

## 4.5 INTERAKTIONSFORMEN IN DER REGIERUNGSKOALITION UND IM LANDTAG

Der Koordinations- und Abstimmungsbedarf sowie die in die Entscheidungsfindung zu integrierenden externen Einflüsse steigen mit der Anzahl der Koalitionsfraktionen. Die in Thüringen in der 6. Wahlperiode regierende rot-rot-grüne Konstellation steht für eine Entwicklung, die in einer pluralistischen Gesellschaft wie der deutschen zukünftig die Praxis des Regierungshandelns bestimmen wird: Dreierkonstellationen. In den ersten Regierungsmonaten überforderten überraschende Initiativen einzelner Abgeordneter und der zeitliche Entscheidungsdruck intra- und interfraktionär die vorhandenen Gremienstrukturen. Um dem entgegenzuwirken, verschriftlichten die Koalitionäre im ersten Regierungsquartal verbindliche interne Regeln, die vornehmlich Fristen beinhalten, wann und an welcher Stelle über Ideen, Vorhaben, Anträge und Gesetzesentwürfe zu informieren ist. Aus der politischen Praxis resultierten somit Regeln, damit im politischen Prozess ausreichend Zeit für die Meinungsbildung verbleibt.<sup>449</sup> Die Herausbildung einer Meinung ist eine wesentliche Funktion bestehender Gremien, da für die Vielfalt der aufkommenden Themen und Problemstellungen nicht a priori ein parteipolitisches und koalitionsräres Raster zur Positionierung besteht – ein Dreierbündnis setzt natürlich eine stärkere Kompromissorientierung voraus als eine Alleinregierung oder ein Zweierbündnis. Die Meinungsbildung erfolgt gestaffelt in den Fraktionen und in der Koalition. In den Fraktionen verhandeln die Abgeordneten eine möglichst ausdifferenzierte Argumentation, die ihre Verhandlungsposition innerhalb der Koalition stärkt und es erleichtert, die eigenen Vorstellungen in Beschlüsse zu überführen. Je größer die öffentliche Bedeutung des Themas, desto aufwendiger gestaltet sich die Meinungsbildung. Die Verhandlungen über die Theater- und Orchesterverträge 2017 bis 2025 hatten als eines der wenigen kulturpolitischen Themen eine solche öffentliche und politische Relevanz, dass sämtliche Gremienebenen von Fraktionsarbeitskreis, Fraktionssitzung, Runde der Fraktionsvorsitzenden, Koalitionsarbeitskreis, Koalitionsausschuss bis Kabinett damit befasst waren. Die Interaktionsinitiative ging innerhalb der Regierung top-down von Kulturminister Hoff aus, der nach dem Abschluss mehrmonatiger Sondierungsgespräche mit den betroffenen kulturpolitischen Akteuren sein Strukturpapier *Perspektive 2025* veröffentlichte. Bottom-up verabschiedeten später die jeweiligen kulturpolitischen Sprecherinnen mit ihren Fraktionskollegen Positionspapiere, um in der öffentlichen Diskussion – auch ergänzend zur Staatskanzlei – mit einem konsistenten Standpunkt auftreten zu können. Diese Verschriftlichungen erschienen zudem notwendig, um die konfligierenden Individual-, Fraktions-, Koalitions- und Landesinteressen in eine gemeinsame Position zu überführen. Die Koalitionäre stimmten zwar prinzipiell überein, dass die Theater- und Orchesterbetriebe strukturell zu reformieren sind, aber einzelne Abgeordnete priorisierten primär lokalpatriotische Partikularinteressen. In der Kulturpolitik teilen die Koalitionsparteien insgesamt ähnliche Vorstellungen, wodurch wesentliche Differenzen im ersten Viertel der Legislatur ausblieben. Gewiss legt der Koalitionsvertrag die übergreifenden Ziele fest, aber in der kleinteiligen Ausgestaltung und Umsetzung der Vorhaben übernehmen die regierungsinternen Gremien im Entscheidungsprozess eine

entscheidende Koordinationsfunktion, um die teils abweichenden Ansätze konvergieren zu lassen oder zumindest frühzeitig zu verbalisieren.<sup>450</sup>

