

Studien der NRW School of Governance

Anna-Tina Pannes

Informalität

Theoretische und empirische Dimensionen
informeller Entscheidungsprozesse
in Regierungsformationen
Ein Analyseansatz

Studien der NRW School of Governance

Herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen, Deutschland

Die NRW School of Governance ist eine Exzellenzinitiative am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Zu den zentralen Zielen der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses gehört es, ausgezeichnete Arbeiten einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. In Kooperation mit dem Verlag Springer VS wurde deshalb die Schriftenreihe „Studien der NRW School of Governance“ initiiert. Sie umfasst exzellente Projektarbeiten, Dissertationen und Forschungsergebnisse, die im Rahmen der thematischen Schwerpunkte der NRW School of Governance entstehen.

Herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte
Universität Duisburg-Essen
Deutschland

Anna-Tina Pannes

Informalität

Theoretische und empirische Dimensionen
informeller Entscheidungsprozesse
in Regierungsformationen
Ein Analyseansatz

Anna-Tina Pannes
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Deutschland

Diese Arbeit wurde von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen als Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. pol.) genehmigt.

Name der Gutachter:

1. Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte

2. Prof. Dr. Andreas Blätte

Tag der Disputation: 04.12.2013

Studien der NRW School of Governance

ISBN 978-3-531-18559-0

ISBN 978-3-531-94205-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-94205-6

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

Was hier am Anfang steht, ist tatsächlich das Ende eines langen Prozesses, der mit Dankbarkeit begann und mit Dankbarkeit endet. Das, was dazwischen liegt, muss selbst gestaltet werden durch (im besten Fall) brennendes Interesse am Gegenstand und dessen Umsetzung in wissenschaftlicher Arbeit. Aber die Warnung eines Erfahrenen, dass eine Theoriearbeit ein einsames, eingeschlossenes Arbeiten im „stillen Kämmerlein“ ohne „Feldkontakt“ bedeute, ist erfreulicherweise nicht wahr geworden. Die Freude der Empiriker am und im „Feld“ konnte ohne Abstriche durch die Freude am „Beton“ abstrakter Denkmodelle ersetzt werden. Vor allem aber mangelte es nicht an bereichernden Gesprächen und Kontakten. Auf diesem langen Weg haben mich viele Menschen begleitet, die mich mit ihren Anregungen inspiriert und vor allem mit ihrer Unterstützung motiviert, oft genug wirklich berührt haben. Deshalb ist der Moment des Abschlusses auch immer ein Moment des Zurückblickens und der Würdigung dieser Unterstützung. Schon die Möglichkeit, promovieren zu können, noch dazu unter den hervorragenden Rahmenbedingungen, habe ich immer als eine Chance verstanden, für die ich sehr dankbar bin.

Der beste Fall trat ein: Die Wahl eines Themas, das reizte, das eine spannende Perspektive eröffnete, das einlud, ein Ordnungssystem nicht anzuwenden, sondern zu erschaffen. Ein Thema schließlich, dessen politikwissenschaftliche Relevanz auf der Hand liegt, dessen gesellschaftliche Relevanz aber nicht minder ausgeprägt ist. Wenn der aktuelle gesellschaftliche Großdiskurs zum Transparenz-Gebot nicht mit seinem mit-schwingenden Veränderungs-pathos Gefahr laufen soll, statt dem Gewinn demokratischer Errungenschaften eben deren Grundlagen zu gefährden, dann sollte das vermeintliche „Schattenreich“, das zu verurteilen man-

cher angetreten ist, zumindest zunächst in seinen Ausprägungen und Handlungslogiken verstanden, sollte nicht zuletzt sein funktionaler demokratischer Beitrag erkannt werden. Schließlich, ein positiver Kollateraleffekt, schärft ein solches Forschungsvorhaben das Bewusstsein für die Rationalitäten, Logiken und Banalitäten hinter der zur Schau getragenen Erregung des politischen Betriebs und stärkt damit die eigene Basis an realitätsadäquater Beurteilung und „fairer“ Bewertung. Die vermeintlich „schattenhafte“ Informalität als Grundkategorie der Politikwissenschaft ist für mein wissenschaftliches und gesellschaftliches Interesse zu einem Leuchtturm geworden.

Mein erster Dank gilt daher Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, zu dessen vielen großen Verdiensten es gehört, das Thema Informalität für die Politikwissenschaft (neu) entdeckt zu haben und der mich zur Wahl meines Themas inspirierte. Ganz besonders dankbar bin ich für seine Ermunterung, eine grund-legende, eine Theoriearbeit zu schreiben.

Prof. Dr. Andreas Blätte danke ich für seine wertvollen Anregungen und Hinweise, das geteilte Interesse am Thema und die daraus erwachsende Bestätigung, die mich zusätzlich motiviert hat.

Dankbarkeit gebührt auch der Stiftung Mercator für die Förderung im Rahmen des Gerhard-Mercator-Exzellenz-Programms, die es mir als Stipendiatin ermöglicht hat, mich zunächst ganz auf meine Promotion zu konzentrieren und damit den Grundstein der Arbeit vor dem Eintritt in die neue Berufstätigkeit zu legen.

Ein ganz herzlicher Dank geht an das gesamte Team der NRW School of Governance, das mich immer unterstützt hat, stets mit Rat und Tat zur Seite stand und schon zu Studienzeiten für den „Wohlfühlfaktor“ gesorgt hat.

Jan Dobertin danke ich für die sich als sehr ertragreich erwiesene Idee, Organisationstheorien in die Betrachtung aufzunehmen, und für seine in diese Richtung zielende Arbeit.

Marcel Hafke bin ich sehr dankbar für die Möglichkeit, meine Dissertation neben der Berufstätigkeit fortführen und abschließen zu kön-

nen, und für seine anhaltende Toleranz gegenüber riesigen Bücherstapeln.

Ich danke Gesine Röder, Malte Rötz, Malte Kelm, Axel Müller, Dr. Jan Treibel, Frank Meyer und Dr. Sarah Zimmermann für ihre kritische Durchsicht des Manuskripts, viele anregende Gespräche, den immer richtigen Ton zur Motivation und vor allem viel emotionale Stütze.

Eben diese und die ständige Mahnung, endlich fertig zu werden, habe ich dankenswerterweise auch von Freunden und Familie bekommen. Deshalb gebührt vor allem Marcel Heckermann („Jedes Tier ist anders“), meiner Familie (Bücher!) und meinen Freunden ein tiefempfundener herzlicher Dank. Ich möchte dies auf alle Menschen erweitern, die an mich geglaubt haben und es hoffentlich auch weiterhin, nun in anderen Kontexten, tun werden.

