

Joachim Raschke · Ralf Tils

Politische Strategie

Eine Grundlegung

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITIK
DIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE VERFASSUNG
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG UND
GLESUNG POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Joachim Raschke · Ralf Tils

Politische Strategie

Joachim Raschke · Ralf Tils

Politische Strategie

Eine Grundlegung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage Juni 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-14956-1

Vorwort

Anderswo ist man mit Strategie weiter als in der Politik. Eine Segelyacht, die mit Aussicht auf den Gewinn des America's Cup ins Rennen geht, hat nicht nur eine Crew von 17 Leuten, sie hat auch einen Steuermann, einen Navigator und – einen Strategen. Der sorgt mit für den richtigen Kurs und hilft im Teamwork. Der unbefangene Umgang mit Fragen komplexer Steuerung führt zur Ausdifferenzierung von Strategie und Strategen. Die Sache scheint klar, nur in der Politik nicht.

Ein Buch, entstanden aus dem Erstaunen über die Lücke hinter einem Großbegriff der politischen Sprache, der ohne Substanz bleibt – eigentlich ist es diese intellektuelle Herausforderung, die uns angetrieben hat. Dass in der Politik alle über Strategie reden, sie offenbar auch für notwendig halten und dabei keine Systematisierung existiert, mit der man sich allgemein orientieren könnte, um im Einzelfall begründete Anwendungen zu machen, diese Vordergründigkeit bei einer hintergründigen Sache hat uns gereizt.

Dies ist ein Anfang. Irgendwann musste begonnen werden mit einer wissenschaftlichen Strategieanalyse, die an Praxis anschließt, um eine politologische Grundlegung und eine Optimierung politischer Praxis zu erreichen. Die einfache Grundidee hieß: doppelter Anschluss. Erst schließen wir an die Praxis an, später – hoffen wir – die politische Praxis und Wissenschaft an unser (oder anderer) Zwischenprodukt analytischer Transformation. Für Strategie darf man weder ein Rezept- noch ein Lehrbuch erwarten. Strategieanalyse kann nur das Gerüst für die Bauten sein, die jeder selbst entwickeln muss.

So unzufrieden wir mit der Politikwissenschaft waren, die sich in zu großer Entfernung zur politischen Praxis entwickelt und die Klärung von Strategiefragen allein dieser Praxis überlässt, so sehr konnten wir vom politologischen Wissensstand profitieren. Man musste das Fach nur gegen den Strich bürsten, um herauszuholen, was es für Strategieanalyse beitragen kann, ohne diese bisher systematisch zum Thema gemacht zu haben.

Die Anstrengung des Begriffs kann man sich beim Strategiethema nicht ersparen. Jedenfalls nicht am Anfang, beim Versuch einer Grundlegung. Wenn ein bisschen Klarheit besteht, kann man – und sollte man – Populärliteratur schreiben. Damit beginnen, hieße scheitern. Das zeigen viele Sekundäraufgüsse und schnelle Anwendungen von Machiavelli oder Clausewitz. Deshalb konnten wir uns auch nicht an die Empfehlung eines Buchs über strategisches Management halten: „Unnötigen Tiefgang vermeiden“. Um ehrlich zu sein, wir haben es noch nicht einmal versucht.

Systematische Analyse und empirische Illustration haben sich ergänzt. Der empirische Hinweis, das Beispiel, die Fallstudie halfen, Gedanken zu klären. Sie sollen beim Lesen der Veranschaulichung und Überprüfung des Gemeinten dienen. Wir behaupten nicht, dass die Balance zwischen beiden das letzte Wort sein muss.

So wie Strategie auf Eigenaktion und Interaktion gerichtet ist, fand auch das Verfassen dieses Buch statt: eigenaktives und interaktives Produzieren. Den dialogischen Grundcharakter von Strategie konnten wir an der Arbeit über Strategie selbst erfahren. Ständig begleitende Diskussionen haben die Sache entschieden vorangebracht, sie veränderte sich wesentlich im Gespräch. Diese Einsichten aus unseren Diskursen waren eigenständig zu

fixieren, bevor die wechselseitige Kritik wieder einsetzte. Beim Schreiben ist man allein. Zum Produkt stehen wir beide.

