

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“ (Helfferrich 2022, S. 887) wird, ist dabei stets vom Einzelfall und dem Forschungsziel abhängig (Helfferrich 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“ (Helfferrich 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“ (Helfferrich 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“ (Helfferrich 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“ (Helfferrich 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“ (Helfferrich 2022, S. 887) verstanden werden, und einem engen Expertenbegriff, der darauf basiert, dass der Expertenstatus sich lediglich auf eine „Funktionselite“ (Helfferrich 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 Methodenliteratur 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 Auswirkungssitems 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

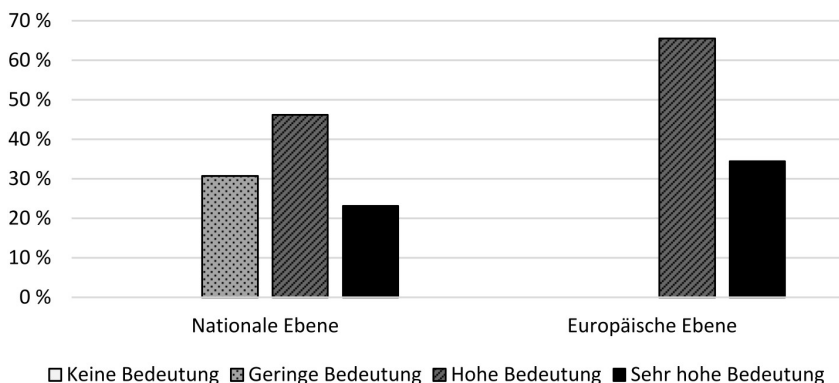
Auf der Grundlage des beschriebenen Untersuchungsdesigns konnten mit Blick auf die aufgestellten Hypothesen zahlreiche Erkenntnisse gewonnen werden.

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).

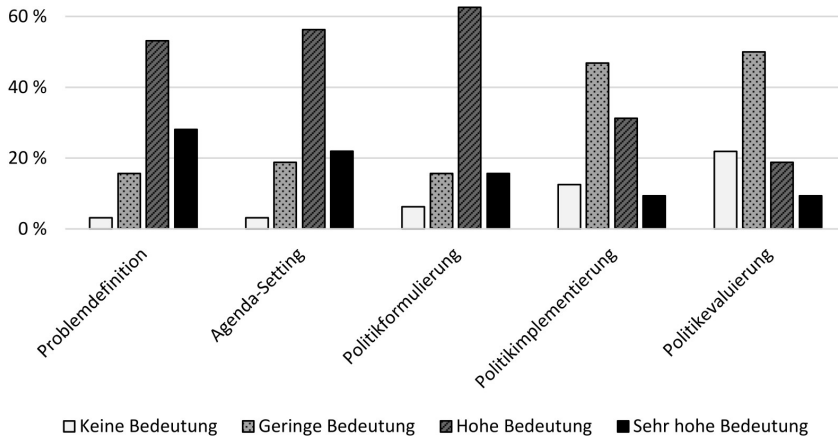
Abbildung 7: Informalität auf nationaler und europäischer Ebene



(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).

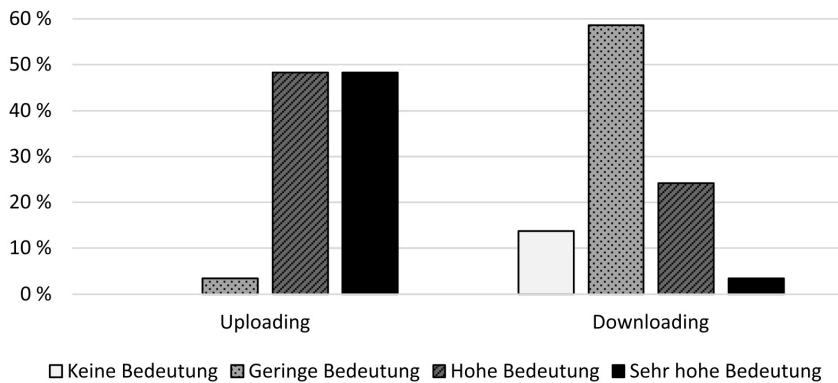
Abbildung 8: Informalität in den Phasen des policy cycle



