Gremien, die auch tatsächlich ähnlich funktionieren und die nach ähnlichen Prinzipien funktionieren“ (I 23).

Statistisch wurde im Rahmen der Datenauswertung außerdem geprüft, ob die Wahrnehmung einer europäischen Verwaltungskultur mit der Aktivität der Surveyteilnehmer in europäischen Verhandlungsarenen korrelierte. Dabei konnte kein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden, was tendenziell darauf hindeutet, dass eine informelle Verwaltungskultur auch formelle Arenen und Prozesse durchzieht und insofern nicht nur von jenen Personen wahrgenommen werden kann, die selbst in informellen Gremien aktiv sind.

Darüber hinaus wurden die Studienteilnehmer danach gefragt, inwieweit sie in der Literatur diskutierte Elemente sowie solche Aspekte, die in den explorativen Interviews erwähnt worden waren, tatsächlich als Bestandteil der europäischen Verwaltungskultur betrachteten. Den Surveyergebnissen zufolge stellen ein unter den Akteuren vorhandenes Selbstverständnis als Expertennetzwerk für den jeweiligen Politikbereich (70,4 %), die interkulturelle Offenheit (55,6 %) sowie die Orientierung an *best practices* (55,6 %) besonders wesentliche Elemente der informellen europäischen Verwaltungskultur dar (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Elemente der informellen europäischen Verwaltungskultur



(Quelle: eigene Darstellung)

Sowohl in den Interviews als auch in den Freitextfeldern des Surveys wurden die genannten Aspekte ebenfalls als zentrale Bestandteile einer informellen europäischen Verwaltungskultur unterstrichen. So gaben Befragte an, die Arbeit in europäischen Kontexten sei in vielen Bereichen durch ein „hochspezialisiertes Expertenwissen von nur sehr wenigen“ (S 56) geprägt. In den Expertengremien auf europäischer Ebene herrsche ein besonderes „Ethos“: Die jeweiligen Vertreter verstünden sich als Teil eines Expertennetzwerks. Entscheidender als die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat sei

daher, dass die Experten „das Wissen und die Erfahrung einbringen, die sie in ihrer Arbeit [auf nationaler Ebene] machen“ (I 24b). Gleichzeitig wurde ergänzt, dass die Frage, wie stark sich nationale Repräsentanten selbst als Teil eines Expertennetzwerks verstehen, stark vom jeweiligen Thema und dem entsprechenden Gremium abhängen; so gebe es Gremien, die stärker politisiert seien und deren Blick auf das große Ganze im Sinne des politischen Gesamtsystems gerichtet sei, und solche, in denen die Expertenkultur eine größere Bedeutung einnehme (I 24b).

Dass die interkulturelle Offenheit im Sinne einer Offenheit gegenüber anderen Kulturen und Mentalitäten als informelle Norm einen hohen Stellenwert einnimmt, wurde von verschiedenen Interviewpartnern ebenfalls mehrfach hervorgehoben. Es wurde ausgeführt, dass für die Arbeit im europäischen Kontext durchaus nicht jeder „normale[] Verwaltungsbeamte[]“ geeignet sei“ (I 15). Vielmehr müssten solche Personen ausgewählt werden, die über ein hohes Maß an Empathie verfügten und die eine hohe interkulturelle Kommunikationsfähigkeit aufwiesen (I 15). Auf europäischer Ebene müsse man „in der interkulturellen Zusammenarbeit sehr gut sensibilisiert sein“ (I 26). Gefördert und geprägt werde diese interkulturelle Offenheit insbesondere durch die Europäische Kommission, in der nicht zuletzt deshalb automatisch „eine interkulturelle oder multikulturelle Arbeitswelt“ (I 21) bestehe, weil die natürliche Arbeitssprache dort Englisch sei. Dadurch ergebe sich „eine ganz andere Offenheit“ (I 21). Während ein Interviewpartner der Meinung war, dass auch deutsche Kollegen, die sich für eine Arbeit und ein Leben in Brüssel entscheiden würden, grundsätzlich proeuropäisch und jedenfalls weltoffener als andere eingestellt und zugewandter seien und durch ihre Arbeit ein Gefühl für andere Kulturen entwickeln würden (I 27), betonte ein anderer, die Deutschen hätten in diesem Bereich „einiges nach[zu]holen“ (I 15). Ein weiterer Interviewpartner führte aus, dass Akteure auf europäischer Ebene im Hinblick auf die Interessendurchsetzung nicht zwangsläufig automatisch weniger erfolgreich sein müssten, wenn sie verschiedene Elemente der europäischen Verwaltungskultur nicht beherrschten. Da insbesondere auch die kulturelle Offenheit ein zentraler Bestandteil der informellen europäischen Verwaltungskultur sei, zeigten die übrigen Akteure in solchen Fällen oftmals ein hohes Maß an Toleranz und könnten nationentypische Verhaltensweisen einordnen: „Man weiß, dass der Däne eher hart, der Franzose hingegen immer zwischen den Zeilen kommuniziert“ (I 16).

Auch die Orientierung an *best practices* als Element der informellen europäischen Verwaltungskultur wurde von den Interviewpartnern bestä-

tigt. Interessant ist dabei, dass sie diese meist im Sinne eines teilenden Voneinander-Lernens verstanden, wenngleich im Survey lediglich 25,9 % angaben, die informelle Verwaltungskultur sei durch einen hohen Stellenwert des gegenseitigen Lernens geprägt (vgl. Abbildung 12). Ein Interviewpartner führte aus, dass die Orientierung an *best practices* seiner Einschätzung nach in den letzten Jahren nochmals zu genommen habe. Da „das Rad nicht immer neu“ erfunden werden müsse, sei es wichtig, im Rahmen der eigenen Netzwerke „in einen Erfahrungsaustausch zu gehen“ (I 28). Bestandteil der Kultur sei auch, dass neue Kollegen in diesen Austausch schnell und auf verschiedene Art und Weise einbezogen würden. Der Erfahrungsaustausch über *best practices* wird von einigen Akteuren dabei aktiv forciert: „Wir machen in der Landesvertretung regelmäßig zu bestimmten Themensetzungen, die für [uns] wichtig sind, Veranstaltungen, wo wir *best practice*-Beispiele [von uns] vorstellen. Wir holen dabei in der Regel auch andere Mitgliedstaaten dazu“ (I 28). Obgleich diese Grundhaltung des Teilens über verschiedene Expertengruppen und Gremien hinweg praktiziert wird (I 29), so ist davon auszugehen, dass der Schwerpunkt dabei stets auf einem praxisorientierten Bericht über besonders gute mitgliedstaatliche Erfahrungen bei der Anwendung geltenden Rechts liegt (I 27). Weniger als bei dem ebenfalls im Survey abgefragten Item des allgemeinen und grundsätzlichen gegenseitigen Lernens, liegt der Fokus folglich darauf, von jenen konkreten Lösungsansätzen zu berichten, die sich in der Praxis als besonders zielführend und effizient erwiesen haben. Ein Gesprächspartner, der in seiner täglichen Arbeit schwerpunktmäßig mit Rechtsreformen betraut ist, verwies außerdem darauf, dass die Orientierung an *best practices* nicht in allen Bereichen denselben Stellenwert einnehme. So werde beispielsweise bei der Erarbeitung von Rechtsreformen nicht schwerpunktmäßig auf *best practices* geblickt, sondern es würden insbesondere in rechtlichen Regelungen noch vorhandene Probleme gesucht und analysiert, wobei sich teilweise sehr unterschiedliche mitgliedstaatliche Auffassungen herauskristallisierten (I 27).

In Interviews wurden darüber hinaus weitere Elemente einer europäischen Verwaltungskultur betont, die im Survey im Vergleich als weniger relevant erachtet wurden. Während nur weniger als die Hälfte der Surveyteilnehmer (44,4 %) der Meinung waren, die Überzeugung, der europäische Kontext stelle eine Melange verschiedenartiger nationaler Verwaltungen und Verwaltungstraditionen dar, sei ein die europäische Verwaltungskultur prägendes Element, wurde diese Grundhaltung in den Interviews sehr deutlich. Mehrfach wurde auf Unterschiede oder verwaltungskulturel-

le Prägungen verwiesen. Insbesondere wurde darauf abgehoben, dass in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen das Ausmaß an üblicher Informalität sehr unterschiedlich ausgeprägt sei. Es lägen beispielsweise deutliche sozio-kulturelle Unterschiede zwischen Deutschland und Südeuropa vor (I 14, I 19). Südländer kämen grundsätzlich deutlich besser mit Informalität klar (I 14). Während andere Mitgliedstaaten eher auf Informalität zurückgreifen würden, um beispielsweise proaktiv auf die Kommission zuzugehen und konkrete Verbesserungsvorschläge einzubringen, sei unter deutschen Vertretern oftmals in diesen Kontexten ein gewisses Misstrauen gegenüber der Ständigen Vertretung oder anderen Mitgliedstaaten sowie eine passive und kritisierende Grundhaltung wahrzunehmen. Auch weil Deutschland als Staat mit einem vergleichsweise großen Verwaltungsunterbau weniger auf die Ständige Vertretung angewiesen sei, greife man seltener auf diese zurück, um in informellen Kontexten zu agieren; die deutsche Vertretung sei oftmals deutlich weniger eingebunden als die Vertretungen anderer Mitgliedstaaten, die insofern ein besseres Lobbying auf europäischer Ebene betreiben würden (I 14). Im europäischen Vergleich tendierten Deutsche eher zur Formalität als andere Mitgliedstaaten und spielten gerne die „Bürokratenkarte“ (I 20). Ein Interviewpartner sah in der Tatsache, dass die Verwaltungskultur anderer Mitgliedstaaten tendenziell informeller sei, einen möglichen Grund dafür, dass auch in der „EU-Kultur“ eher auf Informalität zurückgegriffen werde (I 20).

Neben der informellen Prägung der administrativen Arbeit wurde in den Interviews auch auf weitere Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Verwaltungskulturen hingewiesen, die in ihrer Synthese die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene prägten. So sei durch die Zuordnung zum westlichen Kulturkreis zwar eine grundsätzliche Gemeinsamkeit innerhalb der EU gegeben, doch seien zwischen dem mittel- und nordeuropäischen Raum und dem Süden deutliche kulturelle Unterschiede wahrnehmbar, die über die Sprache hinausgingen. Es würden unterschiedliche Herangehensweisen an administrative Aufgaben gepflegt. Auch zwischen den sich auf europäischer Ebene grundsätzlich sehr gut positionierenden nordischen Ländern existierten Unterschiede: So seien beispielsweise die Finnen sehr pragmatisch und faktenbasiert, würden nach Vor- und Nachteilen sowie konkreten Handlungsoptionen fragen und zu einer schnellen Entscheidung und Umsetzung tendieren, während schwedische Vertreter Themen gerne grundlegend ausdiskutieren würden. Auch verstoße es gegen die schwedische Kultur, in einer Sitzung in einen offenen „Clinch“ zu gehen. „In Frankreich ist es, glaube ich, das lange Essen und dass

eigentlich alles belanglos ist, bis auf die fünf Minuten nach Zwölf ... um in diesem Sprachbild zu bleiben“ (I 26), ergänzte ein Interviewpartner. Dänen und Niederländer zeichneten sich wiederum durch ihre lebensoffene Einstellung und die Tatsache aus, dass sie grundsätzlich „auf die Leute zu[gingen]“ (I 15). Schließlich erläuterte ein Interviewpartner, dass die Durchmischung verschiedener nationaler Kulturen als prägendes Element der europäischen Verwaltungskultur nicht zuletzt dadurch befördert würde, dass in der Europäischen Kommission ein „relativ starkes Proporzelement“ vorherrsche (I 21).

Die wertschätzende und respektvolle Auseinandersetzung mit von anderen Mitgliedstaaten eingebrachten Vorschlägen – auch in Fällen, in denen diese Vorschläge nicht mit den eigenen Interessen konvergieren – stellt einen Aspekt dar, der den Surveyergebnissen zufolge zwar ebenfalls weniger relevant ist als andere Elemente der informellen europäischen Verwaltungskultur, der aber dennoch immer wieder wahrgenommen wird: 37,0 % der Befragten gaben an, der wertschätzende und respektvolle Umgang präge die europäische Verwaltungskultur ihrer Ansicht nach in besonderem Maße (vgl. Abbildung 12). Im entsprechenden Freitextfeld wurde ebenfalls noch einmal unterstrichen, dass es auf europäischer Ebene wichtig sei, eine „besondere Offenheit“ gegenüber anderen Vorschlägen zu zeigen und sich „verschiedene Meinungen anzuhören“ (S 62). Auch in den Interviews wurde diese respektvolle Grundhaltung in der täglichen Arbeit hervorgehoben. So erläuterte ein Interviewpartner, im Vergleich zur nationalen Ebene sei es auf europäischer Ebene besonders wichtig und üblich, sich „in unterschiedliche Sichtweisen hinein[zu]versetzen“ (I 21): „Man weiß immer, ok, der polnische Kollege hat eben die und die und die Ausgangssituation und vertritt deswegen das und das, oder Luxemburg hat eine andere Thematik als Dänemark oder so etwas. Das muss man einfach auf dem Schirm haben und nicht immer nur sagen: Das ist das, was für Deutschland gut ist, und das ist das einzig Wahre“ (I 21). Ein anderer Interviewpartner betonte ebenfalls, dass zwar jeder Mitgliedstaat Themen und Bereiche habe, die ihm besonders wichtig seien und man auch einmal gegen bestimmte Dinge sein könne, doch gelte es seiner Ansicht nach, „das grundsätzliche Spiel“ mitzuspielen und keine Fundamentalopposition zu bilden (I 16). Insgesamt wurde unterstrichen, es sei Teil der auf europäischer Ebene erwarteten „Feinfühligkeit“, nicht bei jeder Gelegenheit entschieden zu betonen, dass europäische Vorhaben oder die Interessen anderer Mitgliedstaaten gegen deutsches Bundes- oder Landesrecht verstießen und daher grundsätzlich nicht mitgetragen würden (I 16, I 29).

Die Tatsache, dass das Item der gemeinsamen Verfolgung einer europäischen Vision in Verbindung mit dem Schlagwort der Brüsseler Familie im Survey nur von weniger als einem Drittel der Befragten (29,6 %) als relevant eingeschätzt wurde (vgl. Abbildung 12), dürfte auch auf das Sample zurückzuführen sein, das zu über 80 % aus Vertretern der deutschen Bundes- und Landesverwaltung bestand. Für mitgliedstaatliche Vertreter, die zwar im europäischen Kontext aktiv sind, mit Ausnahme der Beamten der Ständigen Vertretung und der Landesvertretungen selbst vermutlich jedoch nicht in Brüssel leben, ist dieser Aspekt möglicherweise von geringerer Relevanz. Sowohl in der Literatur als auch in den im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführten Interviews wurde das Element der gemeinsamen europäischen Vision von Vertretern der europäischen Verwaltungsebene – insbesondere der Kommission – wahrgenommen. So erklärte ein Interviewpartner, aus seiner Perspektive sei das Zusammenspiel der in Brüssel Beschäftigten – auch der Mitarbeiter aus den Mitgliedstaaten in den Ständigen Vertretungen – „etwas Eigenes“, es würde ein „ganz enge[r] Kontakt“ (I 13) innerhalb der „Brüsseler Familie“ (I 14) gepflegt. Im entsprechenden Freitextfeld des Surveys wurde hingegen ergänzt, das Bild der „Brüsseler Familie“ greife zu kurz; Europa sei nicht mit Brüssel gleichzusetzen; auch in anderen Städten wie Straßburg und Luxemburg sei die EU zu verorten. Darüber hinaus werde durch dieses Bild dem dezentralen Gedanken Europas, der sich auch in den dezentralen Agenturen widerspiegele, nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen (S 46).

Sowohl der in der Literatur diskutierte Aspekt des *benchmarking* als auch die Annahme, im europäischen Kontext herrsche eine implizite Einigkeit darüber, dass für Mitgliedstaaten informelle Abweichungsmöglichkeiten gesucht würden, stellten nach der Wahrnehmung der Studienteilnehmer keine zentralen Elemente der europäischen Verwaltungskultur dar. Jedoch konnten im Rahmen der Interviews und durch das Freitextfeld weitere potenzielle Elemente der europäischen Verwaltungskultur ausgemacht werden, die in der Literatur in diesem Kontext bis dato wenig diskutiert und daher im Survey nicht als Items vorgegeben wurden.

Erstens: die Akzeptanz, dass Politikgestaltung auf europäischer Ebene oftmals ein hartes Ringen um Kompromisse bedeutet. So erklärte ein Interviewpartner, in Brüssel säßen „27 Mitgliedstaaten, die freundlich im Ton und hart in der Sache um Kompromisse ringen“ würden. Die Arbeit entspreche nicht immer der Vorstellung eines idealen Europas, sondern sei manchmal auch schlicht „schwierig“, weil es durchaus eine Herausforderung sei, 27 unterschiedliche Interessen „unter einen Hut“ zu bringen

(I 27). Die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem ist insofern zwar durch den oben diskutierten respektvollen und wertschätzenden Umgang geprägt, die Akteure sind sich aber gleichzeitig darüber im Klaren, dass Kompromisse erreicht werden müssen und dass dies harte inhaltlich-sachliche Diskussionen mit sich bringen kann, weil alle Mitgliedstaaten auf die Durchsetzung ihrer nationalen Interessen bedacht sind. Insgesamt, so wurde betont, habe das Gros der Mitgliedstaaten im Rahmen solcher Diskussionen jedoch „immer den EU-Gedanken im Hinterkopf“ und sei darauf bedacht „diplomatische Kompromisse zu finden“; lediglich Ungarn und Polen seien bisweilen „ein bisschen auf Krawall gebürstet“ (I 30).

Zweitens: eine vor allem in den europäischen Institutionen wahrnehmbare individuelle interdisziplinäre und inhaltliche Offenheit, sich mit neuen Materien und Politikfeldern zu beschäftigen. Diesbezüglich wurde darauf verwiesen, dass das Rotationsprinzip der Kommission dazu führe, dass Beschäftigte „quer durch die DGs geschickt“ und auf verschiedensten Positionen und in verschiedenen Funktionen eingesetzt würden. Dies präge sowohl die Arbeitskultur als auch die individuellen Akteure. Es herrsche eine größere „Wissensvielfalt“, ein stärker „vernetztes Denken“ (I 21), und es würden – im Vergleich zum deutschen System, wo es noch üblicher sei, auf einem Posten anzufangen und dann im selben Sektor aufzusteigen – häufiger Querbezüge hergestellt. Dieser systemische Ansatz der Europäischen Kommission – der durch weitgehende entsprechende Fortbildungen ergänzt werde – fördere in extremem Maße eine interdisziplinäre Offenheit der Beschäftigten, welche letztlich die europäische Verwaltungskultur präge (I 21).

Drittens: eine grundlegende Akzeptanz für längere Entscheidungsfindungsprozesse. So erläuterte ein Interviewpartner, bereits im deutschen föderalistischen Mehrebenensystem werde deutlich, dass viele Prozesse mehr Zeit in Anspruch nähmen (I 15). Auf europäischer Ebene – so die Grundannahme des Gesprächspartners – verstärkt sich dieser Effekt noch einmal. Damit verbunden sei jedoch auch die Tatsache, dass sich Erfolge mit einer gewissen Verzögerung einstellten (I 15).

Schließlich wurden in den Interviews und im Survey auch einige die europäische Verwaltungskultur prägende Aspekte genannt, die die Befragten als eher hinderlich mit Blick auf ihre Arbeit bewerteten. So hätten Verfahrensfragen häufig einen zu starken Einfluss auf die inhaltliche Entscheidungsfindung (S 56), was unter anderem auch darauf zurückzuführen sein könnte, dass Akteure dazu tendierten, „Verhandlungen auf EU-Ebene

weniger als inhaltliche Fragen und mehr als Fragen der Machtbalance“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu betrachten (S 53). Auch sei das Denken und Arbeiten der Akteure im europäischen Kontext oftmals durch eine gewisse „Abstraktheit“ geprägt, was mit einer „teilweise fehlende[n] Berücksichtigung einzelstaatlicher Phänomene“ (S 109) einhergehe. Ein Interviewpartner berichtete davon, dass die gemeinsame Verfolgung einer europäischen Vision auch in ein negatives Gegenteil umschlagen und zu der „berühmten Brussels Bubble“ (I 21) führen könne. Nationale Besonderheiten würden dann bisweilen vernachlässigt. Ziel müsse es vor diesem Hintergrund stets sein, einen Mittelweg zu finden:

„Das ist immer zu so eine Art Ausbalancieren: auf der einen Seite die Europäische Kommission, die möglichst alles einheitlich machen will, und auf der anderen Seite die nationalen Mitgliedstaaten, die versuchen, ihren Raum national zu erhalten. Und irgendwo in der Mitte muss man sich treffen. Man braucht nicht die Uniform-Banane, aber man kann auch nicht immer sein eigenes Süppchen kochen. Also natürlich gibt es nationale Besonderheiten. [...] Jedes Land hat seine Verwaltungskultur und die geht auch nicht weg, das ist klar. [...] Dies führt zu einer Mitte zwischen top down und bottom up, one size fits none. Man muss immer die Balance finden“ (I 21).

Im Rahmen der Interviews gingen Gesprächspartner darüber hinaus auf die Weitergabe und Vermittlung der informellen europäischen Verwaltungskultur ein. Dabei waren sich alle Befragten einig, dass das Wissen über die europäische Verwaltungskultur nicht aufgeschrieben (I 23) und „strukturiert weitergegeben“ (I 24b) werde. „[I]m Grunde ist das *learning by doing*“ (I 26), fasste ein Interviewpartner zusammen. Ungeschriebene, im europäischen Kontext geltende Normen und Regeln würden „durch bloßes Training“ (I 23) und „praktische Erfahrung“ (I 23) vermittelt: „Man fährt als junger Beamter, junge Beamtin erst mal mit den anderen mit. Die ersten paar Meetings spricht man relativ wenig, es sei denn, man hat einen klaren Auftrag, und guckt sich an, wie das funktioniert“ (I 23). Der Einstieg würde Kollegen, die neu in das EU-Geschäft wechselten, teilweise, aber „nicht über die Maßen“ (I 27) dadurch erleichtert, dass eine offene Atmosphäre und ein offener Umgangston herrschten. Gleichzeitig habe sich diese Form des Lernens durch praktische Erfahrung während der Coronapandemie insofern verändert, als kaum mehr Treffen in Präsenz stattgefunden hätten, in deren Rahmen neue Kollegen Erfahrungen hätten sammeln können (I 26). Insgesamt wurde in den Interviews deutlich, dass

es kaum vorbereitende Schulungen oder Kurse gibt, in deren Rahmen die informelle europäische Verwaltungskultur erlernt werden könnte (I 23). Lediglich ein Interviewpartner berichtete davon, zu Beginn der Tätigkeit in seiner Behörde die Möglichkeit der Teilnahme an einem weiterbildenden Seminar erhalten zu haben, bei dem es um das Thema „Verhandeln auf europäischer Ebene“ gegangen sei: „[...] auch mit entsprechenden Rollenspielen, wo man sich dann im Prinzip selber [...] gesehen hat: Wie hat man agiert in der Gruppe ... und dann auch das Feedback gekriegt hat. Also, das war eine hochspannende Sache, die hat mir auch viel gegeben“ (I 26). Zwei Interviewpartner erzählten außerdem davon, dass Wissen über die europäische Verwaltungskultur gezielt mündlich an Neuankömmlinge weitergegeben würde, um diesen den Einstieg zu erleichtern:

„[U]nd wenn dann neue Kollegen, Kolleginnen im AdR sind oder so, dann werden die auch eingeladen zu solchen Veranstaltungen. Also darüber erfolgt das oder es erfolgt natürlich auch eine Ansprache, wenn wir neue Kollegen und Kolleginnen im AdR haben, dann werden die natürlich auch mal telefonisch angesprochen. Man macht sie vertraut mit den Besonderheiten, auch der Arbeit im Ausschuss der Regionen. Also das ist schon, würde ich sagen, ganz intensiv“ (I 28).

Dabei konstatierte der Gesprächspartner über die Dauer seiner neunjährigen Tätigkeit in europäischen Gremien hinweg eine deutliche Verbesserung im Hinblick auf die Weitergabe des Erfahrungswissens; das „Netzwerk zwischen den Aktiven im Ausschuss der Regionen“ habe sich intensiviert, sodass Beteiligte besser und bewusster an die Arbeit in europäischen Kontexten und die damit einhergehenden informell geltenden Normen herangeführt würden (I 28). Ein anderer Gesprächspartner erläuterte, dass er neuen Mitarbeitern stets eine aufbereitete Liste mit den „wichtigsten Bezugsquellen von Informationen“ zur Verfügung stelle, dass darüber hinaus aber für die Vermittlung informeller Regeln im europäischen Kontext persönliche Gespräche besonders relevant seien. Für diese Form der Wissenserlangung über eine informelle europäische Verwaltungskultur und für die Knüpfung von informellen Kontakten, die die Arbeit prägten, müsse jedoch ein längerer Zeithorizont einkalkuliert werden:

„[M]an geht dann zusammen essen und vertieft dann und klar, das sind immer so Prozesse, das braucht alles seine Zeit. Meine Rechnung ist immer: Wenn man hierherkommt, dann braucht man erst mal so ein Jahr, um sich an die Stadt zu gewöhnen, die komische Stadt Brüssel, dann das

zweite Jahr, um sich in der Materie sicher zu fühlen, und das dritte Jahr, um die richtigen Leute zu kennen“ (I 30).

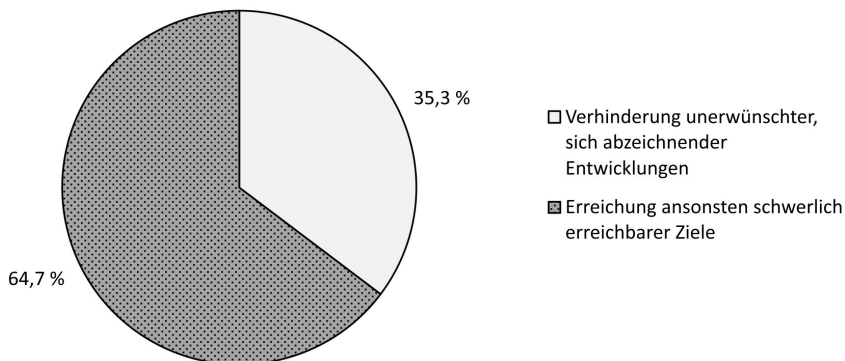
2. Externe Mechanismen

a) Ziele

aa) Übergeordnetes Ziel der Gestaltung

Mit Blick auf die durch Informalität verfolgten übergeordneten Ziele ergab sich aus der standardisierten Befragung und den qualitativen Interviews kein komplett einheitliches Bild. Eine deutliche Mehrheit der Surveyteilnehmer bewertete Informalität als Gestaltungsinstrument. 64,7 % der Befragten gaben an, Informalität diene ihrer Einschätzung nach häufiger der Erreichung ansonsten schwerlich erreichbarer Ziele; im Vergleich waren nur 35,3 % der Meinung Informalität werde mehrheitlich eingesetzt, um unerwünschte, sich abzeichnende Entwicklungen – wie beispielsweise Ressourcen- oder Kompetenzverluste – zu vermeiden (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Übergeordnete Ziele von Informalität



(Quelle: eigene Darstellung)

Auf dieses dem Phänomen der Informalität inhärente proaktiv-gestalterische Moment wurde auch in den Interviews verschiedentlich Bezug genommen, wobei sich ein differenzierteres Bild ergab. Während ein Gesprächspartner festhielt, Informalität werde gleichermaßen zur Erreichung bestimmter Ziele wie in verhindernder Weise eingesetzt (I 20), assoziierten

andere mit informellen Mechanismen eindeutig gestalterische Situationen. Ein Interviewpartner betonte dabei die herausgehobene Bedeutung des akteursspezifischen Mindsets: Auf der einen Seite gebe es proeuropäisch orientierte Personen, die gestaltend tätig werden wollten, und auf der anderen Seite existierten Akteure, die sich primär auf nationale Angelegenheiten und das Formalrecht konzentrierten. Insbesondere zur Erreichung hoher Posten auf europäischer Ebene sei es jedoch nicht nur erforderlich, über ein informelles Netzwerk zu verfügen und proeuropäisch zu denken, sondern vor allem in gestalterischer Weise zu agieren (I 15). Ein anderer Gesprächspartner erläuterte, er selbst befinde sich in informellen Kontexten meist in einer Gestaltungssituation, in der er entsprechend freier agieren könne (I 26). In gegenteiliger Weise wurde jedoch auch berichtet, informelle Gremien würden genutzt, wenn es darum gehe, Vertretern aus europäischen Institutionen die negativen Folgen geplanter Harmonisierungsvorhaben auf mitgliedstaatlicher Ebene zu verdeutlichen, um dadurch bestimmte Regelungen abzuwenden:

„[D]as ist ein paar Jahre her mittlerweile auch schon, wo die EU-Kommission einen Vorschlag unterbreitet hatte, dass das Krankenpflegepersonal mindestens Fachabitur haben müsste. [...] Das ist ja immer der Binnenmarkt, die heilige Kuh. Und dann haben wir [den zuständigen Desk Officer in der EU-Kommission] eingeladen [...] und Leute aus den Ländern, die dafür zuständig waren, für die Organisation [der Ausbildung des Krankenpflegepersonals] [...]. Und die konnten ihm dann auch mal richtig vorrechnen, was das bedeutet und so weiter und so fort. Und das war vielleicht nicht das Entscheidende, aber es war auch ein Mosaikstein neben den ganzen Interventionen auch von europäischen Abgeordneten des Parlaments und von der Bundesregierung, die dazu geführt haben, dass das deutsche System im Prinzip erhalten bleiben konnte“ (I 30).

Aus einer eher kritischen Perspektive heraus wurde angemerkt, Informalität werde von deutscher Seite im europäischen Kontext insgesamt zu häufig verwendet, um Unerwünschtes zu verhindern. Vor allem in Krisensituationen stelle Informalität ein Instrument des Krisenmanagements dar, das im Sinne einer kurzfristigen Taktik dazu diene, Entwicklungen zu verhindern. Zur langfristigen politischen Strategieentwicklung werde Informalität hingegen nicht ausreichend eingesetzt; so habe man beispielsweise als Bundesrepublik nicht auf die Sorbonne-Rede Emmanuel Macrons reagiert, sondern die enthaltenen Aufforderungen lediglich „informell ausgesessen“ (I 18). In der Vergangenheit habe Deutschland das mit Informalität einher-

gehende Potenzial, proeuropäisch und gestalterisch tätig zu werden, nicht ausgeschöpft (I 18). Schließlich wurde auch darauf verwiesen, dass im Hinblick auf die Frage nach den mit dem Einsatz von Informalität verbundenen proaktiv-gestalterischen und den reaktiv-verhindernden Zielsetzungen zwischen der politischen und der fachlichen Ebene unterschieden werden müsse. Insbesondere von den wissenschaftlich orientierten Bereichen deutscher Verwaltungen werde Informalität proaktiv eingesetzt, um Interessen durchzusetzen; auf politischer Ebene hingegen diene sie häufig der Verhinderung bestimmter Vorhaben (I 19).

Die Hypothese H5, der zufolge 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, kann auf der Grundlage der quantitativen und der qualitativen Daten insofern nur teilweise gestützt werden.

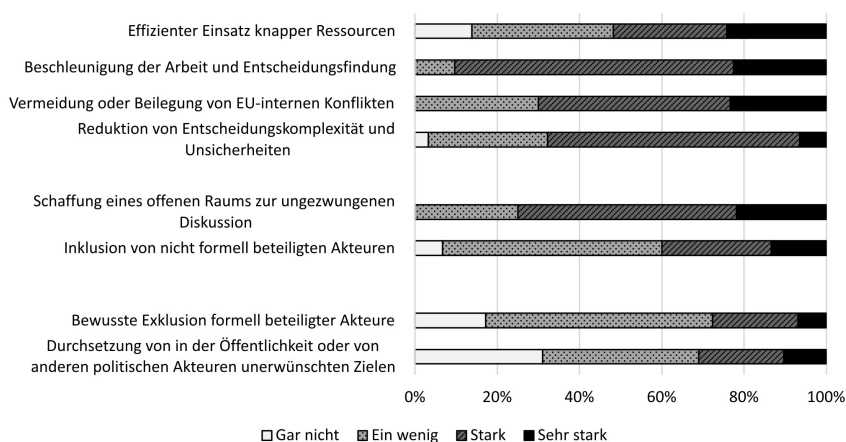
bb) Zwischenziele

Sowohl die Surveyergebnisse als auch die Interviews stützen die Hypothese H6, wonach das Streben der Akteure nach Arbeitserleichterung durch eine Lösung administrativer Managementprobleme in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem entscheidend und relativ gesehen stärker als andere Ziele zur Entstehung von Informalität beiträgt.

(1) Lösung von Managementproblemen

Am zentralsten unter den der Lösung von Managementproblemen zugeordneten Items wurde die Beschleunigung in zeitlicher Hinsicht bewertet: 90,3 % der Teilnehmer waren der Meinung, das Streben der Akteure danach, die Arbeit und die Entscheidungsfindung zu beschleunigen, veranlasse die Akteure in starkem oder in sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi; lediglich 9,7 % erachteten diesen Aspekt für nur ein wenig und niemand für gar nicht relevant (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Ziele, die Akteure zur Wahl informeller Verhandlungsmodi veranlassen



(Quelle: eigene Darstellung)

Informalität sei vor allem unter Zeitdruck nützlich (I 19), weil sie formelle Entscheidungen beschleunigen könne (I 18), erläuterten die Gesprächspartner in den Interviews. Auch wenn die Gesetzgebungsverfahren aus objektiver Perspektive lange dauerten, seien sie mit Blick auf diejenigen Akteure, die darüber in detaillierter Form inhaltlich beraten müssten, „zeitlich so knapp gestrickt“ (I 29), dass für formelle Beteiligungsverfahren und Stellungnahmen oftmals keine Zeit bleibe und stattdessen informelle Konsultationswege gesucht würden: „Ja, also [...] das zu den GLÖZ-Standards¹²³ haben wir [...] heute bekommen und wir haben eine Rückmeldefrist bis morgen 14:00 Uhr“ (I 29). Insbesondere wenn Zeitdruck bestehe, versuchten Akteure, formelle Abläufe zu verkürzen oder zu beschleunigen, indem sie vorab auf der Grundlage informeller Kontakte Vorschläge ausarbeiteten, die im formellen Kontext dann schneller beschlossen werden könnten, weil sie bereits mehrheitsfähig seien:

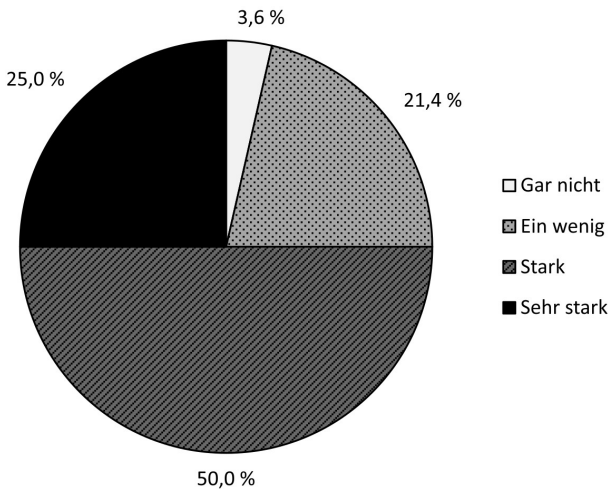
„Also während ich die deutsche Position schreibe und abstimme, gucke ich auch mal, was die anderen Mitgliedstaaten so wollen, und zwar informell – oder auch in formellen Sitzungen macht man das – aber informell kriegt

123 Die vom Interviewpartner verwendete Abkürzung ist wie folgt aufzulösen: Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ-Standards).

man's natürlich noch besser raus, was auch so der Hintergrund und die Zielstellung der anderen Staaten eigentlich so ist. [...] Und ob man das will und ob das die bessere Lösung ist, das hängt dann sehr oft ab vom Thema und davon, wie lange es verhandelt wird. Wenn Zeitdruck besteht, dann ist man eher geneigt, zu sagen: Wir denken mal drei Schritte in einem“ (I 27).

Nicht zuletzt, wenn die formellen Institutionen langsam seien, fingen die in Entscheidungsprozesse eingebundenen Individuen an, informell tätig zu werden, erläuterte ein weiterer Gesprächspartner (I 19). Diese Einschätzung scheint auch vor dem Hintergrund plausibel, dass 75,0 % der Surveyteilnehmer angaben, institutionelle Reformhindernisse und die Trägheit formeller Institutionen in der EU, die beispielsweise auf konsensuale Entscheidungsregeln zurückzuführen sei, begünstigten die Entstehung von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße. Lediglich 3,6 % waren der Meinung, dass die Trägheit formeller EU-Institutionen die Entstehung von Informalität gar nicht befördert (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: *Institutionelle Reformhindernisse und Trägheit der Institutionen als begünstigender Faktor*



(Quelle: eigene Darstellung)

Die allgemeine und umfassendere Zielsetzung der Ressourcenschonung wurde von den Surveyteilnehmern als ebenfalls wichtig erachtet – jedoch nicht in gleichem Maße wie das Streben nach einer Beschleunigung der Arbeitsabläufe. 51,7 % gaben an, die Bewältigung von Ressourcenknappheit

bzw. der effiziente Einsatz knapper Ressourcen stelle ihrer Ansicht nach ein Ziel dar, das die Akteure in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Handlungsmodi bewege (vgl. Abbildung 14). In den qualitativen Interviews trat das Ziel der Ressourceneinsparung ebenfalls immer wieder deutlich hervor: So führte ein Interviewpartner aus, die Themen, die bearbeitet werden müssten, nähmen stetig zu, das zur Verfügung stehende Personal hingegen nicht, sodass ein Mehr an Informalität die einzige Möglichkeit darstelle, diese Ressourcenproblematik zu bewältigen (I 29). Die Zielsetzung der Ressourcenschonung unterstreichend erläuterte ein weiterer Gesprächspartner, informelles Handeln sei aus seiner Sicht insofern effizient, als es beispielsweise sehr aufwendig sei, einen Kommissionsvorschlag auf europäischer Ebene abzuändern, wenn dieser bereits offiziell auf dem Tisch läge. Hierfür müsste man zunächst an Abgeordnete herantreten, die dann einen Änderungsantrag einbringen müssten, der wiederum eine Mehrheit finden müsse. Wesentlich ressourcensparender sei es, die eigenen Positionen bereits an die zuständigen Referenten in der Kommission heranzutragen, wenn diese damit beginnen würden, den Kommissionsentwurf zu schreiben (I 16).

Als weiteres zentrales, im Zusammenhang mit Informalität verfolgtes Ziel können Konfliktprävention und -management betrachtet werden. So gaben 70,0 % der Surveyteilnehmer an, das Bestreben, EU-interne Konflikte – z.B. zwischen den Mitgliedstaaten – vermeiden oder beilegen zu wollen, veranlasse Akteure ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße dazu, auf Informalität zurückzugreifen. 30,0 % betrachteten diese Zielsetzung als lediglich ein wenig relevant, niemand erachtete sie als irrelevant (vgl. Abbildung 14). In den Interviews wurde dies ebenfalls untermauert: Es erscheine menschlich, dass informelle Wege gesucht würden, wenn großes Interesse am *outcome* bestehe und Blockaden aufgelöst werden müssten (I 20). Dabei unterstrichen die Gesprächspartner auch den Wunsch, ihre eigenen Positionen und die entsprechenden Gründe ihren Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten zu erläutern und damit potenziellen Konflikten grundsätzlich vorzubeugen, was in einem informellen Rahmen besser möglich sei: „Die Deutschen sind aber europäisch ausgerichtet, zumindest in den Verwaltungsdingen und wollen [die europäischen Vorgaben] dann gerne erfüllen. Das führt zu ganz erheblichen Stressfaktoren, wo wir sehr viele Dinge, die eigentlich andere Länder mit einem Knopfdruck umsetzen, die müssen wir mit viel Aufwand umwenden und das müssen wir den anderen verständlich machen“ (I 15). In informellen Gesprächen könne man Umsetzungsprobleme, die beispielsweise auf die mitgliedstaatli-

chen Strukturen und damit verbundene erhebliche Mehrkosten zurückzuführen seien, offener äußern, was perspektivisch zu einer Vermeidung von Konflikten führe. Insbesondere Verzögerungen durch notwendige interne Abstimmungsprozesse, die sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik ergäben, könnten Vertretern aus anderen Mitgliedstaaten in informellen Kontexten besser erklärt werden:

„[D]a sitzt jeder und ich sitze da mit einem Ländervertreter, der guckt, was ich sage. Und bei manchen Besprechungen muss ich dann sogar sagen, ich muss mal eine Auszeit haben. Ich muss mich jetzt föderal abstimmen. [...] Und das können Sie nicht ... formal kann ich ja nicht sagen, der Föderalismus hält uns auf, das geht ja gar nicht. Ich kann das höchstens abends bei einem Bier mal erklären [...], dass das auch seine Vorteile hat natürlich, aber das muss erklärt werden“ (I 15).

