

# Literaturbericht

*Timo Grunden*

## Informelles Regieren

Untersuchungsgegenstände, Analysezugänge und  
Forschungsperspektiven

### Inhalt

1. Informelles Regieren als analytische Herausforderung der Regierungsforschung	153
2. Entwicklungslinien und Untersuchungsgegenstände	157
a) Impulse der Steuerungstheorie und der Governance-Forschung	158
b) Informelle Entscheidungsverfahren im parlamentarischen Regierungssystem	160
c) Politische Organisationsforschung und informelle Regierungsorganisation	163
3. Informelles Regieren: Begrifflichkeit und Analysezugänge	168
a) Informelles Regieren als institutionalisierte Politik	169
b) Analysekategorien: Formalitätsbezug, Funktionalität, Verbindlichkeit	171
c) Politische Führung und politische Praktiken	174
4. Fazit	176

### 1. Informelles Regieren als analytische Herausforderung der Regierungsforschung

In einer allgemeinen Annäherung bezeichnet der Begriff des Regierens den Prozess der Formulierung und Durchsetzung „gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen“ (Korte/Fröhlich 2009: 16), um gesellschaftliche Probleme zu lösen (oder zumindest zu bearbeiten), Konflikte zu regulieren und demokratische Legitimation zu generieren. Damit berührt der Begriff des Regierens ferner Aspekte politischer

Führung, Steuerung und Koordination, der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie der politischen Kommunikation und Repräsentation (Derlien 1990). Politische Entscheidungen erlangen den Status gesellschaftlicher Verbindlichkeit, indem sie durch Verfassungsorgane nach rechtlich fixierten Verfahren legitimiert und durch die Bürokratie implementiert werden. Dem Status gesellschaftlicher Verbindlichkeit geht aber auch eine Vielzahl rechtlich nicht-fixierter (Vor-)Entscheidungsprozesse voraus, an denen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind, deren Einfluss und Partizipation sich nicht unmittelbar, zuweilen nicht einmal mittelbar, aus Rechtsquellen ableiten lässt. Und selbst der praktische Vollzug der in positives Recht überführten Entscheidungen durch die Bürokratie ist mit diesem keinesfalls deckungsgleich, wie Eberhard Bohne (1981) in Anschluss an Renate Mayntz (1978) in seiner bahnbrechenden Studie über den „informalen Rechtsstaat“ herausgearbeitet hat. Regieren als Prozess lässt sich also nur durch die Verbindung von formalen, das heißt (verfassungs-)rechtlich fixierten Institutionen und informellen, das heißt zunächst rechtlich nicht fixierten Regelsystemen, Akteurskonstellationen und gegebenenfalls „Handlungen“ beschreiben und analysieren.<sup>1</sup>

Für die Politikwissenschaft ist diese Feststellung zunächst trivial. Dass sich die „Verfassungsrealität“, „Verfassungspraxis“ oder auch „Regierungspraxis“ nicht allein aus dem formalen und materiellen Staatsorganisationsrecht erschließen lässt, konstituiert erst ihre Erkenntnisinteressen und Untersuchungsgegenstände. Weniger trivial ist dann aber die Frage nach dem analytischen Mehrwert einer Unterscheidung zwischen formalen und informellen Komponenten des Regierens. Denn schon die Großkonzepte der Vergleichenden Regierungsforschung – Präsidentsche und Parlamentarische Demokratien (Steffani 1979, 1992), Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratien (Scharpf 1993, Lehbruch 2003) sowie Mehrheits- und Konsensdemokratien (Lijphart 1999, 2008) – entwickeln ihre Typologien anhand der Kombination von gegebenen verfassungsrechtlichen Regelsystemen, gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnissen und einer beobachtbaren Praxis der politischen Entscheidungsfindung und Konfliktregulierung, ohne allerdings den Unterschied zwischen formalem und informellem Regieren explizit zu problematisieren bzw. problematisieren zu müssen. Das gilt im Übrigen auch für das Konzept der „Kanzlerdemokratie“ (Nielauß 2004) bzw. „Ministerpräsidentendemokratie“ (Schneider 2001, Korte/Florack/Grunden 2006: 87-92), das die Besonderheiten der politischen Führungspraxis auf Bundes- und Länderebene in Deutschland zu kennzeichnen

1 Ob in der Literatur die Bezeichnung „informell“ oder „informal“ verwendet wird, hängt von den sprachlichen Vorlieben der jeweiligen Autoren ab. Eine systematische Unterscheidung existiert nicht. Dementsprechend orientiert sich die Begriffswahl im Folgenden an den zitierten Autoren und versteht sie ansonsten als Synonyme.

sucht, indem es den verfassungsrechtlichen Status der jeweiligen Regierungschefs mit ihrer hervorgehobenen Rolle in Medien und Parteienwettbewerb zusammenführt. Ein drittes Beispiel ist schließlich die Governance-Forschung (Benz 2004, Benz u. a. 2007). Die gleichwertige Berücksichtigung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, von rechtlich fixierten und rechtlich nicht-fixierten Regelsystemen besitzt für Governance-Studien eine geradezu paradigmatische Bedeutung. Aber auch hier wird der Dichotomie formal/informell keine besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Andererseits ist die Charakterisierung eines Entscheidungsverfahrens oder Entscheidungsgremiums als „informell“ omnipräsent, sowohl in der politischen Publizistik als auch der politikwissenschaftlichen Literatur. Dort wird Informalität auch als „Schlüsselkategorie“ (Kropp 2003: 23) bezeichnet, als Kernelement des Regierens umschrieben (Stüwe 2006: 544) und in Lehrbüchern ein hervorgehobener Stellenwert eingeräumt (Patzelt 2007, von Alemann 1994). Aber was wird eigentlich untersucht, wenn Informalität in der Politik bzw. informelles Regieren in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses rückt? Inwiefern hilft die Unterscheidung von Formalität und Informalität, Regieren als Prozess zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen zu verstehen und zu erklären? Anhand welcher Kriterien lassen sich überhaupt formale von informellen Komponenten des Regierens unterscheiden?

Diese Fragen sind nun gar nicht mehr trivial. Schon der Begriff des „informellen Regierens“ zeichnet sich nicht nur durch eine „gewisse Unschärfe“ aus (Stüwe 2006: 547), sondern entzieht sich als Summe seiner vielfältigen Verwendungen einer eindeutigen wissenschaftlichen Operationalisierung. Er teilt damit das Schicksal anderer begrifflicher Projektionsflächen (z. B. der ideologischen Rechts-Links-Dichotomie; vgl. Bobbio 1994), die bei den Rezipienten meist ähnliche Assoziationen hervorrufen, ohne dass sie sich auf eine konkrete Definition einigen könnten. In der politikwissenschaftlichen Literatur dient die Charakterisierung „informell“ oft als Residualkategorie, auf deren Existenz noch hingewiesen werden muss, deren Bedeutung nicht bestritten werden soll, die aber leider durch das verwendete Analyseraster fällt.

Gleichwohl: Neben einer analytischen Insensibilität für formale und informelle Regelsysteme einerseits sowie wenig reflektierten, zumeist impliziten und Informalität ins Ubiquitäre ableitenden Unterscheidungen andererseits, existiert ein Vielzahl von Forschungsarbeiten, die Informalität als dezidierte Analysekategorie nutzen und ihre jeweiligen Untersuchungsgegenstände dem informellen Regieren zuordnen. Bei allen Unterschieden zeichnen sich diese Studien durch einige Gemeinsamkeiten aus. Das gilt sowohl im Hinblick auf ihre Forschungsobjekte und Erkenntnisinteressen als auch im Hinblick auf ihre Analysezugänge.

*Informelles Regieren*, so das im Folgenden zu entwickelnde Argument, ist zunächst eine analytische Perspektive, die die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte des Regierens konzentriert, bestimmte Phänomene und Merkmale hervorhebt, andere vernachlässigt (ähnlich auch Benz 2004: 20 zur „Selektivität“ des Governance-Konzepts). Analysen zum informellen Regieren stellen stets Bezüge zur Formalstruktur des Regierungssystems oder einer genuin politischen Organisationseinheit her, seien diese Bezüge im weiteren Sinne funktional und/oder normativ. Informelles Regieren als Analyseperspektive fokussiert also immer auch die Government-Ebene und berücksichtigt die handelnden Akteure stets auch als „unabhängige Variable“. Die Unterscheidung von Formalität und Informalität gewinnt dann an Relevanz, wenn Regieren nicht als generalisierter Politikstil auf der Systemebene, sondern als Prozess zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen auf der Meso- und Mikroebene rekonstruiert werden soll. Einfacher ausgedrückt: „*Wer trifft auf welche Weise die politisch wichtigen Entscheidungen tatsächlich?*“ (Rudzio 2005: 10; Hervorhebungen nicht im Original). Hinzuzufügen ist: Aufgrund *welcher Interessen und Normen, Machtressourcen und Realitätsinterpretationen?*

In Abschnitt 2 sollen die Entwicklungslinien der Forschung zum informellen Regieren in der Bundesrepublik Deutschland skizziert und ein exemplarischer Überblick über Untersuchungsgegenstände und Erkenntnisziele gegeben werden. Vor diesem Hintergrund werden im Anschluss der theoretische Gehalt des Informalitätsbegriffs für Studien zum Regierungshandeln bzw. zu politischen Entscheidungsprozessen sowie theoretische Implikationen und Probleme seiner Operationalisierung diskutiert (Abschnitt 3). Dazu zählen zunächst Kriterien zur Unterscheidung von formalen und informellen Institutionen, deren Interdependenzen sowie Probleme der Gewichtung informeller Regelsysteme bei der Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen. Die Etablierung und beobachtbare Veränderung informeller Regelsysteme verlangt, die handelnden Akteure als erklärende „Variable“ zu berücksichtigen. Die damit verbundene analytische Differenzierung zwischen formalen und informellen Institutionen einerseits und individuellen „Techniken“ politischer Führung bzw. „Praktiken“ des Regierens andererseits wird abschließend problematisiert. In Abschnitt 4 werden die zu entwickelnden Grundüberlegungen zusammengefasst und mit Forschungsdesideraten Perspektiven der Forschung zum informellen Regieren aufgezeigt.