Wir haben nichts gegen den strategischen Umgang mit einem Buch über Strategie. Immer behält der Leser seine Freiheit gegenüber jeder vorgeschlagenen Ordnung. Sie reicht von der Möglichkeit, über ein Buch zu reden, ohne es gelesen zu haben,* bis zu der Gewohnheit, die eigene Ordnung an das Buch heranzutragen. Dann liest man sicherlich Einleitung und Schluss, um zu wissen, was die Autoren wollen und wie weit sie gekommen sind – und sucht sich mehr theoretische, empirische oder praktische Wege im Text. Für uns wäre es immer ein Werkstattbesuch, über den wir uns freuen.

Hamburg, April 2007

Joachim Raschke und Ralf Tils

* Pierre Bayard: Comment parler des livres que l'on a pas lu?, Paris 2007.

Inhaltsverzeichnis

Einführung

1 Einleitung: Aufgaben politischer Strategieanalyse.....	11
2 Kontexte	31
2.1 Empirische und praktische Politikwissenschaft: Erklärung und Orientierung	31
2.2 Demokratie und Strategie.....	37
2.3 Strategie: Historische Spurensuche.....	43

Grundlagen

3 Grundmodell der Strategieanalyse	79
4 Strategie: Politische Praxis	83
4.1 Strategische Denkweise und Praxis.....	84
4.1.1 Voraussetzungen strategischer Denkweise	89
4.1.2 Strategie- und Beratungsbedarf.....	92
4.1.3 Strategiepraktiken	96
4.1.4 Merkmale strategischer Denkweise	97
4.1.5 Restriktionen und Anreize praktischer Strategieorientierung	100
4.2 Strategischer Kompass	111
4.3 Strategiestile.....	117
4.4 Strategiewandel.....	120
4.5 Resümee.....	123
5 Strategie: Begriff und Elemente	127
5.1 Begriff.....	127
5.1.1 Definition	127
5.1.2 Abgrenzungen	133
5.1.3 Dimensionen	135
5.1.4 Strategisches, operatives, taktisches Handeln	137
5.2 Elemente	140
5.2.1 Strategischer Akteur	140
5.2.2 Strategische Ziele.....	144
5.2.3 Strategische Mittel	148
5.2.4 Strategische Umwelt	152
5.2.5 Strategische Handlungen	155
5.3 Das strategische Moment	156
6 Orientierungsschema	161
6.1 Organisation (Strategisches Zentrum).....	168

6.2	Adressat.....	175
6.3	Horizonte.....	184
6.3.1	Zeit.....	184
6.3.2	Arenen.....	187
6.4	Objekte.....	193
6.4.1	Themen.....	193
6.4.2	Personen.....	200
6.4.3	Symbole.....	205
6.5	Referenzen.....	211
6.5.1	Problempolitik.....	213
6.5.2	Konkurrenzpolitik.....	222
6.5.3	Öffentlichkeit.....	234
6.6	Erfolgsfaktoren.....	243
7	Strategische Kalkulationen.....	249
7.1	Maximen.....	252
7.2	Bezugs-Kalküle.....	254
7.3	Basis-Kalküle.....	256
Strategy-Making		
8	Strategiefähigkeit.....	273
8.1	Zum Konzept der Strategiefähigkeit.....	273
8.2	Elemente von Strategiefähigkeit.....	281
8.2.1	Führung.....	282
8.2.2	Richtung.....	315
8.2.3	Strategiekompetenz.....	320
8.2.4	Zum Verhältnis von Führung, Richtung und Strategiekompetenz.....	332
9	Strategiebildung.....	335
9.1	Zum Konzept der Strategiebildung.....	335
9.1.1	Strategiebedarf.....	335
9.1.2	Von der strategischen Emergenz zur konzeptionellen Strategie.....	336
9.1.3	Zuständigkeit für Strategiebildung.....	339
9.2	Elemente konzeptioneller Strategiebildung.....	344
9.2.1	Ziele.....	345
9.2.2	Lage.....	352
9.2.3	Optionen.....	363
9.2.4	Entscheidung.....	371
9.2.5	Strategie.....	374
10	Strategische Steuerung.....	387
10.1	Zum Konzept strategischer Steuerung.....	387
10.2	Elemente strategischer Steuerung.....	390
10.2.1	Strategieanwendung.....	391

