

II Theoretischer Kontext und Analyserahmen

Agenda Politics als mikropolitischer Prozess

Die Erarbeitung des theoretischen Kontextes in diesem Kapitel mündet in einem forschungsleitenden, gegenstandsbezogenen Analyserahmen für die mikropolitische Analyse von Agenda Politics. Die Forschungslogik wird der engen Kopplung zwischen theoretischem Kontext und Analysegegenstand im Sinne eines heuristischen Analyserasters gerecht, das die beobachtete Wirklichkeit zwar in deduktiver Manier strukturiert, allerdings ebenso Raum für theoretische Schlussfolgerungen im induktiven Sinne gibt. Am Ende des Kapitels wird ein Analyserahmen stehen, der Antworten auf die Fragestellung gleichermaßen aus dem empirischen Material und dem theoretischen Kontext generiert. Die parlamentarische Tagesordnung für das Plenum im Landtag von Nordrhein-Westfalen und deren Aufmerksamkeitsstruktur wird dabei als abhängige Variable erklärt. Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Akteure werden als unabhängige Variablen herangezogen.

Der theoretische Kontext zielt konkret auf die Konzepte von *Opposition* (Kapitel 1), *Parlamentsprozessen* (Kapitel 2), *Themen- und Tagesordnungsmanagement* (Kapitel 3) und *Mikropolitik* (Kapitel 4) ab. Grundmodell für den Analyserahmen ist die Orientierung an einem mikropolitischen Forschungsansatz. Die Mikroperspektive führt im Sinne des Makro-Mikro-Makro-Modells nach Coleman (1986) zu einem anderen Blickwinkel auf das, was auf der Makroebene des Politischen passiert.²⁵ Abbildung 1 veranschaulicht diese Relation.

²⁵ Grundlagen des Modells finden sich bei Coleman (1986; 1994) und Esser (1993). Greve et. al (2008) sprechen dem Modell den Status einer eigenständigen Heuristik oder Sozialtheorie zu.

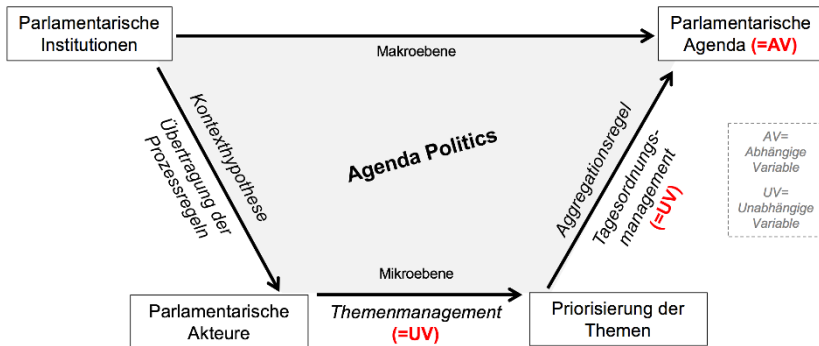


Abbildung 1: Mikropolitischer Erklärungsansatz von Agenda Politics im Parlament

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Coleman 1986, 2014.

Die Abbildung veranschaulicht die Verbindung von und fragt nach einem kausalen Zusammenhang zwischen probabilistischen Prozessen auf der Mikroebene und deren deterministischen Folgen auf der Makroebene (Rohlfing 2009: 143 mit Verweis auf Bennett 1999 und Goldstone 1997).²⁶ Coleman schafft mit seinem Modell die Verbindung der Makro- und Mikroebene, indem er individuelle Akteurshandlungen in den Mittelpunkt rückt. Dies ist ein idealer Orientierungspunkt innerhalb des theoretischen Kontextes, denn schließlich würdigt Coleman im hohen Maße die Bedeutung mikropolitischen Handlungen innerhalb von Prozessen. So offensichtlich diese Gemeinsamkeit zu Colemans Modell ist, so weitgehend sind auch markante Unterschiede der Denkweisen. Diese äußern sich primär in einem divergierenden Verständnis der Rationalitätsprämissen. Coleman hält am homo oeconomicus fest. In eben jenem Punkt unterscheidet sich die hiesige theoretische Kontextualisierung von Coleman: Keineswegs ist bei Agenda Politics von Rationalität der Akteure auszugehen. Das Modell ist hier zu theoriegeladen und in seiner Offenheit begrenzt. Es korrespondiert nicht per se mit einer induktiven Forschungslogik. Die Verzahnung zwischen dem empirischen Datenmaterial und dem theoretischen Konzept wird durch die getroffenen Rationalitätsprämissen der auf der Mikroebene handelnden Akteure stark begrenzt. Vor diesem Hintergrund muss das Coleman'sche Modell mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand Agenda

²⁶ Die Attraktivität der Makro-Mikro-Makro-Verbindung sieht auch Knight: „The fact that social outcomes were a product of both individual action and social structure seemed self-evident to me. All of the discussion that focused exclusively on one side or the other of this question seems beside the point“ (Knight 1992: xi).

Politics im Landtag von Nordrhein-Westfalen angepasst, ergänzt und modifiziert werden. Ziel des theoretischen Kontextes ist die Weiterentwicklung des Modells zu einem mikropolitischen Agenda Politics-Analyserahmen, der die deterministischen Prämissen von Coleman minimiert, indem Modifikationen zu der Rolle von Oppositionen, Institutionen und mikropolitischen Vorgehensweisen erfolgen. Die mikropolitische Betrachtungsweise wird das durch Institutionen bedingte Themen- und Tagesordnungsmanagement der Akteure als *unabhängige Variable* heranziehen, um die Tagesordnung für das Plenum und deren Aufmerksamkeitsstruktur als *abhängige Variable* zu erklären. Die Kontexthypothese transformiert die Institutionen der Makroebene in die Situationslogik der Akteure und damit auf die Mikroebene des Politischen (Greve/Schnabel/Schützeichel 2008: 8). Die Aggregation des Themen- entlang des Tagesordnungsmanagements führt zum Ergebnis von Agenda Politics, der Tagesordnung.

Die Verdichtung des theoretischen Kontextes geschieht entlang von vier Schritten: Im ersten Kapitel stelle ich vor, welchem Konzept von *Opposition* diese Arbeit folgt. In Kapitel zwei erfolgt die Auseinandersetzung mit *Parlamentsprozessen*. Dazu zählt die Reflektion der Bedeutung von Prozessphasen, Zeit, Regulierung und Kontingenz. Darüber hinaus wird theoretisch diskutiert, welche Rolle Institutionen bei Agenda Politics spielen. Sodann werden in Kapitel drei *zwei Ebenen von Agenda Politics* identifiziert: Auf der ersten Ebene vollzieht sich das *Themenmanagement* der Oppositionsfraktionen innerhalb der Fraktion. Auf der zweiten Ebene vollzieht sich das *Tagesordnungsmanagement* außerhalb der Fraktion. Abschließend widmet sich das Kapitel den Prämissen der *Mikropolitik*. Es werden Konzepte der Mikropolitik in Organisationen und Parlamenten dargelegt und argumentiert, warum Agenda Politics im Parlament mikropolitisch erfasst werden sollte. Eine Überführung des theoretischen Kontextes in eine *mikropolitische Agenda Politics-Analyse*²⁷ finalisiert das Kapitel.

1 Vom Kern der Opposition

Der Zuschnitt von Forschungsfrage und Gegenstand dieser Arbeit rückt die Rolle von Oppositionsakteuren in den Vordergrund. Anders als beispielsweise Döring widmet sich diese Arbeit *nicht* der Frage nach der Macht von Regierungen über die Themen-, Abstimmungs- und Zeitplanagenden in Parlamenten, sondern es

²⁷ Die Bezeichnung spielt auf den Begriff *Mikro-Policy-Analyse* an (Nullmeier et al. 2003).

geht um das Thematisierungspotential und das Aufmerksamkeitsstreben von Oppositionsakteuren. Die Fokussierung auf den Kern von Opposition bedeutet gleichermaßen, dass Regierungsperspektiven und damit auch exekutive Handlungen in der vorliegenden Studie keine Rolle spielen werden. Allein die Frage, wie Oppositionsfraktionen entlang der ihr zustehenden Minderheitenrechte ein aufmerksamkeitswirksames Themen- und Tagesordnungsmanagement betreiben, ist der reizvolle Gegenstand dieser Arbeit. Die Zuspitzung auf Oppositionen entstammt somit dem Ressourcenungleichgewicht von Mehrheit und Minderheit.²⁸ Die Relationen zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen wird hier nur dann relevant, insofern sie beim Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition eine Rolle spielt.

Bereits der Forschungsstand zur Oppositionsforschung hat gezeigt, dass die Rolle von Opposition und Opponieren zwar durchaus an Beachtung in der wissenschaftlichen Debatte gewinnen konnte, jedoch keineswegs mit der Bedeutung von Regierung und Regieren aufwiegen kann. Während zu der Frage des Regierens handlungs-, aktors- und institutionstheoretische Perspektiven gängig sind, bleiben sie für die Fragen des Opponierens selten. Ziel ist es, ein handlungstheoretisches Verständnis von Agenda Politics der Opposition zu entwickeln, das auf mikropolitischen Vorgehensweisen basiert. Oppositionen werden dabei nicht als Schatten der Regierung begriffen, sondern als eigenständige und aktive Themensetzungsakteure. Diese Auslegung widersetzt sich dem Tenor der Oppositionsforschung und strebt einen Paradigmenwechsel der Oppositionsforschung an.

Der Begriff Opposition lässt sich aus dem lateinischen Wort *opponere* ableiten und bedeutet so viel wie „entgegenstellen“ (Schüttemeyer 2003: 348). Der Grundstein des heutigen Oppositionsverständnisses wurde bereits Mitte des 18. Jahrhunderts in England gelegt, wo er die notwendige patriotische Kraft einer nicht auf Eigeninteressen gerichteten Minderheit gegenüber der von Macht befriedigten Mehrheit beschrieb (Schüttemeyer 2003: 348). Die ursprüngliche, der Ideengeschichte entstammende Konzeption politischer Opposition, differenzierte sich in der modernen Staats- und Regierungslehre in die Felder der Oppositions-

²⁸ Dies zeigt sich z.B. anhand des personenbezogenen Ressourcenvorteils der Exekutive: Bei Ministern handelt es sich – wie der Portfolio Allocation Ansatz der Koalitionsforschung nahelegt – um eine besondere Form von Agenda-Setzern: Sie wollen in erster Linie den „wichtigen Projekten aus ihrem Hause zum Erfolg verhelfen, da sie sich damit – auch elektoral – profilieren können“ (Miller 2011: 65f.). Der Ansatz ist eine Theorievariante, die Koalitionen anhand der Ressortzuteilung erklärt (Müller 2004: 284; Bäck/Debus/Dumont 2011).

und Revolutionslehre aus. Zu letzterer Gruppe sind somit auch dem Parlament nicht verbundene, verfassungsrevisionistische Gruppierungen zu zählen, die sich als Fundamentalopposition gegen das politische System und seine Institutionen auflehnen (Schüttemeyer 2003: 348). Die Systemintention von Opposition dient ferner auch Steffani bei seiner Typologie von Opposition als loyal, systemimmanent, fundamental und systemkonträr (1977: 427ff.).²⁹ Steffani knüpft damit an die von Dahl (1966: 333) ausgemachte Dimension der Ziele von Opposition an. Neben den Zielen führt Dahl fünf weitere Grundmuster von Opposition ein, die nach wie vor als wichtiger Referenzrahmen der Oppositionsforschung gelten: Die organisatorische Kohäsion bzw. Konzentration der opponierenden Kräfte, deren Wettbewerbsfähigkeit, den Ort und Kontext der politischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition, die Identifizierbarkeit klarer Oppositionspositionen und die Strategien von Opposition.³⁰ Dahl prägt mit seinem Strukturmuster der Opposition die Forschung maßgeblich. Sebaldt würdigt Dahl als „Erzvater“ und „Guru“ der Oppositionsforschung, der in den „Olymp politikwissenschaftlicher Gelehrsamkeit“ erhoben wurde. Dennoch merkt er an, dass die Zeit für neue Konzepte von Oppositionsfunktionen gekommen sei (Sebaldt 1992b: 340).

In Orientierung an von Beymes Unterscheidung in *institutionelle* und *außerparlamentarische* Opposition (1971: 967) wird der Oppositionsbegriff im hier angewandten theoretischen Kontext ausschließlich im Sinne einer institutionellen parlamentarischen Opposition angewandt. Damit wird dem Verständnis von einer im Parlament vertretenen Kraft gefolgt, die eine Anbindung an konkrete Funktionen und Ressourcen genießt (Thierse 2015: 38). In diesem Sinne sind unter dem Begriff der Opposition alle diejenigen Parlamentarier zu verstehen, deren Fraktionen nicht an der Regierung beteiligt sind und die Regierungsvorhaben bei Abstimmungen nicht unterstützen (Steffani 1977: 429). In einem Punkt ist Steffani zu widersprechen: Die Zustimmung aller im Parlament vertretenen Fraktionen zu einzelnen, interfraktionellen Initiativen ist *kein* Anhaltspunkt dafür, dass *keine* Opposition existiert.

Nachdem nun eine Konkretisierung der Frage, was oder wer eigentlich als Opposition begriffen werden kann, geleistet und die institutionelle parlamentarische Opposition als Maßstab für das Verständnis dieser Arbeit zu Grunde gelegt

²⁹ Mit der Systemintention der Opposition beschäftigt sich auch Barker (1971).

³⁰ Blondel (1997) bietet eine Weiterentwicklung von Dahls Grundmustern an.

wurde, gilt es nun zu thematisieren, welches Funktionsverständnis einer institutionellen parlamentarischen Opposition für die folgenden Überlegungen gilt. Wie schon im Forschungsstand dargelegt, formulierte Sternberger 1956 die Kritik-, Kontroll- und Alternativfunktion als Kernfunktionen der Opposition. Zurecht bemerkt Sebaldt (1992b: 17), dass die Kritik- und die Alternativfunktion interdependent sind, insofern die Opposition in einer konstruktiven Weise Kritik an der Regierung ausübt. Sebaldt ergänzt die Kritik-, Kontroll- und Alternativfunktion um die Initiativ- bzw. Thematisierungsfunktion, die zuvor von Oppositionsforschern (u.a. Landshut 1955; Jäger 1971; Schneider 1989) als Ausprägung der Alternativfunktion bezeichnet wurde. Diese dient als wesentlicher Anknüpfungspunkt, teilt sie doch mit dem Anliegen dieser Arbeit zentrale Prämissen. Sebaldt fragt nach dem Entstehungszusammenhang oppositioneller Initiativtätigkeit und bezieht sich dabei auf die Bonner Republik zwischen der ersten bis zur zehnten WP (Sebaldt 1992b: 15). Er analysiert, welche Ursachen zu oppositioneller Thematisierung und der wirkungsvollen Mitwirkung am Themenhaushalt führen, in welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen Thematisierung erfolgreich gelingt und zuletzt, auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln Oppositionsakteure versuchen, ihre Themenideen zum Erfolg zu führen (Sebaldt 1992b: 331). Die Motive, die Oppositionen dazu bewegen, Themen einzubringen, sind laut Sebaldt Gewinn- und Erfolgsabsichten. Grundmotiv ist demzufolge, sich als wählbare Regierungsalternative hervorzutun (Sebaldt 1992b: 53). Besonders das Prozessverständnis hinter Agenda Politics, das Sebaldt deutlich von anderen politischen Kommunikationsprozessen trennt, teilt die vorliegende Arbeit. Agenda Politics ist geprägt von den Rahmenbedingungen des parlamentarischen Systems, Gewinn- und Verlustabwägungen und der Erfolgskalkulation (Sebaldt 1992b: 53). Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition muss eben diese Rahmenbedingungen berücksichtigen. Weitere Faktoren, die Sebaldt im Rahmen seiner Theorie der Thematisierungsfunktion der Opposition einführt, sind das Wertesystem und die Programmatik der Akteure, die Instrumente und Methoden der Themeninteressenbekundung sowie die an Prämissen von Rational-Choice Theorien erinnernde Kosten-Nutzen-Analyse und Nachrichtenwerts-Kalkulation. Die folgende Abbildung fasst die Theorie der Thematisierungsfunktion der Opposition nach Sebaldt zusammen. Der gestrichelte Bereich zeigt, welcher Phase von Sebaldts Theorie mit dem hiesigen Verständnis von Agenda Politics zu vereinen ist.

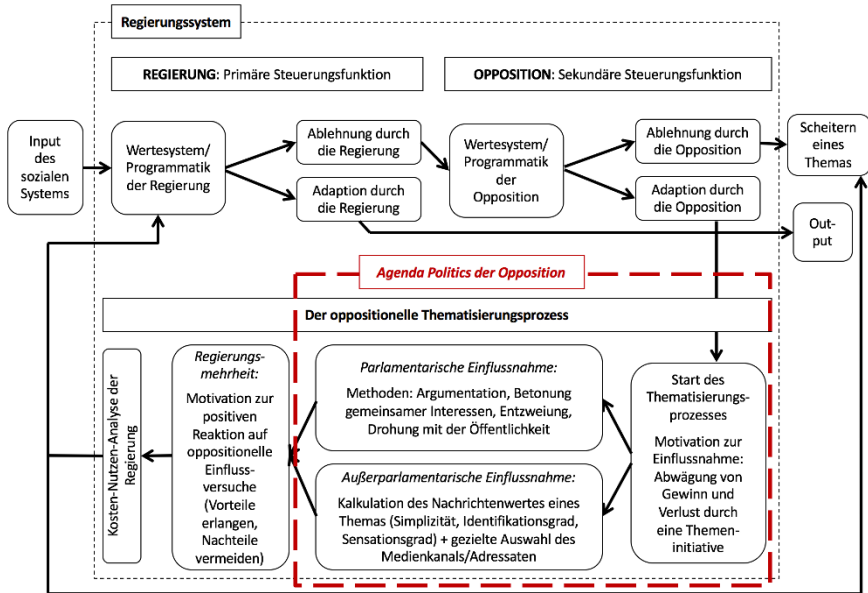


Abbildung 2: Die Thematisierungsfunktion der Opposition

Quelle: Eigene Darstellung nach Sebaldt (1992b: 65f.) mit eigenen Modifikationen, 2015.