## 2. Entwicklungslinien und Untersuchungsgegenstände

Die Dichotomie von Formalität und Informalität besitzt in den Sozialwissenschaften unterschiedlich lange Traditionslinien, abhängig von ihren Disziplinen. Sowohl in der Organisationssoziologie (vgl. als Überblick Schreyögg 2008) als auch in der Institutionenökonomik der Wirtschaftswissenschaften (vgl. als Überblick Wegner/Wieland 1998; North 1990) ist die Unterscheidung zwischen formaler und informeller Organisation bzw. formalen und informellen Institutionen spätestens seit den 1950er Jahren etabliert. Dagegen wurde die Dichotomie relativ spät in die deutsche Regierungsforschung importiert. Zum einen wurde dort, wo sich die Regierungsforschung an der Schnittstelle zur komparativen Staatstätigkeitsforschung bewegte, der Schwerpunkt weniger auf Entscheidungsprozessanalysen als auf den Vergleich und die Messung des Policy-Outputs politischer Systeme und Wohlfahrtsregime gelegt (Schmidt/Zohlnhöfer 2006, Lessenich/Ostner 1998). Zum anderen waren an der Schnittstelle zur politischen Kultur- und Einstellungsforschung seit jeher Analysezugänge erforderlich, deren Normen- und Institutionenbegriffe durch ihre faktische soziale Geltung definiert werden und für die das Kriterium rechtlicher Verbindlichkeit allenfalls eine untergeordnete Bedeutung besitzen kann.

Größere Bedeutung erhält die – zumindest implizite – Unterscheidung zwischen formalen und informellen Institutionen in den politikwissenschaftlichen Spielarten des „Neuen Institutionalismus“ bzw. des „Historischen Institutionalismus“, die in den letzten zwei Dekaden für die Analyse der Reproduktion gesellschaftlicher Organisationsstrukturen genutzt wurden (Hall/Taylor 1996). Aber auch hier findet sich in Regel ein weiter Institutionenbegriff, der zwar Institutionalisierungsgrade unterscheidet, aber keine konzeptionelle Differenzierung zwischen formalen und informellen Institutionen beinhaltet. Zudem konzentrieren sich diese Ansätze vor allem auf langfristige Entwicklungslinien grundlegender Strukturmerkmale der Makroebene politischer Systeme (z. B. „Pfadabhängigkeiten“ des Wohlfahrtsstaates oder des Föderalismus; Pierson 2004; Broschek 2011).

Erst nachdem Eberhard Bohne den „informalen Rechtsstaat“ für die Verwaltungswissenschaft und Helmuth Schulze-Fielitz (1984) die „informale Verfassung“ für die Staatsrechtslehre entdeckte, wurde die Dichotomie *formal* vs. *informal* bzw. *formell* zu einem analytischen Begriff von Forschungsarbeiten zu Organisationsstrukturen von Regierungen und Parlamenten, Parteien und Fraktionen sowie zu ihren jeweiligen Interaktionen.

Der folgende exemplarische Überblick über die Entwicklungslinien und Untersuchungsgegenstände von Forschungsarbeiten zum informellen Regieren erfolgt in Anlehnung an eine Unterteilung von Renate Mayntz (1998: 56). Demnach können

„informale Phänomene“ zwei allgemeinen Kategorien zugeordnet werden, die ihren Ursprung in der Organisationssoziologie haben, aber auch „organisationsübergreifend“ beobachtet werden und so für die Regierungsforschung relevant sind: Gruppen- und Führungsstrukturen zum einen sowie Verfahren und Handlungsmuster zum anderen. Dieser Unterteilung wird im Folgenden entsprochen, indem informellen Entscheidungsprozessen im parlamentarischen Regierungssystem sowie informellen Gruppen und Führungsstrukturen innerhalb politischer Organisationen jeweils eigene Unterabschnitte gewidmet werden. Informelle Führungs- und Handlungsmuster werden in Abschnitt 3 aufgegriffen. Doch zunächst werden jene Impulse für Studien zum informellen Regieren thematisiert, die aus der Policyanalyse und der Governance-Forschung ausgehen.

### **a) Impulse der Steuerungstheorie und der Governance-Forschung**

Die Steuerungstheorie und die Governance-Forschung erschlossen für die Politikfeldanalyse einen wichtigen Teil jener Phänomene, die unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. auch Abschnitt 3) auch unter den Begriff des „informellen Regierens“ subsumiert werden können: Netzwerke, (freiwillig) institutionalisierte Verhandlungsarrangements, Koordination und Moderation von interdependenten Akteursbeziehungen, das flexible Wechselspiel zwischen verschiedenen Interaktionsformen, Tausch- und Koppelgeschäfte etc. Mit dem Bild des „im Schatten der Hierarchie“ verhandelnden Staates umschrieb Fritz Scharpf (1991: 629) die Komplementation von rechtlich verbindlichen Entscheidungsverfahren und „freiwillig“ verbindlichen Entscheidungsprozessen, die auch eine konstitutive Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand des „informellen Regierens“ besitzt. Ohne den konstitutionellen Regierungsprozess zu ersetzen, wird dieser ergänzt bzw. zunächst umgangen, um Defizite seiner Steuerungsfähigkeit zu kompensieren.

Informelles Regieren umfasst somit zum einen alle rechtlich nicht verbindlichen Entscheidungsprozesse, die der Kompensation von Steuerungsdefiziten und der Vermeidung der Inflexibilitäten rechtlich verbindlicher Verfahren dienen. Zum anderen umfasst informelles Regieren aber auch die Ausgestaltung von Regulierungslücken der (verfassungs-)rechtlichen Formalstruktur, das heißt die freiwillige Etablierung von Regelsystemen, die der Verknüpfung verfassungsrechtlich getrennter Handlungsebenen und damit auch der Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit dienen (siehe auch Abschnitt 2.b). Dahinter verbirgt sich das Kalkül, Unsicherheiten zu minimieren, Informationslücken zu füllen und Legitimation zu sichern. Denn der unmittelbare Eintritt in den konstitutionellen Gesetzgebungsprozess wäre mit der Inkaufnahme unkalkulierbarer Risiken verbunden. Die Interaktionsorientierungen

der beteiligten Akteure wären unbekannt und angesichts rechtlich fixierter Veto-Optionen notwendige Mehrheiten ungewiss. Die Ausgestaltung formaler Verfahren durch informelle Regelsysteme gewährleistet im Idealfall sowohl die Berücksichtigung von Interessen der handelnden Akteure als auch eine effektive Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems.

Die Politikfeldanalyse betont vor allem die Vermeidung von institutionalisierten Regeln durch die Auslagerung in nicht oder nur wenig reglementierte Verhandlungsarrangements, die mit der gezielten Inklusion oder Exklusion bestimmter Akteure einhergeht. Der vorläufige Ausschluss von Akteuren, denen formal ein Partizipationsrecht zusteht, dient der Vermeidung von Störmanövern, die bereits im Anfangsstadium eines Gesetzgebungsprozesses Blockadewirkungen entfalten könnten. Welche Akteure durch die Verlagerung aus formal zuständigen Gremien ausgeklammert werden, hängt von erwarteten Interaktionsorientierungen und vermuteten Interessen ab, die als hinderlich für die anvisierte Entscheidung angesehen werden. So kann die Verlagerung eines parlamentarischen Entscheidungsprozesses in ein rein parteipolitisches Verhandlungsarrangement den Einfluss organisierter Interessen mindern helfen (Manow 1996).

Für die Steuerungstheorie und die Governance-Forschung ist aber die Inklusion von Akteuren, die im konstitutionellen Gesetzgebungsprozess kaum oder keine Partizipationsrechte besitzen, viel bedeutsamer. In Policynetzwerken, seien es lose „Issue Networks“ oder beständige „Policy Communities“ (Marsh/Rhodes 1992) bzw. „Advocacy Coalitions“ (Sabatier 1993) erfolgen Konsultationen und oft auch Verhandlungen zwischen politischen Akteuren und den organisierten Adressaten einer geplanten Gesetzgebung. Sie dienen dem Austausch von Informationen über die Kausalzusammenhänge eines Politikfeldes und nicht zuletzt der Verpflichtung der Adressaten zu einem kooperativen Verhalten bei der Implementierung einer Problemlösungsstrategie. Mit anderen Worten: Auch hier sollen Unsicherheiten minimiert, Informationsdefizite kompensiert und Legitimation generiert werden. Informationsdefizite bestehen hinsichtlich des Policyimpact und -outcomes rechtsverbindlicher Entscheidungen: Weder die Reaktion der Adressaten noch dysfunktionale Nebenwirkungen, die aufgrund komplexer Polycysubsysteme beständig drohen, sind vorhersehbar. Die politischen Akteure tauschen Einfluss und Teilhabe gegen Expertise und Wohlwollen, sowohl bei der Implementierung als auch bei der öffentlichen Beurteilung der Gesetzgebung (Legitimation). Dass Policynetzwerke nur einer sehr gering ausgeprägten Reglementierung unterworfen sind, ist für Renate Mayntz eine entscheidende Vorbedingung für das Zustandekommen von Verhandlungslösungen und schließlich auch effektiven Problemlösungen (Mayntz 1998: 61).

Dieser skizzenhafte Überblick soll zeigen, dass von der Policy-Forschung wichtige theoretische und empirische Impulse für Studien zum informellen Regieren ausgehen können. Allerdings zeichnet sich die Steuerungstheorie und mehr noch die Governance-Forschung durch einen „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2004: 74; dies. 2005) aus, durch den die Interessen und die Machtverhältnisse zwischen Akteuren nur sehr selten in den Lichtkegel des Erkenntnisinteresses geraten. In der Governance-Perspektive verwischen mit den Grenzen zwischen Steuerungssubjekten und -objekten auch die einst für die Politikwissenschaft so bedeutenden Machtfragen. *Wer* aus welchen Motiven *Entscheidungen trifft*, ist hier kaum von Interesse, sondern vor allem, wie *Problemlösungen* in gegebenen Akteurkonstellationen *entstehen*.

Zudem können Politikfeldanalysen Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse im Kernbereich des politischen Systems (das heißt innerhalb und zwischen Verfassungsorganen, Ministerialbürokratie, Fraktionen und Parteien) in die „Black Box“ verweisen, die Politik bzw. den Staat als korporativen Akteur konzipieren und damit für ihre Fragestellungen eine durchaus angemessene Komplexitätsreduktion vornehmen. Dagegen muss eine entsprechende Komplexitätsadäquanz das Ziel einer politischen Systemforschung sein, für die der genannte Kernbereich eigentlich ein geradezu klassisches Untersuchungsfeld ist. Die Governance-Forschung bietet dann aber durchaus wichtige theoretische und empirische Anknüpfungspunkte, wie auch Tina Pannes (2011: 58) betont: „Für eine regierungszentrierte Analyse kann hier insbesondere das Governance-Konzept eine gewinnbringende Perspektive bieten. Das zeigt im Übrigen, dass ein integrativer Governance-Begriff, der auch Government umfasst, bzw. ein ergänzendes Konzept von Government und Governance hilfreicher ist, als der klassische Antagonismus“ (vgl. auch Bröchler/Blumenthal 2006).