10.2.2 Leadership.....	396
10.2.3 Macht	403
10.2.4 Erwartungen.....	420
10.2.5 Leistungen.....	427
10.2.6 Zum Verhältnis von Macht, Erwartungen und Leistungen	433
10.2.7 Kontrolle und Lernen.....	434
10.2.8 Resultat	439

Fallstudien zum Strategy-Making der SPD

11 Kohärentes und fragmentiertes Strategy-Making.....	441
12 Kohärentes Strategy-Making	443
12.1 Antizipierender Aufbau stabiler Strategiefähigkeit (SPD 1958-).....	443
12.2 Wehners strategisches Konzept einer Großen Koalition. Regierungsfähigkeit durch Mitregieren (1966).....	451
12.3 Brandts Strategie einer sozialliberalen Koalition. Erster sozialdemokratischer Machtwechsel (1969).....	459
12.4 Schwächen im Strategisch-Operativen (Brandt 1969-).....	462
12.5 Schwächen in strategischer Linienführung (Schmidt 1974-)	479
13 Fragmentiertes Strategy-Making	495
13.1 Aufbau prekärer Strategiefähigkeit (SPD 1995-).....	495
13.2 Die Kampa-Strategie. Zweiter sozialdemokratischer Machtwechsel (1998)	501
13.3 Situatives Regieren (Schröder 1998-)	507

Schluss

14 Resümee und Perspektiven	529
Glossar	539
Danksagung.....	547
Abbildungsverzeichnis	548
Verzeichnis empirischer Illustrationen.....	549
Literaturverzeichnis.....	550
Personenregister	581

Einführung

1 Einleitung: Aufgaben politischer Strategieanalyse

In diesen Dingen glaubt jeder das, was ihm einfällt.
Carl von Clausewitz

Sicher, ein Wort, das wir in diesem Strategie-Buch – in einem affirmativen Sinne – nicht wiederholen werden, sicher kann man nur über den zunehmenden *Bedarf* an politischer Strategie sein. Nicht dagegen über ein weit verbreitetes *Bedürfnis* von Politikern nach Strategie. Es gibt Nachfrage, aber eine, die nicht wirklich weiß, was sie eigentlich will und deshalb ihren Adressaten nicht erreicht.

Ausgangspunkt ist der objektiv wachsende Strategiebedarf. Je komplexer und instabiler die Bedingungen der Politik, desto schwieriger, aber gleichzeitig notwendiger werden die Berechnungen anspruchsvollerer Handlungsformen, zu denen die strategische gehört. Und spezifische Kalkulationen sind, wie wir sehen werden, konstitutiv für den Strategiebegriff. Dieses Paradox wachsender *Kalkulationsnotwendigkeit* bei abnehmender *Kalkulationsmöglichkeit* ist eine doppelte Herausforderung. Strategie trotz und wegen wachsender Ungewissheit ist eine aktive Antwort auf eine Lage, die die einen stimuliert, die anderen entmutigt. Antwort geben Politiker, die am Anspruch strategischer Politik festhalten. Antwort könnte auch Forschung geben, mit wissenschaftlichen Beiträgen zur politischen Strategieanalyse.

Man muss nicht glauben, *Komplexität* sei neu, nur weil das Wort in den letzten Jahren besonders häufig verwendet wird. Auch *Instabilität* variiert nur in Graden und Erscheinungsformen. Aber der soziale und politische Wandel der vergangenen dreißig Jahre zeigt besondere Konturen von Herausforderungen. Die Lösung politischer Probleme ist schwieriger geworden, weil Wachstum nicht wie zuvor als Problemlöser wirkt, weil die Verschränkungen zwischen Nationalstaaten zunehmen, weil die Interdependenzen zwischen den Politikfeldern unser Wissen überschreiten, weil die gesellschaftlichen Adressaten von Problemlösungen nicht mehr die größeren Kollektive mit den berechenbareren Interessenlagen, sondern Bürger in pluralisierten und individualisierten Lebenslagen sind – um nur diese Punkte in Erinnerung zu rufen. Die Wähler haben an Autonomie und Optionsvielfalt dazu gewonnen, wo sie früher als Stammwähler „eingefrorener“ Parteiensysteme¹ und Angehörige von Milieus stabile Basisgrößen in Berechnungen von Mobilisierungsprozessen abgaben. Die Medien expandieren, differenzieren sich aus und verändern – angetrieben durch den Wandel im eigenen Sektor – die Bedingungen von Informationsverbreitung und Politikvermittlung.