Darüber hinaus unterstrichen mehrere Interviewpartner ihre Motivation zur Wahl informeller Arenen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass eine inhaltliche Kompromissfindung dort oftmals sehr viel besser funktioniere als in den formellen Institutionen und es in der Folge nicht zu Konflikten komme. Aufgrund der großen Zahl der involvierten Akteure sei im europäischen Kontext häufig nur über informelle Kanäle der Punkt zu erreichen, an dem Kompromisse gefunden werden könnten: „Weil der Kompromiss ein sehr großer sein muss, ist man hier wahrscheinlich noch mehr drauf angewiesen, dass man neben den Sitzungen sich austauscht und Sachen bespricht“ (I 30). Das Rezitieren mitgliedstaatlicher Positionen in formellen Institutionen wie dem Rat führe nicht dazu, dass am Ende Kompromisse entstünden, die alle Beteiligten mittragen könnten. Insofern beförderten die formellen Strukturen der EU die Entstehung von Informalität deutlich stärker als jene auf nationaler Ebene (I 24b). Eine Kompromissfindung sei lediglich dann möglich, wenn die Akteure offen miteinander kommunizierten und auf diese Weise auch Verständnis bei ihrem jeweiligen Gegenüber erreichen könnten:

„Dass man miteinander spricht auf einer Ebene, die nicht so formalisiert ist, sondern dass man vielleicht auch mal Tacheles sprechen kann [...] In diesen Ratsarbeitsgruppen beispielsweise oder auch auf dem AStV-Level, das sind ja Diplomaten, die haben ja auch einen entsprechenden Duktus, also da wird ja keiner den anderen beleidigen [...]. Also dass [...] man auch versucht, die Leute besser zu verstehen, was letztlich förderlich ist eben zur Erreichung des EU-Kompromisses, der wirklich ganz oben steht“ (I 30).

Obgleich mehrere Interviewpartner die Zielsetzung der Kompromissfindung unterstrichen, so wurde einschränkend betont, dass die in informellem Rahmen offener ausgetragenen Konflikte und der damit einhergehende Streit auch ausgehalten werden müssten (I 18). Dieses Wissen und eine individuelle Tendenz der Vermeidung offener Konflikte könnten einzelne Befragte im Survey dazu veranlasst haben, die Zielsetzung der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements als weniger relevant zu erachten.

Die Reduktion von Entscheidungskomplexität und Unsicherheiten im Hinblick auf inhaltliche Fragen, die beteiligten Akteure und ihre Präferenzen scheint darüber hinaus ein zentrales Ziel bei der Initiierung von Informalität zu sein. In Bezug auf dieses Item gaben mehr als zwei Drittel der Befragten (67,7 %) im Survey an, es veranlasse in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi; 32,3 % erachteten diese Zielsetzung als weniger oder gar nicht relevant (vgl. Abbildung 14). In den Interviews wurde dabei in erster Linie deutlich, dass Akteure auf informellen Wegen versuchen, inhaltlich-fachliche Informationen einzuholen. Informalität bereite die Informationssuche enorm vor (I 16). Im informellen Austausch bestehe ein hohes Maß an Sachlichkeit, weshalb informelle Arenen als sinnvoll und erstrebenswert erachtet würden; auch wenn die Sachlichkeit im Ursprung interessengetrieben sein könne (I 19), sei es zentral, dass in einem solchen Rahmen Experten für bestimmte Themen aus den jeweiligen Verwaltungen miteinander in Kontakt treten könnten (I 16, I 19). Mit dem Rückgriff auf Informalität könne man sich zusätzliche Informationsquellen erschließen, was ein Gesprächspartner als „unschätzbare Quelle“ bezeichnete (I 20). Erstrebenswert seien informelle Kontakte insbesondere, wenn davon auszugehen sei, dass beim Gegenüber ein ähnliches Wertesystem vorliege, weil man sich in diesem Fall auf die Informationen verlassen könne, obgleich in der Praxis ein gewisses Risiko, den Falschen zu vertrauen, bestehen bleibe (I 20). Ein anderer Interviewpartner erläuterte im Hinblick auf die hinter der Zielsetzung stehenden systemischen Bedingungen im europäischen Kontext, er glaube nicht, dass die Wahl informeller Modi von Seiten der beteiligten Akteure von Beginn an intendiert sei; vielmehr stelle der Rückgriff auf Informalität eine Reaktion darauf dar, dass in den formellen Institutionen oftmals nicht genug Expertise über die Dinge vorliege, die beraten werden müssten (I 29). Die Akteure verfolgten das Ziel, dieses Defizit über informelle Kommunikationskanäle auszugleichen. Auch wenn nicht alle Interviewten den Zusammenhang zwischen einer zunehmenden Komplexität des Themas und einer steigenden Anzahl an informellen Besprechungen aus ihrer eigenen Erfahrung zweifelsfrei

bestätigen konnten, wurde die Tatsache, dass bei der Initiierung informeller Handlungsmodi oftmals auf eine Komplexitätsreduktion abgezielt wird, vor dem Hintergrund inhaltlich komplexer auf der Tagesordnung stehender Themen wie dem Green Deal, der Digitalisierung, der Energiekrise oder dem Ukraine-Krieg jedenfalls für möglich erachtet (I 30). Zu berücksichtigen seien in diesem Kontext auch mitgliedstaatliche Wahlen und Regierungswechsel:

„Und dann hat man da natürlich auch das Phänomen, [...] also irgendwo ist immer gerade eine Wahl, irgendwo gibt's immer gerade eine neue Partei an der Macht und damit verbundenen Kurswechsel, also da ist vielleicht der Informationsbedarf noch höher, was dann zu informellen Gesprächen einlädt“ (I 27).

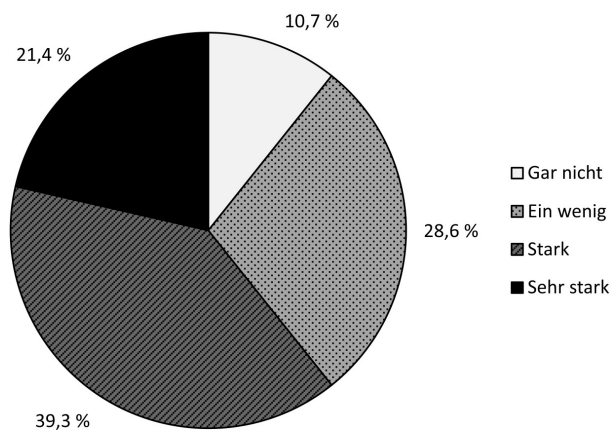
Neben dem Versuch, über informelle Wege inhaltlich-sachliche Informationen zu erlangen, zeigte sich in den Interviews das Bestreben der Akteure nach einer Reduktion der verfahrenstechnischen Komplexität. Auf europäischer Ebene gebe es hierzu ein größeres Bedürfnis, weil die Verfahren und Prozesse komplexer seien, führte ein Interviewpartner aus. Ergänzend zu den formellen Verfahren und Gremien wird vor diesem Hintergrund deshalb oftmals auf Informalität zurückgegriffen: „Weil wir gemerkt haben, dass formelle Wege oft zu kompliziert sind und nicht spontan genug sind, haben wir eine *informal expert group* gegründet, die sich mindestens so häufig trifft“ (I 22). Die Tatsache, dass in europäischen Kontexten eine Mehrsprachigkeit vorausgesetzt würde, werde häufig unterschätzt. Auch für Personen mit einem hohen fremdsprachlichen Niveau sei die Aufnahmefähigkeit stets begrenzter als in der Muttersprache, was den Arbeitsprozessen einen zusätzlichen Komplexitätsaspekt hinzufüge (I 20).

Schließlich wurde in den Interviews auch deutlich, dass Akteure auf informelle Mechanismen zurückgreifen, um Informationen über die Präferenzen anderer Beteiligter oder deren geplantes Abstimmungsverhalten zu erlangen. Zwar würden Themen inhaltlich in formellem Rahmen beraten, doch sei es ergänzend dazu als Basis für die eigene fachliche Entscheidung wichtig, ein informelles Netzwerk zu haben, um beispielsweise zu wissen, unter welchen Umständen andere von einer Weisung oder dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Standpunkt abweichen würden, und um sicherzugehen, dass man in formellen Abstimmungen nicht überstimmt werde (I 13). Interessant ist dabei, dass es für die Befragten aus politischen Gesichtspunkten nicht nur relevant ist, im Vorfeld einer formellen Abstimmung zu wissen, ob eine Mehrheit für den eigenen Vorschlag erreicht werden kann, sondern auch, welche anderen Mitgliedstaaten diesen inhaltlich unterstützen:

„Wenn Ungarn oder Polen einen deutschen Vorschlag [...] frenetisch unterstützen, kann man sich freuen, dass man zwei Mitgliedstaaten gewonnen hat, die der gleichen Auffassung sind, aber man kann eben auch politisch sagen, es ist eben dann nicht nur einfach für [die] Hausleitung. [...] Sie wissen dann vorher gar nicht, wie die anderen Mitgliedstaaten in dieser formellen Sitzung reagieren“ (I 27).

Dass dem Streben der Akteure nach einer Komplexitätsreduktion im Sinne einer Klärung der Präferenzen anderer Beteiligter im europäischen Kontext eine hohe Relevanz beigemessen wurde, ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass im europäischen Kontext besonders darauf geachtet wird, dass EU-weite politische Entscheidungen nicht zurückgenommen werden müssen. So gaben beinahe zwei Drittel (60,7 %) der Surveyteilnehmer an, ein hohes Risiko, Entscheidungen zurücknehmen zu müssen, verbunden mit hohen politischen Kosten begünstige die Entstehung von Informalität im europäischen Kontext in hohem oder sehr hohem Maße; lediglich 39,3 % gingen davon aus, dass dieser Aspekt gar nicht oder nur in geringem Maße begünstigend wirke (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Hohes Risiko der erforderlichen Rücknahme politischer Entscheidungen als begünstigender Faktor



(Quelle: eigene Darstellung)

In den Interviews wurde erläutert, dass zwar das politische Risiko, Entscheidungen zurücknehmen zu müssen, auf allen Ebenen gleich sei (I 20), wenn es zu einer Rücknahme käme, seien die Folgen bzw. die politischen

Kosten auf europäischer Ebene jedoch deutlich höher, weil die Gesetze in allen Mitgliedstaaten zurückgenommen werden müssten und die Tragweite entsprechend größer sei (I 19, I 20). Entsprechend neigten Akteure zu informellen Vorabsprachen:

„Die Regelungen haben natürlich eine größere Auswirkung, weil sie EU-weit erfolgen. Da wird viel am Kaffeetisch vorher mal ausgemacht, da sagt man: Du, in zwei Wochen ist doch das Meeting in Brüssel. Wollen wir unsere Position da mal zusammen ausarbeiten vorher? Das geht mit Kollegen aus anderen EU-Staaten, das ist aber genauso auch im deutschen Rahmen“ (I 22).

(2) Integration

Während das Ziel der Integration in sachlicher Hinsicht von den Surveyteilnehmern als ähnlich relevant erachtet wurde wie die Lösung verschiedener administrativer Managementprobleme, scheint die Integration in personeller Hinsicht aus Sicht der Befragten weniger entscheidend zu sein. So gaben 75,0 % der Befragten an, Akteure zielten ihrer Einschätzung nach bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi in starkem oder sehr starkem Maße auf die Schaffung eines offenen Raums zur ungezwungenen Diskussion und Abwägung von Alternativvorschlägen; nur 25,0 % bewerteten diese Zielsetzung als weniger relevant und niemand erachtete sie als gänzlich unwichtig. Hingegen waren 60,0 % der Meinung, die Integration nicht formell beteiligter Akteure spiele keine oder allenfalls eine geringe Rolle; immerhin 40,0 % hielten sie für relevant oder sehr relevant (vgl. Abbildung 14). Auch in den Interviews wurde die Bedeutung des ungezwungenen sachlichen Austauschs, durch den neue inhaltliche Aspekte in den politisch-administrativen Prozess aufgenommen werden, hervorgehoben. So betonte ein Interviewpartner, es sei zentral, beständige informelle Kommunikationskanäle aufzubauen und für einen regelmäßigen Austausch auf der Arbeitsebene zu sorgen. Dabei gehe es nicht schwerpunktmäßig darum, eine abschließende Positionierung vorzulegen; Ziel sei vielmehr, dass alle Beteiligten von ihren Einschätzungen berichten könnten, sodass verschiedenste Erfahrungswerte in den Politikgestaltungsprozess aufgenommen würden (I 16). Mitgliedstaatliche Expertise würde von europäischer Seite, insbesondere von der Kommission, in aller Regel bereitwillig aufgegriffen und in den weiteren Verlauf der Politikgestaltung integriert (I 14, I 30):

„[E]s geht ja auch darum, Entscheidungsträgern, sprich jetzt mal [der] Kommission als Initiator von Rechtsetzungsvorhaben, so schnell es geht zu erzählen, welche Auswirkungen das eben haben kann. [...] Und ich habe auch erfahren, dass die Kommission auch Wert darauf legt. [...] [G]erade so von Praktikern und Leuten aus den Landesverwaltungen ... wie über solche Sachen nachgedacht wird“ (I 30).

Mehrere Gesprächspartner erläuterten, dass sie aus ihrer Sicht über gute informelle Netzwerke verfügten, in denen ein Austausch von komplexem Fachwissen möglich sei (bspw. I 19, I 21, I 26), was sie immer wieder dazu veranlasse, zur Entwicklung komplexer Lösungsvorschläge auf diese Kanäle zurückzugreifen. Die Arbeit in diesen Netzwerken und Gremien unterscheide sich deutlich von der formellen politischen Ebene, bei der entsprechend einer bestimmten Weisung gehandelt werden müsse (I 19) bzw. bei der man sich immer an die abgestimmte Linie halten müsse (I 21, vgl. I 27, I 30). Auf informelle Arbeitsgruppen würde zurückgegriffen – so führte ein Gesprächspartner aus – weil dort entlang der Sache diskutiert und auf Expertenebene ungeschützt argumentiert werden könne (I 21). Man kenne sich in diesen Gremien gut und wisse, worauf die Argumente des Gegenübers zurückzuführen seien; auf dieser Grundlage sei eine gute Zusammenarbeit möglich, die impliziere, dass auf die Qualität der Begründung geachtet (I 21) und komplexes Fachwissen weiterentwickelt werde (I 19). Aufgrund der Größe des europäischen Systems und der Verschiedenheit der Interessen, die es zu integrieren gelte, sei es im Mehrebenensystem der EU noch wichtiger, dass informelle Abstimmungsmöglichkeit zustande kommen (I 15, I 23, I 30). Dies zeige sich – so führte ein Gesprächspartner aus – möglicherweise auch im Hinblick auf die Kommission, die ein Kollegialorgan darstelle, in dem 27 verschiedene Verwaltungshintergründe aufeinanderträfen, die es zusammenzuführen gelte. Auch im Europäischen Parlament gebe es innerhalb der Fraktionen größere Unterschiede als auf nationaler Ebene; es müsse auf die verschiedenen mitgliedstaatlichen Ansichten Rücksicht genommen werden.

Drei Aspekte wurden in Bezug auf die Schaffung eines offenen Raums, der langfristig die Integration verschiedener Interessen, neuer innovativer Inhalte und tragfähiger Lösungen in den politischen Prozess ermöglicht, im Rahmen der Interviews besonders hervorgehoben:

Erstens wurde berichtet, dass Akteure nicht nur zu informellen Mechanismen greifen, um mitgliedstaatliches Fachwissen ungeschützt und offen zu diskutieren und weiterzuentwickeln, sondern explizit auch, um wissenschaftliche Erkenntnisse in den politischen Prozess einzuspielen: So be-

tonten die Gesprächspartner das Streben danach, auch nicht ressortabgestimmte Meinungen nach Brüssel tragen zu können und dort die jeweils eigenen Forschungsergebnisse zu präsentieren: „Und das ist sozusagen ganz wichtig, weil wenn alles durch den Filter der Ressortabstimmung geht, dann geht relativ viel Wissen verloren, weil wir in Deutschland doch auch relativ viel forschen und uns mit den Politikfeldern beschäftigen“ (I 24b). Mit der Wahl eines informellen Gremiums verbinden vor allem in Bundesoberbehörden mit verwaltungsinterner Forschungsarbeit betraute Beschäftigte das Ziel eines deutlich flexibleren Umgangs mit den beforschten Themen in der jeweiligen Diskussion (I 24b). Dabei sind die auf den eigenen wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Vorschläge und Empfehlungen inhaltlich häufig ambitionierter als die Positionen der anderen Mitgliedstaaten und auch als jene der deutschen Bundesregierung (I 24b), weshalb nicht der Anspruch besteht, dass alle Inhalte übernommen werden. Im Zentrum steht der Wunsch, neue inhaltliche Erkenntnisse als Grundlage in den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu integrieren:

„Also wir können höchstens sensibilisieren, unsere Sichtweise [darlegen] auf Themen, die wir erarbeitet haben aus dem wissenschaftlichen Kontext. Wir weisen eher auf unsere Produkte hin [...], also wissenschaftliche Meinungen aus unseren Forschungsvorhaben, die wir eben haben, und da der Erkenntnisgewinn. Und den versuchen wir dann eben in Brüssel an den Mann, die Frau zu bringen und da zu sagen: Schaut auch mal darauf. Welchen Einfluss wir dann haben [...] also wir können es ihnen nur anbieten und wir können unsere Arbeitsweise darstellen“ (I 24b).

Zweitens zeigte sich, dass die Interviewpartner bei der Initiierung von Informalität insbesondere die größere Innovationsfähigkeit informeller Arenen im Blick haben, die wiederum auf eine geringere Rollenbehaftung zurückzuführen ist. Akteure zielen darauf ab, einen Kontext zu schaffen, der insofern offener ist, als er weniger durch formell vorgegebene Rollenverständnisse geprägt und daher flexibler ist. So erläuterte ein Gesprächspartner:

„Jeder hat so seine Rolle, die er spielt, ich sage jetzt mal, in diesen Institutionen. Man ist da so rollenbehaftet und jeder ist da in seiner Rolle und man muss irgendein Forum schaffen, wo man dieses Rollenverständnis ein bisschen aufweichen kann, um sich in einem informellen Raum da aufeinander zubewegen zu können, sage ich mal. Und das funktioniert eben nur außerhalb dieser Institutionen bisher“ (I 24a).

Ein anderer Gesprächspartner unterstrich gleichsam, dass er die formellen Stränge der Politikgestaltung zwar nicht für irrelevant halte, dass er es in Anbetracht der großen gesellschaftlichen Herausforderungen, die es politisch zu lösen gelte, jedoch für zielführend erachte, bestimmte Strukturen aufzubrechen und nicht nur im Rahmen der formellen Rollen miteinander zu interagieren. Vor dem Hintergrund nicht ausschließlich linear und stetig verlaufender Entwicklungen betrachtete er auch den Rückgriff auf informelle Verhandlungsmodi als hilfreich (I 26).

Drittens wurde betont, dass Akteure bei der Initiierung informeller Handlungsmodi auf eine erleichterte zwischenmenschliche Kommunikation abzielen, auf deren Grundlage Vorschläge ungezwungener und offen diskutiert und abgewogen werden können. Der Einschätzung der Befragten zufolge kann in informellen Kontexten zwischenmenschlich auf einer anderen Ebene gesprochen werden; Positionen können politisch ungeschönt und ehrlich dargelegt werden:

„Und das Informelle hat halt einfach ... das ist schon wichtig. Das ist wichtiger [...] als die formellen Sitzungen oft, muss ich ganz klar sagen. [...] [D]ass man auch Beziehungen schafft, zwischenmenschliche Beziehungen [...]. Dass man quasi dem anderen sagt: Da sind wir jetzt nicht dabei, und den frühzeitig warnt, wenn's mal nicht klappt mit einer Kooperation. Dass man offen und ehrlich sagt: Wir können das nicht annehmen, aber aus dem und dem Grund. Also das hat eine zwischenmenschliche Ebene“ (I 27).

Auf dieser vertrauensvollen Grundlage können die Beteiligten besser aufeinander eingehen und flexibel alternative Lösungsmöglichkeiten entwickeln, auf die sie ohne ein tiefergreifendes Verständnis für die Beweggründe der anderen nicht gekommen wären (vgl. auch I 13, I 15):

„Informell kann ich aber dem Kollegen aus Bulgarien, der damit ein Problem hat und der mich dann vielleicht fragt: Warum wollt ihr das so? Da kann ich dann mal ein bisschen ausführlicher sagen: Das ist unsere Motivation ... da, das ist für uns eine rote Linie. Dann kommt der vielleicht mit einem Vorschlag, den wir womöglich gar nicht gesehen haben oder den wir jedenfalls nicht als Idealposition ansehen, und dann kann ich dem mal erläutern, informell: Ich könnte mir vorstellen, das geht, weil die und die Interessen, die uns wichtig sind, wären auch in dem Vorschlag abgedeckt ... Und dann kann man da, also informell kann [man] viel orientierter oft sprechen als in formalen Sitzungen. Und da ist sozusagen die Flexibilität auch ein bisschen stärker und es ist lösungsorientierter“ (I 27).

Übereinstimmend mit den Surveyergebnissen wurde auch in den Interviews die Zielsetzung der personellen Integration insgesamt als deutlich weniger relevant bewertet als jene in sachlicher Hinsicht. So wies lediglich ein Interviewpartner darauf hin, dass seiner Ansicht nach der Bedarf nach einer informellen Integration verschiedener Akteure auf höheren Verwaltungsebenen ansteigt: „[I]ch glaube eigentlich ehrlich gesagt, [...] je höher eine Verwaltungsebene angesiedelt ist, desto mehr Informalität müsste es fast geben, weil man tatsächlich, also die europäische Ebene beschließt ja Vorgaben, die quasi in der gesamten EU gültig sind“ (I 29). Auch wenn es „one size fits all“ nicht gebe, müsse versucht werden, möglichst allen Beteiligten gerecht zu werden: „Und ich glaube, wenn man tatsächlich Gesetzgebung schafft auf europäischer Ebene, muss man versuchen, alle beteiligten Gruppen irgendwie anzuhören und da die bestehenden Verfahren das quasi gar nicht so in dem Umfang zulassen [...] muss man diese informellen Kontakte zulassen“ (I 29). Auf europäischer Ebene schätzte der Gesprächspartner die Notwendigkeit einer Integration von in formellem Rahmen nicht beteiligten Akteuren durch informelle Mechanismen vor diesem Hintergrund deutlich größer ein als auf nationaler. Diese grundsätzliche Erforderlichkeit einer personellen Integration wurde dabei vor allem von jenen Gesprächspartnern hervorgehoben, die ihrer eigenen Einschätzung nach selbst im formellen Kontext gar nicht oder zu wenig repräsentiert sind und die insofern danach streben, ein Forum zu erhalten, in dem sie ihre Interessen einbringen und Gehör finden können. Dies zeigte sich insbesondere im Hinblick auf die kommunale Ebene:

„Also die kommunale Ebene ist ja formal, also offiziell, quasi auf den Ausschuss der Regionen beschränkt, wenn es um richtige Einflussnahme auf europäische Gesetzgebungsinitiativen geht. Ich kann Ihnen z.B. sagen, von den 329 Mitgliedern, die der AdR momentan hat, sind 24 für Deutschland vorgesehen; von den 24 deutschen Mitgliedern sind 21 durch die Länder besetzt“ (I 29).

Einige Themen, über die auf europäischer Ebene entschieden würde, würden in der Umsetzung insbesondere auf kommunaler Ebene relevant. Dennoch gebe es im formellen Rahmen für die kommunale Ebene kaum Gelegenheiten, sich in den Prozess einzubringen; auch Bund und Länder würden die kommunalen Positionen zu Rechtsetzungsvorhaben wie der Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie nicht vertreten, sodass informelle Kontakte letztlich die einzige Möglichkeit darstellten (I 29).

(3) Exklusion

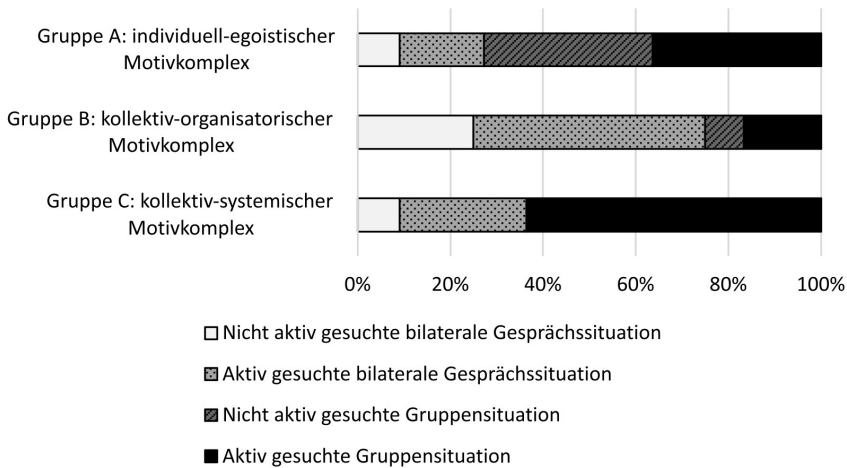
Das Ziel der Exklusion ist nach Einschätzung der Befragten im Survey von deutlich geringerer Relevanz als die Lösung von Managementproblemen oder die Integration. Dennoch gaben 27,6 % der Befragten an, das Streben nach einer bewussten Exklusion bestimmter im formellen Rahmen beteiligter Personen, die durch ihren Widerspruch eine Blockade hervorrufen könnten, veranlasse die Akteure ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi, immerhin 55,2 % hielten dieses Ziel für ein wenig und lediglich 17,2 % für gar nicht relevant. 31,0 % der Befragten gaben an, dass Akteure beim Rückgriff auf Informalität in starkem oder sehr starkem Maße darauf abzielten, in der Öffentlichkeit oder von anderen politischen Akteuren unerwünschte Inhalte durchzusetzen, 37,9 % hielten dieses Ziel für ein wenig relevant und 31,0 % für gänzlich irrelevant (vgl. Abbildung 14). Hingegen berichtete keiner der Interviewpartner von Exklusionszielen – weder in sachlicher noch in personeller Hinsicht. Selbst mit Blick auf andere Akteure verwies kein Gesprächspartner auf eine derartige Motivlage.

cc) Zusammenhang von Motivlage und gewähltem Interaktionsmodus bei der Initiierung von Informalität

Die Ergebnisse der in den Survey integrierten Vignettenbefragung konnten die Annahme eines Zusammenhangs zwischen der Motivlage des initiierenden Individuums und dem jeweils gewählten Interaktionsmodus tendenziell stützen.

Eine Tendenz zur Wahl einer aktiv gesuchten multilateralen Gesprächssituation – d.h. der Antwortoption, die ein gezieltes Platzieren des Anliegens in einer informellen zwanzigköpfigen Expertengruppe der Kommission implizierte – war lediglich bei der systemischen Motivlage zu beobachten: 63,6 % der mit der Fallkonstellation konfrontierten Befragten gaben an, darauf hinwirken zu wollen, dass sich die zuständige Expertengruppe in naher Zukunft wieder treffe und dass ihr Anliegen dort auf die Tagesordnung gesetzt werde. Niemand gab an, die Thematik bei einer ohnehin stattfindenden Sitzung der Expertengruppe unter dem Tagesordnungspunkt „Sonstiges“ ansprechen zu wollen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Zusammenhang von Motivlage und gewähltem Interaktionsmodus



(Quelle: eigene Darstellung)

Von den Befragten, denen eine organisatorische Motivlage zugewiesen wurde, entschied sich eine deutliche Mehrheit für eine bilaterale informelle Gesprächssituation; 50,0 % der mit der Konstellation Konfrontierten wählten dabei das bewusst gesuchte bilaterale Gespräch und 25,0 % das nicht aktiv gesuchte. Bei den Teilnehmern, die mit einem individuell-egoistischen Motivkomplex konfrontiert wurden, war hingegen wie beim systemischen Motivkomplex eine Tendenz zum multilateralen bzw. Gruppengespräch zu beobachten; allerdings wählten dabei je 36,4 % die nicht aktiv gesuchte und 36,4 % die proaktive oder bewusst gesuchte Situation aus (vgl. Abbildung 17).

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Entscheidungstendenzen für eine bi- und multilaterale Gesprächssituation gilt es zu bedenken, dass neben dem Motivkomplex auch andere Einflussvariablen innerhalb der Fallkonstellationen von Relevanz gewesen sein könnten. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Tatsache, dass die Beschreibung der individuellen und der systemischen Motivlage eher auf die Durchsetzung eines Vorschlags und die organisatorische Motivlage tendenziell auf die Verhinderung einer Entwicklung ausgerichtet war, einen Einfluss auf die Wahl des Interaktionsmodus hatte. Während das qualitative Datenmaterial der Studie nicht auf einen solchen Einfluss der übergeordneten Zielsetzung hindeutet,

tete, verwiesen die Interviewpartner auf andere relevante Faktoren wie die temporale Komponente im Politikgestaltungsprozess: Während in der individuellen Fallkonstellation bereits ein konkreter Vorschlag – nämlich die Einführung eines einheitlichen Produktlabels – angesprochen wurde, den die Befragten voranbringen sollten, erfuhren die Surveyteilnehmer in der organisatorischen Fallkonstellation lediglich von einer geplanten Gesetzesinitiative der Kommission, die sich für ihre Organisationseinheit nachteilig auswirken könnte. In den Interviews machten die Gesprächspartner deutlich, dass im Hinblick auf die Frage, ob für den politischen *outcome* relevante Formen der Informalität eher bi- oder multilateral ausgerichtet sind, der Zeitpunkt des Agierens entscheidend sei (I 24a). So scheint es denkbar, dass Befragte sich ohne einen konkreten Vorschlag tendenziell ungern in eine informelle Gremiensituation begeben und sich zunächst bevorzugt bilateral austauschen und informieren. Ein Gesprächspartner in den Interviews führte aus, häufig sei es wichtig, sich zunächst bilateral abzusprechen, bevor dann multilateral in informellen Arenen verhandelt würde. Langfristig sei eine Interessendurchsetzung im europäischen Kontext jedoch nur über eine Mehrheit und damit auf multilateralem Wege möglich:

„Naja, erst mal ein bilaterales Sensibilisieren ist für uns wichtig, aber wir kommen tatsächlich, also ich denke mal, nur weiter, wenn wir multilateral denken. [...] Also ich sage mal, auf Kommissionsebene, da muss man multilateral mit anderen Mitgliedstaaten auftreten, sonst denken die da: Die deutsche Meinung, ja, ist ja schön und nett, aber das ist ja nur Deutschland. Wir haben da ja noch andere Mitgliedstaaten, die wir berücksichtigen müssen. Da ist es gut, multilateral aufzutreten. Also ich sage jetzt mal, wie mit unserem [...] -Netzwerk. Wenn wir da verschiedene Mitgliedstaaten haben und wir sagen: Wir haben ja alle die gleiche Meinung, guckt mal ... Also das sind relevante Partner da. Da kommt man nur multilateral vorwärts“ (I 24a).

Oftmals würden zunächst in bilateralen Gesprächen Rückmeldungen eingeholt, um herauszufinden, wer den eigenen Vorschlag potenziell mittragen könnte oder wer welche Positionen vertritt (I 27). Vor allem auf den Arbeitsebenen sei es im Anschluss jedoch besonders relevant, Mehrheiten zu organisieren:

„Also so eine Totalabschottung zahlt sich nie aus. Und man kann zwar bilateral was machen, aber man muss natürlich immer sehen, dass man bei der Fülle an Mehrheitsbeschlüssen dann irgendwie entsprechende Mehr-

heiten zusammenbekommt. Deswegen: Bilateral kommt man nicht sehr weit – es sei denn, Herr Macron und Herr Scholz kaspern irgendwas aus. Aber jetzt so arbeitstechnisch gesehen“ (I 30).

In den Interviews wurde neben dem Zeitpunkt des Agierens noch auf einen weiteren Faktor verwiesen, von dem die Wahl des Interaktionsmodus abhängt: die Personen und Institutionen, die angesprochen werden sollen (I 21). Im Austausch mit MdEPs scheinen beispielsweise bilaterale Kommunikationsformate zu überwiegen: „Also ich sage jetzt mal, auf EP-Ebene, da ist es oftmals so, dass man bilateral sich da besser austauschen kann [...] und da wird man auch so gehört. Also es kommt ein bisschen auf die Institutionen an“ (I 24a).

In Bezug auf den Aspekt der aktiv oder nicht aktiv gesuchten Kommunikationsformate scheint es besonders interessant, dass bei den Befragten, die mit einer organisatorischen und einer systemischen Motivlage konfrontiert wurden, eine klare Tendenz zu einer bewusst und proaktiv gesuchten Gesprächssituation zu beobachten war, während die Anteile der Befragten, die sich jeweils für die Nutzung einer sich zufällig ergebenden Situation und für eine proaktive Vorgehensweise entschieden, bei den Befragten, denen der individuelle Motivkomplex zugewiesen wurde, gleich verteilt waren. Diese Verteilung könnte darauf hindeuten, dass Akteure, denen es darum geht, individuell-egoistische Interessen zu vertreten, teilweise gerne einen beiläufigen Eindruck erwecken und ihre Interessen jedenfalls nicht bewusst ins Zentrum stellen möchten. In den Interviews wurde hingegen nicht darauf verwiesen, dass die Motivlage einen Einfluss auf die Frage haben kann, ob sich informelle Interaktionen zufällig ergeben oder aktiv initiiert werden. Ein Interviewpartner erläuterte, in Bezug auf den politischen *outcome* könne auch nicht ausgemacht werden, ob die aktiv gesuchte oder die nicht aktiv gesuchte informelle Kommunikation wichtiger sei. Es handle sich stets um eine Synthese zufälliger und bewusst intendierter Gesprächssituationen (I 21). Ein anderer Interviewpartner führte aus, seiner Erfahrung nach sei es sinnvoller, Informalität bei Gelegenheit einzusetzen, anstatt sie zu erzwingen. Es gehe vor allem darum, den Raum zu nutzen, „der sich einem bietet“ (I 23). Zwar käme es auch vor, dass Situationen aktiv erzwungen würden, doch sei dies meist nicht ausreichend glaubwürdig. Vielmehr gehe es stets darum, die Tatsache des Zusammenkommens bewusst zu nutzen (I 23), weil sich der Interaktionsmodus aus dem Kontext bzw. einer Situation heraus ergebe (I 21).

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Vignettenbefragung darauf hin, dass es jedenfalls teilweise einen Zusammenhang zwischen der Motivlage

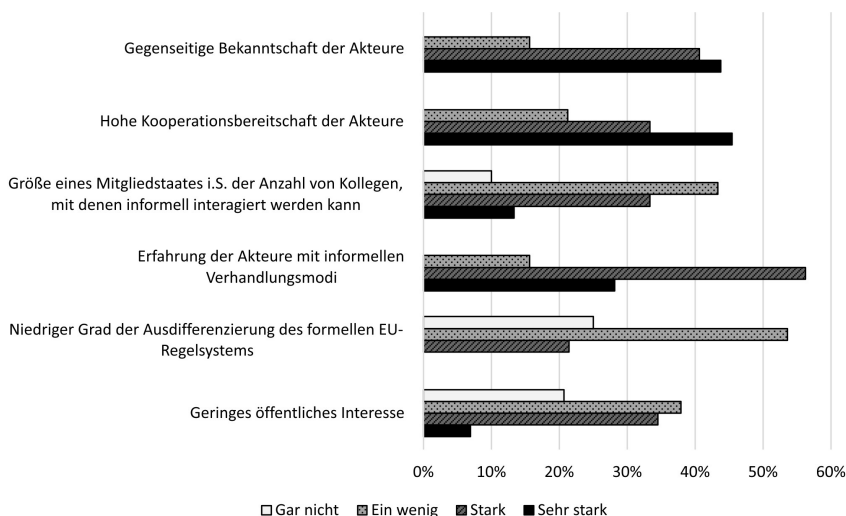
und dem gewählten Interaktionsmodus (vgl. H7) gibt: So war bei einer systemischen Motivlage eine Tendenz zur Platzierung von Vorschlägen und Inhalten in aktiv gesuchten multilateralen Gesprächssituationen zu erkennen, während bei einer individuellen Motivlage eine gewisse Tendenz zur Nutzung nicht aktiv gesuchter Situationen bestand. Allerdings scheinen, wie in den Interviews deutlich wurde, noch zahlreiche andere Faktoren wie der Zeitpunkt des Agierens und die jeweiligen Gesprächspartner Einfluss auf die Wahl des Interaktionsmodus zu haben.

b) Begünstigende Rahmenbedingungen

Die empirischen Ergebnisse der Studie untermauern die Annahme, dass verschiedene Rahmenbedingungen in der Akteursdimension die Entstehung von Informalität begünstigen können: So konnte die in der Literatur vertretene Auffassung, dass die Erfahrung der Akteure mit informellen Handlungsmodi die Entstehung von Informalität begünstige (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136), auf der Grundlage der Surveydaten gestützt werden: 84,4 % der Befragten hielten den Aspekt für relevant oder sehr relevant (vgl. Abbildung 18).

Ebenfalls 84,4 % der Befragten gaben an, eine gegenseitige Bekanntschaft der Akteure befördere die Entstehung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 18). Eine solche Bekanntschaft ist, wie in den Interviews hervorgehoben wurde, häufig auf die formelle Funktion zurückzuführen: „Also in jedem Fall, würde ich sagen [...] habe ich eine bessere Position, wenn ich über [...] eine Funktion schon mit vielen Politikbereichen vertraut bin und auch schon ein Netzwerk mitbringe [...], was ich dann nutzen kann“ (I 28).

Abbildung 18: Die Entstehung von Informalität begünstigende Rahmenbedingungen



(Quelle: eigene Darstellung)

78,8 % der Befragten waren der Meinung, eine hohe Kooperationsbereitschaft der Akteure begünstige Informalität in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 18). Die Frage, wie kooperationsbereit sich Akteure im europäischen Mehrebenensystem verhalten, kann dabei auch von der jeweiligen Hausspitze vorgegeben oder beeinflusst werden, wie sich in den Interviews zeigte:

„Was mir auch aufgefallen ist, ist, dass es nicht mehr so leicht ist, im Vorfeld an Informationen zu kommen, was die Kommission betrifft. Das war früher leichter zu Barrosos Zeiten. Und dann kam Juncker dran, den hat das ziemlich [genervt], unter uns gesagt, dass da so viele Informationen durchgestochen worden sind. Und dann hat er den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommission einen ziemlich Maulkorb verpasst, den die auch wirklich beherzigt haben. Und Frau von der Leyen macht das weiter so [...]. Die Kommission macht zwar im Vorfeld immer Konsultationen, bevor sie etwas veröffentlicht, da kann man dann immer seinen Senf dazugeben, aber das ist ein bisschen mehr formalisiert, aber ansonsten kommt man jetzt nicht mehr so schnell an Informationen ran für Sachen, die jetzt beispielsweise im Kommissionsarbeitsprogramm für nächstes Jahr

stehen. Ja ich kenne Leute, teilweise aus den Kabinetten der Kommissionsvizepräsidenten, und selbst die werden nicht gerade einbezogen von Frau von der Leyen“ (I 30).

Lediglich 46,7 % der Befragten vertraten die Ansicht, die Größe eines Mitgliedstaats im Sinne der Anzahl an EU-Beamten bzw. Kollegen, mit denen eine informelle Arena gegründet werden kann, befördere die Entstehung von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 18). In Übereinstimmung mit früheren empirischen Erhebungen (Reh, Héritier, Bressanelli, Koop 2013, S. 1136) war demnach knapp die Hälfte der Befragten der Meinung, dass Informalität eher in Kontexten entsteht, in denen Akteure mit derselben Nationalität vertreten sind. Wie in den Interviews deutlich wurde, könnte dies möglicherweise auch darauf zurückzuführen sein, dass informelle Interaktion nur entstehen kann, wenn die Akteure eine gemeinsame Sprache sprechen. So verwies ein Interviewpartner darauf, dass die Entstehung von Informalität im europäischen Kontext auch stets eine „sprachliche Angelegenheit“ sei: „Wenn ich Französisch spreche, kann ich schneller mit meinem französischen Kollegen Kontakt herstellen als mit meinem finnischen“ (I 22). Ein anderer Gesprächspartner erläuterte, dass natürlich Sprachbarrieren vorhanden seien. Zwar spreche eigentlich jeder Englisch, doch seien Kollegen, die sich in diesem Kontext nicht wohlfühlten, „quasi aus dem System raus“ (I 23).

