

**Strategie und Politik: Ansätze zur strategischen  
Politikgestaltung am empirischen Beispiel der  
Energiewende in Deutschland**

**Der Fakultät Nachhaltigkeit  
der Leuphana Universität Lüneburg**

**zur Erlangung des Grades  
Doktor der Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaften  
– Dr. rer. pol. –**

**vorgelegte Dissertation von**

**Marco Schulze  
geb. am 08.09.1983 in Lüneburg**

Eingereicht am: 30.06.2017  
Betreuer und Gutachter: Prof. Dr. Harald Heinrichs  
Gutachter: Dr. Harry Lehmann  
Gutachter: Prof. Dr. Thomas Schomerus  
Tag der Disputation: 31.05.2018

# EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

## Dissertation

Titel der Arbeit: Strategie und Politik: Ansätze zur strategischen Politikgestaltung am empirischen Beispiel der Energiewende in Deutschland

von: Marco Schulze

Matr. Nr.: 3020093

Ich versichere, dass ich die eingereichte Dissertation „Strategie und Politik: Ansätze zur strategischen Politikgestaltung am empirischen Beispiel der Energiewende“ selbständig und ohne unerlaubte Hilfsmittel verfasst habe. Anderer als der von mir angegebenen Hilfsmittel und Schriften habe ich mich nicht bedient. Alle wörtlich oder sinngemäß anderen Schriften entnommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht.

Lüneburg, den 30.06.2017

---

Marco Schulze

## **ABSTRACT**

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und diverse daraus abgeleitete Nachhaltigkeitsstrategien wie beispielsweise die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016) setzen einen zeitlich fest definierten Rahmen bis in das Jahr 2030. Für die Umsetzung dieser Strategien sind zwei Aspekte entscheidend – ein fundiertes inhaltliches Verständnis von politischer Strategie und ein darauf aufbauendes praxistaugliches Instrument, das den politischen Strategen bei einer erfolgreichen Umsetzung und Implementierung einer Strategie unterstützt.

Diese Arbeit möchte zu beiden Aspekten einen Beitrag leisten. Zum einen soll aus der Zusammenführung von Theorie und Praxis die Natur des inhaltlichen politischen Strategiebegriffs erforscht werden und zum anderen soll darauf aufbauend ein praxis- und erfahrungsorientiertes Anwendungsmodell entwickelt werden, das typische potentielle Herausforderungen und entsprechende potentielle Handlungsoptionen je Strategieabschnitt benennt. Durch die Subsumierung von Erfahrungswissen unterstützt das Modell dabei vor allem das praktische Urteilsvermögen des politischen Strategen bei der Erreichung politikstrategischer Ziele.

Um zu dem praxisrelevanten Anwendungsmodell zu gelangen ist es notwendig, sich zuvor Klarheit über die besonderen Anforderungen und Herausforderungen des speziellen politischen Strategiebegriffs zu verschaffen. Die politische Umwelt mit ihren spezifischen Mechanismen unterscheidet sich fundamental von den bisher bekannten Strategiefeldern Militär und Betriebswirtschaft. Da eine Strategie immer die konkrete Umweltsituation und die individuellen Situationsmerkmale berücksichtigen muss, ist – wie diese Arbeit zeigen wird – eine simple Übertragung strategischer Allgemeinplätze aus Militär und Ökonomie von vornherein zum Scheitern verurteilt.

# VORWORT

*„Die steigende Komplexität macht vielen Menschen Angst. Immer schneller, immer größer, immer komplizierter werden die Herausforderungen, deswegen würden die Dinge immer unerreichbarer. Entscheidend ist mit den Aufgaben zu wachsen. Deren Komplexität darf nicht das eigene Nichtstun rechtfertigen. Zumal genau an dieser Stelle der Handlungsauftrag an die Politik kristallisiert: je unübersichtlicher die Welt, desto größer die Sehnsucht nach Orientierung und einfachen Lösungen. Darauf muss Politik strategische Antworten geben. Und vor allem: Sie muss führen wollen – und mithilfe von politischer Strategie führen können“*  
(Machnig, Nachhaltige Politik als Strategie, 2013, S. 171).

Während der militärische und betriebswirtschaftliche Strategiebegriff seit Jahrhunderten beziehungsweise Jahrzehnten erforscht wird, handelt es sich bei dem politischen Strategiebegriff um ein weitgehend unerforschtes Feld innerhalb der Politikforschung. Diese Erkenntnis überrascht zunächst, da weitgehende Einigkeit darüber besteht, dass die erfolgreiche Umsetzung eines nachhaltigen politischen Projektes – wie beispielsweise der Energiewende – einer politischen Strategie bedarf.