Die Ressortverteilung in den Ministerien prägt die Handlungslogik und die Gremienstruktur der Koalition und des Landtags. Dieses monodisziplinäre Schubladendenken reduziert die Komplexität für den einzelnen Funktionsträger und in den Gremien, vernachlässigt aber die wachsende Bedeutung von interdisziplinären Lösungen für politische Probleme. Die Arbeitskreise der Fraktionen bieten einen Rahmen, in dem punktuell virulente und stetige Querschnittsthemen wie z.B. Digitalisierung, Bürgerbeteiligung, Gebiets- und Verwaltungsstruktur oder das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* diskutiert werden können. Die Verstetigung des Kulturagenten-Programms im Jahr 2015 nach einer vierjährigen Modellphase ergab sich beispielweise aus der interministeriellen Zusammenarbeit zwischen Bildungsministerium und Staatskanzlei. Vor allem Fraktionsarbeitskreise und die Koalitionsarbeitskreise Kultur sowie Haushalt und Finanzen handelten die Doppelfinanzierung und die programmatischen und zuständigkeitsbezogenen Differenzen beider Häuser aus.<sup>451</sup>

Alle Koalitionäre nutzen beständig informelle und institutionalisierte Kontakte zu regierungserfahrenen Parteikollegen anderer Bundesländer, um die eigene Arbeit und die Arbeitsstrukturen zu reflektieren. Die etablierten Gremien gleichen daher strukturell denen anderer Landesregierungen, gleichwohl stellt Die Linke in Thüringen erstmals in einem Bundesland den Ministerpräsidenten und besitzt zudem ein deutlich kleineres Reservoir an regierungserfahrenen Kollegen als SPD und Grüne.<sup>452</sup> Eine Fraktion besteht aus Abgeordneten, die einzelne Themenbereiche als Sprecher verantworten und die gemeinsam in den Fraktionssitzungen zu allen gesetzesrelevanten Vorhaben Beschlüsse fassen. Aus einer geringen Fraktionsstärke resultiert unvermeidlich eine große thematische Häufung auf einzelne Abgeordnete: Die 33 Abgeordneten der CDU und die 28 der Linken können daher spezifischere Bereiche bedienen als die 13 der SPD, die acht der AfD und die sechs der Grünen, die teils weit entfernte Themen bespielen und akkumulieren. Der kulturpolitische Entscheidungsprozess innerhalb der Fraktionen geht stets von den kulturpolitischen Sprecherinnen aus, wird dann aber je nach intrakoalitionärer und öffentlicher Brisanz des Vorhabens oder Problems teils parallel in den diversen Koalitionsgremien besprochen. Wenn während des Prozesses Meinungsverschiedenheiten, ein größerer Dissens innerhalb der Koalition oder ein erhöhter Koordinationsbedarf ersichtlich werden, versammelt sich die Runde der Fraktionsvorsitzenden, um Kompromisse zu erarbeiten und das weitere Vorgehen festzulegen.<sup>453</sup>

Auf der Schnittstelle zwischen Legislative und Exekutive befindet sich das zentrale Steuerungsgremium der Regierung: der Koalitionsarbeitskreis. In ihm sitzen themenbezogen unterschiedliche Funktionsträger. Ist alleinig Kulturpolitik angesetzt, treffen die drei kulturpolitischen Sprecherinnen der Koalitionsfraktionen mit ihren Mitarbeitern, Kulturminister Hoff, Kulturstaatssekretärin Winter und zumeist einem Verwaltungsmitarbeiter aus der zuständigen Ministerialabteilung aufeinander. Diese Runde behandelt kulturpolitische Fragestellungen, die von der Kultur- und Kunstabteilung der Staatskanzlei verwaltet werden und dadurch für die Regierung per definitionem