(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 regelmäßige 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) • 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	• Formelle Gremienarbeit in dezentralen EU-Agenturen	• 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	• Flankierende bilaterale telefonische/persönliche Gespräche mit Vertretern anderer Mitgliedstaaten in EU-Agenturen • Informeller Austausch mit Mitarbeitern der EU-Agenturen	• Arbeit in teilinstitutionalisierten, informellen Behördennetzwerken wie beispielsweise dem EPA-Netzwerk • Arbeit in wissenschaftlichen Kooperationsnetzwerken ohne Verwaltungsstruktur
• 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 <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

II. Überprüfung der aufgestellten Hypothesen

	• 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).

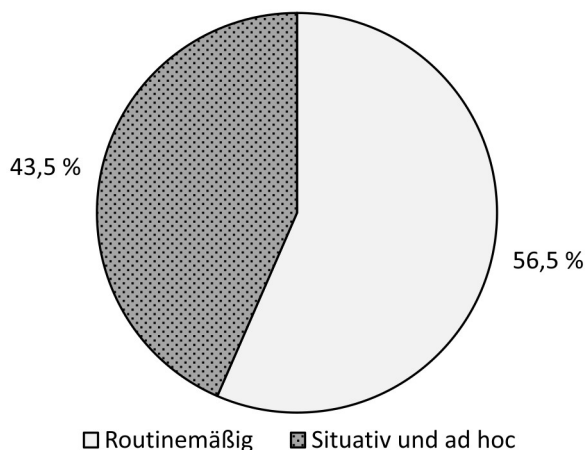
Trotz eines wiederholt zu beobachtenden Präferierens bilateraler Gespräche in ruhiger Atmosphäre und der Hervorhebung abendlicher Runden in Brüssel betonten die Gesprächspartner, dass sich kein grundsätzliches, allgemein gültiges Muster im Hinblick auf die Wahl des Interaktionsmodus herausarbeiten lasse (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)

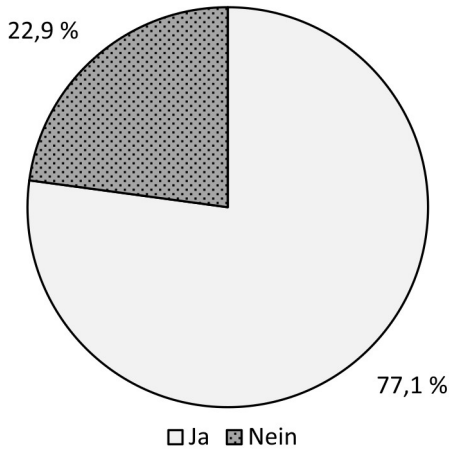
Insgesamt konnte die Hypothese H3 folglich teilweise gestützt werden; es werden verschiedene Facetten von Informalität bewusst eingesetzt – wenn gleich vor allem im Rahmen der Möglichkeiten, die sich den Akteuren