Obwohl der Strategiebegriff in der Politik allgegenwärtig ist, wird diese Arbeit zeigen, dass es aus wissenschaftlicher Sicht nicht nur an einer Systematisierung des Begriffs sondern vor allem auch am inhaltlichen Verständnis unter konkretem Bezug auf die politische Landschaft mangelt. Statt den Strategiebegriff im spezifischen politischen Kontext zu betrachten, lässt sich in vielen Fällen lediglich eine Übertragung strategischer Allgemeinplätze aus Militär und Ökonomie auf politikstrategische Herausforderungen beobachten. Dieser Ansatz ignoriert die fundamentalen inhaltlichen Unterschiede zwischen der politischen und der militärischen beziehungsweise ökonomischen Arena und führt zu einem offensichtlichen politischen Strategiedefizit bei politischen Großprojekten wie etwa der Energiewende.

Diese wissenschaftliche Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, den politischen Strategiebegriff am empirischen Beispiel der Energiewende abzugrenzen und für das konkrete politische Anwendungsfeld zu schärfen. Dem Militärstrategen Clausewitz folgend hat diese Arbeit dabei eine praxisnahe Forschung zum Ziel um den Strategiebegriff – in diesem Falle den konkreten politischen Strategiebegriff – inhaltlich zu spezifizieren. Durch die Zusammenführung von Theorie (wissenschaftliche Forschung) und Praxis (alltägliche Lebenspraxis und Erfahrungswissen) wird analysiert, welchen typischen Herausforderungen politische Strategen gegenüber stehen und wie diesen Herausforderungen konkret begegnet werden kann. Im Ergebnis führt der ganzheitliche und praxeologische Forschungsansatz zu einer Erweiterung des inhaltlichen politischen Strategieverständnisses und zu der Entwicklung eines praxisorientierten politikstrategischen Modells, das zur Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit beiträgt und bei der konkreten Umsetzung von langfristigen und nachhaltigen politischen Zielen unterstützt.

# DANKSAGUNGEN

An dieser Stelle möchte ich meinen besonderen Dank nachstehenden Personen entgegen bringen, ohne deren Mithilfe die Anfertigung dieser Promotionsschrift niemals zustande gekommen wäre.

An erster Stelle gilt mein Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Harald Heinrichs für die Betreuung und die vielen Gespräche während der gesamten Zeit meiner Dissertation. Die zahlreichen Gespräche auf intellektueller und persönlicher Ebene werden mir immer als bereichernder und konstruktiver Austausch in Erinnerung bleiben. Ich habe unsere Dialoge stets als Ermutigung und Motivation empfunden.

Außerdem gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Thomas Schomerus und Herrn Dr. Harry Lehmann für die wissenschaftliche Betreuung und die damit verbundene Tätigkeit als Gutachter meiner Dissertation.

Ein besonders herzlicher Dank geht an meine Interviewpartner, die aufgrund von Datenschutzbestimmungen nicht namentlich genannt werden können. Ohne ihre Bereitschaft und Offenheit wäre diese Forschungsarbeit ebenfalls nicht möglich gewesen.

Danken möchte ich auch meinen Eltern und Freunden, die mich permanent unterstützt und immer wieder in meinem Forschungsvorhaben bestärkt haben. Sie alle haben für die erforderliche Abwechslung gesorgt und können sich vermutlich kaum vorstellen, wie wichtig dieser Rückhalt für mich war.

Ein ganz großer Dank geht an meinen Bruder Fabian für sein jederzeit offenes Ohr und seine moralische Unterstützung bei der Erstellung dieser Dissertation. Unsere brüderliche Freundschaft bedeutet mir unbeschreiblich viel.

Mein größter Dank gilt meiner Ehefrau Annika für ihre unglaublich große Unterstützung und ihr unermüdliches Verständnis bei der Anfertigung dieser Doktorarbeit. Annika hat mich stets bestärkt, wenn ich an mir gezweifelt habe. Sie hat mir in all der Zeit „den Rücken frei gehalten“ und eigene Bedürfnisse zurückgestellt.

Liebe Annika, deine Hilfe bedeutet mir mehr, als sich irgendjemand überhaupt vorstellen kann. Für deine große Unterstützung, die sich nicht nur auf diese Dissertation beschränkt, bin ich dir sehr dankbar. Ich möchte dir und unserer Tochter Elisa Marie diese Arbeit widmen.