**450** | I30\_a: 4, 50-64.

**451** | I30\_a: 16, 36-48.

**452** | I30\_a: 113-116.

**453** | I30\_a: 3-16.

das kulturpolitische Feld markieren. Darüber hinausgehende Themen wie z.B. Kreativwirtschaft oder Kulturtourismus, die im Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft angesiedelt sind, werden nur besprochen, wenn der zuständige Fraktionssprecher präsent ist oder seine Zustimmung erteilt hat.<sup>454</sup> Der Koalitionsarbeitskreis bereitet alle relevanten Tagesordnungspunkte des Kabinetts und des Fachausschusses des Landtags vor. Im Kabinetts durchlaufen die eingebrachten Vorhaben mehrere Runden. Nach dem ersten positiven Durchgang konsultiert die Regierung schriftlich oder der zuständige Minister mündlich die kommunalen Spitzenverbände und betroffene Interessengruppen, um die grundsätzliche Plausibilität und Konsistenz des Vorhabens sicherzustellen; nur Verbände, die für die Landesregierung thematisch relevant und bedeutsam erscheinen, erhalten die Möglichkeit, sich zu äußern. Dennoch ist die Auswahl in einem gewissen Umfang präkonfiguriert, da Interessenvertretungen qua ihrer Zentralität im Politikfeld zu berücksichtigen sind, wogegen segmentiertere Interessen von ihrer Vernetzung und der Kooperationsbereitschaft der Regierung abhängig sind. Um den Arbeitsdurchsatz im Kabinetts zu begrenzen, verbleiben nur Themen mit politischen und finanziellen Konsequenzen auf der Agenda. Kulturpolitik erfüllt selten diese Kriterien, was an dem vergleichsweise geringen Anteil am Landeshaushalt und den geringen überwiegend vier- bis unteren sechststelligen fiskalischen Veränderungen liegt. Das bedeutet aber nicht, dass geringe Anstiege mühelos durchzusetzen sind. Die zu überzeugenden Gatekeeper sind die Finanzministerin auf Koalitionsebene und die haushalts- und finanzpolitischen Sprecher auf Fraktionsebene, die jeden Mittelanstieg billigen müssen. Der finanzielle Spielraum in der 6. Wahlperiode ist nach Meinung der Regierung marginal. Ungeachtet dessen steht es jedem Minister frei, bei gleichbleibendem Haushaltsvolumen seine Mittel hausintern umzuverteilen und eigene Schwerpunkte zu setzen.<sup>455</sup>

Das öffentliche Plenum und der größtenteils nicht-öffentlich tagende Fachausschuss für Europa, Kultur und Medien bilden die institutionalisierten Schnittstellen, an denen Koalition und Opposition über kulturpolitische Fragestellungen und Argumentationen (wett-)streiten können. Das Plenum überträgt kulturpolitische Anträge, Anfragen und Gesetzesentwürfe an den Fachausschuss, dessen Mitglieder zudem eigeninitiativ die Agenda setzen und erweitern. Im Plenum werden Themen öffentlichkeitswirksam, pointiert und thesenhaft diskutiert, wogegen der Fachausschuss eher einen informierenden und diskursiven Charakter hat. Entsprechend dieses Charakters handeln die Koalitionsfraktionen im Ausschuss reaktiv. Sie verteidigen geschlossen die eigenen Vorhaben, da sie andere interne Gremien bevorzugen, um ihre gegebenenfalls kontroversen Meinungen anzugleichen und weiterzuentwickeln. Außerdem bemühen sie sich primär, die Inhalte des Koalitionsvertrags zu realisieren. Dafür sind sie nicht auf die Stimmen der Opposition angewiesen, es sei denn, sie möchten Veränderungen in der Landesverfassung erwirken; beispielsweise kann Kultur als kommunale Pflichtaufgabe dort nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen werden. Somit obliegt es weitestgehend der Opposition, den Ausschuss als Diskussionsraum zu beleben, indem sie ihren kulturpolitischen Gestaltungswillen zeigt.<sup>456</sup> Nach Ansicht der rot-rot-grünen Regierung fehlt es im Vergleich zu anderen Politikfeldern in der Kulturpolitik an einer konstruktiven Zusammenarbeit und ebenso an Oppositionspolitikern, die eine