Zu diesen Hinweisen auf wachsende Komplexität und Instabilität in Umwelten tritt die Erfahrung einer internen *Krise kollektiver Akteure*, die wegen Fragmentierungsprozessen und neuen Führungs-Mitglieder-Konflikten zunehmend um Handlungs-, Strategie- und Regierungsfähigkeit ringen – schwierige interne Voraussetzungen der Bewältigung externer Herausforderungen. Strategie als Synopse auseinander laufender Entwicklungen, als Kalku-

¹ So noch 1967 die gut begründete These eines *Freezing* europäischer Cleavage-Strukturen und Parteiensysteme für den Zeitraum nach 1920 von Seymour Lipset und Stein Rokkan (1967: 50ff.).

lation wachsender Ungewissheit, als rationalisierende Intervention in einen Prozess von Trial-and-Error, eine solche realistische und sich selbst begrenzende Strategie ist eine, wie wir finden, unausgeschöpfte Möglichkeit des Umgangs mit der veränderten Lage.

Es gibt keinen allgemeinen Ruf der Politiker nach Strategie, keine Nachfrage, die eine systematische und umfassende wissenschaftliche Strategieberatung hätte entstehen lassen. Tendenziell sehen viele Politiker Strategiefragen als ihr Monopol an, ein spezifisches soziales und politisches Kapital, das vor Konkurrenz und vor Transparenz geschützt werden muss. Zwar verwechseln sie dabei häufig Taktik mit Strategie, aber im Prinzip funktioniert das Monopol. Nur, wie meist, die Ergebnisse sind nicht so gut. Wenn sie gut sind, beruhen sie oft auf selbst erarbeiteten individuellen Fähigkeiten und Stärken Einzelner. Manche aktiver Politiker hat solches Potential selbst gezeigt oder das Potential anderer in Form von Beratung genutzt. Die Systematisierung von politischem Strategiewissen ist bislang ausgeblieben. Das sehen auch selbstkritische Politiker so, nur wirkliche Abhilfe gab es bisher kaum.

Personalisierung lenkt gelegentlich ab, kann aber die Probleme auch verschärfen, weil sich nun die Erwartungen an erfolgreiche Politik ungeteilt auf eine Person richten, die aber tatsächlich aus dem politischen System der Arbeitsteilung und Gegengewichte nicht entlassen ist. *Professionalisierung* der politischen Apparate ist der Versuch, sich beim Geschäft rationalisierter Strukturierung von Politik ein wenig helfen zu lassen. Nur: Es gibt keine gezielte Nachfrage, die genau weiß, was sie will, und an welchen Adressaten sie sich damit wenden soll.

Natürlich können Wahlkampf-, Partei-, Medienarbeit von *professionalisiertem Wissen* profitieren, und sie haben es getan in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten. Aber die Erwartung, dass Demoskopen, Marketing- oder Medienberater strategisches Wissen mit im Köfferchen haben, mit dem sie ihre Dienste anbieten, geht fehl. Auch wo sie sich, von ihrem begrenzten Ansatzpunkt aus, zu strategischen Überlegungen aufschwingen, bleiben diese ausschnittsbezogen und ohne allgemeines Fundament (das bislang nicht existiert). Die Ebene einer Oppositions- oder Regierungsstrategie lässt sich auf diesem Weg kaum erreichen.

Die *Beratungsbranche* macht sich den unklaren Wunsch nach mehr Strategiewissen zunutze. Sie klebt auf ihre Institute und Produkte einfach das Etikett „Strategie“ auf. So inflationiert seit ein paar Jahren nicht nur das Angebot der Consulting- und Public Relations-Firmen, sondern auch das Versprechen, Strategie sei einzukaufen. Tatsächlich laboriert die Branche in strategischer Hinsicht mit Ad-hoc-Aussagen, allgemeinen Formeln, unsystematisch aus strategischem Management und Kriegswissenschaft zusammengetragenen Versatzstücken. Es ist nicht drin, was drauf steht, und das kann auch gar nicht anders sein. Kommerzielle Politikberatung ist ein intermediärer Sektor zwischen Politik und Wissenschaft. Ihre Anschlüsse findet dieses Bindeglied in der Politik, Transformation muss sie selber leisten, aber ohne verwertbares wissenschaftliches Wissen liefert sie nur Handwerk, auf das die Praxis auch selber kommen könnte. Das Grundlagenwissen zu Strategie aber fehlt. So bleibt es beim unbeholfenen Pragmatismus, bei dem der eine besser, der andere schlechter abschneidet. Die Ergebnisse entsprechen individuellen Zufällen, nicht einer vorhandenen Systematik.