Viele Aspekte der Themensetzungsschritte, die in der Abbildung dargelegt sind, können für die hiesige Analyse adaptiert werden. So wird beispielsweise die Annahme Sebaldts geteilt, dass Themeninitiativen von Opposition und Regierung grundsätzlich an dem eigenen Wertesystem und der Programmatik gespiegelt werden und ein eindeutiger Startpunkt des Thematisierungsprozesses ausgemacht werden kann (Sebaldt 1992b: 42). Gleichzeitig müssen einige Abwandlungen vorgenommen werden: Laut Sebaldt ist der Kern der Thematisierungsfunktion der Opposition eine Adaption von Themen, die im Themenhaushalt der Regierung durch ein Raster gefallen sind. Die „mannigfaltigen Probleme und Defizite gouvernementaler politischer Steuerung“ (Sebaldt 1992b: 50) sind demzufolge die Grundlage der Thematisierungsfunktion der Opposition. Sebaldt kommt zu dem Ergebnis, dass die Themen der Opposition durch mannigfaltige Defizite der Regierungsformationen entstehen, Entscheidungsprozesse optimal zu bespielen. Das Versäumnis der Regierungsformation, Probleme aufzugreifen, ist Sebaldt zu Folge

der Nährboden der Oppositionsthemen (Sebaldt 1992b: 331). Dem ist zu entgegen, dass die Regierungsaagenda keineswegs alleiniger Startpunkt parlamentarischer Thematisierung sein *muss*. Sie ist zwar sicherlich ein Orientierungs-, nicht aber ein Ausgangspunkt von oppositioneller Themensetzung. Die Themensetzungen der Opposition stehen nicht zwangsläufig in unmittelbarem Zusammenhang mit der gouvernementalen Steuerungsfähigkeit oder Steuerungsunfähigkeit der Regierung, so wie Sebaldt es annimmt (1992b: 51, 65f.). Steuerungsdefizite im administrativen Regierungsapparat müssen nicht zwangsläufig der Auslöser für die Themenideen der Oppositionsfraktionen sein – so die Argumentationslinie der vorliegenden Arbeit. Die Opposition hat weniger den Status eines „Themenaufgangbeckens“, sondern initiiert eigene Schwerpunkte für die parlamentarische Agenda. Die Annahme, dass die Themensetzung der Opposition erst durch die Nichtbeachtung eines Themas seitens der Regierung in Gang gesetzt wird, liegt Sebaldts angenommener Prämisse zu Grunde, dass die Themensetzungsfunktion der Opposition alleinig im Kontext von Erfolg gemessen wird. In Sebaldts Verständnis ist eine Initiative der Opposition dann erfolgreich, wenn sich die Regierung dieser annimmt (Sebaldt 1992b: 54). Der obere Teil von Abbildung 2 verdeutlicht dies. Ich argumentiere hingegen, dass Erfolg oppositioneller Themen nicht allein daran gemessen werden kann, ob sie von der Regierung aufgegriffen werden. Vielmehr ist von Bedeutung, ob die Opposition mit ihrem Anliegen Aufmerksamkeit erzeugen kann. Dies markiert einen grundlegenden Unterschied zu Sebaldts Annahmen: Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition ist nicht nur reaktiv, sondern auch aktiv. Thematischer Erfolg der Opposition muss nicht zwangsläufig ein Policy-Output sein, sondern für Oppositionen ist bereits die Aufmerksamkeit für ein Thema ein Erfolg. Das Verständnis von Erfolg der Opposition in der vorliegenden Arbeit misst sich an der Generierung von Aufmerksamkeit. Dem Aufmerksamkeitserfolg ist für Oppositionen ein weitaus höherer Stellenwert einzuräumen als der Policy-Output-Erfolg. Setzt man Erfolg mit der Adaption einer Idee durch die Regierung im Sebaldt'schen Sinne gleich, so besteht die Gefahr, dass die Initiierung des Themas nicht mit der Opposition, sondern mit der Regierung in Verbindung gebracht wird. Der Mehrwert von Aufmerksamkeit ist wertvoller: Aufmerksamkeit für ein Thema zu erhalten und darauf zu verweisen, ideenreiche Alternativen zu der Regierungspolitik anbieten zu können, ist für die Opposition eine attraktive Intention. Ferner geht Sebaldt davon aus, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse der Regierung den weiteren Thematisierungsprozess

im Kern bedingt, da nur die Reaktion der Regierung über den Erfolg der Oppositionsthemen entscheidet (Sebaldt 1992b: 61).³¹ Drei mögliche Reaktionen der Regierung sind denkbar: Die Annahme des Vorschlags der Opposition ohne etwaige Änderungen, die Adaption des Vorschlags unter eigenem Namen oder die Abweisung des Vorschlags. Demnach wäre es ein Erfolg der Opposition, wenn die Regierung ein Thema annimmt oder zumindest adaptiert. Die Abweisung wäre hingegen ein Misserfolg (Sebaldt 1992b: 109). Die Reaktion der Regierung als Maßstab für den Erfolg der Opposition heranzuziehen erscheint verfehlt. Daher verfolgt die vorliegende Arbeit eine Sichtweise, die Aufmerksamkeit als geeigneten Maßstab für Erfolg der Opposition heranzieht. Diese Sichtweise kann mit dem Grundgedanken von Baumgartner und Jones theoretischen Überlegungen zu ‘Politics of Attention’ in Einklang gebracht werden: Die Aufmerksamkeit, die Oppositionsfractionen Themen und Problemen entgegenbringen, schlägt sich indirekt auch in jener Aufmerksamkeit wieder, die den Oppositionsakteuren und ihren Themen entgegengebracht wird. Das Themen- und Tagesordnungsmanagement und die Aufmerksamkeitsgewinnung hängen unweigerlich miteinander zusammen (Jones/Baumgartner 2005: 205). Aufmerksamkeit ist die Währung der Opposition, besonders, wenn man Oppositionen auf der Landesebene betrachtet. Landespolitik und Landesparlamentarismus haben ohnehin mit einem erheblichen Aufmerksamkeitsdefizit zu kämpfen, was Aufmerksamkeit für die Opposition im Land zu einer besonders wertvollen Ressource macht.

Um den Entstehungszusammenhang oppositioneller Initiativtätigkeit besser zu verstehen, gilt es das spezifische Interaktionsmuster zu berücksichtigen, in das eine Oppositionsfraction im Rahmen von Agenda Politics eintritt. Eine interaktionsfokussierte Sichtweise bietet Norton (2008) an, indem er zwischen den fünf Interaktionsmodi *opposition mode*, *intra-party mode*, *inter-party mode*, *cross-party mode* und *non-party mode* unterscheidet (2008: 238f.). Der *opposition mode* identifiziert sich an dem simplen Dualismus von Mehrheit und Minderheit. Die Interaktionen sind klar getrennt. Mit dem *intra-party mode* und *inter-party mode* meint Norton hingegen das Opponieren innerhalb einer Regierungsfraction bzw.

³¹ Selbstverständlich sind Reaktionsmechanismen zwischen Regierungsformation und Opposition, die Sebaldt herausarbeitet, zentrale Orientierungspunkte für Agenda Politics. Als Beispiel ist hier das Reaktionsmuster der Nichtbeachtung einer Idee anzuführen. Diese gegenseitigen Reaktionen auf Themeninitiativen gilt es zu berücksichtigen – allerdings nicht im Sinne einer Prämisse für den Erfolg von Themensetzungen.

innerhalb einer Regierungskoalition. Norton beschreibt damit das Prinzip von „opposition within a coalition“ (Norton 2008: 239). Dies zeigt: Opposition innerhalb der Regierung ist ein gängiges Phänomen, was *Opponieren* gewissermaßen zu einem Regierungsprinzip macht. Der *intra-party mode* und der *inter-party mode* (‘Opposition in der Koalition’) lassen sich adaptieren als ‘(Keine) Koalition in der Opposition’. Ein weiterer Interaktionsmodus ist der *cross-party mode*, der Oppositionsfraktionen grundlegend zutraut, sachorientiert und überparteilich zu arbeiten. Dies spitzt der *non-party mode* noch weiter zu, indem er die Prinzipien der Gewaltenteilung als Idealprämisse heranzieht, Interaktionen als legislativ anstatt als parteipolitisch betrachtet und somit den Dualismus von Mehrheit und Minderheit ausblendet. Schlägt man vor diesem Hintergrund der genannten Interaktionsmodi den Bogen zurück zum Sebaldt’schen Modell der Thematisierungsfunktion der Opposition, so lässt sich folgender Interaktionsmodus ergänzen: Dem Themen- und Tagesordnungsmanagement der Oppositionsfraktionen liegt ein Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu Grunde, der innerhalb der Fraktion existiert (*intra-party mode*) und mit Blick auf interfraktionelle Themeninitiativen mit weiteren Oppositions- (*inter-party mode*) oder Regierungsfractionen (*cross-party* bzw. *non-party mode*) existieren kann.

Als diese Arbeit anleitendes Konzept von Opposition ist festzuhalten: Der hiesige Analysegegenstand der Opposition wird begriffen als eine institutionelle und parlamentarische Opposition, die aktiv und reaktiv Themenideen einbringt und dabei das Hauptziel verfolgt, Aufmerksamkeit zu erzeugen. Aufmerksamkeit wird als Erfolg begriffen. Die Opposition kommt damit ihren Funktionen Kritik, Kontrolle, Alternative und Thematisierung nach. Das hier geschaffene Verständnis von Opposition wird mit dem Parlamentsumfeld verbunden.

2 Agenda Politics als parlamentarischer Prozess

Um sich nun dem Parlament als dem institutionellen Setting von Agenda Politics anzunähern, zieht dieses Kapitel zunächst eine abstrakte Beschreibung von Parlamenten heran: Parlamente sind eine „Ansammlung von Problemen, Lösungen, Teilnehmern und Entscheidungsgelegenheiten“ (Schmid 2011: 328). Diese Sichtweise geht zurück auf das Garbage-Can-Modell (Cohen/March/Olsen 1972). Des- sen Annahme ist, dass Lösungen bereits vorhanden sind und lediglich auf entsprechende Probleme ‘warten’. Bezogen auf Agenda Politics bedeutet dies: Im Parlament summieren sich Problemlösungen in Reserve, die situationsbedingt von den

parlamentarischen Akteuren auf die Agenda gesetzt werden können. Es geht dabei jedoch nicht nur um „sachliche Probleme, sondern auch um persönliche Schwierigkeiten, private Anliegen oder politische Kontroversen. Lösungen sind nicht nur Antworten auf Probleme, sondern auch Angebote, die eine Nachfrage suchen. Manchmal tauchen Lösungen auch vor den Problemen auf. Man kennt oft die Frage erst dann, wenn man die Antwort weiß“ (Schmid 2011: 328).

Auch in Parlamenten gilt die Regel des Strebens nach Aufmerksamkeit. Parlamente sind ein Ort, an dem Problem und Problemlösung miteinander verknüpft werden. Die Verwandlung eines Themas zu einer „parlamentarischen Konstellation“ (Palonen 2012: 105) ist maßgeblich durch parlamentarische Regeln und Prozeduren bedingt. Deren Bedeutung ist keineswegs trivial, wie Palonen betont: „Procedures always takes priority over substance in the parliament. [...] The procedural approach is a means of illustrating how ‚what‘-questions can be subordinated to both ‚how‘- and ‚when‘-questions“ (Palonen 2008: 200). Palonen betont hier die Entwicklung einer deutlichen Tendenz zu den „‚how‘- and ‚when‘- questions“ von Politik (Palonen 2008: 204). Sie beschreibt eine Analogie zwischen dem Parteienwettbewerb, der entscheidend für Debatten in Parlamenten ist, und Prozeduren, die entscheidend dafür sind, dass es überhaupt zu einer Debatte kommen kann (Palonen 2016: 104). Prozeduren sind fester Bestandteil von Parlamenten, was sich auch dadurch ausdrückt, dass sie (zumindest in Teilen) von Geschäftsordnungen oder Verordnungen schriftlich verfasst werden (Palonen 2016: 17).³² Bei Palonen, die in dem Zusammenhang von einer „proceduralisation of politics“ (2016: 24) und von „politics of procedure“ (2016: 20) spricht, geht es ähnlich wie hier um die Frage der Transformation von Themen auf die Tagesordnung für das Plenum. Allerdings rückt Palonen die Frage nach der Bedeutung von Zeit im Parlamentsbetrieb in den Mittelpunkt. Die Betonung liegt auf der Relevanz von Zeitverteilung und Themenreihung: „How much time to spend on each type of time in dealing with a single issue and how to distribute the time between the items are inherent components of procedural parliamentary politics“ (Palonen 2008: 201). Die Platzierung von Themen auf der Tagesordnung geht mit einer

³² Palonen merkt an, dass die schriftliche Fixierung von Prozeduren auch deren Klarheit dient: „Parliamentary procedure derives for members and analysts as an inventory of those regular items on the parliamentary agenda that members can be expected to encounter and on which they may have to take a stand. The procedural tracts classify the types of items that members should use as resources in acting politically in a parliamentary manner. They offer at the same time a catalogue of the disputes that may arise over procedure itself“ (Palonen 2016: 16). Gohl unterscheidet einen Prozess von einer Prozedur durch die intentionale Ausrichtung letzterer (Gohl 2008: 198).

zeitlichen Fixierung einher (Palonen 2008: 202). Palonen hinterfragt die zeitlichen Mechanismen der Themensetzung innerhalb eines Parlaments: „Who determines the parliamentary calendar? Is it the parliament itself or extra-parliamentary instances, the government and administration or the majority party. [...] This is also a question about the priority of parliamentary proceduralism over the commitments of governments and parties“ (Palonen 2008: 203 mit Verweis auf Riescher 1994). Prominent hervorgehoben wird von Palonen die Relevanz von Zeitpunkt und Dauer, die für ein Thema auf der Agenda vorgesehen werden. Die Zeitstrukturen innerhalb eines Parlaments erfordern eine Priorisierung von Themen, was wiederum mit der Erfolgsstruktur von Themen zusammenhängt (Palonen 2008: 2002). Diese zeitliche Dimension und die Forcierung von Erfolg durch zeitliche Aufmerksamkeit oder gar zeitliche Vorteile berechtigt die Frage danach, wie Agenda Politics in Parlamenten erfolgt.

Betrachtet man Agenda Politics vor dem Hintergrund parlamentarischer Prozesse liegt es nahe, auf Dörings Konzept von Themen-, Abstimmungs- und Zeitplanagenda zurückzugreifen. Sein Verständnis der parlamentarischen Agenda geht über die einfache Themensetzung im Parlament weit hinaus:

„[D]ie [Anmerkung K.H.: mediale] Beeinflussung der politischen Themenagenda ist nur die bekannteste von insgesamt drei analytisch zu trennenden Dimensionen von Agenda-Setzer-Macht. Weitaus weniger bekannt ist die [...] Abstimmungsagenda des Parlaments durch die Regierung [...]. Schließlich gibt es als eine dritte Komponente von Agenda-Setzer-Macht noch die Möglichkeit der Regierung, die Zeitplanagenda des Parlaments mehr oder minder einseitig festzusetzen“ (Döring 2005: 110).

Eine besondere Form der Abstimmungsagenda ist laut Döring die Stellung der Vertrauensfrage als Instrument der Disziplinierung. Dieses Instrument birgt jedoch auch Nachteile. Es mag erpresserisch wirken und innerhalb der Öffentlichkeit auch so bewertet werden. Zudem ist stets ein negativer Ausgang möglich und damit das Kalkül der Disziplinierung verfehlt (Döring 2005: 112).³³ Die Zeitplanagenda regelt hingegen die Verteilung parlamentarischer Zeit. Döring führt zu der Begrifflichkeit der Zeitplanagenda aus: „Die Bezeichnung Zeitplanagenda

³³ Koß führt aus: „Mechanismen der Kontrolle der Abstimmungsagenda sind nicht nur das Recht, bestimmte Themen auf die parlamentarische Tagesordnung zu setzen oder sie von dieser zu streichen, sondern auch die Möglichkeit, Abstimmungen mit Vertrauensfragen zu verknüpfen oder – die subtilere Variante – Änderungsanträge zu Gesetzesvorschlägen auszuschließen“ (2012: 31).

nimmt hier die landläufige Bedeutung des Wortes ‘Agenda’ im Sinne einer Tagesordnung [...] auf“ (Döring 2005: 110). Die Zeitplanagenda eröffnet die Möglichkeit, Tagesordnungspunkte per Mehrheitsvotum abzusetzen, was Döring mit Blick auf die Handhabung im britischen Unterhaus als „parlamentarischen Guillotine“ bezeichnet (2005: 109). Der Einfluss auf die Abstimmungs- und Zeitplanagenda differenziert sich in ‘proposal power’ und ‘gate-keeping power’. Erstere definiert das Abstimmungsverhalten. Letztere den Eintritt von Themen auf die Tagesordnung (Döring 2005: 111). Abstimmungs- und Zeitplanagenda sind Teil der Agenda-Kontrolle, die entweder – im positiven Sinne – sicherstellt, dass Themen im Plenum debattiert werden, oder aber – im negativen Sinne – deren Debatte verhindert (Koß 2012: 31).³⁴ In Dörings Verständnis von Agenda-Kontrolle geht es primär um die Frage exekutiver Macht über die Tagesordnung, wie er mit Blick auf die Agenda-Kontrolle im Deutschen Bundestag ausführt: „Trotz der Praxis konsensualer interfraktioneller Vereinbarungen im Ältestenrat [...] verfügt die Regierung über das unbestrittene Recht zur nachträglichen Agendasetzung durch Mehrheitsbeschluss in der Plenarversammlung“ (Döring 2005: 139). Die Macht der Exekutive über die Zeitplanagenda basiert auf den Stimmen der Abgeordneten in den Regierungsfraktionen (Döring 2005: 140). Der Blick auf die entsprechenden Regelungen zur Erstellung der Tagesordnung in den deutschen Bundesländern zeigt, dass in allen sechzehn Ländern die Tagesordnungen durch den Ältestenrat, den Vorstand oder das Präsidium beschlossen wird (Freitag/Vatter 2008: 178). In jenen Gremien des Parlamentes stammen die Mitglieder proportional dem Plenum entsprechend aus den Fraktionen. Dies führt zu der theoretischen Schlussfolgerung, dass die Zeitplanagenda schlicht durch den Dualismus von Mehrheit und Minderheit vorbestimmt ist. Diese Annahme trägt zum Reiz der Fragestellung der Analyse bei. Thierse fasst als Konsequenz zusammen: „Die überfraktionelle, konsensuell-pragmatische Einigung über die Gestaltung der Tagesordnung [...] ist nur deswegen möglich, weil der Mehrheitsentscheid als Rückfallposition existiert. Die Regierung kann über ihre Fraktionen per Plenumsbeschluss nachträglich die Agenda korrigieren“ (2015: 60). Obgleich muss betont werden, dass der Konsens im Ältestenrat einem „Konsens über prozedurale Fairness“ gleichkommt (Thierse 2015: 60). Fairness wird so zum Stabilitätsanker von Parlamentsabläufen.

