

Informelle Machtarchitekturen im parlamentarischen Regierungssystem – Zur Analyse der Entstehung, Funktion und Veränderung informeller Institutionen

Timo Grunden

1. Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen konzeptionelle Überlegungen zur Analyse des informellen Regierens als Interaktion und Selbstorganisation kollektiver Akteure im parlamentarischen Regierungssystem. Ihr Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die zu einer Regierungsformation zusammengeschlossenen Akteure aus Exekutive, Parlament und Parteien informelle Machtarchitekturen ausbilden, um trotz (verfassungs-)rechtlicher Autonomie, innerer Fragmentierung und unterschiedlicher Interessen als Handlungseinheit agieren zu können. Unter informellen Machtarchitekturen wird die Vernetzung, die jeweilige Funktion und der Verbindlichkeitsgrad informeller Institutionen verstanden, derer sich kollektive Akteure bedienen, um zu einem gemeinsamen Handeln zu finden. Derartige informelle Machtarchitekturen weisen neben grundsätzlichen Gemeinsamkeiten auch bedeutende Unterschiede auf. Vor allem sind sie nicht statisch, sondern erfahren im Zeitverlauf Veränderungen und Ergänzungen. Dementsprechend gilt es, Kategorien zu entwickeln und Faktoren zu identifizieren, die eine Analyse der Entstehung und des Wandels informeller Machtarchitekturen polyarchischer Organisation oder fragmentierter Regierungsformation theoretisch anzuleiten vermögen.

Ein Ansatz, dessen Konturen hier umrissen werden sollen, ersetzt weit weniger empirische Daten durch fallunabhängige Konstanten als eine ausformulierte Theorie. Gleichwohl sollte er eine Systematik bereitstellen, die seine Erklärungsangebote ordnet und die Voraussetzungen benennt, unter denen sie ihre Erklärungskraft entfalten können (Scharpf 2000: 63-72). Zumindest, so Fritz Scharpf, sollte „eine deskriptive Sprache zur Verfügung“ stehen, „mit deren Hilfe wir feststellen können, ob wir über die selben Dinge reden und die uns dazu befähigt, die aus den von uns untersuchten komplexen und einzigartigen Fällen gewonnenen Annahmen, Hypothesen und Ergebnisse miteinander zu vergleichen“ (Scharpf 2000: 65). Aber genau das ist bereits eine Herausforderung, denn die Be-

griffe „informelle Politik“ und „informelles Regieren“ sind zuweilen nicht mehr als Projektionsflächen für sehr unterschiedliche Phänomene und Erkenntnisintressen (Grunden 2011).

Zunächst also muss spezifiziert werden, was unter Informalität verstanden werden soll und anhand welcher Merkmale informelle Elemente des Regierens identifiziert werden können (Abschnitt 2). Dem Begriff der informellen Institution wird hier ein enges, „neo-traditionelles“ Institutionenverständnis zugrunde gelegt, das sich auf *explizite Regelaspekte* für die Interaktion und Selbstorganisation kollektiver Akteure innerhalb eines Regierungssystems beschränkt. Der zunächst theoretisch zu entwickelnde Merkmalsraum informeller Institutionen orientiert sich somit an den Charakteristika formaler Regelsysteme und wird gegen das weite, kulturelle Institutionenverständnis des soziologischen Neo-Institutionalismus abgegrenzt. Informelle Institutionen, so die zweite Prämisse, sind das Resultat intentionaler Institutionenpolitik und damit (auch) Ausdruck von Präferenzen und Machtressourcen der beteiligten Akteure. Entscheidend ist, dass Institutionen Handlungsspielräume für Akteure strukturieren, deren Handeln aber nicht determinieren. Nimmt man diese Grundannahme aller Spielarten des Neo-Institutionalismus ernst (vgl. als Überblick Hall/Taylor 1996), bedarf es eben auch einer analytischen Unterscheidung zwischen Institutionen und Handlungen. Nur dann ist es möglich, der Entstehung und Veränderung von Institutionen nachzuspüren, sie mithin als „abhängige Variable“ zu behandeln.