## **b) Informelle Entscheidungsverfahren im parlamentarischen Regierungssystem**

Den ersten Versuch, „die formalen und informellen Komponenten des Regierens“ im politischen System der Bundesrepublik theoretisch zu erfassen und zu systematisieren, unternahmen Hans-Hermann Hartwich und Götrik Wewer (1991). Die Beiträge ihres Bandes eint ein zumeist explorativer Zugang zu theoretischen Begrifflichkeiten und Analyseebenen des informellen Regierens. Dennoch dienen die Aufsätze von Götrik Wewer, Klaus von Beyme und Lars Kastning noch bis in die gegenwärtige Literatur hinein als Referenzen für Definitionen und Analysezugänge (Schwarzmeier 2001: 50; Helms 2005: 73; Lesmeister 2008: 48; Grunden 2009:

61-65; Schöne 2010: 180; Pannes 2011: 41). Das gilt zum einen für empirische, jeweils gegenstandsbezogene Studien zur „Funktionalität informeller Verhaltensweisen bei der wechselseitigen Optimierung von Effizienz, Transparenz, Partizipation und Legitimation“ des staatlichen Handelns (Wewer 1991: 10). Zum anderen gehen auf die genannten Autoren analytische Konzepte zurück, die den Begriff der Informalität entlang eines Kontinuums ausdifferenzieren, das bei Wewer und Kastning „von positiven Festlegungen“ über Konventionen, Rollen und Erwartungen bis hin zu „situativen Abweichungen“ reicht (Wewer 1991: 11; Kastning 1991: 71; siehe auch Abschnitt 3).

Zum empirischen Gegenstand wurde informelles Regieren vor allem in Untersuchungen zum Koalitionsmanagement und zu Entscheidungsprozessen in Parlament und Fraktionen. Sabine Kropp bezeichnet Informalität als „Schlüsselkategorie der Koalitions- und Parlamentarismusforschung“ (Kropp 2003: 23), während bei Wolfgang Rudzio (2005) die Begriffe Koalitionsmanagement und Informelles Regieren gar zu Synonymen werden. Der Ausgangspunkt der politics-orientierten Koalitionsforschung ist die Feststellung, dass unter der Bedingung von Koalitionsregierungen rechtsverbindliche Entscheidungsverfahren in Kabinett oder Parlament in der Regel nicht mehr „tatsächliche“, das heißt prinzipiell noch offene Entscheidungsprozesse sind, sondern schon zur „Implementation“ gezählt werden müssen (Rudzio 2005: 11). Daran anschließend stellen sich Fragen nach den Verfahren und Regelsystemen, mit deren Hilfe Koalitionsparteien Konflikte regulieren, Entscheidungsblockaden vermeiden und kollektive Handlungsfähigkeit sicherstellen (Jun 1994; Kropp 2001: 14). Die Analyse richtet sich auf die Bedingungen der freiwilligen Institutionalisierung von Regeln mit hoher Verbindlichkeit wie etwa Koalitionsverträge (Kropp/Sturm 1998) und Koalitionsausschüsse (Rudzio 2005: 78-103, 121-221) sowie auf spezifische Rollen und Handlungsmuster von Akteuren in Koalitionsregierungen (Kropp 2001: 186-189; Kropp/Sturm 1999; Jun 1994).

Die Parlamentarismusforschung konzeptualisierte informelles Regieren als Prozesse der „informellen Mitsteuerung“ oder „Kontrolle“ durch Mitglieder von Regierungsfractionen. Untersuchungsgegenstände sind rechtlich nicht fixierte, gleichwohl als verbindlich geltende Regeln und Rollen sowie Instrumente, die Parlamentarier im Rahmen der als verbindlich akzeptierten Regeln und Rollenerwartungen nutzen, um Einfluss auf die Formulierung der Regierungspolitik zu erhalten (Schöne 2010; Schwarzmeier 2001; Sattar 2001). Die genannten Studien zeigen, dass einerseits die konstitutionellen Rechte von Parlamentariern der Regierungsparteien gegenüber „ihrer“ Exekutive durch die Normen und „ungeschriebenen“, gleichwohl sanktionsbewährten Regeln ihrer Fraktionen überlagert werden (Schöne 2010: 193-206), andererseits aber von der oftmals beklagten „Entparlamentarisierung“ des

Regierens auch nicht die Rede sein kann. Vielmehr werden die formalen, das heißt in Verfassung und Geschäftsordnung des Parlaments verbrieften Rechte der Mitsteuerung und Kontrolle der Abgeordneten, die unter den Augen der Öffentlichkeit nicht immer wahrgenommen werden dürfen („Solidaritätsregel“; vgl. Schöne 2010: 200), über informelle Regeln und Kommunikationskanäle zu Akteuren der Exekutive rekonstruiert (Schwarzmeier 2001: 90; Schöne 2010: 179-192).

Neuere Studien zu informellen Interaktionen gehen über das Koalitions- oder Fraktionsmanagement hinaus und fragen nach den informellen Regelsystemen, die es einer prinzipiell fragmentierten „Regierungsformation“ ermöglichen, ihre kollektive Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen (Grunden 2009: 145-168; ders. 2011; Florack 2010; Korte/Florack/Grunden 2006). Unter einer „Regierungsformation“ werden jene kollektiven Akteure verstanden, von deren kontinuierlicher Verständigung über Sach- und Personalfragen die Stabilität der Regierung und die Herstellung verbindlicher Entscheidungen abhängig ist. Es handelt sich um die für parlamentarische Regierungssysteme typische Handlungseinheit aus Exekutive und Ministerialbürokratie, Mehrheitsfraktionen, Regierungsparteien und Parteiströmungen bzw. -flügel.

Eine Regierungsformation ist kein korporativer Akteur, dessen Handlungen durch formalisierte Top-Down-Prozesse festgelegt werden können. Zum einen kennen die Verfassungsnormen keine formal institutionalisierten Interaktionen zwischen Teilakteuren einer Regierungsformation (z. B. zwischen Koalitionspartnern), zum anderen verbieten sie im Hinblick auf die Gewaltenteilung oder die Autonomie der Parlamentarier die hierarchische Zentralisierung von Handlungsressourcen und Entscheidungskompetenzen. Eine Regierungsformation ist vielmehr ein Verbund kollektiver Akteure, dessen Mitglieder erstens durchaus unterschiedlichen Idealtypen „komplexer Akteure“ zugeordnet werden können (Scharpf 2000: 101-107) und deren Führungspersonen zweitens unterschiedlich stark direkt oder indirekt ihren jeweiligen individuellen Mitgliedern verantwortlich sind.

Aus theoretischer Perspektive bliebe angesichts der doppelten Fragmentierung von organisationalen Formen und Interessen sowie mangelnder Alternativen an rechtlich verbindlichen Entscheidungsmodi allein der Konsens, mit dessen Hilfe sich kollektive Handlungs- und Strategiefähigkeit herstellen ließe. Auf Freiwilligkeit beruhender Konsens ist allerdings ein vergleichsweise schwacher Modus, um zum einen die Erwartungen des Publikums an den öffentlich sichtbaren Zusammenhalt „*der* schwarz-gelben Koalition“ oder „*der* rot-grünen Regierung“ zu erfüllen und zum anderen auch die notwendige Entscheidungsfähigkeit in verfassungsrechtlich verbindlichen Entscheidungsverfahren (z. B. Kabinett oder Parlament) zu gewährleisten. Aus diesem Grund etablieren die kollektiven Akteure frei-

willige Regelsysteme und Entscheidungszentren. Der Koalitionsausschuss ist der prominenteste Ort informeller Entscheidungsfindung; zuweilen gilt er als das informelle Entscheidungszentrum schlechthin (Rudzio 2005). Doch sein tatsächliches Gewicht variiert von Regierungsformation zu Regierungsformation. In der Praxis etablieren Akteure auch andere oder zusätzliche Entscheidungszentren bzw. -verfahren, deren machtpolitischer Stellenwert jenem des Koalitionsausschusses durchaus ebenbürtig sein kann (Grunden 2009: 161-177).

Grundsätzlich gilt: Der Umfang der in informellen Entscheidungszentren behandelten Themenfelder sowie die Verbindlichkeit der dort getroffenen Entscheidungen ist einerseits vom Regierungsformat (Ein-Parteienregierung, Koalitionsregierung oder Minderheitsregierung) und andererseits von der Anzahl und Wirkungsmacht der Teilakteure einer Regierungsformation abhängig. Gleiches gilt für ihre Anzahl und ihre Zusammensetzung. Die tradierten Interaktionsorientierungen zwischen diesen Teilakteuren bestimmen ferner den Institutionalisierungsgrad des Entscheidungsverfahrens. Eine Einparteienregierung ohne ideologische oder geografische Fragmentierung mit einer stark ausgeprägten Vertrauenskultur gegenüber der eigenen Führung wird weit weniger informelle Entscheidungs- und Machtzentren etablieren müssen als eine Mehrparteienregierung, deren Bündnispartner ein höheres Niveau an kognitiven Divergenzen aufweisen, die sich in ideologische Flügel aufteilen und die sich durch eine starke Partizipationskultur auszeichnen.

Im Grunde nehmen die genannten Studien zum Koalitionsmanagement oder zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit von Regierungsformationen implizit die Governance-Perspektive ein: Im Mittelpunkt steht auch hier die Koordination und Führung interdependenter Akteure bzw. Akteursbeziehungen. Allerdings erfolgt die Analyse stets vor dem Hintergrund der Strukturen des parlamentarischen Regierungssystems und den Interessen, Realitätsinterpretationen und Machtressourcen der handelnden Akteure.

### **c) Politische Organisationsforschung und informelle Regierungsorganisation**

Die Dichotomie von Formalität und Informalität hat ihre wissenschaftshistorischen Wurzeln in der Organisationssoziologie, die damit die Diskrepanzen zwischen explizit formulierten Regelwerken und der „Wirklichkeit“ der Binnenstruktur von Organisationen analytisch zu erfassen suchte. Doch der Organisationswirklichkeit genuin *politischer* Organisationen haben sich bisher relativ wenige Studien gewidmet. Das gilt insbesondere sowohl für die Exekutive im Bund als auch für ihre Pendanten in den Ländern. Im Land der „Erfinder“ der Staatslehre (Köllner 2005: 11) konzentrierte sich diese Teildisziplin der Politikwissenschaft noch länger als in

der englischsprachigen Literatur auf die (vergleichende) Polity-Forschung, die den Fluchtpunkt ihrer Erkenntnisinteressen in der Staatsorganisation oder der Verwaltungsorganisation der Ministerialbürokratie ausmachte.