Die qualitativen Daten stützten die Surveyergebnisse insofern, als auch in den Interviews deutlich wurde, dass die gegenseitige Bekanntheit der Akteure sowie deren Offenheit für die Zusammenarbeit im europäischen Kontext bzw. deren Kooperationsbereitschaft die Entstehung von Informalität in stärkerem Maße begünstigen als die gleiche Nationalität der Akteure. So wurde in den qualitativen Interviews stellenweise sogar darauf verwiesen, dass das Aufeinandertreffen verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Interessen bzw. das in Mehrebenensystemen generell und insbesondere in der EU beobachtbare heterogene Umfeld die Entstehung von Informalität begünstigen, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in der Literatur beschriebenen „Brückenfunktion“ (Pannes 2011, S. 46–47) von Informalität und der Relevanz der oben beschriebenen Zielsetzungen der Integration in sachlicher und personeller Hinsicht sowie der Unsicherheitsreduktion nachvollziehbar erscheint:

„Ja also, ich glaube, dass es auch im föderalen Kontext, [...] also das sind natürlich zwei unterschiedliche Sachen, aber in vielerlei Hinsicht [...] ist so innerdeutsche Abstimmung, gerade wenn man wirklich Themen hat, wo

man mit den Bundesländern intensiver als ich jetzt als EU-Experte zu tun hat und [sich abstimmen] muss, da gibt es ja gewisse Vergleichbarkeiten zur EU-Ebene. Wenn man eben dann 16 Bundesländer und den Bund unter einen Hut bringen muss mit beiden verschiedenen Perspektiven. Das ist bei allen Unterschieden, die es gibt, natürlich im Gesetzgebungsverfahren usw., schon ein wichtiger ... gemeinsamer Nenner, dass man halt sehr viele und teils konträre Interessengegensätze hat. Aber ich überlege jetzt [...] gerade, ob das EU-Geschäft das Informelle im stärkeren Maße triggert. Gefühlsmäßig würde ich sagen: wahrscheinlich ja, aber ich könnte es nicht so genau begründen [...] Also vielleicht, weil man natürlich einen viel größeren Raum hat und die Interessen natürlich auch viel weiter auseinanderliegen können und einem, ich würde mal sagen, als Deutscher bekommt man irgendwann ein Gefühl dafür, dass Bayern halt ein großer Staat ist, NRW ein großer Flächenstaat, Bremen ein Stadtstaat und damit halt spezifische Interessen ... in unterschiedlichen Themen immer wieder so dieselben Kerninteressen durchscheinen. Das ist einem irgendwie auch vertraut. Das ist auf EU-Ebene vielleicht nicht so selbstverständlich“ (I 27).

Die Tatsache, dass ein einzelner Mitgliedstaat seine Interessen unabhängig von der Anzahl seiner Vertreter im europäischen Kontext nicht alleine durchsetzen kann, spricht ebenfalls dafür, dass Informalität grundsätzlich eher in Kontexten entsteht, in denen mehrere Nationen beteiligt sind.

Auch der Einfluss verschiedener dem Handlungskontext zuzuordnender Faktoren wurde im Rahmen der Studie näher beleuchtet. Was die Ausdifferenzierung des Formalsystems anbelangt, so waren lediglich 21,4 % der Befragten im Survey der Meinung, der geringe Grad der Ausdifferenzierung des formellen EU-Regelsystems begünstige die Entstehung von Informalität in starkem Maße; niemand erachtete den geringen Ausdifferenzierungsgrad für sehr stark begünstigend. Die große Mehrheit (78,6 %) ging davon aus, dass die niedrige Ausdifferenzierung des EU-Systems gar nicht oder höchstens in geringem Maße zur Entstehung von Informalität beiträgt (vgl. Abbildung 18). Die qualitativen Daten stützten die Annahme, dass die geringe Ausdifferenzierung des Formalsystems begünstigend wirkt, wobei sich im Einzelnen ein differenziertes Bild ergab. So erläuterte ein Interviewpartner, im nationalen Bereich sei alles sehr viel stärker vorstrukturiert. Den Akteuren werde eine bestimmte Rolle zugewiesen und es gebe eine sehr viel stärkere Hierarchisierung. Während Vorgesetzte im nationalen Kontext „den Laden [...] streng auf Linie halten“ müssten, könnten diese beispielsweise Referatsleitern im internationalen Bereich bewusst einen größeren

Freiraum gewähren (I 21). Ein anderer Gesprächspartner argumentierte in eine ähnliche Richtung:

„Also meine Einschätzung wäre jetzt, dass das auf europäischer Ebene deutlich weniger formalisiert ist, als es das jetzt in Deutschland ist. Es ist relativ unkompliziert, dass [...] ich als Mitarbeiter auch mit einem Abgeordneten sprechen [kann], was jetzt ... Also bei einem Bundestagsabgeordneten z.B. wäre das überhaupt gar nicht möglich. [...] [D]as ist aber in Brüssel beispielsweise eben deutlich flexibler für uns“ (I 24b).

Ein weiterer Gesprächspartner führte aus, dass ein geringer Grad der Ausdifferenzierung des formalrechtlichen Systems die Entstehung von Informalität auch insofern begünstige, als in bestimmten Bereichen mitgliedstaatliche und europäische Kompetenzen nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden könnten, was Spielräume für Informalität eröffne. So sei insbesondere die Europäische Kommission dazu geneigt, auf informelle Verhandlungsmodi zurückzugreifen. Immer wieder komme es – wie beispielsweise im Gesundheitsbereich während der Coronapandemie – zu Situationen, in denen die EU klassischerweise handeln müsste, es aber nicht dürfe:

„Sie versucht’s dann zwar trotzdem in ihren Vorschlägen, über diese delegierten Rechtsakte oder Durchsetzungsrechtsakte. Und da gibt es dann eigentlich regelmäßig Diskussionen im Rat darum. Und die Kommission versucht natürlich auch, außerhalb des Protokolls mit den Mitgliedstaaten ihre Sicht zu erläutern. [...] [J]etzt auch mit Covid, wo einfach die Situation danach verlangt hat, dass man von diesen stoischen Subsidiaritätsrügen oder über [...] Art. 168 AEUV gibt das nicht her ... und dass solche informellen Gespräche auch dazu beitragen, solche Positionen ein bisschen aufzulockern“ (I 30).

Im Hinblick auf die Frage, ob Informalität im europäischen Mehrebenensystem durch die geringe Ausdifferenzierung des formalrechtlichen Systems befördert wird, lassen sich folglich aus den quantitativen und den qualitativen Daten, auf denen die Studie basiert, divergierende Tendenzen ableiten. Möglicherweise interpretierten die Befragten im Survey die Ausdifferenzierung vor allem im Hinblick auf das materielle Recht, das in einzelnen Politikbereichen auf europäischer Ebene durchaus bereits sehr ausdifferenziert ist, während die Befragten in den Interviews entweder auf Politikbereiche verwiesen, in denen sich aufgrund unklarer Kompetenzregelungen Spielräume für Informalität ergeben, oder auf – teilweise nicht schriftlich

fixierte – Verfahrensregeln und Routinen rekurrierten, die auf europäischer Ebene flexibler seien, sodass die Arbeit im politisch-administrativen System weniger rollenbehaftet und vorstrukturiert erscheine.

Hinsichtlich der Frage, inwiefern das Ausmaß des öffentlichen Interesses an einem Thema oder Politikbereich die Entstehung von Informalität beeinflusst, verwiesen die Surveydaten auf stark divergierende Einschätzungen der befragten Experten. Während 58,6 % der Befragten angaben, ein geringes öffentliches Interesse begünstige die Entstehung von Informalität gar nicht oder lediglich ein wenig, waren 41,4 % der Meinung, dieses befördere Informalität in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 18). Auch in den Interviews verwiesen die Gesprächspartner auf die begünstigende Wirkung einer geringen Öffentlichkeit: Je weniger öffentliche Kontrolle es gebe und je weniger ein Thema in der Öffentlichkeit wahrgenommen werde, desto mehr Informalität sei möglich: „Das, was Informalität stärkt, [sind] mangelnde Öffentlichkeit und alle Strukturen, wo man nicht reinhören kann“ (I 18). Ein anderer Interviewpartner erläuterte, dass das im Vergleich zur nationalen Ebene im europäischen Kontext geringere Maß an öffentlicher Wahrnehmung die Informalität in der EU besonders befeure: „Also nach meiner Einschätzung ist: [...] [D]ie Außenwirkung spielt da eine relativ große Rolle. Auf der nationalen Ebene ist auch die mediale Aufmerksamkeit deutlich größer und ich glaube, Informalität wird kritischer gesehen, wenngleich auf europäischer Ebene die rein formelle Transparenz höher ist“ (I 24b). Insofern kann die Tatsache, dass es auf europäischer Ebene keine mit nationalstaatlichen Räumen vergleichbare Öffentlichkeit gibt (Lauth 2016, S. 30), jedenfalls in bestimmten Fällen durchaus als Katalysator informeller Handlungsmodi verstanden werden.

Gleichzeitig wurde im Rahmen der Interviews jedoch auch deutlich, dass sich der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an öffentlicher Wahrnehmung und Informalität kompliziert und multidimensional gestaltet und von weiteren Drittvariablen beeinflusst wird, was möglicherweise die stark divergierenden Einschätzungen der Befragten im Survey erklärt. So sei 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; in manchen Konstellationen sei es außerdem riskanter, bestimmte Personen früh einzuweihen, in anderen sei das Risiko höher, wenn sie spät eingeweiht würden. Vor diesem Hintergrund würden sich Akteure manchmal für ein hohes Maß an Transparenz, aber nur innerhalb eines bestimmten Kreises und beispielsweise nicht gegenüber der gesamtgesellschaftlichen

Öffentlichkeit entscheiden (I 20). Außerdem seien öffentliche Prozesse für die beteiligten Akteure oftmals nicht vorhersehbar und mit zu vielen Imponderabilien verbunden, weshalb das „Bauchgefühl“ der Akteure eine entscheidende Rolle spiele. Nicht zuletzt komme es auch vor, dass mit Informalität bewusst „gespielt“ werde; Themen würden an die Presse gespielt, um eine Informalität zu schaffen, die es in der Realität gar nicht gebe (I 18).

Schließlich trat in den Interviews ein weiterer Faktor des Handlungskontextes hervor, der die Entstehung von Informalität auf europäischer Ebene begünstigt und der in der Literatur noch nicht ausführlicher diskutiert wurde. So verwiesen mehrere Interviewpartner auf die Tatsache, dass der europäische Kontext Möglichkeiten und Räume des Zusammenkommens schafft. Ein Interviewpartner erläuterte: „[D]iese physischen Treffen an einem Tag, an einem Ort, die führen dazu, dass man zwangsläufig beieinander steht in der Mittagspause oder bei einem Kaffee oder man geht zusammen essen. Das erzwingt es ja fast gerade. Das ist extrem begünstigend“ (I 22). Räume des Zusammenkommens ergeben sich vor allem dadurch, dass die Akteure meist aus verschiedenen Mitgliedstaaten nach Brüssel anreisen und entsprechend in Brüssel übernachten: „Man hat ja in der Regel die Situation, Meetings von Menschen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die sind nun mal abends alle im Hotel. Die Meetings gehen ein paar Tage, manchmal sogar eine Woche. Also die Menschen haben das Bedürfnis, abends rauszugehen und was zu machen, und damit wird dieser Raum automatisch geschaffen“ (I 23). In Brüssel lebe alles von informellen Netzwerken und dem „Miteinander-Arbeiten“ (I 24a). Ein weiterer Interviewpartner argumentierte, in der internationalen Arbeit generell, aber besonders in der EU gebe es einen Trend zur Informalität, weil man sich immer in denselben Konstellationen treffe und die dort handelnden Personen dabei einen offenen, internationalen Aspekt einbrächten, sodass diese Arbeit automatisch „sehr stark von Informalität geprägt“ (I 21) sei.

Entwicklungen, die dazu führten, dass die Möglichkeiten des physischen Zusammenkommens in Brüssel reduziert wurden, bewerteten die Gesprächspartner deshalb sehr kritisch. Während der Pandemie sei ersichtlich geworden, dass bei Videokonferenzen mit 100 Einwahldaten keine Informalität entstehen könne, was die Arbeit insgesamt erheblich erschwere:

„Wenn man sich nicht regelmäßig trifft, fällt es auch schwerer, zu einer Abstimmung ... natürlich könnten wir mit anderen telefonieren, spontane Videokonferenzen im Vorfeld von Meetings einberufen, aber auch das ist schwierig. Meeting-Dokumente kommen in der Regel sehr, sehr spät, sodass man auch kaum wirklich Gelegenheit hat, die Dokumente zu le-

sen und sich dann auch nochmal auszutauschen. Also was Informalität begünstigt, ist natürlich erst einmal ganz banal das Aufeinandertreffen bei Präsenzmeetings und Zeit und Raum dafür zu haben. Das ist natürlich wichtig“ (I 23).

Auch die Tatsache, dass Institutionen und Behörden auf europäischer oder auf nationaler Ebene aus Umwelt- und Klimaschutzgründen versuchten, die Anzahl an Präsenztreffen zu reduzieren und einen Großteil der Meetings in virtuelle Räume zu verlegen, wurde als Faktor bewertet, der es auf europäischer Ebene erschwere, sich kennenzulernen, und dadurch die Möglichkeit der Entstehung von informellen Arenen verringere. Ohne Präsenztreffen – seien sie in Brüssel oder in europäischen Hauptstädten, wo zahlreiche europäische Agenturen ihre Sitze hätten – könnten Strukturen lediglich erhalten, aber nicht neu aufgebaut werden. Der zur Verfügung stehende Raum und die zur Verfügung stehende Zeit wurden als entscheidende Voraussetzungen für Informalität und in der Folge für die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem gesehen (I 15, I 23).

Insgesamt stützen die empirischen Ergebnisse der Studie die Annahme, dass es verschiedene Rahmenbedingungen gibt, die die Entstehung von Informalität zusätzlich zu den Zielsetzungen der Akteure stark begünstigen können. Einige dieser Rahmenbedingungen gestalten sich im europäischen Kontext dabei anders als auf mitgliedstaatlicher Ebene (vgl. H8); nicht zuletzt schafft das europäische System besondere Räume des Zusammenkommens und des Aufeinandertreffens, sodass informelle Arenen entstehen können.

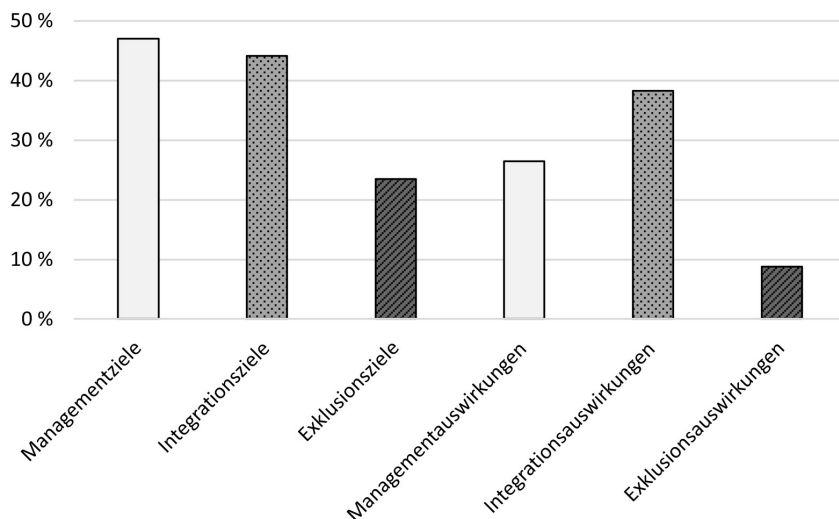
c) Auswirkungen von Informalität

aa) Im Vergleich zu den verfolgten Zwischenzielen

Insgesamt deuten die Surveydaten nicht darauf hin, dass die von den Akteuren bei der Initiierung von Informalität angestrebten Zwischenziele mehrheitlich im gewünschten Ausmaß erreicht werden. Mit Blick auf das Verhältnis zwischen dem Ausmaß der Ziele, die Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen, und dem Ausmaß der tatsächlichen Auswirkungen zeigen sich teilweise starke Differenzen (vgl. Abbildung 19,

Abbildung 20); die Hypothese H9, der zufolge Informalität größtenteils die mit ihr bezweckte Funktion erfüllt, kann insofern nicht gestützt werden.

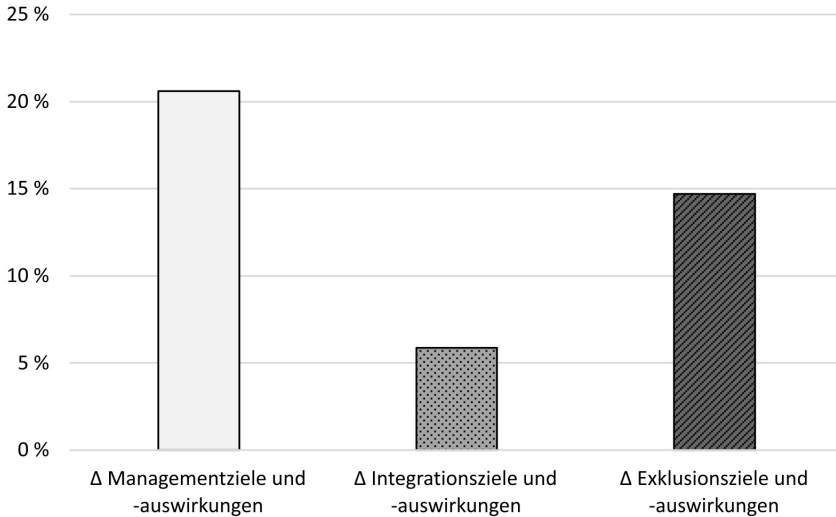
Abbildung 19: Anteile der Befragten, die die jeweiligen Zwischenziele und -auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten



(Quelle: eigene Darstellung)

Die geringste Differenz zwischen Zielen und Auswirkungen liegt im Bereich der personellen und sachlichen Integration vor (vgl. Abbildung 20). Der Faktor der Integrationsziele wurde von 44,1 % der Befragten als relevant oder sehr relevant bewertet; integrative Auswirkungen von Informalität beobachteten immerhin 38,2 % der Befragten in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 20: Differenz von Zwischenzielen und Zwischenauswirkungen



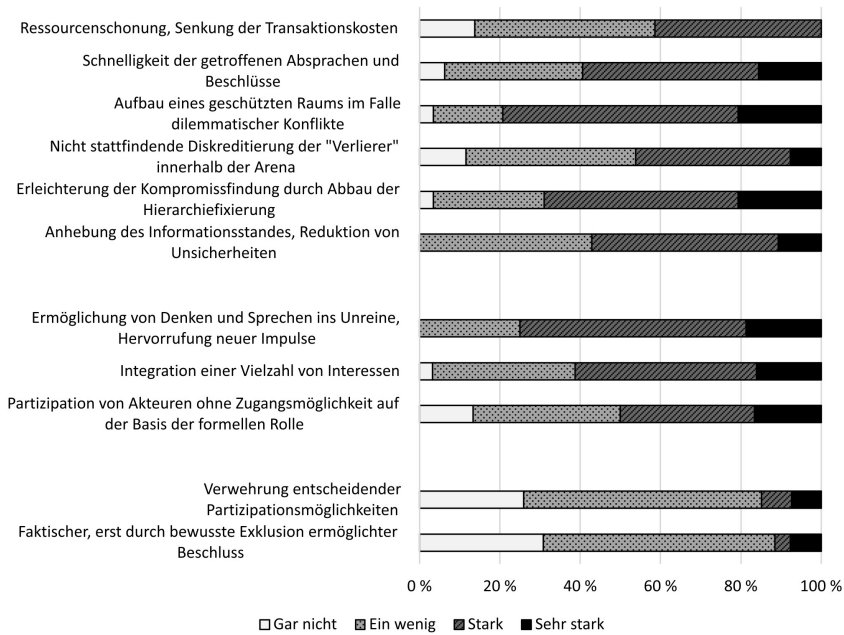
(Quelle: eigene Darstellung)

Ein Blick auf die einzelnen Items im Bereich der integrativen Auswirkungen zeigt, dass – ähnlich wie bei den Zielen – die Integration in sachlicher Hinsicht als relevanter betrachtet wird als jene in personeller Hinsicht. Dass Informalität zu einer Partizipation solcher Akteure führe, die auf Grundlage ihrer formellen Rolle keine Zugangsmöglichkeit zum Prozess haben, beobachtete genau die Hälfte der Surveyteilnehmer in starkem oder sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 21). Hingegen gaben exakt drei Viertel der Befragten an, Informalität ermögliche ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße ein Denken und Sprechen ins Unreine; auch waren 61,3 % der Meinung, Informalität bewirke in starkem oder sehr starkem Maße die Integration einer Vielzahl von Interessen (vgl. Abbildung 21). Dass Informalität im europäischen Mehrebenensystem insbesondere eine Integration in sachlicher Hinsicht im Sinne einer Einbringung und Weiterentwicklung neuer, anderer Ideen ermöglicht, wurde auch in den Interviews unterstrichen: So erläuterte ein Gesprächspartner, bei Kaffeepausen, beim Abendessen oder bei einem Bier am Abend würden „in einem anderen Rahmen einfach wirklich Ideen weiterentwickelt, eingebracht und dann abgestimmt und dann [...] am nächsten Tag im [offiziellen] Meeting einfach weiter verstärkt“ (I 23). Indem Informalität andere Rahmenbedingungen, einen anderen Raum zur Diskussion und Auseinandersetzung schafft, so

lässt sich auch unter Rückbezug auf die Literatur (Pannes 2015, S. 273) folgern, erleichtert sie die Ideengenerierung und damit eine Integration neuer Inhalte in den politischen Prozess. Besonders hoben die Gesprächspartner dabei die Einbringung fachlich-technischer Expertise hervor, die durch Informalität ermöglicht werde: „Besonders gut klappt es [...], wenn ich mich zurückerinnere, so beim Thema Trinkwassermaterialien ... ein technisches Thema, wo es auch weniger Behörden gibt – auch forschende Behörden, so wie wir das sind –, die da überhaupt so diese Verbindung zwischen Gesetzesvollzug und Forschung zusammenbringen können“ (I 24b). Dabei wurde auch betont, dass die Besonderheit der Informalität im europäischen Mehrebenensystem vor allem in dem Ausmaß zu sehen sei, in dem unterschiedlichste Inhalte und Akteure in den Prozess integriert würden. So existierten auch in nationalen, föderalen Kontexten informelle Meetings und Strukturen, die teilweise sogar enger seien, weil sich die Beteiligten häufiger trafen, doch weise das europäische System in quantitativer Hinsicht andere Ausmaße auf: „Also ich würde jetzt tatsächlich den Unterschied eher quantitativ sehen, dass einfach das System sehr, sehr viel größer ist auf europäischer Ebene. Ob das als solches so anders ist, das wage ich nicht zu behaupten. Wenn Menschen, die – sagen wir mal – in einem ähnlichen Bereich arbeiten und zusammenarbeiten und zusammenkommen, die müssen natürlich Strukturen bilden“ (I 24b).

Die Lösung von Managementproblemen stellt den Bereich dar, in dem den Ergebnissen der standardisierten Umfrage zufolge die Zielvorstellungen, die Akteure mit der Wahl informeller Handlungsmodi verbinden, am stärksten von den tatsächlichen Auswirkungen abweichen, was sich in einem Delta von über 20 % widerspiegelt (vgl. Abbildung 20); die durch den Einsatz von Informalität angestrebte Lösung von Managementproblemen in Verwaltungen kann demnach oftmals nicht im gewünschten Ausmaß erreicht werden.

Abbildung 21: Intendierte Auswirkungen informeller Verhandlungsmodi



(Quelle: eigene Darstellung)

Im Hinblick auf die Beschleunigung der politisch-administrativen Arbeit manifestieren sich dabei die deutlichsten Unterschiede: Während 90,3 % der Befragten angaben, Akteure zielten ihrer Ansicht nach bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi in starkem oder sehr starkem Maße auf eine Beschleunigung der Arbeit und Entscheidungsfindung ab (vgl. Abbildung 14), waren lediglich 59,4 % der Meinung, dass Informalität in der Praxis in starkem oder in sehr starkem Maße zur Schnelligkeit der getroffenen Absprachen und der darauffolgenden Beschlüsse beitrage (vgl. Abbildung 21). Ein Interviewpartner verwies jedenfalls indirekt ebenfalls auf diese Differenz, indem er erläuterte, Akteure gingen häufig davon aus, dass Informalität die Dinge beschleunige, obgleich es am Ende doch zu längeren Laufzeiten komme (I 18). Ein möglicher Erklärungsansatz für die Differenz zwischen den Zielvorstellungen und den tatsächlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Beschleunigung könnte darin zu sehen sein, dass Informalität möglicherweise die Informationssuche, nicht aber zwangsläufig auch die Kompromissfindung beschleunigt. Nicht zuletzt da Interviewpart-

ner auch auf Krisensituationen wie die Coronapandemie verwiesen, in denen informelle Koordinierungsmechanismen durchaus eine schnellere Beschlussfassung beispielsweise in den Bereichen des Grenzverkehrs und der Arzneimittelversorgung ermöglichten (I 14), gilt es, die Differenz sowie mögliche Gründe und Bedingungen, unter denen eine Beschleunigung eintreten kann, weiter zu erforschen; hier ist ein Anknüpfungspunkt für weiterführende Studien auszumachen.

Auch mit Blick auf die Ressourcenschonung zeigte sich, dass diese von den Akteuren bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi wohl in stärkerem Maße angestrebt wird, als sie in der Praxis tatsächlich eintritt, wenngleich die Differenz zwischen Zielen und Auswirkungen in diesem Bereich weniger stark war als im Hinblick auf die Beschleunigung der politisch-administrativen Arbeit. 51,7 % der Befragten gaben an, das Ziel der Bewältigung von Ressourcenknappheit bzw. eines effizienten Einsatzes knapper Ressourcen veranlasse die Akteure in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi (vgl. Abbildung 14), während lediglich 41,4 % der Befragten der Ansicht waren, Informalität führe in der Praxis in starkem Maße zu einer Schonung der Ressourcen oder zu einer Senkung der Transaktionskosten (vgl. Abbildung 21). Diese Diskrepanz zwischen der Zielsetzung der Akteure und den Auswirkungen könnte darauf zurückzuführen sein, dass – wie im Rahmen der Interviews deutlich wurde – 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 verbunden sein kann. So unterstrich ein Interviewpartner, dass Führungskräfte bei der Entscheidung, ob Mitarbeiter in informelle europäische Gremien und Arenen geschickt würden, auch zu berücksichtigen hätten, dass dies einen erhöhten Personalbedarf mit sich bringe:

„Mir geht's um die 0815-Europaarbeit im Verwaltungsraum Europa. [...] Dafür braucht man mehr Ressourcen. Also für diese europäische Präsidentschaft kriegen wir immer Geld, Personal, das geht alles gut und dann hört es wieder auf. Also, wenn ich Ihnen sage, ich habe für das, ich habe jetzt zweieinhalbtausend Mitarbeiter [...] und ich habe für den europäischen Bereich drei Leute. Drei Leute! Ja, da können Sie von Glück reden, dass wir jetzt virtuelle Sitzungen haben, sonst sind die nur auf Dienstreisen. Die sehe ich eigentlich das ganze Jahr nicht. Und ich habe keinen, der abends Zeit hat, dann nochmal länger zu bleiben und Small Talk über irgendwelche Zukunftsdinge zu haben“ (I 15).

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. So stellte die Vermeidung oder Beilegung von EU-internen Konflikten für 70,0 % der Befragten ein Ziel dar, das die Akteure in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi bewegt (vgl. Abbildung 14). Dass Informalität in der Praxis tatsächlich in starkem oder sehr starkem Maße zur Entstehung eines geschützten Raums beiträgt, der den Handlungsspielraum im Falle dilemmatischer Konflikte erweitert, und dass Informalität die Kompromissfindung in starkem oder sehr starkem Maße erleichtert, beobachteten sogar 79,3 % bzw. 69,0 % (vgl. Abbildung 21). Hingegen waren 46,2 % der Befragten der Ansicht, dass informelle Verhandlungsmodi in starkem oder sehr starkem Maße dazu führten, dass politisch-argumentative Verlierer nicht diskreditiert würden (vgl. Abbildung 21), was ebenfalls zur Konfliktprävention und zum Konfliktmanagement beiträgt. Die Tendenz der standardisierten Befragung, der zufolge die im Bereich der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements angestrebten Zielsetzungen der Akteure erreicht werden, wird auch dadurch unterstrichen, dass Interviewpartner Auswirkungen in diesem Bereich mehrfach anhand konkreter Beispiele belegen konnten. So verwies ein Gesprächspartner in diesem Zusammenhang auf die Grundstruktur des mit einer neuen Verordnung im Jahr 2009 eingeführten Pflanzenschutzmittelzulassungsverfahrens, das „tatsächlich zwischen wenigen Mitgliedstaaten abends konzipiert worden“ ist (I 23):

„[W]eil man sich in einem bestimmten Bereich nicht einigen konnte, hat man eben so drei Zonen von like-minded-Staaten gemacht: die strengen Skandinavier im Norden, die laxen Südstaaten im Süden und dann gab es eine Mittelachse. Und das ist tatsächlich abends bei einem Bier entstanden und das ist dann so in die Verordnung übernommen worden. Also da zeigt sich, dass sich ein bestimmter Raum, geschützter Raum, tatsächlich auch sehr stark entwickeln kann“ (I 23).

Insgesamt wurde immer wieder deutlich, dass nach der Ansicht der Gesprächspartner im informellen Rahmen oftmals Kompromisse entstehen, die in formellen Kontexten zuvor nicht erreicht werden konnten: „Ich saß auch mal in einem Gremium einer EU-Behörde und dann hatte man verschiedene Meinungen tagsüber aufgebaut mit den verschiedenen Mitgliedstaaten und zu einem Ergebnis ist man erst abends beim Bier gekommen. Da konnte man auf einmal Kompromisse eingehen, die tagsüber nicht

gingen“ (I 24a). Mögliche Gründe für die erleichterte Kompromissfindung in informellen Arenen wurden in den Interviews zum einen darin gesehen, dass tatsächliche Konsequenzen für alle Beteiligten besser dargestellt werden könnten und auf dieser Grundlage einfacher eine Einigung erzielt werden könne; zum anderen sei es förderlich, dass informellen Gesprächen häufig nicht „die riesen nationale Bedeutung“ (I 28) beigemessen werde. Aus der Perspektive der Länder könne man beispielsweise in diesen Kontexten ohne eine Beobachtung durch die nationale Ebene flexibler agieren und spare sich eine langwierige Kompromissfindung im Rahmen formeller Verfahren zwischen Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene, weil bereits im Vorfeld eine lösungsorientierte Einigung erfolgen könne:

„Also, wenn der Bund eine bestimmte Sache verändern will, ist es natürlich nochmal ein viel größeres Rad, was der Bund dreht. Also sag Ihnen ein Beispiel: Wir haben, die Kommission hat eine rechtliche Vorgabe gemacht. Da ging es um Fischfang. Die wollten die Bestände schützen und dann durften bestimmte Fischfang-Techniken nur noch umgesetzt werden. So ... Das hatte zur Folge, dass unsere Krabbenfischer an der Küste, die ganz anders fischen, also als andere Fischer, die haben ganz andere Netze und es geht ganz anders, die hätten nicht mehr arbeiten können. Und dann bin ich mit einer Gruppe von Krabbenfishern nach Brüssel gefahren und wir haben das abgestellt. Wenn das auf Bundesebene, wenn das also sozusagen ganz hochgetragen worden wäre und das wäre ein nationales Problem gewesen, hätten wir das, glaube ich, nicht so schnell lösen können. [...] [I]nformell, konnte ich das gut vorbereiten“ (I 28).

Im Bereich der Reduktion von Entscheidungskomplexität war eine vergleichsweise geringe Diskrepanz zwischen den Zielvorstellungen der Akteure und den beobachteten Auswirkungen zu erkennen. Während 67,7 % angaben, Akteure zielten ihrer Ansicht nach beim Einsatz von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße darauf ab, Entscheidungskomplexität und Unsicherheiten im Hinblick auf inhaltliche Fragen, die beteiligten Akteure oder ihre Präferenzen zu reduzieren (vgl. Abbildung 14), waren 57,1 % der Meinung, Informalität führe in der Praxis in starkem oder sehr starkem Maße zu einer Anhebung des inhaltlich-sachlichen Informationsstandes und zu einer Reduktion von Unsicherheiten zwischen den Akteuren (vgl. Abbildung 21). Der vergleichsweise geringe Unterschied zwischen der Zielvorstellung und den praktischen Auswirkungen in diesem Bereich könnte darauf zurückzuführen sein, dass wohl nicht jedes informelle Gespräch bzw. jeder informelle Kontakt die benötigten Informationen im gewünschten Ausmaß bereithält.

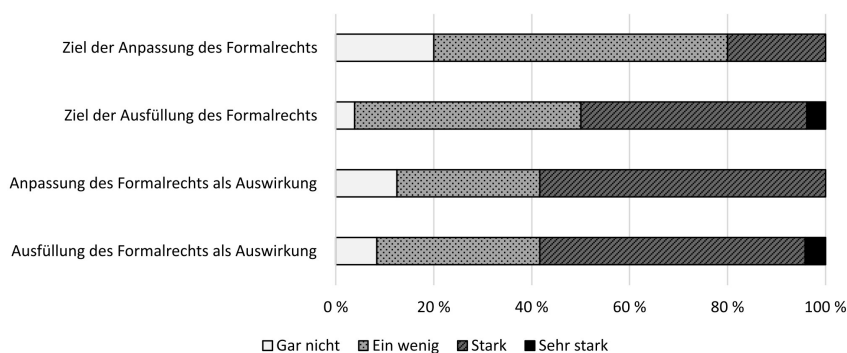
Damit unterstrichen sowohl die standardisierte Umfrage als auch die Interviews die Annahme, dass eine zentrale Auswirkung von Informalität in der Lösung von Managementproblemen besteht, wenngleich es in diesem Bereich eine nicht zu vernachlässigende Differenz zwischen den Zielvorstellungen und den tatsächlichen Auswirkungen gibt. Ähnlich relevant dürften jedoch die tatsächlichen Auswirkungen mit Blick auf die sachliche und personelle Integration sein, wobei davon auszugehen ist, dass die angestrebten Ziele in diesem Bereich tendenziell eher erreicht werden. Die Hypothese H10, wonach die relevanteste Auswirkung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem in der Lösung von Managementproblemen zu sehen ist, kann damit nur teilweise gestützt werden.

Auch im Bereich der Exklusion deuten die Surveydaten auf einen Unterschied zwischen Zielvorstellungen und Auswirkungen hin. Jeweils rund 30 % der Befragten (27,6 % bzw. 31,0 %) gaben an, Akteure zielten ihrer Meinung nach bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi in starkem oder sehr starkem Maße darauf ab, bestimmte im formellen Rahmen beteiligte Akteure, die durch ihren Widerspruch eine Blockade hervorrufen könnten, bewusst zu exkludieren oder in der Öffentlichkeit oder bei anderen politischen Akteuren unerwünschte Ziele durchzusetzen (vgl. Abbildung 14). Hingegen gaben nur 14,8 % an, Informalität führe in der Praxis in starkem oder sehr starkem Maße dazu, dass entscheidende Partizipationsmöglichkeiten verwehrt würden, und lediglich 11,5 % beobachteten in der Praxis in starkem oder sehr starkem Maße, dass durch Informalität faktische, erst durch bewusste Exklusion formell beteiligter Akteure ermöglichte Beschlüsse getroffen würden (vgl. Abbildung 21). 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 formell beteiligten Akteure in letzter Instanz gewährleisten (I 16). Andererseits widerspricht dieses Ergebnis der standardisierten Umfrage den Einschätzungen einiger Gesprächspartner in den Interviews, 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 (I 20).

bb) Im Vergleich zu den verfolgten Endzielen

Bei einem Vergleich der Endziele und der Endauswirkungen ergibt sich ein geteiltes Bild: Während in Bezug auf den Aspekt der Änderung oder Anpassung des Formalrechts eine vergleichsweise große Differenz zwischen den Zielvorstellungen der Akteure und den tatsächlichen Auswirkungen vorzuherrschen scheint, liegt im Bereich der Ausfüllung des Formalrechts wohl eine weitestgehende Kongruenz vor (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Endziele und Endauswirkungen von Informalität



(Quelle: eigene Darstellung)

Keiner der Befragten war der Ansicht, Akteure zielten bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi in sehr starkem Maße darauf ab, das Formalrecht zu ändern bzw. an spezifische, vom Recht nicht vorgesehene Umweltanforderungen oder Situationen anzupassen; lediglich 20,0 % waren der Ansicht, diese Zielsetzung veranlasse die Akteure in starkem Maße zum Rückgriff auf Informalität. Die weit überwiegende Mehrheit (80,0 %) der Befragten bewertete diese Zielsetzung als nur ein wenig oder gar nicht relevant (vgl. Abbildung 22).¹²⁴ Im Hinblick auf die tatsächlichen Auswirkungen in der Praxis waren hingegen nur 41,7 % der Ansicht, dass Informalität gar nicht oder höchstens ein wenig zu einer Änderung oder Anpassung des Formalrechts führe; mehr als die Hälfte (58,3 %) gaben an, Informalität bewirke in der Praxis in starkem Maße eine schnelle und unkomplizierte

¹²⁴ Einer weitergehenden Analyse bedarf gegebenenfalls die Tatsache, dass in diesem Fall 15 Teilnehmer, d.h. 42,9 % der Befragten, nicht geantwortet haben. Der Anteil der Missings ist damit deutlich höher als bei den Items zu den Zwischenzielen.

Anpassung des Formalrechts an situative Anforderungen im Sinne einer Reinterpretation des formellen Regelwerks oder eines elastischen Umgangs mit diesem (vgl. Abbildung 22).¹²⁵ Die Ergebnisse der standardisierten Befragung deuten demnach darauf hin, dass Informalität in der Praxis häufiger zu einer Anpassung des formalrechtlichen Systems führt, als dies zunächst von den Akteuren angestrebt wird. Diese Schlussfolgerung wurde vor allem durch einen Interviewpartner bestätigt, der in diesem Zusammenhang darauf verwies, dass das Phänomen der Informalität durch seinen offenen Charakter häufig zu unerwarteten und überraschenden Entwicklungen führe (I 21). Ein anderer Gesprächspartner führte aus, dass er sich zwar grundsätzlich durchaus vorstellen könne, dass Informalität häufiger als zunächst gewollt zu einer Änderung der formalrechtlichen Strukturen führe, dass ihm aus seiner persönlichen Erfahrung heraus jedoch vor allem Beispiele einfielen, in denen eine derartige Änderung von den beteiligten Akteuren auch bewusst angestrebt werde, so beispielsweise die Beteiligung von Kommunen durch die Europäische Kommission in der Strukturpolitik nach dem Partnerschaftsprinzip: „[D]as, was wir momentan informell machen, wollen wir nochmal stärker formalisieren. Das ist aber von uns gewollt“ (I 29).

Ein weiterer Gesprächspartner vertrat die Ansicht, dass Informalität insbesondere dort zu beobachten sei, wo formelle Strukturen fehlten oder wo die vorhandene Formalität abgelehnt werde (I 18). Eine solche Auffassung impliziert, dass Informalität in der Praxis zumindest eine Anpassung im Sinne einer Ergänzung formeller Regeln durch eine Neuschaffung oder sogar eine Umgehung des Formellen bewirkt. Vor allem wenn Akteuren klar sei, dass sie im formellen Rahmen die notwendigen Mehrheiten nicht erreichen könnten, suchten sie nach informellen Auswegen (I 18). Eine Ergänzung des Formalrechts durch informelle Mechanismen sei, so erläuterte ein weiterer Interviewpartner, vor allem dort zu beobachten, wo die formellen Verfahren nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen führten; dazu komme es vor allem, weil der systemische „Unterbau“ bzw. ein auf Informationen und Daten basierendes „Fundament“ fehle:

„Wenn Sie sich mal Folgenabschätzungen angucken und ich kann Ihnen sagen ... Als ganz konkretes Beispiel: Es gibt eine Richtlinie zur Förderung sauberer Straßenfahrzeuge, die alle öffentlichen Behörden verpflichtet, nur noch emissionsfreie Fahrzeuge, gerade Busse, zu beschaffen. Die Europäische Kommission hat eine Folgenabschätzung durchgeführt, die des Na-

125 Auf diese Frage haben 11 Teilnehmer (d.h. 31,4 % der Befragten) nicht geantwortet.

mens wirklich nicht würdig ist. Und wenn das so durchgeführt wird, dann muss es mehr Informalität geben, weil ansonsten klappt das ja alles nicht“ (I 29).