³⁴ Derartige Obstruktionsstrategien haben erhebliches Gestaltungspotential auf die Abstimmungs- und Zeitplanagenda von Parlamenten (Thierse 2015: 56). Folgerichtig ist ein hohes Maß an Agenda-Kontrolle durch die Regierung für diese unerlässlich, um gegen Obstruktionstaktiken der Opposition anzugehen und die eigenen Vorhaben im legislativen Zeitplan zu sichern.

Agenda Politics ist komplex und von Prozessregeln determiniert. In Erinnerung an das Makro-Mikro-Makro Modell soll das Kapitel Aufschluss darüber geben, wie die Prozessregeln, die für Agenda Politics gelten, auf der Mikroebene konzeptualisiert werden. Der theoretische Kontext wird nun durch Überlegungen zu Prozessphasen, Zeit, Institutionen und Kontingenz erweitert.

2.1 Prozessphasen, Zeit, Regulierung und Kontingenz

Agenda Politics ist der andauernde Organisationsprozess von Themen.³⁵ Dieser ist notwendig, um letztendlich zu einer Tagesordnung zu gelangen. Aus theoretischer Perspektive liegt es nahe, Prozesse als Phasengebilde zu betrachten.³⁶ Bereits die Darstellung von Agenda Politics im Coleman'schen Modell hat einen phasenartigen Charakter. Prozessphasen versprechen Raum („space between structures“; Hoyle 1982: 88) für Regulierung und Gestaltung. Diese kann im Sinne von ‘Sand’³⁷ – Verlangsamung, z.B. durch Obstruktion – oder ‘Öl’ – Beschleunigung, z.B. durch Dynamisierung – erfolgen.³⁸ ‘Sand’ oder ‘Öl’? – dies ist die Gretchenfrage, um die es in diesem Kapitel geht.

Prozessphasen können ein Mittel sein, um die Diversität von Themen bei der gleichzeitigen Homogenität der Zeit zu regulieren. Ähnlich sieht es auch Sebaldt, der den Prozess der oppositionellen Themensetzung als Kette beschreibt (Sebaldt 1992b: 53). Zeit, Struktur und Abfolge sind die zentralen Kriterien der Prozesstheorie. Prozesse gleichen einer zeitlichen Abfolge, bei der sich Interaktions- oder Kommunikationsakte „zeitlich parallel, versetzt oder nacheinander ereignen“ (Miebach 2009: 11). Prozessregulierung bestimmt neben der Zeit auch die Struktur von Handlungsabläufen und Interaktionen (Kropp 2001: 130; Pannes 2011: 79). Diese Strukturierung von Prozessmustern ist bei weitem kein neues theoretisches Anliegen. Bereits der MSA von Kingdon (1984) versucht, Strukturen und Prozesse zu identifizieren und geht dabei akteur- bzw. zeitbezogen vor. Auch beim MSA steht die Frage nach den Kriterien von Prozessen in Anlehnung

³⁵ Der Prozess des Organisierens ist eine erste Notwendigkeit, um Prozesse generell organisieren zu können (Miebach 2009: 11). Generell zum Organisieren von Prozessen vgl. Weick (1985).

³⁶ In Bezug auf Parlamentsprozesse strukturiert Willner (2014) seine Erkenntnisse zu der Sozialisation neuer Abgeordnete in der Hamburgischen Bürgerschaft anhand von Sozialisationsphasen.

³⁷ Den Begriff ‘Sand’ verwendet auch Thierse zur Beschreibung von Obstruktion in Parlamenten (2015: 54).

³⁸ Offe (1989) und Rüb (2011) verwenden im gleichen Kontext die Bilder „Fesseln“ und „Bremsen“ von Entscheidungen durch Regulierung und Gestaltung.

an das Garbage-Can-Model (Cohen/March/Olsen 1972) im Mittelpunkt. Prozesse entstehen demnach ex post durch bestimmte Handlungen, Konstellationen und Kontexte und können so reguliert werden (Cohen/March/Olsen 1972: 1). Regulierung und Gestaltung – ‘Sand’ und ‘Öl’ – ist beim MSA als *window of opportunity* vorgesehen und geprägt von Kontingenz, Gelegenheit, Situation und Zufall.³⁹

Aus den getroffenen Überlegungen lässt sich ein theoretischer Dualismus zwischen Institutionen und Kontingenz identifizieren. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, gegenstandsbezogen und abgeleitet aus dem empirischen Material eine Einordnung des theoretischen Dualismus zu erbringen. Es lässt sich festhalten: Agenda Politics ist ein andauernder Organisationsprozess der Themensetzung, in dessen Rahmen es zu Regulierung kommt. Eine weitere theoretische Annäherung bietet die Betrachtung von Institutionen.

2.2 Institutionen als Regelwerke für Prozesse

Institutionen spielen aus einfachem Grund in parlamentarischen Prozessen eine bedeutsame Rolle: Parlamente sind selbst ein Institutionengebilde oder eine „Institutionenorganisationen“ (Willner 2014: 73). Die theoretische Auseinandersetzung mit parlamentarischen Prozessen veranschaulicht die Dynamisierung und Flexibilisierung politischer Handlungen in und unter Institutionen (Rüb 2014: 52). Im Vordergrund steht im Folgenden die Frage nach der Rolle von Institutionen für Akteurshandeln im Rahmen von Agenda Politics. Das Kapitel geht auf die allgemeine Rolle von Institutionen sowie deren Bedeutung in Parlamentsprozessen ein.

Zunächst ist festzuhalten, dass Institutionen klare Konturen einer Janusköpfigkeit aufweisen: Sie sind notwendig, um Konflikte, Handlungen und Entscheidungen zu regulieren und zu kontrollieren. Sie stellen einen Handlungsrahmen für die Regulierung von Prozessen bereit. Zu einem ‘Henne-Ei-Problem’ von Institutionen führt die Annahme, dass Institutionen durch sich wiederholende Prozesse entstehen, die sich zwar immer ähneln, jedoch nie exakt gleich sind. Akteure, Policy, Zeit, Kontext, Ort, Argumente und Semantik variieren mal erheblich, mal

³⁹ Der Sichtweise vom MSA als Prozess stellt Miebach entgegen, dass Prozesse nicht als willkürliche Kette von Ereignissen betrachtet werden können, sondern in Beziehung zueinanderstehen (Miebach 2009: 11).

minimal.⁴⁰ Resultat dieses ‘Repeat-Modus’ sind Institutionen, die immer „in Aktion“ (Rüb 2014: 57) bleiben und Handlungs- und Entwicklungspfade bestimmen (Florack 2013: 95). Diese Dynamisierung⁴¹ fasst Krutz treffend zusammen: „Institutions change and develop dynamically; that is, they are partly endogenous (their change may be explained by other factors) and partly exogenous (they help explain change in other phenomena)“ (2002: 206). Bezieht man diese Überlegungen auf den oben beschriebenen theoretischen Dualismus zwischen Institutionen und Kontingenz, so wird deutlich, dass die Härte und Verbindlichkeit von Institutionen Einfluss darauf haben, inwieweit Spielraum für Akteure und für Kontingenz gegeben ist. Dies entspricht einer Politik der „Verabredung von Regeln und Prioritäten“ (Glaab/Korte 2012: 26) und impliziert, dass Oppositionsfractionen anhand von Art, Umfang und Nutzungsweise institutionalisierter Handlungsoptionen beschrieben werden können (Thierse 2015: 74). Diese Überlegungen entsprechen der neo-institutionalistischen Grundprämisse, dass Institutionen das Akteurshandeln nicht völlig determinieren, sondern Handlungsspielräume für die Akteure bestehen (Willner 2014: 35). Die Annahme ist, dass Institutionen dem Akteurshandeln nachgelagert sind. Das Henne-Ei-Problem wird so nicht gänzlich gelöst, aber Institution werden zu einem Zyklus-Produkt. Institutionen sind in Anlehnung an Rüb allein durch ihre Anwendung als ein Prozess *sui generis* zu betrachten (Rüb 2014: 57).⁴² Ich argumentiere, dass nicht die Institution ein Zyklus-Produkt von Agenda Politics sind, sondern die Institutionalisierung von Institutionen als ein solches Produkt zu bezeichnen ist. Institutionen sind damit gleichzeitig abhängige und unabhängige Variable (Florack 2013: 97).⁴³

Um die Rolle von Institutionen für Agenda Politics zu konkretisieren, wird verdeutlicht, welchem Institutionenbegriff die hiesige Perspektive folgt. Mitte der achtziger Jahre erlebte die Institutionalismusforschung eine Renaissance, die den

⁴⁰ Willner stellt die Frage, ob neue Parlamentarier das Potential haben, Parlamentsprozesse zu ändern. Er hält fest, dass etablierte Parlamentsprozesse nicht spürbar verändert werden (2014: 21).

⁴¹ Der Begriff Dynamisierung umfasst auch die Phänomene Stabilität und Wandel, die umfassend von Waylen (2010) dargelegt und von Hall/Taylor (1996) als Kerngedanken des Neo-Institutionalismus bezeichnet werden.

⁴² Willer bezeichnet Institutionen nicht direkt als eigenständigen Prozess, sondern argumentiert, dass es sich bei Institutionen um stabile „Prozessprodukte“ (Willner 2014: 59) handelt.

⁴³ Dies spricht ebenso für die Janusköpfigkeit von Institutionen. Diese geht einher mit einer Janusköpfigkeit von Struktur: „Strukturen machen Handeln erst möglich und sind doch ihrerseits durch Handeln konstituiert und reproduziert“ (Bogumil/Schmid 2001: 64). Willner bezeichnet Institutionen nicht als gleichzeitig abhängige und unabhängige Variable, sondern er betont Institutionen als unabhängige Variable (Willner 2014: 69).

Schwerpunkt auf Fragen nach dem Entstehen und den Wandel von Institutionen legte. Dies gilt ausdrücklich für den Wandel von Institutionen innerhalb parlamentarischer Prozesse (Willner 2014: 65). Verschiedene Strömungen lassen sich ausmachen: Der *Rational-Choice Institutionalismus*, den Shepsle/Weingast (1987) und Ostrom (1986) als eine Art „Public-Choice Institutionalismus“ prägen, der *Historische Institutionalismus*, zu dessen Vertretern Hall/Taylor (1996), Pierson (1996) und Evans et al. (1985) gehören, der *akteurzentrierte Institutionalismus*, der wesentlich von Mayntz/Scharpf (1995) theoretisiert wurde, der *soziologische Institutionalismus*, der auf grundlegenden Überlegungen von Luckmann/Berger (1964) basiert sowie die *Institutionenökonomik*, zu der Furubotn/Richter (2005) publiziert haben. Verschiedene Begriffsverständnisse kursieren in der Politikwissenschaft je nach theoretischer Institutionenfamilie⁴⁴: „[P]olitical Science currently plays host to a greater variety of approaches to thinking about the significance of institutions than ever before in history“ (Shapiro/Skowronek/Galvin 2006: 1). Eine gängige Definition von Institution liefern March und Olsen: „An institution is a relatively stable collection of rules and practices, embedded in structures of resources that make action possible“ (March/Olsen 2006: 691). March und Olsens Bezeichnung von Institutionen als *standard operating procedures* verdeutlicht die Standardisierung, mit der Institutionen das soziale und politische Leben regulieren (March/Olsen 1984) und gleichzeitig eine Erwartungssicherheit bei den Akteuren hervorruft (Rüb 2014: 55). Institutionen versprechen somit eine gewisse Planbarkeit. Diese führt zur Befolgung von Institutionen, denn schließlich senkt Planbarkeit auch Transaktionskosten. Zudem ist ein simpler Sanktionsmechanismus zu nennen: Die Verletzung von Institutionen führt die Akteure womöglich zu Reputationsverlust oder sozialer Missbilligung (Scharpf 2000: 77). Auch Vertreter des Rational-Choice Institutionalismus argumentieren, dass Akteure ein höheres Interesse am Einhalten, als am Brechen von Institutionen haben.⁴⁵ Ergänzend gilt, dass auch das Alter einer Institution ihre Einhaltung durch die Akteure bedingen kann: Je älter eine Institution ist, desto häufiger und damit ritualisierter erfolgen die Handlungen der Akteure im Sinne der Institution. Dies ist ein Gedanke, der dem Konzept der *rules-in-use* und *rules-in-form* nach Ostrom

⁴⁴ Eine Übersicht zum Neo-Institutionalismus bietet Schimank (2007).

⁴⁵ Nach der „behavioral revolution“ bzw. der „behavioristischen Wende“ der sechziger Jahre, die Institutionen in den Mittelpunkt der Parlamentarismusforschung setzte, ist die Rolle von Institutionen mit der Durchsetzung des Rational-Choice-Institutionalismus an den Rand gestellt worden (Schöne 2014: 156).

(2007: 23) nahekommt. Regeln, die angewandt werden, sind wirkungsvoller als Regeln, die nur auf dem Papier leben. Das Erlernen von Regeln durch deren Anwendung führt zu einem gemeinsamen Normen- und Werteverständnis der Akteure (Ostrom 2007: 23). Dies ist bei der Betrachtung parlamentarischer Prozesse der Fall. Hier wird deutlich, dass die gängige Unterscheidung zwischen sozialen und politischen Institutionen⁴⁶ in Bezug auf die mikropolitische Betrachtung parlamentarische Prozesse unsinnig ist, denn die politische Institution wird durch Durchführung und Wiederholung zu einer sozialen Institution für die Akteure. Wiederholung führt zu Etablierung; Etablierung wiederum zu einer „Naturalisierung“ von Regeln: „Rules are followed because they are seen as natural [...] and legitimate“ (March/Olsen 2006: 689). Die Institutionalisierung erfolgt entlang eines Sets von Routinen, Praktiken, Erfahrungen und Bindungen (Bogumil/Schmid 2001: 61 mit Verweis auf Crozier/Friedberg 1979: 64). Stabilität entsteht durch wiederholte und für sinnvoll gehaltene Handlungsabläufe (Willner 2009: 16). Dies führt in der Folge dazu, dass Institutionen alles Selbstverständliche fixieren und alles Fixierte selbstverständlich wird (Lübbe 1971: 13 zitiert nach Rüb 2006: 1). Der *institutional turn* der späten achtziger Jahre führte zum Neo-Institutionalismus und zu einer tieferen Akteurs- und Praxisbezogenheit der Theorien (Hall/Taylor 1996).⁴⁷ Dies erscheint konsequent, denn keine Institution kann ihre Anwendung selber vollziehen, sondern basiert auf Akteurshandlungen (Rüb 2014: 52). In dieser Tradition wird den Akteuren zugestanden, entgegen bestehender Institutionen zu handeln (Miller 2011: 51). Ebenso ist die Beständigkeit von Institutionen temporär. Die Auflösung bestehender Institutionen ist denkbar und zeugt von dem „Zerrüttungspotential“ von Institutionen (Schimank 2004: 296).

Institutionen als Regelwerke für Prozesse sind auf Prozessdynamiken ausgerichtet. Auf den Verlauf einer Prozessdynamik haben Institutionen Einfluss, ob als formelle oder als informelle Institution. Institutionen ermöglichen Variationen bei Agenda Politics. Nach Moe und in Anlehnung an das Weber'sche Machtverständnis nutzt diese an Institutionen gekoppelte Themensetzung demjenigen, der

⁴⁶ Soziale Institutionen sind Verhaltensweisen, die auf Normen einer Gesellschaft ausgerichtet sind. Politische Institutionen sind hingegen rechtlich festgeschriebene Regeln (Rüb 1996: 116).

⁴⁷ Eine gängige Unterscheidung des Neo-Institutionalismus erfolgt im rationalistischen und soziologischen Institutionalismus (Hall/Taylor 1996). Senge/Hellmann (2006: 17) sehen eine hohe Kompatibilität zwischen dem soziologischen Neo-Institutionalismus und Prozessen in Organisationsstrukturen.

die Macht besitzt, den eigenen Willen durchzusetzen (Moe 2005: 215). Dies erfordert den Ausbau von Handlungsspielraum im Kontext formeller und informeller Institutionen. Themen werden im Parlament gezielt auf die Agenda gesetzt, um Diskussionen anzuregen oder aufzuhalten – das Bild vom ‘Sand’ oder ‘Öl’ im Themenbetrieb des Parlaments könnte hier nicht besser passen. Agenda Politics basiert auf formellen und informellen Institutionen.⁴⁸ Formalität und Informalität bilden keineswegs gegenüberstehende Pole oder gar streng umrissene Kategorien, denn „Informalität [ist] mit Formalität in mehrfacher Hinsicht verwoben“ (Pannes 2011: 53).⁴⁹ Informelles Handeln geschieht dort, wo der „Schatten der Formalität“ Formalitätslücken hinterlässt (Pannes 2011: 62). Informalität und Formalität sind aufeinander bezogen und miteinander gedacht. Regeln können ergänzt, umgangen oder ersetzt werden (Pannes 2011: 51).

Doch was bedeutet dies für die parlamentarische Prozessforschung? Zur Einordnung von Informalität im Parlamentshandeln wird alles, was nicht formal aufgeschrieben oder anderweitig niedergelegt wurde, als informell bezeichnet (Pannes 2011: 39). Schöne führt als Beispiel für formal festgelegtes Handeln den Ablauf von Plenarsitzungen an, bei denen mit festgelegter Rednerreihenfolge, Sprechzeiten und Abstimmungen der Geschäftsordnung eines Parlaments gefolgt wird (Schöne 2014: 158). Fragt man nun nach dem Grad der Formalität von Agenda Politics, so ist anzumerken, dass die Tagesordnung in informellen, wenngleich institutionalisierten Runden ausgearbeitet wird. Beispielfhaft kann hier die Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer (PG-Runde) angeführt werden, „die in keiner Geschäftsordnung zu finden ist, die aber doch für den Ablauf des parlamentarischen Arbeitsalltages von größter Bedeutung ist“ (Schöne 2014: 158).⁵⁰ Insgesamt ist informelle Kommunikation im Parlament durchaus gängig. Doch sobald der Anschein überwiegt, Informalität erfolge „heimlich“ jenseits des offiziellen Willensbildungsprozesses, kann Informalität schnell zu Misstrauen führen (Schöne 2014: 167). Zu unterscheiden sind im Parlamentsalltag daher zwei Formen von Informalität: Jene, die ohne Ergebnis und zu jedem Zeitpunkt verdeckt

⁴⁸ Dem Begriffspaar nehmen sich mikropolitische Analyseansätze bevorzugt an. Willer beschreibt: „The connection of micro-politics and practice theory reflects formal *and* informal structures, conscious *and* unconscious decisions, rational *and* non-rational actors, as well as inner organizational *and* environmental conditions of action“ (Willner 2011: 176; Hervorhebungen i.O.).