# INHALTSVERZEICHNIS

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG .....	III
ABSTRACT .....	IV
VORWORT .....	V
DANKSAGUNGEN .....	VI
INHALTSVERZEICHNIS .....	VII
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XIII
TABELLENVERZEICHNIS .....	XIV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	XV
<b>1. Einleitung und Forschungsabsicht .....</b>	<b>1</b>
1.1 Die Rolle von Theorie und Praxis in der Welt der Strategie .....	2
1.2 Forschungsabsicht und Forschungsdesign .....	4
1.3 Forschungsziele und Forschungsfragen.....	5
1.4 Aufbau und Gliederung der Arbeit .....	6
<b>2. Strategie, Nachhaltigkeit und Politik .....</b>	<b>8</b>
2.1 Begriff der Nachhaltigkeit .....	8
2.2 Entwicklung der Nachhaltigkeitsdebatte .....	9
2.3 Politische Nachhaltigkeitsstrategien .....	12
2.3.1 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien .....	12
2.3.2 Nationale Nachhaltigkeitsstrategien.....	15
2.4 Unterkomplexes politisches Strategieverständnis .....	18
<b>3. Begriff der Strategie .....</b>	<b>20</b>
3.1 Das militärische Strategieverständnis .....	21
3.1.1 Antike und Mittelalter (5. Jh. v. Chr. – 15 Jh.) .....	22
3.1.2 Neuzeit (16. – 19 Jh.) .....	25
3.1.3 Neueste Geschichte (20. Und 21. Jh.) .....	29
3.1.4 Fazit .....	33
3.2 Das betriebswirtschaftliche Strategieverständnis .....	35
3.2.1 Das strategische Management .....	36
3.2.2 Planungsmodell .....	37
3.2.3 Inkrementalmodell .....	39
3.2.4 Logisch-inkrementelles Planungsmodell .....	41
3.2.5 Weitere Modelle.....	42
3.2.6 Fazit .....	43
<b>4. Charakteristika des klassischen Strategieverständnisses.....</b>	<b>45</b>

4.1	Strategische Regelmäßigkeiten .....	45
4.1.1	Ganzheitliches Denken und übergeordnete Perspektive.....	46
4.1.2	Zukunftsorientierung: Vorausdenken, Prognose und Planung ..	47
4.1.3	Vergangenheitsbezug: Aus der Historie lernen .....	48
4.1.4	Zieldefinition und Zielerreichung .....	49
4.1.5	Informationsgewinnung, Lagebeurteilung und Antizipation .....	49
4.1.6	Abwägung, Kalkulation und Risikoanalyse.....	50
4.1.7	Berücksichtigung von Friktionen .....	51
4.1.8	Hierarchie und Interaktion.....	52
4.1.9	Legitimation, Macht und Strategiefähigkeit .....	54
4.1.10	Führung, Feldherr und Genie.....	55
4.1.11	Umweltbetrachtung und Kommunikation.....	56
4.1.12	Paradoxe Logik, List und Überraschung .....	57
4.1.13	Situationsbedingtes Timing und Schnelligkeit .....	57
4.1.14	Konzentration der Kräfte.....	58
4.2	Zusammenfassung & Fazit .....	59
<b>5.</b>	<b>Zum politischen Strategiebegriff .....</b>	<b>60</b>
5.1	Zur Grundlogik einer parlamentarischen Demokratie .....	61
5.2	Forschungsbemühungen zu strategischer Politik .....	63
5.2.1	Spieltheorie & Rational Choice .....	63
5.2.2	(Neo-)Institutionalismus & Verhaltenswissenschaft.....	65
5.2.3	Systematisierung des politischen Strategiebegriffs .....	67
5.2.4	Zwischenfazit.....	69
5.3	Die politische Strategieanalyse .....	70
5.3.1	Strategiefähigkeit und Strategiebildung.....	71
5.3.2	Von Politischer Planung zu Governance.....	74
5.3.2.1	Politische Planung.....	74
5.3.2.2	Politische Steuerung .....	75
5.3.2.3	Governance: Von „harter“ zu „weicher“ Steuerung .....	79
5.3.2.4	Global Governance und Multilevel Governance .....	82
5.3.2.5	Gegenbewegung zur Globalisierung („State-is-back“) .....	83
5.4	Zusammenfassung und Fazit .....	86
<b>6.</b>	<b>Politik &amp; Strategie.....</b>	<b>88</b>
6.1	Komplexität und Akteursvielfalt .....	88
6.2	Zielformulierung .....	90
6.3	Informationsgewinnung und Lagebeurteilung .....	91
6.4	Menschen als Adressaten .....	93
6.5	Friktionen und Irrationalität.....	94