Ganz besonders danken möchte ich schließlich einem Menschen, dessen fachliche Brillanz und freundschaftlicher Beistand einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen des Projekts geleistet haben – Dr. Timo Grunden, ohne den dieses Werk schlichtweg nicht geworden wäre, was es ist.

Gedanke und Brauch, eine wissenschaftliche Arbeit einer Person zu widmen, sind mir immer fremd geblieben. Stattdessen soll am Ende eine Idee stehen: Die Idee, dass wir uns der Wahrheit verpflichtet fühlen und damit den besten Grundstein legen für Freiheit und Fairness.

*„Wer hören wollte, konnte wohl hören.
Und wer nicht gehört hat, der wollte nicht.“*

Gerhard Schröder
Entscheidungen. Mein Leben in der Politik,
Hamburg 2006, S. 392.

Inhalt

I	Untersuchungsrahmen.....	15
1	Gegenstand und Aufbau der Untersuchung.....	15
2	Forschungsstand Informalität.....	27
3	Grundbegriffe und Grundannahmen.....	35
3.1	Informelles Regieren.....	35
3.2	Informalität.....	40
3.3	Politische Rationalität.....	43
3.4	Funktionalität.....	46
4	Analysezugang und Methode.....	53
4.1	Vorgehen.....	53
4.2	Analyseraster.....	55
4.3	Auswahl der Theoriebeiträge.....	57
4.4	Auswahl der Empiriebeiträge.....	65
II	Theoretische Dimensionen von Informalität.....	66
1	Zugänge zur theoriegeleiteten Reflexion von Informalität.....	66
1.1	Interaktionsorientierte Ansätze.....	66
1.1.1	Governance.....	66
1.1.2	Akteurzentrierter Institutionalismus.....	73
1.1.3	Netzwerktheorie.....	79
1.1.4	Advocacy-Koalitionsansatz.....	92
1.2	Organisationstheoretische Ansätze.....	97
1.2.1	Human Relations.....	97
1.2.2	Strategische Organisationsanalyse.....	101
1.2.3	Neoinstitutionalistische Organisationstheorie: Rationalitätsmythen.....	112
1.2.4	Garbage-Can-Modell.....	122
2	Theoretische Dimensionen von Informalität.....	128

2.1	Begriff: Zur Betrachtung von Informalität	128
2.1.1	Die Entdeckung der informellen Organisation	130
2.1.2	Informelles Handeln und informelle Regelsysteme.....	131
2.1.3	Von der Dichotomie zum Kontinuum	133
2.2	Entstehungsbedingungen: Formalitätsdefizite und Handlungsspielräume	134
2.2.1	Der soziale und der strategische Akteur.....	135
2.2.2	Umwelterwartungen und isomorphe Inkonsistenzen.....	139
2.2.3	Lücken der Formalität	141
2.2.4	Realisierung von Steuerungsgewinnen	142
2.3	Ausprägung: Einflussfaktoren und Informalitätskulturen	144
2.3.1	Akteurorientierte, formalspezifische und situative Einflüsse	145
2.3.2	Informalitätskulturen	151
2.4	Formalitätsbezug: Zum Verhältnis von Formalität und Informalität	154
2.4.1	Konvergenz und Divergenz	156
2.4.2	Formalisierung – Informalisierung.....	164
2.4.3	Der Schatten der Formalität.....	169
2.4.4	Die zeremonielle Fassade	177
2.5	Leistungen: Rationales und funktionales Leistungspotential von Informalität	183
2.5.1	Informalität als strategische Option	184
2.5.2	Ordnungs- und Schutzfunktion.....	185
2.5.3	Informalität als Unterstützung formaler Strukturen.....	187
2.5.4	Brückenfunktion.....	188
2.5.5	Informalität als Korrektiv von Formalitätsdefiziten	191
2.5.6	Informalität als Testfeld	193
2.5.7	Netzwerkeffekte	194
2.5.8	Informalität als Faktor der Output-Legitimation	198
3	Zwischenfazit: Theoretische Dimensionen von Informalität.....	202
3.1	Komplementarität von Formalität und Informalität.....	203
3.2	Entstehungsbedingungen: Handlungsspielräume und	

funktionale Defizite	205
3.3 Ausprägungsmaß: Stimulierende und restringierende Einflussfaktoren	208
3.4 Informalitätskulturen	211
3.5 Konvergenz und Funktionalität	213
3.6 Dynamisierung: Formalisierung - Informalisierung	215
3.7 Der Schatten der Formalität	218
3.8 Die zeremonielle Fassade	221
3.9 Leistungskatalog Informalität	226
III Empirische Dimensionen von Informalität	237
1 Zugänge zur empiriegeleiteten Reflexion von Informalität	237
2 Intragouvernementale Arena	240
2.1 Zur Formalität des Staatsorgans Regierung	240
2.2 Regierungsrationalität und Kabinettsdefizite	248
2.3 Im Schatten des Kabinetts	262
2.3.1 Intraministerielle Informalität	263
2.3.2 Interministerielle Informalität	286
2.4 Intragouvernementales Leistungspotential von Informalität	312
2.4.1 Informalität als Schlüssel zum Haus	314
2.4.2 Informalität als (intragouvernementales) Koordinationsmittel	329
2.4.3 Informalität als politische Kompensation	331
2.4.4 <i>Exkurs</i> : Informalität als legitimierungssichernde Steuerungform (Governance)	334
3 Parlamentarisch-koalitionsdemokratische Arena	341
3.1 Zur Formalität des Staatsorgans Parlament	341
3.2 Koalitionsrationalität und Parlamentsdefizite	346
3.3 Im Schatten des Parlaments	359
3.3.1 Innerparlamentarische Informalität	360
3.3.2 Koalitionsdemokratische Informalität	368
3.4 Koalitionsdemokratisches Leistungspotential von Informalität	402
3.4.1 Informalität als Strukturmerkmal des arbeitsfähigen	