⁴⁹ Willner spitzt zu, dass die Unterscheidung eine analytische Fiktion ist (2009: 48). Rüb argumentiert, die Unterscheidung werde hinfällig, sobald die Institution angewandt wird (2014: 52).

⁵⁰ Schöne beschreibt dies für den Bundestag und den Sächsischen Landtag. Auch in der Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) ist die PG-Runde nicht verfasst.

bleibt und jene, die ebenso als offene Form der Vorabsprache gelten kann (Schöne 2014: 169). Das Potential erratischer und damit automatisch informeller Unterredungen, die unter Parlamentariern selten zufällig sind (Schöne 2014: 164), ist gering. Eher die konstanteren, institutionalisierten Runden, wie z.B. die PG-Runde, führen zu stabilen, informellen Kommunikationsbeziehungen. Informelle Institutionen schaffen akzeptierte Handlungsspielräume. Formale Institutionen sind hingegen starr und bieten wenig Handlungsspielraum (Schwarzmeier 2001: 57). Informalität hebt Starrheit auf und ermöglicht Flexibilität (Schwarzmeier 2001: 53).

2.3 Beteiligte Akteure und Gremien an Agenda Politics

Die Überlegungen ließen bislang die simple Frage aus, wie reibungslose und stabile Prozesse in Parlamenten generell ablaufen. Keinesfalls sollte 'parlamentarisches Funktionieren' als Selbstverständlichkeit hingenommen werden (Willner 2014: 83). Nimmt man konkret Agenda Politics in Parlamenten in den Blick, so ist es ratsam, zunächst nach dem formellen Entstehen der Tagesordnung zu fragen, wie es in der Geschäftsordnung vorgesehen ist. Laut Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) ist die Präsidentin laut § 20 Abs. 1 die Urheberin der Sitzungstermine und der Tagesordnung nach Beratung mit dem Ältestenrat. Doch in der parlamentarischen Praxis kommt dem Ältestenrat lediglich eine notarielle Rolle zur „Ratifikation“ (Schöne 2010a: 162) zu. Die folgende Abbildung fasst die anzunehmende Beteiligung von Akteure und Gremien an Agenda Politics zusammen.

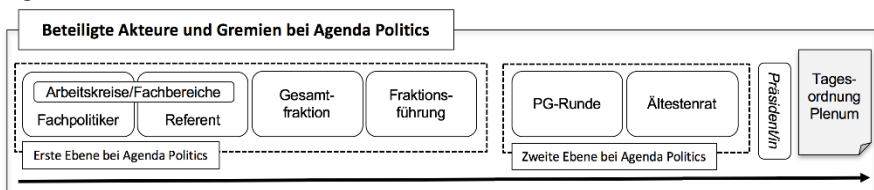


Abbildung 3: Beteiligte Akteure und Gremien bei Agenda Politics

Quelle: Eigene Darstellung 2015 auf Basis von Sebaldt 1992b, Schöne 2010a und von Oertzen 2006.

Aus der relevanten Forschungsliteratur lässt sich die theoretische Annahme ableiten, dass die aufgeführten Akteure und Gremien maßgeblich an Agenda Politics im Landtag von Nordrhein-Westfalen beteiligt sind. Es gilt zu zeigen, inwiefern das Bild von Prozessen in Parlamenten, was in der Literatur bislang gezeichnet wird, auch für Agenda Politics haltbar ist und sich auf den Parlamentarismus in

Nordrhein-Westfalen übertragen lässt. Für die vorliegende Arbeit bietet die Studie „Alltag im Parlament“ (2010a) von Helmar Schöne, in der er den Bundestag und den Sächsischen Landtag als Analysegegenstände heranzieht, einen wesentlichen Bezugspunkt. Schöne verbindet eine mikropolitische Analyseperspektive mit dem Parlament als zentralem Untersuchungsgegenstand. Hierbei handelt es sich um eine Herangehensweise, die keinesfalls verbreitet ist.⁵¹ Schöne richtet den Blick in seiner Analyse auf die Rollen, Funktionen und Aufgaben der verschiedenen Parlamentsakteure und nimmt somit zwar nicht konkret Agenda Politics in den Blick, identifiziert aber dennoch wesentliche Grundmuster bei der gemeinsamen Verfolgung von Themenideen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die AKs⁵² die „Agenda-Setter“ im parlamentarischen Betrieb sind. Sie stellen eine „wichtige Eingangstür“ für Themen auf die Tagesordnung dar (Schöne 2010a: 337). Die AKs nehmen zudem eine Selektionsfunktion ein: Themen werden ‘von unten’ durch die Abgeordneten im AK eingereicht und finden im Falle einer Ablehnung durch diesen keinen anderen Weg auf die Agenda einer Fraktion und ins Parlament (Schöne 2010a: 377). Hingegen stellt die Ablehnung eines Themas ‘von oben’ eine Seltenheit dar. Schöne resümiert, dass die AKs in ihrer Funktion als Themeninitiatoren in der Politikwissenschaft weitgehend unterschätzt werden. Sie sind „nicht nur Ausgangspunkt der politischen Entscheidungsfindung in den Fraktionen, sondern auch der Endpunkt“ (2010a: 364).⁵³

Der theoriebildenden Anlage der Arbeit folgend, wird das empirische Material zeigen, welche Rolle und Funktion die genannten Akteure und Gremien aus Oppositionsperspektive bei Agenda Politics einnehmen. Die Ausrichtung des Forschungsprozesses intendiert, dass die relevanten Akteure des Themen- und Tagesordnungsmanagements erst im Laufe des Forschungsprozesses abschließend identifiziert werden, da sich im Feld vermehrt Hinweise auf weitere Akteure und deren Interaktionen ergeben (Alt 2005: 321). Diese Herangehensweise folgt der Annahme, dass Agenda Politics über die in der GO LT NRW vorgegebenen Prozess-

⁵¹ Willner merkt in diesem Zusammenhang an, dass mikropolitische Analyseperspektiven bislang eher eine untergeordnete Rolle in der Parlamentarismusforschung gespielt haben (2014: 23).

⁵² Bedingt durch die Fraktionsgröße können Arbeitsstrukturen erheblich variieren oder entfallen.

⁵³ Es muss angemerkt werden, dass bei der theoretischen Adaption der Prozessstrukturen auf den Landtag von Nordrhein-Westfalen Unterschiede zu erwarten sind. Bei seinem Vergleich zwischen dem Bundestag und dem Sächsischen Landtag attestiert Schöne wesentliche Unterschiede (Schöne 2010a: 375). Er resümiert jedoch, dass die Systemtypen in Bund und Ländern mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede aufweisen (Schöne 2010a: 376).

wege hinausgeht. Die „kluge Ausnutzung“ (Palonen 2012: 107) der Geschäftsordnung führt zu komplexen parlamentarischen Prozeduren.⁵⁴ Parlamentarische Prozesse, so die theoretische Annahme, sind mehrfach von parlamentarischen Gremien beispielbar.

3 Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition

Ging es im vorangegangenen Kapitel primär um Parlamentsprozesse auf der Makroebene, so wird im Folgenden diskutiert, was das Themen- und Tagesordnungsmanagement von Oppositionsakteuren auf der Mikroebene ausmacht. Grundlegend wird der Prämisse von Jones und Baumgartner gefolgt, dass Aufmerksamkeitsgewinnung unweigerlich an das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Akteure gekoppelt ist (Jones/Baumgartner 2004: 1, 2005: 205). In diesem Kapitel werden *zwei Ebenen von Agenda Politics* besprochen: Auf der ersten Ebene vollzieht sich das *Themenmanagement* innerhalb der Fraktion; Auf der zweiten Ebene vollzieht sich das *Tagesordnungsmanagement* außerhalb der Fraktion. Sowohl das Themen- als auch das Tagesordnungsmanagement werden als unabhängige Variable zur Erklärung, wie eine Tagesordnung entsteht, herangezogen.

3.1 Entscheidungsgegenstände des Themenmanagements

In Anlehnung an den Begriff des Politikmanagements ist mit dem Themenmanagement politischer Akteure eine „politische Lageeinschätzung“ (Korte 2010: 213) verbunden, die für die Kalkulation von Themenschwerpunkten und Ressourcen notwendig ist. Agenda Politics ist ein dynamischer Prozess, der zeit-, personen-, sach- und umweltabhängig ist und bei dem Oppositionsakteure als Gewinner, aber auch als Verlierer dastehen können. Dies misst sich – anders als beim Sebaldt'schen Modell – keinesfalls nur in Policy-Output-Erfolg, sondern in Aufmerksamkeits-Erfolg, der durch eine kluge Auswahl an Themen, die im Parlament bespielt werden sollen, wahrscheinlicher wird. Diesem Verständnis folgend geht mit der Macht über die Themen die Macht über die Aufmerksamkeit einher, um

⁵⁴ Palonen betont den geringen Raum für Prozedurfragen: „Die Geschäftsordnung ist selbst prinzipiell umstritten [...], aber inmitten der Behandlung einer Frage kann nicht zugleich die Prozedur verändert werden“ (2012: 107).

die Regierungs- und Oppositionsakteure ringen. Die in Lasswell'scher Manier formulierte Frage, *welches Thema*, über *welchen Kanal*, zu *welchem Zeitpunkt*, in *welchem Polarisierungsgrad* und mit *welchem Begleitungsaufwand* ausgewählt wird, ist Kern des Themenmanagements von Oppositionen. Aus der Formel lassen sich fünf Entscheidungsgegenstände ableiten: Die Themen-, Themenkanal-⁵⁵, Zeitpunkt-, Wettbewerbs- und Kommunikationsentscheidung.

3.1.1 Themenentscheidung

Für das „Überleben einer Idee“ (Rüb 2006: 22) müssen Oppositionsakteure werben – bei den Fraktionskollegen sowie in der Öffentlichkeit (Bräuniger/Debus 2009: 812). Ob eine Idee sich durchsetzt, „hängt auch von [...] ihrer normativen Akzeptanz und schließlich von der Antizipation von Widerständen zentraler Akteure ab“ (Rüb 2006: 22). Das Werben für ein Thema ist maßgeblich, denn innerfraktionelle Einigkeit und gegenseitige Unterstützung ist eine Grundlage für erfolgreiches Themenmanagement (Schöne 2010a: 359). Doch dem Bewerben voranzustellen ist die simple Themenentscheidung: Welches Thema will man aufgreifen, welches nicht? Damit verwandt ist die Frage Kingdons, „why [do] some subjects become prominent on the policy agenda and others do not?“ (1984: 3).

Ein gutes Thema muss bestimmten Kriterien genügen. Ein Kriterium ist der *Aufmerksamkeits- und Nachrichtenwert* von Themen. Oppositionsfraktionen stellen sich regelmäßig die Frage, ob ein Thema Nachrichtenwert besitzt und demnach die Chance zugesprochen bekommen kann, von den Medien aufgegriffen zu werden (Sebaldt 1992b: 334). Das Fehlen dieser Publizitätsträchtigkeit macht eine Thematisierung sehr unwahrscheinlich, es sei denn, es handelt sich um technische Angelegenheiten und Themen, deren Besprechung unausweichlich ist. Der Begriff Nachrichtenwert stammt ursprünglich aus der Medien- und Kommunikationsforschung und wurde wesentlich von Winfried Schulz (1976) geprägt. Die auf die Themenauswahl im Journalismus ausgelegte Nachrichtenwert-Theorie lässt sich zwar nicht gänzlich auf die Themenentscheidung politischer Akteure übertragen, eine Gemeinsamkeit ist jedoch das Ziel, Aufmerksamkeit zu generieren. Das Kriterium von Aufmerksamkeits- und Nachrichtenwert ist eine Übereinkunft mit dem Policy Agendas Project: „A central insight of policy agenda-setting research is that

⁵⁵ Alternativbegriffe zu ‘Kanal’ sind ‘Instrument’ oder ‘parlamentarischer Vorgang’ (Kalke/Raschke 2004: 88).

political attention affects policy“ (Green-Pedersen/Wilkerson 2006: 1039).⁵⁶ Neben *Aufmerksamkeit* und *Nachrichtenwert* (Weckt das Thema Interesse?), sind ebenfalls *Simplität* (Ist das Thema einfach zu verstehen?), *Identifikationsmöglichkeiten des Adressaten* (Betrifft das Thema den Adressaten, also den potentiellen Wähler?) und der *Sensationsgrad* (Hat das Thema mit Blick auf die Regierungsfaktionen Skandal- und Neuigkeitswert?) einer Nachricht essentiell für deren Auswahl. Speziell der Sensationsgrad im Sinne eines Skandal- und Neuigkeitswertes hat Eingang in das Themenmanagement parlamentarischer Akteure erhalten. Sebaldt fasst dies wie folgt zusammen: „Sie [Anmerkung K.H.: Die Information] darf einerseits einen gewissen Komplexitätsgrad nicht überschreiten, muß [sic!] das Publikum zweitens in einem gewissen Mindestmaß persönlich berühren und soll drittens Unruhe und Spannung unter den Rezipienten bewirken“ (Sebaldt 1992b: 56). Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Opposition in der Regel solide den Nachrichtenwert eines Themas kalkuliert (Sebaldt 1992b: 148).

Die Auswahl eines Themas erfolgt jedoch nicht ausschließlich entlang der bisher genannten Kriterien. Vielmehr kommt es ebenso auf die Bereithaltung einer Problemlösung an, denn weder Oppositionsfaktionen *noch* Regierungsfaktionen problematisieren ohne Problemlösung.⁵⁷ Diese werden immer weiterentwickelt, auch mit Blick auch das Regierungshandeln. Hinzu kommt das Wahlprogramm, welches das Wertesystem und die Programmatik der Partei dokumentiert. Das Programm einer Partei bietet einen Orientierungspunkt für die Themensetzung, wenngleich nicht alle Themen aus diesem entstammen (Sebaldt 1992b: 41f.). Oppositionsfaktionen beabsichtigen, programmatische Alternativen im Parlament zu präsentieren (Ismayr 2010: 70). Das Pärchen aus Thema und Problemlösung zeigt ein weiteres Kriterium der Auswahl auf: Die Salienz eines Themas bestimmt die Intensität der Thematisierung: „Je wichtiger ein Thema elektoral (also gegenüber den eigenen Wählern) ist, desto eher besteht ein Anreiz es aufzugreifen“ (Miller 2011: 75). Die Wähler einer Partei erwarten, dass diese sich mit vollem Elan für ein Thema einsetzt: „In summary, a party’s stability depends on it’s ability to defend it’s own identity“ (Panebianco 1988: 218).

⁵⁶ Holthoff-Pförtner merkt an, dass die Aufmerksamkeit für die Themen auf der Tagesordnung erst durch die Dramaturgie der Plenardebatten erregt wird und damit der Stil der Auseinandersetzung eher Aufmerksamkeit generiert als die Gestaltung der Tagesordnung selbst (Holthoff-Pförtner 2000: 50).

⁵⁷ Dies liegt in der verbreiteten These des Parteienstaates begründet, die besagt, „dass Parteien fertige Antworten auf alle im Parlament auftretenden Fragen haben“ (Palonen 2012: 109).

Die Auswahl von Themen steht zudem einem – vielleicht berechtigtem – Vorwurf gegenüber: Die Selektion und Priorisierung von Themen ist komplex und damit anfällig für willkürliche Entscheidungen, die eine Themenauswahl eben nicht allein im Lichte von Rationalität, sondern von Kontingenz stehen lassen. Ob ein Thema Einzug in das Parlament erhält, ist nach Sebaldt daher auch mit Willkür verbunden (Sebaldt 1992b: 44) – eine Perspektive, die auch hier im Sinne einer parlamentarischen Kontingenz eingenommen wird. Wie in Oppositionsfraktionen Themenentscheidungen getroffen werden, ist bislang in der Politikwissenschaft (bis auf Schönes Studie) wenig erforscht und soll hier thematisiert werden.

3.1.2 Themenkanalentscheidung

Der Begriff ‘Themenkanal’ meint die Übersetzung eines Themas in eine parlamentarische Initiative. Bei der Themenkanalentscheidung geht es um die Frage, mit welchem Kanal am besten Aufmerksamkeit für ein Thema erzeugt werden kann. Die Auswahl ist daher von großer Bedeutung und Durchschlagskraft. Es geht darum einzuschätzen oder zu wissen, welcher Kanal am ehesten zum Erfolg des Themas führt. Sebaldt schreibt der Wahl des Kanals oder Instruments sogar die Bedeutung zu, dass allein durch die wohlüberlegte Wahl des richtigen Kanals die Erfolgchancen für das Thema steigen (Sebaldt 1992b: 187). Sebaldt verwendet zur Veranschaulichung die Begriffe „Podium“ – damit meint er z.B. Ausschüsse, Kommissionen und Plenum – und „Instrument“ – damit meint er z.B. Anträge oder Gesetzesinitiativen (Sebaldt 1992b: 55f.).⁵⁸ Von einer Marketingstrategie ist hingegen nicht die Rede, da „höchstens ansatzweise [...] Medienkontakte geplant und gesteuert seien“ (Sebaldt 1992b: 131). Sebaldt kommt zu dem Ergebnis, dass Wunsch und Wirklichkeit mit Blick auf die Medienarbeit der Opposition „erheblich differieren“, jedoch eindeutig von routinierten Kontakten die Rede sein kann (Sebaldt 1992b: 133).