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



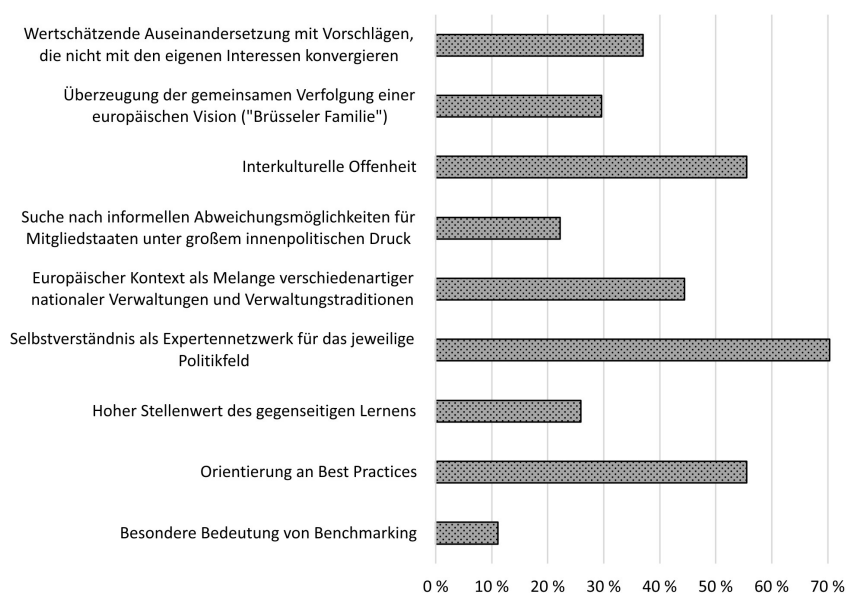
(Quelle: eigene Darstellung)

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 europäischen 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 entspräche 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).

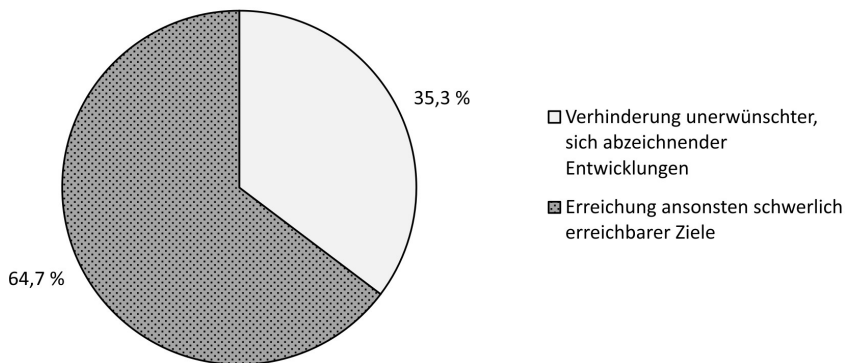
2. Externe Mechanismen

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.

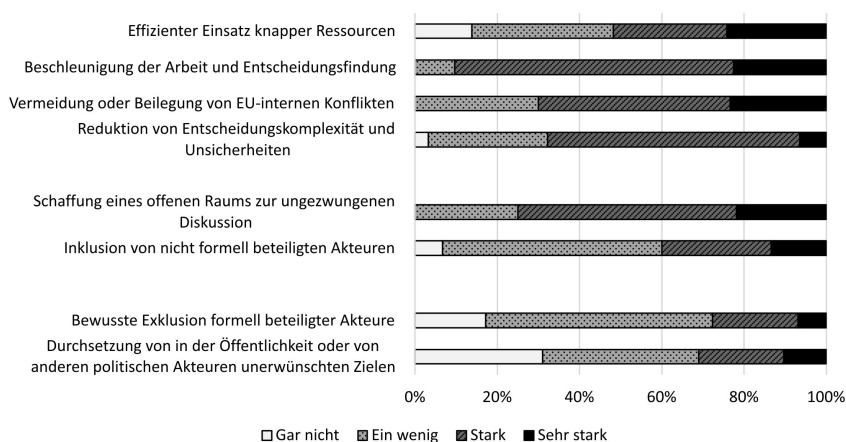
bb) Zwischenziele

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:

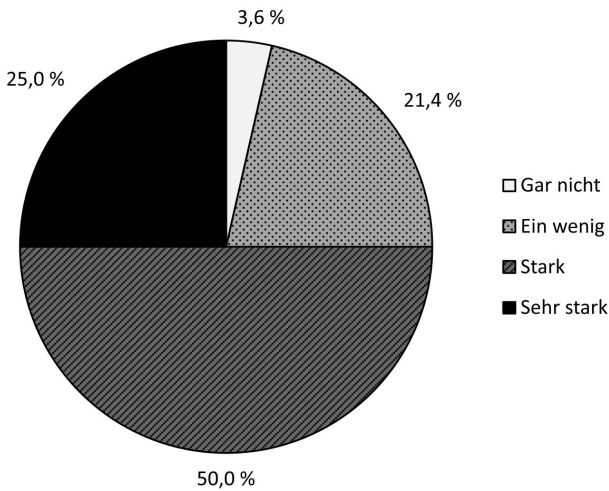
„Also während ich die deutsche Position schreibe und abstimme, gucke ich auch mal, was die anderen Mitgliedstaaten so wollen, und zwar informell – oder auch in formellen Sitzungen macht man das – aber informell kriegt

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).

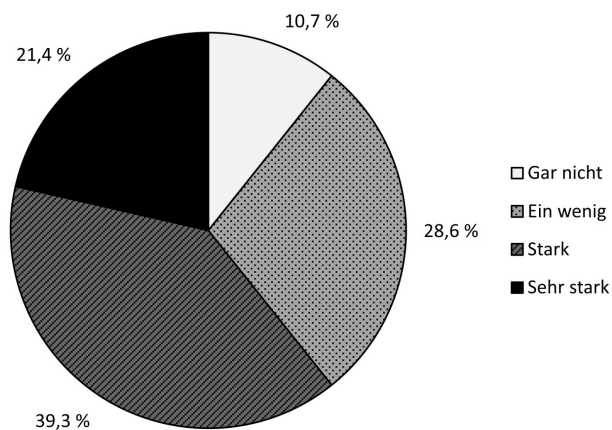
Neben dem Versuch, über informelle Wege inhaltlich-sachliche Informationen zu erlangen, zeigte sich in den Interviews das Bestreben der Akteure nach einer Reduktion der verfahrenstechnischen Komplexität. Auf europäischer Ebene gebe es hierzu ein größeres Bedürfnis, weil die Verfahren und Prozesse komplexer 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

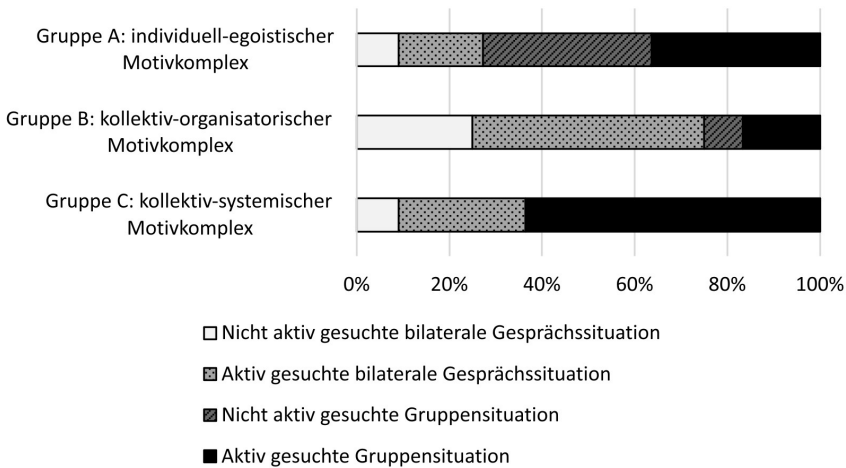
Das Ziel der Exklusion ist nach Einschätzung der Befragten im Survey von deutlich geringerer Relevanz als die Lösung von Managementproblemen oder die Integration. Dennoch gaben 27,6 % der Befragten an, das Streben nach einer bewussten Exklusion bestimmter im formellen Rahmen beteiligter Personen, die 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