Parlaments.....	403
3.4.2 Informalität als Grundlage von Vertrauensräumen.....	407
3.4.3 Informalität als Ausdruck verbundener Strukturen	414
3.4.4 Informalität als systemadäquate Output-Legitimation	425
4 Zwischenfazit: Empirische Dimensionen von Informalität	436
4.1 Informalitätskultur: Im Schatten von Kabinett und Parlament	437
4.1.1 Akteure	438
4.1.2 Handlungspraktiken	440
4.1.3 Informelle Regelsysteme	443
4.1.4 Übersicht: Informelle Muster und Regelsysteme in Regierungsformationen.....	446
4.2 Empirische Dimensionen.....	447
4.2.1 (Stärkere) Komplementarität von Formalität und Informalität	448
4.2.2 Entstehungsbedingungen: Anreizstrukturen in der Regierungsformation.....	448
4.2.3 Ausprägungsmaß: Optionscharakter, Tradierung und Einflussfaktoren	452
4.2.4 Konvergenz und Funktionalität: Überwiegende Verträglichkeit.....	457
4.2.5 Formalisierung – Informalisierung: Informalitätskurven im Regierungskontext	462
4.2.6 Der Schatten der Formalität und die zeremonielle Fassade: Grenzen der Informalität für die Regierungsformation	466
4.2.7 Leistungspotential von Informalität im Regierungskontext.....	468
IV Fazit: Analyseansatz Informalität und Informelles Regieren ..	483
 Abbildungsverzeichnis	 502
Abkürzungsverzeichnis	503
Quellenverzeichnis	504
Literaturverzeichnis.....	507

I Untersuchungsrahmen

1 Gegenstand und Aufbau der Untersuchung

Informalität als Forschungsgegenstand ist in dreifacher Hinsicht relevant: *Fundamentale Relevanz* kommt Informalität als zentralem Faktor politischer Entscheidungsprozesse zu. Auch wenn die tatsächliche Wirkungskraft erst zu belegen sein wird, so gibt allein das Verbreitungsargument Anlass zur näheren Befassung. Informalität ist Bestandteil der politischen „Welt“, deren erweiternden Verständnisses wissenschaftliche Betrachtung dient. *Politikwissenschaftlich-innovative Relevanz* kann aus dem Kontrast zu dieser fundamentalen Bedeutung abgeleitet werden: Die Politikwissenschaft hat der Tatsache, dass Informalität ein gewichtiges Phänomen in politischen Entscheidungsprozessen darstellt, mit einer Vielzahl an Studien zu informellen Institutionen und informellem Handeln Rechnung getragen. Es fehlt jedoch eine systematische Betrachtung, die die Unverbundenheit der verschiedenen Zugänge und Operationalisierungen überwinden helfen und die theoretischen Gemeinsamkeiten herausarbeiten und verbinden kann. Mit einer darauf zielenden Analyse kann demnach eine Forschungslücke geschlossen und das politikwissenschaftliche Spektrum erweitert werden. Wenngleich diese beiden Argumente eine wissenschaftliche Befassung bereits hinreichend befürworten, ist Forschung nicht zuletzt dann von Interesse, wenn sie ihre gesellschaftliche Gegenwärtigkeit beweist. Informalität als Forschungsgegenstand kann in diesem Sinne auch eine *gegenwarts-diskursorientierte Relevanz* beanspruchen, sofern die Debatte um Transparenz (in) der Politik einen zentralen gesellschaftlichen Diskurs darstellt, der die Reflexion normativer Grundlagen von politischen Entscheidungen herausfordert. Mit den gestiegenen Transparenz-Ansprüchen, mit denen politische Akteure kon-

frontiert werden, rücken auch und gerade informelle Elemente in den Blickpunkt, die in der Regel von einer Öffentlichkeitsdistanz gekennzeichnet sind. Der wissenschaftliche Beitrag zu diesem Themenfeld, in dem der Trend zu einem Meta-Diskurs der Zukunft erkannt werden kann, liegt in der Bereitstellung eines theoretischen Rahmens und empirischer Forschungsergebnisse, die eine gegenstandsadäquate Betrachtung und Bewertung ermöglichen.

Die genannten Relevanzbereiche sprechen aber nicht nur für eine wissenschaftliche Befassung im Allgemeinen, sondern auch für eine im wörtlichen Sinne grund-legende Befassung. Diese Arbeit versteht sich daher als Theoriebeitrag zum weiten und wenig kohärenten Feld des Informellen Regierens. Als Ansatzpunkt dieses Vorhabens muss daher auch das Fundamentale dienen – das, was vorliegt, jenes, das fehlt und die basalen Erkenntnisse, von denen die weiteren Fragen ausgehen:¹

Das politische System wird grundlegend durch Bestimmungen der Verfassung und weiterer Rechtsquellen konstituiert. Regieren als Herbeiführen und Durchsetzen gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen² erhält in rechtsstaatlichen Demokratien durch Legalität seine Legitimität. Der gesetzliche Rahmen legt die Institutionen, Akteure und Verfahrenswege fest, die für das Zustandekommen und die Umsetzung der kollektiv bindenden Entscheidungen legitimiert sind. Gleichzeitig ist Regieren durch diese kodifizierten Normen nur unzureichend bestimmt. Die Wirklichkeit des Regierens wird wesentlich von nicht-gesetzten Kommunikations- und Entscheidungsprozessen geprägt, welche die Beschlüsse formal legitimierter Gremien flankieren. Den Verfassungsorganen und der

1 Teile der vorliegenden Arbeit sind in Form einer Präsentation der Zwischenergebnisse des Forschungsprojekts als Aufsatz publiziert worden. Einige Passagen des Untersuchungsrahmens finden sich daher wortgleich bzw. komprimiert in einem Aufsatz der Autorin wieder: Vgl. Pannes, Tina (2011): Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen, Anforderungen, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, S. 35-38.

2 Vgl. Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2009): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Paderborn, S. 16.

verfassungsrechtlich beschriebenen Entscheidungsarchitektur stehen Phänomene gegenüber, die sich in den gesetzlichen Bestimmungen nicht wiederfinden: Gremien wie der Koalitionsausschuss, den Beschlussfassungen der Verfassungsorgane vorgelagerte Verfahren, soziale Entitäten wie Netzwerke. Mit Blick auf diese in Abgrenzung zur formalen Entscheidungsarchitektur als „informell“ bezeichneten Phänomene hat die Regierungsforschung den Begriff „Informelles Regieren“ geprägt, dessen Perspektive diese Elemente fokussiert und integriert. Jene informellen Aspekte stellen den Gegenstand dieser Arbeit dar, die dem Anspruch folgt, einen Analyseansatz zu entwickeln, mit dem Informalität als Faktor politischer Entscheidungsprozesse beschrieben, eingeordnet und einer Analyse des empirischen Einzelfalls zugeführt werden kann.