Im Anschluss können konzeptionelle Überlegungen zu ihrer Funktion, Entstehung und Veränderung informeller Institutionen entwickelt werden (Abschnitt 3). Ausgangspunkt sind die Formalstrukturen des Regierungssystems oder einer politischen Organisation (bzw. ihre fallspezifische Ausprägung), die zum einen den Rahmen bestimmen, in dessen Grenzen sich informelle Regeln und Prozesse entfalten können. Zum anderen lassen sich aus der Formalstruktur Anreize für die Etablierung informeller Institutionen ablesen, die als Ergänzungen oder Abweichungen von formalen Regeln kenntlich werden. Indes: Die Formalstruktur allein vermag noch nicht zu erklären, warum trotz gleicher formaler Ausgangsbedingungen unterschiedliche Akteure zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Teil verschiedenartige informelle Regelsysteme etablieren. Neben die Formalstruktur muss die Akteursdimension in Form von Machtrelationen, internen Fragmentierungen und Interaktionsorientierungen sowie Präferenzen und Fähigkeiten treten. Ob eine informelle Machtarchitektur ihre Hauptfunktion – die Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit – tatsächlich erfüllen kann, ist, so das zu entwickelnde Argument, von der Kompatibilität ihrer Regeln mit den oben genannten Faktoren abhängig: Sie muss Entscheidungsprozesse ermöglichen, die sowohl den

Interessen und Erwartungen der beteiligten Akteure als auch den Anforderungen der Formalstruktur entsprechen.

Die hier entwickelten konzeptionellen Überlegungen zur Entstehung, Funktion und Veränderung informeller Institutionen beruhen zum einen auf empirischen Studien, die der Autor zu Führungs- und Entscheidungsstilen in sieben Regierungsformationen auf Landesebene durchgeführt hat (Korte/Florack/Grunden 2006; Grunden 2009; Grunden 2011b). Zum anderen werden Untersuchungen dritter Autoren zum informellen Regieren auf Bundesebene berücksichtigt, die ebenfalls der empirischen Untermauerung und Illustration der theoretischen Argumente dienen.

2. Informelles Regieren als Analyseperspektive

Demokratisches Regieren ist ein konstitutionell geordneter Prozess, der öffentliche Interessenskonflikte in (reversible) Entscheidungen überführt. Diese erhalten den Status gesellschaftlicher Verbindlichkeit, indem sie durch demokratisch berufene Verfassungsorgane legitimiert und durch die Bürokratie implementiert werden. Doch sowohl die (verfassungs-)rechtlich fixierten Verfahren der Gesetzgebung als auch jene der Berufung der Verfassungsorgane markieren lediglich notwendige Phasen und Stadien, die der Regierungsprozess durchlaufen muss, um verbindliche Entscheidungen hervorbringen zu können. Hinreichend sind sie nicht. Regieren unterliegt auch Regeln, erfolgt in Akteurkonstellationen und vollzieht sich durch Handlungen, deren Existenz und Wirkungsmacht nicht auf rechtlich verbindliche Institutionen zurückzuführen sind, zuweilen von rechtlichen Kategorien gar nicht erfasst werden können. All diese Komponenten erfahren oft die Klassifizierung als „informell“ oder „informal“. Die Feststellung, dass ihnen für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse der Stellenwert einer „Schlüsselkategorie“ (Kropp 2003: 23 vgl. auch Stüwe 2006: 544) zukommen muss, ist für die moderne Regierungsforschung konstitutiv, begründet sie doch erst die überwiegende Anzahl ihrer Erkenntnisinteressen und Untersuchungsgegenstände (Grunden/Korte 2013). Aber sie droht auch ins Triviale abzugleiten, wenn unter „Informalität“ alle als politisch relevant erachteten Phänomene subsumiert werden, deren einzige Gemeinsamkeit ihre rechtliche Unverbindlichkeit ist. Ein Sammelbegriff für eine ubiquitäre Eigenschaft des politischen und gesellschaftlichen Lebens konstituiert jedenfalls noch kein kohärentes Forschungsfeld. Es erschließt sich erst dann, wenn wir auch wissen, „welche *Art von Fragen* sich die betreffende Disziplin vorlegt“ (Hoerster 2011: 9), welche Ausschnitte der Realität sie für erklärungsbedürftig hält und welche Art von Erklärungen sie anbietet.