Oppositionsfraktionen formulieren ihre Themen über konkrete Kanäle, die jeweils auf die einzelnen Funktionen und Rechte der Opposition ausgerichtet sind bzw. Vor- und Nachteile für die Ausübung der Minderheitenrechte bieten (Thierse 2015: 48). In Anlehnung und Erweiterung an Thierse (2015) und Schneider (1989) entsteht folgende Operationalisierung der Funktionen von Oppositionsfraktionen

⁵⁸ Weiterführend beschreibt Sebaldt die Wahl des Kanals und fragt danach, inwiefern eine Thematisierung öffentlich ausgetragen wird (Sebaldt 1992b: 56f.).

in Kanäle der Themensetzung: Die *Artikulationsfunktion* von Opposition lässt sich in die Kanäle Antrag, Eilantrag, Aktuelle Stunde und Gesetzesinitiative übersetzen. *Informationsrechte* der Opposition spiegeln sich an Fragestunden, Kleinen Anfragen und Anhörungen in den Ausschüssen. Mit dem Einsatz von Untersuchungskommissionen und Großen Anfragen kommt die Opposition ihrer *Kontrollfunktion* nach. Die Innovativfunktion lässt sich am ehestens im Einsatz von Enquetekommissionen. Als Ausprägung des *Demonstrationsrechts* und Obstruktionsinstrument kann der Änderungs- oder Geschäftsordnungsantrag gelten.⁵⁹

Die Auswahl eines entsprechenden Themenkanals orientiert sich an der Intention der Themensetzung und sagt etwas über die Priorisierung von Themen aus. Die Themenkanäle Kleine und Große Anfrage oder Mündliche Anfrage eignen sich zusehends dafür, um reaktiv auf das Handeln der Regierung Bezug zunehmen. Sie leisten „a better job of measuring the opposition’s agenda rather than the more general political agenda emerging from the interaction between government and opposition“ (Baumgartner/Green-Pedersen/Jones 2008: 13). Die zunehmende Inanspruchnahme der Fragestunde und der Kleinen Anfrage durch die Opposition lässt den Schluss zu, dass diese Themenkanäle für Oppositionsthemen besonders attraktiv sind.⁶⁰ Zu diesem Schluss kommen auch Penner et al. bei der Analyse der Fragestunde im kanadischen Parlament: „[O]ral questions have only an indirect [...] link with policy. In fact, they likely reflect and agenda that is more symbolic than substance“ (Penner/Blidook/Soroka 2008: 51).⁶¹ Für Agenda Politics ist die Auswahl eines geeigneten Themenkanals keineswegs trivial, wie auch Sebaldt festhält: „Diese einzelnen Instrumente besitzen ganz unterschiedliche Durchschlagskraft und Bedeutung in der parlamentarischen Auseinandersetzung“ (Sebaldt 1992b: 56). Die Auswahl des Themenkanals als ‘Hülle’ oder ‘Verpackung’ eines Themas ist ein notwendiger und von den Oppositionsfractionen wohl abzuwägender Schritt, um ein Thema erfolgreich zu platzieren. Hinzu kommt die Überlegung, dass auch die sinnvolle Verbindung von Themenkanälen – die sogenannte Kanalkopplung – Teil des Themenmanagements von Oppositionsfractionen ist.

⁵⁹ Thierse führt in Anlehnung an Schneider als Vetorecht die Beantragung des Ausschlusses der Öffentlichkeit sowie die Ablehnung einer Abweichung von der Geschäftsordnung an (2015: 50).

⁶⁰ Die Zahl der Kleinen Anfragen im Bundestag stieg z.B. um 10% von 3299 (16. WP) auf 3629 (17. WP).

⁶¹ Penner et al. fragen nach dem Zusammenhang der parlamentarischen Themensetzung mit der öffentlichen Debatte. Dazu betrachten Sie die Themensetzung der „Parliamentary Question Period“, der Fragestunde im kanadischen Parlament (Penner/Blidook/Soroka 2008: 48).

Die „Klaviatur parlamentarischer Instrumente“ (Sebaldt 1992b: 164) aufmerksamkeitswirksam zu bespielen verdeutlicht die Komplexität des Themen- und Tagesordnungsmanagements von Oppositionsfraktionen. Wie in Oppositionsfraktionen die Themenkanalentscheidung fällt, ist weitgehend unerforscht.

3.1.3 Zeitpunktentscheidung

„Die Abfolge der Gremiensitzungen schafft ein festgezurrtes Korsett von Terminen, in dem die Abgeordneten agieren und das wenig individuellen Gestaltungsspielraum lässt. Der Alltag im Parlament wird durch das Abarbeiten eines verbindlichen Stundenplans bestimmt“ (Schöne 2010a: 356). Dieses Zitat zeigt, dass Zeit die Dimension ist, in der Politik stattfindet. Sie dient als Herrschaftsinstrument, Ordnungsfaktor und politische Strategie (Vorderstraße 2013: 195). Alles Politische hat immer eine zeitliche Struktur – dies gilt auch für Agenda Politics. Die Besonderheit des Zeitmanagements im Parlamentsbetrieb liegt darin, dass Themen „parallel prozessieren und deshalb [...] politische Entscheider immer mit zu vielen gleichzeitig zu entscheidenden Sachverhalten konfrontiert“ sind, gleichzeitig aber die zur Verfügung stehende Zeit „nie ausreichend ist, um alle relevanten Sachverhalte und Aspekte zu prüfen“ (Rüb 2012: 130).

Die Zeitpunktentscheidung umfasst den Umgang mit zeitlichen Strukturen im Parlament. Rüb spricht in diesem Zusammenhang vom „Kampf um die Kontrolle oder das Management von Zeit“ und über „institutionalisierte Zeitpunkte des Entscheidens“ (Rüb 2006).⁶² Die Zeitpunktentscheidung, zu der auch die Priorisierung von Themen zählt, ist die zentrale Aufgabe im parlamentarischen Betrieb (Baumgartner/Green-Pedersen/Jones 2008: 12). Die knappe Ressource Zeit führt in der parlamentarischen Praxis dazu, dass „Abgeordnete [...] in den Sitzungswochen in ein restriktives Terminkorsett [...] gezwängt [sind], das fast keinen Raum für ungeplante oder spontane Aktivitäten vorsieht“ (Schöne 2014: 163), obgleich Laux und Rosa festhalten, dass parlamentarische Entscheidungsverfahren resistent gegenüber „signifikanten Geschwindigkeitssteigerungen“ (Laux/Rosa 2013: 84) bleiben. Zeit ist eine knappe Ressource, die von der Opposition im Zuge ihrer Kontrollfunktion benötigt wird, um Zugriff auf Informationen des Verwaltungsapparats zu bekommen. Ein Themensetzungserfolg erfordert die „unverzügliche

⁶² Rüb verweist auf die Begriffe „Timing“ und „temporal sorting“ in Anlehnung an Zahariadis (2003, 2007; Rüb 2012: 130).

Reaktion der Opposition [...] und die öffentliche Besetzung des Themas, bevor die Regierung seine Bedeutung erkennt“ (Sebaldt 1992b: 21). Es gilt das Prinzip „first come, first serve“ (Lenz 1971: 123).

Die Bestimmung der Geschwindigkeit – die *Regulierung* von Zeit –, ist eines der Kriterien der Zeitpunktentscheidung. Weitere Kriterien sind darüber hinaus die Berücksichtigung und Planung von *Zeit- und Personalressourcen*. Der Zeitpunkt einer Themensetzung sollte allein schon aus Perspektive der Knappheit von Zeit- und Personalressourcen wohlüberlegt sein. Das Zeitbudget muss sinnvoll eingesetzt werden, denn Oppositionsfraktionen können „es sich nicht leisten, [...] Arbeitszeit für fruchtlose Initiativen zu vergeuden. Auch sie muss dem Wähler Erfolge vorweisen können, um Argumente für die Notwendigkeit des Regierungswechsels parat zu haben“ (Sebaldt 1992b: 113). Der Zeitpunkt steht auch in Abhängigkeit zu den inhaltlichen Interessen der Oppositionsfraktionen, zu externen Ereignissen und Schocks, zu dem Handeln und Verhalten der Regierung sowie zu zeitlichen Wegmarkern wie Wahlterminen oder Sommerpausen. Die Entscheidung, wann ein Thema die Tagesordnung betritt, ist gleichwohl genuin politisch. Die Regulierung von Themen und Zeit – also das Tempo und der Rhythmus von Themensetzung – sind keineswegs regellos, sondern folgen machstrategischem Kalkül (Toens 2008: 257). Dieses Bild fügt sich reibungslos in das von Dahl entwickelte Grundmuster von Opposition (Dahl 1966; vgl. auch Blondel 1997; Helms 2010). Unregulierbar sind für die Akteure externe Ereignisse, die zu Themenwechseln und Reformen (Pralle 2008: 31), gleichzeitig aber auch zu neuen Aufmerksamkeitsstrukturen führen können (Green-Pedersen/Wilkerson 2006: 1040f.). Dies betont den Aspekt von Themen-Kontingenz innerhalb von Parlamenten.

3.1.4 Wettbewerbsentscheidung

Bei der Verwandlung eines Themas zu einer „parlamentarischen Konstellation“ – um erneut Palonens Begrifflichkeit aufzugreifen (2012: 105) – gilt es für Oppositionsfraktionen, den parlamentarischen (und elektoralen) Parteienwettbewerb zu berücksichtigen, denn dieser bedingt Agenda Politics im Parlament. Das Themenmanagement muss die Prämissen des politischen Wettbewerbs berücksichtigen. Ein Thema wird zwar nicht ausschließlich vom Parteienwettbewerb determiniert, wie auch Green-Pedersen und Wilkerson ausführen: „The American literature on policy agenda-setting begins with the observation that politics is not simply about

left-right policy preferences, but also which issue or dimensions of issues will be the focus of attention“ (Green-Pedersen/Wilkerson 2006: 1040). Dennoch ist das Themenmanagement von Oppositionsfraktionen im Lichte des Parteienwettbewerbs zu lesen, der sich aus den ideologisch-programmatischen Differenzen der Fraktionen ergibt. Der Parteienwettbewerb befeuert das Bild des Parlaments als „Paradigma einer Politik des Dissenses“ (Palonen 2012: 113) und des „Parteienstaatlichen Parlamentarismus in Deutschland“ (Holthoff-Pförtner 2000: 47). Parteienwettbewerb erfordert Dissens, der auch in parlamentarischen Prozessen vorherrscht und nicht nur auf die Inhalte zielt, sondern auch auf die Organisation der Parlamentsarbeit (Palonen 2012: 110). Gleichzeitig wird die Konkurrenz zwischen den Fraktionen durch Austausch und gemeinsame Interaktionen reguliert, wenngleich Wettbewerb das bestimmende Merkmal der Parlamentsarbeit bleibt (Schöne 2014: 162). Der parlamentarische Parteienwettbewerb ergibt sich entlang der gegebenen Mehrheitsverhältnisse. Interfraktionelle Initiativen zwischen regierungstragenden und oppositionellen Fraktionen sind begrenzt (Bräuninger/Debus 2009: 805). Doch von Gräben des Parteienwettbewerbs und folglich von Gräben der Themensetzung sollte ebenso wenig gesprochen werden, wie von dem Verfall des Parteienwettbewerbs und der Opposition (u.a. Schmidt 1989; Helms 2010). Verhaltensweisen der Opposition sind zwar nicht gänzlich *ohne*, aber auch nicht ausschließlich *mit* dem Parteienwettbewerb in Verbindung zu bringen (Helms 2002: 27). Kompetitive und kooperative Parlamentsarbeit ergibt sich aus unterschiedlichen Interessen. Die Regierung hat Interesse an einer erhöhten Entscheidungs- und Kompromissdichte, weil die Bilanzierung der Regierungsarbeit und der durchgebrachten Gesetze im Vordergrund kommender Wahlen steht (Ganghof/Bräuninger 2006). Für Oppositionsfraktionen gilt diese Maxime zwar nicht zwingend, aber Bescheidenheit in der Themensetzung ist dennoch keineswegs ein Anspruch. Kompetitive Parlamentsarbeit wird gegen Ende einer Legislatur für beide Seiten wichtig. Die Konkurrenz der Parteien um die Wähler verlangt eine programmatische Profilierung (Döring 2005: 142). Vieles spricht also dafür, dass das Themenmanagement der Opposition der Logik der Parteiendemokratie folgt (Walgrave/Varone/Dumont 2008: 63). Es herrscht ein Dualismus von *Konfrontation* und *Kooperation*, der als Kriterium der Wettbewerbsentscheidung dient. Der

Parteienwettbewerb im Parlament erzeugt für Oppositionsfraktionen einen weiteren Dualismus: Jenem zwischen *aktiver* und *reaktiver* Themensetzung.⁶³ Die eigenen Themenschwerpunkte *aktiv* in das Parlament einzubringen, ist für Oppositionsfraktionen notwendig, um das eigene Profil herauszustellen und zu schärfen. Ebenso greifen Oppositionsfraktionen aber auch *reaktiv* Handlungen, Gesetze und Bilanzen der Regierung auf, um diese anzuprangern und den eigenen Regierungswillen zu präsentieren. Folgt man sowohl den weiter oben aufgeführten Überlegungen Sebaldts, aber auch der Perspektive von Helms, so haben Oppositionsfraktionen primär einen reaktiven Charakter der Themensetzung: „Opposition ist gegen etwas gerichtet; ihre Existenz setzt zwingend einen Gegenspieler voraus, der als Referenzobjekt [...] oppositionellen Agierens dient“ (Helms 2010: 233). Trotzdem ist oppositionelles Themenmanagement nicht ausschließlich reaktiv, sondern aktiv und initiativ (Sebaldt 1992a). Lowi spitzt dies mit Blick auf die Besonderheiten von Parteiensystemen zu: „[I]nnovation is a function of the minority party“ (Lowi 1963: 570). Die Initiativ- oder Thematisierungsfunktion erweitert die Trias der Oppositionsfunktionen Kritik, Kontrolle und Alternative.

3.1.5 Kommunikationsentscheidung

Eine weitere Entscheidungsart, die beim Themenmanagement der Opposition von Relevanz ist, ist die *Kommunikationsentscheidung*. Hierbei geht es um die Frage, wie die Themensetzung begleitet wird. Erneut wird in dieser Hinsicht Sebaldts Erkenntnis bemüht, die Medienarbeit der Oppositionsfraktionen differiere erheblich (Sebaldt 1992b: 133). Diesen Differenzen gemein ist das Kommunikationsdilemma der Opposition. Es basiert darauf, dass die weiter oben ausgemachte Logik aus dem Wechselspiel aktiver und reaktiver Themensetzungen auf der Kommunikationsebene zwar nicht an Gültigkeit verliert, aber deutlich schwieriger umsetzbar ist. Das Regierungshandeln kommunikativ zu begleiten ist leicht. Die Bewerbung der eigenen Themen und die daraus resultierende Profilierung ist hingegen ein schwierigeres Unterfangen. Verbindet man das Ziel von Kommunikation mit der Definition von Agenda-Setting nach Cohen – „The press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about“ (Cohen 1963: 13) – wird das Dilemma der

⁶³ Vgl. Sebaldts Überlegungen (1992b: 165) zu Oppositions-Aktion und Regierungs-Reaktion.

Opposition mit Blick auf die Kommunikationsentscheidung noch deutlicher: Eigeninitiativ Themen zu setzen, über die gesprochen wird, ist für die Opposition schwieriger als für die Regierung, denn schließlich verfügt sie über geringere Ressourcen. Oppositionsfraktionen können nicht alle Themen gleichermaßen kommunikativ begleiten, was Kommunikationsentscheidungen zu jedem Thema notwendig macht. Die möglichen Kommunikationsstrategien variieren erheblich in ihrer Reichweite. Als Grundlogik der Kommunikationsentscheidung kann festgehalten werden, dass richtungsweisend entschieden wird, ob ein Thema *parlamentarisch*, *medial* oder *fachöffentlich* kommunikativ begleitet wird. Die Abbildung gibt einen Überblick zu den Entscheidungsgegenständen des Themenmanagements.

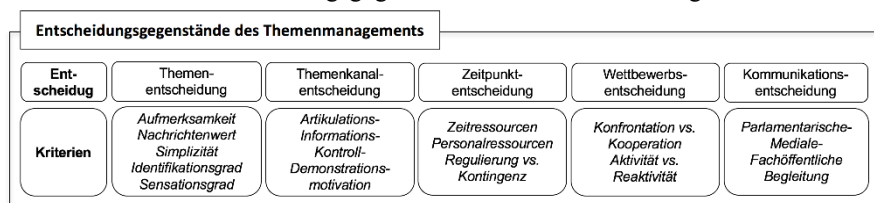


Abbildung 4: Entscheidungsgegenstände des Themenmanagements

Quelle: Eigene Darstellung, 2015.

Das Management von Agenda Politics der Oppositionsfraktionen beinhaltet Entscheidungen über Themen, Themenkanal, Zeitpunkt, Wettbewerb und Kommunikation, die an konkreten Kriterien festgemacht werden können. Die heranzuziehenden Kriterien für die Entscheidungen im Rahmen des Themenmanagements übersetzen sich in konkrete Handlungsweisen der beteiligten Akteure, die aus einer mikropolitischen Perspektive betrachtet werden sollen.

3.2 Entscheidungsgegenstände des Tagesordnungsmanagements

Die Entscheidungsgegenstände des Themenmanagements von Oppositionsfraktionen sind Teil innerfraktioneller Agenda Politics. Das eigene Themen-Tableau wird entwickelt und festgelegt. Nun geht es um die zweite Ebene von Agenda Politics – das Tagesordnungsmanagement zwischen den Fraktionen. Die Perspektive in diesem Kapitel wird daher interfraktionell. Die Entscheidungsgegenstände des Themenmanagements werden ergänzt um die Entscheidungsgegenstände des Tagesordnungsmanagements. In Erinnerung an das Coleman'sche Modell findet das Tagesordnungsmanagements der Akteure als Verbindung zwischen Mikro- und

Makroebene statt und wird als unabhängige Variable für die Klärung der Frage, wie eine Tagesordnung entsteht, herangezogen.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Agenda Politics bereits innerhalb der Fraktion ein dynamischer, zeit-, personen-, sach- und umweltabhängiger Prozess ist. Überführt man Agenda Politics nun auf eine zweite, interfraktionale Ebene, so wird rasch deutlich, dass Oppositionsakteure mit Erfolgen und Misserfolgen ihrer Präsenz und Prominenz auf der Tagesordnung umgehen müssen. Erfolge und Misserfolge messen sich nicht wie beim Sebaldt'schen Modell der Thematisierungsfunktion der Opposition an Policy-Outputs, sondern an gewonnener Aufmerksamkeit durch eine gute Platzierung und Sichtbarkeit auf der Tagesordnung. Dies macht das Tagesordnungsmanagement für die Opposition zu einem gewichtigen Moment im Parlamentsbetrieb. Von der Performance bei dem Tagesordnungsmanagement hängen Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit – also Erfolg – ab. Mittelpunkt des Tagesordnungsmanagements sind zweifelsfrei die Einbringung der eigenen Themen und deren Priorisierung, die im Zuge des Themenmanagements innerhalb der Fraktion erarbeitet wurde. Diese stellt den Kern der Analyse dar. Darüber hinaus sind zwei weitere Entscheidungsgegenstände zentral: die Änderungsentscheidung und die Aktualitätsentscheidung.