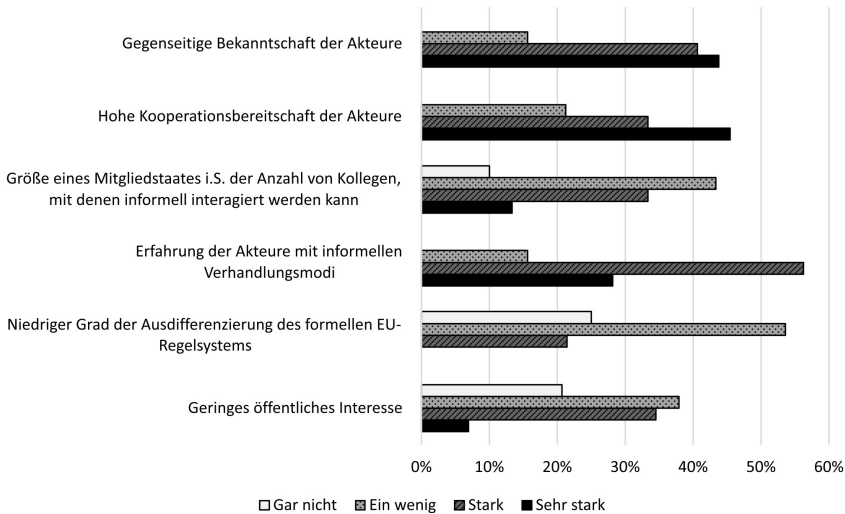
und dem gewählten Interaktionsmodus (vgl. H7) gibt: So war bei einer systemischen Motivlage eine Tendenz zur Platzierung von Vorschlägen und Inhalten in aktiv gesuchten multilateralen Gesprächssituationen zu erkennen, während bei einer individuellen Motivlage eine gewisse Tendenz zur Nutzung nicht aktiv 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 rekurrerten, 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.

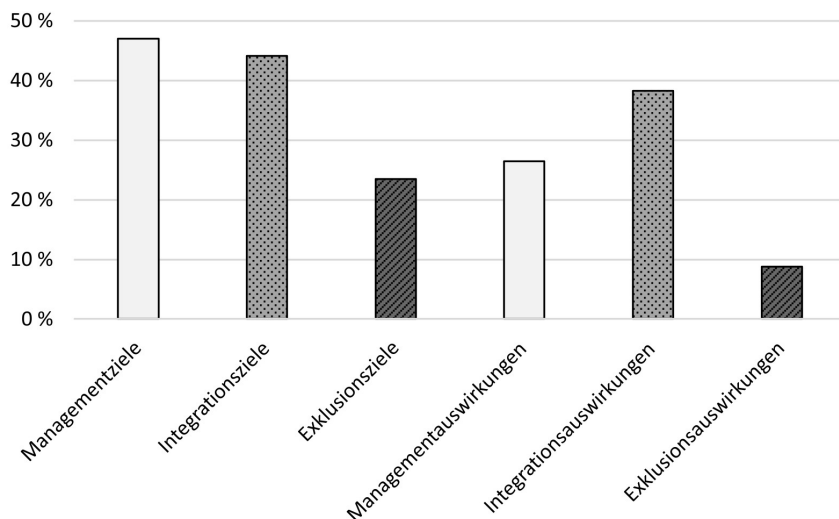
c) Auswirkungen von Informalität

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.

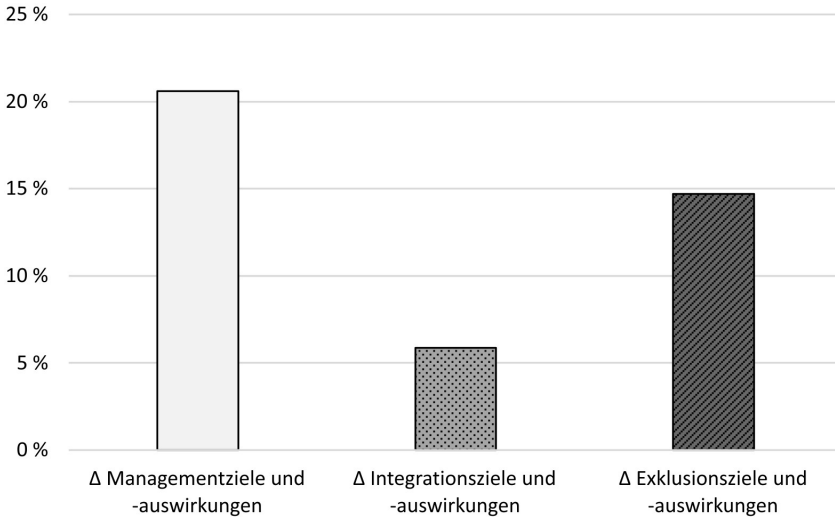
Abbildung 19: Anteile der Befragten, die die jeweiligen Zwischenziele und -auswirkungen von Informalität in starkem oder sehr starkem Maße beobachten