Mit dem Bezug zur Regierungsforschung und dem Informellen Regieren ist bereits die gewählte Analyseperspektive angesprochen. Sie folgt der Grundannahme, dass Informalität bei der Analyse politischer Prozesse eine „Schlüsselkategorie“³ ist. Gleichzeitig ist diese zentrale Kategorie politikwissenschaftlich unzureichend bestimmt. „Informelles Regieren“ ist, trotz der großen Bedeutung, die informellen Regeln und Prozessen in der Regierungsforschung zuerkannt wird, immer noch kaum mehr als ein Sammelbegriff für verschiedenartige Erkenntnisziele und Untersuchungsgegenstände. Neben Analysen spezifischer informeller Strukturen und Prozesse, die für verschiedene Handlungskontexte vorliegen, und wenigen allgemeineren Beschreibungen steht eine systematische Betrachtung und Einordnung des Faktors Informalität bei der Analyse politischer Entscheidungsprozesse aus. Bisherige Studien konzentrieren sich auf isolierte Ausschnitte Informellen Regierens und nutzen jeweils eigene theoretische Zugänge. Diesem Mangel an geschlossener Theoriebildung soll im Rahmen dieser Arbeit mit einem theoretischen Ansatz zur Analyse informeller Regierungsorganisation begegnet werden, der im Sinne der Anleitung Fritz W. Scharpfs die Vielzahl an

3 Kropp, Sabine (2003a): Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43/2003, S. 23-31, S. 23.

Partialtheorien und vermuteten Kausalmechanismen ordnet und eine theoretisch angeleitete Rekonstruktion empirischer Fälle ermöglicht⁴.

Die Konstruktion eines Analyseansatzes im Sinne einer „Theorie mittlerer Reichweite“⁵ folgt dabei dem Anspruch von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, „daß Ansätze zwar orientieren und auch theoretische Prämissen enthalten, aber selber keine gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie darstellen“⁶. Angesichts einer Vielzahl schwer zu generalisierender Faktoren wie zeitgeschichtliche Kontexte, Organisationskulturen oder individuelle Führungsstile und Vertrauensverhältnisse, denen eine große Bedeutung zugemessen werden muss, bleiben informelle Entscheidungsstrukturen stets „einzigartige“ Fälle, die sich der Konstruktion und Anwendung einer allgemeinen Theorie entziehen. Ziel ist damit ein „Gerüst relativ allgemeiner Kategorien“⁷ im Sinne einer Forschungsheuristik, die auf Leitfragen hinweist, die zentralen Variablen benennt und Annahmen über Kausalitäten ermöglicht. Für die Analyseperspektive Informelles Regieren soll also mit den Worten Scharpfs ein Ansatz konstruiert werden, „der unser bereits vorhandenes (wissenschaftliches und vorwissenschaftliches) Wissen darüber strukturiert, was wir in dem uns interessierenden Ausschnitt der Realität zu erwarten haben, der die Fragen hervorhebt, die es wert sind, beantwortet zu werden, der die Faktoren herausstellt, die wahrscheinlich ein hohes Erklärungspotential besitzen, und der uns auf die Daten hinweist, mit denen bestimmte Erklärungen belegt oder widerlegt werden können.“⁸ Der Ansatz wäre demnach an den beiden Konstruktionszielen Strukturierung des Wissens und Bereitstellung einer „deskriptiven Sprache“ zu messen, „mit deren Hilfe wir feststellen können, ob wir über dieselben Dinge reden, und die uns dazu

4 Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden, S. 63-65.

5 Vgl. Merton, Robert K. (1995): Soziologische Theorie und soziale Struktur, Berlin, S. 3-6.

6 Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., S. 39-72, S. 39.

7 Mayntz/Scharpf (1995), S. 39.

8 Scharpf (2000), S. 64.

befähigt, die aus den von uns untersuchten komplexen und einzigartigen Fällen gewonnenen Annahmen, Hypothesen und Ergebnisse miteinander zu vergleichen“⁹.

Damit wäre zunächst nach strukturierendem Vorwissen in dem zu untersuchenden Realitätsausschnitt zu fragen. Oder anders: Was wird untersucht, wenn Informalität und Informelles Regieren zum Untersuchungsgegenstand werden? Der näheren Begriffsbestimmung, die in der Gesamtschau der Grundbegriffe und Grundannahmen erfolgt (Unterkapitel I.3), vorgreifend lautet die Antwort als erste Arbeitsdefinition: Informelles Regieren als Analyseperspektive richtet sich darauf aus, ein realitätsadäquates Verständnis des Regierens in Kontrast zu dem fiktionalen Idealtyp der formal vorgegebenen Entscheidungsarchitektur abzubilden und legt dabei das Augenmerk verstärkt auf jene Elemente des Entscheidungsprozesses, die keine rechtliche Verbindlichkeit, aber eine politische Regelmäßigkeit aufweisen (informelle Regelsysteme), und auf das Handeln der Akteure, das nicht dem formal vorgezeichneten Verfahren entspricht, das heißt über dieses hinausgeht oder sich alternativ dazu vollzieht. Dass das „verstärkt“ eine eher erweiternde als begrenzende Fokussierung bedeutet, formale Elemente also ein erhebliches Gewicht behalten, verweist bereits auf das Verständnis von Informalität im Allgemeinen: Mit „Informalität“ werden all jene Strukturen und Verfahren umfasst, die sich vor dem Hintergrund und in Kontrast zu einer Formalstruktur ausbilden und die diese Formalstruktur und die formal vorgegebenen Verfahren ergänzen oder ersetzen.

Phänomene, die im Fokus der Analyseperspektive zu erwarten wären, sind bereits benannt worden: Raumgreifend in der bisherigen Forschung ist das Koalitionsmanagement, zu dessen originärem Symbol der Koalitionsausschuss avanciert ist. Hinzu kommen organisationsinterne Kommunikationsstrukturen oder organisationsübergreifende Netzwerke. Hieran entzündet sich mitunter auch die Faszination eines geneigten Publikums, das die mehr oder weniger geheimen und geheimnisvollen Gruppierungen verschiedener Akteure betrachtet – prominente Beispiele sind die „Niedersachsen Connection“ des Altbundeskanzlers oder der