Während sich in der verwaltungswissenschaftlichen Implementationsforschung eine breite Diskussion über das „informelle Verwaltungshandeln“ entwickelt (Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann 1990; Sattar 2001: 26 f.; Grunow 2003) und der Begriff auch Eingang in das Verwaltungsrecht gefunden hat (Dose/Voigt 1995; Maurer 2009), dominiert in Studien zur Regierungsorganisation bis heute eine Perspektive, die vor allem die formal-bürokratischen Funktionen und Organisationsstrukturen von Regierungszentralen und Ministieren beleuchtet. Dieser Forschungszweig fragt nach den administrativen Strukturen, mit deren Hilfe die Behörden ihre Funktionsfähigkeit angesichts des Spannungsverhältnisses von Kanzler- bzw. Ministerpräsidentenprinzip, Ressort- und Kollegialprinzip (Gebauer 2008) aufrechterhalten. Untersuchungsgegenstände sind hier vor allem die Bedingungen der administrativen Effektivität und Zusammenarbeit der einzelnen Organisationseinheiten auf der Arbeitsebene: Abteilungen und Unterabteilungen, Spiegelreferate und Querschnittsreferate, Gruppen und Stäbe (König 1993, 2002; Müller 1990, 1995; Häußler 1995; Miller 1998; Knoll 2004).

Gleichwohl gibt es eine kaum zu überblickende Vielfalt an Studien zur „Politik in Organisationen“ (Bogumil/Schmid 2001: 21-32), die zuweilen auch als politikwissenschaftliche Organisationsforschung firmiert, weil sie sich Verbänden oder Unternehmen im staatsnahen Bereich widmet. Aber „Politik in Organisationen“ schließt eben nicht automatisch (informelle) Politik in politischen, vor allem nicht in Regierungsorganisationen ein. Im Gegensatz zum informellen Handeln kommunaler Verwaltungen oder von der Ministerialbürokratie nachgeordneten Behörden ist über die Organisationswirklichkeit und die informellen Entscheidungsprozesse in der Exekutive, in Regierungszentralen und Ministerien auf Bundes- und Landesebene relativ wenig bekannt. „Man muss wohl davon ausgehen, dass die meisten Schilderungen und Berichte über informelle Strukturen und Prozeduren in dem Sinne einen ‘märchenhaften’ Charakter aufweisen, dass die informelle Dimension des Regierens systematisch unterschätzt oder verdrängt wird. Dies hängt mit der immer noch populären, aus der deutschen Tradition der Staatsüberhöhung erwachsenden Verklärung eines ‘sachgerechten’ und ‘überparteilichen’ Verwaltungs- und Regierungshandelns zusammen“ (Mielke 2011: 94).

Dass sich die Politikwissenschaft „kaum um die binnenstrukturellen Faktoren ihrer Untersuchungseinheiten gekümmert“ hat (Bogumil/Schmid 2001: 24), ist aber auch auf methodische Probleme zurückzuführen, vor allem auf die Schwierigkeit, Zugang zum Untersuchungsfeld zu erhalten. Mit standardisierten Umfragen lassen

sich informelle Organisationswirklichkeiten nicht erheben und auch qualitative Interviewmethoden stoßen an Grenzen (Mielke 2011: 94; Schöne 2010: 182; Grunden 2009: 75 ff.), wenn die betreffenden Akteure über gegenwärtige innerorganisatorische Auseinandersetzungen berichten sollen und sich gleichzeitig in den Schützengräben des Parteienwettbewerbs und der Mediendemokratie bewähren müssen. Öffentlichkeit gilt als Gefahrenzone und „Understatement“ gemeinhin als „Lebenselixier“ (Halstenberg 1976: 38).

Umso wichtiger ist es, dass die erst in jüngerer Zeit beobachtbaren empirischen Annäherungen an informelle Organisationsstrukturen der Exekutive und Entscheidungsprozesse der politischen Führung auf das breite theoretische Rüstzeug der Organisationssoziologie zurückgreifen können (vgl. als Überblick Bogumil/Schmid 2001: 100 ff.). Dazu zählen insbesondere die „strategische Organisationsanalyse“ (Crozier/Friedberg 1979) und die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (March 1990; March/Simon 1976). Diese Ansätze analysieren informelle Organisationswirklichkeiten auf der Mikroebene. Von Bedeutung sind hier informale Gruppen, ihre Machtverhältnisse und die Machtspiele zwischen ihnen, Wissensressourcen, Präferenzen und Mechanismen der Informationsverarbeitung.

Der Ursprung informeller Organisationsstrukturen wird in der Organisationssoziologie oft auf die Bedürfnisse und persönlichen Ziele der Mitarbeiter einer Organisation zurückgeführt (Mayntz 1985: 113). Die soziologische Organisationsforschung verweist hier auf das Konzept der „Primären Gruppen“, in denen der Einzelne als Individuum wahrgenommen wird und nicht nur als Funktionsträger (Wewer 1991: 18). Eng an dieses Konzept angelehnt, ist der Begriff der „informalen Gruppe“ (Gukenbiehl 1999; Grün 1980: 882). Informale Gruppen, darin liegt der wichtigste Unterschied zu „Primären Gruppen“, findet man ausschließlich innerhalb von Organisationen und sie erreichen einen unterschiedlich hohen Organisationsgrad. Diese Gruppen orientieren sich in ihren Handlungen an persönlichen Bedürfnissen und Erfahrungen ihrer Mitglieder und werden als problemorientiert und pragmatisch charakterisiert (Wewer 1991: 19). Der „Kitt“ informaler Gruppen sind ähnliche Interessen und ihre „Währung“ ist gegenseitiges Vertrauen unter den beteiligten Akteuren.

Informale Gruppen tragen aber auch Machtspiele gegeneinander aus, weil sie entweder um Organisationsressourcen oder um Einfluss auf das strategische Organisationshandeln konkurrieren. Quellen struktureller Konflikte sind ferner unterschiedliche Handlungsrationaltäten oder Bewertungsmaßstäbe. Die Machtrationalität der politischen Leitungsebene widerspricht nicht selten der Sachrationalität der Arbeitseinheiten, deren unterschiedliche berufliche Hintergründe wiederum zu sich widersprechenden Bewertungen führen (Mai 2011). Nicht zuletzt ist der Zugang

zum Chef, sei es der Minister oder der Regierungschef, eine umkämpfte Ressource (Mielke 2011).

Die verwaltungswissenschaftliche Organisationssoziologie betonte lange Zeit die dysfunktionalen Wirkungen informaler Gruppen. Die Rekonstruktion informeller Organisationswirklichkeiten ging oft mit negativ konnotierten Begrifflichkeiten wie „abweichendes Verhalten“ (Benz/Seibel 1992) oder „brauchbare Illegalität“ (Luhmann 1994) einher. Weil informelles Handeln oft als individuelles – und eben „abweichendes“ – Handeln analysiert wurde, werden mit dem Forschungsfeld „Mikropolitik“ in der Regel pathologische Organisationsstrukturen assoziiert.<sup>2</sup> Diese untergraben eine Funktionserfüllung der Formalorganisation, weil beispielsweise auf der informellen Ebene ausgetragene Konflikte zwischen Organisationseinheiten eine effektive Zusammenarbeit erschweren, weil informelle Parallelstrukturen zu einer Entmachtung von formal legitimierten Entscheidungszentren und zu einer Auflösung von verbindlichen Verantwortlichkeiten führen oder weil mit informellen Entscheidungsprozessen ein Verlust an Rationalität einhergeht (Wald 2003: 35 ff.; Chisholm 1989: 25 ff.; Irle 1963: 35 ff.). „Close teams“ neigen dazu, „closed teams“ zu werden mit allen negativen Folgen verzerrter Realitätsperzeption (Schwarzmeier 2001: 63).<sup>3</sup>

Die genannten Phänomene und die damit einhergehenden Gefahren existieren auch in der Organisationswirklichkeit der Exekutive mitsamt ihren Folgen für das Regierungshandeln, wie Gerd Mielke aus eigener Anschauung zu berichten weiß: „Zu jedem Zeitpunkt und in allen Prozeduren des Regierungshandelns kommen bei den beteiligten Akteuren parallel zu den sachpolitischen Problemen und funktionalen Aufgaben eine Fülle von zusätzlichen Motiven und Antrieben individueller, aber auch gruppenspezifischer Natur zur Geltung. Erfüllte und enttäuschte Karriereerwartungen, persönliche Rivalitäten und Unverträglichkeiten, Positions- und Statusabsicherungen, seelischer und körperlicher Verschleiß, politische Frustrationen verschmelzen im operativen Handeln mit den formalen Funktionen. Vor allem in einer längeren zeitlichen Perspektive können sich diese ‘sachfremden’ oder vielleicht auch ‘weichen’, eher atmosphärischen Faktoren zu massiven funktionalen Beeinträchtigungen entwickeln, die Innovationskraft, politische Reaktionsfähigkeit oder

2 Die Einträge im „Wörterbuch Mikropolitik“ (Heinrich/Schulz zu Wiesch 1998) spiegeln diese Assoziationen wider. Es dominieren Begriffe wie „Chaos“, „Clique“, „Intrige“, „Kungelrunde“, „Korruption“ oder „Männerbünde“.

3 Das Weiße Haus unter Richard Nixon gilt als Präzedenzfall für das Gefahrenpotenzial, das von informellen „closed teams“ in der Regierungszentrale ausgehen kann: Realitätsverluste erzeugten zunächst Verfolgungsparanoia, führten dann in die Illegalität und endeten schließlich in einem Amtsenthebungsverfahren (Hess 2002: 91-121).

auch nur Reaktionsbereitschaft in einer Staatskanzlei weitgehend lahm legen“ (Mielke 2011: 94).

Das neu erwachte Interesse der Regierungsforschung an Strategie- und Führungsfragen (Korte/Fröhlich 2009: 173-270; Raschke/Tils 2007; Fischer/Schmitz/Seberich 2007; Glaab 2007) geht mit einem differenzierten Blick auf informale Gruppen, insbesondere in Regierungszentralen, einher. Hier stehen nicht mikropolitische Machtspiele, sondern die Funktion und die Bedeutung jener informalen Gruppen im Vordergrund, die maßgeblichen Einfluss auf die Willensbildung des Regierungschefs oder auf die Strategieentwicklung einer Parteienregierung ausüben. Seien es „Küchenkabinette“ (Müller/Walter 2004), „Machtmakler“ (Korte 2003) oder „strategische Zentren“ (Tils 2011; Raschke/Tils 2007: 168-174), der Fokus richtet sich in allen Konzepten auf die Auswahl, Kompetenzen und Funktionen einer Gruppe individueller Akteure, die die Ressourcen von Exekutive, Fraktionen und Parteien bündeln und in ein gleichgerichtetes Handeln überführen sollen. Es geht also um die Vernetzung, Koordination und Führung eigenständiger Organisationen, um die (strategische) Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Regierungsformation zu gewährleisten.