3.2.1 Änderungsentscheidung

Nachträgliche Änderungen an der verabschiedeten Tagesordnung sind aus politikwissenschaftlicher Perspektive besonders reizvoll, da Änderungen der Tagesordnung zwischen deren Verabschiedung und dem Beginn der Plenarsitzung nicht von der GO LT NRW vorgesehen und somit nicht formell institutionalisiert sind, gleichzeitig aber zum Alltag im Parlament gehören. Nach der Versendung der Tagesordnung durch die Präsidentin existieren drei Szenarien zur nachträglichen Änderung der Tagesordnung: Die *erste*, formalisierte Möglichkeit ist die Änderung vor dem Einstieg in die Tagesordnung per Mehrheitsentscheidung im Plenum. Die *zweite* Variante erfolgt im nicht-formalisierten Stil: Zwischen der Versendung der Tagesordnung und dem Plenum – einem Zeitfenster von sechs bis sieben Tagen – einigen sich die Fraktionen im Einvernehmen auf Änderungen. Zudem existiert ein *drittes* Szenario: Die Landesregierung kann jederzeit bei der Landtagspräsidentin eine Regierungserklärung oder Unterrichtung zu einem Wunschtermin anmelden. Der Beantragung muss stattgegeben werden.

Zur ersten, formellen Variante: Vorgesehen ist laut § 20 Abs. 2 GO LT NRW, dass der Landtag vor Eintritt in die Tagesordnung beschließen kann, per Mehrheit die Tagesordnung zu ergänzen, die Reihenfolge zu ändern, einzelne Tagesordnungspunkte abzusetzen oder verwandte Beratungsgegenstände zu verbinden. Diese Möglichkeit der Tagesordnungsänderung sieht vor, dass die Änderungsentscheidung erst nach der Eröffnung der Plenarsitzung und vor dem Einstieg in die Tagesordnung möglich ist und per Mehrheitsentscheidung erfolgen muss. Noch restriktiver wird die GO LT NRW in § 20 Abs. 3, in dem es um Änderungen während der laufenden Plenarsitzung geht: Demnach sind Ergänzungen der Tagesordnung bei Widerspruch von mehr als fünf der anwesenden Mitglieder des Landtages unzulässig – ein Quorum, das als ausgegorenes Minderheitenrecht gelten kann. Das soeben vorgestellte Konzept von Agenda-Kontrolle nach Döring thematisiert die Möglichkeit der Änderung mit Mehrheitsvotum. Die Prämisse der Mehrheitsentscheidung sichert die Agenda-Kontrolle der Regierung (Döring 2005: 123), denn die „Macht, die Tagesordnung und Abstimmungsagenda des Parlaments zu beeinflussen“ (Ganghof/Manow 2005: 9), erleichtert der Regierung, eigene Politikziele zu erreichen. Die Macht über die Abstimmungsagenda (Döring 2005: 111) führt auch zur Macht über die Zeitplanagenda (Döring 2005: 139). Die ‘proposal power’ wird über die ‘gatekeeping power’ der Regierung generiert, indem Gegenstände von der Agenda entfernt werden können (Döring 2005: 111). Die Änderung der Tagesordnung per Mehrheit zu Beginn des Plenums ist gleichzeitig die Zäsur der Präsidentinnen-Hoheit über die Tagesordnung, denn ihre „Herrschaft über die Tagesordnung geht [...] auf das Plenum mit dem Beginn der Sitzung über“ (Hemmer 2000: 131).

Zur zweiten, informellen Variante: Die nicht vorgesehene und daher für politikwissenschaftliche Analysen reizvollere Variante sind Änderungen der Tagesordnung, die zwischen deren Verabschiedung und dem Beginn der Plenarsitzung erfolgen – ein trotz der fehlenden Formalisierung durchaus übliches Szenario. Änderungen der Tagesordnung vor dem Plenum resultieren aus gegenseitigem Nachgeben und Zugestehen (Hemmer 2000: 45). Die überfraktionelle, pragmatische Einigung im Einvernehmen aller Fraktionen ist – im Bezug auf Palonen (2014: 16) – auch eine Vorgehensweise, um Prozeduren zum Gegenstand politischer Handlungen zu machen. Dieser Lesart folgend geht es nicht allein um den Erfolg von Änderungswünschen. Wichtig für die Oppositionsakteure ist hingegen, die Verfahrens- und Prozedurfrage der nachträglichen Tagesordnungsänderung in das eigene Vorgehen einzubinden: „The procedural tracts classify the types of

items that members should use as resources in acting politically in a parliamentary manner. They offer at the same time a catalogue of the disputes that may arise over procedure itself“ (Palonen 2014: 16).

Zur dritten, für die Opposition unausweichlichen Variante: Das Recht der Landesregierung, jederzeit eine Regierungserklärung oder Unterrichtung anzuberaumen, ist weder in der Landesverfassung (LVerfNRW), noch in der GO LT NRW verankert, sondern im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Parlament geregelt (Landtag Nordrhein-Westfalen 2012). Der Beauftragung muss stattgegeben werden.

Die ersten beiden Optionen – die Änderung per Mehrheitsvotum und die überfraktionelle, konsensual-pragmatische Einigung im Einvernehmen aller Fraktionen – bedingen sich gegenseitig. Die fraktionsübergreifende Einigung über die Gestaltung der Tagesordnung im Konsens basiert auf dem Bewusstsein, dass notfalls auf den Mehrheitsentscheid zurückgegriffen werden kann (Thierse 2015: 60).⁶⁴ Die Anmeldung von Regierungserklärungen oder Unterrichtungen durch die Landesregierung ist hingegen eine Variante, die legislativ keine Einflussmöglichkeiten bereithält.

3.2.2 Aktualitätsentscheidung

Themen, die vor 14 Uhr auf der Tagesordnung stehen, wird mehr Aufmerksamkeit zu Teil als Themen, die eher in der Mitte und am Ende einer Tagesordnung platziert sind – so sagt es das parlamentarische Sprichwort ‘Es gibt nichts Geheimeres als das gesprochene Wort im Plenum nach 14 Uhr’. Somit lässt sich für Aktuelle Stunden, die obligatorisch als erster, im Falle einer angesetzten Unterrichtung durch die Landesregierung als zweiter Tagesordnungspunkt platziert werden, und für Eilanträge eine enorme Relevanz etikettieren. Vor diesem Hintergrund sind die im Zuge des Tagesordnungsmanagements zu treffenden Aktualitätsentscheidungen ausgesprochen reizvoll. Ein weiterer Aspekt stärkt den Reiz der Aktualitätsentscheidung für politikwissenschaftliche Analysen: Die Aktualitätsentscheidung

⁶⁴ Döring argumentiert, die Bundesrepublik unterscheide sich daher „deutlich von einer Reihe ‘wirklich’ konsensueller Länder“, wie Dänemark, Finnland, Island und Schweden (Döring 2005: 139). Döring begründet dies wie folgt: „Der springende Punkt [ist] nicht, dass sie [Anmerkung K.H.: Kampfabstimmungen] selten genutzt werden, sondern dass sie im Gegensatz zu einigen anderen parlamentarischen Demokratien überhaupt möglich sind“ (Döring 2005: 139).

speist sich *nicht* – anders als die Änderungsentscheidung – aus dem Handlungsspielraum der Opposition. Im Gegenteil: Sie besitzt ihren Reiz für die hiesige Analyse, da die Opposition (formell) keine Mitwirkungsoptionen besitzt, jedoch per se von der Entscheidung betroffen ist.

Aktualitätsentscheidungen betreffen Aktuelle Stunden und Eilanträge. Wesentliche Prämissen für eine Aktuelle Stunde sind die frist- und formgerechte Einreichung, der landespolitische Bezug und die Aktualität. Das Frist- und Formkriterium basiert darauf, dass Anträge bis spätestens montags in der Plenarwoche – im Parlamentsjargon: ‘Plenarmontag’ – um 12 Uhr, bei der Präsidentin schriftlich eingereicht werden müssen. Der Landesbezug folgt der Grundprämisse von Subsidiarität. Es sollte sich um einen Beratungsgegenstand handeln, der entweder unmittelbare Folgen für das Bundesland und seine Bewohner hat, oder aber zu dem das Land eigene Handlungskompetenz besitzt. Schließlich muss es sich um ein aktuelles Thema handeln, das zum regulären Antragsschluss am Dienstag in der Woche vor dem Plenum um 14 Uhr – im Parlamentsjargon: ‘Antragsdienstag’ – noch nicht akut war (§ 90 Abs. 2 und Anlage 2 GO LT NRW). Prämisse für den Eilantrag ist neben der frist- und formgerechten Einreichung die Eilbedürftigkeit des Themas (§ 79 Abs. 8 GO LT NRW). Das Kriterium der Eilbedürftigkeit ist eindeutiger zu definieren und zu überprüfen als die Kriterien Landesbezug und Aktualität, die für die Aktuelle Stunde gelten. Die Entscheidung über die Zulassung von Anträgen auf Aktuellen Stunden und Eilanträgen obliegt allein der Landtagspräsidentin. Sie entscheidet im Benehmen mit den Vizepräsidenten, ob Anträge den formalen Kriterien entsprechen, ob sie zugelassen werden und wie die Redezeiten verteilt werden. Überdies sieht die GO LT NRW vor, dass bei der Verteilung alle Fraktionen angemessen berücksichtigt werden sollen – eine Prämisse, die deutlichen Handlungsspielraum bei der praktischen Auslegung vorsieht, zumal Anträge konkrete Formalien nach wie vor erfüllen müssen. Nach Hemmer (2000: 266) muss in erster Linie ein „tauglicher Beratungsgegenstand“ vorgeschlagen werden. Was jedoch konkret als „tauglich“ zu bezeichnen ist, wird in der GO LT NRW nicht vertieft. Aktualitätsentscheidungen haben zum Ziel, auch aktuelle Entwicklungen in den Plenartag zu integrieren. Sie betreffen die Tagespolitik und werden so zu einer „auf die Medienlogik ausgerichtete Institution“, die für die Opposition einen hohen Wert besitzt (Willner 2014: 203). Die Aktualitätsentscheidung ist immer auch eine Änderungsentscheidung im Sinne einer Ergänzung, für die aber keine einvernehmliche Zustimmung der Fraktionen nötig ist, da sie allein von der Präsidentin zu treffen ist.

Abbildung 5 fasst die Entscheidungsgegenstände des Tagesordnungsmanagements und deren entsprechenden Kriterien zusammen:

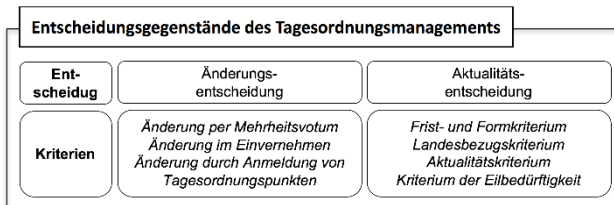


Abbildung 5: Entscheidungsgegenstände des Tagesordnungsmanagements

Quelle: Eigene Darstellung, 2016.

Die Änderungs- und Aktualitätsentscheidung werden entlang der erarbeiteten Kriterien getroffen. Diese übersetzen sich in mikropolitische Vorgehensweisen der Akteure, für die es eine mikropolitische Fundierung zu entwickeln gilt. Dazu wird im folgenden Kapitel ein Verständnis von Mikropolitik entwickelt.

4 Mikropolitik als Handlungstheorie von Agenda Politics

Fragt man nach dem Ursprung mikropolitischer Konzepte⁶⁵ führt die geballte Menge volkswirtschaftlicher (u.a. Auer/Welte 1997), organisationstheoretischer (u.a. Bosetzky 1988; Küpper/Ortmann 1988; Neuberger 1995; Heinrich/Schulz zur Wiesch 1998; Küpper/Felsch 2000) und verwaltungswissenschaftlicher (u.a. Burns 1961) Beiträge zur Mikropolitik leicht zu dem Trugschluss, das Konzept sei der Politikwissenschaft fernliegend. Richtig ist, dass sich die Disziplin dem Thema Mikropolitik bislang nur sehr zögerlich angenähert hat. Eine Anbindung in den politikwissenschaftlichen Lehrplan existiert nicht (Bogumil/Schmid 2001: 27). Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass Mikropolitik ursprünglich der Politikwissenschaft entstammt. Präsentiert wurde der Begriff erstmals 1960 in einem Paper von Stein Rokkan auf einem Treffen der Internationalen Political Science Association (IPSA), ein Jahr später von Stephen K. Bailey auf der Konferenz der American Political Science Association (APSA) (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 15). Publiziert wurde er erstmalig in dem Artikel „Micropolitics: Mechanism of Institutional Change“ (1961) von Tom Burns, der mit dem Begriff die Rolle und

⁶⁵ Einen Überblick zu mikropolitischen Konzepten gibt Neuberger (2006).

Interaktionen von Akteuren erörterte.⁶⁶ Burns beschreibt in seinem Beitrag das politische Element in Organisationen: „For in dealing with the political element in the life of corporations, one is compelled to attend to the fact that politics, political organization, and government are all a particular mode of behavior“ (Burns 1961: 259). Burns bespricht in seinem Beitrag die Thematik der Mikropolitik aus Perspektive der Organisationssoziologie – ein Bereich, der das Forschungsfeld bislang prominent bearbeitet hat. Trotz einiger politikwissenschaftlichen Publikationen in der Folge (u.a. Rokkan 1962; Kessel/Cole/Seddig 1970; Greenstein/Polsby 1975), konnte sich Mikropolitik nicht als Konzept verankern und demnach keine anschlussfähige Tradition begründen (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 14). Die Bezeichnung von Mikropolitik als Konzept, theoretischem, analytischem oder konzeptionellem Ansatz oder als Heuristik⁶⁷ ist dem Etikett der Theorie vorzuziehen, da weder empirische Validierungen oder Falsifizierungen, noch Kausalitätsanalysen vorgenommen werden (Willner 2009: 17). Ziel einer mikropolitischen Betrachtungsweise ist es, „Handlungen und strukturelle Rahmenbedingungen gleichermaßen im Blick zu haben“ (Alt 2005: 312). Der Blickwinkel erscheint wie ein hochauflösendes Objektiv mit ‘Zoom-Funktion’: „Die internen Prozesse werden kleinteilig und in hoher Auflösung erfasst“ (Treibel 2014: 31). Das ‘Hereinzoomen’ ermöglicht eine Nahaufnahme auf Mikro-Spielräume (Willner 2009: 42). Denn eben in diesen Spielräumen liegt die Innenansicht des Politischen – das „Kleinteilige“ (Schmid 2011), deren Analyse als Mikropolitik bezeichnet werden kann. Die Philosophie mikropolitischen Analysen leitet – wie auch das Coleman’sche Modell zeigt – dazu an, „nach den kleinteiligen Elementen und Mechanismen des Politischen zu suchen, um aus ihrem Zusammenwirken größere und komplexere Zusammenhänge verständlich werden zu lassen“ (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 9). Es geht um Politik in ihrer „Mikrokomplexität“, in der Komplexität des Kleinteiligen (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 37).

Mikropolitische Perspektiven betrachten Prozesse, Akteure, Institutionen und Entscheidungen nicht kausaltheoretisch und rationalistisch, wie es bei Coleman der Fall ist, sondern eher unter den Bedingungen von Kontingenz⁶⁸ (Alt

⁶⁶ Die erste deutschsprachige Publikation, die den Begriff einführt, stammt von Bosetzky (1972).

⁶⁷ Willner (2014: 39) bringt den Begriff mit der Abduktion als methodologisches Prinzip zusammen.

⁶⁸ Kontingenz meint, „dass etwas so, aber auch anders möglich ist“ (Alt 2005: 302). Aristoteles definierte das Kontingente als das, was weder unmöglich, noch notwendig ist (Holzinger 2012: 233) und auch Machiavelli hat die Begriffe Politik und Kontingenz programmatisch miteinander verbunden und Politik als zeitorientierte Reaktion auf Kontingenz interpretiert (Rüb 2006: 8 mit Verweis auf Palonen 1998: 105).

2005: 297). Dieses Grundverständnis bleibt in Studien zu der Organisation von Parlamenten leider oftmals gänzlich unberücksichtigt, da die Kontingenz des Handelns parlamentarischer Akteure leicht übersehen wird (Schöne 2010a: 372). Den Fokus auf Akteure und deren Handlungen teilen mikropolitische Perspektiven mit der Tradition des Behaviorismus und des Strukturalismus (Rollka/Schultz 2011: 91f.), die – anders als institutionalistische Perspektiven – das Verhalten von Akteuren stärker in den Mittelpunkt rücken (Willner 2014: 24). Prozesse sind weder reguliert, noch beliebig, sondern ein Mix, der situations-, akteurs- und policyabhängig ist (Pannes 2011: 46). Eine Analyse, die rationalistisch auf die strukturelle Makroebene des Politischen blickt, bleibt zu ungenau, weswegen das Coleman'sche Modell eine Relativierung des Rationalitätskonzeptes erfährt. Da mikropolitische Analysekonzepte stark variieren, soll durch die Darstellung gängiger mikropolitischer Analysekonzepte zunächst ein Überblick gegeben werden.

4.1 Mikropolitische Analysekonzepte

Bogumil und Schmid (2001: 31) unterscheiden drei mikropolitische Ansätze: Die *verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie*, die *strategische Organisationsanalyse* und die *Konfigurationsanalyse* (Bogumil/Schmid 2001: 31). Zudem werden auch die Ansätze der *Mikro-Policy-Analyse* (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003) und die *Theorie Politischer Praktiken* (Rüb 2009b) herangezogen.