Die *strategisch aufgeklärte Praxis* lässt sich nicht täuschen. Sie nimmt, was sie von der Politikberatung gebrauchen kann, die Demoskopie, die Public Relations-Vorschläge, Marketing-Anregungen. Aber sie weiß, dass vertiefende strategische Reflexion von ihr selbst geleistet werden muss. Das Gespräch mit Spitzenpolitikern ist dafür kein Ersatz.

Keine Zeit, keine Diskussionsräume, keine professionellen Mindeststandards (wie zum Beispiel bei den Komplexen Sachwissen, Parlamentspraxis oder Medienumgang). Vertiefende öffentliche Strategie-Diskurse sind rar. Mit Strategiefragen ist jeder allein, jeder ein Bastler, jeder ein Geheimniskrämer.

Zur *Schwachstelle Politikberatung* kommt die *Leerstelle Politikwissenschaft* hinzu. Wer als Praxisakteur Interesse an Vertiefung hat, er kann nichts abrufen in der Wissenschaft. Kein Buch, keine Bücher und schon gar kein Praxis-Handbuch strategischer Politik. Die Wissenschaft hat sich im Großen und Ganzen an die naturwüchsige Arbeitsteilung gehalten, dass Strategie und Taktik zum Know-how und Handwerk der Praxis gehört, worüber sich wissenschaftlich nichts sagen lässt. Wir werden uns auf historische Spurensuche begeben, aber immer, von Thukydides über Machiavelli bis zu Clausewitz oder Lenin, waren die Landgewinne ein Vorsprung der sich selbst aufklärenden Praxis gegenüber einer Wissenschaft, die dazu nichts sagen konnte oder wollte.

Positives Potential politischer Strategie

Wie wir sehen, stehen dem Praxisbedarf die Schwachstelle Politikberatung und die Leerstelle Politikwissenschaft gegenüber. Unsere Position ist eine Reaktion auf diese Ausgangslage. Wir stellen fest: Strategie ist wissenschaftlich und praktisch nötig. Und wir behaupten: Strategie ist möglich, rational und demokratisch.

Die prinzipielle *Möglichkeit* politischer Strategie belegt die Realität. Der amerikanische Präsident Bill Clinton, der französische Staatspräsident François Mitterrand oder der britische Premier Tony Blair, der zusammen mit seinen Beratern eine strategische Ausrichtung seiner Regierung und den systematischen Aufbau strategischer Kapazitäten betrieb, sind nur drei Beispiele exponierter Vertreter, die sich an strategischer Regierungssteuerung versucht haben. Für die politische Auseinandersetzung vor Wahlen ist eine strategische Wahlkampfführung ohnehin bereits länger akzeptiert. Den Demonstrationseffekt weiterer Beispiele nutzt auch dieses Buch: die in den Text eingearbeiteten Beispiele und Fallstudien zeigen eine Fülle gelungener Strategien, die ihre Ziele erreicht haben, fehlgeschlagener Strategien, die falsch angelegt oder umgesetzt wurden, und fehlender Strategien, bei denen sich an eintretenden Folgen bzw. ausbleibenden Wirkungen die Möglichkeiten und der potentielle Nutzen von Strategien ablesen lassen.

Strategie ist *rational*, schon deshalb, weil die Praxis mit der wechselseitigen Unterstellung strategischen Handelns arbeitet. Wenn diese Akteurannahmen zutreffen, sind bei Strategiemangel Nachteile für die eigene Position zu erwarten. Es ist ein Ausdruck von Rationalität, dass ich mich, wenn der Konkurrent mutmaßlich strategisch handelt, selbst um Strategie bemühe. Wer mit Strategiehandeln Dritter rechnet und dadurch Wettbewerbsnachteile zu befürchten hat, muss sich selbst strategisch handlungsfähig machen.