6.6	Politische Administration und Verwaltung.....	95
6.7	Gewaltenteilung und Mehrebenensystem .....	97
6.7.1	Vertikale Gewaltenteilung .....	98
6.7.2	Horizontale Gewaltenteilung .....	100
6.8	Machterhalt und Eigeninteressen .....	101
6.9	Machtstrukturen, Führung und Steuerbarkeit .....	103
6.10	Partizipation, Transparenz und Kompromiss.....	107
6.11	Zeit & Timing.....	108
6.12	Kommunikation, Medien & Lobbyismus .....	110
6.13	Zusammenfassung und Fazit .....	112
<b>7</b>	<b>Die empirische Untersuchung .....</b>	<b>115</b>
7.1	Empirischer Forschungsgegenstand: Die „Energiewende“ .....	116
7.1.1	Ziele der Energiewende .....	116
7.1.2	Maßnahmen und Vorhaben der Energiewende.....	118
7.1.3	Kritik an der Energiewende.....	118
7.2	Methodischer Ansatz und Struktur der empirischen Untersuchung ...	122
7.2.1	Methodik der empirischen Untersuchung.....	122
7.2.2	Auswahl der Experten.....	124
7.2.3	Datenerhebung.....	126
7.2.4	Datenaufbereitung .....	128
7.2.5	Datenauswertung .....	129
7.2.5.1	Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring .....	129
7.2.5.2	Kodierung des Datenmaterials .....	130
7.3	Ergebnisse der Untersuchung: Verständnis von politischer Strategie.	133
7.3.1	Strategie als langfristiger Planungsprozess .....	133
7.3.2	„Besonderheiten“ des politischen Strategiebegriffs .....	133
7.3.3	Taktik statt Strategie .....	134
7.3.4	Strategie als Worthülse.....	134
7.3.5	Fazit .....	135
7.4	Politikstrategische Herausforderungen.....	135
7.4.1	Komplexität, Akteursvielfalt und Planung .....	136
7.4.2	Zielaspekte .....	139
7.4.3	Informationsgewinnung und Lagebeurteilung.....	144
7.4.4	Menschen als Adressaten.....	146
7.4.5	Friktionen und Irrationalität .....	149
7.4.6	Bürokratie und Verwaltung.....	151
7.4.7	Gewaltenteilung, Mehrebenen, Einzelhierarchien .....	153
7.4.7.1	Legislative.....	154
7.4.7.2	Exekutive .....	159

7.4.7.3	Judikative .....	161
7.4.7.4	Supranationale Ebene.....	162
7.4.7.5	Föderale Ebene .....	164
7.4.7.6	Fazit .....	166
7.4.8	Machtkalkül .....	167
7.4.9	Führung und Steuerbarkeit .....	169
7.4.10	Partizipation, Transparenz und Kompromiss.....	174
7.4.11	Zeitliche Aspekte: Timing & Schnellebigkeit.....	178
7.4.12	Kommunikation, Medien & Lobbyismus .....	184
7.4.12.1	Souverän .....	184
7.4.12.2	Medien .....	186
7.4.12.3	Interessensgruppen & Lobbyisten .....	189
7.4.12.4	Wirtschaft.....	192
7.4.12.5	Fazit .....	193
7.4.13	Weitere Aspekte und Herausforderungen .....	194
7.4.13.1	Prozess der Strategieformation .....	194
7.4.13.2	Prozess der Gesetzgebung .....	195
7.4.13.3	Fehlende Weisungsbefugnis .....	196
7.4.13.4	Politische Kultur in Deutschland .....	197
7.4.14	Fazit Herausforderungen .....	199
7.5	Politikstrategische Handlungsoptionen.....	201
7.5.1	Komplexität, Akteursvielfalt und Planung .....	201
7.5.2	Zielaspekte .....	204
7.5.3	Informationsgewinnung und Lagebeurteilung.....	205
7.5.4	Menschen als Adressaten.....	205
7.5.5	Friktionen und Irrationalität .....	206
7.5.6	Bürokratie und Verwaltung.....	207
7.5.7	Gewaltenteilung, Mehrebenen, Einzelhierarchien .....	207
7.5.7.1	Horizontale Gewaltenteilung .....	207
7.5.7.2	Vertikale Gewaltenteilung.....	210
7.5.8	Machtkalkül .....	214
7.5.9	Führung und Steuerbarkeit .....	215
7.5.9.1	Aufbauorganisation .....	215
7.5.9.2	Ablauforganisation.....	218
7.5.10	Partizipation, Transparenz und Kompromiss.....	221
7.5.11	Zeitliche Aspekte: Timing & Schnellebigkeit.....	223
7.5.12	Kommunikation, Medien & Lobbyismus .....	224
7.5.13	Weitere Aspekte und Handlungsoptionen .....	224
7.5.14	Fazit Handlungsoptionen .....	226