Grundgedanke *verhaltenswissenschaftlicher Erklärungstheorien* sind Entscheidungsprozesse als Resultat menschlichen Verhaltens und Handelns (Bogumil/Schmid 2001: 33). Die Frage danach, wie Entscheidungen fallen und durch Institutionen beeinflusst werden, steht im Mittelpunkt verhaltenswissenschaftlicher Erklärungstheorien. Es geht um Kontingenz, Zeitabhängigkeit, Intersubjektivität, Macht und Interessenkonflikte (Bogumil/Schmid 2001: 53). Die Annahme begrenzter Rationalität („bounded rationality“, Simon 1982) – also die individuelle Abwägung von Zielen und Interessen, die Berücksichtigung von Institutionen, die Befolgung der Entscheidungsregel des *satisficing* und die kognitiven Grenzen von Entscheidungsrahmen – erschweren die Annahme konkreter Rationalitätsprämissen. *Satisficing* meint den Verzicht einer *optimalen* Problemlösung und die Wahl einer Entscheidung, die das Problem *hinreichend* löst. *Satisficing* ist somit eine Ausprägung des von Simon entworfenem Konzept der *bounded rationality* und läuft dem rationalistischem Menschenbild des Homo Oeconomicus zu wider (March/Simon 1976). Dem Homo Oeconomicus der Neoklassik muss

eine Absage erteilt werden. Die Simon'schen Implikationen von Rationalität führen zu dem Bild eines Homo Organisans, der innerhalb rationaler und institutioneller Grenzen agiert, sich aber der klassischen Entscheidungstheorie widersetzt, da er individuelle Ziele *und* Organisationsziele verfolgt.

Die *strategische Organisationsanalyse* weist, vergleichbar mit Erklärungstheorien verhaltenswissenschaftlicher Art, einen starken Akteursbezug auf. Allerdings wird der Rationalitätsprämisse eines genuin rational handelnden Akteurs gefolgt. Macht und Strategie stehen im Mittelpunkt. Für Crozier und Friedberg muss jede Analyse kollektiver Handlungen „Macht in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr ‚Rohstoff‘“ (Crozier/Friedberg 1979: 14). Mikropolitik als „everyday phenomenon“ (Crozier/Friedberg 1993: 26) findet immer dort statt, wo Prozesse als klassisches Alltagshandeln etikettiert sind. Organisationen sind komplexe Machtssysteme, wobei die Macht eines Akteurs umso größer ist, je unerwartbarer sein Handeln ist (Alt 2005: 317). Der strategische Akteur bedient seine Machtgenerierung und seinen Machterhalt durch die Anwendung von Spielen⁶⁹ und Spielregeln innerhalb der Organisation. Besonders betont wird die Freiheit des Akteurs, die aber gleichzeitig auch Zwang bedeutet. Dieser Dualismus von Freiheit und Zwang bestimmt die strategische Organisationsanalyse in dem Sinne, als dass Akteursstrategien und systemische (Spiel-)Regeln innerhalb der Spiele miteinander vereint werden müssen. Die Regeln des Spiels – Normen, Vorschriften, Organisationsbestimmungen, Gewohnheiten, Einsichten, Erfahrungen und Bindungen – müssen eingehalten werden. Die Kopplung von Freiheit und Zwang ermöglicht dem Akteur eine Machtposition (Matys 2006: 28). Eine Implikation des Ansatzes leistet Ortmann (1995) durch die Kontextualisierung mit der Strukturierungstheorie von Giddens (1988). Demzufolge besteht eine Janusköpfigkeit von Struktur: Strukturen, Regeln und Institutionen führen zwar zu einem Zwang für den Akteur – nach Crozier und Friedberg: zu Spielregeln – aber gleichzeitig sind sie das Ergebnis der Akteurshandlungen. Akteure nutzen Rahmenbedingun-

⁶⁹ Für Crozier und Friedberg ist das Spiel ein „konkreter Mechanismus, mit dessen Hilfe die Menschen ihre Machtbeziehungen strukturieren und regulieren und sich doch dabei Freiheit lassen“ (1979: 68). Der Begriff des Spiels verweist auf die Annahme, dass Akteure im Rahmen von Spielen handeln: „Das Spiel ist das Instrument, das die Menschen entwickelt haben, um ihre Zusammenarbeit zu regeln. Es ist das wesentliche Instrument organisierten Handelns. Es vereint Freiheit und Zwang. Der Spieler bleibt frei. Muss aber, wenn er gewinnen will, eine rationale Strategie verfolgen, die der Beschaffenheit des Spiels entspricht“ (1979: 68).

gen und situationsabhängige Freiräume unter der Zielprämisse, eigene Handlungsspielräume zu routinieren (Ortmann 1995: 64). Sie schaffen durch ihr Handeln Strukturen. Die strategische Organisationsanalyse orientiert sich an einem flexiblen Strukturbegriff, der Akteure und deren Interaktionen in den Fokus stellt. Strukturen, Regeln und Institutionen bilden das Medium und das Produkt von Handlungen, was die mikropolitische Natur des spieltheoretischen Ansatzes strategischer Organisationsanalyse unterstreicht (Switek 2014: 224; Matys 2006: 28). Mikropolitik ist der „Kampf um Positionen und Besitzstände, Ressourcen und Karrieren, Einfluss und Macht“ (Bogumil/Schmid 2001: 100).

Während bei den zuvor vorgestellten Ansätzen Akteure und Strukturen – wenn auch mit unterschiedlich ausgeprägten Rationalitätsprämissen – im Mittelpunkt stehen, fokussiert die *Konfigurationsanalyse* nach Mintzberg (1983) zunehmend eine Management-Perspektive mit einem besonders starkem Machtbegriff: „Politik hat mit Macht zu tun, nicht mit Struktur“ (Mintzberg 1983: 4). Koordination nimmt eine geringere Bedeutung ein. Vielmehr liegt eine *Top-Down*-Perspektive vor, die von scharfen Hierarchien und einer strategischen Spitze ausgeht. Für Mintzberg sind Akteure in einer Organisation Politiker.⁷⁰ Es stellt sich erneut die Frage nach den Rationalitätsprämissen der Akteure. Homo Politicus meets Homo Organisans – ein Mix, der Originalität verspricht.

Die *Mikro-Policy-Analyse* (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003) blickt hingegen in erster Linie auf die „Mikrowelt“ einer Policy, die anhand konkreter Praktiken das Funktionieren von Politik sichert (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 18). Das Konzept stellt keinen Forschungsansatz dar, sondern dient als „empirisch operationalisierbare Analyseeinheit“ (Willner 2014: 46). Nullmeier, Pritzlaff und Wiesner wenden die mikroanalytische Untersuchung in einem Politikfeld an, indem sie die „Eingespieltheiten [...], die das Innenleben eines Politikfeldes prägen“ (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003: 9) erforschen.⁷¹ Ein verwandtes Konzept ist das der Politischen Praktiken. Das Konzept öffnet der Politikwissenschaft einen mikroanalytischen Zugang zu Prozessen, denn diese setzen sich aus den Politischen Praktiken der Akteure zusammen (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 7; Willner 2009: 17; vgl. auch Rüb 2014). Ebenso ist die Rollentheorie ein in der Parlamentarismusforschung verbreitetes, heuristisches Instrument (Wahlke et al. 1962). Das

⁷⁰ Mintzberg meint nicht den Berufsstand eines Akteurs, sondern seine Handlungsweise.

⁷¹ Ähnlich verwenden Nullmeier, Pritzlaff, Weihe und Baumgarten (2008) das „P-A-C-Schema“ (Proposal – Acceptance – Confirmation) zur Analyse von Entscheidungsprozessen in Gremien.

Rollenkonzept ermöglicht die Verbindung von politikwissenschaftlichen Mikro- und Makroanalysen, weil es die alltäglichen Sinndeutungen der Abgeordneten, aber auch die institutionellen Strukturen des Parlaments berücksichtigt (Schöne 2014: 165). Das Konzept nimmt an, dass Akteure im Parlamentsbetrieb eine Rolle⁷² einnehmen, die erwartungsgemäß ausgefüllt wird. Generell ist dem Konzept zu entgegnen, dass Mikropolitik in Organisationen durch wiederholbare und sich institutionalisierende Handlungen erfolgt und Praktiken somit ein Teil von Mikropolitik sind. Tabelle 1 fasst die Konzepte zusammen.

	Verhaltens- wissenschaftliche Entscheidungstheorie	Strategische Organisations- analyse	Konfigurations- analyse	Mikro-Policy-Analyse / Politische Praktiken
Vertreter	Cohen/March/Olsen (1972) Simon (1981; 1982)	Crozier/Friedberg (1979) Ortmann (1995)	Mintzberg (1983)	Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner (2003) Rüb (2009) Willner (2011) Pritzlaff/Nullmeier (2009)
Disziplinärer Ursprung	Ökonomie	Soziologie/ Spieltheorie	Ökonomie/ Managementlehre	Politologie/Wissenstheorie/ Entscheidungstheorie
Politik- Begriff	Kontingenz der Politik aufgrund der Vielzahl von Problemen, Lösungen, Akteuren und Situationen	Kampf um Macht anhand von Spielen in Organisationen	Top-Down- Perspektive von Politik im Hinblick auf Macht von Akteuren	Vorbereitung, Herstellung, Legitimation und Durchführung von Entscheidungen (auch policyorientiert)
Akteure / Institutionen	Individuen mit Präferenzen und Handlungen dominieren Institutionen	Strategische Akteure mit ausgewogenem Verhältnis zu Institutionen	Institutionen dominieren Handlungen der Manager („Politiker“)	Praktiken der Akteure strukturieren Handlungen in Institutionen

Tabelle 1: Konzepte mikropolitischer Analysen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bogumil/Schmid (2001: 100) mit eigenen Ergänzungen, 2014.

Die Einführung in die Bandbreite mikroanalytischer Konzepte betont die Eignung einer mikropolitischen Betrachtungsweise des Vorhabens. Der Blick auf langanhaltende Prozesse wird ergänzt durch die Erfassung der kleinteiligsten Handlung von Akteuren. Betrachtet man die Synopse der Theorieansätze, so ist als Gemeinsamkeit festzuhalten: Mikropolitische Perspektiven unterstellen Akteuren ein mikropolitisch Handeln nach Werten und Interessen (Matys 2006: 38) – so auch bei Agenda Politics im Landtag von Nordrhein-Westfalen. Für die Analyse von Agenda Politics bieten die vorgestellten Konzepte wertvolle Anhaltspunkte, bein-

⁷² Eine Rolle bündelt Erwartungen an das Verhalten und die Position des Inhabers (Schwarzmeier 2001: 51). Patzelt (1993), Schöne (2010a) und Willner (2014: 25) beschreiben vier Rollenorientierungen: Kernrollen (Bezug zum Verhalten im Parlament), Klientelrollen (Bezug zum Verhalten außerhalb des Parlaments), Spezialisierte Rollen (als Konsequenz der Arbeitsteilung) und Nebenrollen (private Interaktionen).

halten gleichwohl aber auch Schwächen im Hinblick auf die angenommenen Rationalitäts- und Institutionsprämissen. Die Frage, wie Akteure im Rahmen von Strukturen agieren, löst sich nicht durch ein Analysekonzept auf, sondern muss am Gegenstand gespiegelt werden. Die mikropolitische Forschungsperspektive ist nun auf Agenda Politics zu übertragen.

4.2 Mikropolitik des Opponierens

Das Verständnis mikropolitischer Forschung ist, dass die Analyse der kleinsten denkbaren Handlungsebene zwischen Akteuren Aufschluss darüber gibt, wie sich politische Pfade innerhalb von Politikfeldern, Institutionen und Entscheidungsprozessen konstruieren (Willner 2011: 157f. mit Verweis auf Schubert/Blum 2011). Die theoretische Grundannahme ist, dass parlamentarische Regeln allgemein und verbindlich sind. Trotz dieser Tragkraft parlamentarischer Regeln (z.B. Verhaltensregeln, Hierarchien, festgelegten Entscheidungsräumen, etc.) sind die Handlungen einzelner Akteure nicht gänzlich determiniert. Dies spiegelt sich im Konzept der Mikropolitik wider: Mikropolitik theorisiert Aufbau, Struktur, Funktion und Ergebnis von Organisationen unter den Bedingungen von Akteursverhalten, Situation und Kontext und löst dabei das Giddens'sche Strukturalismusedilemma zwischen Struktur und Akteur zumindest teilweise auf. Mikropolitik birgt zentrale Handlungsspielräume. Diese entstehen durch die Heterogenität der Akteure, durch deren individuellen Ziele und Handlungssituationen und durch die Freiheit der Akteure, Institutionen zu interpretieren (Willner 2011: 160). Die Ausgestaltung von Spielräumen durch die Akteure wird zur Notwendigkeit des Bestehens einer strukturalistischen und institutionellen Umgebung. Mikropolitische Analysen gehen jedoch über die simple Trennung zwischen Institution und deren Anwendung hinaus (Rüb 2014: 52). Sie leisten mit der Rekonstruktion des Politikprozesses entlang von Akteur und Struktur mehr als eine einfache Gegenüberstellung, denn „[k]eine einfache Gegenüberstellung kann der Komplexität dieser Beziehung gerecht werden“ (Crozier/Friedberg 1993: 3). Mikropolitik umfasst Handlungen von Akteuren jenseits der Oberfläche des Parlamentsablaufs, wie auch im Makro-Mikro-Makro Modell von Coleman veranschaulicht wurde. Der Akteur ist Protagonist der Mikropolitik.

Mikropolitische Analysen sind keine psychologischen Analysen, obgleich die Akteurseigenschaften als Ausgangspunkt mikropolitischer Handlungen auf-

schlussreich sein können, um die alltäglichen Routinen und Handlungen der Akteure nachzuvollziehen. Den Rückgriff auf die Prämissen eines „Menschenbildes“⁷³, das Vorannahmen zu Handlungen trägt (Rollka/Schultz 2011: 11), vollzieht Bosetzky, Pionier des mikropolitischen Konzeptes in Deutschland. Er entwirft das Bild eines Machtpotenzierers bzw. Machiavellist, der innerhalb einer Organisation im machiavellistischen Stile die Mitglieder beherrscht, steuert und kontrolliert (Bosetzky 1988: 33).⁷⁴ Das machiavellische Menschenbild wird im hiesigen Forschungskontext nicht adaptiert, denn das Rationalitätsverständnis ist mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand nicht tragend (Rüb 2013: 342). Besonders bei Agenda Politics agieren *verschiedene* Akteure mikropolitisch.⁷⁵ Es sind „eigensinnig und strategisch handelnde, absichtsvoll und kompetent vorgehende, selbstbewusste und kreative Akteure“ (Alt 2005: 302). Die Analyse verzichtet auf die Annahme eines „innerorganisatorischen Kleinkrieg[s] von Machiavellisten“ (Bogumil/Schmid 2001: 28).

Als Arsenal mikropolitischer Handlungen innerhalb von Organisationen identifiziert Alt (2005: 307) die Notwendigkeit, Beziehungen herzustellen, Koalitionen zu bilden, freundliches und einschmeichelndes Verhalten einzusetzen, Chancen zu suchen und zu nutzen, sich positiv darzustellen um persönlich attraktiv zu sein und sich unentbehrlich zu machen, den Informationsfluss zu kontrollieren, zu intrigieren, zu mobben und zu bluffen. Lies (2012: 74) ergänzt die Bildung verdeckter Agenden, Verbreitung von Gerüchten, physischen Zwang und Manipulation. Dies zeigt: „Es ist fast alles erlaubt – bluffen, tricksen, foul spielen und schauspielern – man darf es nur nicht zu bunt treiben, sonst bekommt man die rote

⁷³ Zur Rolle von Menschenbildern in den Sozialwissenschaften vgl. Oerter/Detzer (1999); Barsch/Hejl (2000); Rollka/Schultz (2011). Barsch/Hejl betonen die Bedeutung prozessualer Menschenbilder.

⁷⁴ Der Gebrauch von List und Macht zur Durchsetzung der eigenen Interessen mündet nach Bosetzky im Einsatz mikropolitischer Instrumente wie Bluff, Filz, Korruption, Patronage, Seilschaften, Wegloben, Intrigieren und dem Don-Corleone-Prinzip – ein Prinzip, das nach der Hauptfigur des Romans 'Der Pate' benannt ist und die Maxime 'Eine Hand wäscht die andere' ausdrückt (Schmid 2011: 324). Es entsteht das Bild einer Organisation, in der „machiavellistisches Handeln [...] in reichem Maße anzutreffen“ (Bosetzky 1992: 32) ist.

⁷⁵ So betonen Hansen und Küpper „agenda control“ als mikropolitische Technik (2009: 5): „An aspectual understanding of micro- or organizational politics [...] concentrates on a certain type of organizational action that can be characterized through the application of micro-political techniques.“

Karte oder es spielt keiner mehr mit“ (Neuberger 1995: 199). Politische Praktiken⁷⁶ unterscheiden sich von dem konstruktivistischen Konzept der sozialen Praktik⁷⁷ dadurch, dass sie in einem institutionellen Rahmen stattfinden. Politische Praktiken, z.B. Abstimmen, Belohnen, Drohen, Konfrontieren, Vereinbaren, Verhandeln und Weisen (Rüb 2014: 65ff.), entstehen durch erfahrungsgesättigtes Wissen (Rüb 2009b: 43) und basieren auf geteilten Denkstilen (Treibel 2014: 33; Willner 2009: 53). Im Parlamentsumfeld bestehen ähnliche Denkstile der Parlamentarier über das Parlament, seine Funktionen, Akteure und Arbeitslogik. Es besteht ein gemeinsames Grundwissen über Handlungs- und Verhaltenspraktiken (Schöne 2010a: 53). Praktiken zielen auf Erfolg ab und sind auf Wiederholbarkeit ausgelegt. Ist eine Praktik noch nicht wiederholt angewandt worden, ist sie wenig planbar (Willner 2009: 53). Praktiken können informell sein: „Informalität erlaubt es Akteuren [...] Handlungsspielräume zu erweitern“ (Pannes 2011: 42). Agenda Politics bieten den beteiligten Akteuren „points of strategic uncertainty“ (Immergut 1992: 66). Zuletzt ist für mikropolitische Analyse auch die Persönlichkeits-, Vertrauens- und Emotionsebene der Akteure bedeutsam, da daraus Freundschaften und kurze Informationswege resultieren (Bogumil/Schmid 2001: 138).

Eine systematische Betrachtung einer Mikropolitik des Opponierens als Übersetzung oppositioneller Ziele in mikropolitisches Handeln ist nötig, um das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition in den Blick nehmen zu können. Es geht um die Frage, welche Symptome mikropolitische Handlungen von Oppositionsakteuren aufweisen. Konkrete Prämissen zu Zielen, Verhaltensweisen und Routinen von Akteuren mit dem Merkmal „Oppositionszugehörigkeit“ erleichtern die Konkretisierung mikropolitischer Handlungsweisen. Steffani beschreibt als Ziele von Oppositionen die Kontrolle der Regierung, die Kritik an der Regierungspolitik, das Aufzeigen von inhaltlichen und personellen Alternativen sowie eigenem Regierungswillen und die Mobilisierung der Öffentlichkeit (Steffani 1977: 430). Systematisiert man diese „typischen“ Ziele parlamentarischer Opposition, so erscheint die Differenzierung in die Ziele Machtwechsel/Machterwerb⁷⁸ einerseits und Mitregierung/Blockade von Entscheidungen andererseits

⁷⁶ Praktiken lassen sich als parteiorientierte, medienorientierte und regierungsorientierte Praktiken unterscheiden. Eng damit verwandt ist die körperliche „performance“ (Reckwitz 2004: 322).