Angesichts der Vielfalt an Realitätsausschnitten und theoretischen Zugängen, die sich in der politikwissenschaftlichen Forschung hinter den Termini „informelle Politik“ und „informelles Regieren verbergen (vgl. als Überblick Schuppert 2011) und die eben nicht durch eine gemeinsame „deskriptive Sprache“ (Scharpf 2000: 65) miteinander verbunden sind, soll *Informelles Regieren* im Folgenden als eine Analyseperspektive verstanden werden. In Anlehnung an die „Selektivität“ des Governance-Konzepts bei Arthur Benz (2004: 20) konzentriert Informelles Regieren als Analyseperspektive die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte des Regierens, hebt bestimmte Phänomene und Merkmale hervor, während sie andere vernachlässigt. Analysen zum informellen Regieren stellen normative und/oder funktionale Bezüge zur Formalstruktur des Regierungssystems oder einer genuin politischen Organisation her. Normative Bezüge sind Variationen der Frage nach den Effekten informeller Entscheidungsstrukturen auf die demokratische oder zumindest gesellschaftliche Legitimation des Regierens. Funktionale Bezüge kreisen um Leistungen bzw. Leistungshemmnisse, die informelle Strukturen sowohl für die Funktionen eines Regierungssystems oder einer politischen Organisation als auch für die Ziele und Interessen der dort handelnden Akteure mit sich bringen. Wenn nicht, wie in der Governanceforschung oder der Steuerungstheorie, die Lösung gesellschaftlicher Probleme im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht (Mayntz 2005), ist die Machtfrage der gemeinsame Bezugspunkt der Untersuchungen zum informellen Regieren: „*Wer trifft auf welche Weise die politisch wichtigen Entscheidungen tatsächlich?*“ (Rudzio 2005: 10, Hervorhebungen nicht im Original). Hinzuzufügen ist: Aufgrund welcher Motive, Zwänge und Ressourcen?

2.1 Formale und informelle Institutionen

Dass Analysen zum informellen Regieren 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). Der Kontrast verweist auf die zentrale Kategorie zur Analyse des informellen Regierens: Institutionen im Sinne von Regeln der politischen Interaktion und Entscheidungsfindung. Formale Institutionen sind (staats-)rechtlich legitimiert (als Verfassungen, Gesetze, Verordnungen oder Satzungen), ihre Auslegung ist in den meisten Fällen einer Jurisdiktion unterworfen¹ und ihre Anwendung wird im Zweifels-

¹ Ausgerechnet für das Verfassungsrecht gilt eine Jurisdiktion nur mit Einschränkungen. Alldings: Nur zwei von 67 Staaten, die von Freedom House 2006 als „freie“ Wahldemokratien eingestuft wurden, kennen keine spezialisierte oder diffuse Verfassungsgerichtsbarkeit: das Vereinigte Königreich und die Niederlande (Schulz 2010: 4). Politische Organisationen oder

fall durch das staatliche Gewaltmonopol sichergestellt. Formale Institutionen definieren Ziele, Ge- und Verbote für das Handeln des Staates bzw. einer Organisation. Satzungen oder das Staatsorganisationsrecht schreiben aber nur in wenigen Fällen konkrete Handlungen oder inhaltliche Entscheidungen vor. Sie beinhalten überwiegend Regeln für Entscheidungsverfahren, indem sie z. B. Amtsinhabern, Gremien oder Verfassungsorganen Kompetenzen zuweisen und deren Entscheidungsmodi festlegen.

Was sind nun die Kennzeichen informeller Institutionen? Gretchen Helmke und Steven Levitsky definieren sie als „socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of official channels“ (Helmke/Levitsky 2004: 727). Ihr wesentliches Merkmal ist demnach Verbindlichkeit, die nicht auf staatlichen Rechtssetzungen und Sanktionen beruht. Die Eleganz dieser oft zitierten Definition besteht erstens darin, dass sie sowohl für rechtsstaatliche Demokratien mit effektiven, d. h. in der Realität angewendeten formalen Institutionen genutzt als auch auf Autokratien oder Transformationsstaaten angewendet werden kann, in denen dem (Verfassungs-)Recht allenfalls eine Fassadenhafte Bedeutung zukommt. Zweitens werden informelle Institutionen als „socially shared rules“ nicht nur auf politische Regelungsaspekte beschränkt, sondern auch – trotz vorsichtig formulierter Einschränkungen der Autoren selbst (Helmke/Levitsky 2004: 728) – einem weiten, kulturalistischen Institutionenverständnis zugänglich gemacht. Diese konzeptionelle Offenheit darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass unterschiedliche systemische Kontexte in Kombination mit unterschiedlichen theoretischen Prämissen zu inkompatiblen Analysezugängen führen. Ob informelle Institutionen im Kontext effektiver oder ineffektiver Formalstrukturen analysiert werden, ist eine Weichenstellung mit weitreichenden Konsequenzen für ihre Funktion, Entstehung und Veränderung. Gleiches gilt für die Frage, ob unter informellen Institutionen Regelaspekte verstanden werden sollen, die den Akteuren zur Disposition stehen, oder ob sie als internalisierte normative, symbolische und kognitive Verhaltensprägungen konzeptionalisiert werden, die „hinter dem Rücken der Akteure“ (Schimank 2003: 248) ihre Wirkung entfalten.