(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



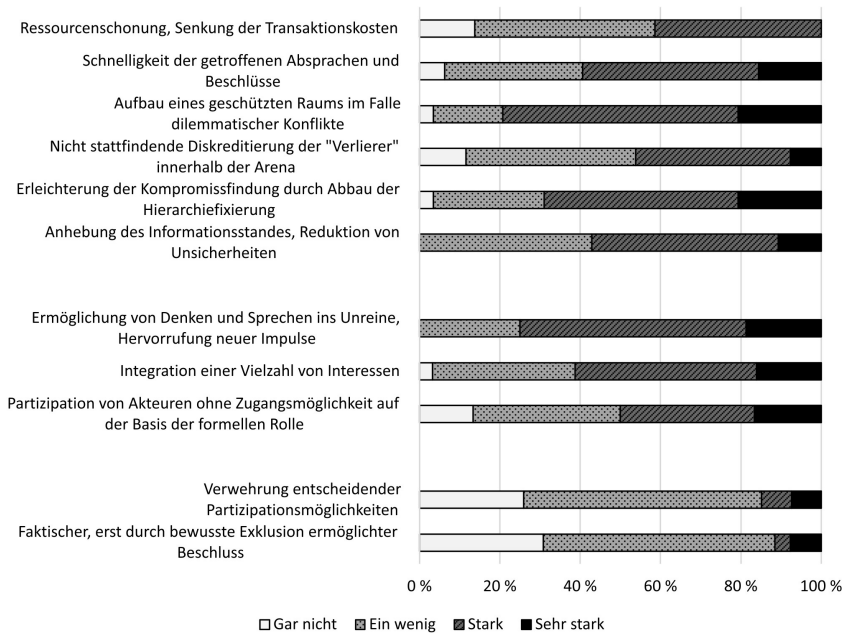
(Quelle: eigene Darstellung)

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 Präsidenschaft 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.

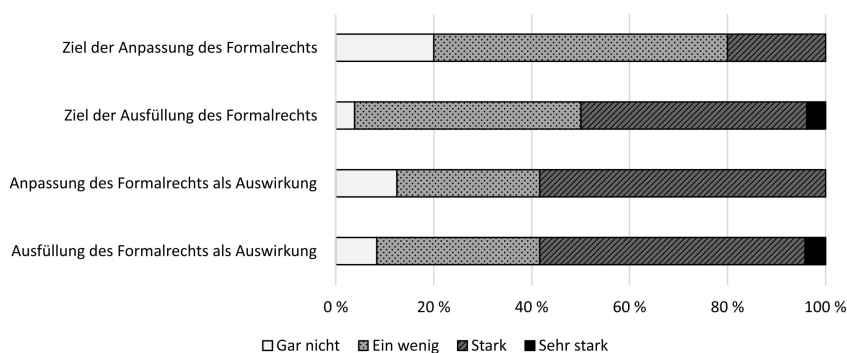
Damit unterstrichen sowohl die standardisierte Umfrage als auch die Interviews die Annahme, dass eine zentrale Auswirkung von Informalität in der Lösung von Managementproblemen besteht, wenngleich es in diesem Bereich eine nicht zu vernachlässigende Differenz zwischen den Zielvorstellungen und den tatsächlichen 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):

