

# **Sektion „Regierungssystem und Regieren in der BRD“**

## **1. Bericht**

### **Sektionstagung in Zusammenarbeit mit der NRW School of Governance: „Informelles Regieren. Entstehung und Wandel, Leistungen und Legitimität informeller Institutionen und Entscheidungsprozesse“, 3. und 4. Feb. 2011, Universität Duisburg-Essen**

D v

P w



Frühjahr 2011  
Nr. 144

Vor gut 20 Jahren fand ein vielbeachtetes Symposium der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ zu den formalen und informalen Komponenten des Regierens statt. Höchste Zeit also das Thema „Informelles Regieren“ erneut zum Gegenstand einer Tagung zu machen, um den inzwischen erreichten Forschungsstand zu bilanzieren. Die Tagung fand in Kooperation mit der NRW School of Governance am 3. und 4. Februar 2011 an der Universität Duisburg-Essen statt. Die mit knapp 70 Teilnehmern außergewöhnlich gut besuchte Veranstaltung thematisierte theoretisch-konzeptionelle, empirische und methodische Aspekte der Analyse des informellen Regierens.

Nach einer kurzen Begrüßung durch den Geschäftsführer der NRW School of Governance Christof Hartmann sowie durch Stephan Bröchler für das Sprecherteam der Sektion folgte unmittelbar der Einführungsvortrag. Karl-Rudolf Korte (Duisburg-Essen) beschrieb als Mitveranstalter Problemstellungen und Herausforderungen des informellen Regierens. Vor allem eine Verfeinerung der Analysemethoden, die intensivere Nutzung von Beobachtungsmethoden und der Einsatz für eine schnellere Öffnung der Archive seien vonnöten. Den Reigen der theoretisch orientierten Beiträge eröffnete Friedbert Rüb (Berlin) mit einem Plädoyer, „Politische Praktiken“ in den Mittelpunkt der Untersuchung von informellen Regieren zu stellen, die er als Brücke zwischen Regeln und individuellem Handeln in Institutionen versteht. Rüb begann auch die Debatte, ob die weit verbreitete Annahme eines Kontinuums zwischen formalem und informellem Handeln konzeptionell wirklich überzeugend sei. Dieser Punkt führte im Laufe der Konferenz immer wieder zu lebhaften Kontroversen. Nicolai Dose (Siegen) ging der Frage nach, ob die Governance-Perspektive, anknüpfend an den Governance-Begriff von

Arthur Benz und Uwe Schimank, geeignet sei, informelles Verwaltungshandeln zu analysieren. Nicht kodifiziertes Verwaltungshandeln als Ergänzung zum formalen Handeln erfülle vor allem vier Funktionen: Legitimationsbeschaffung, Planungssicherheit, Effizienzsteigerung und Koordination.

Theoretisch orientiert waren auch die Beiträge von Katerina Potapova (Spreyer) sowie Christian Büger und Frank Gadinger (beide Duisburg-Essen). Während Potapova vorschlug das politikwissenschaftliche Konzept von informellem Regieren durch begriffliche Anleihen aus der Organisations- und Wirtschaftswissenschaft zu ergänzen, unterstrichen Büger und Gadinger die Bedeutung impliziten Wissens (tacit knowledge) für politisches Handeln. Dabei argumentierten sie, dass sich die Grauzone der Informalität durch das Konzept der Praktiken sinnvoll erweitern lässt.

Mit einem Beitrag von Helmar Schöne (Schwäbisch Gmünd) wurde das Panel, das mit „Forschungsdesideraten, Forschungsperspektiven und methodologischen Fragen“ überschrieben war, eröffnet. Nach einer Unterscheidung zwischen informalen Normen und informellem Handeln zeigte Schöne anhand der Aspekte „Orte“, „Akteure“, „Praktiken“, „Themen“ und „Funktionen“ informellen Handelns den erreichten Forschungsstand bei der Beschäftigung mit Informatilität im Parlament auf und wies auf zu bearbeitende Forschungslücken hin. Uwe Kranenpohl (Nürnberg) stellte erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes zur Informatilität in der Verfassungsrechtssprechung auf der Grundlage von Experteninterviews mit amtierenden und ehemaligen Richtern des höchsten deutschen Gerichts vor. Timo Grunden, Mitorganisator der Duisburger Tagung, präsentierte Ergebnisse aus seiner Arbeit zum informellen Politikmanagement in Regierungszentralen. Im Mittelpunkt stand die Rolle der Regierungszentralen bei der Etablierung und Koordination informeller Regelsysteme, welche die kollektive Handlungsfähigkeit von Exekutive, Regierungsparteien und Fraktionen sicher stellen sollen.