Ein „strategisches Zentrum“ ist dementsprechend „ein auf formalen Führungspositionen beruhendes informales Netzwerk sehr weniger Akteure, die über privilegierte Chancen verfügen, die Strategie einer Formation zu bestimmen und das strategische Steuerungshandeln zu beeinflussen. In den meisten Fällen sind der Regierungschef, Parteiführer, Leiter der Regierungszentrale und Fraktionsvorsitzende Mitglieder dieses Zentrums. Das Zentrum steht vor der Herausforderung, eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung der Regierungs-Agenda zu übernehmen, Durchsetzungsprozesse zu managen, die übergeordnete Richtung des Regierungshandelns vorzugeben und die Abstimmung zwischen den entscheidenden Party-Government-Akteuren in Regierung, Parlament und Partei zu gewährleisten“ (Tils 2011: 110).

Während das „strategische Zentrum“ als kollektives Steuerungszentrum einer fragmentierten Partei oder Regierungsformation und damit implizit als informelles Verhandlungsarrangement konzeptualisiert wird, werden die Funktionen von „Machtmaklern“, „Küchenkabinetten“ oder auch „persönlichen Beratern“ (Grunden 2008) aus der Perspektive des Regierungschefs und seiner Regierungskanzlei als organisatorischem Führungsinstrument analysiert: Soll ein Regierungschef seine in der Verfassung angelegten Machtpotentiale (Richtlinienkompetenz, Organisationsgewalt) tatsächlich erschließen können, muss er seine Regierungskanzlei zu einem *Machtzentrum* innerhalb der Regierungsformation ausbauen. Machtzentren sind demnach kollektive Akteure, die Entscheidungen einer Regierung initiieren,

beeinflussen oder blockieren können (Kießling 2004: 15-24). Zu einem Machtzentrum bzw. zu einer „Schaltzentrale der Regierungspolitik“ wird die Regierungskanzlei aber erst dann, wenn sie sich nicht auf die Ausübung ihrer formalen Funktion der Ressortkoordination beschränkt, sondern darüber hinaus geht, indem sie eine informelle Führungs-, Kontroll- und Koordinationsfunktion für alle kollektiven Teilakteure einer Regierungsformation einnimmt: für Minister und Ministerialbürokratie, Mehrheitsfraktion und Koalitionspartner, Regierungspartei und gegebenenfalls Parteiflügel. Zudem muss sie ein belastbares Netzwerk zu den externen Interaktionspartnern der Regierung knüpfen, insbesondere zu Medien und Interessenverbänden.

Weil aus verfassungsrechtlichen Gründen die Regierungszentrale als Behörde eine Führungsfunktion für die Exekutive nur sehr bedingt, für Mehrheitsfraktionen und -parteien gar nicht wahrnehmen kann, muss der Status als Machtzentrum durch Personen der politischen Leitungsebene erarbeitet werden (Chef der Regierungszentrale, Staatssekretäre, Regierungssprecher oder Mitarbeiter aus dem Büro des Regierungschefs). Sie agieren als Schnittstellenakteure im Dreieck Regierung, Partei und Mehrheitsfraktionen, gehören zum engen Beraterkreis des Regierungschefs und haben dessen Führungsrolle in den informellen Entscheidungsprozessen der Regierungsformation zu wahren.

In beiden Zugängen findet sich wieder die Komplementation von Formalstrukturen der Regierungsorganisation mit informellen Gruppen. Die in der Verfassung herausgehobene Rolle von Kanzlern und Ministerpräsidenten, die zunächst aber nur Machtpotentiale darstellen, werden über informelle Institutionen und Netzwerke tatsächlich nutzbar gemacht. Durch das informelle Politikmanagement ihrer Leitungsebene wird aus einer Regierungskanzlei eine *Regierungszentrale*, die den Führungsanspruch des Regierungschefs über die Exekutive hinaus gewährleistet. Die kollektive Steuerung durch „strategische Zentren“ sichert neben den informellen Entscheidungsverfahren zwischen Koalitionsparteien und gegebenenfalls Parteiflügeln die Handlungsfähigkeit der Regierungsformation und damit die Entscheidungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems.

### **3. Informelles Regieren: Begrifflichkeit und Analysezugänge**

Informelles Regieren ist in Abschnitt 1 als Analyseperspektive charakterisiert worden, die stets auch normative oder funktionale Bezüge zur Formalstruktur des Regierungssystems oder einer genuin politischen Organisationseinheit herstellt. Der Fluchtpunkt dieser Perspektive ist die Bedeutung der Government-Ebene in politi-

schen Entscheidungsprozessen, der Stellenwert der Verfassungsorgane und -institutionen einerseits sowie die Rolle der hier handelnden Akteure andererseits.

Dass Analysen des informellen Regierens zwangsläufig auch einen Formalitätsbezug aufweisen müssen, erklärt sich schon aus der Semantik des Begriffs: „Wo von Informalität die Rede ist wird Formalität unweigerlich mitgedacht“ (Pannes 2011: 39). Informalität erhält seine Bedeutung erst durch den kontrastierenden Vergleich mit den (verfassungs-)rechtlich fixierten Regeln und Verfahren bzw. explizit formulierten Statuten politischer Organisationen. Rechtliche Unverbindlichkeit ist zwar ein notwendiges Merkmal von Informalität, kann aber keinesfalls ein hinreichendes Kriterium sein. Denn dann verschwänden alle politischen Handlungen und Entscheidungsprozesse, ja jegliches soziale Leben, das sich nicht direkt aus Geboten rechtlicher Normen ableiten ließe, hinter dem Schleier der Informalität. Ein solcher Antagonismus wäre ohne jeden analytischen Wert.

### a) Informelles Regieren als institutionalisierte Politik

Informelles Regieren zeichnet sich immer durch ein Minimum an Institutionalisierung aus, weil „regelmäßige Muster der Interaktion existieren, die von den politischen Akteuren gekannt, praktiziert und akzeptiert (wenn auch nicht unbedingt geschätzt) werden“ (O'Donnel 1997: 42). Informalität ist somit weder ein Synonym für Regellosigkeit noch für Illegalität. Informelles Regieren umfasst vielmehr freiwillig formalisierte Entscheidungsverfahren sowie nicht explizit formulierte, aber anerkannte Regeln der Koordination, Lenkung und Führung, die in der Formalstruktur nicht vorgesehen sind, von dieser aber auch nicht ausdrücklich untersagt werden. Dazu zählen auch Verfahren, Regeln etc., die von jenen der Formalstruktur abweichen, ohne sie zu ersetzen, denen faktische Geltung zukommt, ohne rechtlich verbindlich zu sein. Informelles Regieren stellt über die Reduktion von Unsicherheit, die Kompensation von Informationsdefiziten und die Generierung von Legitimation *politische* Verbindlichkeit her, die in rechtliche Verbindlichkeit überführt werden soll.<sup>4</sup>

Informelles Regieren in konsolidierten Demokratien steht in einem funktionalen Verhältnis zu den Formalstrukturen des Regierungssystems. So definiert Hemuth

4 Diese Konzeptualisierung beruht allerdings auf einer Prämisse: Die Regeln der Formalstruktur eines Regierungssystems oder einer politischen Organisation sind im Zweifelsfall tatsächlich letztverbindlich, das heißt sie strukturieren einen Handlungsrahmen, dessen Grenzen nicht durchbrochen werden (dürfen). In „gescheiterten Staaten“ („failed states“) oder autoritären Regimen, in denen die Verfassung allenfalls als „zeremonielle Fassade“ dient, verliert die Unterscheidung von formalem und informellem Regieren ihren Sinn bzw. büßt ihre analytische Kraft ein. Im letzteren Fall reduziert sie sich auf eine normative Referenz für Kritik.

Schulze-Fielitz (1998: 27): „Unter informaler Verfassung sind alle solchen nicht-rechtlichen (sozialen) Regeln zu verstehen, die diese verfassungsrechtlichen Regeln ergänzen oder konkretisieren, ohne dass die Art der Konkretisierung zwingend aus dem geltenden Recht abzuleiten wäre.“ Ergänzende oder konkretisierende Regeln können aber auch auf (vorläufig) alternative Regeln hinauslaufen, die sich erstens anhand der Verlagerung aus konstitutionellen Entscheidungsverfahren in eigens geschaffene Verfahren identifizieren lassen und die zweitens mit einer Veränderung der Interaktionsformen einhergehen: Mehrheit und Hierarchie werden in der Regel durch Verhandlung und Konsultation ersetzt. Seltener, gleichwohl empirisch beobachtbar ist der umgekehrte Fall: Über informelle Regeln und Führungsstrukturen wird Hierarchie als Autorität dort generiert, wo die Formalstruktur keine Weisungsbefugnisse vorsieht, etwa in Form der Führungsrolle eines Regierungschefs gegenüber seiner Partei oder Fraktion (Grunden 2011: 259).

Grundsätzlich gilt: „Informalität und Formalität sind komplementäre Elemente. Informalität ohne Formalität ist gegenstandslos, Formalität ohne Informalität defizitär“ (Pannes 2011: 39). Die „Defizite“ einer Formalstruktur ergeben sich sowohl aus Regulierungslücken, die ausgestaltet werden müssen, als auch aus Inflexibilitäten, die vermieden werden sollen, damit ihre Steuerungs- und Entscheidungseffektivität gewährleistet wird. Aus einer funktionalen Perspektive kann zum Beispiel das parlamentarische Regierungssystem die Stabilität und Handlungsfähigkeit einer Regierung nicht aus sich selbst heraus sicherstellen. Dazu bedarf es informeller Regelsysteme, mit deren Hilfe die Handlungseinheit aus Exekutive und Mehrheitsfraktionen gebildet und fortdauernd erneuert wird. Aus einer akteurzentrierten Perspektive weist eine Formalstruktur Defizite dergestalt auf, dass sie zu wenig Spielraum für die Berücksichtigung bzw. Durchsetzung von Akteursinteressen oder auch Akteursabhängigkeiten lässt. So finden beispielsweise die Spielregeln und Konventionen des Parteienwettbewerbs oder der Mediendemokratie im konstitutionellen Gesetzgebungsprozess keine Berücksichtigung, sind aber für die handelnden Akteure von überaus großer Bedeutung. Informelle Regeln, Strukturen und Prozesse sind also immer auch Ausdruck der Ziele, Interessen und Normen intentional handelnder Akteure, die Handlungskorridore erweitern und Handlungsoptionen erschließen wollen.