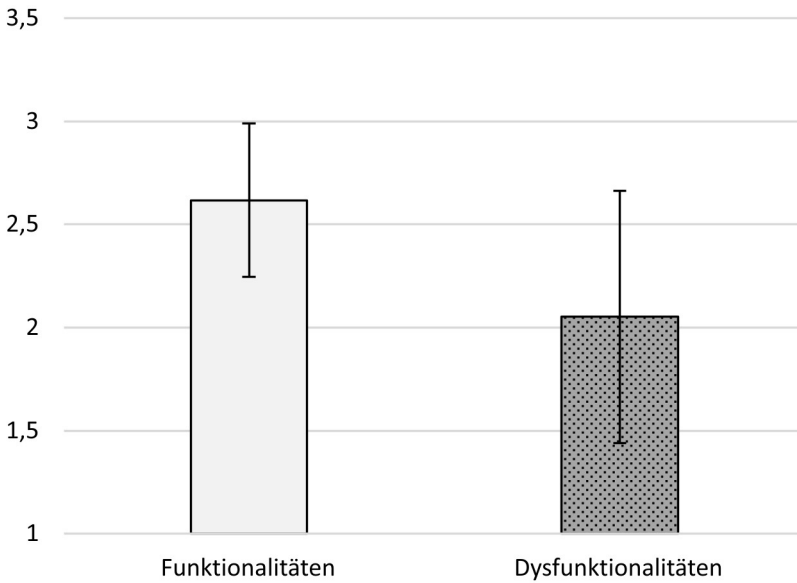
„Es geht halt darum, dass der Weg dorthin, zu einem [...] Beschluss, allein durch formale Sitzungen, ich würde fast sagen, unmöglich ist. Und dass man dazu natürlich auch informell irgendwie gucken muss, wo sammelt man Mehrheiten, wie erläutert man dem Counterpart, was eigentlich unsere Ziele sind, das 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).

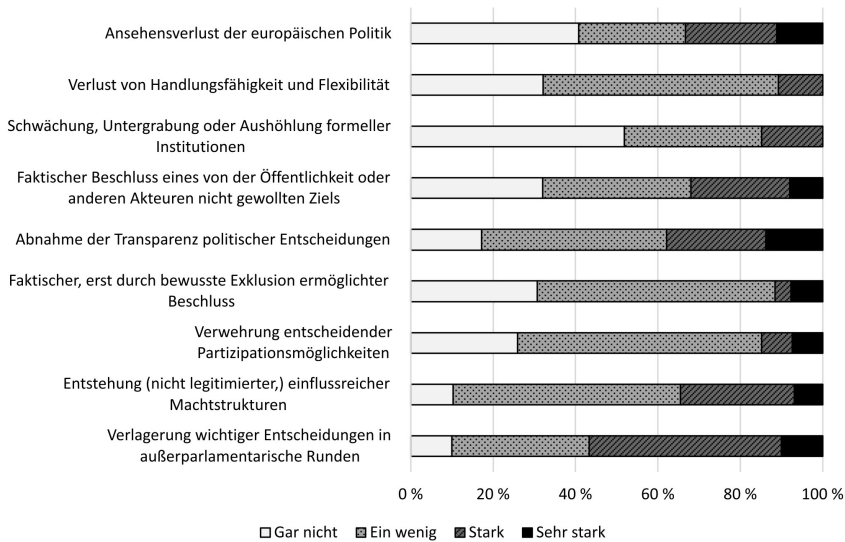
Gleichzeitig erscheint es mit Blick auf die Surveyergebnisse und die Interviews auch sinnvoll, die mit Informalität einhergehenden dysfunktionalen Aspekte differenzierter zu betrachten. Als am zentralsten wahrgenommen wurde dabei im Survey die Verlagerung der tatsächlichen Entscheidungsfindung in informelle 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 abspielen-der 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