⁷⁷ Zum „practice turn“ der Sozialtheorie siehe Reckwitz (2003) und Bongaerts (2007).

⁷⁸ Helms hinterfragt mit Blick auf populistische Parteien die Bedeutung von Machterwerb. Auch Divergenzen zwischen Partei und Fraktion gilt es zu berücksichtigen, denn die Fraktion als „Stätte der handelnden Politik“ (Schüttemeyer 1998: 31) ist formell unabhängig von der Partei.

passend (Helms 2010: 235). Die Themensetzung der Opposition *kann* aktiv – als „kreative Mitgestalterin“ – oder reaktiv – als „geist- und ideenlosen“ Kritikerin – erfolgen (Sebaldt 1992b: 15). Die Erfolgchancen der Opposition auf Policy-Output im Sebaldt'schen Sinne sind gering (Merz/Regel 2013: 230). Die Erfolgchancen der Opposition, für die eigenen Themen Aufmerksamkeit zu generieren, sind hingegen hoch. Die Umsetzung oppositioneller Initiativen ist daher nebensächlich, denn diese scheitern an den Mehrheitsverhältnissen. Es geht um das glaubhafte Image, bessere Problemlösungen anzubieten als die Regierung (Zohlhöfer 2013: 270). Oppositionen stehen zwar nicht in der Regierungsverantwortung, aber eine gänzliche Abkopplung vom Sachzwang der Politik ist undenkbar. Oppositionen betonen ihr Verantwortungsbewusstsein, um letztendlich als wählbare Alternative zur Regierung aufzutreten. Besonders die Kernthemen werden aktiv initiiert (Sebaldt 1992b: 27). Zudem werden die Prämissen des Parteienwettbewerbs kompetitiv in die Thematisierung eingebunden, was sich in Angriffen auf die Regierungsbilanz, der Bewerbung von Inhalten, der Besetzung von Themen, dem Deuten von Realitäten und der Provokation des politischen Kontrahenten niederschlägt (Fröhlich 2013: 395).

Es liegt die Überlegung nahe, dass kompetitive und kooperative Oppositionsstrategien gegenstands- und zeitabhängig zwischen mitregieren und blockieren existieren (Oberreuter 1993: 67). Kaltefleiter (1973: 4ff. zitiert nach Kaiser/Petersohn 2007, 23f.) zeichnet das Bild von vier Oppositionsstrategien: Mit der *quasi-governmentalen Strategie* versucht die Opposition die Regierung in einzelnen Sachfragen zu überholen. Die *Anpassungsstrategie* adaptiert Erfolge der Regierung, indem populäre Regierungsthemen im eigenen Programm aufgenommen werden. Hingegen meint die *Konfrontationsstrategie*, dass Regierungspositionen genutzt werden, um sich abzugrenzen. Zuletzt beabsichtigt die *Alternativstrategie* die Platzierung alternativer Themen, um das eigene Oppositionsprofil zu schärfen. Zuletzt ist der Katalog um die Obstruktionsstrategie der Opposition zu ergänzen, die bezwecken, Themen der Regierung zu verhindern oder zu verzögern (Hohl 2017: 42; Thierse 2015: 51f.).

Auch in Sebaldts Studie zu der Thematisierungsfunktion der Opposition finden sich Anhaltspunkte mikropolitischen Verhaltensweisen von Oppositionsakteuren. Eine genuin mikropolitische Perspektive auf die Umsetzung von Themenideen im Sinne von Agenda Politics der Oppositionsfaktionen nimmt Sebaldt zwar nicht ein. Allerdings thematisiert er die verschiedenen Einflussmethoden von Oppositionsakteuren in nahezu mikropolitischer Manier und beschreibt die vier

Vorgehensweisen *Argumentation*, *Betonung gemeinsamer Interessen*, *Entzweiung* und *Drohung mit der Öffentlichkeit*. Diese Einflussmethoden können beliebig miteinander kombiniert werden (Sebaldt 1992b: 54). Hinzu kommt die große Bedeutung des richtigen Zeitpunkts der Anwendung einer der Methoden, um Argumente hervorzubringen, gemeinsame Interessen zu betonen oder aber die Öffentlichkeit zu alarmieren und auf diese Weise Druck auf die Regierung auszuüben (Sebaldt 1992b: 120). Eine ebenso an Mikropolitik erinnernde Feststellung von Sebaldt ist, dass der Fraktionszwang den einzelnen Abgeordneten bei Agenda Politics einschränkt. Daneben identifiziert Sebaldt als Methode ebenso die Berufung auf regionale Zuständigkeiten sowie die Vorgehensweise, die Regierungsformation gegeneinander auszuspielen (Sebaldt 1992b: 124). Er verweist darauf, dass kompetitive Methoden nur angewandt werden, wenn der Parteienwettbewerb dies erfordert (Sebaldt 1992b: 333).

5 Theoretischer Rahmen einer mikropolitischen Agenda Politics-Analyse

Vor der Überführung des theoretischen Kontextes in einen passenden, mikropolitischen Agenda Politics-Analyserahmen, soll ein Leitgedanke des Forschungsdesigns prominent unterstrichen werden. Die Frage nach der Entstehung der Tagesordnung und ihrer Aufmerksamkeitsstruktur soll anhand des Themen- und Tagesordnungsmanagements der Oppositionsakteure im Wechselspiel aus Theorie und Daten erklärt werden. Der Analyserahmen bleibt daher in Teilen offen. Nicht alle Aspekte von Agenda Politics können vorbestimmt werden. Vielmehr bespielt das Material verbliebene Lücken induktiv. Dem Verhältnis zwischen Material und Theorie schreibt die vorliegende Arbeit getreu dem Motto „Theory and data interact“ (King, Keohane/Verba 1994: 46) eine hohe Bedeutung zu. Diese Perspektive zieht sich wie ein roter Faden durch das Forschungsdesign dieser Arbeit. Es geht um den Dialog zwischen Theorie und Material (Gschwend/Schimmelfennig 2007). Das Ablaufschema einer mikropolitischen Agenda Politics-Analyse ist weniger als strenge Abfolge von Analyseschritten zu lesen und damit weniger eine Methode, sondern eine Erklärungsstrategie, die auf Offenheit gegenüber dem Material basiert. Die mikropolitische Agenda Politics-Analyse erfordert eine enge Verzahnung zwischen Theorie und Empirie und benötigt daher Freiraum. Gleichzeitig bedeutet Mikropolitik aber keineswegs „Anything Goes“ (Bogumil/Schmid 2001: 202). Der in diesem Kapitel erarbeitete theoretische Kontext stellt deswegen die Weichen für den weiteren Untersuchungsgang. Entlang der Forschungsfrage

„Wie erfolgt Agenda Politics der Oppositionsfraktionen in Parlamenten?“ wird das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Oppositionsparteien analysiert, um Rückschlüsse auf die Agenda-Macht (Döring 2005) der Opposition in Parlamenten zu ziehen.

Das Konzept der Mikropolitik entlädt sich nicht erst als Konsequenz der theoretischen Vorüberlegungen, sondern schwingt bereits in der Forschungsfrage dieser Arbeit mit, denn die Frage nach Agenda Politics als Ergebnis von Alltags-handeln im Parlament legt eine mikropolitische Perspektive nahe (Schöne 2010a: 20). Colemans Modell der Makro-Mikro-Makro-Kopplung ist vor diesem Hintergrund der unzweifelhafte Orientierungspunkt des theoretischen Kontextes. Zentrale Prämissen des Modells werden mit dem zu entwickelten Analyserahmen geteilt. Allerdings existieren markant divergierende Grundprämissen zwischen Colemans Modell und dem notwendigen Analyserahmen: Die Rationalitätsprämissen von Coleman sind zu deterministisch; Sie lassen keine Offenheit für eine induktive Forschungslogik, die sich nicht nur aus dem theoretischen Kontext, sondern aus dem empirischen Material speist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer gegenstandsbezogenen Marko-Mikro-Makro-Kopplung, um deterministische Prämissen zu minimieren. Folgende Konzepte wurden im theoretischen Kontext berücksichtigt: *Oppositionsakteure, Parlamentsprozesse, Themen- und Tagesordnungsmanagement und Mikropolitik*.

Die mikropolitischen Handlungen von *Oppositionsakteuren* entsprechen den klassischen Funktionen von Opposition, der Kritik-, Kontroll-, Alternativ- und Thematisierungsfunktion. Gemein ist allen vier Funktionen ihr Bezug zu der Regierung. Die vorliegende Arbeit erhebt allerdings den Anspruch, Opposition nicht allein als Schatten von Regierungen zu begreifen. Dies führt zu folgenden Grundannahmen:

- Oppositionen sind kein „Themenauffangbecken“ für liegengelassene Regierungsthemen. Die Themen der Opposition sind nicht nur reaktiv, sondern auch aktiv.
- Anders als Sebaldt (1992b), der von Erfolg für die Opposition spricht, sobald die Regierung das Oppositionsthema adaptiert, wird Erfolg hier nicht mit legislativem Policy-Output gleichgesetzt, sondern mit der Generierung von Aufmerksamkeit.
- Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Oppositionsfraktionen erfolgt innerhalb der Fraktion (*intra-party mode*) oder gemeinsam mit weiteren Oppositions- (*inter-party mode*) oder Regierungsfractionen (*cross-*

party bzw. *non-party mode*) im Zuge interfraktioneller Initiativen (Norton 2008).

Im theoretischen Kontext spielten auch Überlegungen zu *Parlamentsprozessen* eine wichtige Rolle. Es gelten folgende Grundannahmen:

- Die ‘proposal power’, die Macht über die Abstimmungsagenda, definiert das Abstimmungsverhalten. Die ‘gate-keeping power’, die Macht über die Zeitplanagenda, definiert den Eintritt von Themen auf die Tagesordnung (Döring 2005).
- Im Sinne der Zeitplanagenda können Tagesordnungspunkte mit Mehrheitsvotum abgesetzt werden (Döring 2005).
- Prozeduren sind für Parlamente ebenso wichtig, wie der Parteienwettbewerb für die parlamentarische Debattenkultur wichtig ist (Palonen 2014).
- In Parlamenten existiert der theoretische Dualismus zwischen Institutionen und Kontingenz. Parlamentarische Prozeduren basieren auf formellen und informellen Institutionen, die von Akteuren reguliert und gestaltet werden können, z.B. durch Verlangsamung oder Dynamisierung. Nicht die Institution selber, sondern deren Institutionalisierung ist im Sinne von *rules-in-use* und *rules-in-form* entscheidend (Ostrom 2007).
- Agenda Politics ist ein parlamentarischer Prozess, der phasenartig auf zwei Ebenen Akteure und Gremien einbindet: Innerfraktionell und interfraktionell.

Weiterführend wurde Bezug zu dem *Themen- und Tagesordnungsmanagement* von Oppositionen hergestellt. Als Grundannahmen wurden herausgearbeitet:

- Das Themen- und Tagesordnungsmanagement und die Aufmerksamkeitsgewinnung hängen unweigerlich miteinander zusammen (Jones/Baumgartner 2004: 1, 2005: 205).
- Das Themenmanagement bespielt Themen aufmerksamkeitswirksam durch eine politische Lageeinschätzung (Korte 2010: 213). Eine kluge Auswahl von Themen potenziert Aufmerksamkeit. Entscheidungsgegenstände sind Themen-, Themenkanal-, Zeitpunkt-, Wettbewerbs- und Kommunikationsentscheidungen.
- Das Tagesordnungsmanagement zielt darauf ab, mit guten Platzierungen auf der Tagesordnung die Erfolgchancen eines Themas zu erhöhen. Eine gute Platzierung auf der Tagesordnung potenziert Aufmerksamkeit. Das Tagesordnungsmanagement der Opposition basiert darüber hinaus auch auf Änderungs- und Aktualitätsentscheidungen.

Zuletzt berücksichtigt der theoretische Kontext Überlegungen zur *Mikropolitik*. Die theoretischen Grundannahmen sind:

- Die alltäglichen Routinen und Handlungen von Oppositionsakteuren bilden den Kern einer Mikropolitik des Opponierens (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003).
- Mikropolitik als heuristisches Modell erfordert ein gegenstandsbezogenes Forschungsdesign, das den Dialog zwischen Theorie und Daten in den Mittelpunkt rückt.
- Die Quasi-gouvernementale-, Anpassungs-, Konfrontations-, Alternativ- und Obstruktionsstrategie bilden die Spannweite mikropolitischer Vorgehensweisen zwischen Kooperation und Konfrontation ab (Kaltefleiter 1973).
- Mikropolitik ist eine Erklärungsstrategie, keine Methode (Schimmelfennig 2006: 263).

Abbildung 6 setzt die Elemente des theoretischen Kontextes – *Oppositionsakteure*, *Parlamentsprozesse*, *Themen- und Tagesordnungsmanagement* und *Mikropolitik* – in Zusammenhang und erklärt den Verlauf einer mikropolitischen Agenda Politics-Analyse.

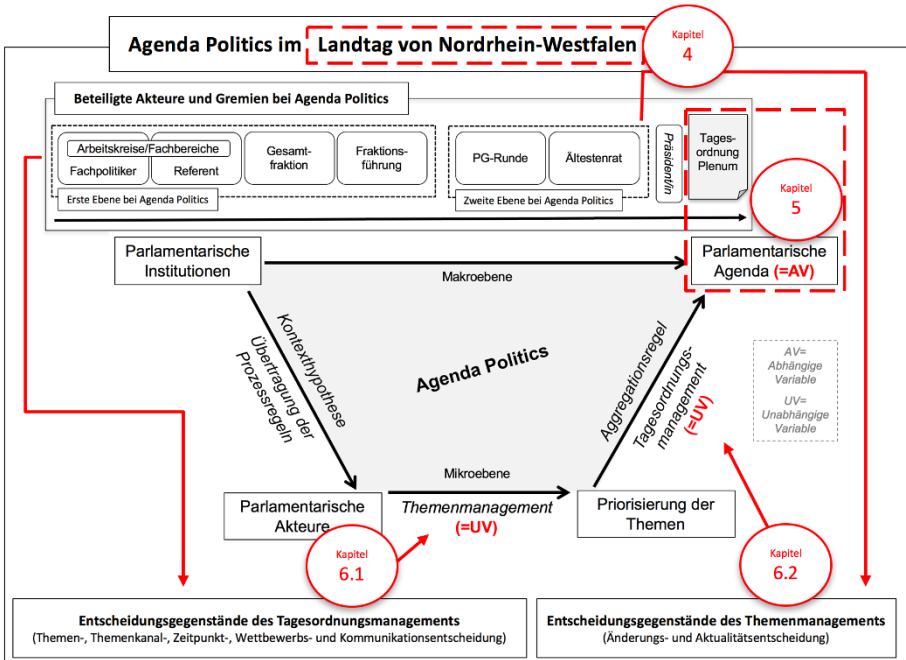


Abbildung 6: Mikropolitische Agenda Politics-Analyse

Quelle: Eigene Darstellung, 2016.

Das in der Abbildung dargelegte Modell einer mikropolitischen Agenda Politics-Analyse basiert auf dem Coleman'schen Modell, das allerdings auf den Untersuchungsgegenstand bezogen wurde. Das vorliegende Analysemodell verdeutlicht, welche Analyseschritte vorgesehen sind und in welchem Kapitel dieser Arbeit sie umgesetzt werden. Startpunkt der Analyse ist die Darlegung des Untersuchungsgegenstandes in Kapitel vier der vorliegenden Arbeit. Durch die Annäherung an den Analysegegenstand soll die Offenheit des Modells untermauert werden. Alle Überlegungen erfolgen abgestimmt auf den vorliegenden Gegenstand. Die Analyse widmet sich in Kapitel fünf gänzlich der Makroebene von Agenda Politics: Es erfolgt die Betrachtung und Analyse der abhängigen Variable, der Tagesordnung und ihrer Aufmerksamkeitsstruktur. Es wird allgemein analysiert, welche Kriterien, Regelmäßigkeiten und Merkmale auf Tagesordnungen womöglich zu Bausteinen einer etwaigen Theorie der Tagesordnung führen können. Im Rahmen

der Analyse werden parlamentarische Institutionen und Prozessregeln der Tagesordnung berücksichtigt. Sodann erfolgt die quantitative Auswertung aller Themen, die sich auf den Tagesordnungen der 16. WP bis zur parlamentarischen Sommerpause 2015 in Nordrhein-Westfalen wiederfinden. Auf diese Weise wird die Annäherung an den Gegenstand abermals vertieft. Schließlich erfolgt in Kapitel sechs das Herzstück der Analyse. Diese bewegt sich fortan allein auf der Mikroebene von Agenda Politics und geht auf Basis einer empirisch begründeten Typenbildung auf die beteiligten Akteure und Gremien ein. Die unabhängigen Variablen, das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Oppositionsfraktionen, bilden die zwei Ebenen von Agenda Politics: Die erste Ebene wird in Kapitel 6.1, die zweite Ebene in Kapitel 6.2. thematisiert. Auf der ersten Ebene von Agenda Politics fokussiert sich die mikropolitische Analyse auf das Themenmanagement der Akteure innerhalb der Fraktion. Sodann wird die Analyse im zweiten Teil von Kapitel sechs interfraktioneller. Auf der zweiten Ebene von Agenda Politics stehen die mikropolitischen Vorgehensweisen der Akteure außerhalb der Fraktion im Mittelpunkt. Die Analyse ist darauf ausgerichtet, die Handlungsweisen der Akteure im Sinne einer Mikropolitik des Opponierens sowie die Tagesordnung und ihre Aufmerksamkeitsstruktur als Ergebnis von Agenda Politics und als abhängige Variable erklären zu können. Die theoretische Reichweite dieser Arbeit ist somit keineswegs gering. Die Bausteine für eine etwaige Theorie der Tagesordnung und auch die allgemeine Entwicklung von Logiken des Opponierens, können nicht nur für Nordrhein-Westfalen gelten, sondern auch auf Oppositionen anderer Parlamente bezogen werden.

Agenda Politics im Parlament

Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der
Opposition im Landtag von NRW

Hohl, K.

2018, XVI, 367 S. 32 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-20377-1