2.1.1 Zum kulturalistischen Verständnis informeller Institutionen

Das kulturalistische Verständnis informeller Institutionen ist oft in Studien der Transformations- und Autokratieforschung anzutreffen, die auf der Makroebene den Ursachen der Dominanz traditioneller Herrschaftsformen (Patrimonialismus,

Vereine nutzen bei Streitigkeiten über die Auslegung ihrer Statute Schiedsgerichte, deren Entscheidungen im Zweifelsfall durch die staatliche Gerichtsbarkeit überprüft werden können (vgl. zu deutschen Parteien Ipsen 2008: 116-126, zu Vereinen § 8 des Vereinsrechts).

Partikularismus, Klientelismus etc.) über demokratische Rechtsstaatsprinzipien auf der Spur sind (vgl. als Überblick Köllner 2012). Das hier zu Tage tretende Verständnis informeller Institutionen ist mit dem Institutionenbegriff des soziologischen Neo-Institutionalismus weitgehend deckungsgleich und reicht von Normen angemessenen Verhaltens über internalisierte Wertvorstellungen bis zu „kognitiven Skripten“, die zwangsläufig zu bestimmten Handlungen führen: „[O]ther types of behavior are inconceivable; routines are followed because they are taken for granted as ‚the way we do these things‘“ (Scott 2001: 57). Der Formalitätsbezug findet sich hier in den Nachweisen, dass informelle Institutionen als Ausdruck politischer Kulturen die Durchsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen hemmen oder gar verhindern können. In diesem Sinne beeinflussen informelle Institutionen zwar die Effektivität formaler Institutionen, existieren und wirken aber relativ unabhängig von Formalstrukturen.

Die theoretischen Konsequenzen, die sich aus dieser Perspektive für Annahmen zur Entstehung und Veränderung informeller Institutionen ergeben, bringt Hans-Joachim Lauth auf den Punkt: „Im Gegensatz zu formellen Institutionen, die durch den Staat und im Falle einer Demokratie durch die Volkssouveränität legitimiert sind, beruhen informelle Institutionen auf einer Auto-Lizenzierung (Selbstinkraftsetzung und -behauptung). Während formelle Institutionen von Akteuren mit Regelungskompetenz durchaus sinnhaft gestaltet und verändert werden können, gilt dies bei informellen Institutionen nicht, da sie quasi naturwüchsig entstehen“ (Lauth 1999: 64-65). Zudem unterscheidet Lauth formale und informelle Institutionen nicht nur nach den Quellen ihrer Entstehung und Verbindlichkeit, sondern insistiert noch stärker als Helmke und Levitsky auf eine vorhandene bzw. nicht vorhandene äußere Form: Formale Institutionen sind schriftlich fixiert, informelle nicht (Lauth 2000: 24).

Die so definierten Merkmalsräume informeller Institutionen sind unverkennbar auf spezifische Erkenntnisinteressen und Untersuchungsgegenstände zugeschnitten, die allerdings für die Analyse des Regierens im Rahmen effektiver formaler (Verfassungs-)Institutionen nicht als Wegweiser dienen können. Zum einen ist die Schriftform kein belastbares Indiz zur Unterscheidung formaler und informeller Institutionen. Die Rechtswissenschaft und die Rechtsprechung billigen umgeschriebenes Gewohnheitsrecht unter bestimmten Bedingungen durchaus den Status einer verbindlichen Rechtsquelle zu (Hopfauf 2008). Dagegen können z. B. schriftlich festgehaltene Vereinbarungen zwischen Parteien bzw. Parteiflügeln keine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen. Zum anderen – und wichtiger noch: Die Regierungs-, Parteien- und Parlamentarismusforschung kennt eine Vielzahl expliziter Verfahrensregeln und Entscheidungsgremien, die sich nicht