Somit existieren zwei „unabhängige Variablen“ für die Entstehung (und auch Veränderung) informeller Institutionen: Erstens die Formalstruktur samt ihrer Regulierungslücken und funktionalen Defizite sowie zweitens die durch den Filter von Interessen, Normen, tradierten Interaktionsorientierungen etc. erfolgende *Interpretation* des formalen Handlungsrahmens durch die beteiligten Akteure. Zur Analyse informellen Regierens ist also stets die Frage relevant, „wie maßgebliche politische

Akteure die Handlungsgelegenheiten und -zwänge in ihrem Umfeld wahrnehmen und inwieweit sie sich in der Folge entschließen, die relevante institutionelle Ordnung darauf auszurichten“ (Köllner 2005: 28).

### **b) Analysekategorien: Formalitätsbezug, Funktionalität, Verbindlichkeit**

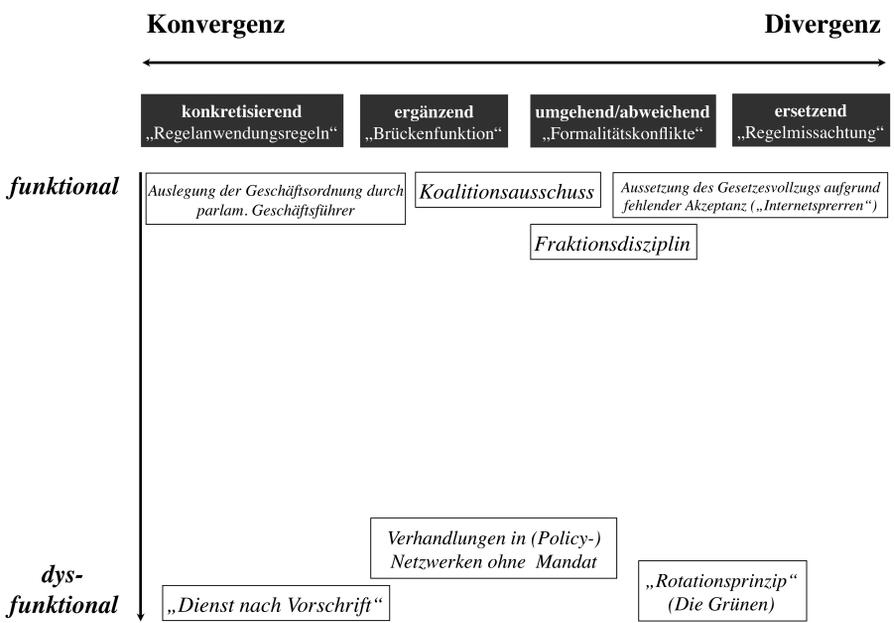
Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich drei weitere Kategorien ableiten, die in der Literatur zur Analyse informellen Regierens genutzt werden: der Formalitätsbezug, die Funktionalität und die Verbindlichkeit informeller Regeln und Strukturen.

Der Formalitätsbezug charakterisiert den Grad der Divergenz informeller zu rechtlich fixierten Regelsystemen. Hans Joachim Lauth (2000) unterscheidet vier Kategorien, die Abschnitte auf einem linearen Konvergenz-Divergenz-Kontinuum markieren können (Pannes 2011: 51): Informelle Regelsysteme können formale Regeln *konkretisieren* („Regelanwendungsregeln“), formale Regeln *ergänzen*, um etwa formal getrennte Entscheidungsprozesse zu verzahnen („Brückenfunktion“), Formalität *vermeiden*, *umgehen* oder von ihr *abweichen* und schließlich können informelle Regelsysteme die Formalstruktur missachten, indem sie ihre Regeln *ersetzen*. Die genannten Kategorien sind Idealtypen, die Tendenzen strukturieren helfen. In der Empirie sind Überschneidungen und weiche Übergänge zu erwarten (Abbildung 1). Zudem ist die ersetzende Wirkung von Regelmissachtungen in konsolidierten Demokratien nur dann zu erwarten, wenn sie in einem übergreifenden Konsens und nur über kurze Dauer erfolgt (und insofern auch keinen institutionellen Charakter besitzt).

Die Funktionalität beschreibt zum einen die Wirkung informeller Institutionen für die Ziele und Funktionen der Formalstruktur eines Regierungssystems oder einer politischen Organisation, zum anderen ihre unterstützende oder gegebenenfalls auch behindernde Wirkungsweise für die Ziele und Interessen der Akteure. In der empirischen Analyse muss zwischen beiden Dimensionen unterschieden werden. Informelle Strukturen und Regeln können die Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen, müssen es aber nicht (zum Beispiel bei wiederholten Entscheidungsblockaden in einem Verhandlungsarrangement). Sie stehen vielleicht nur im Dienste von Akteursinteressen und können sogar die Legitimation des Systems oder den Bestand einer Organisation gefährden. Aber es ist kaum zu erwarten, dass informelle Institutionen langfristigen Bestand haben, wenn sie sowohl den Funktionen der Formalstruktur als den Interessen der Akteure entgegenstehen. Tina Pannes (2011: 51) betont zudem, dass „Konvergenz keineswegs mit Funktionalität und Divergenz mit Dysfunktionalität gleichgesetzt werden kann.

Ob informelles Handeln funktional ist, das heißt die Formalstruktur und die dahinter liegenden Ziele stützt, bzw. der Zielverwirklichung eines Akteurs dienlich ist, kann somit nicht einfach mit dem Grad der Abweichung korreliert werden.“ Das ist eine empirische Frage.

Abbildung 1: Konvergenz und Funktionalität informeller Institutionen

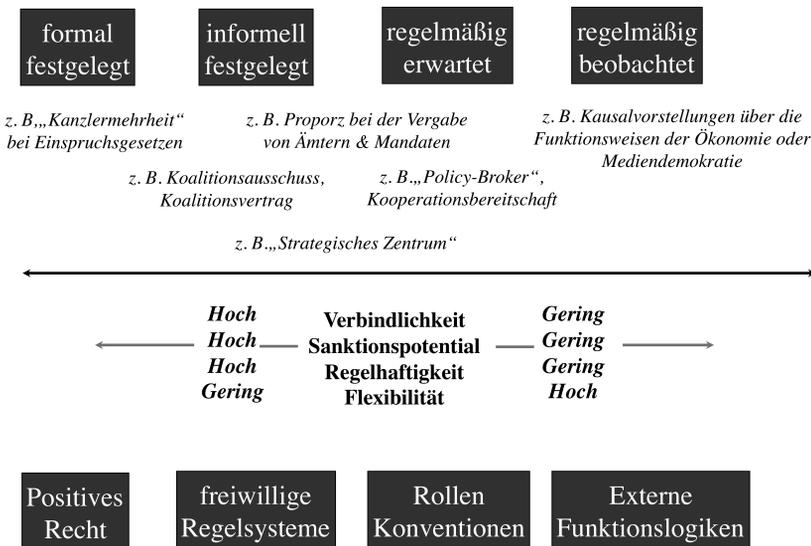


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pannes 2011: 50, 52.

Die Analysekategorie der Verbindlichkeit ermöglicht es, einzelne informelle Regeln zu gewichten und in ein relationales Verhältnis zueinander zu setzen. Denn nicht jede informelle Regel oder Gruppenstruktur hat für die Herstellung verbindlicher Entscheidungen die gleiche funktionale Bedeutung. Lars Kastning (1991: 71) entwickelt ein Kontinuum „politischen Handelns und Verhaltens“ mit vier kategorialen Markierungen, die anhand der Kriterien Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit unterschieden werden: Positives Recht („formal festgelegt“), freiwillige Regelsysteme mit explizit formulierten Geboten und Verboten („informell festgelegt), Konventionen („regelmäßig erwartet“) sowie Wert- und Kausalvorstellungen über auch

externe Funktionslogiken (Politik, Medien Ökonomie), die nicht immer reflektiert werden („regelmäßig beobachtet“). Je höher die Verbindlichkeit eines Entscheidungsverfahrens, desto höher ist der Geltungsanspruch der zu treffenden Entscheidung und desto geringer ist der Spielraum, im weiteren Prozess von dieser Entscheidung abzuweichen, denn mit dem Verbindlichkeitsgrad steigt das Sanktionspotential bei Missachtung. Regelhaftigkeit, die sich Akteure auch freiwillig auferlegen können, umfasst unter anderem das Entscheidungsprinzip (Mehrheit, Einstimmigkeit, Vetorechte), die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums und nicht zuletzt die Zuständigkeiten und die Entscheidungsspielräume (Abbildung 2).

Abbildung 2: Kontinuum formaler und informeller Regelsysteme



Quelle: Eigene Darstellung als Weiterentwicklung von Kastning 1991: 71.

Diese idealtypische Heuristik erlaubt es zum Beispiel, die Entscheidungsprozesse einer Regierungsformation oder einer Partei abzubilden, indem man ihre maßgeblichen Macht- und Entscheidungszentren identifiziert und ihre jeweiligen Interak-

tionen im Hinblick auf die Herstellung von Verbindlichkeit gewichtet (Kießling 2004; Grunden 2009: 145-168).

### **c) Politische Führung und politische Praktiken**

Informelles Regieren wurde bis hierhin als Analyseperspektive beschrieben, die sich in erster Linie auf Regelsysteme und durch diese strukturierte Entscheidungsverfahren und -gremien konzentriert. Wolfgang Rudzios Leitfrage, wer auf welche Weise die politisch wichtigen Entscheidungen tatsächlich trifft, kann so aber noch nicht hinreichend beantwortet werden. Dazu bedarf es der analytischen Unterscheidung zwischen Handlungen bzw. wiederholt beobachtbaren Handlungsmustern einerseits und den diesen zugrunde liegenden Institutionen andererseits. Das heißt aber auch, dass das in der Literatur vorherrschende (neo-)institutionalistische Paradigma der abnehmenden Abstraktion (Lindenberg 1992; Scharpf 2000), nach dem das, was sich durch Institutionen und institutionell erwartbare Handlungen erklären lässt, auch so erklärt werden sollte, relativiert werden muss. Denn dieses geht oft mit einem „quasi krypto-deterministischen Institutionenverständnis“ einher (Florack 2010: 148). Gerade wenn die Etablierung und Veränderung informeller Regeln und Führungsstrukturen erklärt werden soll, muss den handelnden Akteure samt ihren Zielen, Motiven und Realitätsinterpretationen besondere analytische Bedeutung zuteil werden. Diese erfahren zwar auch durch bestehende formale wie informelle institutionelle Arrangements eine Prägung, aber keinesfalls eine Determination.