In Bezug auf eine durch den Einsatz von Informalität angestrebte Änderung des Formalrechts wurden darüber hinaus zwei Aspekte statistisch untersucht: Ausgehend von der Überlegung, dass eine Anpassung des Formalrechts als Zielvorstellung bei deutschen Beamten wegen einer besonderen Achtung des Formalrechts eher negativ konnotiert sein könnte, wurde erstens geprüft, ob ein Zusammenhang zwischen den konstruierten Dummies D_ZielÄnd und D_Dysfunk2 besteht. Erwartet wurde, dass 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. Dabei konnte zwar ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Aspekten nachgewiesen werden, dieser war statistisch jedoch nicht signifikant. Zweitens wurde geprüft, ob die Wahrnehmung, dass die Reformunfähigkeit der formellen Institutionen Informalität in starkem oder sehr starkem Maße begünstige, mit der Zielsetzung korreliert, im informellen Rahmen eine Änderung des Formalrechts anzustreben. Angenommen wurde dabei, dass stark wahrgenommene Reformunfähigkeit der formellen Institutionen dazu führen könnte, dass Akteure im informellen Rahmen eine Änderung des Formalrechts anstreben. Auch in diesem Fall konnte jedoch lediglich ein nicht signifikanter positiver Zusammenhang nachgewiesen werden (vgl. Tabelle 11).¹²⁶

Tabelle 11: Geprüfte, nicht signifikante Korrelationen in Bezug auf das Ziel der Änderung des Formalrechts

Geprüfte Korrelation	D_ZielÄnd
D_Dysfunk2	+
D_FakRef	+

(Quelle: eigene Darstellung)

Mit Blick auf die Ausfüllung des Formalrechts entspricht die wahrgenommene Zielsetzung der Akteure größtenteils den beobachteten Auswirkungen, wobei die bewirkte Ausfüllung des Formalrechts in der tatsächlichen

126 Die Tatsache, dass keine statistisch signifikanten Zusammenhänge nachgewiesen werden konnten, kann unter Umständen auch auf die geringe Stichprobengröße zurückzuführen sein.

Praxis noch stärker wahrgenommen wurde als die korrespondierende Zielvorstellung (vgl. Abbildung 22): Während genau die Hälfte der Befragten angab, Akteure zielten bei der Wahl informeller Verhandlungsmodi ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße darauf ab, das Formalrecht durch die Entwicklung von Anwendungshilfen für die formellen Regeln auszufüllen, waren sogar rund 60 % (58,3 %) der Meinung, in der Praxis in starkem oder sehr starkem Maße eine durch Informalität verursachte Schaffung von Rechtsanwendungsregeln zur spezifischen Feinanpassung und Ausfüllung formeller Regeln zu beobachten (vgl. Abbildung 22).¹²⁷ Im Rahmen der Interviews wurde ebenfalls deutlich, dass es sich bei der durch Informalität bewirkten Ausfüllung des Formalrechts nicht lediglich um eine nicht intendierte Folge handelt, sondern dass Akteure bei der Wahl informeller Modi durchaus das Ziel verfolgen, formelle Verfahren auf den Weg zu bringen oder anzustoßen. So führten die Interviewpartner aus, man frage sich stets, wie man informelles Handeln nutzen könne, um Formelles zu erreichen (I 12); Informalität werde immer komplementär und nicht substitutiv eingesetzt (I 14); es werde darauf abgezielt, im Vorfeld formeller Gremiensitzungen einen Austausch auf verschiedenen Plattformen zu ermöglichen und die formellen Verfahren nicht „zeitlich [zu] exekutieren“ (I 15), aber dennoch einen demokratischen Diskurs zu ermöglichen. Ein Interviewpartner betonte, Formalität funktioniere nicht ohne Informalität: Zwar stelle die Tatsache, dass der Austausch innerhalb der EU an vielen Stellen formalisiert worden sei und dass gewissermaßen jeder mitreden müsse, einen unschätzbaren Vorteil dar, doch müssten bürokratische Abstimmungsprozesse, solange der Prozess insgesamt transparent bliebe, auch in sinnvoller Art und Weise von informellen Verfahren flankiert werden (I 20). Informalität ergänze formelle Verfahren und bereite diese vor (I 16). Ein weiterer Gesprächspartner hielt fest, dass er ein gewisses Maß an die formellen Verfahren unterstützender Informalität durchaus als Teil seiner „job description“ verstehe: „[W]enn man in so einem Geschäft tätig ist, da wartet man nicht nur darauf, bis man zu einer Sitzung fährt und dann formal diese Sitzung drei Stunden dauert und 27 Mitgliedsstaaten ihre Sprechzettel vorlesen [...]. Dass das alleine nicht zum Erfolg führt, ist, glaube ich, evident. Natürlich redet man darum darüber“ (I 27). Schließlich wurde angemerkt, dass Informalität zwar besonders dort auffalle, wo Formalität gänzlich fehle, dass sie aber dennoch auch dort zur Anwendung komme, wo Formalität vorhanden sei oder „zur Entwicklung des Formellen“ einge-

127 Auf die Frage nach der ausfüllenden Wirkung von Informalität haben 11 Teilnehmer (d.h. 31,4 % der Befragten) nicht geantwortet.

setzt würde und in diesen Kontexten genauso benötigt werde. In diesen Fällen seien Akteure ebenfalls froh, dass es Informalität gebe (I 18):

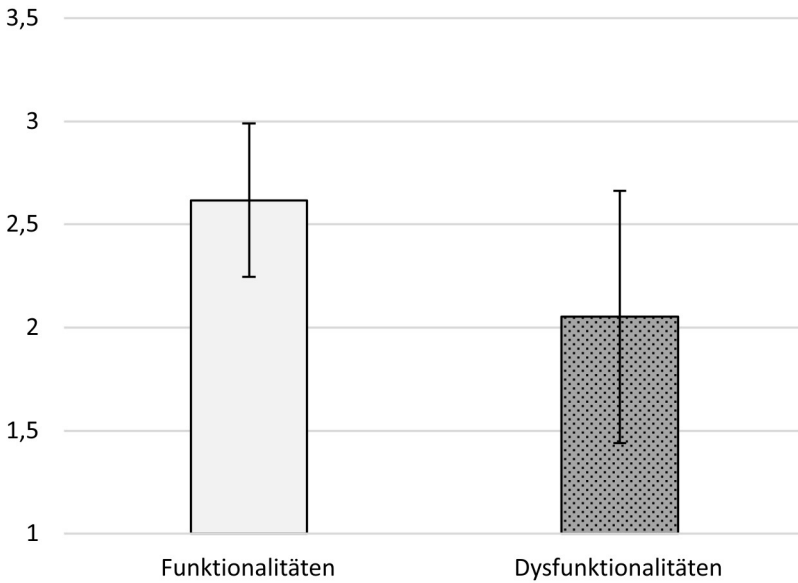
„Es geht halt darum, dass der Weg dorthin, zu einem [...] Beschluss, allein durch formale Sitzungen, ich würde fast sagen, unmöglich ist. Und dass man dazu natürlich auch informell irgendwie gucken muss, wo sammelt man Mehrheiten, wie erläutert man dem Counterpart, was eigentlich unsere Ziele sind, das geht allein in formellen Sitzungen schlechter“ (I 27).

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 Endziele kann die Hypothese H9 daher gestützt werden. Dabei deuten die Ergebnisse der standardisierten Befragung und der Interviews darauf hin, dass Informalität in der Praxis überdies häufiger zu einer Anpassung des formalrechtlichen Systems führt, als dies im Ursprung von den Akteuren angestrebt wurde. Obgleich die Gesprächspartner insbesondere die komplementäre Funktion von Informalität betonten, scheint sich im Ergebnis in einigen Situationen ein eher substitutiver Effekt einzustellen.

cc) Systemische Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten im Vergleich

Daneben besteht die Möglichkeit, aus einer systemischen Perspektive auf die mit Informalität einhergehenden Auswirkungen zu blicken. Anhand der Surveydaten kann dabei die Hypothese H11 gestützt werden, wonach Informalität aus systemischer Perspektive häufiger funktional als dysfunktional wirkt: Während der Mittelwert der Funktionalitäten bei 2,61 liegt, beträgt der Mittelwert der Dysfunktionalitäten lediglich 2,05. Festgehalten werden muss dabei jedoch auch, dass die Standardabweichung mit 0,61 bei den Dysfunktionalitäten deutlich größer ist als bei den Funktionalitäten mit 0,37 (vgl. Abbildung 23). Die dysfunktionalen Auswirkungen wurden von den Befragten damit deutlich unterschiedlicher bewertet als die funktionalen. Dies deutet darauf hin, dass dysfunktionale Auswirkungen möglicherweise vor allem in bestimmten Bereichen, Situationen oder bei bestimmten Personen auftreten.

Abbildung 23: Mittelwerte und Standardabweichungen der Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten



(Quelle: eigene Darstellung)

Auch in den Interviews wurde mehrfach auf die sich systemisch funktional auswirkenden Folgen von Informalität verwiesen. Vorherrschend schien bei den Befragten der Eindruck zu sein, dass Informalität oftmals Sinnvolles oder Funktionales bewirke, was an unterschiedlichen Aspekten festgemacht wurde. Dabei können funktionale Auswirkungen im Vorfeld von den Akteuren intendiert worden sein, müssen dies aber nicht zwangsläufig; es können sich auch Auswirkungen ergeben, die bei der Initiierung informeller Verhandlungsmodi nicht beabsichtigt waren. Die im Survey abgeprüften nicht intendierten Auswirkungen wurden – vor allem im Vergleich zu jenen, von denen angenommen werden kann, dass sie intendiert sind – als vergleichsweise weniger relevant eingeschätzt: Keiner der Befragten beobachtete eine Rechtsfortbildung und -entwicklung durch Formalisierung zunächst informeller Normen in sehr starkem Maße; immerhin 44,0 % sahen dies in starkem Maße. Die Reflexion der Akteure über das formelle Regelsystem und dessen Entscheidungsprozesse bewerteten 42,3 % als relevant oder sehr relevant. Lediglich 15,8 % der Befragten waren der Ansicht, dass

Informalität in starkem Maße zu einer Solidarisierung und Handlungsfähigkeit garantierenden Befolgung informeller Normen aufgrund drohender sozialer Missbilligung oder eines drohenden Statusverlusts führe (vgl. Abbildung 24).¹²⁸

Abbildung 24: Funktionalitäten von Informalität



(Quelle: eigene Darstellung)

Während im Survey die Solidarisierungsfunktion von Informalität als nicht besonders relevant erachtet wurde – möglicherweise, weil sie aus der Perspektive der Befragten wegen des Elements der sozialen Missbilligung und des Statusverlusts negativ konnotiert war –, wurde dieser Aspekt von den Gesprächspartnern in den Interviews mehrfach hervorgehoben.¹²⁹ Dabei wurde beispielsweise betont, dass sich durch eine Solidarisierung der Ex-

128 Auf diese Fragen haben 16 Teilnehmer (d.h. 45,7 % der Befragten) nicht geantwortet, was unter Umständen auf die komplexe Itemformulierung zurückzuführen ist.

129 Das Item war – wie sich im Rahmen der Interviews zeigte – möglicherweise zu ungenau formuliert oder enthielt zu viele unterschiedliche Teilaspekte. Um weiter-

perten im informellen Kontext eine größere Handlungsfähigkeit erzielen lasse. Als Verwaltungsnetzwerk oder als internationales Gremium in einem bestimmten Politikbereich habe man – so führte ein Gesprächspartner aus – häufig eine „stärkere Rolle, als sie einem nach nationaler Zuständigkeit zusteht, weil man als Gruppe auftritt und als Expertengremium eine wichtige Meinung einbringt“ (I 21); auf Grundlage der informellen Kooperation erlange man in der politischen Praxis eine „Expertenberatungsrolle“ (I 21). Im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses könne man dann wichtigen „Input an das Parlament, die Kommission und den Rat geben“ (I 21) und damit das Gesamtsystem positiv beeinflussen. Allerdings sollte einschränkend festgehalten werden, dass eine solche Solidarisierung inhaltlicher Experten wohl nicht in allen Politikbereichen und informellen Netzwerken gleichsam zu beobachten ist: So erläuterte ein anderer Interviewpartner: „Also am Ende des Tages ist dann auch einfach aufgrund der [...] Struktur dieser Expertengruppen zum Beispiel, ist es doch so, dass viele in ihre Mitgliedstaatenposition zurückfallen. Also nicht, dass die das jetzt sozusagen 1:1 wiedergeben, was jetzt die Regierung jeweils sagt, sondern die Verbindung zu seinem Mitgliedstaat, die ist dann doch stärker als die Verbindung zu seinem Netzwerk“ (I 24b).

Doch auch unabhängig von der Frage der Solidarisierung im Hinblick auf konkrete inhaltliche Themen deuteten die Gesprächspartner an, dass Informalität im Ergebnis oftmals ihren Handlungs- und Gestaltungsspielraum erweitere; häufig entstünden durch ein Mehr an Kontakten vielfältige neue Handlungsoptionen in Bezug auf das Gesamtsystem, die gleichsam mit einer innerorganisatorischen Vergrößerung einhergingen: „auf einmal hatten wir so viele Kontakte, dass wir unser Budget [...] vervierfacht [haben] innerhalb von zwei Jahren ... einfach weil diese Dame die Kontakte hatte, wo man sich hinwenden kann und was dann gemacht werden kann. Und heute ist aus diesem kleinen Referat eine ganze Abteilung [...] geworden“ (I 15). Darüber hinaus wurde betont, dass man in informellen Kontexten „mehr Flexibilität hat und einfach weiter greift [und] mehr Einfluss hat“ (I 23). Ideen könnten dadurch in der Praxis tatsächlich und intensiver „weiterentwickelt“ werden (I 23). Informelle Besprechungen seien am Ende oftmals „eher von Erfolg gekrönt“, weil sie weniger „weichgespült“ seien als in formellen Kontexten über Länder- und Parteigrenzen hinweg erzielte, einstimmige Beschlüsse: „Aber wenn man dann solche Kontakte nutzt und die Leute einlädt und ihnen das einmal vorrechnet, dann hat das sicher

gehende Aussagen zu dieser Auswirkung von Informalität treffen zu können, müssten weitere empirische Erhebungen durchgeführt werden.

mehr Einfluss“ (I 30). Insgesamt wurde demnach deutlich, dass Akteure vielfach beobachteten, dass besonders auf europäischer Ebene aufgrund der im Vergleich zu formellen Kontexten geänderten Rahmenbedingungen in informellen Arenen inhaltlich und mit Blick auf das Gesamtsystem funktionalere Politikgestaltung betrieben werden kann.

„Wollen Sie eine ehrliche Meinung haben? Also wenn man gerne abends ausgeht und Bier trinkt, dann ist man auf jeden Fall auf der Gewinnerseite. Also natürlich, es sind Sympathien und es ist ... es läuft viel über Kontakte und Sympathien da ab. [...] Und das läuft meistens in diesem informellen Rahmen ab und das ist eben am besten, wenn man sich nicht in den Institutionen, sondern außerhalb der Institutionen trifft auf menschlicher Ebene im sozialen Bereich wie in der Kneipe beim Bierchen oder so. Ich glaube [...], in Brüssel generell funktioniert sehr viel über Informalität, die man dann auch aushandelt“ (I 24a).

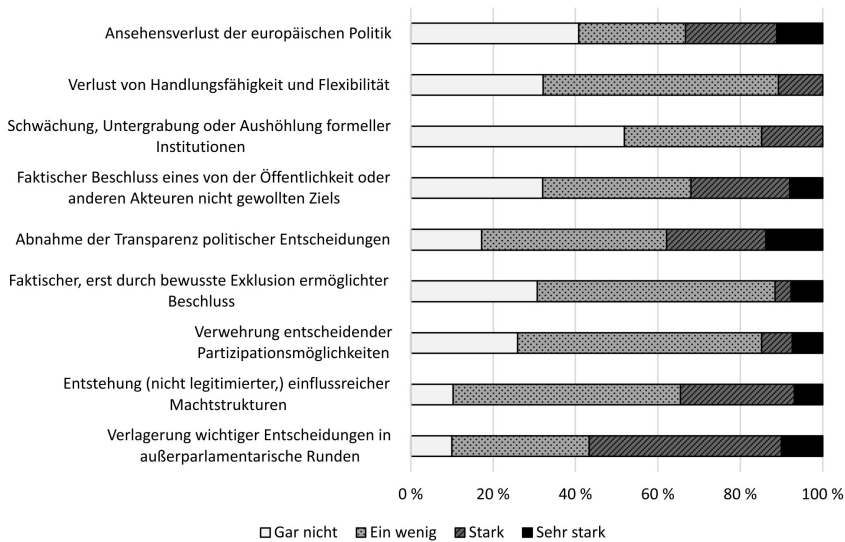
Gleichzeitig erscheint es mit Blick auf die Surveyergebnisse und die Interviews auch sinnvoll, die mit Informalität einhergehenden dysfunktionalen Aspekte differenzierter zu betrachten. Als am zentralsten wahrgenommen wurde dabei im Survey die Verlagerung der tatsächlichen Entscheidungsfindung in informelle Gremien: 56,7 % der Teilnehmer gaben an, in starkem oder sehr starkem Maße eine Verlagerung wichtiger inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden wie beispielsweise Expertengremien zu beobachten (vgl. Abbildung 25).

Auch ein Interviewpartner erläuterte, dass Gesetzestexte auf europäischer Ebene oftmals nicht von den dafür zuständigen Organen geschrieben würden:

„Ja, wenn die Kommission diese delegierte Verordnung vorbereitet, dann saugt sie ja erst mal alles auf, was sozusagen an Anforderungen von den Mitgliedsstaaten kommt, und [...] der Text [wird] dann auch nochmal verhandelt, geändert und sowas aber eben in Expertengruppen und nicht irgendwo in formalen Verfahren im Rat. Das formale Verfahren ist dann eben, sag ich mal, die Expertengruppe zur delegierten Verordnung. Und von daher muss man [...] die Dinge dort einbringen“ (I 26).

Insofern sei es aus Sicht der beteiligten Akteure nicht zielführend, sich auf formelle Widerspruchsfristen nach dem Inkrafttreten der Rechtstexte zu verlassen (I 26).

Abbildung 25: Dysfunktionalitäten von Informalität



(Quelle: eigene Darstellung)

Auf eine ähnliche Wirkung von Informalität zielte das Item der Entstehung (nicht legitimerter,) einflussreicher Machtstrukturen durch Inklusion und Exklusion von Akteuren ab – ein Aspekt, der immerhin von mehr als einem Drittel (34,5 %) der Befragten in starkem oder sehr starkem Maße wahrgenommen wurde. In den Interviews wurde beispielhaft angemerkt, dass im Rahmen der Trilogie durchaus gewisse Machtverschiebungen zu beobachten seien; so avancierten die Berichterstatter zu mächtigen Personen bzw. relevanten Playern, weil sie gegenüber anderen Parlamentariern einen Informationsvorteil hätten (I 18). Auch bei der Koordinierung der deutschen Europapolitik läge die informelle Macht häufig bei in der Öffentlichkeit kaum bekannten Personen (I 18). Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus plausibel, dass ein anderer Interviewpartner festhielt, was in informellen Runden geschehe, müsse richtig eingeordnet werden. Es handle sich dabei nicht automatisch um die „herrschende Meinung“; Informalität müsse stets „vorsichtig“ und „für eine Zeit“ eingesetzt werden;

man dürfe es nicht „übertreiben“, weil sich andernfalls „demokratische Legitimationsprobleme“ ergäben (I 15).

Eine durch Informalität verursachte Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen beobachtete ebenfalls mehr als ein Drittel der Befragten (37,9 %) in starkem oder in sehr starkem Maße (vgl. Abbildung 25). Im Rahmen der Interviews äußerte sich vor allem ein Gesprächspartner kritisch im Hinblick auf das seiner Meinung nach mit Informalität einhergehende Maß an Intransparenz. So stellten Facharbeitsgruppen grundsätzlich nach außen eine „Blackbox“ dar und informelle Handlungsmodi implizierten stets den „Bycatch“ eines „Aber sag's bitte nicht weiter, dass ich das gemacht habe“ (I 18). Die technokratische Seite der europäischen Politik – wie sie sich vor allem im Rahmen der Trilogie oder der Facharbeitsgruppen manifestiere – führe zu höherer Intransparenz, sodass auch das Einwirken nicht-öffentlicher Akteure auf politisch-administrative Entscheidungsträger schlechter nachvollzogen werden könne. Wenn – wie im Falle der delegierten Rechtsakte – nur noch auf die Kommission Einfluss genommen werden müsse, sei dies als besonders problematisch zu bewerten. Gleichzeitig betonte der Gesprächspartner, dass seiner Ansicht nach das zentralere Problem nicht primär in einem durch Informalität verursachten Rückgang der Transparenz zu sehen sei, sondern vielmehr in einem Mangel an „Verantwortlichkeit am Schluss“; Informalität gestalte sich problematisch mit Blick auf die *accountability* der Entscheidungsprozesse. Nach informellen Gesprächen sei häufig niemand verantwortlich bzw. könnten keine Verantwortlichkeiten konstruiert werden (I 18).

Andere Interviewpartner hingegen unterstrichen, dass ihrer Ansicht nach der „Vorwurf der Hinterzimmerpolitik“ (I 27) im Zusammenhang mit Informalität nicht gerechtfertigt sei. Da das Informelle formelle Sitzungen ergänze, würden letztere keineswegs obsolet. Alle Rechtsetzungsvorhaben und Reformvorhaben müssten zwangsläufig im Rahmen „formelle[r] Sitzungen mit entsprechender Transparenz diskutiert und dann beschlossen werden“ (I 27). Ein anderer Gesprächspartner argumentierte in ähnlicher Weise: „Also Informalität sind ja irgendwelche Vorstufen, die zur formellen Entscheidung führen. Und deswegen habe ich da keine so großen Schwierigkeiten. Die EU bemüht sich ja sehr um Transparenz“ (I 30, vgl. auch I 16). So könne jeder Antragstellende Zugriff auf Ratsdokumente erhalten, selbst wenn es sich lediglich um noch nicht abgestimmte Kompromisspapiere handle. Auch wenn dies wegen einer gefühlten mit Brüssel einhergehenden Distanz nicht immer so wahrgenommen werde, sei seitens der EU-Institutionen „sehr viel Transparenz gewährleistet“ (I 30). Auch

hinsichtlich der Auswirkungen von sich auf europäischer Ebene abspielender Informalität auf die Transparenz im bundesdeutschen System wurde betont: „[J]a, also alles, was veraktet wird, können Bürger ja über das Informationsfreiheitsgesetz anschauen. Der Bundestag hat gegenüber der Bundesregierung ein Auskunftsrecht“ (I 27).

In engem Zusammenhang mit der Frage der Abnahme der Transparenz steht – gewissermaßen als weitere Folge – ein potenzieller Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung. Genau ein Drittel der Befragten gab an, Informalität führe ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße dazu (vgl. Abbildung 25). Auch in den Interviews traten immer wieder derartige Überlegungen der Experten zu Tage. Mehrfach wurde angemerkt, Informalität leiste populistischen Strömungen Vorschub (I 18, I 19). Wichtig sei, dass die Bevölkerung Prozesse in der EU einordnen könne und nicht den Eindruck gewinne, alles sei „a mess“ (I 18) oder komme „von links aus der Kurve“ (I 20). Doch würden Populisten Informalität instrumentalisieren, was sich systemisch betrachtet negativ auswirke (I 19). Dies schade der Außenwirkung der EU und werfe insgesamt „ein schlechtes Licht auf die EU“ (I 24b). Ein Gesprächspartner erläuterte, dass informelle Kontexte seiner Meinung nach auch von privaten oder industriellen Interessenvertretern häufig dazu genutzt würden, um „Unwahrheiten in die Welt zu setzen“ und „platt[e] [...] Lügen“ zu verbreiten. Dies bewertete er als gefährlich, denn „sowas verfängt dann und das wird kolportiert in bestimmten Presseorganen. Und das diskreditiert ja alles. Wir stehen ja auch immer noch in dieser ganz schwierigen Situation, wo die EU so wenig Akzeptanz hat und wo die rechten Gruppen, die linken ja teilweise auch, so immer auf die EU draufhauen“ (I 30). Insgesamt wurde deutlich, dass die Gesprächspartner der Ansicht waren, Informalität müsse einerseits richtig eingesetzt, andererseits aber auch richtig vermittelt, eingeordnet und bewertet werden können; eine falsche Vermittlung gegenüber der Bevölkerung erhöhe die ohnehin drohende Gefahr eines Akzeptanzverlustes. Bei der Frage, inwiefern sich Informalität dysfunktional auswirkt, spielen die Rahmenbedingungen sowie die Art und Weise des Einsatzes und der Vermittlung informeller Mechanismen eine zentrale Rolle. So fasste ein Gesprächspartner in allegorischer Weise zusammen: „Das ist wie mit dem Regen: Im Ahrtal schadet er, in der Sahelzone nützt er; die Frage ist immer: Wo schüttet man den Regen hin?“ (I 18).

Weiterhin werden Exklusionstendenzen in der Literatur als Gefahr und als dysfunktionale Auswirkung informeller Mechanismen diskutiert; in der standardisierten Umfrage wurde der Exklusionseffekt jedoch als vergleichs-

weise unbedenklich erachtet. Nur 14,8 % gaben an, Informalität führe ihrer Ansicht nach in starkem oder sehr starkem Maße zu einer Verwehrung entscheidender Partizipationsmöglichkeiten durch eine bewusste Exklusion bestimmter Akteure; 85,2 % nahmen dies lediglich ein wenig oder gar nicht wahr (vgl. Abbildung 25). In den Interviews wurde auf die Frage nach der Exklusionsgefahr explizit auch die integrative Wirkung von Informalität unterstrichen, wenngleich in diesem Zusammenhang zwischen einem formellen Teil und einem informellen Teil insgesamt informeller Arenen unterschieden wurde: „Ja, eigentlich hätte ich jetzt mal gesagt, dass die Informalität eigentlich mehr Personen an den Tisch bringt. Zumindest [...] im formalen Teil der informellen Arena, da sind sie alle da ... das andere, ob ich Teil [...] der *core group* bin, des *core teams*, des *rafting teams*, ja, gut, das hab' ich ja [...] selber in der Hand“ (I 26). Ob man sich an bestimmten Aktivitäten oder Diskussionen im informellen Rahmen beteilige, sei letztlich auch eine persönliche Abwägungsfrage, bei der die vorhandenen Ressourcen berücksichtigt werden müssten (I 25): „Ja, wobei natürlich dann auch zu fragen ist, habe ich eigentlich die Ressourcen, das zu machen? Ja, Fakt ist auch, man kann nicht überall die Welt retten“ (I 26, vgl. I 28).

Dass Akteuren die Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen verwehrt oder jedenfalls ein Zugang zu diesen deutlich erschwert würde, wurde in den Interviews in zwei Bereichen konstatiert: zum einen mit Blick auf private Interessen und zum anderen in Bezug auf die kommunale Ebene. So führte ein Interviewpartner aus, informelle Trilogie seien für Lobbyisten insofern ein Problem, als sie „keinen zweiten Schuss“ mehr hätten (I 18); der begrenzte Zugang zu informellen Trilogieverhandlungen sowie die zeitliche Vorverlagerung der Entscheidungsfindung bewirke letztlich, dass sie tendenziell von der Politikgestaltung auf europäischer Ebene ausgeschlossen würden. Ein anderer Interviewpartner berichtete davon, dass es im europäischen Kontext vor allem für Vertreter bestimmter negativ konnotierter Industrien wie der Tabaklobby oder der Alkohollobby schwer sei, Einfluss zu nehmen, während beispielsweise NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen tendenziell häufiger und einfacher informelle Gesprächstermine bekämen:

„Wenn ich auch mal sehe, wer [...] in den Expertengruppen sitzt, z.B. jetzt auch aktuell in einer zur Zukunft der Regionalpolitik, sind das viele NGOs, Behindertenorganisationen [...] Während z.B. Wirtschaftsverbände eigentlich nicht mehr in den Gremien sind. Ich weiß nicht, ob die nochmal [...] andere Möglichkeiten haben, sich da nochmal irgendwie einzubrin-

gen. Ich habe aber den Eindruck, dass die europäischen Institutionen nicht den Eindruck erwecken wollen, dass sie quasi sehr empfänglich für privatwirtschaftliche Lobbytätigkeiten sind, und da versuchen, das Ganze ein bisschen restriktiv zu handhaben. [...] Auch Gewerkschaften sind z.B. immer überall dabei, also viel, viel, viel, viel öfter als Industrieverbände“ (I 29).

Ein Vertreter der kommunalen Ebene erläuterte, dass er den Eindruck habe, grundsätzlich und selbst wenn eine Einbeziehung formalrechtlich vorgeschrieben sei, blieben der kommunalen Ebene teilweise entscheidende Partizipationsmöglichkeiten verwehrt, während Bund und Länder auf verschiedenen Wegen informiert würden: „Und da ist es tatsächlich so, dass der Bund und die Länder gut informiert werden. Wir sind aber explizit, und wir haben es mehrfach versucht, aus diesen Arbeitsgruppen ausgeladen, also bzw. gar nicht eingeladen. Wir werden nicht zugelassen“ (I 29). Dies sei auch bei inhaltlichen Themen der Fall, die sich explizit auf die kommunale Ebene beziehen: „Die Europäische Kommission hat uns kürzlich erzählt, [...] 55 Prozent der Investitionen, die getätigt werden müssen zur Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals, müssen auf kommunaler Ebene getätigt werden. Und jetzt kann ich Ihnen sagen, die Europäische Kommission hat die kommunale Ebene nie, nie beteiligt! Bund und Länder schon!“ (I 29).

Doch nicht nur mit Blick auf die Verwehrung von Partizipationsmöglichkeiten im Prozessverlauf, sondern – in der Folge – auch in Bezug auf den Beschluss von politischen Entscheidungen wurde das Ausmaß des Exklusionseffektes im Survey als eher gering bewertet. Zwar gaben 32,0 % an, Informalität verursache in der Praxis in starkem oder sehr starkem Maße den Beschluss politischer Ziele, die in der Öffentlichkeit oder von anderen politischen Akteuren nicht gewollt würden, doch waren lediglich 11,5 % der Befragten der Ansicht, Informalität führe in starkem oder sehr starkem Maße zu einem erst durch die bewusste Exklusion formell beteiligter Akteure ermöglichten faktischen Beschluss eines politischen Ziels (vgl. Abbildung 25). In den Interviews wurde jedoch deutlich, dass – obgleich Beschlüsse zwar nicht eindeutig darauf zurückgeführt werden, dass bestimmte Akteure im Vorfeld ausgeschlossen wurden – die Befragten oftmals den Eindruck haben, von einer Entscheidung erst zu erfahren, wenn der Entscheidungsfindungsprozess faktisch abgeschlossen ist: „Manchmal erfährt man von Dingen, die wichtig sind für die eigene Arbeit, zu spät. Und das liegt daran: Es gibt formale Wege, [...] wo dann aber plötzlich Ergebnisse zementiert [werden], die man gerne vielleicht anders gehabt hätte“ (I 28). Erfahren Ak-

teure jedoch verspätet von in informellen Arenen besprochenen Inhalten, so führt dies in der Regel zu einer erheblichen Reduktion der Reaktionsmöglichkeiten: „Wir erfahren [...] häufig Dinge, da haben die Länder schon andere Sachen abgestimmt [...] Der Zug fährt und wir müssen gucken ... Schmeißen wir uns vor die Lok oder versuchen wir noch, hinten an den letzten Wagon dranzukommen?“ (I 15). Würden Änderungswünsche oder Bedenken zu spät geäußert, so seien andere Akteure häufig nicht mehr geneigt, auf diese einzugehen: „[Es] kam ein Thema auf, das wir irgendwie mehr oder weniger verschlafen hatten [...] Und die damalige Chairperson [...] sagte: Oh, don't wake a sleeping bear! Sie wollte damit verhindern, dass wir uns doch noch einmal zu dem Thema melden, weil das eben zumindest nicht im Sinne der Kommission war. Und sie hat versucht, das einfach zu ignorieren“ (I 30). Der Grad der informellen Vernetzung und in der Folge die Frage, inwieweit man wichtige Dinge „auf dem Schirm“ habe, sei entscheidend für die eigene Schlagkraft (I 23).

Um im Prozessverlauf und in der Folge von der faktischen Beschlussfassung nicht ausgeschlossen zu sein, sind nach Einschätzung der Interviewpartner zwei Aspekte besonders relevant: Zum einen sei es aus organisatorischer Sicht wichtig, in Brüssel präsent bzw. dort mit Personen vertreten zu sein, zum anderen sei eine starke für europäische Angelegenheiten zuständige Arbeitsebene entscheidend. So führte ein Gesprächspartner aus: „[M]eine niederländischen Partner in der Statistik, die haben ein Büro in Brüssel, wo ein, zwei Mitarbeiter permanent sitzen und nur informelle Gespräche führen. Die wissen über Gesetze vorab, über Aktionen, Maßnahmen, die ganze Palette, wissen die viel mehr Bescheid als wir“ (I 15). Ohne Mitarbeiter in Brüssel sei man „extrem schlecht aufgestellt“: „Virtuell oder am Telefon macht man keinen informellen Small Talk beim Abendessen“, was zur Folge habe, dass man vom Brüsseler Erfahrungsaustausch ausgeschlossen sei. Die Qualität der informellen Arbeit hänge stark mit den informellen Kontakten und den Informationen zusammen, die man im Vorfeld aus Brüssel erhalte; die Frage sei immer: „Wie ist man vernetzt und wann bekommt man was zu hören?“ (I 28). Neben einer Präsenz in Brüssel sei es jedoch erforderlich, Mitarbeiter einzusetzen, die sich im jeweiligen Politikfeld auch inhaltlich mit Fragen auseinandersetzten, die auf europäischer Ebene diskutiert würden, und sich dabei mit der Arbeitsebene anderer mitgliedstaatlicher Verwaltungen vernetzten:

„[W]ie gut man informell unterwegs ist, [hängt natürlich auch davon ab], [...] wie stark die Arbeitsebene ist. [...] Es ist wichtig bei der Arbeit im AdR, dass man auch mindestens, dass die Länder darauf achten, dass sie

auch einen Regierungsvertreter, eine Regierungsvertreterin möglichst mit am Start haben [...]. [D]as sehen die Parlamente vielleicht anders ... Man könnte auch sagen, dass, wenn Parlamentarier dabei sind, [...] dass die Landtage Voraussetzungen dafür schaffen, dass es auch eine Arbeitsebene gibt [...]; je vernetzter sie [die Arbeitsebene] ist, desto mehr Erfolg bringt sie auch“ (I 28).

Insgesamt sahen einige Interviewpartner einen Nachteil informeller Mechanismen darin, dass sie wegen der Exklusionstendenzen im Vergleich zu formellen Verfahren zu einer größeren Ungleichheit führen: „Und da ist es sicherlich so, dass das manchmal ein Nachteil ist, dass es ... Wenn es mehr institutionalisierte Treffen möglicherweise geben würde, vielleicht würde man auch mehr Informationen zeitgleich erhalten“ (I 28). Dabei sind die Folgen nach Einschätzung der Gesprächspartner auf höheren politischen Ebenen schlimmer: „[J]e höher, desto lauter der Knall, das ist sicher klar“ (I 30).

Angemerkt wurde in den Interviews schließlich auch, dass die Gefahr der durch Informalität hervorgerufenen Exklusion größer sei, wenn es sich um substitutive informelle Mechanismen handle, während komplementäre informelle Mechanismen – die zur Entwicklung des Formellen eingesetzt würden – tendenziell weniger Exklusionseffekte hervorriefen (I 18). Dies scheint auch vor dem Hintergrund schlüssig, dass die formellen demokratischen Verfahren des europäischen Systems als solide Vorkehrung beschrieben wurden, die garantiere, dass es nicht zu einer vollständigen Exklusion einzelner Beteiligter kommen könne:

„Ich sehe [die Frage, ob Informalität Exklusion bewirkt] eigentlich nicht als Problem, weil Sie haben ja bestimmte Anforderungen an Mehrheiten, jetzt was den Rat angeht. Und da können Sie eigentlich immer solche Allianzen schmieden, die immer eine Sperrminorität schaffen. [...] Im Gegenteil, ich glaube sogar, [...] es besteht ein Erfordernis, wirklich alle Positionen zu verstehen und sich zu verständigen auf irgendetwas. Und ich glaube nicht, dass ein informeller Diskurs da irgendwie jemand anderes über den Tisch ziehen kann“ (I 30).

Diese Einschätzung der Exklusionsgefahr entsprach auch der Tatsache, dass lediglich 14,8 % der Befragten angaben, Informalität bewirke in starkem Maße eine Schwächung, Untergrabung oder Aushöhlung formeller Institutionen (vgl. Abbildung 25); niemand beobachtete dies in sehr starkem Maße. Das Informelle werde keine derart starke Kraft erhalten, dass in formellen Kontexten nur noch nachvollzogen werden könne, was in informellen

Arenen besprochen worden sei; die formellen demokratischen Verfahren in der EU seien dafür zu professionell und ausdifferenziert (I 16). Informelle Netzwerke würden zwar „neues Gewürz in die Suppe“ bringen, könnten das Menü jedoch nicht vollständig ändern, weil sie dafür viel zu disparat seien, so argumentierte ein Interviewpartner (I 16). Informalität könne dem Formellen weder gefährlich werden noch es ersetzen.

Zwei Aspekte wurden im Hinblick auf die mit Informalität einhergehenden Exklusionseffekte überdies statistisch untersucht: die Hierarchieebene und die Innen- bzw. Außenwahrnehmung. Dabei konnte auf der Grundlage des quantitativen Datenmaterials lediglich ein zwar positiver, aber nicht signifikanter Zusammenhang zwischen einem stark wahrgenommenen Exklusionseffekt und der steigenden hierarchischen Position der befragten Personen ausgemacht werden. Dies deutet daraufhin, dass die Folgen möglicher mit Informalität einhergehender Exklusionseffekte – wie oben beschrieben – auf höheren Hierarchieebenen zwar möglicherweise schwerer wiegen (I 30), dass Exklusionseffekte per se jedoch ebenenübergreifend auftreten. Für eine tendenziell objektive Wahrnehmung der mit Informalität einhergehenden Exklusionseffekte durch die im Rahmen der Studie befragten Experten sprach dabei die Tatsache, dass ebenfalls ein zwar positiver, aber statistisch nicht signifikanter Zusammenhang zwischen der Aktivität der Experten in informellen europäischen Verhandlungsarenen und einem stark wahrgenommen Exklusionseffekt nachgewiesen werden konnte. Die Bewertung des Exklusionseffektes scheint insofern nicht davon abzuhängen, ob Personen sich selbst als Insider oder Outsider betrachten bzw. ob sie zu Zugang bestimmten informellen Arenen haben (vgl. Tabelle 12).¹³⁰

Tabelle 12: Geprüfte, nicht signifikante Korrelationen in Bezug auf Exklusionseffekte

Geprüfte Korrelation	D_Exkleff_2
v_82	+
D_AkeuVerh	+

(Quelle: eigene Darstellung)

130 Die Tatsache, dass keine statistisch signifikanten Zusammenhänge nachgewiesen werden konnten, kann unter Umständen auch auf die geringe Stichprobengröße zurückzuführen sein.

Der Verlust von Handlungsfreiheit und Flexibilität aufgrund verfestigter informeller Strukturen stellt im Bereich der dysfunktionalen Auswirkungen von Informalität das Item dar, das in der standardisierten Umfrage als am unbedenklichsten bewertet wurde. Nur rund ein Zehntel (10,7 %) der Befragten nahm einen solchen in starkem und niemand in sehr starkem Maße wahr (vgl. Abbildung 25). Auch in den Interviews wurde die Gefahr der Verfestigung als „eher gering“ (I 30) eingeschätzt. Insbesondere bei den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten sei ein stetiger Wechsel des Personals zu beobachten:

„[B]ei den Kolleginnen und Kollegen aus den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, die wirklich maximal vier Jahre hierbleiben, da haben Sie ja diese Gefahr nicht. [...] Also da ist doch eine hohe Fluktuation, auch in den anderen Delegationen. [...] Einige kommen dann auch immer mal wieder. Das habe ich auch schon erlebt [...]. Aber die Gefahr sehe ich eigentlich nicht“ (I 30).