aus Rechtsquellen ableiten lassen, aber genauso wenig auf eine „Auto-Lizenzierung“ zurückgeführt werden können. Koalitionsausschüsse oder innerparteiliche Verhandlungsarrangements sind nicht „naturwüchsig“ entstanden, sondern die Folge von Institutionenpolitik. Man kann die Fraktionsdisziplin oder Proporzregeln zwar auch als „angemessenes Verhalten“ (March/Olson 1984) interpretieren, aber aus dieser Perspektive allein erkennt man die rationalen Funktionen, die sich Akteure von diesen wie auch von anderen informellen Institutionen versprechen.

Diese Funktionserwartungen erwachsen zudem nicht unabhängig von effektiven Formalstrukturen. Das Verhältnis von formalen und informellen Institutionen ist keine Einbahnstraße, weil erstere nicht nur die Reichweite informeller Regeln beschränken, sondern überhaupt erst den Bedarf nach letzteren begründen – wenn auch nicht ausschließlich (vgl. Abschnitt 3). Dementsprechend stellt Helmuth Schulze-Fielitz mit Blick auf den „informalen Verfassungsstaat“ der Bundesrepublik Deutschland „gegen den Mainstream der Informalitätsliteratur“ (Schuppert 2011: 33) fest: „Das Verhältnis formaler und informaler Verfassung ist ein dauerhafter Prozess wechselseitiger Einwirkung, der auch von den Gesetzmäßigkeiten politischer Machtausübung und -durchsetzung geprägt wird. (...) Informale Verfassungsregeln unterliegen potentiell schnelleren Veränderungen als die Regeln der formalen Verfassung“ (Schulze-Fielitz 1998: 48).

2.1.2 Ein „neo-traditionelles“ Verständnis informeller Institutionen

Kurzum: Das kulturalistische Verständnis informeller Institutionen bietet kein analytisches Rüstzeug, um rechtlich nicht verankerte, gleichwohl verbindliche Regeln der Interaktion von Akteuren auf der Mesoebene eines effektiven Verfassungssystems zu erfassen. Dabei soll keinesfalls bestritten werden, dass sich in allen politischen Institutionen auch Wert- und Kausalvorstellungen, die W. Richard Scott (2001: 51-58) als normative und kognitive Institutionen typologisiert, widerspiegeln. Das gilt erst recht für das Regieren in rechtsstaatlichen Demokratien westlichen Typs, in denen nach Max Weber die Legitimität des Regierens eng mit dem „Glauben“ an seine Legalität verbunden ist (Weber 1972: 124). Aber mit „wider belief systems“, „cultural frames“ oder „common scripts“ (Scott 2001: 58) ist nicht viel gewonnen, wenn z. B. die sich wandelnde machtpolitische Bedeutung eines Koalitionsausschusses oder die Funktion eines innerparteilichen Verhandlungsarrangements samt seiner Entscheidungsregeln erklärt werden soll. Unabhängig von der Frage, unter welchen Vorzeichen der weite Institutionenbegriff des soziologischen Neoinstitutionalismus für politikwissenschaftliche Fragestellungen gewinnbringend sein kann, muss dort, wo explizit *informelle* Institutionen analysiert werden sollen, ein gegenstandsadäquater Merkmalsraum für die-

se definiert werden. Das verlangt vor allem eine Überdehnung zu vermeiden, die unweigerlich mit der Unterordnung inkompatibler Prämissen unter den gleichen Begriff eintreten würde. Wenn unter informellen Institutionen sowohl explizite Regelaspekte als auch internalisierte Normen und Kausalvorstellungen subsumiert werden sollen, die sowohl unabhängig als auch abhängig von Formalstrukturen wirken und noch dazu sowohl absichtsvoll gestaltet als auch durch kulturelle Sozialisation entstehen können, dann degeneriert der Begriff zu einem Container ohne analytischen Wert. Nach seiner Ausweitung auf kulturelle oder kognitive Elemente wäre es kaum mehr möglich, einen Gegenstandsbereich zu definieren, für den ein Analyseansatz Erklärungskraft beanspruchen könnte.