Institutioneller Wandel gehört zu den Kernkriterien politischer Führungsleistungen (Grasselt/Korte 2007: 18). Aus diesem Grund fragt die wieder erwachte politische Führungsforschung nach Instrumenten und Techniken, mit deren Hilfe individuelle Akteure zu „Change Agents“ (Mahoney/Thelen 2010: 24-28) werden und „Institutionendesign“ (Florack 2010: 149) betreiben. Regieren wird hier als Set mikropolitischen Handlungsmuster rekonstruiert, das auch unterhalb des Institutionendesigns an Bedeutung gewinnt, wenn die Frage relevant wird, wie Regelsysteme gedeutet und angewendet bzw. die durch sie strukturierten Handlungskorridore genutzt werden. Die hier zutage tretenden mikropolitischen Instrumente und Techniken individueller Akteure bezeichnen Karl-Rudolf Korte und Manuel Fröhlich als „Politikmanagement“. In analytischer Hinsicht verbindet der Begriff die Steuerbarkeit des politischen Systems mit der Steuerungsfähigkeit der Akteure (Korte/Fröhlich 2009: 14) und folgt damit dem Paradigma des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000), demzufolge gegebene institutionelle Arrangements einen Rahmen an Handlungsoptionen bereithalten, die die Akteure

für sich zu nutzen wissen müssen. Die Steuerungsfähigkeit der Akteure zeigt sich in genau diesem Wissen um Handlungsoptionen und manifestiert sich in mikropolitischen Techniken, Instrumenten und Handlungspraktiken. Diese können je nach institutionellem Kontext bzw. Handlungsarena andere sein (vgl. auch Grasselt/Korte 2007): zum Beispiel „Telepolitik“ und „Chefsachenmythos“ in der medialen Arena oder „Machtzentralisierung“, „Einbinden“ oder „Wegloben“ in der parteipolitischen Arena. Auch Manuela Glaab (2007: 310) unterscheidet in Anlehnung an Howard Elcock (2001) Führungstechniken entlang von Führungsrollen in Handlungsarenen.

Während sich informelle Regelsysteme und Führungsstrukturen durch ihren Formalitätsbezug von formalen Regeln und Strukturen unterscheiden lassen, stellt sich im Hinblick auf Führungstechniken und mikropolitische Handlungsinstrumente die Frage neu: Kann man informell handeln? Nach Eberhard Bohne ist diese Frage eindeutig mit Ja zu beantworten, wenn eine Handlung erstens rechtlich nicht normiert ist, aber zweitens eine Ergänzung oder Alternative zur Rechtsordnung darstellt und drittens die Handlung in Form eines Tausches manifestiert (Bohne 1984: 344). Alle drei Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Handlung als „informell“ bezeichnet werden kann. Allerdings ist diese Definition sehr stark durch eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive geprägt, die um die Vielzahl von Rechtsauslegungen und Anweisungen weiß, mit der die Bürokratie umzugehen verstehen muss. In der politischen Sphäre verhält sich anders. Hier dominieren formale wie informelle Verfahrensregeln, die erst durch Handlungen zur Anwendung kommen. Inwieweit über Referenzen zu formalen bzw. informellen Regeln und eine damit einhergehende Verbindlichkeit Unterscheidungskriterien begründet werden können, hängt von der theoretischen Perspektive ab.

Die Konzepte „politischer Praktiken“ (Rüb 2009; Bueger/Gadinger 2008) konzeptualisieren Regierungsfähigkeit ebenfalls als mikropolitisches Handlungswissen bzw. Regieren als Anwendung von Handlungspraktiken. Im Mittelpunkt steht „ein praktisches Wissen, ein Können, ein konw-how, ein Konglomerat von Alltagstechniken, ein praktisches Verstehen im Sinne eines ‘sich auf etwas verstehen’“ (Reckwitz 2003: 289). Politische Praktiken sind „kollektiv geteilte Denkstile, in denen Erfahrungen, Routinen und Kenntnisse im entscheidungsorientierten Umgang mit der Welt und den politischen GegnerInnen gespeichert sind. Sie können über Raum und Zeit weitergegeben werden, weil eine das Individuum übergreifende, fortbestehende Form als Prozess bestehen bleibt“ (Rüb 2009: 49). Als Beispiel nennen Christian Bueger und Frank Gadinger (2008: 279) die Diplomatie, „deren Regeln sich nicht durch das Erlernen theoretischer Wissensbestände erfassen lassen, sondern nur durch Ausübung“. Friedbert Rüb (2009) identifiziert sieben basale mikro-

politische Praktiken, die Regieren als Prozess strukturieren und in ihrer jeweiligen Kombination spezifische Regierungsstile konstituieren: Abstimmungen, Belohnungen, Drohungen, Konfrontationen, Vereinbarungen, Verhandlungen und Weisungen.

Praktiken als Untersuchungsgegenstände stehen also den Instrumenten und Techniken politischer Führung oder des Politikmanagements durchaus nahe. Allerdings wählen die Autoren konstruktivistische und wissenspolitologische Zugänge und grenzen sich scharf von allen Spielarten des Institutionalismus oder den akteurs-theoretischen Modellen des homo oeconomicus bzw. des homo sociologicus ab. Damit „unterlaufe“ der Ansatz, so Rüb, das „dichotomisch angelegte Konzept von formellem und informellem Regieren, das nie eine genaue Grenze des Übergangs von einem zum anderen angeben kann und zudem unterstellt, dass Institutionen formelles Handeln exakt vorgeben können“ (Rüb 2009: 45). Ob „das Konzept“ des informellen Regierens dies wirklich unterstellt, darf bezweifelt werden, denn hier stehen weniger konkrete Handlungen als Institutionen im Mittelpunkt. Der Institutionenbegriff wird in Ansätzen politischer Praktiken auf rechtlich verbindliche Regeln reduziert und alle Leistungen, die in „konventionellen“ Ansätzen Institutionen zugeschrieben werden (Sinnegebung, Unsicherheitsreduktion, Reproduktion von Ordnung etc.), in Praktiken verlagert. Diese werden damit theoretisch extrem stark aufgeladen. Gleichwohl verweist der Ansatz politischer Praktiken (genauso wie der des Politikmanagements) jenseits von sozialwissenschaftlichen Glaubensfragen nicht nur auf die aufzuwertende Bedeutung der Mikroebene, um Regieren als Prozess zu beschreiben und zu erklären, sondern benennt mit dem konkreten Regierungshandwerk ein Forschungsdesiderat.

#### 4. Fazit

Informelles Regieren ist kein kohärentes Forschungsfeld, sondern eine Analyseperspektive. Sie untersucht politische Entscheidungsprozesse immer auch mit Bezug auf die Formalstrukturen des politischen Systems oder einer genuin politischen Organisation. Die Akteure und Institutionen auf der Government-Ebene sind der Bezugspunkt ihrer Analysen. Mit dieser Perspektive gewinnt man erstens einen normativen Referenzrahmen, um politische Entscheidungsprozesse beispielsweise im Hinblick auf ihre demokratische Legitimation bewerten zu können. Zum anderen wird es möglich, die institutionelle Verfassung eines Regierungssystems oder einer Organisation sowie die Regierungspraxis oder die Organisationswirklichkeit in einem funktionalen Zusammenhang zu analysieren. Formalität und Informalität sind komplementäre Elemente. Verfassungswirklichkeit und die beobachtbare Regie-

rungspraxis sind demnach auf zwei „erklärende Variablen“ zurückzuführen: erstens auf die Formalstruktur samt ihrer Imperative, Restriktionen und Handlungskorridore sowie zweitens auf die Interpretation der Formalstruktur durch die handelnden Akteure vor dem Hintergrund ihrer Ziele, Interessen und Normen.

Studien zum informellen Regieren können zwei allgemeinen Kategorien zugeordnet werden: Gruppen- und Führungsstrukturen zum einen sowie Verfahren und Handlungsmuster zum anderen. Forschungsdesiderate bestehen im Hinblick auf die informellen Entscheidungsstrukturen in genuin politischen Organisationen, vor allem in Regierungszentralen oder Ministerien. Aber auch die internen Entscheidungsprozesse in Parteien, die bisher noch keinem systematischen Vergleich unterzogen worden, sind bisher noch nicht ausreichend erforscht. Diese Forschungslücken sind auch auf methodische Probleme zurückzuführen. Um Zugang zum Feld der Organisationswirklichkeit von Exekutive und Parteien zu erhalten, müssen hohe Hürden überwunden werden, zumal diese Organisationen ihr Innenleben als Arkanbereich betrachten. Die informellen Organisationswirklichkeiten von Exekutive und Parteien sind somit auch eine Herausforderung für die qualitative Methodenentwicklung der Politik- und Sozialwissenschaften.

Informelle Verfahren und Entscheidungsprozesse zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit von Koalitionsregierungen bzw. fragmentierten Regierungsformationen wurden zum Gegenstand der meisten Studien, die sich explizit dem informellen Regieren zuwenden. Allerdings zeichnen sich diese Studien durch einen Stabilitätsbias aus und betonen die Gemeinsamkeiten informeller Arrangements über Regierungs- und Koalitions Grenzen hinweg. Informelle Institutionen sind aber nicht statisch, sondern unterliegen oft schleichenden Wandlungsprozessen. Zudem zeigt sich, dass die Anwendung und Ausgestaltung äußerlich standardisierter Regelsysteme in verschiedenen Regierungsformationen zu unterschiedlichen Entscheidungsprozessen führen. Forschungsdesiderate bestehen hier also hinsichtlich des Wandels und der Veränderung informeller Regelsysteme: Unter welchen Bedingungen werden informelle Regeln ergänzt, verändert oder ausgesetzt? Welche Rolle spielen dabei individuelle Akteure, die als „Change Agents“ oder „institutionelle Unternehmer“ agieren? Damit sind individuelle Techniken, Instrumente und Praktiken politischer Führung angesprochen. Diese mikropolitische Ebene der „Regierungstechnik“ ist von der Regierungsforschung lange vernachlässigt worden. Aber in jüngerer Zeit deutet sich mit dem neu erwachten Interesse an Strategie- und Führungsfragen, insbesondere an den Voraussetzungen für Strategie- und Führungsfähigkeit, ein Wandel an. Wie politisches Handlungswissen erworben wird, welche Techniken und Instrumente unter welchen Bedingungen als angemessen

angesehen werden und auf welchen Motiven, Interpretationen und Erfahrungen ihre Auswahl und Anwendung beruhen, ist indes noch nicht ausreichend erforscht.