9 Scharpf (2000), S. 65

„Anden-Pakt“ aufstrebender Parteipolitiker. Die Beispiele zeigen bereits auf, dass der Gegenstand ein breites Analysefeld aufspannt, das einer systematisierenden Betrachtung zugeführt werden muss, um solch unterschiedliche Phänomene integrieren und analysieren zu können. Es wird also darum gehen, Regel- und Gesetzmäßigkeiten als Muster Informellen Regierens zu identifizieren und ein Ordnungssystem vorzuschlagen. Ein rein deskriptives „Wie“ muss dann jedoch um ein erklärendes „Warum“ erweitert werden. Ausgangspunkt der Untersuchung ist daher die Frage nach zentralen Faktoren für die Entstehung, den Wandel und die Funktionalität informeller Arrangements. Die theoretische Destillation von Mustern Informellen Regierens und den diesen zugrunde liegenden Kausalmechanismen ist das zentrale Erkenntnisziel dieser Untersuchung. Als Muster sind dabei regelmäßig auftretende Phänomene zu verstehen, die in dem entsprechenden Kontext charakteristische Archetypen informeller Strukturen oder Prozesse bilden. Als diesen Mustern immanente Kausalmechanismen sind in Anlehnung an die Definition von Renate Mayntz Sequenzen kausal verbundener Elemente zu bezeichnen, die sich unter bestimmten Bedingungen regelmäßig ausprägen und unter diesen Bedingungen zu einem spezifischen Ergebnis führen.¹⁰ Informalität wird damit in dieser Untersuchung sowohl als abhängige wie auch als unabhängige Variable konzeptioniert, indem Informalität zum einen als Ergebnis spezifischer Bedingungen identifiziert wird und zum anderen die Wirkungen, die von Informalität ausgehen (können), beschrieben werden.

Das theoretische Erkenntnisziel dieser Untersuchung spricht für einen Analysezugang, der Informalität zwar mit Bezug zum Regieren, aber losgelöst von einer Verengung auf einen konkreten Forschungsgegenstand erschließt. Gleichwohl besteht eine Eingrenzung dahingehend, dass sich die theoretischen Suchbewegungen auf das Informelle Regieren

10 Im Original: „Mechanism accordingly ‘are’ sequences of causally linked events that occur repeatedly in reality if certain conditions are given. Substantively speaking, mechanisms state how, by what intermediate steps, a certain outcome follows from a set of initial conditions.“ Mayntz, Renate (2004a): Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena, in: *Philosophy of the Social Sciences*, 2/2004, S. 237-259, S. 241.

in einem Regierungssystem mit „effektiven formalen Institutionen“ konzentrieren. Die Unterscheidung von Gretchen Helmke und Steven Levitsky („effective formal institutions“, „ineffective formal institutions“)¹¹ macht die Abgrenzung des hier einschlägigen Analyseraums deutlich, der sich dementsprechend auf rechtsstaatliche Demokratien erstreckt. Tatsächlich ist, worauf Timo Grunden aufmerksam macht, die damit zusammenhängende Frage, ob Informalität als komplementäres Element gültiger Formalstrukturen konzipiert oder als davon relativ unabhängige Kategorie kultureller Institutionen (wie z.B. in der Autokratie- und Transformationsforschung¹²) verstanden wird, eine Weichenstellung von zentraler analytischer Bedeutung.¹³ Dieser Untersuchung liegt erstgenanntes Verständnis und damit ein Formalitätsbezug zugrunde, mit dem die theoretischen Muster und Mechanismen Informellen Regierens am Beispiel des politischen Systems Deutschlands als exemplarischem Fall einer rechtsstaatlichen Demokratie illustriert werden.

Informalität wird zunächst als allgemeines Phänomen betrachtet, dessen Charakteristika und Wirkungszusammenhänge zu beschreiben sind, um ein Ordnungssystem zu entwickeln, das dann für den konkreten Anwendungsraum Informelles Regieren verdichtet wird. Die die Ausrichtung der Untersuchung strukturierenden Forschungsfragen zielen somit erstens auf die Konstruktion theoretischer Dimensionen von Informalität und zweitens auf die damit mögliche Annäherung an die Identifikation und theoretische Einordnung von Mustern Informellen Regierens und ihrer Kausalmechanismen sowie möglicher Leistungen bzw. funktionaler Beiträge von Informalität im Regierungskontext.

11 Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (2004): *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, in: *Perspectives on Politics*, 4/2004, S. 725-740, S. 728.

12 Siehe für einen Überblick zum Forschungsfeld Köllner, Patrick (2012): „Informelle Politik“ und „informelle Institutionen“: Konzeptionelle Grundlagen, analytische Zugänge und Herausforderungen für das Studium autoritärer und anderer politischer Herrschaftssysteme, in: *GIGA Working Papers*, German Institute of Global and Area Studies, 192/2012.

13 Grunden, Timo (2013): *Informelle Machtarchitekturen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Funktion, Entstehung und Veränderung informeller Institutionen*, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik*, Wiesbaden, im Erscheinen.

Letztere Frage ist, wenngleich sie hier am Ende der Fragestellungen aufgeführt wird, gewissermaßen auch ein klassischer Ausgangspunkt, stellt sie doch eine wesentliche Leitfrage in Studien zum Informellen Regieren dar. Während die Organisationsforschung Informalität zunächst vor allem im Hinblick auf „abweichendes Verhalten“ untersucht hat, rückte die politikwissenschaftliche Betrachtung früh die Funktionen informellen Handelns und informeller Strukturen in den Mittelpunkt, zum Beispiel die informelle Herstellung parlamentarischer Mehrheiten durch Koalitionsausschüsse oder politische Steuerung durch Policy-Netzwerke. Entsprechend einer solchen Perspektive folgt die Arbeit der Prämisse, dass informelle Handlungen und Strukturen als notwendige funktionale Ergänzungen formaler Strukturen wirken können und sollten. Gleichzeitig muss die Funktionalität von den (individuellen) Rationalitäten handelnder Akteure unterschieden werden, die von den Zielen und Normen der Formalstruktur abweichen oder ihnen sogar widersprechen können.