**454** | I30\_a: 27-34.

**455** | I30\_a: 3-20.

**456** | I30\_a: 69-70, 89-94, 105-106.

kulturpolitische Debatte gestalten und – abgesehen von einer ablehnenden Haltung – einen Gegenentwurf präsentieren können. Mit der AfD lehnt sie jegliche Zusammenarbeit ab. Mit der CDU wäre dagegen eine Kooperation möglich, was die mehr als 20 CDU-Anträge belegen, denen in anderen Politikfeldern im ersten Viertel der Legislatur zugestimmt wurde – teilweise natürlich mit Änderungen. Dieses Verhalten steht im Gegensatz zu den CDU-geführten Vorgängerregierungen.<sup>457</sup>

Die Motivation und das Interesse der handelnden Personen prägen den Gestaltungsspielraum, den Kulturpolitik ausfüllen kann. Neben dem Kabinett bestehen beispielsweise wenige institutionalisierte Gremien, in denen interministeriell ressortübergreifende Lösungen für kulturpolitische Fragestellungen diskutiert werden. Das Desinteresse des ehemaligen Wirtschaftsministers Matthias Machnig an der Kreativwirtschaft und die reziproke persönliche Aversion gegen seinen SPD-Parteikollegen und ehemaligen Kultusminister Christoph Matschie schränkten den kulturpolitischen Handlungsspielraum deutlich ein. Dagegen pflegen Kulturminister Hoff und Wirtschaftsminister Tiefensee in der 6. Wahlperiode einen häufigen und intensiven Austausch. Davon profitiert die interministerielle Kooperation, die das politische Commitment der Hausleitung voraussetzt; ohne die Zustimmung der regierungspolitischen Ebene ergreift die administrative Ebene der Abteilungsleiter, Referatsleiter, Referenten und Sachbearbeiter keine Initiativen.<sup>458</sup> Auch im Landtag hängen die Intensität und die öffentliche Wahrnehmung der kulturpolitischen Debatte maßgeblich von den handelnden Personen ab. Die Anzahl der Fraktionsmitglieder der seit 2014 im Landtag vertretenen Parteien und die bereits erwähnte Kumulation von Themenfeldern schafft a priori ein Ungleichgewicht, zum einen intrafraktionär und zum anderen zwischen den um politische Aufmerksamkeit konkurrierenden Politikfeldern: Während Jörg Kellner (CDU) ausschließlich kulturpolitisch tätig ist, bearbeitet Katja Mitteldorf (Die Linke) noch religionspolitische Fragen, Dorothea Marx (SPD) noch Innenpolitik, digitale Gesellschaft, Justiz und Europa, Corinna Herold (AfD) noch Soziales, Arbeit, Gesundheit und Religion und Madeleine Henfling (Grüne) noch Wissenschaft, Medien, Netzpolitik, Datenschutz, Europa und Strategien gegen den Rechtsextremismus. In diesem Kontext entscheidet die persönliche Motivation und das Vorwissen, ob und wie Kulturpolitik in den jeweiligen Fraktionen und in der politischen Debatte des Landtags vertreten ist. Fraktionsmitarbeiter und kulturpolitisch aktive Parteimitglieder wirken als regulatives, korrigierendes und beratendes Element, arbeiten Inhalte zu und beeinflussen dadurch die Wahrnehmung auf Kulturpolitik im Landtag. Viele kulturpolitische Akteure bezeichnen Hans-Jürgen Döring (SPD), der nach fünf Wahlperioden 2014 aus dem Landtag ausschied, als den letzten fachlich profilierten, intrinsisch motivierten und in der Öffentlichkeit bekannten Kulturpolitiker des Landtags.<sup>459</sup>

Resümierend zeichnet sich die Regierungskoalition der 6. Wahlperiode durch eine hohe Bereitschaft zur Kooperation und zur politischen Integration kulturpolitischer Akteure aus, es sei denn, der politische Akteur agiert außerhalb des eigenen Werte- und Normsystems (AfD), strategische Gründe und die fehlende kulturpolitische Eigeninitiative sprechen dagegen (Fachausschuss, CDU) oder die Akteure erscheinen für die Regierung unbedeutend oder außerhalb des kulturpolitischen Handlungshorizonts (individuelle Akteure, ehrenamtliche und kleine Vereine und Verbände, Ressor-