## Literatur

- Alemann, Ulrich von*, 1994: Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Claus Leggewie (Hrsg.), *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*, Darmstadt, 135-144.
- Benz, Arthur*, 2004: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 11-28.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden, 9-25.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.)*, 1992: *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*, Baden-Baden.
- Bobbio, Noberto*, 1994: *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef*, 2001: *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*, Opladen.
- Bohne, Eberhard*, 1981: *Der informale Rechtsstaat*, Berlin.
- Bohne, Eberhard*, 1984: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, in: *Verwaltungsarchiv Heft 75*, 343–373.
- Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von*, 2006: Von Government zu Governance – Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: dies. (Hrsg.), *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Hamburg, 7-21.
- Broschek, Jörg*, 2011: Historischer Institutionalismus und Vergleichende Föderalismusforschung: Fragestellungen und Analyseperspektiven, in: *Swiss Political Science Review* 17 (1), 27-50.
- Bueger, Christian/Gadinger, Frank*, 2008: Praktisch gedacht! Praxistheoretischer Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Politik* 15 (2), 273-302.
- Chisholm, Donald*, 1989: *Coordination Without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*, 1979: *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Berlin.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1990: „Regieren als Schlüsselbegriff der Regierungslehre“, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundes-*

- republik Deutschland I: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, 77-88.
- Dose, Nicolai/Voigt, Rüdiger (Hrsg.)*, 1995: Kooperatives Recht, Baden-Baden.
- Elcock, Howard*, 2001: Political Leadership, Northampton.
- Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael (Hrsg.)*, (2007): Die Strategie der Politik – Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Gütersloh.
- Florack, Martin*, 2010: Institutionalisierung eines dosierten Parteienwettbewerbs. Eine institutionentheoretische Analyse des Koalitionsmanagements in Nordrhein-Westfalen 1995-2010, in: Julia Oberhofer/Roland Sturm (Hrsg.), Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München, 142-168.
- Gebauer, Klaus-Eckart*, 2008: Staatskanzleien in Deutschland. Aufgabenstrukturen und Organisation, in: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (Hrsg.), Perspektive Staat. Herausforderungen an staatliche Führungskräfte, Zürich, 128-138.
- Glaab, Manuela*, 2007: Politische Führung als strategischer Faktor, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 17 (2), 303-332.
- Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf*, 2007: Führung in Politik und Wirtschaft, Wiesbaden.
- Grün, Oskar*, 1980: Organisation, informale, in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart (2. Aufl.), 881-889.
- Grunden, Timo*, 2008: Die Berater der Ministerpräsidenten. Funktion, Einfluss und Rekrutierung, in: Zeitschrift für Politikberatung 1 (2), 133-156.
- Grunden, Timo*, 2009: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden.
- Grunden, Timo*, 2011: Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale. Vom Sekretariat der Regierung zum Machtzentrum der Regierungsformation, in: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 249-284.
- Grunow, Dieter (Hrsg.)*, 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Wiesbaden.
- Gukenbiehl, Hermann L.*, 1999: Formelle und informelle Gruppe als Grundform sozialer Strukturbildung, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), Einführung in die Gruppensoziologie, Heidelberg (3. Aufl.), 80-97.
- Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C.R.*, 1996: Political Science and the Three Institutionalisms, Discussion Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.

- Halstenberg, Friedrich*, 1976: Staatskanzleien im politischen Prozess, in Klaus König (Hrsg.), Koordination und integrierte Planung in Staatskanzleien, Berlin, 38-53.
- Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.)*, 1991: Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen.
- Häußler, Otto*, 1995: Die Staatskanzleien der Länder. Aufgabe, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-Baden.
- Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.)*, 1998: Wörterbuch zur Mikropolitik, Opladen.
- Helms, Ludger*, 2005: Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik: ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3 (1), 70–96.
- Hess, Stephen*, 2002: Organizing the Presidency, Washington (3. Aufl.).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.)*, 1990: Konfliktbewältigung durch Verhandlungen: Informelle und mittelunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden.
- Irle, Martin*, 1963: Soziale Systeme – eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen, Göttingen.
- Jun, Uwe*, 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen in den deutschen Bundesländern 1949 bis 1992, Opladen.
- Kastning, Lars*, 1991: Informelles Regieren – Annäherung an Begrifflichkeit und Bedeutungsgehalt, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen, 69-78.
- Kießling, Andreas*, 2004: Die CSU. Machterhalt und Machterneuerung, Wiesbaden.
- Knoll, Thomas*, 2004: Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden.
- Köllner, Patrick*, 2005: Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: Ein Analyseansatz für die vergleichenden Area Studies, DÜI Working Paper 6, Hamburg.
- König, Klaus*, 1993: Staatskanzleien. Funktionen und Organisation, Opladen.
- König, Klaus*, 2002: Verwaltete Regierung. Studien zur Regierungslehre, Köln u. a.

- Korte, Karl-Rudolf*, 2003: Information und Entscheidung: Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43, 32-38.
- Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo*, 2006: *Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile, Entscheidungen*, Wiesbaden.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel*, 2009: *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, Paderborn u. a. (3. Aufl.).
- Kropp, Sabine*, 2001: *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden.
- Kropp, Sabine*, 2003: *Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43, 23-31.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland (Hrsg.)*, 1998: *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*, Opladen.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland (Hrsg.)*, 1999: *Hinter den Kulissen von Koalitionsregierungen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden.
- Lauth, Hans-Joachim*, 2000: *Informal Institutions and Democracy*, in: *Democratization* 7 (4), 21-50.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2003: *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Wiesbaden.
- Lesmeister, Christiane*, 2008: *Informelle politische Kommunikationskultur. Hinter den Kulissen der politisch-medialen Kommunikation*, Wiesbaden.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.)*, 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a. M./New York.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Lijphart, Arend*, 2008: *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London/New York.
- Lindenberg, Siegwart*, 1992: *The Method of Decreasing Abstraction*, in: James S. Coleman/Thomas J. Fararo (Hrsg.), *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique*, London, 3-20.
- Luhmann, Niklas*, 1994: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin (5. Aufl.).
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: *A Theory of Gradual Institutional Change*, in: dies. (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, 1-37.
- Mai, Manfred*, 2011: *Strukturelle Konflikte in Regierungszentralen. Zur Koordination unterschiedlicher Rationalitäten in Organisationsstrukturen*, in: Martin Flo-

- rack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 107-122.
- Manow, Phillip*, 1996: Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1), 96-107.
- March, James G. (Hrsg.)*, 1990: Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen, Perspektiven, Wiesbaden.
- March, James G./Simon, Herbert*, 1976: Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen, Wiesbaden.
- Marsh, David/Rhodes R.A.W. (Hrsg.)*, 1992: Policy Networks in British Government, Oxford/New York.
- Maurer, Hartmut*, 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht, München (17. Auflage).
- Mayntz, Renate (Hrsg.)*, 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Materialien zur Umweltforschung, Bd. 4, Wiesbaden.
- Mayntz, Renate*, 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg (3. Aufl.).
- Mayntz, Renate*, 1998: Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse, in: Axel Görlitz/Hans-Peter Burth (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden, 55-66.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate*, 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M./New York, 39-71.
- Mielke, Gerd*, 2011: Regierungszentralen zwischen Formalität und Informalität. Informelle Strukturen und Prozesse in Staatskanzleien, in: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, 93-105.
- Miller, Manfred*, 1998: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, 2 Bde., Speyerer Forschungsberichte, Speyer (3. Aufl.).
- Müller, Edda*, 1990: Umweltreparatur oder Umweltvorsorge? Bewältigung von Querschnittsaufgaben der Verwaltung am Beispiel des Umweltschutzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 38 (6) 165-174.

- Müller, Edda*, 1995: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?, Opladen (2. Aufl.).
- Müller, Kay/Walter, Franz*, 2004: Graue Eminenzen der Macht. Küchenkabinette in der deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden.
- Niclaß, Karlheinz*, 2004: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn u. a (2. Aufl.).
- North, Douglass C.*, 1990: Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge.
- O'Donnell, Guillermo*, 1997: Illusions About Consolidation, in: Larry Diamond u. a. (Hrsg.), Consolidating the Third World Democracies, Baltimore/London, 40-57.
- Pannes, Tina*, 2011: Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen, in: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 35-92.
- Patzelt, Werner J.*, 2007: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau (6. Aufl.).
- Pierson, Paul*, 2004: Politics in Time. History, Institutions ans Social Analysis, Princeton.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf*, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden.
- Reckwitz, Andreas*, 2003: Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozialtheoretische Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie 32 (4), 282-301.
- Rüb, Friedbert W.*, 2009: Über das Organisieren der Regierungsorganisation und über Regierungsstile. Eine praxeologische Perspektive, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38 (1), 43-60.
- Rudzio, Wolfgang*, 2005: Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen, Wiesbaden.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analysis. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 116-149.
- Sattar, Majid*, 2001: Formale und informale Politik. Wandlungen des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses am Beispiel der parlamentarischen Kontrollfunktion im amerikanischen Regierungssystem, Berlin.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32 (4), 621-634.

- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, 25-50.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Der akteurzentrierte Institutionalismus in der Politikforschung, Frankfurt a. M./New York.
- Schmidt, Manfred/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.)*, 2006: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden.
- Schneider, Herbert*, 2001: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen.
- Schöne, Helmar*, 2010: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie, Baden-Baden.
- Schreyögg, Georg*, 2008: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung mit Fallstudien, Wiesbaden (5. Aufl.).
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1984: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1998: Das Verhältnis von formaler und informeller Verfassung, in: Axel Görlitz/Hans-Peter Burth (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden, 25-54.
- Schwarzmeier, Manfred*, 2001: Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden.
- Steffani, Winfried*, 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen.
- Steffani, Winfried*, 1992: Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Bd. 3, 288-295.
- Stüwe, Klaus*, 2006: Informales Regieren. Die Kanzlerschaften Gerhard Schröders und Helmut Kohls im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (3), 544-559.
- Tils, Ralf*, 2011: Strategisches Zentrum und Regierungszentrale im Kontext von Party-Government. Strategische Regierungssteuerung am Beispiel der Agenda 2010, in: Stephan Bröchler/Julia von Blumenthal (Hrsg.), Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden, 103-132.
- Wald, Andreas*, 2003: Netzwerkstrukturen und -effekte in Organisationen. Eine Netzwerkanalyse im internationalen Vergleich, Wiesbaden.
- Wegner, Gerhard/Wieland, Josef (Hrsg.)*, 1998: Formelle und informelle Institutionen. Genese, Interaktion und Wandel, Marburg.

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

Korrespondenzanschrift:

Dr. Timo Grunden  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Duisburg-Essen  
Lotharstr. 65  
47057 Duisburg  
E-Mail: [timo.grunden@uni-due.de](mailto:timo.grunden@uni-due.de)