Der Arbeit liegen somit zwei Leitfragen zugrunde:

- *Welche Strukturmerkmale (Charakteristika, Kausalmechanismen) prägen das Phänomen der Informalität und vermögen, allgemeine Ordnungspunkte der Informalitätsbetrachtung zu bilden?*
- *Welche Muster der Informalität lassen sich bei der Koordination des Regierungshandelns in verschiedenen Handlungsarenen identifizieren und wann sind solche informellen Strukturen, die eine Regierungsformation ausbildet, zielstützend für den Akteur im Sinne politischer Rationalität einerseits und funktional im Sinne der Normen der Formalstruktur andererseits?*

Gleichzeitig wird die grundlegende Prämisse eines funktionalen Gewichts von Informalität zu einer weiterführenden These verdichtet, die neben den Forschungsfragen das Erkenntnisinteresse expliziert: Das Herbeiführen kollektiv verbindlicher Entscheidungen setzt zunächst Entscheidungsfähigkeit der handelnden Akteure voraus. Der Aufgabendualismus von Steuerung und Koordination kann dabei nicht aus-

schließlich von formalen Verfahren getragen werden. *Informalität ist zur Herstellung von Entscheidungsfähigkeit unverzichtbar.*

Diese Leitfragen sollen mit dem zu entwickelnden Ansatz beantwortet werden, der aber seinerseits, in Anlehnung an das oben erwähnte Zitat von Fritz W. Scharpf, die Fragen, die im Realitätsausschnitt zu beantworten sind, hervorheben und die Faktoren benennen soll, denen ein Erklärungspotential unterstellt werden kann. Für das zu entwickelnde Instrumentarium der Analyse ergeben sich in diesem Sinne auf den beiden Ausgangsfragen aufbauend bzw. im Verlauf der Untersuchung vorgelagert weitere Leitfragen, die nachfolgend präzisiert und als Analyseraster operationalisiert werden:

- *Was ist unter Informalität im Kontext von Regierungsorganisation zu verstehen?*
- *Unter welchen Bedingungen entsteht Informalität?*
- *Welche Faktoren nehmen Einfluss auf die Ausprägung von Informalität?*
- *Wie ist das Verhältnis von Formalität und Informalität beschaffen?*
- *Welche Leistungen kann Informalität erbringen?*

Ziel ist also die Entwicklung eines Analyseansatzes, der zum einen das allgemeine Phänomen Informalität und zum anderen die Analyseperspektive Informelles Regieren für eine systematische und vergleichende Analyse aufbereitet. Vorgehen und Methode werden den Untersuchungsrahmen abschließend ausführlich erläutert, eine erste Skizzierung des Untersuchungsaufbaus soll aber bereits an dieser Stelle unternommen werden. Vorangestellt sei der Hinweis, dass Begriffe und Annahmen, die unvermeidlich bereits verwendet wurden, in den nachfolgenden Teilen des Untersuchungsrahmens sukzessive erläutert bzw. definiert werden.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht ein „Destillationsverfahren“, mit dem aus sozialwissenschaftlichen Theorien und Ansätzen ein theoretischer Kern von Informalität gewonnen wird. Dieses Vorgehen folgt der Idee eines modularen Vorgehens bei Fritz W. Scharpf: Aus der Abgrenzung zu allgemeinen Theorien folgt, „daß die komplexen Erklärungen,

nach denen wir nach wie vor suchen müssen, nur modulare Konstrukte sein können, die verschiedene theoretische 'Module' miteinander kombinieren und verbinden, um komplexe und möglicherweise einzigartige empirisch beobachtete Phänomene und Ereignisse verständlich zu machen¹⁴. In diesem Sinne sollen ausgewählte sozialwissenschaftliche „Module“ auf ihren Beitrag zur theoretischen Betrachtung von Informalität analysiert werden. Auch der zweite große Untersuchungsteil ist in diesem Sinne modular angelegt: Das aus der Theoriesichtung gewonnene „Destillat“ dient als Grundgerüst eines Ordnungssystems, mit dem empirische Studien zum Informellen Regieren analysiert und Strukturmerkmale identifiziert werden können.

Die eigentliche Untersuchung besteht dementsprechend aus vier Teilen: Die bereits formulierten Leitfragen werden in einem Analyseraster operationalisiert (1), welches auf ausgewählte sozialwissenschaftliche Theoriebeiträge angewendet wird. Die damit gewonnenen theoretischen Dimensionen von Informalität (2) dienen dann ihrerseits als analytisches Grundgerüst, das mit dem Forschungsstand in ausgewählten Handlungsarenen konfrontiert wird, um empirische Dimensionen von Informalität zu entwickeln (3). Aus theoretischen und empirischen Dimensionen wird schließlich ein allgemeines Ordnungssystem als Analyseansatz konstruiert (4).¹⁵

14 Scharpf (2000), S. 66.

15 Die Aufarbeitung der Theoriebeiträge und die Konzeption der theoretischen Dimensionen von Informalität greift auf eine im Rahmen dieser Arbeit wesentlich überarbeitete und erweiterte Vorversion zurück, welche als gemeinschaftliche Masterarbeit verfasst wurde. Vgl. Dobertin, Jan-Frederik/Pannes, Tina (2009): Informelles Regieren. Theoretische und empirische Dimensionen, Duisburg, unveröffentlichte Masterarbeit.

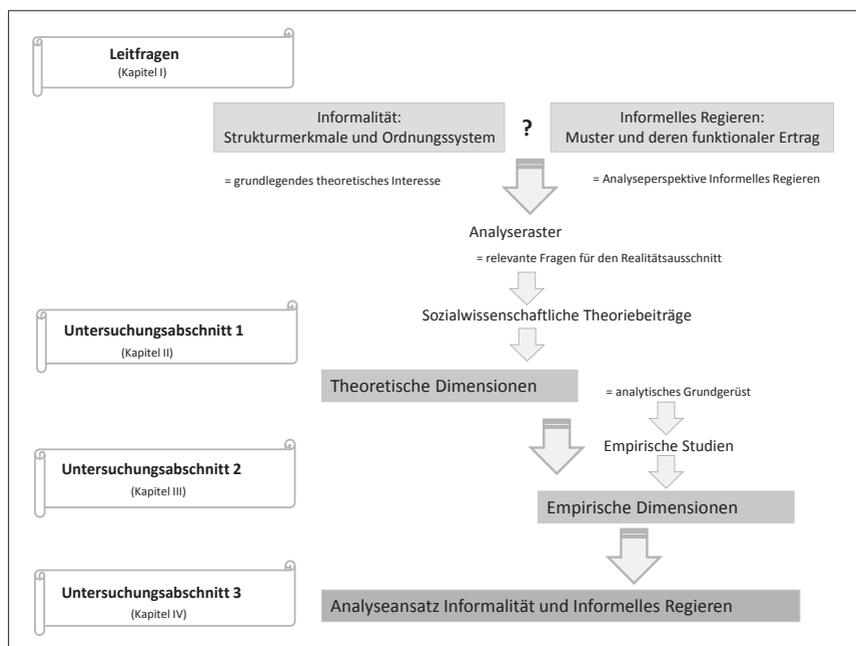


Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung

Zur Einordnung des Forschungsfeldes in den politikwissenschaftlichen Diskurs wird zunächst ein Überblick über den Forschungsstand gegeben (Unterkapitel I.2). Damit kann das Analysefeld ein- und abgegrenzt und die konstatierte Forschungslücke belegt werden. Zudem wird deutlich, auf welchen bereits vorhandenen Erkenntnisstand sich diese Arbeit stützt. Die für das deutsche politische System einschlägigen empirischen Studien und ersten Annäherungen an allgemeinere Betrachtungen von Informalität werden im Rahmen der weiteren Untersuchung aufgearbeitet, während sich aus international ausgerichteten Studien eher Abgrenzungen als Schnittstellen zur Konzeption der vorliegenden Arbeit ergeben.