<b>8 Diskussion der Ergebnisse.....</b>	<b>227</b>
8.1 Diskussion der Herausforderungen.....	227
8.1.1 Herausforderung Komplexität und Planung .....	227
8.1.2 Herausforderung Zieldefinition.....	228
8.1.3 Herausforderung Informationsgewinnung & Lagebeurteilung..	229
8.1.4 Herausforderung Mensch .....	230
8.1.5 Herausforderung Friktionen .....	231
8.1.6 Herausforderung Verwaltung.....	231
8.1.7 Herausforderung Gewaltenteilung .....	232
8.1.8 Herausforderung Machterhalt und Eigeninteressen .....	234
8.1.9 Herausforderung Führung.....	234
8.1.10 Herausforderung Partizipation, Transparenz & Kompromiss...	235
8.1.11 Herausforderung Zeit & Timing.....	236
8.1.12 Herausforderung Kommunikation, Medien & Lobbyismus.....	237
8.1.13 Fazit .....	238
8.2 Diskussion der Handlungsoptionen.....	240
8.2.1 Komplexität und Planung.....	240
8.2.2 Zieldefinition .....	242
8.2.3 Informationsgewinnung und Lagebeurteilung.....	244
8.2.4 Mensch als Individuum .....	245
8.2.5 Friktionen.....	246
8.2.6 Verwaltung .....	247
8.2.7 Gewaltenteilung.....	248
8.2.8 Machterhalt und Eigeninteressen.....	253
8.2.9 Führung.....	254
8.2.10 Partizipation, Transparenz und Kompromiss.....	255
8.2.11 Zeit & Timing .....	256
8.2.12 Kommunikation, Medien & Lobbyismus.....	257
8.2.13 Politische Kultur.....	258
8.2.14 Fazit (Diskussion der Handlungsoptionen).....	258
<b>9 Modell zur Analyse und Gestaltung einer politischen Strategie .....</b>	<b>260</b>
9.1 Die zeitlichen Phasen einer politischen Strategie .....	260
9.1.1 Die Phasen der Strategieformation .....	260
9.1.2 Die Phasen der Strategieexekution.....	262
9.2 Phasenrelevante Herausforderungen und Handlungsoptionen .....	262
9.2.1 Phase 1: Vision & „Wunschziele“ .....	262
9.2.2 Phase 2: Definition des strategischen Zentrums .....	263
9.2.3 Phase 3: Voranalyse des politischen Umfeldes .....	264
9.2.4 Phase 4: Definition von Grobzielen.....	265

9.2.5	Phase 5: Lageanalyse .....	266
9.2.6	Phase 6: Definition von Feinzielen und Maßnahmen .....	269
9.2.7	Phase 7: Die Implementierung von Maßnahmen .....	270
9.2.8	Phase 8: Monitoring und Anpassung .....	271
9.3	Konzeption einer politischen Strategie .....	272
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung &amp; Ausblick .....</b>	<b>276</b>
10.1	Erweiterung des inhaltlichen politischen Strategieverständnisses .....	276
10.2	Entwicklung eines konkreten Anwendungsmodells .....	277
10.3	Ausblick und weiterer Forschungsbedarf.....	279
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>281</b>

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Aufbau und Gliederung der Arbeit .....	7
Abbildung 2: Meilensteine der Nachhaltigkeitsdebatte.....	11
Abbildung 3: 17 SDG (Resolution der Generalversammlung der UN, 2015).....	15
Abbildung 4: Strategische Charakteristika .....	59
Abbildung 5: Modell des akteurzentrierten Institutionalismus.....	76
Abbildung 6: Strategierelevante Aspekte von politischer Governance .....	87
Abbildung 7: Vorgehen der Hypothesenfindung.....	88
Abbildung 8: Übersicht der Bund- und Länderkompetenzen.....	99
Abbildung 9: Zentrale Herausforderungen politischer Strategie .....	114
Abbildung 10: Untersuchungsrahmen und Clusterzuordnung .....	125
Abbildung 11: Prozess der Datenaufbereitung.....	128
Abbildung 12: Inhaltsanalytisches Ablaufmodell nach Mayring .....	129
Abbildung 13: Programm-Aufbau von MAXQDA.....	131
Abbildung 14: Ausdifferenzierte Herausforderungen der politischen Akteursvielfalt .....	167
Abbildung 15: Ausdifferenzierte Herausforderungen der nichtpolitischen Akteursvielfalt.....	194
Abbildung 16: Ausdifferenzierte politikstrategische Herausforderungen.....	200
Abbildung 17: Handlungsoptionen zur Verbesserung der Strategiefähigkeit (Teil 1) .....	226
Abbildung 18: Zentrale Ergebnisse zu politikstrategischen Herausforderungen.....	239
Abbildung 19: Handlungsoptionen zur Verbesserung der Strategiefähigkeit (Teil 2) .....	259
Abbildung 20: Politikstrategische Konzeption – Herausforderungen .....	273
Abbildung 21: Politikstrategische Konzeption - Handlungsoptionen.....	275

# TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Entwicklung strategischer Elemente der militärischen Strategie .....	34
Tabelle 2: Entwicklung strategischer Elemente der betriebswirtschaftlichen Strategie .....	44
Tabelle 3: Government & Governance (Benz, 2003, S. 21) .....	80
Tabelle 4: Kategoriensystem.....	131
Tabelle 5: Codierung der Belegzitate .....	132
Tabelle 6: Berufliche Vorbildung ausgewählter Bundesminister .....	245

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
AfD	Alternative für Deutschland
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BEE	Bundesverband Erneuerbare Energie
BK	Bundeskanzler
BKAmt	Bundeskanzleramt
BKartA	Bundeskartellamt
BMAS	Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMUB	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNetzA	Bundesnetzagentur
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Bspw.	Beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Bzw.	Beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CCS	Carbon Dioxide Capture and Storage
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
CSU	Christlich-Soziale Union
dena	Deutsche Energie-Agentur
EE	Erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EW	Energiewende
etc.	et cetera

ETS	Emissions Trading System
EU	Europäische Union
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
i.d.R.	in der Regel
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
u.a.	und andere
UBA	Umweltbundesamt
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
v.a.	vor allem
SDG	Sustainable Development Goals
SH	Schleswig-Holstein
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
z.B.	zum Beispiel