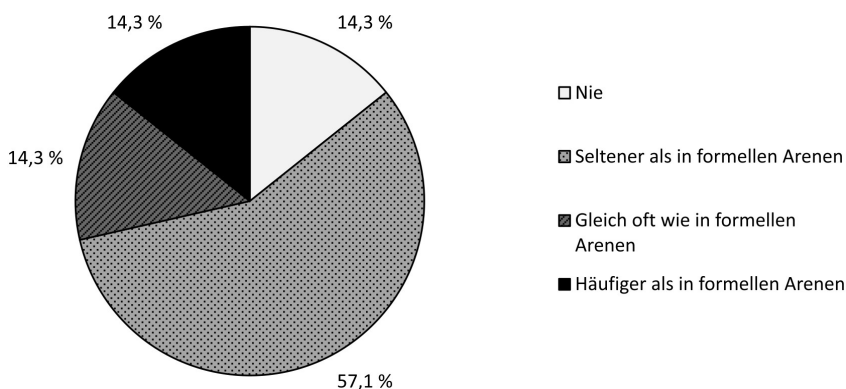
der Gesprächspartner, vertraue man in Bezug auf die Korrektheit einer Information auch den falschen Personen (I 20). Außerdem erhöhe Informalität bisweilen die Unübersichtlichkeit mit Blick auf innerorganisatorische Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. So sei oftmals nicht klar, wer Deutschland 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).

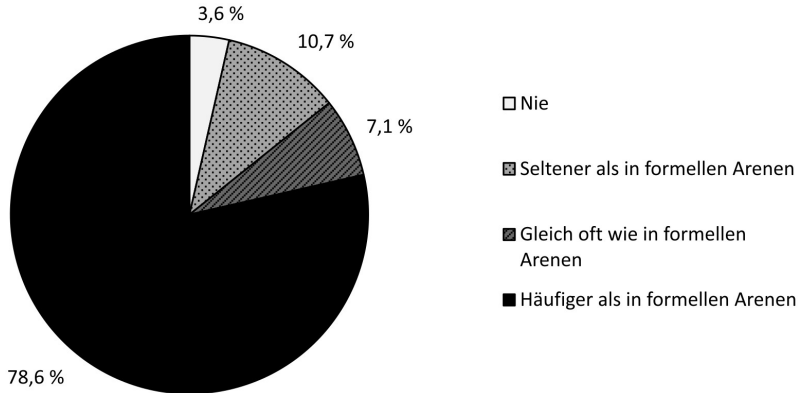
Abbildung 26: Abstimmungen in informellen Arenen



(Quelle: eigene Darstellung)

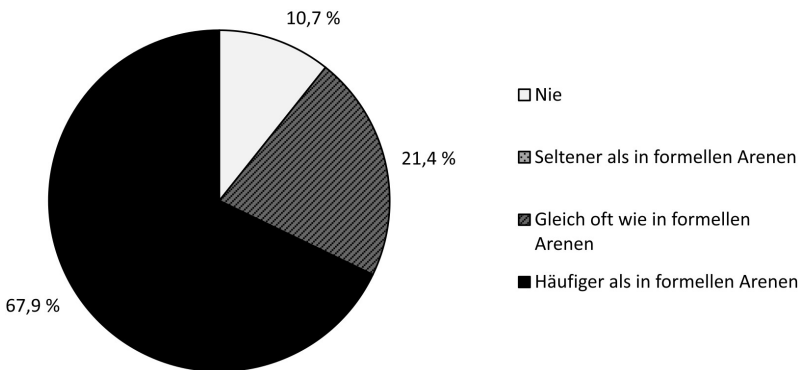
78,6 % vertraten die Ansicht, es komme häufiger zu einer gemeinsamen Konsensfindung (vgl. Abbildung 27); immerhin 67,9 % waren der Meinung, in informellen Arenen komme es häufiger dazu, dass ein Verhandlungspartner in dem Wissen und Vertrauen darauf nachgebe, in der Zukunft an anderer Stelle Zugeständnisse 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.