Aus diesen Gründen sollte im Hinblick auf die Verfassungs- und Organisationsrealitäten in rechtsstaatlichen Demokratien die Klassifikation einer Institution als *informell* an ein enges, „neo-traditionelles“ Institutionenverständnis der Regierungslehre (Helms 2004: 30) gebunden bleiben, während Wert- und Kausalvorstellungen der Akteursdimension zugeordnet werden können. Die Merkmale informeller Institutionen werden demnach aus den Charakteristika formaler Institutionen abgeleitet, die nur für wenige Fälle konkrete inhaltliche Entscheidungen vorschreiben. Sie beinhalten überwiegend Regeln für Entscheidungsverfahren. Die Kategorie der informellen Institution gewinnt an analytischer Schärfe, je enger sie sich an expliziten und von Akteuren reflektierten Regelaspekten orientiert, die z. B. regulieren welche Akteure in einem eigens geschaffenen Gremium mittels vereinbarter Entscheidungsmodi über festgelegte Themenbereiche entscheiden. Informelle Institutionen in demokratischen Rechtsstaaten sind demnach Regelsysteme der Entscheidungsfindung, Führung und Koordination, die zum einen keine rechtliche, aber gleichwohl eine vereinbarte politische Verbindlichkeit auszeichnet und die zum anderen eine (vorläufige) Abweichung oder Konkretisierung benennbarer Regeln der Formalstruktur darstellen, ohne dass sie einen unmittelbaren bzw. vorsätzlichen Rechtsbruch bedeuten.

Unter diesen Prämissen besitzen informelle Institutionen einen rationalen Kern, zumindest einen rationalen Anspruch, weil sie bewusst geschaffen worden sind, weil sie allgemeine Zustimmung finden oder zumindest auf Akzeptanz und abstrakte Einsicht in ihre Notwendigkeit treffen. Die Missachtung „vereinbarter Verbindlichkeit“ (Grunow et al. 2011) kann schließlich politische Sanktionen (z. B. den Verfall eines Regierungsbündnisses), oder hohe politische Kosten (z. B. Steuerungsverluste) nach sich ziehen. Informelles Regieren kann somit als freiwillig regulierter Entscheidungsprozess charakterisiert werden, der *politische* Verbindlichkeit herstellt, die in rechtliche Verbindlichkeit überführt werden soll.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lassen sich zwei grobe Kategorien informeller Institutionen unterscheiden, die die Interaktion und Selbstorganisation kollektiver Akteure strukturieren:

1. Von Formalstrukturen abweichende oder diese ergänzende Verfahrens- und Entscheidungsregeln:

Diese erste Kategorie zeichnet sich durch eine relativ stark ausgeprägte Regelmäßigkeit aus, weil sie für bestimmte Entscheidungssituationen relativ eindeutige Handlungsmaximen beinhalten, Kompetenzen zuweisen und/oder als Referenzen in Konfliktfällen dienen (vgl. als Überblick Kropp 2008). Dazu zählen z. B. die Fraktionsdisziplin und die innerfraktionelle Arbeitsteilung in Form der politikfeldspezifischen Federführung von Fachpolitikern oder das Verbot wechselnder Mehrheiten in Koalitionen (als Abweichungen von der formalen Regel des freien Mandats), ferner die Konfliktregulierung und Entscheidungsfindung in Koalitionsausschüssen nach dem Konsensprinzip (Abweichung vom Kabinettsprinzip, von der horizontalen Gewaltenteilung und vom parlamentarischen Mehrheitsprinzip), das Recht der Koalitionspartner ihre Minister selbst zu berufen (Abweichung von der Organisationsgewalt des Regierungschefs) oder – als weiteres Beispiel – die innerparteiliche Koordination ihrer Repräsentanten in den Parlamenten und Regierungen in Bund und Ländern (Abweichung von der föderalen Gewaltenteilung). Parteien kennen Proporzregeln bei der Wahl von Vorständen oder bei der Nominierung von Kandidaten (Ergänzung der Satzung, Abweichung vom freien Delegiertenmandat), zudem die Bildung von Führungs- und Verhandlungsgremien („strategische Zentren“, vgl. Raschke/Tils 2007: 168-174) zur Koordination ihrer fragmentierten Organisationsstruktur (Ergänzung der Satzung).