Schließlich wurden neben den im Survey abgeprüften Items in den Interviews noch weitere mit Informalität einhergehende dysfunktionale Auswirkungen oder Gefahren deutlich. So wurde mehrfach angemerkt, dass die Verlagerung von Diskussionen aus parlamentarischen oder administrativen Arenen in stärker öffentliche, aber informelle Kontexte gewisse Risiken impliziere. Es sei zwar sinnvoll, durch informelle Mechanismen die in der Gesellschaft vorhandene „Schwarmintelligenz mitzunehmen“ (I 15), doch müsse stets darauf geachtet werden, dass die öffentliche Diskussion beherrschbar bleibe: „Wenn die Diskussion jeden Abend bei Lanz stattfindet, statt in anderem Rahmen, dann [...], finde ich, da kippt das leicht um“ (I 15). Häufig führe Informalität auch zu einem größeren öffentlichen Druck, während sich Kollateralschäden erst später zeigten (I 18). Ein Interviewpartner erläuterte außerdem, dass durch Informalität zwar mehr Menschen gehört und eingebunden werden könnten, dass diese jedoch im Umkehrschluss umso unzufriedener seien, wenn sie bei der faktischen Entscheidung nicht berücksichtigt würden, wenn die Einbindung also „nach hinten losgeh[e]“ (I 20). Auch vergrößere sich durch den Rückgriff auf informelle Mechanismen trotz des Ziels der Komplexitätsreduktion in manchen Situationen die Unsicherheit im Hinblick auf die Ereignisse, die im politisch-administrativen Kontext tatsächlich eintreten. Man könne sich nicht immer darauf verlassen, dass man Dinge richtig prognostiziert hätte: „Wenn ich mit jemandem informell agiere, dann tritt das Ergebnis nicht immer ein [...] It’s always a judgemental call“ – manchmal, erklärte

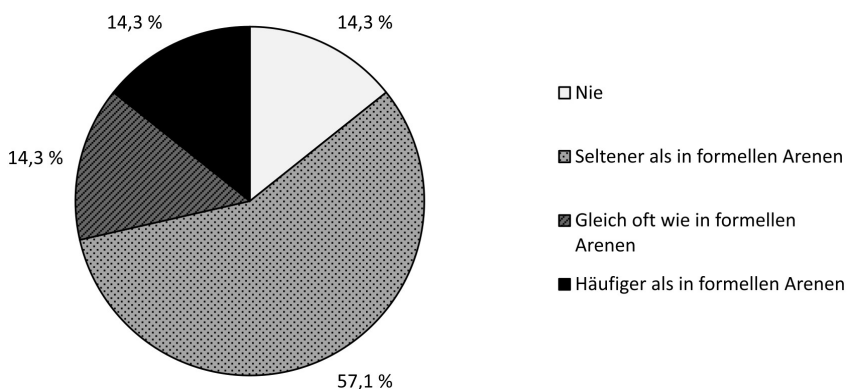
der Gesprächspartner, vertraue man in Bezug auf die Korrektheit einer Information auch den falschen Personen (I 20). Außerdem erhöhe Informalität bisweilen die Unübersichtlichkeit mit Blick auf innerorganisatorische Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. So sei oftmals nicht klar, wer Deutschland in bestimmten informellen Arenen vertrete; selbst von Bundesministerien erhielten Akteure aus wissenschaftlich orientierten Bundesoberbehörden oftmals keine Auskunft dazu, wer zuständig sei. Es bestehe ein – auch durch den Föderalismus bedingtes – Koordinierungsproblem (I 19).

Insgesamt zeigte sich damit bei der Auswertung sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Daten, dass nach der Wahrnehmung der befragten Experten die systemischen funktionalen Auswirkungen von Informalität die dysfunktionalen übersteigen (vgl. H11). Dennoch wurde auch auf verschiedene potenzielle Gefahren, insbesondere im Hinblick auf Exklusionstendenzen verwiesen.

3. Interne Mechanismen

Die Surveyergebnisse untermauerten die Annahme, dass sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen deutlich von jenen in formellen unterscheiden. So gaben 71,4 % der Befragten an, in informellen Arenen komme es im Vergleich zu formellen Gremien seltener oder nie zu Abstimmungen (vgl. Abbildung 26).

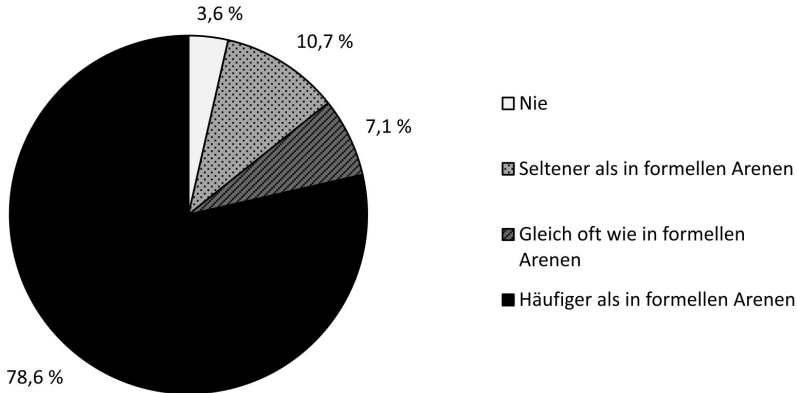
Abbildung 26: Abstimmungen in informellen Arenen



(Quelle: eigene Darstellung)

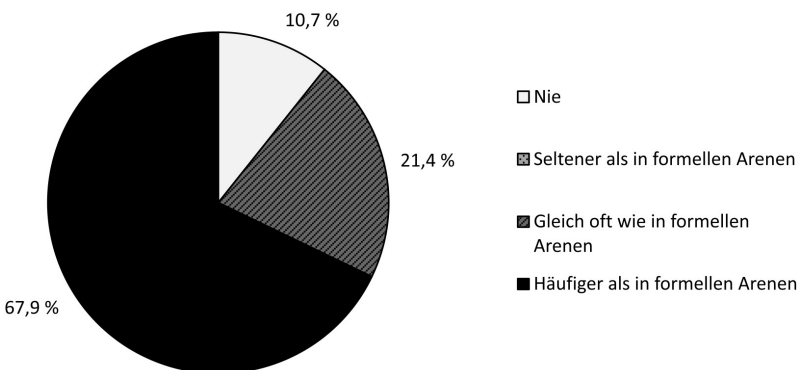
78,6 % vertraten die Ansicht, es komme häufiger zu einer gemeinsamen Konsensfindung (vgl. Abbildung 27); immerhin 67,9 % waren der Meinung, in informellen Arenen komme es häufiger dazu, dass ein Verhandlungspartner in dem Wissen und Vertrauen darauf nachgebe, in der Zukunft an anderer Stelle Zugeständnisse zu erhalten (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 27: Konsensfindung in informellen Arenen



(Quelle: eigene Darstellung)

Abbildung 28: Nachgeben eines Verhandlungspartners in dem Vertrauen auf zukünftige Zugeständnisse in informellen Arenen



(Quelle: eigene Darstellung)

Mit Blick auf allgemeingültige Strategien für das Verhalten in informellen Arenen wurde in den Interviews betont, es gebe nicht eine bestimmte richtige Vorgehensweise: „Also ich habe persönlich kein Muster gesehen, wie es abläuft, und hätte auch Zweifel, ob man jetzt sagen kann: So musst du es machen, damit du abends da deinen Bund an Themen platzieren kannst“ (I 23). Nichtsdestotrotz ließen sich unter Rückbezug auf die bisherige Forschungsliteratur im Zuge der Interviewauswertung verschiedene Aspekte herausarbeiten, die die Gesprächspartner als Empfehlung für ein erfolgreiches Auftreten oder Agieren in informellen Kontexten formulierten. Diese betrafen teilweise die individuelle und teilweise die organisatorische Perspektive.

Im Hinblick auf die unmittelbare informelle Interaktion schien die Kraft des inhaltlich besseren Arguments (Schöne 2010, S. 191) für die Interviewpartner insbesondere in stärker fachwissenschaftlich orientierten informellen Gremien von Relevanz zu sein, in denen das leichtgängige, vertrauensvolle Miteinander im Zentrum stehe und die sich teilweise stark von der politischen Ebene unterschieden (I 19, I 21). Die in der Literatur diskutierte Strategie des Appellierens (Schöne 2010, S. 191) wurde im europäischen Kontext vor allem der Ratspräsidentschaft zugeschrieben, die in besonderem Maße darauf bedacht sei, Mehrheiten für ihre Vorschläge zu organisieren. Die Präsidentschaft suche regelmäßig das informelle Gespräch zu ministeriellen Vertretern anderer Mitgliedstaaten:

„[A]ls Präsidentschaft macht man das ja genauso, dass man mit Leuten telefoniert, um genauer rauszufinden: Würde diese Formulierung für euch passen, würde die passen? Die Franzosen unterstützen das und die Belgier auch und wir ja auch, und ihr wärt die letzten sozusagen ... Dann hätten wir eine Gruppe, die irgendwie groß genug ist und Gewicht entfaltet. Überlegt euch das doch ... Das ist unentbehrlich“ (I 27).

Auch eine Optimierung des individuellen Auftretens und der individuellen Ausstrahlung konnte als Erfolgsstrategie der Experten für informelle Interaktionen herausgearbeitet werden. In informellen Arenen sei das Auftreten des Individuums von großer Bedeutung. Der jeweilige Akteur sollte nach der Auffassung der Interviewpartner gleichzeitig ein gewisses Selbstbewusstsein und eine gewisse Bescheidenheit ausstrahlen und sich auf dieser Grundlage durch das eigene Handeln das Vertrauen der Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten erarbeiten (I 14). Darüber hinaus sei es wichtig, dass das jeweilige Individuum eine gewisse Freude an der Begegnung mit anderen sowie ein Interesse an den inhaltlichen Themen ausstrahle und in der Interaktion nicht den Eindruck der Widerwilligkeit erwecke:

„Eine Kollegin, die eigentlich nur widerwillig abends mitgegangen ist, aber im Kopf dann eine To-do-Liste hatte, mit wem sie noch was klären wollte, und deshalb einfach mitkommen musste. Und es gibt die Leute, die in erster Linie gerne mitgehen, weil sie Spaß haben, mit Leuten abends ihre Zeit zu verbringen. Und [dabei] kommen [sie] dann natürlich auch ganz schnell auf fachliche Themen, die sie im Kopf haben“ (I 23).

Grundlage dafür, dass die Individuen in informellen Arenen entsprechend auftreten können, sei jedoch zunächst, dass sie vor Ort in Präsenz teilnehmen. Insofern sei eine individuell oder organisatorisch bedingte Reisetragfähigkeit als höchst problematisch zu beurteilen (I 15).

Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass es zielführend sei, auch in informellen Kontexten möglichst frühzeitig schriftliche Non-Papers vorzulegen: „Das ist erst mal grundsätzlich die Regel: Wer schreibt, der bleibt“ (I 27). Es gelte, zu erkennen, wann man einen Vorschlag machen könne, zu dem andere dann potenziell zustimmen könnten: „Und dann legt man halt ein Papier oder einen Gedanken mal auf den Tisch, eine Formulierung“ (I 16); dies sei wichtig, selbst wenn dieser Vorschlag am Ende nicht immer erhalten bliebe. Diese ersten informellen schriftlichen Entwürfe dienten den Akteuren nicht zuletzt selbst dazu, zu erkennen, welche Inhalte von anderen mitgetragen werden könnten: „Man sollte da vorher informell vorbereiten [...], dass man die Position mündlich oder auch in sogenannten Non-Papers schriftlich mal vorher zirkuliert, guckt: Wie sind die Rückmeldungen? Lohnt sich das? Dann zieht man's vielleicht wieder zurück“ (I 27). In Ergänzung zur bisherigen Literatur wurde damit deutlich, dass Akteure in informellen Kontexten nicht immer auf eine Nichtfixierung ausgerichtet sind (Fairbrass, Jordan 2003, S.101), sondern insbesondere mitgliedstaatliche Vertreter, denen es darum geht, gemeinsame Vorschläge auf europäischer Ebene einzuspielen, in informellen gremienartigen Strukturen bewusst bleibende Entwürfe erarbeiten wollen.

Neben strategischen Überlegungen für die unmittelbare Interaktion verwiesen die Gesprächspartner auf bestimmte Denkweisen und Grundverständnisse, die für ein erfolgreiches Agieren in informellen Arenen erforderlich seien. Dazu zählt erstens die herausgehobene Bedeutung des Reziprozitätsgedankens, der auch in der Literatur als wesentliches Element des Agierens in informellen Kontexten diskutiert wird (Schöne 2010, S.191). Der gegenseitige Austausch von Informationen nehme dabei – auch im Vergleich zum bundesrepublikanischen System – eine herausgehobene Bedeutung ein:

„Da ist es auch tatsächlich so, dass man sich immer informiert. Ich sage jetzt mal, auch wenn man aus einer anderen Richtung kommt, auch von anderen Lobbyisten, also die informieren sich alle gegenseitig. Also das ist irgendwie so ein Informationspool, der richtig informell agiert und wo man sich gegenseitig auch ... miteinander spricht. Das ist alles informeller als in der, ich sage jetzt mal, deutschen Struktur, also das lebt ganz anders. Das ist eine ganz andere Denkweise und ein ganz anderes Herangehen an die Dinge. [...] Man gibt Informationen und erhält Informationen. Also es ist nicht so, man kann nur abgreifen und Informationen sammeln, ohne auch was dafür zu geben. Also es ist wie [...] ein einziges Geben und Nehmen. Man informiert sich, mal informiert man die [anderen] über irgendwas und dann wird man wieder informiert“ (I 24a).

Zweitens sei es wichtig, beim Agieren in informellen Arenen stets eine langfristig orientierte, proeuropäische Denkweise zu pflegen; Akteure müssten mit dem erforderlichen Hintergrundwissen auftreten, was durch das auf Positionswechsel ausgerichtete deutsche Karrieresystem allerdings konterkariert werde: „Um Karriere in Deutschland zu machen, müssen Sie viele Stationen durchlaufen haben, [...] das heißt, Sie müssen nach zwei Jahren oder so möglichst wieder woanders eine andere Verwendung haben. Nach zwei Jahren haben Sie aber gerade im internationalen Geschäft mal, [...] wissen Sie, ... wo man sich trifft, wo die Informationshotspots in Brüssel, in Luxemburg sind. Die Zeit ist viel zu kurz“ (I 15). Die gedankliche Verfolgung einer langfristigen europäischen Vision, für die es Mitstreiter zu finden gelte, sei essenziell: „[M]an muss Freunde für seine große Vision finden“ (I 15). Schließlich sollte die langfristige Verfolgung einer europäischen Vision beim Agieren in informellen Kontexten von einer grundlegend experimentierfreudigen Einstellung begleitet werden, sodass an andere Akteure nicht nur das Bedürfnis nach Sicherheit sowie Risiken und Bedenken kommuniziert würden, sondern eine Offenheit und der Wille, Dinge einfach in die Hand zu nehmen und zu machen (I 15).

Neben strategischen Vorgehensweisen in der unmittelbaren Kommunikation und grundlegenden Denkweisen betonten die Gesprächspartner auch Strategien, die der informellen Interaktion vorgelagert sind und die Initiierung betreffen. So wurde auf die Bedeutung eines ausgewählten und gezielten Einsatzes von Informalität als Grundlage für ein erfolgreiches Agieren in informellen Kontexten verwiesen. Jedenfalls in stärker politisch geprägten Arenen sei es wichtig, im Voraus zu überlegen, wer auf informellem Wege bilateral angesprochen werden könne. So führte ein Interviewpartner aus, er wisse, wie die Leute in seinem Politikbereich abstimmen

und könne dadurch in informellen Kontexten strategisch vorgehen (I 21). Für eine gezielte und ausgewählte Ansprache ist – wie in den Interviews deutlich wurde – oftmals eine hohe Prozesskompetenz in Bezug auf das europäische Mehrebenensystem erforderlich. Öffentliche wie private Interessenvertreter müssten wissen, wann und wo an relevanten Themen gearbeitet werde, um auf Referatsebene Informationen abgreifen zu können (I 16): „Wann ist wer der richtige Ansprechpartner? Wann ist noch Zeit, Dinge einzubringen, und wann ist es gut?“ Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Agieren in informellen Kontexten seien insofern richtige Ansprechpartner zum „richtige[n] Zeitpunkt“ (I 16). So gelte es beispielsweise, Referatsleiter und Referenten nicht mehr zu belästigen, wenn Inhalte bereits zwischen Kabinetten diskutiert würden, oder die Kommission nicht mehr anzusprechen, wenn sich Entwürfe bereits im Trilog befänden. Auch müsste darauf geachtet werden, Abgeordnete aus dem richtigen Ausschuss anzusprechen (I 16). Ein anderer Gesprächspartner argumentierte ähnlich:

*„Also das hängt ein bisschen vom Zeitpunkt ab; also wenn jetzt beispielsweise ein neuer Kommissionsentwurf oder eine Revision zu einem bestimmten Thema oder zu einem Rechtsakt vorgesehen ist, dann würden wir da rechtzeitig eben auf unsere Kontakte in der Kommission zugehen und mit denen dann sprechen, entweder, ob sie da selbst dafür verantwortlich sind, oder uns Ansprechpartner geben lassen. Wenn wir da ein bisschen später dann in der Zeit sind, also wenn der Kommissionsentwurf vorliegt, dann gehen wir da vor allem auf die Mitarbeiter*innen im Europäischen Parlament, also vor allem zu unseren bestehenden Kontakten und tendenziell auch zu NGOs, zu Verbänden ... Manchmal gibt es auch Berater, die zu bestimmten Themen unterwegs sind für's Parlament oder für NGOs, dann gehen wir auf die zu“ (I 24b).*

Diese grundsätzliche Unterscheidung zwischen der Phase, in der ein Gesetzentwurf erst ausgearbeitet wird, und einer zweiten, in der ein Entwurf bereits vorliegt, bestätigte ein weiterer Gesprächspartner:

„Das kommt so ein bisschen drauf an, in welchem Stadium sich ein [Gesetz im] Gesetzgebungsverfahren befindet. Im prälegislativen Zeitraum, würde ich sagen, gehen wir eher an die Europäische Kommission; nach der Vorlage des Gesetzgebungsvorschlags, weil da lässt die Kommission nicht mit sich sprechen, sprechen wir eher mit dem Europäischen Parlament“ (I 29).

Schließlich werde Informalität auch gezielt auf unterschiedlichen Ebenen eingesetzt, sofern hierfür die notwendigen Kontakte bestünden: „Ja, also, es

ist so, man kann spielen auf diesen verschiedenen Ebenen, auf der Klaviatur [...]. Da ist es eben wirklich wichtig, dass man auf den verschiedenen Ebenen Leute kennt, mit denen man diese Dinge besprechen kann“ (I 28).

Darüber hinaus verwiesen die Gesprächspartner in den Interviews darauf, dass prozessstrategische Überlegungen für ein erfolgreiches Agieren in informellen Arenen alleine nicht ausreichten, sondern mit einer gut vorbereiteten inhaltlich-politischen Strategie verbunden werden müssten. Informelle Arenen müssten mit Blick auf die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem und die Durchsetzung politischer Zielvorstellungen grundsätzlich genauso ernst genommen werden wie formelle. Auch in informellen Kontexten gelte es, sich gut vorzubereiten, eigene Ideen einzubringen und darauf aufbauend durch regelmäßige Anwesenheit die „Meinungsführerschaft“ zu übernehmen (I 14). Wenngleich Informalität zwar einen wichtigen Teil der allgemeinen politischen Strategie darstelle und stets Bestandteil derselben sein sollte, so sei das Phänomen als solches noch keine Strategie. Hinter der Entscheidung für informelle Interaktionsmodi müsse insofern stets ein „Plan“ stehen. Die „Taktik des informellen Gesprächs“ (I 18) funktioniere nicht ohne eine unabhängige Strategie: Erst wenn eine inhaltliche europäische Strategie vorhanden sei, könnte Informalität als Mittel strategisch eingesetzt werden (I 15, I 18).

Außerdem betonten die Gesprächspartner die Relevanz einer frühzeitigen Anwendung bzw. Initiierung im Politikgestaltungsprozess. Um etwas zu erreichen, sei es wichtig, in informellen Arenen nicht „zu formaljuristisch“ vorzugehen und sich möglichst „früh hinaus“ – d.h. in die informelle Interaktion mit anderen – zu wagen. So erläuterte ein Interviewpartner, Akteure tendierten häufig dazu, sich erst zu äußern, wenn es eine mit allen Häusern abgestimmte, fertig ausformulierte Position gebe. Doch selbst wenn dies noch nicht der Fall sei, habe man immer den Koalitionsvertrag „im Rücken“, aus dem erste Punkte abgeleitet werden könnten, oder man könne schlicht sagen, dass noch keine einheitliche Positionierung feststehe. Vor diesem Hintergrund appellierte der Gesprächspartner, dass ein früher informeller Austausch auf der Arbeitsebene, beispielsweise mit Kommissionsmitarbeitern, entscheidend sei, um „ins Gespräch zu kommen“ (I 16). So könnten Informationen gesammelt und Erfahrungswerte und Einschätzungen ausgetauscht werden, während eine Positionierung auch erst später auf dieser Grundlage gebildet werden könne (I 16). Schließlich gelte es im Hinblick auf das geforderte frühzeitige Agieren in informellen Kontexten, „nicht nur alles über Brüssel, sondern auch über die anderen europäischen Hauptstädte zu spielen“, früh Koalitionen zu bilden und

insbesondere mit jenen Abgeordneten im Europäischen Parlament zu sprechen, die im Hinblick auf das jeweilige Projekt Probleme sehen könnten – seien sie aus dem eigenen Mitgliedstaat oder aus einem anderen (I 16).

Schließlich wurden im Rahmen der Interviews zwei strategische Aspekte deutlich, die in der bisherigen Forschungsliteratur weniger ausführlich diskutiert wurden: So sei es in informellen Arenen erstens besonders wichtig, eine proaktive, gestalterische und schaffende Grundhaltung einzunehmen und diese nach außen zu kommunizieren:

„Man meint halt zu häufig, dass man auf anderem Wege zum Ziel kommt, [...] laufen lassen, und, falls es irgendwo droht, in die Hose zu gehen, dann halt versuchen draufzuhauen, wobei das natürlich [...] dieses Vertrauen in dem Netzwerk, die Reputation, [...] beschädigen [kann]. [...] [V]on daher würde ich eigentlich persönlich immer dazu neigen, das frühzeitig und von innen zu gestalten“ (I 26).

Als Spezifikum des europäischen Kontexts kann zweitens die Strategie mitgliedstaatlicher Ministerialvertreter gewertet werden, in informellen Kontexten vertretene Inhalte im Vorfeld stets mit der Präsidentschaft abzustimmen und insofern jedenfalls ausgewählte formelle Rollen auch in informellen Kontexten zu beachten: „Die [Präsidentschaft] ist ja Herr des Geschehens und bestimmt, wann was wie verhandelt wird. Die erarbeitet auch Kompromissvorschläge, formell ... und nicht, dass man da mit Ideen aufwartet, die das gesamte Konzept der Präsidentschaft zerschießen. Deswegen fragt man da vorher halt mal ... so und ... also informell ist eigentlich quasi dauernd und immer, also im Gespräch bleiben, ganz, ganz wichtig“ (I 27).

Insgesamt unterstrichen die Ergebnisse des Surveys, dass sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen von jenen in formellen unterscheiden; in den Interviews verwiesen die Gesprächspartner auf verschiedene strategische Überlegungen, die es vor diesem Hintergrund in informellen Kontexten zu beachten gelte. Die Hypothese H12 konnte insofern empirisch gestützt werden.

III. Zwischenfazit

In Bezug auf die in Kapitel C aufgestellten und aus dem bisherigen Forschungsstand sowie theoretischen Argumenten abgeleiteten Hypothesen lassen sich folgende Aspekte als empirisches Zwischenfazit festhalten.

Zum Auftreten von Informalität: Die Hypothese H1 kann insofern gestützt werden, als Informalität den empirischen Daten der Studie zufolge zeitlich gesehen insbesondere auftritt, bevor *policies* auf europäischer Ebene verbindlich formuliert werden. Wahrgenommen werden informelle Mechanismen in Kontexten, die sich dadurch auszeichnen, dass es sich um den Beginn eines politischen Prozesses handelt, d.h. bei der Problemdefinition, im Rahmen des *agenda setting* und bei der Politikformulierung sowie bei der Einspielung mitgliedstaatlicher Interessen auf die europäische Ebene – dem sogenannten *uploading*.

Es konnte gezeigt werden, dass neben den bereits erforschten Kontexten der ebenen- und gewaltenübergreifenden Zusammenarbeit im europäischen Mehrebenensystem noch weitere Kontexte existieren, in denen Informalität auftritt und in denen verschiedene administrative Akteure – mitgliedstaatliche Ministerien, mitgliedstaatliche Verwaltungen, Länder und Regionen sowie die kommunale Ebene – agieren; Hypothese H2 wurde folglich gestützt. Dabei treten informelle Mechanismen sowohl am Rande oder im Kontext formeller Gremien als auch zusätzlich in anderen Kontexten bzw. unabhängig vom formalrechtlichen Rahmen auf.

Die Hypothese H3, der zufolge Informalität ein Instrument mit verschiedenen, bewusst eingesetzten Facetten und Nuancen darstellt, bei dessen Einsatz sich im Hinblick auf den jeweils gewählten Interaktionsmodus Muster erkennen lassen, konnte teilweise gestützt werden. Zwar werden verschiedene Interaktionsmodi nach Einschätzung der Studienteilnehmer durchaus bewusst eingesetzt; dabei können Akteure jedoch häufig nur eine Wahl im Rahmen der Möglichkeiten treffen, die sich in einer konkreten Situation bieten. Informalität zeichnet sich insofern durch ihren bewussten Einsatz aus, bei dem es sich dennoch häufig um eine spontane Reaktion handelt. Darüber hinaus kann meist von einer Kombination verschiedener Formen mit verschiedenen Nuancen ausgegangen werden. Wenngleich kein grundsätzliches und allgemein gültiges Muster herausgearbeitet werden konnte, so zeigte sich, dass Präsenzformate vor allem beim Aufbau der Kontakte zentral sind und dass Informalität jedenfalls tendenziell eher routinemäßig stattfindet.

Die Existenz einer europäischen Verwaltungskultur im Sinne informeller Normen, Werte und Verhaltenskodizes, die die politisch-administrative Arbeit im europäischen Mehrebenensystem – verglichen mit jener auf nationaler Ebene – besonders prägen, wurde weitüberwiegend wahrgenommen; die Hypothese H4 konnte insofern gestützt werden. Wesentliche Elemente dieser europäischen Verwaltungskultur stellen den empirischen

Ergebnissen zufolge ein unter den Akteuren vorhandenes Selbstverständnis als Expertennetzwerk für den jeweiligen Politikbereich, eine interkulturelle Offenheit sowie die Orientierung an *best practices* dar.

Zur Entstehung von Informalität: Die Hypothese H5, der zufolge 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, kann auf der Grundlage der quantitativen und der qualitativen Daten nur teilweise gestützt werden, da Informalität in den Experteninterviews immer wieder auch als Verhinderungsinstrument wahrgenommen wurde.

Das Streben der Akteure nach Arbeitserleichterung in einem komplexen und vielschichtigen Mehrebenensystem trägt den empirischen Ergebnissen zufolge entscheidend und relativ gesehen stärker als andere Zielsetzungen dazu bei, dass informelle Interaktionsmodi gewählt werden. Es wird insbesondere darauf abgezielt, die politisch-administrative Arbeit zu beschleunigen, Konflikte zu vermeiden oder zu lösen sowie Komplexität und Unsicherheiten zu reduzieren. Effizienzsteigerung und Transaktionskostensenkung können daher entsprechend H6 zu den zentralen Zielen gezählt werden, die Akteure zur Wahl informeller Handlungsmodi veranlassen.

Die empirischen Ergebnisse deuten ferner darauf hin, dass es – wie von Hypothese H7 postuliert – einen Zusammenhang zwischen der Motivlage der Akteure und dem jeweils gewählten Interaktionsmodus gibt; allerdings scheinen darüber hinaus zahlreiche andere Faktoren wie der Zeitpunkt des Agierens und die jeweiligen Gesprächspartner Einfluss auf die Wahl des Interaktionsmodus zu haben.

Verschiedene Rahmenbedingungen scheinen die Entstehung von Informalität zusätzlich zur Zielsetzung der Akteure stark zu begünstigen. Dabei gestalten sich einzelne Rahmenbedingungen – wie in Hypothese H8 angenommen – im europäischen Kontext anders als auf mitgliedstaatlicher Ebene; nicht zuletzt schafft das europäische System besondere Räume des Zusammenkommens und des Aufeinandertreffens, sodass informelle Arenen entstehen können.

Zu den Auswirkungen von Informalität: 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. Hypothese H9, der zufolge Informalität größtenteils die mit ihr bezweckte

Funktion erfüllt, konnte folglich lediglich in Bezug auf die End-, nicht jedoch in Bezug auf die Zwischenziele gestützt werden.

Obgleich die Zielvorstellungen der Akteure und die tatsächlichen Auswirkungen von Informalität dem empirischen Datenmaterial zufolge mitunter stark divergieren, so zeigte sich, dass Informalität in entscheidendem Maße zur Lösung von Managementproblemen beiträgt. Ähnlich relevant wie der Beitrag informeller Mechanismen zur Lösung von Managementproblemen dürften jedoch die tatsächlichen Auswirkungen mit Blick auf die sachliche und personelle Integration sein, wobei davon auszugehen ist, dass die angestrebten Ziele in letzterem Bereich tendenziell eher erreicht werden. Die Hypothese H10, wonach die relevanteste Auswirkung von Informalität im europäischen Mehrebenensystem in der Lösung von Managementproblemen besteht, kann damit in Teilen gestützt werden.

Die Auswertung des empirischen Datenmaterials ergab darüber hinaus, dass nach Einschätzung der Experten die systemisch funktionalen Auswirkungen von Informalität die Dysfunktionalitäten übersteigen. Die Hypothese H11 kann insofern gestützt werden, wenngleich verschiedene relevante Gefahren – insbesondere mit Blick auf die Verlagerung wichtiger Entscheidungen in außerparlamentarische Gremien, Exklusionstendenzen und Transparenzverluste – wahrgenommen wurden.

Zum Agieren der Akteure in informellen Kontexten: Schließlich unterstrichen die empirischen Ergebnisse, dass sich die Entscheidungsfindungsprozesse in informellen Arenen von jenen in formellen unterscheiden; vor diesem Hintergrund wurde auf verschiedene strategische Überlegungen verwiesen, die es aus Akteursperspektive in informellen Kontexten zu beachten gelte. Die Hypothese H12 – wonach die Akteure für das Agieren in informellen Kontexten spezielle Strategien entwickeln, konnte folglich empirisch gestützt werden.

E. Diskussion

Aus einer theoretischen Perspektive wird demokratische Herrschaft zumeist aus formellen Institutionen abgeleitet, die als Grundlage für transparente und demokratische Prozesse verstanden werden. Nichtsdestotrotz stellen, wie nicht zuletzt das vorangehende Kapitel D aufzeigte, auch informelle Mechanismen einen relevanten und gewissermaßen originären Bestandteil politischer Systeme dar. Verschiedentlich wird in der Literatur darauf verwiesen, dass Informalität in Bezug auf demokratische Wertmaßstäbe und Systeme ein Legitimationsdilemma verursachen kann (Christiansen, Føllesdal, Piattoni 2003, S. 20; Lauth 2000, 23–27; Reh 2012, S. 73–74). Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Studie generierten Ergebnisse, insbesondere mit Blick auf die wahrgenommenen systemischen Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten, drängt sich daher die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Informalität auf: Inwiefern ist das Phänomen der Informalität in seinen verschiedenen Erscheinungsformen mit demokratischen Prinzipien vereinbar? Wenngleich Informalität – wie sich im Rahmen der theoretischen und der empirischen Analyse zeigte – ein vielschichtiges und komplexes Phänomen darstellt, dessen Auswirkungen sich einer pauschalen Bewertung entziehen, so scheint es dennoch erstrebenswert, die aus den gewonnenen Erkenntnissen ableitbaren Tendenzen aus einer demokratiethoretischen Perspektive zu diskutieren und einzuordnen. Ziel dieses Kapitels ist es insofern, die lediglich einen Teilbereich der Informalität abbildenden empirischen Ergebnisse der Studie in einen größeren systemischen Zusammenhang einzuordnen und vor dem Hintergrund von Studien aus anderen Bereichen zu diskutieren. Dabei werden nicht alle gewonnenen empirischen Ergebnisse aufgegriffen; vielmehr wurden einzelne Beispiele und Aspekte bewusst ausgewählt, weil ihre Diskussion unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten besonders lohnenswert erschien.

Um eine demokratiethoretisch-normative Einordnung von sich in der Praxis abzeichnenden Erscheinungsformen der Informalität vorzunehmen, scheint es zielführend, auf das Konzept der demokratischen Legitimation¹³¹

131 Begrifflich ist zwischen Legitimität und Legitimation zu unterscheiden: Der Begriff Legitimität beschreibt die „Akzeptanz einer politischen Ordnung“, die sich in passivem Vertrauen „in sie als einen Status“ (Heinelt 2008, S. 32) und aktiver Unterstützung durch ihre Mitglieder ausdrückt. Der Terminus Legitimation bezieht

zurückzugreifen und die Auswirkungen von Informalität auf die verschiedenen Dimensionen des Konzepts zu diskutieren. Grundsätzlich wird die Legitimität demokratischer Systeme anhand zweier unterschiedlicher Ansätze begründet. Während eine sich auf das Verfahren konzentrierende Perspektive die Teilhabe am politischen Prozess ins Zentrum rückt, ist für die materielle Argumentation das Ergebnis des politischen Prozesses entscheidend. Weiterhin lässt sich eine Argumentationslinie ausmachen, die das Verhältnis des politischen Prozesses zum und seine Vermittlung an den Bürger fokussiert. So wird im Rahmen der folgenden Analyse davon ausgegangen, dass sich demokratische Legitimation jedenfalls auf drei Säulen stützen kann: Die *input*-Legitimation rekurriert auf die „Partizipation“ (Rudzio 2015, S. 569) der Bürger. *Input*-orientierte Argumentationen betonen das Prinzip der Regierung „durch das Volk“ (Scharpf 1999, S. 16). Dabei wird davon ausgegangen, dass Verfahren existieren und eingehalten werden müssen, die die Präferenzen der Bürger erfassen und in politische Entscheidungen umsetzen. Systeme und die in diesen generierten Entscheidungen gelten demzufolge als legitim, wenn und weil sie den „Willen des Volkes“ widerspiegeln – d.h., wenn sie sich aus „den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft“ (Scharpf 1999, S. 16; vgl. auch S. 17–20) ableiten lassen. Die *throughput*-Legitimation hebt auf die Transparenz der Institutionen und der darin ablaufenden Prozesse ab. Bürger sollen nachvollziehen können, warum Entscheidungen in einer bestimmten Form getroffen wurden und wer dafür Verantwortung trägt (Heinelt 2008, S. 33). Legitimität ergibt sich in diesem Fall aus dem „Öffentlichkeitsbezug“ (Heinelt 2008, S. 35) der Politikgestaltung. Die *output*-Legitimation eines Systems stellt auf dessen Fähigkeit zur effektiven und effizienten Problemlösung ab. Diese Perspektive betont die Regierung „für das Volk“ (Scharpf 1999, S. 16). Politische Handlungen und Entscheidungen werden als legitim erachtet, wenn und weil sie das Gemeinwohl der betreffenden Wählerschaft effektiv fördern (Scharpf 1999, S. 16, vgl. auch S. 20–28).¹³² Obgleich in

sich hingegen auf die vorgebrachte Argumentation, mit der um die Akzeptanz eines politischen Systems geworben wird und die die Rechtfertigung der Legitimität bewirkt (Scharpf 2006, S. 255–259; Kielmansegg 2022). In der englischsprachigen Literatur wird eine solche Unterscheidung zumeist nicht vorgenommen; hier wird überwiegend der Begriff der „legitimacy“ (vgl. bspw. Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 1) verwendet.

- 132 Das Konzept der Legitimation ist vielschichtig und hat weitreichende Implikationen, wobei die jeweiligen Bestandteile teilweise leicht unterschiedlich verstanden werden; das hier gewählte Analyseraster, das die Dimensionen der *input*-, *throughput*- und *output*-Legitimation umfasst, erhebt insofern keinen Anspruch auf Voll-

der demokratietheoretischen Diskussion zumeist ein Schwerpunkt auf der *input*-Perspektive demokratischer Legitimation liegt (Lauth 2012, S. 40), was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass mit steigender Integrations- und Partizipations-tiefe die Bewertung der Resultate europäischer Politikgestaltung und in der Folge die *output*-Legitimation zunehmend kontrovers diskutiert werden (Habermas 2011, S. 79), so gilt es im Rahmen einer systematischen Bewertung des Phänomens der Informalität, alle Dimensionen in den Blick zu nehmen.

I. Auswirkungen von Informalität auf die *input*-Legitimation

In einem politischen System, das über eine hohe *input*-Legitimität verfügt, ist sichergestellt, dass Bürger in Mehrheitsentscheidungen einbezogen werden bzw. an der Entscheidungsfindung teilhaben können und dass es zu einem deliberativen Meinungsbildungsprozess zwischen den Bürgern kommt (Habermas 2011, S. 50, 54). Vor- und Nachteile einer zu treffenden Entscheidung sollten demnach öffentlich erörtert werden, sodass die Berücksichtigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen jedenfalls erleichtert wird (Reh 2012, S. 73). Dabei wird davon ausgegangen, dass formelle Institutionen und Organe, denen bestimmte Kompetenzen zugewiesen werden, im Rahmen eines formell festgelegten Verfahrens miteinander interagieren und die Einspielung gesellschaftlicher Interessen in das demokratische System gewährleisten. Wird das Verhältnis von Informalität und der *input*-Legitimation demokratischer Systeme untersucht, ist folglich zu fragen: Welcher Spielraum verbleibt bei den formellen Organen und Entscheidungsträgern und besteht trotz Informalisierungstendenzen genügend Raum für eine umfassende deliberative gesellschaftliche Debatte (Reh 2012, S. 70)? Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems scheint eine solche Erörterung vor allem deshalb von Relevanz zu sein, weil oftmals ein aus dem Formalrecht herrührendes Demokratiedefizit beklagt wird, das die Beteiligung der Bürger jedenfalls in Teilen schwäche (Rudzio 2015, S. 569).

ständigkeit. Vielmehr wurden jene Elemente ausgewählt, die in der demokratietheoretischen Diskussion besonders prägend sind und die mit Blick auf das Phänomen der Informalität diskussionswürdig erscheinen, wie in der Literatur in Bezug auf einzelne Beispiele wie die Trilogie bereits betont wurde: „Thus, while trilogues have become a highly institutionalised informal institution, they still raise questions that affect the input, throughput and output legitimacy of the EU’s decision-making processes“ (Brandsma, Greenwood, Ripoll Servent, Roederer-Rynning 2021, S. 6–7).

In der Literatur werden verschiedene Rechtsprinzipien oder allgemeine Rechtsgrundsätze genannt, die grundsätzlich die Qualität des demokratischen Verfahrens sicherstellen sollen. Diese beziehen sich sowohl auf die den Akteuren im Formalrecht zugewiesenen Kompetenzen als auch auf das Verfahren bzw. die Prozesse, die durch Informalität potenziell beeinträchtigt werden können.

1. Parlamentarischer Charakter demokratischer Entscheidungen

Das Parlament stellt das Organ dar, welches die Interessen der Bürger in besonderer Weise vertreten und damit deren indirekte Teilhabe an der politischen Entscheidungsfindung ermöglichen soll. Parlamentarische Entscheidungen gewährleisten in demokratischen Systemen die Ausübung der Volkssouveränität. In der parlamentarischen Demokratie stellt das Parlament das einzige direkt durch die Bürger legitimierte Staatsorgan dar, während alle anderen Organe nur indirekt über das Parlament legitimiert sind. Vor diesem Hintergrund finden sich im deutschen Grundgesetz sogenannten Parlamentsschutznormen, die festhalten, dass bestimmte politische Entscheidungen ausschließlich durch das Parlament als Volksvertretung getroffen werden können und dass dabei ein gewisses Verfahren eingehalten werden muss (Morlok 2003, S. 58–59). Vor allem verfassungsrechtliche Untersuchungen sehen in Informalisierungstendenzen häufig eine drohende Entparlamentarisierung und betonen daher, dass informelle Gremien, die eine *de facto*-Entscheidung treffen, Verfassungsnormen verletzen, bzw. dass bestimmte Verfassungsnormen jedenfalls von Informalität berührt werden. Rekuriert wird dabei unter anderem auf Kompetenzbegründungsnormen für den Bundestag (Art. 59 Abs. 2, 77 Abs. 1, 80 Abs. 1, 110 GG), auf das „dogmatische Postulat des Parlamentsvorbehaltes“ (Morlok 2003, S. 59), den Abgeordnetenstatus (unter anderem Indemnität und Immunität, Art. 46, 48 GG), die Mehrheitsregel (Art. 42 Abs. 2 GG) sowie auf das „Wahlrecht in materialer Interpretation als Gewährleistung des Bürgereinflusses auf wesentliche politische Entscheidungen“ (Morlok 2003, S. 60). Auch im Rahmen dieser Studie stellte die Verlagerung wichtiger inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden wie beispielsweise Expertengremien die als am relevantesten eingeschätzte dysfunktionale Auswirkung dar, sodass Entparlamentarisierungstendenzen durchaus als eine von Experten tatsächlich wahrgenommene, mit Informalität einhergehende Entwicklung verstanden werden können. Gleichzei-

tig erfordert eine grundsätzliche Einordnung der mit Informalität potenziell einhergehenden Entparlamentarisierungstendenzen im europäischen Mehrebenensystem eine Unterscheidung zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament.