Strategie ist *demokratisch*. Unbestreitbar setzt sich demokratische Politik Ziele. Die Wahl der Bürger zwischen Zielen und deren Trägern bleibt konstitutives Merkmal von Demokratie. Die Ziele sind meist ein Verbund von Gestaltungs- und Machtzielen. Das Angebot an die Bürger besteht nicht ausschließlich aus Gestaltungszielen – wer kennt schon die genauen Wahlprogramme? Es verknüpft allgemeine Richtungsbestimmungen mit einer realistischen Machtperspektive. Die Wähler entscheiden zwischen den vorhandenen Angeboten auf der Grundlage von Überzeugungen zur „Richtigkeit“ der jeweiligen Politikansätze, aber auch auf der Basis von Annahmen zur Kompetenz der Aspiranten bei der rationalen Zielverfolgung – und zwar im Hinblick auf die Referenzen von Macht und Ge-

staltung. Wenn aber rationale Zielverfolgung ein inhärentes Kennzeichen von Demokratie ist, schließt das (neben anderen Möglichkeiten) die Verfolgung dieser Ziele durch Strategie mit ein.

Wenn die Diagnose des akteurzentrierten Institutionalismus richtig ist, dass sich Interaktionen und ihre Ergebnisse nur zur Hälfte aus ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekten institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen erklären lassen (Scharpf 2000: 72), stellt sich die Frage: wie gestalten die Akteure die andere Hälfte? Eine radikale Antwort wäre: mit situativer Politik, die in der Problembearbeitung reaktiv, in der Informationsaufnahme reduziert, in der Alternativensuche beschränkt, im Erwägungshorizont möglicher Folgen kurzfristig bleibt. Unser Gegenmodell bemüht sich um eine *Rationalisierung mittlerer Reichweite*, die die Suche nach politischen Handlungsmöglichkeiten nicht allein der Situation überlässt, sondern auf eine strategische Akteurstrukturierung zurückgreift.

Die Rationalisierungschancen, die sich aus einer solchen Handlungsstrukturierung durch Akteure ergeben, stehen noch nicht fest. Wir unterstützen das Austesten der sich daraus ergebenden Möglichkeiten. Vor dem reinen Situationismus sollte zunächst das Eruiieren und Erschließen strategischer Potentiale liegen. Ein solcher Test setzt die Ausarbeitung des spezifischen Inhalts und der besonderen Instrumente von politischer Strategie voraus.

Voraussetzungen, Aufgaben, Positionen politischer Strategieanalyse

Dieses Buch ist der Versuch, an der Entwicklung einer politischen Strategieanalyse mitzuwirken. Wir wollen einen wissenschaftlichen Beitrag zur *systematischen Grundlegung* von Strategie für Politik und Politikwissenschaft leisten. Aussichten zur weiteren Etablierung der Strategieanalyse in Wissenschaft und Praxis bestehen allerdings nur, wenn Politikologen und Praktiker sich darauf einlassen und diesen Weg mitgehen. Folgen sie ausschließlich ihren jeweiligen Selbstreferenzen, kann es keine aufgeklärte politische Strategie geben.

In der *Praxis* ist erforderlich, dass politische Akteure strategische Politik wollen. Aus dem Bedarf muss ein stärkeres (und vor allem weiter verbreitetes) Bedürfnis der Akteure erwachsen. Sobald ein Wille vorhanden ist, muss man sich rational ausstatten zur Bewältigung dieser Aufgabe. Dafür lassen sich Voraussetzungen benennen: Bereitschaft zu einem Dauerprozess strategischer Selbstreflexion, Einsatz strategischer Instrumente, Anerkennung einer ausdifferenzierten, professionalisierten Strategiekompetenz, Bereitstellung von Ressourcen für das Strategy-Making, Zurechnung von Strategie als Führungsaufgabe (Führung als Organisator und Organisation als Beteiligungsakteur). Auch die *Politikwissenschaft* kann das Unternehmen negieren und an der Einschätzung festhalten, zum Feld politischer Strategie sei wissenschaftlich nichts beizutragen. Unsere Hoffnung wäre, dass sie ein Interesse an den Voraussetzungen, Bedingungen und Folgen strategischer Politik entwickelt. Ohne die Öffnungs- und Anschlussbereitschaft in Wissenschaft und praktischer Politik scheidet ein stärker elaborierter Approach politischer Strategie.