# 1. Einleitung und Forschungsabsicht

*„Jede Frittenbude in Deutschland wird besser gemanagt als diese Energiewende“ (Steinbrück, 2012).*

Mit diesem Satz rechnete Peer Steinbrück in der Generaldebatte des Deutschen Bundestages am 21.11.2012 mit der damaligen schwarz-gelben Bundesregierung ab. Auch wenn Herr Steinbrück als damaliger Herausforderer von Bundeskanzlerin Angela Merkel seine Worte auch aus Wahlkampfmotiven gewählt haben dürfte, steht er mit der Einschätzung einer fehlenden Strategie in Bezug auf die Energiewende nicht alleine dar. So äußert sich der ehemalige Umweltminister Klaus Töpfer, CDU, in einem Interview im Sommer 2012 dazu wie folgt:

*„Wir kommen nicht systematisch genug voran, wir haben nicht so etwas wie einen Masterplan der Umsetzung. Wir müssen ein professionelles Management für dieses Großprojekt haben“ (Töpfer, 2012).*

Hannelore Kraft, SPD, gibt in diesem Zusammenhang in einem Interview mit der F.A.Z. im Jahr 2012 zu Protokoll:

*„Es gibt keine klare Strategie, keine Koordination, keinen Masterplan und deshalb auch kein Monitoring des bisher Erreichten. Also können wir nicht erkennen, ob wir noch in dem Korridor sind, der dorthin führt, wo wir 2020 sein wollen“ (Kraft, 2012).*

Der damalige Umweltminister Peter Altmaier ergänzt ebenfalls im Jahr 2012:

*„Ich glaube wir schaffen die Energiewende dann, wenn von politischer Seite klare Führung ausgeübt wird; da läuft vieles unkoordiniert und es ist meine Aufgabe das stärker in Reih und Glied zu bringen“ (Altmaier, 2012).*

Als die federführende Verantwortung für die Energiewende nach der Bundestagswahl 2013 vom Umweltministerium auf das Wirtschaftsministerium übertragen wurde, äußert sich der seinerzeit zuständige Minister Sigmar Gabriel, SPD, wie folgt:

*„Ich glaube, wir brauchen einen Neustart. Es liegt so viel im Argen bei der Energiewende. Da herrscht zum Teil Anarchie. Alle machen mit, aber keiner weiß, wohin. Das ist das größte Problem, vor dem diese Regierung steht“ (Gabriel, 2013).*

Die exemplarischen Aussagen geben einen ersten Hinweis auf ein offensichtliches Strategiedefizit im Bereich der Energiewende. Auch bei anderen politischen Großprojekten wird ein Strategiedefizit der Politik deutlich. So vermissen viele Beobachter vor allem entsprechende Strategien für die Begegnung europäischer und globaler Herausforderungen (Krisen) wie beispielsweise der sogenannten „Eurokrise“, „Bankenkrise“, „Wirtschaftskrise“, „Klimakrise“ oder „Flüchtlingskrise“. Diese Erkenntnis überrascht zunächst, da der Begriff „Strategie“ in der Politik allgegenwärtig zu sein scheint. Zudem dürfte wissenschaftlich

unstrittig sein, dass wachsende Komplexität und Instabilität zu einer zunehmenden Notwendigkeit an politischer Strategie führen. Daher gewinnt die Frage an Bedeutung, warum es dennoch zu den offensichtlichen „Strategieproblemen“ in der Politik kommt.

Eine erste Antwort auf diese Frage liefern die beiden Politikwissenschaftler Joachim Raschke und Ralf Tils. Sie weisen zu Recht darauf hin, dass es lange Zeit an einer Systematisierung des politischen Strategiewissens mangelte. Raschke und Tils schließen diese Forschungslücke im Jahr 2007, als sie mit ihrem Grundlagenwerk „Politische Strategie“ erstmals eine Systematik des politischen Strategiebegriffs erarbeiten und somit das bis dahin fehlende Fundament einer politischen Strategieanalyse liefern. Die systematische Betrachtung der beiden Wissenschaftler adressiert hierbei insbesondere parteipolitische Strategien.

Neben der fehlenden Systematik gibt es jedoch offenbar eine weitere entscheidende Ursache für das Strategiedefizit bei politischen Langfristprojekten, die Raschke und Tils wie folgt andeuten:

*„Tatsächlich laboriert die Branche in strategischer Hinsicht mit Ad-hoc-Aussagen, allgemeinen Formeln, unsystematisch aus strategischem Management und Kriegswissenschaft zusammengetragenen Versatzstücken“ (Raschke & Tils, Politische Strategie, 2007).*

Es mangelt im Bereich der Politik offenbar an einem eigenständigen und abgegrenzten inhaltlichen Strategieverständnis, das sich konkret auf die politische Landschaft bezieht. Ursächlich erscheinen hierbei vor allem zwei Aspekte: Zum einen die Überschätzung der rationalen Theorie und zum anderen der fehlende konkrete Praxisbezug verbunden mit der Vernachlässigung von Erfahrungswissen bei der Erforschung des konkreten politischen Strategiebegriffs.