Wenngleich die Auswirkungen von informellen Mechanismen im europäischen Mehrebenensystem auf die Rechte und die Stellung nationaler Parlamente in den Mitgliedstaaten nicht im Zentrum dieser Untersuchung standen, so gilt es dennoch festzuhalten, dass *early agreements* – wie in Kapitel C.III.3.b)aa)(1) beschrieben – die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene entscheidend verändert und damit die Kontrollrechte nationaler Parlamente massiv beeinträchtigt haben (Jensen, Martinsen 2015, S. 241; vgl. auch Farrell, Héritier 2004, S. 1209). Gleichzeitig betont die Forschung jedoch auch, dass der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle den Verlust von Befugnissen aufgrund der frühzeitigen Einigung teilweise ausgleichen kann. Das Verfahren gebe den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, begründete Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abzugeben, die die Kommission berücksichtigen müsse (Jensen, Martinsen 2015, S. 252). Schließlich zeigt Siedentopp auf, dass informelle Mechanismen von den nationalen Legislativen auch bewusst eingesetzt werden, um dem „Entkopplungsprozess der Exekutiven von den Parlamenten“ (Siedentopp 2018, S. 22) entgegenzuwirken.

Auch hinsichtlich der Auswirkungen der *fast track*-Gesetzgebung auf das Europäische Parlament werden in der Forschung Entparlamentarisierungstendenzen betont; so halten Héritier und Reh fest, das Europäische Parlament „may have a price to pay for its successful fight for empowerment, namely a challenge to its institutional legitimacy and discontent of its of rank-and-file members“ (Héritier, Reh 2012, S. 1134). Das Ausmaß der Entparlamentarisierung einschränkend wird hingegen auch darauf verwiesen, dass die zunehmende Anzahl an Trilogverhandlungen zwar insofern als Entparlamentarisierung interpretiert werden kann, als sie mit einem Einflussverlust für einzelne Parlamentarier einhergehe, dass sie für das Europäische Parlament als Institution im Gesamten jedoch auch mit Möglichkeiten der Einflusssteigerung im Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene einherging (Farrell, Héritier 2003b, S. 23). Dies sei unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Zeithorizont des Parlaments grundsätzlich ein anderer sei als der des Rates; letzterer halte sich an selbst gesetzte Fristen und die Ratspräsidentschaft sei stets darauf bedacht, ihre sechsmonatige Zeitspanne effektiv zu nutzen (Farrell, Héritier 2003b, S. 25). Darüber hinaus verweist die Forschung darauf, dass informelle Me-

chanismen auch dazu beigetragen hätten, der formalrechtlichen Stellung des Europäischen Parlaments als Co-Gesetzgeber in der Praxis zur Geltung zu verhelfen (Warleigh 2003, S. 32). So erläutert beispielsweise Maurer, dass das Europäische Parlament ein kleines Team von ständigen Mitgliedern für informelle Verhandlungen im Vorfeld des formellen Vermittlungsverfahrens aufgestellt habe, die über spezielles soziales Fachwissen hinsichtlich der dort ablaufenden Prozesse verfügten. Dies habe dazu beigetragen, dass die Mehrheit der Änderungsanträge des Parlaments in der zweiten Lesung entweder vom Rat akzeptiert würden oder die Grundlage für Kompromisstexte im Vermittlungsverfahren bildeten (Maurer 1999, S. 27, 40; vgl. auch Warleigh 2003, S. 32). Auch wird argumentiert, dass das Parlament bei informellen Verhandlungen insofern in einer vorteilhaften Position sei, als seine Delegation weitaus flexibler sei als die des Rates, die zu einer ständigen Abstimmung mit den nationalen Regierungen verpflichtet sei. Vor diesem Hintergrund könne das Parlament leichter als der Rat als Vermittler oder „policy entrepreneur“ auftreten und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen Kompromiss zu seinen Gunsten erzielen (Scully 1997, S. 63–67; Warleigh 2003, S. 32).

Schließlich sollte bei der Einordnung von durch Informalität hervorgerufenen Entparlamentarisierungstendenzen in Bezug auf das Europäische Parlament auch berücksichtigt werden, dass diesem bereits formalrechtlich eine andere Stellung zukommt als beispielsweise dem Deutschen Bundestag oder allgemeiner den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten. Zwar wuchsen die Kompetenzen des Europäischen Parlaments über den Verlauf der europäischen Integration stetig an, was sich beispielsweise darin manifestiert, dass Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren inzwischen gleichberechtigt sind (Art. 294 AEUV), dass die Kommission vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und von diesem beispielsweise durch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen kontrolliert wird (Art. 17 Abs. 7 EUV, Art. 234, 226 AEUV) und dass das Parlament bei der Aufstellung des Finanzrahmens und des Haushaltsplans beteiligt ist (Art. 312, 314 AEUV). Nichtsdestotrotz ist das Europäische Parlament insgesamt in seiner Rolle und in seinen Rechten weniger geschützt als der Deutsche Bundestag. So steht beispielsweise dem Europäischen Rat beim Vorschlag des Kommissionspräsidenten ein politisches Ermessen zu (Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 1 EUV), wodurch die Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament geschwächt wird; auch kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht von einem Budgetrecht des Europäischen Parlaments ausgegangen werden. Schließlich steht dem

Europäischen Parlament im Gesetzgebungsfahren kein Initiativrecht zu (Art. 294 Abs. 2 AEUV). So werden beispielsweise durch die Tatsache, dass Informalität in starkem Maße in der Zusammenarbeit von Kommission und mitgliedstaatlichen Verwaltungen eingesetzt wird, um Themen auf die politische Agenda zu setzen und Gesetzesentwürfe zu erarbeiten (I 14, I 21, I 23, I 26), die Rechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess nicht berührt, weil die Kommission dem EU-Recht zufolge – anders als die Regierung im bundesrepublikanischen System – über ein Initiativmonopol verfügt. Außerdem zeigte sich, dass mitgliedstaatliche Behörden sich auch schon in sehr frühen Phasen des politischen Prozesses mit MdEPs austauschen; auch wenn dies insgesamt eher selten der Fall zu sein scheint, ergeben sich in einzelnen Bereichen für das Parlament durch informelle Mechanismen in diesem Kontext zusätzliche Einbeziehungs- und Einflussmöglichkeiten, deren konkretes Potenzial und Ausmaß bis dato noch weitgehend unerforscht sind.

In der Literatur wird in Reaktion auf die Interpretation von Informalität als Entparlamentarisierung häufig ein realistisches Parlamentsverständnis gefordert, das insbesondere die Handlungsfähigkeit des Bundestages ins Zentrum rückt. Die dabei angeführten Argumente lassen sich auch auf das System der EU übertragen und spielen für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene sogar eine noch wichtigere Rolle: Die Entscheidungsfindung im Rat und im Parlament muss noch deutlich mehr verschiedene Interessen integrieren, was im Rahmen formeller Institutionen und Verfahren jedoch nicht immer geleistet werden kann und in kleineren, vorgeschalteten Gremien oftmals in zielführenderer Art und Weise erfolgen kann, wie viele Interviewpartner betonten (I 24b, I 27). Darüber hinaus sind Themen in der modernen Gesellschaft häufig sehr komplex und erfordern daher eine „weit getriebene Arbeitsteilung“ (Morlok 2003, S. 64). Dies gilt umso mehr auf europäischer Ebene, wo wohl viele Themen nur von Experten verstanden und beurteilt werden können (I 29, I 21, I 24).

2. Funktionenverteilung und Wirken der Institutionen in ihrer Organspezifität

Die Qualität der Entscheidungsverfahren, die Glaubwürdigkeit der Entscheidungsinstanzen und die Akzeptanz der Bürger sollen in demokratischen, rechtsstaatlichen Systemen auch dadurch abgesichert werden, dass die verschiedenen Organe an der Entscheidungsfindung „tatsächlich in

ihrer Spezifität mitwirken“ (Morlok 2003, S. 60). In der dem deutschen Rechtskreis zuzurechnenden verfassungsrechtlichen Literatur wird informellen Vorentscheidungen daher häufig entgegengehalten, diese seien insofern bedenklich, „als die Zuweisung bestimmter Aufgaben an ein bestimmtes Organ mit dessen spezifischer Zusammensetzung und in der für dieses Organ typischen Verfahrensweise verfassungsrechtlich geschützt“ (Morlok 2003, S. 60) sei, was im Verfassungsgebot der „Organspezifität bei der Einbringung der Entscheidungsbeiträge“ (Morlok 2003, S. 60) zum Ausdruck komme. In Bezug auf informelles Koalitionsmanagement wurde vor diesem Hintergrund beispielsweise die „Unterwerfung“ des Parlaments und der Regierung „unter koalitionäre Kungelrunden“ (von Arnim 2001, S. 276) kritisiert, welche in ihren Entscheidungen die verfassungsmäßigen Institutionen überlagerten. Wenn tatsächliche Entscheidungen in informellen Koalitionsgremien getroffen würden, verletze dies den Bundestag in seinen Rechten als gesetzgebendes Organ sowie die in Art. 64 und 65 GG genannten Kompetenzen des Bundeskanzlers. Auch beeinträchtige eine solche Entscheidungsverlagerung „das Kabinett als Gesetzesinitiiierendes und politisch führendes Organ und die einzelnen Minister insbesondere als Mitglieder des Kabinetts“ (Rudzio 2005, S. 215). Insofern wird vor einer „unzulässigen Außensteuerung von Verfassungsorganen“ (Rudzio 2005, S. 17; vgl. auch Schreckenberger 1994, S. 342) gewarnt. Argumentiert wird dabei mit der rechtlich erschöpfenden Regelung des Gesetzgebungsverfahrens im Grundgesetz und der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Ein Einwirken des Koalitionsausschusses sei beispielsweise als Rechtsverstoß zu werten (Rudzio 2005, S. 35; vgl. auch Schüle 1964, S. 124), da die aus der Verfassung abgeleitete Entscheidungsfähigkeit der Organe „in ein der Verfassung unbekanntes und unverantwortliches Kollegium verlegt“ (Junker 1965, S. 63) werde.

Auch in Bezug auf das europäische System werden in der Literatur Entwicklungen diskutiert, die potenziell zu innerorganischen Machtverschiebungen und zu einer Veränderung der für die jeweiligen Organe typischen Verfahrensweise führen können. So wird, wie in Kapitel C.III.3.b)aa)(2) beschrieben, argumentiert, dass Trilogverhandlungen zu einer Stärkung der Position großer Mitgliedstaaten im Rat sowie zu einer Stärkung der Position der Ratspräsidentschaft beitragen könnten. Hinsichtlich der Frage, inwieweit lediglich die Möglichkeit einer Machtverschiebung zugunsten der Ratspräsidentschaft besteht und inwieweit sich die Ratspräsidentschaft in der Praxis tatsächlich in einer privilegierten Position befindet, besteht in der Forschung jedoch keine Einigkeit. So betonen Häge und Naurin in

ihrer im Wesentlichen auf dem *European Union Policy-Making*-Datensatz basierenden Studie, dass, während sich die Trilogverhandlungen zwar zugunsten einzelner Parlamentarier, insbesondere der Berichterstatter und der Schattenberichterstatter, ausgewirkt hätten, weil diese im innerorganischen Gesetzgebungsprozess eine zentrale Stellung einnehmen (Jensen, Winzen 2012, S. 145), sie die Position des Ratsvorsitzes nicht gestärkt zu haben schienen (Häge, Naurin 2013, S. 968): „the country holding the Presidency does not occupy a more privileged position in the Council’s internal co-operation network as a result of these developments“ (Häge, Naurin 2013, S. 953).¹³³

Im Rahmen dieser Studie wurde verschiedentlich auf Aspekte verwiesen, die das Wirken der Institutionen in ihrer Organspezifität beeinträchtigen könnten. Mehr als ein Drittel der Befragten beobachtete im Zusammenhang mit Informalität die Entstehung (nicht legitimerter,) einflussreicher Machtstrukturen in starkem oder sehr starkem Maße. Insbesondere die Ausübung der Befugnisse nationaler Ministerien im Rat sowie die Rolle der Kommission im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses scheinen dabei tangiert zu werden. So wurde berichtet, dass mitgliedstaatliche Verwaltungen durch informelle Formen der Zusammenarbeit in Behördennetzwerken an Einfluss gewinnen könnten:

„Ja, [die Gremien] haben sich eine Rolle im Gesetzgebungsprozess erkämpft. [...] [I]n einer Expertenberatungsrolle ... Wir stehen als [mitgliedstaatliche Verwaltungen] zusammen und ich sage dann zu den Ministerien: Nehmt den Vorschlag der Kommission an. Man hat also eine stärkere Rolle, als sie einem nach nationaler Zuständigkeit zusteht, weil man als Gruppe auftritt und als Expertengremium eine wichtige Meinung einbringt“ (I 21).

Auch die Erarbeitung von Entwürfen durch informelle Stammtischgruppen, die sich aus Kommissionexpertengruppen entwickeln, könnte in diesem Zusammenhang als kritisch und potenziell das Initiativrecht der Kommission beschneidend wahrgenommen werden.

Gleichzeitig können der rechtswissenschaftlichen Kritik an der faktischen Entscheidungsmacht informeller Vorabstimmungsgremien auch verschiedene Argumente entgegengehalten werden. So kennen weder das deutsche Grundgesetz noch die europäischen Verträge eine „nach außen

133 Häge und Naurin (2013, S. 968) verweisen mit Blick auf eine abschließende Bewertung allerdings auf weiteren Forschungsbedarf: „We would be cautious in drawing general conclusions from this study alone.“

abgeschirmte, autonome Willensbildung“ (Kewenig 1965, S. 184; vgl. auch Rudzio 2005, S. 217) der Verfassungsorgane und Institutionen oder einen „inneren Willensbildungsprozess [...] einzelne[r] Funktionsträger“ (Kewenig 1965, S. 183; vgl. auch Rudzio 2005, S. 217). Grundsätzlich ist dem deutschen Grundgesetz und den europäischen Verträgen auch dann entsprochen, wenn Institutionen und Organe Vorstellungen, die von Dritten an sie herangetragen werden, als eigene übernehmen. Maßstab ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Dieses verlangt zwar grundsätzlich, dass jede politische Entscheidung auf das Volk als Souverän zurückgeführt werden kann, d.h., dass Entscheidungen nur durch Personen getroffen werden dürfen, die zumindest indirekt durch das Volk legitimiert sind und die im Rahmen der ihnen in einem demokratischen Rechtsetzungsverfahren zugewiesenen Kompetenzen handeln (BVerfGE 47, 253, 257; 52, 95, 130; 77, 1, 40; 83, 60, 72 f.; 93, 37, 66). Das BVerfG betont aber, dass die unterschiedlichen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und personellen Legitimation in ihrem Zusammenwirken zu einem bestimmten Legitimationsniveau führen müssen (BVerfGE 107, 59, Rn. 156). Der Grundsatz demokratischer Legitimation steht darum auch der Beteiligung von nicht unmittelbar demokratisch legitimierten Experten offen, wenn dies der Qualität der Entscheidungen dienlich ist (BVerfGE 107, 59, Rn. 183). Der Kritik an vorabstimmenden Parteiorganen wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur überdies die nach Art. 21 GG zentrale Rolle der Parteien im bundesrepublikanischen System entgegengehalten (Hesse 1959, S. 24). In ähnlicher Weise ließe sich mit Blick auf informelle Vorabstimmungen zwischen Verwaltungsvertretern im Mehrebenensystem der EU argumentieren, dass das europäische Primärrecht die Zusammenarbeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen an verschiedenen Stellen explizit fordert (bspw. Art. 50 Abs. 2 Buchst. b, 74, 76 AEUV).

Wenngleich Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV vorsieht, dass die EU-Organen nach Maßgabe der ihnen zugewiesenen Befugnisse und nach in den Verträgen festgelegten Verfahren, Bedingungen und Zielen handeln, so kann schließlich allgemeiner argumentiert werden, dass die EU ein System im Werden darstellt, welches sich beständig weiterentwickelt und an vielen Stellen noch verbesserungsbedürftig ist. Die Verträge wurden bewusst nicht als Verfassung konzipiert. Eine strenge Befolgung der formell vorgesehenen Verfahren, in denen alle Akteure ausschließlich die ihnen zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmen, muss demnach nicht zwangsläufig zu einer

höheren *input*-Legitimation führen bzw. garantiert unter Umständen nicht per se eine hohe Legitimation.

3. Prinzip der Gewaltenteilung und Interorganverhältnis

Legitimität demokratischer Systeme soll schließlich nicht nur durch die besondere Rolle des Parlaments als Ausdruck der Volkssouveränität und durch eine spezifische Funktionszuweisung sichergestellt werden; die formelle Kompetenzverteilung und die im Formalrecht vorgesehenen Verfahren sind darüber hinaus so ausgelegt, dass sich im Interorganverhältnis ein System der Machtbalance bzw. der Gewaltenteilung ergibt. Vor diesem Hintergrund wurde mit Blick auf das bundesrepublikanische System beispielsweise kritisiert, vorentscheidende Koalitionsrunden störten „die empfindliche Machtverteilung, das heißt die politische Balance, zwischen Regierung und Parlament“ (Schreckenberger 1994, S. 342).

Mit Blick auf das europäische System wurde die Veränderung von Machtstrukturen im Interorganverhältnis vor allem im Zusammenhang mit den Trilogverhandlungen diskutiert. Grundsätzlich ist bereits das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch wechselhafte Machtverhältnisse gekennzeichnet, die auf Unterschiede in der situationsspezifischen Kompromissbereitschaft zurückzuführen sind. Das primärrechtlich vorgesehene Gleichgewicht des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens kann durch „unterschiedliche Zeithorizonte der Co-Gesetzgeber“ (von Achenbach 2016, S. 24) beeinflusst werden. So verweisen empirische Studien darauf, dass ein Gesetzgeber dadurch einen Kompromiss erzwingen könne, dass er androhe, alle prozeduralen Möglichkeiten auszuschöpfen, während der jeweils andere eine zeitliche Verzögerung in jedem Fall vermeiden möchte. Auch begrenzte Arbeitskapazitäten der Organe könnten die Bereitschaft zu einer schnellen Kompromissfindung steigern (Farrell, Héritier 2003a, S. 581). Wie sich die jeweiligen Machtverhältnisse ändern, ist dabei im Einzelnen jedoch nicht prognostizierbar (von Achenbach 2016, S. 24–25). Vor diesem Hintergrund kann einerseits argumentiert werden, dass Trilogverhandlungen einem Bedürfnis der formellen Organe nach frühzeitigen Kooperationsformaten Rechnung tragen, dem im formellen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht entsprochen werden kann, weil bis zur Vermittlung eine bloß wechselseitige Konfrontation mit den Positionen des jeweils anderen Gesetzgebers vorgesehen ist: Trilogverhandlungen ermöglichen eher als das formelle Verfahren eine gemeinsame Gesetzgeberschaft, ein Aufeinan-

dereingehen der beiden Co-Gesetzgeber: „Verhandlung und Kompromiss sind die zentralen Verhaltensmaximen“ (von Achenbach 2016, S. 25). Allerdings kann es durch Trilogverhandlungen auch zu Gewichtsverschiebungen zwischen den beiden Organen kommen: „Im Rahmen des Verhandeln in Trilogen treten Faktoren hinzu, die zum Nachteil des Europäischen Parlaments wirken und seine Verhandlungsposition gegenüber dem Rat schwächen können“ (von Achenbach 2016, S. 34). Dazu zähle erstens eine Informationsasymmetrie bzw. ein Informations- und Wissensgefälle zwischen Rat und Parlament: Während die interne Willensbildung in den Arbeitsgremien des Rates für Außenstehende nicht nachvollziehbar sei (Europäisches Parlament o. J., S. 12), stehe die parlamentarische Willensbildung in Ausschüssen und Plenum der externen Beobachtung offen (Art. 124 GO-EP). Dies führe zu einer Stärkung der Verhandlungsposition des Rates: „Er kann die Konfliktlage im Parlament für seine Interessen nutzen und die Handlungsfähigkeit des Parlaments in bestimmten politischen Fragen einschätzen. So kann der Rat etwa absehen, ob im Parlament die Mehrheiten zustande kommen werden, die erforderlich sind, um seine Änderungen abzulehnen“ (von Achenbach 2016, S. 34). Schließlich wird darauf verwiesen, dass die Kommission im Rahmen der internen Verhandlungen auf den Arbeitsebenen des Rates eine zentrale Position einnehme, die ihre vermittelnde Rolle in den Trilogen übersteige; die „aktive Einbeziehung der Kommission in die Willensbildung des Rates“ (von Achenbach 2016, S. 35; vgl. auch Europäisches Parlament o. J., S. 12) wird als interinstitutionelle Asymmetrie gewertet und verändert jedenfalls potenziell die im Gesetzgebungsprozess vorgesehene Ausgestaltung des Interorganverhältnisses.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der Studie erhobenen Daten kann darüber hinaus diskutiert werden, inwieweit Absprachen zwischen mitgliedstaatlichen Ministerien oder Verwaltungen und MdEPs (I 24b, I 27, I 29), die dazu dienen, nationale Positionen abzustimmen und durchzusetzen, die in den Verträgen angelegte „horizontale Dimension der Gewaltenteilung“ (Benz 2016, S. 42) und -verschränkung zwischen den Mitgliedstaaten sowie die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Institutionen beeinträchtigen können. So führen Farrell und Héritier aus, dass koordinierende Absprachen zwischen den Regierungen und den nationalen Delegationen im Parlament im Rahmen der Trilogie sich zugunsten großer Mitgliedstaaten auswirkten (Farrell, Héritier 2003b, S. 28). Gleichzeitig kann argumentiert werden, dass ein Zusammenwirken der nationalen Exekutiven und des Europäischen Parlaments im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses formell vorgesehen und eine Gewaltenverschränkung insofern

bereits systemisch angelegt ist. Eine ausführlichere demokratietheoretische Bewertung derartiger Koordinierungsabsprachen im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung würde jedoch eine vertiefte empirische Erhebung erfordern.

Schließlich gilt es zu bedenken, dass sich die Gewaltenteilung im Mehrebenensystem der EU auch durch eine vertikale Komponente auszeichnet, die durch Informalität beeinflusst werden kann. So kann es – beispielsweise in Krisenzeiten – durch Informalität einerseits zu einer Zentralisierung und zu Machtverschiebungen zugunsten der Kommission kommen (Schomaker, Hack, Mandry 2021b, S. 1286); informelle Verwaltungsnetzwerke und Abstimmungen können andererseits aber auch die Position mitgliedstaatlicher Verwaltungen gegenüber der Kommission stärken (I 23) und insofern zum Erhalt der vertikalen Gewaltenteilung beitragen.

4. Fähigkeit des Systems zu Interessenaggregation und -integration

Neben der Wirkung von Informalität auf bestimmte Verfassungsprinzipien oder Rechtsgrundsätze, welche die Legitimität des Systems über das formelle Verfahren absichern, wird auch in abstrakterer Form diskutiert, wie sich Informalität auf die Fähigkeit eines politischen Systems zur Interessenaggregation auswirkt. Dabei wird argumentiert, dass der mit Informalität häufig einhergehende „Akteurpluralismus“ zu einer stärkeren „Integration gesellschaftlicher Akteure“ (Pannes 2015, S. 198) führen und insofern als positiv mit Blick auf die *input*-Legitimation des Systems interpretiert werden könne. Noch stärker als in den Nationalstaaten könnten in der EU informelle Formen der Entscheidungsfindung den demokratischen Charakter des Systems stärken, da konventionelle – also formelle – Verfahren der Politikgestaltung durch ein Demokratiedefizit geprägt seien (Peters 2006, S. 36–37). Während sich formelle Verfahren klassischerweise durch ihre Geschlossenheit auszeichneten und von der europäischen Bürokratie sowie den Vertretern mitgliedstaatlicher Regierungen dominiert würden, ermöglichten es die flexibleren informellen Mechanismen verschiedenen sozialen Akteuren, Einfluss auf die Politik zu nehmen: „[A]s we consider the multiple points of access that are available to influence outcomes in the increasingly informal process within the Union, then these methods of governance may significantly enhance the real opportunities for influence for the social actors“ (Peters 2006, S. 35). In diesem Zusammenhang wird auch auf die besondere Bedeutung von NGOs verwiesen, die seit der Ein-

heitlichen Europäischen Akte verstärkt in europäischen – jedenfalls teilweise informellen – Gremien vertreten seien und unter Zuhilfenahme informeller Handlungsmodi versuchten, gesellschaftliche Anliegen auf EU-Ebene voranzubringen. Aufgrund ihrer hohen Mitgliederzahl könnten NGOs als Bindeglied zwischen der politischen Sphäre und den EU-Bürgern fungieren, was nicht zuletzt dadurch begünstigt würde, dass politischen Parteien auf europäischer Ebene eine deutlich schwächere Rolle zukomme als in nationalen Kontexten und daher ein sogenanntes „advocacy void“ (Aspinwall 1998, S. 197) bestehe (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Marks, McAdam 1996, S. 275–276).

Die im Rahmen dieser Studie erhobenen qualitativen Daten unterstreichen, dass nicht nur private Akteure und NGOs informelle Kanäle nutzen, um Interessen in das europäische System einzuspielen, sondern dass Informalität insbesondere auch dazu dient, mitgliedstaatliche Verwaltungen und deren Expertise in das politische System zu integrieren. Neben der Anbringung wissenschaftlicher Erkenntnisse (I 19, I 24a, I 24b, I 26) in bestimmten Politikbereichen sind Akteure dabei häufig auch darauf bedacht, Problemlagen und Auswirkungen politischer Entscheidungen auf unteren Verwaltungsebenen zu schildern (I 28, I 30). Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass an der Studie in der Tendenz vor allem solche Personen teilnahmen, die dem Thema der Informalität und der Durchsetzungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Verwaltungen in informellen Arenen einen besonderen Wert beimessen und im Umgang mit informellen Handlungsarenen vergleichsweise versiert sind, so ist dennoch hervorzuheben, dass der Beitrag von Informalität zur Integration in sachlicher und personeller Hinsicht sowohl in den Interviews als auch im Survey als zentral angesehen wurde.

Nichtsdestotrotz gilt es auch zu bedenken, dass der Annahme einer Erhöhung der *input*-Legitimation aufgrund der Integrationsfähigkeit informeller Mechanismen Exklusionsproblematiken gegenüberstehen (Pannes 2015, S. 198).¹³⁴ Werden bestimmte Individuen oder gesellschaftliche Gruppen über informelle Prozesse in Entscheidungsprozesse involviert, so schließt sich meist die Frage an, warum dies bei anderen vergleichbaren Gruppen nicht der Fall ist. Die Teilnahme an informellen Gremien oder Absprachen erfordert – wie die Gesprächspartner unterstrichen – meist ein hohes Maß an Eigeninitiative und wird durch ein bestimmtes Maß an bereits vorhandener informeller Vernetzung deutlich erleichtert (I 24a, I 26, I 28). Peters verweist in diesem Zusammenhang auf ein mit Informalität

134 Pannes spricht daher von einer „voraussetzungsvolle[n] Konstruktion“ (Pannes 2015, S. 198).

einhergehendes steigendes Risiko der „mutual co-optation“ (Peters 2006, S. 35) im Sinne einer nachträglichen Hinzuwahl neuer Gruppenmitglieder durch die einem informellem Gremium bereits angehörenden Mitglieder. Die Annahme einer gleichberechtigten Möglichkeit zur Einspielung von Interessen in informellen Kontexten kann vor diesem Hintergrund zumindest in Frage gestellt werden (Peters 2006, S. 35–36). Darüber hinaus seien Akteure, die mit klaren Zielvorstellungen in informelle Gremien hineingingen – wie beispielsweise die Kommission oder ihre DGs –, im Verlauf der Verhandlungen häufig im Vorteil und würden sich in Bargaining-Prozessen als erfolgreicher erweisen.

Warleigh betont im Rahmen seiner qualitativen empirischen Untersuchung darüber hinaus, die empirische Evidenz spreche nicht für die Annahme, dass ein verstärkter, unter anderem auf informellen Mechanismen beruhender informeller Einfluss von NGOs auf die Politikgestaltung mit einer stärkeren Integration gesellschaftlicher Interessen einhergehe. Er verweist darauf, dass die interne Governance in NGOs keinen demokratischen Grundsätzen unterliege; in der Regel handle es sich um zentral geleitete Organisationen, bei denen der Schwerpunkt auf der Einbeziehung aller relevanten Mitarbeiter läge, bei denen der Beitrag der einzelnen Mitglieder jedoch eine geringe Rolle spiele (Warleigh 2003, S. 28–29). NGOs verfügten einerseits nicht über Strukturen, die es ihren Mitgliedern ermöglichten, einen regelmäßigen Beitrag zur Gestaltung der NGO-Politik zu leisten, andererseits wollten NGO-Anhänger diese Organisationen auch nicht als Mittel zur aktiven Bürgerbeteiligung nutzen (Warleigh 2003, S. 30). Darüber hinaus könnten NGOs lediglich Einfluss auf bestimmte Politikfelder nehmen, während ihr Gesamteinfluss auf die europäische Politikgestaltung geringer sei als der von privatwirtschaftlichen Interessenverbänden (Balanyá, Doherty, Hoederman 2000, S. 178; Bernhagen 2022, S. 639; Warleigh 2003, S. 27). Auch führe der Wettbewerb um Finanzmittel und Sichtbarkeit dazu, dass lediglich bestimmte NGOs einflussreich seien, während zahlreiche andere, die ebenfalls gesellschaftliche Interessen vertreten würden, ungehört blieben (Warleigh 2003, S. 27; vgl. auch Geyer 2001, S. 489–491; Warleigh 2001, S. 635–636). Insgesamt betont Warleigh:

„Neither NGOs nor the EP [...] have demonstrated the ability to act as conduits for popular preferences into the Union decision-making process. [...] [T]he mere fact that informal governance can increase the influence of those actors who can be assumed to have close links with citizens' interests does not ipso facto translate into improved EU democracy“ (Warleigh 2003, S. 34).

Im Rahmen der qualitativen Interviews wurde verschiedentlich auf einzelne Bevölkerungsgruppen verwiesen, deren Interessen durch Landesverwaltungen oder Kommunalverbände in Brüssel vertreten werden (I 28, I 29, I 30). Insgesamt muss dennoch festgehalten werden, dass es den befragten Experten in den angesprochenen Fällen dabei nicht darum ging, in der Gesellschaft diskutierte Fragen und vorhandene Interessen zu aggregieren, sondern darum, konkrete Meinungen und Stimmungsbilder zu Problemen aufzugreifen, die bereits auf der politischen Agenda waren.

5. Qualität der deliberativen Debatte

Neben der Einspielung von Interessen über Institutionen, die über spezielle Kompetenzen verfügen und in einem formell festgelegten Verfahren miteinander interagieren, wird in der Literatur auch eine außerrechtliche demokratische Legitimation politischer Systeme gefordert: ein gesamtgesellschaftlicher deliberativer Diskurs, in dessen Rahmen öffentliche Angelegenheiten gemeinsam beratschlagt und argumentativ abgewogen werden. Ziel dieses insbesondere von Habermas vertretenen Ansatzes ist eine Form der Entscheidungsfindung unter Gleichberechtigten, die auf einem Austausch sachlicher Argumente basiert; alle Bürger sollen „an einer gemeinsamen, über nationale Grenzen hinausreichenden demokratischen Willensbildung“ (Habermas 2011, S. 56, 75-82) teilnehmen können. Mit Blick auf die EU fordert Habermas zur Erhöhung der *input*-Legitimation die hierfür erforderliche Erweiterung der bis dato noch auf das Volk des Nationalstaats beschränkten staatsbürgerlichen Solidarität auf „die Angehörigen der jeweils anderen europäischen Völker“ (Habermas 2011, S. 56, 75-82). Vor diesem Hintergrund kann diskutiert werden, inwiefern bestimmte mit Informalität einhergehende Aspekte sich positiv auf die Entstehung einer transnationalen staatsbürgerlichen Solidarität auswirken könnten. So kann aus einer theoretischen Perspektive heraus beispielsweise argumentiert werden, dass im europäischen Kontext auf verschiedene informelle Handlungsmodi zurückgreifende NGOs meist international ausgerichtet sind und ein verstärkter Einfluss dieser Organisationen daher transnationale Debatten sowie die Zusammenarbeit der Mitglieder über nationale Grenzen hinweg in der EU befördert. Auch kann angeführt werden, dass der sektorale Charakter der Organisationen sich angesichts des relativ geringen Enthusiasmus der Bevölkerung für die europäische Integration positiv auf die Identifikation der Bürger mit europäischer Politik auswirken kann (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Europäische Kommission 2012).

Allerdings kommt beispielsweise Warleigh zu dem Ergebnis, dass Informalität in der in der EU praktizierten Form nicht dazu beitragen kann, „to make the citizens of member states co-shapers of European integration rather than mere consumers, or approvers, of its outputs“ (Warleigh 2003, S. 23). So informierten NGOs ihre Mitglieder nicht systematisch über EU-Politik, sodass diese sich in der Folge auch nicht aktiver in die Politikgestaltung einbringen würden (Warleigh 2003, S. 30). Informalität befördere eher die Aktivität und den Einfluss einzelner Akteure in elitären Kreisen oder politischen Netzwerken, während die geringe EU-politische Sozialisierung der Bürger weitgehend unverändert bleibe: „[M]ost EU citizens continue to feel they have no meaningful ties to either the EU system or their fellow citizens in other member states. The ‘citizenship practice’ which is so necessary for the democratic reform of the Union has been made no more widespread by informal governance than by the limited formal provisions of EU citizenship“ (Warleigh 2003, S. 26; vgl. auch Wiener 1999). Insofern bestehe in der EU trotz der vorhandenen Formen informellen Regierens weiterhin die Notwendigkeit tatsächlicher deliberativer Prozesse. Zwar wiesen die im Rahmen dieser Studie gewonnenen Daten nicht auf eine Förderung der staatsbürgerlichen Praxis in informellen Kontexten hin, doch wurden die Verwaltungsexperten weder im Survey noch in den Interviews nach potenziellen Auswirkungen in diesem Bereich gefragt. Die Frage nach einer Förderung der staatsbürgerlichen Praxis durch informelle Instrumente – wie beispielsweise teil-öffentliche, aber informelle Konsultationsverfahren – liegt außerhalb des empirisch erfassten Untersuchungsbereichs und konnte auf der Grundlage des gewählten Designs nicht ausführlicher analysiert werden.

Auch wenn grundsätzlich nicht davon ausgegangen wird, dass informelle Mechanismen deliberative Diskurse zwischen europäischen Bürgern in größerem Ausmaß befördern, so gibt es Vertreter deliberativer Ansätze, die eine mögliche Steigerung der Qualität der Deliberation in kleineren Kreisen betonen. So wird beispielsweise ausgeführt, dass eine informelle Interaktion in einem kleinen isolierten Rahmen das Risiko der Verwendung demagogischer und plebiszitärer Rhetorik reduzieren (Chambers 2004, S. 390) und den Austausch inhaltlicher Argumente verbessern könne (Reh 2012, S. 77). Auch könne die mit Informalität einhergehende Abgeschlossenheit die deliberative Qualität der Entscheidungsfindung steigern. In informellen Kontexten sei es wahrscheinlicher, dass Akteure ihre Meinung im Falle von begründeten Einwänden änderten; die Öffentlichkeit könnte nicht als Druckmittel zu einer frühzeitigen Verpflichtung verwendet werden (Elster

1998, S. 111; Reh 2012, S. 77). In der EU-Forschung wird einzelnen Gremien, die jedenfalls teilweise als informell eingeordnet werden können, wie den Expertenausschüssen im Kontext der Komitologie (Peters 2006, S. 31) und dem europäischen Verfassungskonvent von 2002/2003 (Christiansen, Neuhold 2013, S. 1199), überdies ein hohes Maß an Deliberation zugeschrieben, weil dort „nicht Mehrheitsentscheidungen und politische Macht [...], sondern der diskursive Austausch von Argumenten“ (Große Hüttmann 2013a, S. 82; vgl. auch Göler 2006) prägend (gewesen) seien. Hingegen verneint beispielsweise Reh auch in Bezug auf kleinere Kreise das Potenzial von Informalität zur Förderung deliberativer Debatten angesichts der Verwehrung von Partizipationsmöglichkeiten:

„[W]here participation is restricted, the scope of debate, the range of arguments used, and the diffusion of information will equally be curtailed. Hence, restricted settings run directly counter to deliberative-democratic standards: not everyone concerned (or their representative) will be heard; it will be difficult to raise and consider the full range of pros and cons behind a decision“ (Reh 2012, S. 75).

Dabei seien, weniger als die Beschränkung der Mitgliedschaft an sich, vor allem deren Nicht-Kodifizierung und Fluktuation als problematisch zu erachten (Reh 2012, S. 75). Wenngleich Informalität im gesamtgesellschaftlichen Kontext wohl nur schwerlich eine staatsbürgerliche Solidarität befördern kann, welche die Grundlage für einen gesamtgesellschaftlichen Diskurs auf europäischer Ebene darstellen würde, so verwiesen die Interviewpartner im Rahmen der vorliegenden Studie mehrfach darauf, dass das Phänomen in kleinen Kreisen ein gegenseitiges Verständnis füreinander befördern könne (I 13, I 15, I 27, I 30). Insofern könnte jedenfalls die Schaffung einer staatsbürgerähnlichen Solidarität zwischen mitgliedstaatlichen Vertretern im europäischen Kontext als notwendiger erster Schritt auf dem Weg zu der idealistischen Habermas'schen Forderung nach einer europäischen gesamtgesellschaftlichen Deliberation interpretiert werden.

II. Auswirkungen von Informalität auf die *throughput*-Legitimation

Weiterhin kann die Legitimität eines politischen Systems auf der „Transparenz seiner Institutionen und der in ihnen ablaufenden Prozesse“ beruhen. Bürger sollten „nachvollziehen können, wie Entscheidungen und warum diese inhaltlich mit einer bestimmten Ausrichtung getroffen“ (Heinelt 2008,

S. 33) wurden. Nur auf dieser Grundlage ist eine Zurechenbarkeit von und eine Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen (*accountability*) möglich: „In sum, [...] the procedure should be played out so as to ensure the minimum degree of openness and transparency necessary to assign responsibility“ (Reh 2012, S. 73). Hierfür ist ein entsprechender gesellschaftlicher Rahmen erforderlich, der unter anderem eine freie Kommunikation und intermediäre Institutionen umfasst (Scharpf 1999, S. 14). Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems ergeben sich mit Blick auf Transparenz und *accountability* besondere Herausforderungen: Nationalstaaten delegieren Entscheidungskompetenzen an die EU; aus der Perspektive der Bürger tritt damit zu den bereits komplexen – und teilweise mehrere politische Ebenen umfassenden – nationalen politischen Systemen eine weitere Ebene hinzu. Es ergibt sich ein unübersichtliches und hochkomplexes System, das zunehmend intransparent und schwieriger zu beeinflussen erscheint: „Turning to the supranational level more specifically, the EU is considered to be a highly complex system that is difficult to grasp and, as such, prone to diffusing responsibility“ (Reh 2012, S. 73). So ist es beispielsweise nahezu unmöglich, die Verantwortung für Ratsbeschlüsse konkreten Mitgliedstaaten zuzuweisen, da die Verhandlungen eher auf einvernehmlicher Anpassung als auf Abstimmung und offener Debatte beruhen (Reh 2012, S. 73).

Vor diesem Hintergrund stellt sich in der EU besonders die Frage, wie sich Informalität auf die *throughput*-Legitimation des Systems auswirkt und ob trotz informeller Mechanismen ein erforderliches Maß an Transparenz und Zurechenbarkeit gewährleistet werden kann (Reh 2012, S. 70). In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Probleme verwiesen, die sich aus der mit informellen Gremien einhergehenden Begrenzung des Teilnehmerkreises (*restriction*) und der Nichtöffentlichkeit bzw. der Geheimhaltung (*seclusion*) ergeben. Die Begrenzung des Teilnehmerkreises führe dazu, dass es sich für Außenstehende schwieriger gestalte, Informationen über den Entscheidungsprozess zu erhalten; aufgrund der nicht festgeschriebenen, sondern variablen Mitgliedschaft seien politische Positionen darüber hinaus schwerer fassbar und Verantwortlichkeiten schwerer zuordenbar. Dadurch würde der Missbrauch politischer Macht wahrscheinlicher als in formellen Kontexten. Die Nichtöffentlichkeit der Besprechungen würde diese Problemlage zusätzlich verschärfen: Bürger, Interessengruppen sowie deren jeweilige Vertreter könnten sich nicht an den Debatten beteiligen und erhielten keine Informationen über möglicherweise entscheidende Phasen des Entscheidungsfindungsprozesses, sodass

die Zuweisung von Verantwortung an politische Entscheidungsträger erschwert würde. Ein Mangel an Informationen über politische Alternativen erschwere darüber hinaus die Formierung einer öffentlichen Meinung (Reh 2012, S. 75–76). Reh verweist vor diesem Hintergrund auf eine dreifache Problematik in Bezug auf die *throughput*-Legitimation: Erstens wüssten die Bürger und Interessengruppen unter Umständen nicht, wer sie in informellen Entscheidungsprozessen vertrete. Zweitens gestalte sich der Entscheidungsprozess möglicherweise nicht offen genug, um die Möglichkeit der Zuweisung von politischer Verantwortung zu gewährleisten und drittens bleibe der Missbrauch politischer Macht – beispielsweise durch eine Überschreitung des Mandats – möglicherweise unbemerkt und könne in der Folge auch nicht sanktioniert werden.