Obwohl das Forschungsdesign und die Herangehensweise der Untersuchung, die mit der Betrachtung verschiedener Theoriekonzepte be-

ginnt, eine gewisse theoretische Offenheit zur Voraussetzung machen, liegen der Arbeit einige Annahmen zugrunde. Deshalb werden zunächst Grundbegriffe entwickelt und definitorische Eingrenzungen des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen (Unterkapitel I.3). Der Begriff des „Informellen Regierens“ bedarf hinsichtlich seiner beiden Bestandteile der Einordnung. Regierungshandeln zwischen Koordination und Steuerung beschränkt sich nicht auf die Kernexekutive, sondern erfolgt in einem komplexen Geflecht von Akteuren und Institutionen und dem Zusammenspiel von formalen und informellen Komponenten. Die Einordnung „Regieren“ macht den Bezugspunkt deutlich, was insbesondere für die Frage nach den Leistungen von Informalität von Bedeutung ist. Die Fokussierung auf die Kollektiveinheit „Regierungsformation“¹⁶ und ihre kollektiven Akteure begründet die Auswahl der sozialwissenschaftlichen „Module“: Die Auswahl der Theoriebeiträge umfasst zum einen interaktionsorientierte Ansätze, deren Erklärungsmodelle Handlungsorientierungen und Interaktionen von kollektiven bzw. korporativen Akteuren fokussieren, zum anderen organisationstheoretische Ansätze, die die mikropolitische Ebene des „Innenlebens“ dieser Akteure berühren. Der Logik von verbundenen Strukturen des Regierens wird durch ein Arenenmodell Rechnung getragen. Die beiden ausgewählten Arenen – Intra-gouvernementale und Parlamentarisch-koalitionsdemokratische Arena – begründen die Rezeption der für die Aufarbeitung der empirischen Dimensionen relevanten Studien, die den Stand der Forschung für diese Handlungskontexte repräsentieren. Für die nachfolgende Untersuchung der Theorien und Studien ist zudem ein näheres Begriffsverständnis von Informalität darzulegen, das die Ausrichtung der weiteren Analyse verdeutlicht. Schließlich sind die beiden Leistungsperspektiven von Informalität, Rationalität und Funktionalität, voneinander abzugrenzen. Politische Rationalität wird verstanden als die Triadität von Machtbildungs-

16 Grunden, Timo (2011a): Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale. Vom Sekretariat der Regierung zum Machtzentrum der Regierungsformation, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, S. 249-283, S. 250.

und Machtsicherungsinteresse, Sachorientierung und Machbarkeitskalkülen. Funktionalität bezieht sich hingegen auf die Ebene der Formalstruktur und der in ihr institutionalisierten normativen Perspektive. Der Maßstab für die Funktionalität informeller Handlungen und Regeln ist die effektive Erfüllung der Ziele und Normen der Formalstruktur.

In Unterkapitel I.4 werden Analysezugang und Methode dargelegt. Nach dem Entwurf des Vorgehens (Unterkapitel I.4.1) wird ein Fragenkatalog als Analyseraster entwickelt, der elementare Kategorien und Leitfragen zur Erfassung der Dimensionen von Informalität abbildet (Unterkapitel I.4.2). Die nächsten beiden Unterkapitel begründen die Auswahl der sozialwissenschaftlichen Theoriebeiträge sowie der empirischen Studien, die für die Entwicklung der theoretischen und empirischen Dimensionen von Informalität herangezogen werden (Unterkapitel I.4.3 und I.4.4).

Auf der Basis des aus der Theorierezeption gewonnenen analytischen Grundgerüsts (Unterkapitel II.2 und II.3) erfolgt die Übertragung auf den empirischen Forschungsstand und die Entwicklung der empirischen Dimensionen entlang der beiden zentralen internen Arenen des Regierungshandelns (Unterkapitel III.1). Die Darstellung von Mustern Informellen Regierens wird dabei für die Intragouvernementale und die Parlamentarisch-koalitionsdemokratische Arena durch das analytische Grundgerüst strukturiert vorgenommen (Unterkapitel III.2 und III.3) und zusammengenommen zu empirischen Dimensionen verdichtet (Unterkapitel III.4). Die Zusammenführung der Ergebnisse wird abschließend als Analyseansatz Informalität und Informelles Regieren konzeptualisiert (Kapitel IV).

2 Forschungsstand Informalität

Das Phänomen der Informalität ist in der Politikwissenschaft vor allem durch Studien zu spezifischen informellen Verfahrensweisen bearbeitet worden. Die empirische Forschung hat dabei schon früh die Perspektive funktionaler Ergänzungen formaler Strukturen eröffnet. Die Debatte mit

der Rechtswissenschaft, die Informalität zunächst stets als Abweichung von Rechtsnormen betrachtete, ist heute mit einer Annäherung der Standpunkte abgeschlossen.¹⁷ Die beiden juristischen Studien von Eberhard Bohne und Helmuth Schulze-Fielitz offenbaren einen ersten Stand wachsender Anschlussfähigkeit von rechtswissenschaftlicher Seite, weitgehendere Annäherung der Perspektiven zeigt exemplarisch der Bericht von Martin Morlok¹⁸.

Die Beschäftigung mit Informalität in den Sozialwissenschaften bringt gewisse thematische Trends hervor: Breite Rezeption hat zum Beispiel die Entdeckung der steuerungspolitischen Bedeutung von Netzwerken erfahren; der aktuelle Metatrend, der dies aufnimmt, ist in der Governance-Diskussion zu finden, die – interessanterweise weitgehend ohne sie als Informalität zu explizieren – informelle Steuerungsformen zum Gegenstand macht. Damit zusammenhängend steht die problemorientierte Diskussion steigender Exekutivlastigkeit durch informelle Gremien und Prozesse, die in Deutschland unter dem Stichwort der „Entparlamentarisierung“ geführt wird.¹⁹ Schließlich ist noch der

17 Vgl. Wewer, Göttrik (1991): Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen, S. 9-29, S.10.

18 Vgl. Bohne, Eberhard (1981): Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin; Schulze-Fielitz, Helmuth (1984): Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin; Morlok, Martin (2003): Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 62, S. 37-84.