Der Abend wurde dann mit einer von großem Interesse begleiteten Podiumsdiskussion begonnen. In ihr berichteten drei ehemalige politische Akteure von ihren Erfahrungen mit der Praxis des informellen Regierens, nämlich Burkhard Hirsch von seinen Wirkungsmöglichkeiten als Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Gerd



D V

P W



Frühjahr 2011  
Nr. 144

Mielke (Universität Mainz) von seiner Tätigkeit als Leiter der Abteilung „Grundsatzfragen und Regierungsplanung“ in der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz und Wolfgang Gerhards aus seiner Zeit als Chef der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt und als Minister in verschiedenen Bundesländern, zuletzt als Justizminister in NRW. Ergänzt wurde die Runde durch Ulrich Reitz, den Chefredakteur der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung, der sich u. a mit dem veränderten Verhältnis zwischen Politikern und Journalisten in Zeiten zunehmender Medialisierung beschäftigte. Eine im Podium wiederholt aufgegriffene Frage lautete, wie viel Öffentlichkeit politische Entscheidungen vertragen. Natürlich fehlte hier auch eine Bewertung der Veröffentlichungen von WikiLeaks aus politischer und journalistischer Perspektive nicht. WikiLeaks war dann auch Gegenstand einer „dinner speech“ von Christoph Bieber (Gießen), in der er über die Folgen der jüngsten Online-Veröffentlichungen für die Informalität in der Politik reflektierte.

Der zweite Tagungstag stand ganz im Zeichen der Beschäftigung mit aktuellen empirischen Forschungsergebnissen. Das erste Panel widmete sich den Akteuren informellen Regierens im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und wurde von Forschenden der Universität Duisburg-Essen besetzt. Manfred Mai schlug vor, Politiknetzwerke als Institutionen des informellen Regierens zu untersuchen, was er am Beispiel sog. Innovationscluster in der Wissenschaftspolitik exemplifizierte. Niko Switek und Jan Treibel analysierten informelle Führung und Entscheidungsprozesse in Parteien. Treibel beschäftigte sich mit dem Führungsstil des FDP-Parteivorsitzenden für politische Entscheidungen, Switek fragte nach den innerparteilichen Entscheidungsprozessen, die bei Bündnis 90/Die Grünen zur Durchsetzung von Koalitionsoptionen führten. Beide stellten die mikropolitische Betrachtung von Interaktionen in den Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses, die sie durch Persönlichkeitsmerkmale, politisch-institutionelle Faktoren und Umweltbedingungen geprägt sehen. Martin Florack präsentierte Überlegungen zur theoretischen Konzeptionalisierung von formalen und informellen Wandelungs- bzw. Stabilisierungsprozessen, die er auf der Grundlage von Analysen von Regierungsbildungen gewonnen hat. Welche informellen Handlungsweisen in Regierungsorganisationen sind stabil, welche nicht und wo liegen die Erklärungen dafür?

In einem abschließenden Panel wurde der Blick auf das informelle Regieren außerhalb Deutschlands geweitet. Stephan Bröchler (Gießen) schaute aus einer Makroperspektive auf das informelle Regierungssystem Österreichs. Er stelle dar, wie das von der Verfassung formal konstituierte semi-präsidentielle Regierungssystem in der informellen Praxis in ein parlamentarisches Regierungssystem umgewandelt wird. Ute Behning (Institute for European Welfare System Research) beschäftigte sich mit dem Wandel formaler und informeller Entscheidungsprozesse im europäischen Integrationsprozess, insbesondere im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung, die der Absprache zwischen den Nationalstaaten in den Politikfeldern dient, in denen die EU keine Gesetzgebungskompetenzen hat. Judith Gurr (Freiburg) schließlich analysierte das soziale Phänomen politischer Freundschaft und seine Folgen für politische Handlungsoptionen. Vor dem Hintergrund einer Kulturgeschichte der Freundschaft betrachtete sie beispielhaft die Beziehung zwischen Ronald Reagan und Margaret Thatcher sowie zwischen Tony Blair und seinem unmittelbaren Umfeld.

Die inspirierende und vielseitige Tagung wurde durch einen originalen Abschluss beendet: Drei Master-Studierende der Politikwissenschaft von der Universität Duisburg-Essen spiegelten den beteiligten Wissenschaftlern ihre Wahrnehmung der Veranstaltung wider.