Im Rahmen der vorliegenden Studie nahmen mehr als ein Drittel der Surveyteilnehmer eine Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen in starkem oder sehr starkem Maße wahr, sodass dysfunktionale Auswirkungen von Informalität im Hinblick auf die *throughput*-Legitimation durchaus als nicht vernachlässigbar erscheinen. Wenngleich die Gesprächspartner in den Interviews betonten, dass Informalität meist auf Vorstufen zu formellen, transparenten Verfahren eingesetzt werde und die EU in vielerlei Hinsicht transparenter agiere als nationale politische Systeme, so verwiesen die befragten Experten dennoch auf einen Mangel an zurechenbarer Verantwortlichkeit; eher als an einem Transparenzproblem leide das europäische Mehrebenensystem an einem *accountability*-Problem (I 18). Ein Drittel der Surveyteilnehmer erachtete darüber hinaus einen Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung als relevante oder sehr relevante Gefahr und auch in den Interviews wurde angemerkt, dass mit Informalität eine gewisse Unkontrollierbarkeit der gesellschaftlichen Perzeption einhergehe, da das Phänomen populistischen Strömungen Vorschub leisten könne und das Risiko bestehe, dass die Bevölkerung Prozesse nicht richtig einordnen könne. Insofern müsse Informalität nicht nur richtig eingesetzt, sondern auch richtig kommuniziert werden (I 18; vgl. Kapitel D.II.2.c)cc)).

Wenngleich Informalität für interne, politisch-administrative Akteure in entscheidendem Maße eine Anhebung des Informationsstandes bzw. eine Komplexitätsreduktion bewirken (I 16, I 19, I 20, I 24a) und damit indirekt dazu beitragen kann, dass eine gegenseitige Kontrolle der Organe erleichtert wird, so führen informelle Mechanismen eher zur Erschwerung der öffentlichen Kontrolle. In der Tendenz verstärkt Informalität daher die formalrechtlich angelegte *accountability*-Problematik des europäischen

Mehrebenensystems (vgl. Kapitel B.VII). Dieser Effekt wird vor dem Hintergrund einer nicht vorhandenen europäischen Öffentlichkeit unter Umständen verstärkt: Zwar könnten Bürger aufgrund der vergleichsweise hohen Transparenz des EU-Systems möglicherweise an Informationen über informelle Gremien gelangen, doch wird in der öffentlichen Debatte oftmals nur eingeschränkt über europäische Politik berichtet, sodass Bürger gegebenenfalls nicht von der Existenz bestimmter Gremien oder von aktuellen politischen Entwicklungen erfahren.

III. Auswirkungen von Informalität auf die *output*-Legitimation

Schließlich kann sich die Legitimität eines politischen Systems auch auf den erzeugten *output* stützen. In demokratischen Systemen sind die Gemeinwohlorientierung und die Problemlösefähigkeit Maßstab für die Qualität politischer Entscheidungen. Diese sollten im Interesse der Regierten getroffen werden und „die Probleme einer Gemeinschaft zu lösen“ (Heinelt 2008, S. 33) vermögen. Da die Beurteilung der Gemeinwohlorientierung zunächst ein „kohärentes und konsensfähiges“ (Nettesheim 2021, § 15, Rn. 2) Gemeinwohlkonzept voraussetzt und die Formulierung eines solchen in komplexen und differenzierten Gesellschaften zunehmend eine Herausforderung darstellt, wird in der Literatur vielfach schwerpunktmäßig auf die *input*-Legitimation rekurriert. Werde die Verwirklichung des Gemeinwohls „institutionalisiert und prozeduralisiert“ (Nettesheim 2021, § 15, Rn. 3) – so die Argumentation – erübrige sich dessen inhaltliche Bestimmung, über die ein Konsens deutlich schwieriger zu erzielen sei. Doch scheint eine Diskussion des Verhältnisses von Informalität und Demokratie, die sich allein auf die *input*-Legitimation des Systems fokussiert, keine umfängliche Beurteilung zu ermöglichen. Nicht zuletzt deshalb, weil die EU auch vor dem Hintergrund der Tatsache geschaffen wurde, dass eine effektive Problemlösung im Rahmen politischer Entscheidungen in einer globalisierten Welt oftmals nur auf supranationaler Ebene möglich erscheint,¹³⁵ gilt es, auch die *output*-Perspektive in abwägende Analysen einzubeziehen: Gewährleistet das politische Gesamtsystem eine Entschei-

135 Vgl. Reh (2012, S. 71): „In the European context, for instance, efficiency is emphasized in particular by those scholars who see integration first and foremost as a functional response to policy challenges that member states cannot solve in isolation; here, EU rule is accepted because of its Pareto-efficient, welfare-enhancing outputs“; vgl. auch Majone (1998); Moravcsik (2002).

dungsfähigkeit, die den Herausforderungen angemessen ist (Rudzio 2015, S. 570)?

Aus theoretischer Perspektive kann Informalität den politischen *output* dabei in zweifacher Hinsicht beeinflussen: erstens in Bezug auf die Effizienz der Politikgestaltung, d.h. hinsichtlich der Frage, ob ein vorgegebenes Ziel „mit einem möglichst geringen Aufwand in möglichst hohem Ausmaß“ (Giersdorf 2019, S. 80) erreicht wird,¹³⁶ und zweitens in Bezug auf die Effektivität, wobei – zunächst unabhängig vom getätigten Aufwand – auf das „Verhältnis des erreichten Ziels zum zuvor definierten Ziel“ (Giersdorf 2019, S. 81) abgehoben wird. Als definiertes Ziel kann dabei in beiden Fällen die Lösung von gesellschaftlichen Problemen durch politische Entscheidungen, die dem Gemeinwohl dienen, gelten.

1. Effizienz

Im Hinblick auf die Frage, wie sich Informalität auf die Effizienz der Politikgestaltung auswirkt, ist zu fragen, inwieweit informelle Mechanismen die tatsächlichen Transaktionskosten der Entscheidungsfindung verringern, indem sie die Geschwindigkeit der Prozesse und der Politikumsetzung erhöhen (Reh 2012, S. 70). Da die Begrenzung des Teilnehmerkreises formelle Verfahren und damit die Reaktionsfähigkeit der Politik auf gesellschaftliche Herausforderungen beschleunigen kann, kann sich Informalität positiv auf die Effizienz des Systems auswirken (Reh 2012, S. 74). Wenngleich Informalität den im Rahmen dieser Studie erhobenen Surveydaten zufolge insbesondere den Faktor Zeit, aber nicht zwangsläufig auch andere Transaktionskosten senkt, so zeigte sich sowohl im Survey als auch in den Interviews, dass die Auswirkungen von Informalität im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung bzw. Ressourcenschonung in der alltäglichen politisch-administrativen Arbeit insgesamt als bedeutend wahrgenommen wurden (vgl. Kapitel D.II.2.a)bb)). Obwohl die Befragten bei der Initiierung informeller Handlungsmodi oftmals in noch größerem Ausmaß auf eine Beschleunigung der Arbeitsprozesse oder eine Ressourceneinsparung abzielen, als diese in der politischen Praxis eintreten, so kann dennoch festgehalten werden, dass Informalität entscheidend zur Lösung administrativer Managementprobleme und zu einer Effizienzsteigerung der poli-

136 Dem Effizienzprinzip liegt die ökonomische Maxime einer optimierten Zweck-Mittel-Relation zugrunde. Ziel ist es, eine „optimale Leistungswirksamkeit unter Berücksichtigung der gegebenen Mittel“ (Giersdorf 2019, S. 81) zu erreichen.

tisch-administrativen Arbeit im europäischen Mehrebenensystem beiträgt und insofern die *output*-Legitimität erhöht.

Bei der Bewertung dieses Aspekts sollte auch die herausgehobene Stellung des Effizienzgedankens im europäischen Recht berücksichtigt werden. „Während sich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland keine explizite Aufforderung zur Durchführung eines effizienten Gesetzgebungsverfahrens auffinden lässt“ (Giersdorf 2019, S. 90) und mit Blick auf das deutsche Grundgesetz betont wird, die Verfassung als solche beinhalte weder ein Effizienzverbot noch ein Effizienzgebot und sei im Grundsatz effizienzneutral (Bohne 1981, S. 221–224), nimmt das Effizienzprinzip in den EU-Verträgen einen höheren Stellenwert ein.

Die Steigerung der unionalen Effizienz stellte eines der Leitmotive der Vertragsreformen im Zuge des Vertrags von Lissabon dar und wurde „direkt neben der Demokratie bereits in der Präambel als Wunschziel der Vertragsrevision angegeben“ (Giersdorf 2019, S. 83, vgl. Präambel des Vertrags von Lissabon). Um dem Vorwurf einer überbürokratisierten Union entgegenzutreten, wurde mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur versucht, die „Ausgestaltung der Zusammensetzung und Rechte der Organe“ effizienter zu gestalten, sondern der Maßstab der Effizienz wurde in „Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV [auch] als allgemeines Handlungsmotiv für Politik und Maßnahmen der Union proklamiert“ (Giersdorf 2019, S. 85). Diese besondere Gewichtung des Effizienzprinzips im europäischen Mehrebenensystem ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass im Rahmen der Politikgestaltung unterschiedlichste Akteure auf verschiedenen Ebenen miteinander interagieren und eine gewisse Effizienzanforderung in diesem Kontext unerlässlich erscheint. Zudem erfordern „schnell voranschreitende Entwicklungen in technisch komplexen Regelungsgebieten vor allem zeitlich effiziente Lösungen“ (Giersdorf 2019, S. 85).

2. Effektivität

Neben dem Aspekt der Effizienz, den es bei politischen Sachentscheidungen zu komplexen Problemen zu berücksichtigen gilt (Rudzio 2005, S. 219), ist in Bezug auf die *output*-Legitimation auch auf die Frage der Effektivität im Sinne der Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit politischer Entscheidungen mit Blick auf das verfolgte Ziel zu achten. Dabei gilt es, zu reflektieren, ob die Qualität politischer Prozesse und Entscheidungen, d.h. die Problemlösefähigkeit und die Gemeinwohlorientierung des Systems, durch

den Einsatz informeller Mechanismen zunehmen und ob Normen und Entscheidung allgemein akzeptiert und befolgt werden (Reh 2012, S. 70): „[T]he democratic process does not arrive at its completion with the formulation of decisions, but rather with their implementation. The responsiveness towards the preferences of the demos must also be expressed in the performance of the political system“ (Lauth 2012, S. 42; vgl. auch Lauth 2011). Im Primärrecht der EU findet das Effektivitätsgebot besonderen Ausdruck im *effet utile*-Grundsatz des Art. 4 Abs. 3 EUV, demzufolge die Mitgliedstaaten unabhängig von innerstaatlichen Differenzen dazu verpflichtet sind, dem Unionsrecht bestmöglich Geltung zu verschaffen.

a) Qualität politischer Prozesse und Entscheidungen

Politische Systeme und deren formelle Gremien sollten sachliche und soziale Informationen aufnehmen und verarbeiten können (Rudzio 2005, S. 219). Allerdings besteht in demokratischen Systemen die Gefahr, dass es lediglich zu kleinen Lösungen und schrittweisen Veränderungen kommt, weil keine Mehrheiten gefunden werden können oder weil bei einzelnen Akteuren lediglich unzureichende Entscheidungskompetenzen vorliegen (Rudzio 2015, S. 569). Indem Informalität vor diesem Hintergrund dazu beiträgt, Mehrheiten für formelle Verfahren zu organisieren (I 26, I 21, I 27), steigert sie letztlich die Qualität des durch das System generierten *output*. Informalität bewirkt, dass gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme entwickelt werden, auf die sich die beteiligten Akteure im formellen Rahmen nicht hätten einigen können (I 23). Dabei können die in informellen Netzwerken oftmals entstehenden wettbewerbsähnlichen Bedingungen „zwischen konfligierenden Koalitionen“ im Sinne eines „Wettstreit[s] um die ‚bessere Lösung‘“ (Pannes 2015, S. 200) die Qualität der entwickelten Vorhaben steigern (I 21, I 26). Die mit der Öffentlichkeitsdistanz informeller Prozesse einhergehende Entpolitisierung und Versachlichung bietet darüber hinaus „Potential zur Verbesserung materieller Politikergebnisse“ (Pannes 2015, S. 200). Insofern geht der Einsatz informeller Mechanismen nicht nur mit einer Effizienz-, sondern auch mit einer Effektivitätssteigerung (Pannes 2015, S. 201) im europäischen Mehrebenensystem einher.

Eine solche Effektivitätssteigerung nimmt im europäischen Kontext nicht zuletzt deshalb eine herausgehobene Bedeutung ein, weil die Existenz der EU auf der Tatsache basiert, dass Mitgliedstaaten die Entscheidungskompetenz für solche Problemstellungen auf die europäische Ebene verlagert

haben, die auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht oder nur schwer zu lösen sind. Die Qualität und Zweckmäßigkeit der durch das System bereitgestellten Ergebnisse sind insofern von zentraler Relevanz. Die „demokratische Herrschaft der Union würde sich [beispielsweise] selbst ad absurdum führen, wenn sie auf Grund innerer Blockaden nicht mehr in der Lage wäre, eigene Entscheidungen zu fällen“ (Giersdorf 2019, S. 86); ein Fortbestehen der Union ist nur möglich, wenn die Mitgliedstaaten ihr nicht aufgrund ihrer Ineffektivität ihre Kompetenzen wieder entziehen. Vor diesem Hintergrund wird das Effektivitätsgebot in der Literatur auch als Bestandteil des Demokratieprinzips interpretiert (Giersdorf 2019, S. 86).

Dem Argument der Effektivitätssteigerung mit Blick auf die Qualität politischer Entscheidungen wird in der Literatur teilweise entgegengehalten, dass sich die Entscheidungsfindung in informellen Netzwerken möglicherweise auch schwieriger gestalten kann, weil anders als in formellen Institutionen keine offiziellen Verfahrensregeln vorliegen; so bestehe in informellen Kontexten die Gefahr, dass im Falle divergierender Ansichten zwischen den Teilnehmern keine Entscheidung getroffen werden könne. Die im Rahmen der Studie erhobenen Daten wiesen hingegen nicht auf eine erschwerte Entscheidungsfindung in informellen Arenen hin. Dass Informalität in starkem oder sehr starkem Maße zur Entstehung eines geschützten Raums beiträgt, der den Handlungsspielraum im Falle dilemmatischer Konflikte erweitert, und dass Informalität die Kompromissfindung in starkem oder sehr starkem Maße erleichtert, beobachteten 79,3 % bzw. 69,0 % der Surveyteilnehmer; auch in den Interviews wurde betont, dass Akteure in informellen Gremien eher zu Entscheidungen kämen und insgesamt bessere Lösungen entwickelten (I 23, I 24a, I 28).

Ein weiteres Argument, das einer Effektivitätssteigerung in der Literatur entgegengehalten wird, ist, dass die Arbeit in informellen Gremien eine koordinierte integrierte Politikgestaltung erschwere, was letztlich zu einer Qualitätsminderung des *outputs* führe. „Even if more informal policy making is successful within individual policy areas it will tend to exacerbate the enduring problem of policy co-ordination“ (Peters 2006, S. 36). Informelle Prozesse führten dazu, dass einzelne Politikbereiche vom Zentrum der Regierung aus weniger überblickt und kontrolliert werden könnten und in der Folge weniger an übergreifenden Interessen und Zielen ausgerichtet und auf gemeinsame politische Belange hin geprüft würden (Peters 2006, S. 36). Die im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Experten führten möglicherweise vorhandene politische Koordinierungsprobleme allerdings nicht auf das Phänomen der Informalität zurück; vielmehr hoben die Be-

fragten die Bedeutung von Informalität für die Schließung von auch im formellen Rahmen gegebenen Koordinierungslücken hervor (I 13, I 15).

b) Akzeptanz und Normbefolgung

Mit Blick auf die *output*-Legitimation des Systems ist es jedoch nicht nur relevant, dass innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens viele zweckdienliche Entscheidungen getroffen werden, sondern auch, ob bzw. inwieweit diese Entscheidungen umgesetzt und befolgt werden (Reh 2012, S. 74). Ein politisches System muss in der Lage sein, den getroffenen Entscheidungen „faktische Verbindlichkeit zu verschaffen, d.h. sie politisch und gesellschaftlich durchzusetzen“ (Rudzio 2005, S. 219).

Dabei wird in der Literatur darauf verwiesen, dass die breite Akzeptanz der Normen in der Bevölkerung von der Einbeziehung und Berücksichtigung aller betroffenen Interessen abhängt (Reh 2012, S. 74–75; vgl. auch Scharpf 1999, S. 22). Die Beschränkung des Zugangs sowie die Nichtöffentlichkeit der Beratungen in informellen Arenen gestalte sich in diesem Zusammenhang insofern problematisch, als bestimmte Interessenvertreter ausgeschlossen werden und bei der Entscheidungsfindung in der Folge nicht berücksichtigt werden können. Dies könne sich langfristig negativ auf die Wirksamkeit der getroffenen Entscheidungen auswirken (Reh 2012, S. 75).

In Bezug auf die EU verweisen Studien darauf, dass es trotz informeller Formen des Regierens bisher noch nicht gelungen sei, jene *policies* oder Güter hervorzubringen, die die Bürger erwarteten, und dass im Grundsatz nicht von einer flächendeckenden Unterstützung für die Union ausgegangen werden könne (Blondel 1998, S. 239–240; Warleigh 2003, S. 23). Wenngleich die Aspekte der Normbefolgung und der gesellschaftlichen Akzeptanz im Rahmen dieser Studie empirisch nicht untersucht wurden, kann aus einer demokratietheoretischen Perspektive gefragt werden, ob politisch-administrative Akteure von den mithilfe informeller Mechanismen erreichten Ergebnissen möglicherweise überzeugt sind als die europäischen Bürger oder die Gesamtgesellschaft. Die Interviewpartner bezogen die beschriebene Gefahr des Ansehensverlusts der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung insbesondere darauf, dass der Einsatz informeller Mechanismen oder die politisch erreichten Ergebnisse falsch kommuniziert werden. Vor diesem Hintergrund müsste zum Zwecke einer weiterführenden Beurteilung erhoben werden, ob und inwieweit mithilfe

informeller Mechanismen generierte *outputs* inhaltlich den Interessen der Bürger entsprechen.

IV. Synthese demokratietheoretischer Implikationen

Die vorangehende Diskussion der Auswirkungen informeller Mechanismen auf die verschiedenen Dimensionen demokratischer Legitimation zeigte, dass sich die Frage nach dem Verhältnis von Demokratie und Informalität komplex und vielschichtig gestaltet. Aus systemischer Perspektive geht das Phänomen der Informalität mit Potenzialen und Chancen, aber auch mit Herausforderungen und Risiken einher. Demokratische Mehrebenensysteme wie die EU sehen sich insofern mit einem Spannungsverhältnis konfrontiert, als einerseits nicht alle in der politisch-administrativen Praxis potenziell auftretenden Fälle formalrechtlich geregelt werden und konkretisierende oder komplementäre informelle Regeln durchaus als Voraussetzung für das Funktionieren eben jener Systeme erachtet werden können, andererseits jedoch eine permanente Gefahr der Aushöhlung des formellen Rahmens durch informelle Mechanismen besteht (Mayntz 1998, S. 57–58).

In der EU lässt sich Informalität darüber hinaus nicht auf die vereinfachte Formel zurückführen, dass sie zwar mit Blick auf das demokratische Verfahren und damit die *input*-Legitimation problematisch ist, dafür aber grundsätzlich zu einer Steigerung der *output*-Legitimation führt. Eine Bewertung einzelner Phänomene erfordert insofern eine vertiefte Analyse der einzelnen Unter Aspekte: So zeigten die empirischen Ergebnisse der Studie beispielsweise, dass Informalität in entscheidendem Maße zur Integrationsfähigkeit des Systems beitragen und insofern dessen *input*-Legitimität erhöhen kann. Des Weiteren kann beispielsweise argumentiert werden, dass sich die beschränkte Teilnehmerzahl in informellen Gremien zwar insofern positiv auf die *output*-Legitimation auswirkt, als es zu einer Senkung der Transaktionskosten und in der Folge zu einer beschleunigten Reaktion auf politische Herausforderungen kommt, dass politische Entscheidungen jedoch nicht lediglich in effizienter Form getroffen, sondern von den Bürgern auch akzeptiert und befolgt werden müssen, was durch nicht-öffentliche, abgeschottete Entscheidungsprozesse tendenziell konterkariert zu werden scheint (Reh 2012, S. 79).

Grundsätzlich gilt, dass Arenen und Prozesse, die dazu dienen, parlamentarische Entscheidungen in nicht demokratisch gewählte Gremien vorzuverlagern und insofern Entparlamentarisierungstendenzen mit sich brin-

gen können, unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten als kritisch zu bewerten sind. In rechtsstaatlich-demokratisch organisierten Systemen wie der EU bedarf es einer tatsächlich stattfindenden „allgemeine[n] parlamentarische[n] Debatte, die die sektoralisierte Behandlung von Gesetzgebungsvorhaben [durch ausgewählte Vertreter] in den Ausschüssen [oder anderen Vorabstimmungsgremien] in eine allgemeine, inklusive und pluralistische Betrachtung überführt“ (von Achenbach 2016, S. 37) und Entscheidungen insofern an das Plenum zurückbindet. Andernfalls scheint die demokratische Leistungsfähigkeit des Systems beeinträchtigt. Auch ist es als problematisch zu erachten, wenn Organe nicht mehr in ihrer spezifischen Zusammensetzung entscheiden und die Stimmen direkt oder indirekt gewählter Vertreter in Vorabstimmungen kein Gewicht haben. Elementarer Bestandteil eines demokratischen Systems ist, dass Bürger über ihre Vertreter die Möglichkeit haben, sich in das System einzubringen, und dass ihre Meinungen und Interessen insofern Berücksichtigung finden, als sie in Abstimmungen mehrheitsfähig sind. Ein nicht formell festgelegter Teilnehmerkreis kann dazu führen, dass politisch-administrativen Akteuren, die in der zwischenmenschlichen Interaktion eher zurückhaltend agieren, denen formell aber eine Entscheidungskompetenz zusteht, das Mitwirken an politischen Entscheidungsfindungsprozessen erheblich erschwert wird. Darüber hinaus ist die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger von hoher Relevanz; Bürger sollten nicht nur die Ergebnisse, sondern auch die inhaltliche Entwicklung der Politikgestaltung nachvollziehen können (von Achenbach 2016, S. 38).

Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Grundsätze der Effizienz und der Effektivität im europäischen Mehrebenensystem eine herausgehobene Stellung einnehmen und dass eine Herleitung der demokratischen Herrschaft allein über die Einhaltung formeller Verfahrensgrundsätze im System der EU zu eng gedacht ist. Die empirischen Ergebnisse dieser Studie unterstreichen, dass es nach der Wahrnehmung der politisch-administrativen Entscheidungsträger im europäischen Kontext aufgrund des Ausmaßes an unterschiedlichen Interessen und Positionen besonders schwierig ist, zu Kompromissen zu gelangen. Insofern wiegt das auch in nationalen Kontexten angebrachte Argument, dem Bedarf nach mehrheitsfähigen Entscheidungen könne in Demokratien mit großen Parlamenten kaum „ohne Fraktionen und verbindliche Absprachen in kleinerem Kreis entsprochen werden“ (Rudzio 2005, S. 218) auf europäischer Ebene besonders schwer: „[G]iven the fact that the Union political system requires the construction of coalitions between actors, informal governance has a role in legitimizing

the system through guaranteeing its ability to deliver public policy“ (Warleigh 2003, S. 34).

Wenngleich im vorangehenden Kapitel verschiedene Bewertungsmaßstäbe und potenzielle Auswirkungen diskutiert wurden, so zeigte sich auch, dass eine abschließende Bewertung des vielschichtigen Phänomens lediglich in Bezug auf einen Einzelfall erfolgen kann und eine differenzierte Analyse desselben voraussetzt (Lauth 2012, S. 57); ob Chancen oder Risiken überwiegen, hängt stets von der konkreten informellen Arena, dem konkreten informellen Prozess oder Resultat sowie dem jeweiligen Zeitpunkt ab: „The impact of informal institutions on democracy varies to a certain degree [...]. Thus, the struggle over democracy is not located on the grounds of distinction between formal and informal institutions but inside the informal arena itself“ (Lauth 2012, S. 58–59). So konnten im Rahmen der empirischen Analyse verschiedene Arten von informellen Mechanismen aufgezeigt werden, die die Funktionsweise demokratischer Institutionen unterstützen und insofern dem demokratischen Prozess inhärente Logiken unterstreichen und verstärken. Informelle Mechanismen müssen das „democratic game“ (Lauth 2012, S. 60) nicht zwangsläufig stören. Darüber hinaus wurde deutlich, dass eine Bewertung des Verhältnisses von Informalität und Demokratie stets abhängig davon ist, welchem Legitimationsstrang und welchen Unteraspekten im Vergleich zu den jeweils anderen eine größere Bedeutung beigemessen wird:

„[I]nformal politics comes with both challenges and opportunities; [...] our assessment of these challenges and opportunities varies with the standard applied [...]. [A]ny normative decision about the adequate degree of informal institutionalization, must be based on a more fundamental choice of which procedural standard should be prioritized under what political and constitutional conditions“ (Reh 2012, S. 79–81).

Insofern erscheint eine jeweils spezifische, einzelfallbezogene Überprüfung informeller Arenen, Prozesse und Resultate, die sich am Demokratieprinzip des Art. 10 EUV orientiert und im Zweifelsfall auch primär- oder sekundärrechtliche Einhegungen in Erwägung zieht, unumgänglich. Dabei kann auch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit sich eine Institutionalisierung einzelner informeller Teilbereiche als hilfreich erweisen könnte. Um die mit Informalität einhergehenden Kosten zu reduzieren, plädiert Reh für die Einführung von Regeln und Verfahren, die die Erwartungen der Akteure in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem informellen und dem formellen Prozess stabilisieren könnten (Reh 2012, S. 80). Interorganische Ver-

einbarungen, Transparenzregister oder die Schaffung sekundärrechtlicher Grundlagen für Expertengremien zeigen, dass in der EU bereits Schritte in eine solche Richtung gegangen wurden, die es auch in Zukunft und in anderen Bereichen weiter zu verfolgen gilt.

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 Verwaltungen aus 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.

Literaturverzeichnis

- von Achenbach, Jelen: Verfassungswandel durch Selbstorganisation: Trilogie im Europäischen Gesetzgebungsverfahren, in: *Der Staat*, 55(1), 2016, S. 1–39.
- Alemanno, Alberto: The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?, in: *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 2020, S. 307–316.
- Alexandrova, Petya: Analysis of Agenda Setting in the European Council, 2009–2014. PE 547.543, Brüssel, 2015.
- Anechiarico, Frank: Administrative Culture and Civil Society, in: *Administration & Society*, 30(1), 1998, S. 13–34.
- Arin, Kubilay Yado (Hrsg.): Think Tanks. The Brain Trusts of US Foreign Policy, Wiesbaden 2014.
- Arin, Kubilay Yado: Policy Communities, Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, in: Arin, Kubilay Yado (Hrsg.): Think Tanks. The Brain Trusts of US Foreign Policy, Wiesbaden 2014, S. 19–22.
- von Arnim, Hans Herbert: Das System. Die Machenschaften der Macht, München 2001.
- Aspinwall, Mark: Collective attraction: the new political game in Brussels, in: Greenwood, Justin (Hrsg.): *Collective Action in the European Union. Interests and the new politics of associability*, London 1998, S. 196–213.
- Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Liebig, Stefan: Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, in: *Methoden, Daten, Analysen*, 3(1), 2009, S. 59–96.
- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf: *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*, 15. Aufl., Berlin/Heidelberg 2018.
- Balanyá, Belén/Doherty, Ann/Hoederman, Oliver: *Europe Inc. Regional and global restructuring and the rise of corporate power*, London 2000.
- Barton, Allen H./Lazarsfeld, Paul F.: Einige Funktionen von qualitativer Analyse in der Sozialforschung, in: Hopf, Christa-Maria (Hrsg.): *Qualitative Sozialforschung*, 3. Aufl., Stuttgart 1993, S. 41–89.
- Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 3. Aufl., Wiesbaden 2022.
- Beck, Joachim/The dieck, Franz (Hrsg.): *The European Dimension of Administrative Culture*, Baden-Baden 2008.
- Beck, Ulrich: The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization, in: Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (Hrsg.): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford, Calif. 1994, S. 1–55.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (Hrsg.): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford, Calif. 1994.

- Benz*, Arthur: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009.
- Benz*, Arthur: Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance, in: Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden 2016, S. 37–51.
- Benz*, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007.
- Benz*, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992.
- Berger*, Peter L./Luckmann, Thomas: The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge, New York 1966.
- Bernhagen*, Patrick: Lobbyismus in der EU: Empirie, in: Polk, Andreas/Mause, Karsten (Hrsg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden 2022, S. 635–656.
- von Beyme*, Klaus: Informelle Komponenten des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Wiesbaden 1991, S. 31–50.
- Bieling*, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., Wiesbaden 2012.
- Blondel*, Jean: People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy, Oxford 1998.
- Blum*, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden 2018.
- Bogumil*, Jörg: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und Praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Wiesbaden 2001.
- Bohne*, Eberhard: Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissions-schutzes, Berlin 1981.
- Bohne*, Eberhard: Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen, Wiesbaden 2018.
- Borrás*, Susana/Jacobsson, Kerstin: The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU, in: Journal of European Public Policy, 11(2), 2004, S. 185–208.
- Börzel*, Tanja A.: Member State Responses to Europeanization, in: Journal of Common Market Studies, 40(2), 2002, S. 193–214.
- Börzel*, Tanja A./Heard-Lauréote, Karen: Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions, in: Journal of Public Policy, 29(2), 2009, S. 135–151.
- Brandsma*, Gijs Jan: Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking, in: European Union Politics, 16(2), 2015, S. 300–319.
- Brandsma*, Gijs Jan/Dionigi, Maja K./Greenwood, Justin/Roederer-Rynning, Christilla: Trilogues in Council: disrupting the diplomatic culture?, in: Journal of European Public Policy, 28(1), 2021, S. 10–31.

- Brandsma, Gijs Jan/Greenwood, Justin/Ripoll Servent, Ariadna/Roederer-Rynning, Christilla*: Inside the black box of trilogues: introduction to the special issue, in: *Journal of European Public Policy*, 28(1), 2021, S. 1–9.
- Brandsma, Gijs Jan/Hoppe, Alexander*: He who controls the process controls the outcome? A reappraisal of the relais actor thesis, in: *Journal of European Integration*, 43(3), 2021, S. 347–363.
- Brodocz, André (Hrsg.)*: Die Macht der Judikative, Wiesbaden 2009.
- Brodocz, André*: Die Macht der Judikative in der politischen Theorie der Gegenwart, in: *Brodocz, André (Hrsg.)*: Die Macht der Judikative, Wiesbaden 2009, S. 51–97.
- Bundespräsidialamt*: Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog zum Staatsakt anlässlich des 50jährigen Bestehens der Bundesrepublik Deutschland im Reichstagsgebäude zu Berlin am 24. Mai 1999, 2024, URL: [bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1999/05/19990524_Rede.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1999/05/19990524_Rede.html), zuletzt geprüft am: 19.04.2023.
- Bundesregierung*: Europa ist unsere Zukunft, 2020a, URL: [bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/europa-ist-unsere-zukunft-1764996](https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/europa-ist-unsere-zukunft-1764996), zuletzt geprüft am: 12.04.2023.
- Bundesregierung*: Gestärkt aus der Krise kommen, 2020b, URL: [bundesregierung.de/br-eg-de/suche/dt-franz-initiative-1753644](https://www.bundesregierung.de/br-eg-de/suche/dt-franz-initiative-1753644), zuletzt geprüft am: 12.04.2023.
- Cambridge Dictionary*: -ity, 2024, URL: dictionary.cambridge.org/dictionary/english/ity, zuletzt geprüft am: 29.06.24.
- della Cananea, Giacinto*: The European Union's Mixed Administrative Proceedings, in: *Law and Contemporary Problems*, 68, 2004, S. 197–208.
- Cappelletti, Mauro/Secombe, Monica/Weiler, Joseph H.H. (Hrsg.)*: Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience. Methods, Tools and Institutions, Book 1: A Political, Legal and Economic Overview, Berlin/New York 1986.
- Carnaby, Penny/Rao, Sudha*: Information is the currency of democracy: a New Zealand perspective, in: *Library Management*, 24(8/9), 2003, S. 401–406.
- Cassese, Sabino*: European Administrative Proceedings, in: *Law and Contemporary Problems*, 68, 2004, S. 21–36.
- Chambers, Simone*: Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation, in: *Journal of Political Philosophy*, 12(4), 2004, S. 389–410.
- Chisholm, Donald W.*: Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multi-organizational Systems, Berkeley 1989.
- Chiti, Mario P.*: Forms of European Administrative Action, in: *Law and Contemporary Problems*, 68(1), 2004, S. 37–60.
- Christiansen, Thomas*: Constitutionalizing the European Union, London 2009.
- Christiansen, Thomas/Føllesdal, Andreas/Piattoni, Simona*: Informal governance in the European Union: an introduction, in: *Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.)*: Informal Governance in the European Union, Cheltenham 2003, S. 1–21.
- Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil J. (Hrsg.)*: Committee Governance in the European Union, Manchester 2000.

- Christiansen, Thomas/Larsson, Torbjörn* (Hrsg.): The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation, Cheltenham, UK/Northampton, USA 2007.
- Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine* (Hrsg.): International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012a.
- Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine*: Introduction, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.): International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012b, S. 1–15.
- Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine*: Informal Politics in the EU, in: Journal of Common Market Studies, 51(6), 2013, S. 1196–1206.
- Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona* (Hrsg.): Informal Governance in the European Union, Cheltenham 2003.
- Coen, David*: The evolution of the large firm as a political actor in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4(1), 1997, S. 91–108.
- Cooper, Ian*: A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, in: West European Politics, 35(3), 2012, S. 441–465.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis B./Neville, Darren*: The European Parliament, 9. Aufl., London 2016.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979.
- Daase, Christopher*: Die Informalisierung internationaler Politik: Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus/Nölke, Andreas/Kerwer, Dieter (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden 2009, S. 290–308.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48(2), 1983, S. 147.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*: Introduction, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, 9. Aufl., Chicago 1991, S. 1–38.
- Dingwerth, Klaus/Nölke, Andreas/Kerwer, Dieter* (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden 2009.
- Dittmer, Lowell/Fukui, Haruhiro/Lee, Peter N. S.* (Hrsg.): Informal politics in East Asia, Cambridge 2000.
- Dobbert, Steffen*: Es bleibt ein Skandal, 16.07.2019, URL: [zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-eu-kommissionspraesidentin-wahlsieg](https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-eu-kommissionspraesidentin-wahlsieg), zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Dogan, Rhys*: A cross-sectoral view of comitology: incidence, issues and implications, in: Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil J. (Hrsg.): Committee Governance in the European Union, Manchester 2000, S. 45–61.
- Duden*: Bildungen mit „-ität“, 2024a, URL: [duden.de/sprachwissen/sprachratgeber/Bildungen-mit-itaet](https://www.duden.de/sprachwissen/sprachratgeber/Bildungen-mit-itaet), zuletzt geprüft am: 29.06.2024.

- Duden*: formal, 2024b, URL: duden.de/rechtschreibung/formal, zuletzt geprüft am: 05.04.2024.
- Duden*: formell, 2024c, URL: duden.de/rechtschreibung/formell, zuletzt geprüft am: 05.04.2024.
- Duden*: Theorie, 2024d, URL: duden.de/rechtschreibung/Theorie, zuletzt geprüft am: 26.03.2024.
- Dülmer*, Hermann: Vignetten, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 1135–1146.
- Eberlein*, Burkard: Formal and informal governance in Single Market regulation, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.): Informal Governance in the European Union, Cheltenham 2003, S. 150–172.
- Eising*, Rainer: Multilevel Governance and Business Interests in the European Union, in: Governance, 17(2), 2004, S. 211–245.
- Elster*, Jon: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, Cambridge 1998, S. 97–122.
- Elster*, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, Cambridge 1998.
- Erdmann*, Gero/*Kneuer*, Marianne (Hrsg.): Regression of Democracy?, Wiesbaden 2011.
- Escola d'Administració Pública de Catalunya* (Hrsg.): Les administracions en perspectiva europea. Materials, 26, Barcelona 2012.
- Europäische Kommission*: Codecision procedure – Article 251 EC. Guide to internal procedures, Brüssel 2007.
- Europäische Kommission*: Eurobarometer 54.0 (Oct–Nov 2000). GESIS Datenarchiv, Köln. ZA3386 Datenfile Version 1.0.1, 2012, URL: search.gesis.org/research_data/ZA3386.
- Europäische Kommission*: Coronavirus: the Commission mobilises all of its resources to protect lives and livelihoods, 2020a, URL: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_582, zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Europäische Kommission*: Transparency Register, 2020b, URL: ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER, zuletzt geprüft am: 27.01.2021.
- Europäische Kommission*: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union, 13.09.2023, URL: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_23_4426?s=09.
- Europäische Kommission*: Code of Conduct for the Members of the European Commission, 2024a, URL: commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-of-conduct-members-european-commission_en#code-of-conduct-for-the-members-of-the-european-commission, zuletzt geprüft am: 25.04.2024.
- Europäische Kommission*: Register of Commission expert groups and other similar entities, 2024b, URL: ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home?lang=en, zuletzt geprüft am: 29.05.2024.

- Europäische Kommission*: Zeitleiste der EU-Maßnahmen 2020, 20.03.2024, URL: commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2020_de, zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*: Updated weekly schedule of President Charles Michel, 2020, URL: consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/weekly-schedule-of-president-charles-michel/, zuletzt geprüft am: 12.04.2023.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*: Coreper I, 2023a, URL: consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/, zuletzt geprüft am: 16.04.2024.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*: Timeline - A recovery plan for Europe, 2023b, URL: consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/timeline/, zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*: Vorbereitungsgremien des Rates, 2024, URL: consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/, zuletzt geprüft am: 16.04.2024.
- Europäisches Parlament*: Activity Report on Codecision and Conciliation. 14 July 2009 - 30 July 2014 (7th parliamentary term), o. J.
- Europäisches Parlament*: Activity Report. 1 May 2004 to 13 July 2009 (6th parliamentary term) of the delegations to the Conciliation Committee, 2009.
- Europäisches Parlament*: Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Ein Leitfaden zur Arbeit des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber, PE 608.827, 2017.
- Europäisches Parlament*: Das Europäische Parlament: Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, 2024a, URL: europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/22/das-europaische-parlament-beziehungen-zu-den-nationalen-parlamenten, zuletzt geprüft am: 24.05.2024.
- Europäisches Parlament*: Intergroups at the European Parliament, 2024b, URL: europarl.europa.eu/meps/en/about/groupings, zuletzt geprüft am: 24.05.2024.
- Everling, Ulrich* (Hrsg.): Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1995.
- Fairbrass, Jenny/Jordan, Andrew*: The informal governance of EU environmental policy: the case of biodiversity protection, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.): Informal Governance in the European Union, Cheltenham 2003, S. 94–113.
- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne*: Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, in: Governance, 16(4), 2003a, S. 577–600.
- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne*: The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy, Stockholm, 2003b, URL: sieps.se/en/publications/2003/the-invisible-transformation-of-codecision-problems-of-democratic-legitimacy-20037/Sieps_2003_7.pdf, zuletzt geprüft am: 12.10.2022.
- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne*: Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council, in: Comparative Political Studies, 37(10), 2004, S. 1184–1212.