19 Kritisch dazu Kropp, Sabine (2008): Regieren in Parlamentarismus und Parteiendemokratie: Informale Institutionen als Handlungsressource für Exekutive und Parlament, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S. 49-86.

Bezug zur Leadership-Forschung herzustellen, die informelle Verfahren als Aspekt von Führungsstilen analysiert.²⁰

Mit Bezug auf das deutsche politische System liegen zu verschiedenen informellen Handlungskontexten Studien vor. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Analyse von Entscheidungsfindungsprozessen in Koalitionsregierungen gelegt, aus der auch der Begriff des „Informellen Regierens“ hervorgegangen ist und die wesentlich durch die Arbeiten von Sabine Kropp, Manfred Schwarzmeier und Wolfgang Rudzio befördert und zuletzt durch Bernhard Miller mit seiner Untersuchung von Koalitionsausschüssen aufgegriffen wurde.²¹ Hinzu kommen jene Teilaspekte aus „klassischen“ Abhandlungen zur formalen Entscheidungsarchitektur, die für die Informalitätsbetrachtung heranzuziehen sind, wie etwa die Arbeiten von Klaus von Beyme oder Wolfgang Ismayr zum Deutschen Bundestag.²² Beispiel für einen akteurorientierten Zugang zu informellen Gruppen gibt die Studie von Vincenz Leuschner zu politischen Freundschaften.²³ Für den intragouvernementalen Bereich sind neben der Forschung zu Regierungszentralen auch (verwaltungswissenschaftliche) Abhandlungen relevant, welche die informellen Aspekte der ministerial-

20 Vgl. hierzu grundlegend Helms, Ludger (2000): „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41/2000, S. 411-434; Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf (2007): *Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken*, Wiesbaden; für ein Anwendungsbeispiel Helms, Ludger (2005): *Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik: ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1/2005, S. 70-96.

21 Vgl. Kropp, Sabine (2001a): *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden; Schwarzmeier, Manfred (2001a): *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden; Rudzio, Wolfgang (2005): *Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*, Wiesbaden; Miller, Bernhard (2010): *Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements*, Baden-Baden.

22 Beyme, Klaus von (1997): *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen; Ismayr, Wolfgang (2000): *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

23 Leuschner, Vincenz (2011): *Politische Freundschaften. Informelle Beziehungen im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden.

bürokratischen Koordination miteinschließen. Als zentral hierfür sind die Studien von Otto Häußer, Thomas Knoll und Volker Busse zu Regierungszentralen sowie exemplarisch die umfassende Sammlung der Studien zur Regierungslehre von Klaus König zu nennen.²⁴ Erweiterung erfahren diese Arbeiten durch Studien zu Beraterkreisen, wie Sie von Kay Müller und Franz Walter oder Timo Grunden vorgelegt wurden.²⁵ Der empirische Forschungsstand zu diesen Bereichen, der entlang der zentralen Studien aufgearbeitet wird, findet Eingang in die vorliegende Untersuchung. Die Gemeinsamkeit der berücksichtigten Forschungsergebnisse liegt in der Kompatibilität mit dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis von Informalität, das neben der Identifizierung von Mustern informellen Handelns und informeller Strukturen einen möglichen funktionalen Beitrag zum Regieren innerhalb der formal-rechtlichen Normen fokussiert.

Für das Informelle Regieren sind drei weitere Handlungsarenen von Belang, die jedoch nicht in die weitere Betrachtung einfließen: erstens die Föderale, zweitens die Korporatistische und drittens die Öffentliche Arena. Die Realität des föderalen Bundesstaates bedingt erstens einen hohen Koordinationsbedarf, so dass zum Regierungsalltag auch Abstimmungen zwischen Bundesregierung und Landesregierungen bzw. zwischen einzelnen Landesregierungen gehören. Die grundlegenden Determinanten der Mehrebenenpolitik sind bei Gerhard Lehbruch in seiner Studie zum Parteienwettbewerb im Bundesstaat dargestellt, die die Kopplung

-
- 24 Vgl. Häußer, Otto (1995): Die Staatskanzleien der Länder. Aufgabe, Funktion, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-Baden; Knoll, Thomas (2004): Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden; Busse, Volker/Hofmann, Hans (2010): Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise, Heidelberg; König, Klaus (2002): Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre, Köln u. a.
- 25 Müller, Kay/Walter, Franz (2004): Graue Eminenzen der Macht. Küchenkabinette in der deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden; Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden.

verschiedener Handlungsarenen berücksichtigt.²⁶ Die informellen Verfahren der Koordination beschreibt Rüdiger Voigt, einen Überblick zu Multilevel Governance, der auch die europäische Ebene miteinbezieht, findet sich etwa bei Arthur Benz.²⁷ Dass Regieren zweitens nicht allein auf staatliche Akteure beschränkt ist, macht die Governance-Perspektive deutlich. Wenn betont wird, dass Regieren auch verhandlungsdemokratische Arrangements mit nichtstaatlichen Akteuren umfasst, so werden damit (auch) Fragen und Ergebnisse der klassischen (Neo-)Korporatismusforschung aufgegriffen und neu interpretiert.²⁸ Das demnach als Korporatistische Arena bezeichnete Handlungsfeld umfasst verschieden etikettierte Gremien, in denen Interessengruppen (beratend oder mit Entscheidungskompetenz) an der Politikproduktion mitwirken. Aus dem breiten Forschungsrepertoire können exemplarisch die Skizze des Analysegegenstandes bei Julia von Blumenthal, die Studie von Sven T. Siefken zur Funktion und Arbeitsweise von Expertengremien sowie der Forschungsbericht von Alexandra Unkelbach zum deutschen Gremienwesen auf Bundesebene genannt werden.²⁹ Da die Governance-

26 Vgl. Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

27 Vgl. Voigt, Rüdiger (1998): Die dritte Ebene im Bundestaat. Zur horizontalen Selbstkoordination der Länder, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hrsg.): Informale Verfassung, Baden-Baden, S. 85-104; Benz, Arthur (2004a): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S.125-146.

28 Vgl. Eising, Rainer (2007): Politische Interessenvermittlung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 286-296; Czada, Roland (2004): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Opladen, S. 37-63.

29 Vgl. Blumenthal, Julia von (2003): Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2003, S. 9-15; Siefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 – 2005, Wiesbaden; Unkelbach, Alexandra (2001): Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene, Speyer.