## **1.1 Die Rolle von Theorie und Praxis in der Welt der Strategie**

Um den politischen Strategiebegriff und seine vermeintlichen Defizite erforschen zu können, ist es daher notwendig, zu Beginn die Rolle von Theorie und Praxis in der Welt der Strategie zu beleuchten. Hierbei erweist sich zunächst die Analogie zum bereits weitreichend erforschten militärischen Strategieverständnis als hilfreich. Der Militärstrategie Carl von Clausewitz kam bereits vor etwa 200 Jahren zu der bis heute allgemein anerkannten Erkenntnis, dass Theorie beim praktischen Urteilsvermögen zwar unterstützen – dieses jedoch ausdrücklich nicht ersetzen könne. Theorie und Wirklichkeit müssten in der Welt der Strategie bewusst voneinander abgegrenzt werden. Keine noch so gut begründete und ausgefeilte Theorie werde der Wirklichkeit letztlich hundertprozentig gerecht. Komplexität, Unvorhergesehenes und Friktionen würden stets zu – unterschiedlich großen – Abweichungen zwischen Wirklichkeit und Theorie führen. Clausewitz führt dazu aus:

*„Bei dieser Natur des Gegenstandes müssen wir uns sagen, dass es eine reine Unmöglichkeit wäre, die Kriegskunst durch ein positives Lehrgebäude wie mit einem Gerüst versehen zu wollen, welches dem Handelnden überall einen äußeren Anhalt gewähren könnte. Der Handelnde würde sich in all jenen Fällen, wo er auf sein Talent verwiesen ist, außer diesem Lehrgebäude und mit ihm im Widerspruch befinden und es würde immer dieselbe Folge eintreten (...): Dass das Talent und Genie außer dem Gesetze handelt und die Theorie ein Gegensatz zur Wirklichkeit wird“ (Clausewitz, 2010, S. 61).*

Diese Erkenntnis vorausgesetzt ist es wichtig, bei strategischen Überlegungen Theorie nicht als Gesetz und Lösungsschablone zu verstehen, sondern vielmehr als Ordnungsrahmen und als Hilfe für das praktische Urteilsvermögen:

*„Aber es wäre eine träumerische Hoffnung, an die Möglichkeit einer Theorie zu glauben, die für jede abstrakte Wahrheit sorgte und es der Kritik nur überließe, den Fall unter das passende Gesetz zu stellen. (...) Alle positiven Ergebnisse der theoretischen Untersuchung, alle Grundsätze, Regeln und Methoden ermangeln der Allgemeinheit und absoluten Wahrheit umso mehr, je mehr sie zur positiven Lehre werden. Sie sind da, um sich beim Gebrauch anzubieten, und dem Urteil muss es immer überlassen bleiben, ob sie angemessen sind oder nicht. Solche Resultate der Theorie darf die Kritik nie als Gesetze und Normen zum Maßstabe gebrauchen, sondern nur als das, was sie auch dem Handelnden sein sollen, als Anhalt für das Urteil“ (Clausewitz, 2010, S. 70).*

Die beschriebene Eingrenzung des theoretischen Wissens auf einen geschulten „Urteilstakt“ ermöglicht letztlich auch in komplexen Situationen ein praxisbeherrschendes Können durch „freie Seelentätigkeit“ (Schössler, 1989, S. 40). Der Mannheimer Politikwissenschaftler Dietmar Schössler führt dazu aus:

*„Clausewitz kehrt also das herkömmliche Theorie-Praxis-Konzept um, indem er von der Praxis her die Anforderungen an die Theorie entwirft (...). Das Ergebnis dieser Umkehrung ist eine politische Klugheitslehre, die sich, wie Clausewitz sagt, an die Erfahrung wendet und ihre Betrachtung auf diejenigen Kombinationen richtet, die die Kriegsgeschichte schon aufzuweisen hat“ (Schössler, 1989, S. 40-41).*

Zudem kann Theorie durch die Einbringung von praktischem Erfahrungswissen Halt und Orientierung geben und dem Strategen Wissen vermitteln, für dessen Erkenntnis er nicht selbst die praktische Erfahrung machen musste. Theorie sorgt so gewissermaßen für eine Verkürzung der Notwendigkeit zeitintensiver praktischer Erfahrungen und ordnet dem Strategen das komplexe Strategiegebildes vor:

*„Wenn ein Sachverständiger sein halbes Leben darauf verwendet, einen dunklen Gegenstand überall aufzuklären, so wird er wohl weiterkommen als derjenige, welcher in kurzer Zeit damit vertraut sein will. Dass also nicht jeder von neuem aufzuräumen und sich durcharbeiten habe, sondern die Sache geordnet und gelichtet finde, dazu ist die Theorie vorhanden“ (Clausewitz, 2010, S. 62).*