**457** | I30\_a: 65-80.

**458** | I30\_a: 82-86.

**459** | I30\_a: 123-134.

tabgrenzung). Die Interaktion sowohl in der Koalition als auch im Politikfeld stützt sich auf Verhandlungen, die auf einen breiten Konsens abzielen, top-down durch den Kulturminister gerahmt und gelenkt werden und bottom-up-getriebene Impulse zu integrieren versuchen. Verbindliche Regeln strukturieren intrakoalitionär die zeitlichen Abläufe des Entscheidungsprozesses und schützen die primäre Funktion der internen Gremien: die Meinungsbildung. Handlungsräume eröffnen maßgeblich die handelnden Personen, die durch ihre Motivation und ihre Interessen dem kulturpolitischen Feld innerhalb der Regierung Relevanz verleihen können. Die individuellen, lokalpatriotischen, Fraktions-, Koalitions- und Landesinteressen konfliktuell, können aber in den etablierten Gremien sequentiell in eine Koalitionsentscheidung überführt werden.

## 4.6 DAS KULTURPOLITISCHE *POLICY*-NETZWERK

Die Netzwerkanalyse baut auf der ersten Forschungsphase auf, in der eine vorläufige Liste von landeskulturpolitisch vermutlich relevanten Akteuren zusammengetragen wurde, und komplettiert den Blick auf das *policy*-Netzwerk. Die Kombination von aus Dokumenten extrahierten Daten und subjektiven Wahrnehmungen der Befragten ergab eine 289 Akteure umfassende Liste<sup>460</sup>, die den Netzwerkkern rekonstruiert und die Grenzen des Netzwerks konturiert.<sup>461</sup> In der Netzwerkerhebung wurden mindestens 259 Akteure einmal genannt, 227 erhielten eine Einladung zur Umfrage, 143 nahmen teil und 112 bejahten die Filterfrage<sup>462</sup>. Um die strukturelle Verzahnung kollektiver und korporativer Akteure auch hinsichtlich der Zentralitätsmaße und der weiteren Ergebnisse der Netzwerkanalyse besser verstehen zu können, sind die Mitgliedschaften in den Dachverbänden Kulturrat Thüringen (15 Mitglieder aus der Akteursliste), Landesmusikrat Thüringen (33), Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Thüringen (21) sowie Thüringer Literaturrat (11) aufschlussreich, wobei der pyramidale Aufbau zu berücksichtigen ist: Die drei Letztgenannten sind zugleich Mitglied des Kulturrats.

Die geläufige trisektorale Differenzierung von Akteuren in Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft ist zu unpräzise und zu schematisch, um Handlungsorientierungen und Akteurskonstellationen in der Kulturpolitik erklären zu können. Aus diesem Grund entwickelte ich für die vorliegende Arbeit eine an das kulturpolitische Feld Thüringens angepasste Typologie, die das Akteursset der Netzwerkerhebung in Gruppen

**460** | Die Teilnehmer hatten zum einen für sich selbst zu definieren, ob sie sich dem kulturpolitischen Feld zugehörig fühlen und dort Einfluss ausüben wollen, und konnten zum anderen die für sie wichtigsten Akteure, die ihrer Meinung nach auf der Landesebene eine Rolle spielen, frei eintragen und damit die stets vorläufige Akteursliste aktualisieren. *Anhang 5* ist die vollständige Akteursliste zu entnehmen.

**461** | Dennoch handelt es sich erstens um eine punktuelle Bestandsaufnahme, die longitudinal weiter zu erforschen ist, um Veränderungen sichtbar machen zu können, und zweitens um eine unvollständige Abdeckung der Akteure im Grenzbereich des Netzwerks. Unter Grenzbereich ist sowohl die thematische Zuordnung zum Politikfeld als auch die Relevanz für die Landeskulturpolitik zu verstehen.

**462** | Halten Sie Ihre Organisation für einen Akteur, der auf die Kulturpolitik auf der Landesebene in Thüringen Einfluss nehmen will?