Was wir hier anbieten, ist aus wissenschaftlicher Perspektive (noch) keine Theorie und in praktischer Hinsicht keine einfache Strategierezeptur. Politische Strategieanalyse ist vielmehr ein wissenschaftlich und praktisch anschlussfähiger *Approach* der Politikforschung, der auf einem System generalisierungsfähiger Annahmen beruht, ein spezifisches Erkenntnisinteresse verfolgt und dabei auf einen besonderen Fokus gerichtet ist (vgl. Tils 2005: 60ff.).

Innerhalb der *Wissenschaft* kennzeichnet den Approach politischer Strategieanalyse neben der auf Strategieaspekte spezialisierten Betrachtungsperspektive politischer Wirklichkeit eine auf den Gegenstand zugeschnittene Verknüpfung von *Theorieelementen* und *Methoden*. Zu den Theorieelementen gehören Begriffsklärungen, Bezugsrahmen, auf Beschreibung und Erklärung zielende Verallgemeinerungen, Typologien, Modelle. Die methodischen Zugänge reflektieren den besonderen Anteil von Führung und vielfältiger strategischer Expertise am Strategy-Making. Sie betonen deshalb offene und „weiche“ Forschungstechniken (wie Intensivinterviews, Hintergrundgespräche, rekonstruierende Recherche, diskrete Formen teilnehmender Beobachtung) sowie bestimmte Verfahren, die auch von strategischen Akteuren und Beratern angewandt werden (wie Szenariotechnik, strategische Früherkennung oder Potentialanalyse).

Für die *Praxis* kann der Approach eine eigenständige *Methodik* entwickeln. Methodik bezeichnet hier die Strukturierung des strategischen Denkens und Handelns durch eine spezifische Art und Weise des Vorgehens² und die Festlegung relevanter Referenzen. Die strategische Methodik besteht aus Kalkulationen, Verfahren (im Sinne von Instrumenten bzw. Arbeitstechniken) und verschiedenen Konzeptelementen (z.B. Orientierungsschema, Strategy-Making, Ziel-Mittel-Umwelt-Verknüpfungen).

Die Aufgabe, der wir uns mit diesem Buch stellen, liegt in einer politischen Strategieanalyse, die Strategie konzeptualisiert, einen Beitrag zur Optimierung strategischer Praxis leistet und strategische Kritik unterstützt.

Die *Konzeptualisierung* politischer Strategie ist ein notwendiger erster Schritt. Erst das Bestimmen eines fester umrissenen und operationalisierbaren Strategiebegriffs und seiner Elemente lässt uns den Gegenstand erkennen und bearbeiten: Was ist politische Strategie (und was nicht)? Woraus setzt sie sich zusammen? Die Inflationierung der Begriffsverwendung und dabei nach wie vor bestehende Unklarheiten über den Kern von politischer Strategie erfordern eine allgemeine Strategiedefinition und die genauere Kennzeichnung seiner einzelnen Bestandteile.

Daran schließt sich das Bemühen um Klärung der Voraussetzungen, Komponenten und Instrumente eines spezifischen Handlungsfelds an: Was gehört zum strategischen Denken und Handeln? Wie entwickelt man Strategien? Wie werden sie umgesetzt? Welche strategischen Instrumente existieren? Da Gestalt, Strukturierung und Funktionszusammenhang strategischer Handlungsfelder mit politischen Systemmerkmalen variieren, musste für das vorliegende Projekt eine Fokussierung erfolgen: sie liegt auf den besonderen Strategiebedingungen in Party-Government-Systemen.

Wir haben uns für ein Grundmodell entschieden, dessen besondere Bestandteile ein Orientierungsschema und das Instrument strategischer Kalkulationen sind. Die Gesamtheit strategischer Politik nennen wir Strategy-Making. Sie beruht auf den drei Säulen von Strategiefähigkeit, Strategiebildung, strategischer Steuerung und wird als Struktur und Prozess konzeptualisiert. Diese ausgearbeitete Konzeption politischer Strategie ermöglicht weitere Schritte in Praxis und Wissenschaft.

Optimierung als Aufgabe politischer Strategieanalyse setzt wechselseitige Verständigung über ein tragfähiges Referenzsystem voraus. Wenn Praxisakteure ein „Strategie-Fix“ im Sinne von Rezeptwissen, geschlossenen Strategien oder verbindlichen Strategieregeln erwarten, müssen sie enttäuscht werden. Wir können nur Konzeptualisierungen anbieten,

² Dies entspricht einem Methodenbegriff in einem weit verstandenen Sinne (vgl. Nohlen/Schultze 1994: 262ff.).

die es erlauben, über Transformationsprozesse des Strategieakteurs selbst oder durch Beratung die Entwicklung strategischer Orientierungen und Konzepte voranzutreiben. Erst die Verbindung eines grundlegenden Strategiegerüsts (das hier vorgestellt wird) mit eigenen Zielen, Mitteln, Intuitionen und spezifischem Kontextwissen führt zu den Handlungsentwürfen, die strategische Politik hervorbringen.