- Fastenrath*, Ulrich: Die Struktur der erweiterten Europäischen Union, in: Everling, Ulrich (Hrsg.): Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1995, S. 101.
- Fisch*, Stefan: Mechanisms creating a European administrative culture, in: Beck, Joachim/Thedieck, Franz (Hrsg.): The European Dimension of Administrative Culture, Baden-Baden 2008, S. 23–39.
- Florack*, Martin/*Grunden*, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011.
- Freeman*, Gary P.: National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation, in: *Journal of Public Policy*, 5(4), 1985, S. 467–496.
- Ganev*, Venelin I.: Preying on the State. The Transformation of Bulgaria after 1989, Ithaca 2010.
- Geyer*, Robert: Can European Union (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?, in: *Journal of Social Policy*, 30(3), 2001, S. 477–493.
- Giersdorf*, Fabian: Der informelle Trilog. Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union, Berlin 2019.
- Giordano*, Christian/*Hayoz*, Nicolas: Informality in Eastern Europe. Structures, Political Cultures and Social Practices, Bern 2013.
- Glaser*, Barney G./*Strauss*, Anselm L.: Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern 1998.
- Gläser*, Jochen/*Laudel*, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Goffman*, Erving: The Presentation of Self in Everyday Life, New York 1959.
- Göler*, Daniel: Deliberation – ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002–2003, Baden-Baden 2006.
- Görlitz*, Axel/*Burth*, Hans-Peter (Hrsg.): Informale Verfassung, Baden-Baden 1998.
- Gosewinkel*, Dieter/*Schuppert*, Gunnar Folke (Hrsg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, Berlin 2008.
- Greenwood*, Justin (Hrsg.): Collective Action in the European Union. Interests and the new politics of associability, London 1998.
- Greenwood*, Justin: Interest Representation in the European Union, 3. Aufl., Basingstoke 2011.
- Grémion*, Pierre: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris 1976.
- Grohs*, Stephan: Verwaltungsstile, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., Wiesbaden/Heidelberg 2019, S. 51–61.
- Große Hüttmann*, Martin: Deliberation, in: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 2. Aufl., Bonn 2013a, S. 82.
- Große Hüttmann*, Martin: Multi-Level-Governance, in: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 2. Aufl., Bonn 2013b, S. 276–277.

- Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 2. Aufl., Bonn 2013.
- Grunden, Timo*: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden 2009.
- Grunden, Timo*: Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale. Vom Sekretariat der Regierung zum Machtzentrum der Regierungsformation, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011a, S. 249–284.
- Grunden, Timo*: Informelles Regieren. Untersuchungsgegenstände, Analysezugänge und Perspektiven der Forschung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21(1), 2011b, S. 153–185.
- Grunden, Timo*: Formales und informelles Regieren in rechtsstaatlichen Demokratien, in: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 219–228.
- Gukenbiehl, Hermann L.*: Formelle und informelle Gruppe als Grundform sozialer Strukturbildung, in: Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Einführung in die Gruppensoziologie. Geschichte, Theorien, Analysen, 2. Aufl., Heidelberg/Wiesbaden 1994, S. 80–96.
- Haas, Peter M.*: Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: International Organization, 46(1), 1992, S. 1–35.
- Habermas, Jürgen*: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 3. Aufl., Berlin 2011.
- Häge, Frank M.*: Committee Decision-making in the Council of the European Union, in: European Union Politics, 8(3), 2007, S. 299–328.
- Häge, Frank M./Naurin, Daniel*: The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power, in: Journal of European Public Policy, 20(7), 2013, S. 953–971.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.*: Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIfG Discussion Paper, No. 96/6, Köln 1996.
- Harsh, Matthew*: Informal governance of emerging technologies in Africa, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.): International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012, S. 481–500.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*: Which Policy for Europe? Power and Conflict Inside the European Commission, Oxford 2014.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*: Wer mäißigt den Agenda-Setter im EU-System und wie? Drei Modi der Positionsbildung in der EU-Kommission, in: Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden 2016, S. 85–98.
- Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia*: Gewaltenteilung und Demokratie im EU-Mehrebenensystem, in: Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden 2016a, S. 3–16.
- Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia* (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden 2016b.

- Hartwich*, Hans-Hermann/*Wewer*, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Wiesbaden 1991.
- Hayes-Renshaw*, Fiona: The Council of Ministers, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union, 3. Aufl., Oxford 2012, S. 68–95.
- Heinelt*, Hubert: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden 2008.
- Helfferrich*, Cornelia: Leitfaden- und Experteninterviews, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 875–892.
- Helmke*, Gretchen/*Levitsky*, Steven: Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: Perspectives on Politics, 2(4), 2004, S. 725–740.
- Helmke*, Gretchen/*Levitsky*, Steven (Hrsg.): Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America, Baltimore 2006.
- Helmke*, Gretchen/*Levitsky*, Steven: Informal institutions and comparative politics: a research agenda, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.): International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012, S. 85–113.
- Herdegen*, Matthias: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 62, 2003, S. 7–36.
- Herdegen*, Matthias: Europarecht, 24. Aufl., München 2023.
- Héritier*, Adrienne: Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock, Cambridge 1999.
- Héritier*, Adrienne: Overt and Covert Institutionalization in Europe, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford 2001, S. 56–70.
- Héritier*, Adrienne/*Reh*, Christine: Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament, in: West European Politics, 35(5), 2012, S. 1134–1157.
- Hesse*, Konrad: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 17, 1959, S. 11–117.
- Hill*, Hermann (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 2009.
- Hodson*, Dermot/*Maher*, Imelda: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, 39(4), 2001, S. 719–746.
- Hofmann*, Herwig C. H.: Mapping the European administrative space, in: West European Politics, 31(4), 2008, S. 662–676.
- Högenauer*, Anna-Lena/*Neuhold*, Christine: National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty, Online Paper 12, 2013.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Multi-level Governance and European Integration, Lanham 2001.
- Hopf, Christa-Maria (Hrsg.): Qualitative Sozialforschung, 3. Aufl., Stuttgart 1993.
- Höpner, Martin: Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, MPIfG Discussion Paper 08/12, 2008.
- Höpner, Martin: Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH), in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 3(1), 2010, S. 165–185.
- Hoppe, Alexander: The Devil Is in the Process: An Analysis of the Impact of Negotiation Processes in Trilogues on EU Legislation, Utrecht 2020.
- Hoskyns, Catherine/Newan, Michael (Hrsg.): Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century, Somerset 2006.
- Huster, Sebastian: Europapolitik aus dem Ausschuss. Innenansichten des Ausschusswesens der EU, Wiesbaden 2008.
- Hüttemann, Bernd: Lobbyismus im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Polk, Andreas/Mause, Karsten (Hrsg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden 2022, S. 613–633.
- Jann, Werner: Verwaltungskultur, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002, S. 425–447.
- Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen 2008.
- Jensen, Mads D./Martinsen, Dorte: Out of Time? National Parliaments and Early Decision-Making in the European Union, in: Government and Opposition, 50(2), 2015, S. 240–270.
- Jensen, Thomas/Winzen, Thomas: Legislative negotiations in the European Parliament, in: European Union Politics, 13(1), 2012, S. 118–149.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: European Law Journal, 3(3), 1997, S. 273–299.
- Johnson, Burke/Turner, Lisa A.: Data Collection Strategies in Mixed Methods Research, in: Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles (Hrsg.): Mixed Methodology. Combining Qualitative and Quantitative Approaches, Thousand Oaks 2008, S. 297–319.
- Judge, David/Earnshaw, David: 'Relais actors' and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation, in: Journal of European Public Policy, 18(1), 2011, S. 53–71.
- Junker, Ernst Ulrich: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965.
- Kaczyński, Piotr Maciej: Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System. CEPS Special Reports, 2011, URL: cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/02/Kaczynski%20on%20National%20Parliaments%20post%20Lisbon.pdf.

- Kassim, Hussein/Menon, Anand: The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, in: *Journal of European Public Policy*, 10(1), 2003, S. 121–139.
- Kastning, Lars: Informelles Regieren – Annäherungen an Begrifflichkeit und Bedeutungsgehalt, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Wiesbaden 1991, S. 69–78.
- Keeter, Scott/Kennedy, Courtney/Dimock, Michael/Best, Jonathan/Craighill, Peyton: Gauging the Impact of Growing Nonresponse on Estimates from a National RDD Telephone Survey, in: *Public Opinion Quarterly*, 70(5), 2006, S. 759–779.
- Kelle, Udo: Mixed Methods, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 163–177.
- Keohane, Robert O. (Hrsg.): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, New York/Abingdon, Oxon 2018.
- Keohane, Robert O.: Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, in: Keohane, Robert O. (Hrsg.): *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, New York/Abingdon, Oxon 2018, S. 1–20.
- Kewenig, Wilhelm: Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 90(2), 1965, S. 182–204.
- Kielmansegg, Peter: Legitimität, II. Politikwissenschaft, 2022, URL: staatslexikon-online.de/Lexikon/Legitimit%C3%A4t, zuletzt geprüft am: 18.05.2024.
- Kleine, Mareike: Making Cooperation Work: Informal Governance in the EU and Beyond. APSA 2010 Annual Meeting Paper, 2010, URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1641953, zuletzt geprüft am: 08.09.2020.
- Kleine, Mareike: *Informal Governance in the European Union. How Governments Make International Organizations Work*, Ithaca, New York 2013.
- Knill, Christoph: *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge 2001.
- Knill, Christoph/Eckhard, Steffen/Grohs, Stephan: Administrative styles in the European Commission and the OSCE Secretariat: striking similarities despite different organizational settings, in: *Journal of European Public Policy*, 23(7), 2016, S. 1057–1076.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer: Governance in the European Union, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999, S. 3–27.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold: Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies, in: *Journal of Common Market Studies*, 44(s1), 2006, S. 27–49.
- König, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002.

- König, Klaus/Wagener, Frido/Laubinger, Hans W. (Hrsg.): Öffentlicher Dienst. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26. Februar 1977, Köln/München 1977.
- Kornelius, Stefan: Drei Mythen über die EU-Postenvergabe, 07.07.2019, URL: sueddeutsche.de/politik/eu-spitzenpositionen-manfred-weber-1.4513620, zuletzt geprüft am: 19.04.2023.
- Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013.
- Kropp, Sabine: Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 53(43), 2003, S. 23–31.
- Kropp, Sabine: Regieren in Parlamentarismus und Parteiendemokratie: Informale Institutionen als Handlungsressource für Exekutive und Parlament, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen 2008, S. 49–86.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Wiesbaden/Opladen 1998.
- Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden, 5. Aufl., Weinheim/Basel 2022.
- Kuhlmann, Sabine: Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., Wiesbaden/Heidelberg 2019, S. 39–49.
- Lambert, John/Hoskyns, Catherine: How Democratic is the European Parliament?, in: Hoskyns, Catherine/Newan, Michael (Hrsg.): Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century, Somerset 2006, S. 93–116.
- Lauth, Hans-Joachim: Quality Criteria for Democracy. Why Responsiveness is not the Key, in: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Regression of Democracy?, Wiesbaden 2011, S. 59–80.
- Lauth, Hans-Joachim: Gewaltenteilung und Accountability: Konzeptionelle Grundlagen zur Kontrollfunktion der Gewaltenteilung in Mehrebenensystemen, in: Hartlapp, Miriam/Wiesner, Claudia (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden 2016, S. 17–35.
- Lauth, Hans-Joachim: Informalität, informelle Institutionen und Praktiken, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 11(4), 2017, S. 489–495.
- Lauth, Hans-Joachim: Informal Institutions and Democracy, in: Democratization, 7(4), 2000, S. 21–50.
- Lauth, Hans-Joachim: Informal governance and democratic theory, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.): International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012, S. 40–64.
- Lesmeister, Christiane: Informelle politische Kommunikationskultur. Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation, Wiesbaden 2008.
- Lewis, David K.: Convention. A Philosophical Study, Oxford 2002.
- Lewis, Jeffrey: Informal integration and the supranational construction of the Council, in: Journal of European Public Policy, 10(6), 2003a, S. 996–1019.

- Lewis, Jeffrey: Institutional Environments and Everyday EU Decision Making, in: Comparative Political Studies, 36(1-2), 2003b, S. 97–124.
- Lodge, Martin: Isomorphism of national policies? The ‘Europeanisation’ of German competition and public procurement law, in: West European Politics, 23(1), 2000, S. 89–107.
- Loewenberg, Gerhard/Mans, Thomas C.: Individual and Structural Influences on the Perception of Legislative Norms in Three European Parliaments, in: American Journal of Political Science, 32(1), 1988, S. 155–177.
- Lowndes, Vivien: Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal, in: Public Administration, 74(2), 1996, S. 181–197.
- Lowndes, Vivien/Skelcher, Chris: The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance, in: Public Administration, 76(2), 1998, S. 313–333.
- Lücke, Felix: Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag. Eine empirische und rechtssystematische Studie über das informale Parlament, Berlin 2024.
- Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie, Reinbek 1972.
- Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5. Aufl., Berlin 1999.
- Majone, Giandomenico: Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards, in: European Law Journal, 4(1), 1998, S. 5–28.
- Manow, Phillip: Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27(1), 1996, S. 96–107.
- March, James G. (Hrsg.): Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven, Wiesbaden 1990.
- March, James G./Olsen, Johan P.: Rediscovering Institutions, Riverside 1989.
- March, James G./Olsen, Johan P.: Elaborating the “New Institutionalism”, Working Paper No. 11, Oslo 2005.
- March, James G./Simon, Herbert A.: Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen, Wiesbaden 1976.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies, 34(3), 1996, S. 341–378.
- Marks, Gary/McAdam, Doug: Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union, in: West European Politics, 19(2), 1996, S. 249–278.
- Marsh, David/Rhodes, Rod A. W.: Policy Networks in British Government, Oxford 1992.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg: An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union, Oxford 2015.
- Maurer, Andreas: (Co-)Governing After Maastricht: The European Parliament’s Institutional Performance 1994-1999. Lessons for the implementation of the Treaty of Amsterdam, Political Series POLI 104, Brüssel/Luxemburg 1999.

- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., München 2017.
- Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Heidelberg 1985.
- Mayntz, Renate: Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hrsg.): Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, S. 55–66.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995, S. 39–72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995.
- Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 13. Aufl., Weinheim 2022.
- Mayring, Philipp/Fenzl, Thomas: Qualitative Inhaltsanalyse, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 691–706.
- Meidinger, Erol: Regulatory Culture: A Theoretical Outline, in: Law & Policy, 9(4), 1987, S. 355–386.
- Melzer, Alexander: Trilogverfahren und Transparenzgebot: Wer kontrolliert den Europäischen Gesetzgeber? Verfassungsblog vom 01.12.2015, URL: verfassungsblog.de/trilogverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaeischen-gesetzgeber/.
- Metz, Julia: The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process. Demystifying Technocratic Governance, London 2015.
- Meyer, Gerd: Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe. Hungary, Poland, Russia and Ukraine, 2. Aufl., Opladen/Farmington Hills 2008.
- Mielke, Gerd: Regierungszentralen zwischen Formalität und Informalität. Informelle Strukturen und Prozesse in Staatskanzleien, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011, S. 93–105.
- Miller, Bernhard: Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements, Baden-Baden 2011.
- Misztal, Barbara: Informality. Social Theory and Contemporary Practice, Hoboken 2002.
- Möller, Almut: Offene Methode der Koordinierung, in: Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, 2. Aufl., Bonn 2013, S. 287–288.
- Moravcsik, Andrew: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, London/New York 1998.
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 40(4), 2002, S. 603–624.
- Moravcsik, Andrew: The Old Governance: Informal Institutions in the EU. New York University Workshop “Rule-Making in the EU and Global Governance”, Princeton 2010.

- Morlok, Martin*: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 62, 2003, S. 37–80.
- Morlok, Martin*: Gefährdungen demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, in: Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, Berlin 2008, S. 267–280.
- Mörth, Ulrika*: Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis, Cheltenham 2004.
- Mundfrom, Daniel J./Shaw, Dale G./Ke, Tian Lu*: Minimum Sample Size Recommendations for Conducting Factor Analyses, in: International Journal of Testing, 5(2), 2005, S. 159–168.
- Münkler, Herfried*: Staat und Regieren – formales Regierungssystem und informelles Regieren in Ideengeschichte und Staatstheorie, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götz (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Wiesbaden 1991, S. 51–67.
- Nettesheim, Martin*: Rechtsstaatliche Demokratie in der EU, in: Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Europarecht. Ein Studienbuch, 9. Aufl., München 2021, S. 250–269.
- North, Douglass C.*: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990.
- Nullmeier, Frank*: Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung, Frankfurt/New York 2021.
- Oberreuter, Heinrich* (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2001.
- O'Donnell, Guillermo*: On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries, in: World Development, 21(8), 1993, S. 1355–1369.
- Olsen, Johan*: Towards a European administrative space?, in: Journal of European Public Policy, 10(4), 2003, S. 506–531.
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin* (Hrsg.): Europarecht. Ein Studienbuch, 9. Aufl., München 2021.
- Page, Edward C./Wouters, Linda*: The Europeanization of the National Bureaucracies?, in: Pierre, Jon (Hrsg.): Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration, Aldershot 1995, S. 185–204.
- Panke, Diana*: Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies, 50(1), 2012, S. 129–150.
- Pannes, Anna-Tina*: Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011, S. 35–92.

- Pannes, Anna-Tina*: Informalität. Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen. Ein Analyseansatz, Wiesbaden 2015.
- Peters, B. Guy*: Forms of informality: Identifying informal governance in the European Union, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 7(1), 2006, S. 25–40.
- Peters, B. Guy*: Forms of informal governance: searching for efficiency and democracy, in: *Christiansen, Thomas/Larsson, Torbjörn (Hrsg.): The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, UK/Northampton, USA 2007, S. 39–63.
- Peters, B. Guy*: *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, 3. Aufl., New York 2012.
- Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union*, 3. Aufl., Oxford 2012.
- Pierre, Jon (Hrsg.): Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot 1995.
- Pierre, Jon (Hrsg.): Partnership in Urban Governance. European and American Experiences*, Basingstoke 1998.
- Pierson, Paul*: The Path to European Integration, in: *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, S. 123–163.
- Pierson, Paul*: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94(2), 2000, S. 251–267.
- Polk, Andreas/Mause, Karsten (Hrsg.): Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden 2022.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (Hrsg.): Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brüssel 2003.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 9. Aufl., Chicago 1991.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika*: *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*, 4. Aufl., Berlin/München/Boston 2014.
- Quaritsch, Helmut*: Über formelle und informelle Wege der Entscheidung, in: *König, Klaus/Wagener, Frido/Laubinger, Hans W. (Hrsg.): Öffentlicher Dienst. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26. Februar 1977*, Köln/München 1977, S. 135–157.
- Radnitz, Scott*: Informal Politics and the State, in: *Comparative Politics*, 43(3), 2011, S. 351–371.
- Rasmussen, Anne/Carroll, Brendan J./Lowery, David*: Representatives of the public? Public opinion and interest group activity, in: *European Journal of Political Research*, 53(2), 2014, S. 250–268.
- Rasmussen, Anne/Shackleton, Michael*: The scope for action of European Parliament negotiators in the legislative process: lessons of the past and for the future. Paper presented at the Conference of the European Union Studies Association in Austin, Texas 2005.
- Rat der Europäischen Union*: Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Brüssel 2016.

- Raunio*, Tapio: The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: *Journal of European Integration*, 33(3), 2011, S. 303–321.
- Reh*, Christine: Pre-cooking the European Constitution? The role of government representatives in EU reform, in: *Journal of European Public Policy*, 14(8), 2007, S. 1186–1207.
- Reh*, Christine: Informal politics: the normative challenge, in: Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine (Hrsg.): *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham 2012, S. 65–84.
- Reh*, Christine/Héritier, Adrienne/Bressanelli, Edoardo/Koop, Christel: The Informal Politics of Legislation. Explaining Secluded Decision Making in the European Union, in: *Comparative Political Studies*, 46(9), 2013, S. 1112–1142.
- Reinecke*, Jost: Grundlagen der standardisierten Befragung, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 949–967.
- Richardson*, Jeremy (Hrsg.): *Policy Styles in Western Europe*, Hoboken 2013.
- Richardson*, Jeremy/Gustafsson, Gunnel/Jordan, Grant: The Concept of Policy Style, in: Richardson, Jeremy (Hrsg.): *Policy Styles in Western Europe*, Hoboken 2013, S. 1–16.
- Riegert*, Bernd: EU-Gipfel: Merkel sucht die Entscheidung, 19.07.2020, URL: [dw.com/de/eu-gipfel-merkel-sucht-die-entscheidung/a-54232078](https://www.dw.com/de/eu-gipfel-merkel-sucht-die-entscheidung/a-54232078), zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Rinhard*, Mark: Informal governance and biotechnology, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.): *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham 2003, S. 129–149.
- Ripoll Servent*, Ariadna/Panning, Lara: Preparatory Bodies as Mediators of Political Conflict in Trilogues: The European Parliament’s Shadows Meetings, in: *Politics and Governance*, 7(3), 2019, S. 303–315.
- Roethlisberger*, Fritz J./Dickson, William: *Management and the Worker. An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company*, Hawthorne Works, Chicago, Cambridge, Massachusetts 1961.
- Rubel*, Rüdiger/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Die Verwaltung und ihr Recht*, Baden-Baden 2019.
- Rudzio*, Wolfgang: *Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*, Wiesbaden 2005.
- Rudzio*, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 9. Aufl., Wiesbaden 2015.
- Ruiter*, Emmy: The European Parliament’s mandate for trilogues: explaining the discretion of political group advisors, in: *Journal of European Public Policy*, 29(3), 2022, S. 363–382.
- Sabatier*, Paul A.: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993, S. 116–148.
- Sandberg*, Britta: Unterstützung der EU: Frankreich wirbt für zusätzlichen Corona-Hilfsfonds, in: *Der Spiegel*, 02.04.2020.

- Sattar, Majid: Formale und informale Politik. Wandlungen des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses am Beispiel der parlamentarischen Kontrollfunktion im amerikanischen Regierungssystem, Berlin 2001.
- Schaefer, Jan Philipp: Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, Tübingen 2016.
- Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Einführung in die Gruppensoziologie. Geschichte, Theorien, Analysen, 2. Aufl., Heidelberg/Wiesbaden 1994.
- Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main 1999.
- Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden 2006.
- Schimank, Uwe: Neoinstitutionalismus, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 161–175.
- Schomaker, Rahel M.: Informelle Arenen in der Europäischen Union, in: Rubel, Rüdiger/Ziekow, Jan (Hrsg.): Die Verwaltung und ihr Recht, Baden-Baden 2019, S. 159–174.
- Schomaker, Rahel M./Hack, Marko/Mandry, Ann-Katrin: National Pacemaking and Informal Arenas – the EU’s Reaction in the First Wave of the Covid-19 Pandemic, FÖV Discussion Papers, Speyer 2021a.
- Schomaker, Rahel M./Hack, Marko/Mandry, Ann-Katrin: The EU’s reaction in the first wave of the Covid-19 pandemic between centralisation and decentralisation, formality and informality, in: Journal of European Public Policy, 28(8), 2021b, S. 1278–1298.
- Schomaker, Rahel M./Mandry, Ann-Katrin: Informalität im Politikbetrieb der EU – ethische und praktische Überlegungen, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, De Gruyter, 74 (1), 2025, S. 402–425.
- Schöne, Helmar: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie, Baden-Baden 2010.
- Schreckenberger, Waldemar: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25(3), 1994, S. 329–346.
- Schreier, Margit: Qualitative Content Analysis in Practice, London 2012.
- Schreier, Margit: Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten, in: Forum Qualitative Sozialforschung, 15(1), 2014.
- Schreyögg, Georg/Geiger, Daniel: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung: mit Fallstudien, 6. Aufl., Wiesbaden 2016.
- Schubert, Christian/Kafsack, Hendrik/Mussler, Werner: Ideen von Scholz und Le Maire: EU-Kompromiss zu Corona-Hilfen in Sicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.04.2020.
- Schüle, Adolf: Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis, Tübingen 1964.

- Schulze-Fielitz*, Helmuth: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin 1984.
- Schuppert*, Gunnar Folke: Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informaler Staatlichkeit. Beobachtungen und Überlegungen zum Verhältnis formeller und informeller Institutionen, Baden-Baden 2011.
- Schwarzmeier*, Manfred: „Nur“ Stilfragen? Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2001a, S. 27–45.
- Schwarzmeier*, Manfred: Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informellen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden 2001b.
- Scully*, Roger M.: The European parliament and the co-decision procedure: A reassessment, in: The Journal of Legislative Studies, 3(3), 1997, S. 58–73.
- Senge*, Konstanze: Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus, in: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe/Scott, W. Richard (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden 2006, S. 35–47.
- Senge*, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe/Scott, W. Richard (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden 2006.
- Shackleton*, Michael/Raunio, Tapio: Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change, in: Journal of European Public Policy, 10(2), 2003, S. 171–188.
- Shepsle*, Kenneth A.: Studying Institutions, in: Journal of Theoretical Politics, 1(2), 1989, S. 131–147.
- Siedentopp*, Jasmin: Europa jenseits des Parlamentarismus, Baden-Baden 2018.
- Slominski*, Peter/Trauner, Florian: Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis, in: West European Politics, 44(1), 2021, S. 93–113.
- Sommerrmann*, Karl-Peter: Die Entwicklung einer europäischen Verwaltungskultur, in: Escola d'Administració Pública de Catalunya (Hrsg.): Les administracions en perspectiva europea. Materials, 26, Barcelona 2012, S. 57–74.
- Sørensen*, Eva/Torfig, Jacob: Network Politics, Political Capital, and Democracy, in: International Journal of Public Administration, 26(6), 2003, S. 609–634.
- Stacey*, Jeffrey/Rittberger, Berthold: Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, in: Journal of European Public Policy, 10(6), 2003, S. 858–883.
- Steinhilber*, Jochen: Liberaler Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 141–163.
- Steinmo*, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank: Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1995.
- Stone Sweet*, Alec/Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne: The Institutionalization of European Space, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford 2001, S. 1–28.

- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford 2001.
- Strübing, Jörg: Grounded Theory und Theoretical Sampling, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 3. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 587–606.
- Stüwe, Klaus: Informales Regieren. Die Kanzlerschaften Gerhard Schröders und Helmut Kohls im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37(3), 2007, S. 544–559.
- Süddeutsche Zeitung: EU-Kommissionspräsidentschaft: Kritik an von der Leyen, 02.07.2019, URL: [sueddeutsche.de/politik/von-der-leyen-eu-kritik-kommission-1.4509421](https://www.sueddeutsche.de/politik/von-der-leyen-eu-kritik-kommission-1.4509421), zuletzt geprüft am: 20.03.2024.
- Suvarierol, Semin: Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission, in: West European Politics, 31(4), 2008, S. 701–724.
- Suvarierol, Semin: Networking in Brussels: Nationality over a Glass of Wine, in: Journal of Common Market Studies, 47(2), 2009, S. 411–435.
- Sydow, Gernot: Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, in: Die Verwaltung, 34(4), 2001, S. 517–542.
- Sydow, Gernot: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, Tübingen 2020.
- Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles (Hrsg.): Mixed Methodology. Combining Qualitative and Quantitative Approaches, Thousand Oaks 2008.
- van Tatenhove, Jan/Mak, Jeannette/Liefferink, Duncan: The Inter-play between Formal and Informal Practices, in: Perspectives on European Politics and Society, 7(1), 2006, S. 8–24.
- Taylor, Brian J.: Factorial Surveys: Using Vignettes to Study Professional Judgement, in: British Journal of Social Work, 36(7), 2006, S. 1187–1207.
- Thewes, Frank/Moritz, Hans-Jürgen/van Randenborgh, Katrin/Kistenfeger, Hartmut: »Nein! Wir zahlen nicht«, in: Focus Magazin, 19, 2011, S. 20–23.
- Töller, Annette Elisabeth: Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik, Wiesbaden 2002.
- Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, 4. Aufl., München 2014.
- Toshkov, Dimiter/Rasmussen, Anne: Time to Decide: The Effect of Early Agreements on Legislative Duration in the EU, in: European Integration online Papers, 14, 2012.
- Unger, Brigitte/van Waarden, Frans (Hrsg.): Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response, Aldershot 1997.
- Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., Wiesbaden/Heidelberg 2019.
- Visser, Penny S./Krosnick, Jon A./Marquette, Jesse/Curtin, Michael: Mail Surveys for Election Forecasting? An Evaluation of the Columbus Dispatch Poll, in: Public Opinion Quarterly, 60(2), 1996, S. 181.

- van Waarden, Frans: Persistence of National Policy Styles: A Study of Their Institutional Foundations, in: Unger, Brigitte/van Waarden, Frans (Hrsg.): *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot 1997, S. 333–372.
- Wald, Andreas: *Netzwerkstrukturen und -effekte in Organisationen. Eine Netzwerkanalyse in internationalen Unternehmen*, Wiesbaden 2003.
- Wallace, Helen: Politics and policy in the EU: the challenge of governance, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, 3. Aufl., Oxford 1999, S. 3–36.
- Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, 3. Aufl., Oxford 1999.
- Warleigh, Alex: 'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization, in: *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 2001, S. 619–639.
- Warleigh, Alex: Informal governance: improving EU democracy?, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.): *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham 2003, S. 22–35.
- Wentzel, Joachim: Europäische Verwaltungskulturen, in: Hill, Hermann (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden 2009, S. 9–43.
- Wewer, Göttrik: Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Wiesbaden 1991, S. 9–29.
- Wiener, Antje: *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, New York/London 1999.
- Wincott, Daniel: Backing into the future? Informality and the proliferation of governance modes (and policy participants) in the EU, in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.): *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham 2003, S. 226–236.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: *Politikarena und Policy Netz – Zum analytischen Nutzen zweier Begriffe*, Berlin 1985.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge 2004.
- Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael: Macht Recht einen Unterschied? Implikationen und Bedingungen internationaler Verrechtlichung im Gegensatz zu weniger bindenden Formen internationaler Verregelung, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Internationale Verrechtlichung*, Pfaffenweiler 1993, S. 11–28.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Internationale Verrechtlichung*, Pfaffenweiler 1993.
- Wu, Xun/Ramesh, Mishra/Howlett, Michael: Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, in: *Policy and Society*, 34(3-4), 2015, S. 165–171.

Zehnpfennig, Barbara: Hitlers Mein Kampf. Eine Interpretation, 3. Aufl., München 2006.

Ziller, Jacques: De la nature de l'administration européenne, in: *Revue française d'administration publique*, 95, 2000, S. 357–368.

Anhang A: Operationalisierung der mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenziele

Faktor	Itemformulierung	Variablenbezeichnung
Zwischenziel der Lösung von Managementproblemen	Bewältigung von Ressourcenknappheit bzw. effizienter Einsatz knapper Ressourcen	v_144
	Beschleunigung der Arbeit und der Entscheidungsfindung	v_145
	Vermeidung (Konfliktprävention) oder Beilegung (Konfliktmanagement) von EU-internen Konflikten, z.B. zwischen den Mitgliedstaaten	v_147
	Reduktion von Entscheidungskomplexität und Unsicherheiten im Hinblick auf inhaltliche Fragen, die beteiligten Akteure oder ihre Präferenzen	v_150
Zwischenziel der Inklusion	Schaffung eines offenen Raums zur ungezwungenen Diskussion und Abwägung von Alternativvorschlägen	v_146
	Inklusion von nicht formell beteiligten Akteuren	v_148
Zwischenziel der Exklusion	Bewusste Exklusion bestimmter im formellen Rahmen beteiligter Akteure, die durch ihren Widerspruch eine Blockade hervorrufen könnten	v_149
	Durchsetzung von in der Öffentlichkeit oder von anderen politischen Akteuren unerwünschten Zielen	v_152

(Quelle: eigene Darstellung)

Anhang B: Operationalisierung der mit der Initiierung informeller Verhandlungsmodi verbundenen Zwischenauswirkungen

Faktor	Itemformulierung	Variablen- bezeichnung
Zwischenauswirkung der Lösung von Ma- nagementproblemen	Ressourcenschonung und Senkung der Transaktions- kosten	v_160
	Schnelligkeit der getroffenen Absprachen und der dar- auf folgenden Beschlüsse	v_161
	Aufbau eines geschützten Raums und Erweiterung des Handlungsspielraums im Falle dilemmatischer Kon- flikte	v_166
	Nicht stattfindende Diskreditierung der „Verlierer“ in- nerhalb der Arena	v_167
	Erleichterung der Kompromissfindung durch Abbau der Hierarchiefixierung	v_168
Zwischenauswirkung der Inklusion	Anhebung des inhaltlich-sachlichen Informationsstan- des und Reduktion von (sozialen) Unsicherheiten zwi- schen den Akteuren	v_172
	Ermöglichung von Denken und Sprechen ins Unreine und in der Folge Hervorrufung neuer Impulse	v_163
	Integration einer Vielzahl von Interessen	v_164
	Partizipation von Akteuren ohne Zugangsmöglichkeit auf der Basis der formellen Rolle	v_169
Zwischenauswirkung der Exklusion	Verwehrung entscheidender Partizipationsmöglichkei- ten durch bewusste Exklusion bestimmter Akteure	v_170
	Faktischer, erst durch die bewusste Exklusion formell beteiligter Akteure ermöglichter Beschluss eines politi- schen Ziels	v_171

(Quelle: eigene Darstellung)

Anhang C: Operationalisierung der systemischen Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten von Informalität

Faktor	Itemformulierung	Variablenbezeichnung
Systemische Funktionalitäten	Ressourcenschonung und Senkung der Transaktionskosten	v_160
	Schnelligkeit der getroffenen Absprachen und der darauf folgenden Beschlüsse	v_161
	Aufbau eines geschützten Raums und Erweiterung des Handlungsspielraums im Falle dilemmatischer Konflikte	v_166
	Nicht stattfindende Diskreditierung der „Verlierer“ innerhalb der Arena	v_167
	Erleichterung der Kompromissfindung durch Abbau der Hierarchiefixierung	v_168
	Anhebung des inhaltlich-sachlichen Informationsstandes und Reduktion von (sozialen) Unsicherheiten zwischen den Akteuren	v_172
	Ermöglichung von Denken und Sprechen ins Unreine und in der Folge Hervorrufung neuer Impulse	v_163
	Integration einer Vielzahl von Interessen	v_164
	Partizipation von Akteuren ohne Zugangsmöglichkeit auf der Basis der formellen Rolle	v_169
	Rechtsfortbildung und -entwicklung durch Formalisierung zunächst informeller Normen	v_179
	Reflexion der Akteure über das formelle Regelsystem und dessen Entscheidungsprozesse	v_180
	Solidarisierung und Handlungsfähigkeit garantierende, kollektive Befolgung informeller Normen aufgrund drohender sozialer Missbilligung oder eines drohenden Statusverlusts	v_181
Systemische Dysfunktionalitäten	Verwehrung entscheidender Partizipationsmöglichkeiten durch bewusste Exklusion bestimmter Akteure	v_170
	Faktischer, erst durch die bewusste Exklusion formell beteiligter Akteure ermöglichter Beschluss eines politischen Ziels	v_171
	Verlagerung wichtiger inhaltlicher Entscheidungsvorbereitungen in außerparlamentarische Runden wie z.B. Expertengremien	v_162

Anhang C

Faktor	Itemformulierung	Variablen- bezeichnung
	Entstehung (nicht legitimerter,) einflussreicher Machtstrukturen durch Inklusion und Exklusion von Akteuren	v_165
	Abnahme der Transparenz politischer Entscheidungen	v_173
	Faktischer Beschluss eines von der Öffentlichkeit oder anderen politischen Akteuren nicht gewollten politischen Ziels	v_178
	Schwächung, Untergrabung oder Aushöhlung formeller Institutionen	v_176
	Verlust von Handlungsfreiheit und Flexibilität aufgrund verfestigter informeller Strukturen	v_182
	Ansehensverlust der europäischen Politik in der öffentlichen Wahrnehmung	v_183

(Quelle: eigene Darstellung)

Anhang D: Konstruierte Dummies

Ursprungsvariable	Antwortskala	Konstruierter Dummy	Erläuterung
Existenz einer europäischen Verwaltungskultur (v_102)	Ja = 1; nein = 2	D_europVerw	Herausfilterung aller Befragten, die die Existenz einer europäischen Verwaltungskultur wahrnehmen: • wenn v_102 = 1, dann D_europVerw = 1; • ansonsten D_europVerw = 0
Bedeutung, die dem Phänomen der Informalität auf europäischer Ebene zukommt (v_208)	Keine Bedeutung = 1; geringe Bedeutung = 2; hohe Bedeutung = 3; sehr hohe Bedeutung = 4	D_europEb	Herausfilterung aller Befragten, die von einer hohen oder sehr hohen Bedeutung der Informalität auf europäischer Ebene ausgehen: • wenn v_208 = 3 oder 4, dann D_europEb = 1; • ansonsten D_europEb = 0
Aktuelle oder vergangene Aktivität in Verhandlungsarenen, die jedenfalls partiell Merkmale informellen Handelns aufweisen bzw. aufweisen (v_123)	Ja = 1; nein = 2	D_AkeuVerh	Herausfilterung aller Befragten, die bereits in informellen europäischen Verhandlungsarenen aktiv waren: • wenn v_123 = 1, dann D_AkeuVerh = 1; • ansonsten D_AkeuVerh = 0
Begünstigung der Entstehung von Informalität im europäischen Kontext durch institutionelle Reformhindernisse und Trägheit der formellen Institutionen (v_131)	Gar nicht = 1; ein wenig = 2; in starkem Maße = 3; in sehr starkem Maße = 4	D_FakRef	Herausfilterung aller Befragten, die davon ausgehen, dass die Reformunfähigkeit und die Trägheit formeller Institutionen die Entstehung von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße begünstigt: • wenn v_131 = 3 oder 4, dann D_FakRef = 1; • ansonsten D_FakRef = 0

Ursprungsvariable	Antwortskala	Konstruierter Dummy	Erläuterung
Veranlassung politischer Akteure zur Wahl informeller Verhandlungsmodi (v_153)	Gar nicht = 1; ein wenig = 2; in starkem Maße = 3; in sehr starkem Maße = 4	D_ZielÄnd	Herausfilterung aller Befragten, die davon ausgehen, dass das Ziel der Änderung des Formalrechts Akteure in starkem oder sehr starkem Maße zur Wahl informeller Verhandlungsmodi veranlasst: - wenn v_153 = 3 oder 4, dann D_ZielÄnd = 1; - ansonsten D_ZielÄnd = 0
Systemische Funktionalitäten (D_Funk*)	Gar nicht = 1; ein wenig = 2; in starkem Maße = 3; in sehr starkem Maße = 4*	D_Funk2	Herausfilterung aller Befragten, die systemisch funktionale Auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten: - wenn v_160, v_161, v_163, v_164, v_166, v_167, v_168, v_169, v_172, v_179, v_180, v_181, sofern jeweils nicht unbeantwortet = 3 oder 4, dann v_Funk2 = 1; - ansonsten v_Funk2 = 0
Systemische Dysfunktionalitäten (D_Dysfunk*)	Gar nicht = 1; ein wenig = 2; in starkem Maße = 3; in sehr starkem Maße = 4*	D_Dysfunk2	Herausfilterung aller Befragten, die systemisch dysfunktionale Auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten: - wenn v_162, v_165, v_170, v_171, v_173, v_175, v_176, v_182, v_183, sofern jeweils nicht unbeantwortet = 3 oder 4, dann D_Dysfunk2 = 1; - ansonsten D_Dysfunk2 = 0
Exklusionseffekt (D_Exkleff*)	Gar nicht = 1; ein wenig = 2; in starkem Maße = 3; in sehr starkem Maße = 4*	D_Exkleff2	Herausfilterung aller Befragten, die exkludierende Auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten: - wenn v_162, v_165, v_170, v_171, v_175, sofern jeweils nicht unbeantwortet = 3 oder 4, dann D_Exkleff2 = 1; - ansonsten D_Exkleff2 = 0

(Quelle: eigene Darstellung)

Bei den mit „*“ gekennzeichneten Faktoren bezogen sich die Antworten der Teilnehmer nicht auf die Faktoren, sondern auf die in der Tabelle aufgeführten Items, aus denen die jeweiligen Faktoren konstruiert wurden. Die Dummies mit der Ergänzung „2“ umfassen alle Fälle, bei denen die beantworteten Items der jeweiligen Dummies mindestens mit 3 oder 4 bewertet wurden. Die Anwendung dieser Formel erschien sinnvoll, weil

die Dummies D_Funk, D_Dysfunk und D_Exkleff aus mehreren Items konstruiert wurden und vermieden werden sollte, dass die Nichtbeantwortung einzelner Items eine Einbeziehung der Fälle verhinderte. Weiterhin wurde für die Untersuchung von Gruppenunterschieden die Variable v_82 verwendet, die die hierarchische Position der Surveyteilnehmer in ihrer jeweiligen Institution abbildete. Die Antwortskala gestaltete sich dabei wie folgt: Referent/in = 1; Referatsleiter/in = 2; Unterabteilungsleiter/in = 3; Abteilungsleiter/in = 4; Staatssekretär/in = 5; Sonstige = 6.