Einen Sonderfall dieser Kategorie sind informelle Gruppenstrukturen und Faktionen, wie sie z. B. die Grünen („Fundis“ und „Realos“) oder die Sozialdemokraten („Seeheimer Kreis“, „Netzwerker“ und „Parlamentarische Linke“) kennen. Ihre Selbstorganisation läuft faktisch auf eine Ergänzung der jeweiligen Parteisatzungen hinaus, wenn sie Rechte auf formale Führungspositionen geltend machen und durchsetzen können bzw. ihre Repräsentanten über Mandate für innerparteiliche Verhandlungen verfügen. Das setzt allerdings eine relativ starke Institutionalisierung und auch Mobilisierungsfähigkeit voraus, die zumindest bei der SPD nicht regelmäßig zu beobachten ist, zumal eine Mitgliedschaft vor allem einem Informationsaustausch dient und ansonsten kaum reglementiert ist. Ob im Einzelfall tatsächlich von einer informellen Institutionalisierung gesprochen werden kann, ist eine empirische Frage.

2. *Von Formalstrukturen abweichende oder diese ergänzende Rollenerwartungen und Rolleneignungen:*

Die zweite Kategorie umfasst formale Positionsrollen, die um Kompetenzen erweitert werden, die nicht aus Rechtsquellen abgeleitet werden können (vgl. dazu auch Kropp 2008: 59-60). Diese Kompetenzerweiterungen beruhen zum einen auf Erwartungshaltungen, die an den Inhaber einer formalen Position gerichtet werden, können zum anderen aber auch diesem okkupiert werden. Ein Beispiel für erweiterte Positionsrollen sind Führungs- und Koordinationsleistungen der Leitungsebene einer Regierungszentrale. Deren Chefs beschränken sich in der Regel nicht nur auf die exekutive Ressortkoordination, sondern nehmen auch gegenüber den Mehrheitsfraktionen eine Führungs-, Kontroll- und Koordinationsfunktion wahr (Abweichung von der Gewaltenteilung). Gleiches gilt im Übrigen auch für die Regierungssprecher und die von ihnen verantwortete Darstellungspolitik (Grunden 2011a). Erweiterte Positionsrollen können mit entsprechenden Erwartungen der betroffenen Akteure – seien es Parteien, Fraktionen oder Bürokratien – einhergehen. Wenn das nicht der Fall ist, handelt es sich um Rolleneignungen, die eben nicht erwartet und schon gar nicht immer geschätzt werden, aber durch die Rückendeckung von Akteuren mit formalen Weisungsbefugnissen (z. B. durch den Regierungschef) durchgesetzt werden (Florack 2013; Grunden 2011a). Ein Beispiel für erweiterte Positionsrollen aufgrund von Erwartungen ist das Amt des Parteivorsitzenden. CDU, CSU, SPD und FDP erwarten von ihren jeweiligen Vorsitzenden, dass er in Programm-, Strategie- und Personalfragen Führung in Form einer „Richtlinienkompetenz“ ausübt, obwohl ihre Satzungen kaum ein Wort über seine Kompetenzen verlieren (Ergänzung der Satzung).²

Informell institutionalisierte Positionsrollen sind weit weniger mit konkreten Handlungsmaximen verbunden als informelle Verfahrens- und Entscheidungsregeln. Wie die Amtsinhaber die Rollenerwartungen erfüllen, unterliegt keinen zu Regeln verdichteten Verhaltensweisen, aber ob und inwieweit sie die Erwartungen erfüllen, entscheidet (auch) über ihren Verbleib im Amt. Rollenerwartungen sind zudem weniger einer direkten institutionellen Steuerung (Jann 2008) zugänglich als Rolleneignungen und/oder konkrete Entscheidungsregeln. Unmöglich ist eine solche Steuerung aber nicht, zumal derartige Rollenerwartungen reflektiert werden und Studien zu individuellen Führungsstilen (Korte 2000, Korte/Florack/Grunden 2006; Murswieck 2008) zeigen, dass die Grenzen der Rollenausübung

² Anders verhält es sich z. B. bei Bündnis 90/Die Grünen. Ihren „Vorstandssprechern“ wird keine „Richtlinienkompetenz“ zugestanden. Insofern ist ihre Beschränkung auf die Rolle der Repräsentanten und Verkünder der parteiinternen Willensbildung auch keine informelle Institution.

Informelle Politik

Konzepte, Akteure und Prozesse

Bröchler, S.; Grunden, T. (Hrsg.)

2014, VI, 369 S. 8 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-02379-9