Optimierung heißt: Einsatz vorhandener Wissensbestände, Methoden und Instrumente für die Gestaltung strategischer Politik. Dazu bedürfen die entwickelten Grundkomponenten politischer Strategie einer spezifischen Form, die eine Umsetzung in strategische Handlungen erlaubt. Die gewählten Konzeptualisierungen sollen nicht nur an wissenschaftsimmanenten Kriterien wie Präzision, Realitätsnähe, Kohärenz oder Konsistenz, sondern auch an ihrer Anwendbarkeit in praktischen Handlungszusammenhängen gemessen werden – und an den damit zu erzielenden Ergebnissen. Allerdings: Politische Strategieanalyse versteht sich nicht als „Hilfswissenschaft“ der Praxis. Sie reklamiert für sich eine eigenständige, unabhängige-kritische Wissenschaftsposition.

Die kritische Funktion gehört zur Wissenschaft, für *strategische Kritik* aber gibt es zusätzliche Gründe, die mit Eigenarten von Strategie verbunden sind. Strategie ist keine „Lehre“ gesicherten Wissens und kein Rezeptbuch, das man Seite für Seite abarbeitet. Strategische Kritik kann diesen offenen Charakter von Strategie und Strategieanalyse bewusst halten, ja institutionalisieren und durch Anwendungen schulen. Strategische Praxis neigt zu Arkanpolitik und Intransparenz. Kritik kümmert sich darum nicht und spricht über strategische wie über andere Fragen demokratischer Politik. Strategische Kritik stellt sich auf die Grundlage eines legitimen Strategy-Making in der Demokratie. Sie verurteilt nicht Strategie in der Demokratie, sondern kritisiert konkrete strategische Praxis. Sie betreibt immanente Kritik.

An strategischer Kritik können sich die Praxis und die Wissenschaft beteiligen. Die wissenschaftliche Kritikfunktion kann sich nur auf das stützen, was in der Politikwissenschaft selbst ausgearbeitet ist. Maßstäbe sind Konzeptualisierungen der Strategieanalyse, empirisches Vergleichswissen sowie eine durch Nähe wie Distanz gespeiste und geschulte Urteilsfähigkeit. Halbwegs tragfähige Vorstellungen von Orientierungsgrößen und Erfolgsfaktoren sind Voraussetzungen für Realitätsnähe.

Die Kritik kann sich beziehen auf strategische Konzepte und Handlungen, auf Defizite in der Trias von Strategiefähigkeit, Strategiebildung, strategischer Steuerung, und eingeschlossen darin: Ziele, Mittel, Ziel-Mittel-Umwelt-Relationen, Kalkulationen, strategische Kompetenzen oder Strategieranwendungen. Sie kann sich aber auch richten auf nicht-strategisches Handeln, wo strategisches Handeln möglich, vielleicht auch nötig wäre.

Wie viel muss strategische Kritik wissen, um angemessen kritisieren zu können? Ohne historisch-empirisch gesichertes Wissen muss man insbesondere bei einer aktuellen strategischen Kritik mit Lücken operieren. (Öffentlich nicht mitgeteilte) Motive, (fehlende oder ungenaue) Formulierung strategischer Ziele, (öffentlich nicht zugängliche Teile der) Lageanalyse sind Beispiele für möglicherweise unzureichende Informationen, die dennoch einen erheblichen Raum für argumentative Strategiekritik lassen.

Strategische Kritik wird von „Fehlern“, „Schwächen“, „Ungereimtheiten“ und Ähnlichem sprechen, wohl wissend, dass es im strengen Sinne bei Strategiefragen kein „richtig“ oder „falsch“ gibt. Sie argumentiert etwa mit mangelnder Plausibilität, ausgelassenen relativen Vorteilen, fehlender Stringenz, falsch eingeschätzten Mitteln oder nicht beachteten Kontextfaktoren.