Zu Beginn dieser Arbeit ist es wichtig, sich der Rolle von Theorie und Praxis innerhalb der politischen Strategie bewusst zu werden. Theorie leitet sich in der Welt der Strategie aus dem praktischen Erfahrungswissen ab und verzichtet aufgrund der Komplexität bewusst auf den Anspruch von naturwissenschaftlicher Kausalität. Vielmehr hat Theorie einen ordnenden Charakter. Theorie hilft, um praktische Herausforderungen zu strukturieren und so

Orientierung in einer hochkomplexen Umgebung zu geben. Das Urteil kann letztlich jedoch nicht theoretisch hergeleitet werden sondern in Abhängigkeit der konkreten Situation ausschließlich im praktischen Kontext erfolgen.

## **1.2 Forschungsabsicht und Forschungsdesign**

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und diverse daraus abgeleitete Nachhaltigkeitsstrategien wie beispielsweise die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016) setzen einen zeitlich fest definierten Rahmen bis ins Jahr 2030. Für die Umsetzung sind zwei Aspekte entscheidend – ein fundiertes inhaltliches Verständnis von politischer Strategie und ein darauf aufbauendes Werkzeug, das den politischen Strategen bei einer erfolgreichen Umsetzung und Implementierung der Strategie unterstützt.

Diese Arbeit möchte zu beiden Aspekten einen Beitrag leisten. Zum einen soll aus der Zusammenführung von Theorie und Praxis die Natur des inhaltlichen politischen Strategiebegriffs erforscht werden und zum anderen soll darauf aufbauend ein praxis- und erfahrungsorientiertes Anwendungsmodell entwickelt werden, das typische potentielle Herausforderungen und entsprechende potentielle Handlungsoptionen je Strategieabschnitt benennt. Das praxisorientierte, konzeptionelle Anwendungsmodell soll es dem Politikstrategen ermöglichen, die Phasen der politischen Strategie inhaltlich voneinander abzugrenzen und zugleich die notwendige Orientierung in dem komplexen Feld der Strategie vermitteln. Durch die Subsumierung von Erfahrungswissen soll das Modell das praktische Urteilsvermögen des politischen Strategen bei der Erreichung politikstrategischer Ziele unterstützen.

Um zu einem solchen praxisrelevanten Anwendungsmodell zu gelangen ist es notwendig, sich zuvor Klarheit über die speziellen Anforderungen und Herausforderungen des spezifischen politischen Strategiebegriffs zu verschaffen. Die politische Umwelt mit ihren spezifischen Mechanismen unterscheidet sich fundamental von den bisher bekannten Strategiefeldern Militär und Ökonomie. Da eine Strategie immer die konkrete Umweltsituation und die spezifischen Situationsmerkmale berücksichtigen muss, ist eine simple Übertragung strategischer Allgemeinplätze aus Militär und Ökonomie von vornherein zum Scheitern verurteilt, da diese implizit identische Variablen in Militär, Ökonomie und Politik unterstellt.

Wie diese Arbeit zeigen wird, geht das bisherige, aus Militär- und Unternehmensführung bekannte, Strategieverständnis auf bestimmte Merkmale zurück, die geradezu charakteristisch für das bisherige Strategieverständnis sind. Eine fundierte Analyse wird zeigen, dass diese Grundvoraussetzungen in der politischen Umwelt einer Demokratie nicht ohne weiteres gegeben und anwendbar sind.

Daraus folgt unmittelbar, dass entweder

- der Strategiebegriff, das inhaltliche Strategieverständnis sowie die beteiligten Strategieelemente erweitert und an die Besonderheiten der parlamentarischen Demokratie angepasst werden müssen oder
- geprüft werden muss, ob und inwiefern das politisch-administrative System weiterentwickelt werden kann, um strategische Politikgestaltung und Langfristpolitik zu verbessern.

Diese Dissertation wird beide Wege beleuchten, um den politischen Strategiebegriff zu schärfen und politische Entscheider für den speziellen und einzigartigen Charakter politischer Strategie zu sensibilisieren.

Dabei stellt diese Arbeit im Kern einen Forschungsbeitrag zur sozialwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung – und weniger zur disziplinären Politikwissenschaft – dar. Mit anderen Worten steht bei dieser Arbeit nicht primär die Weiterentwicklung der politikwissenschaftlichen Theorie im Fokus sondern vielmehr die Entwicklung eines praxisorientierten konzeptionellen Entwurfs zur Verbesserung der Strategiefähigkeit im Kontext der sozialwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung. Die anwendungsorientierte und in die Zukunft gerichtete Logik der Nachhaltigkeitswissenschaft bietet sich zur Zusammenführung von Theorie und Praxis und damit zur Erforschung des politischen Strategiebegriffs geradezu an. Das Bestreben dieser Arbeit ist es – im Sinne Clausewitz – Forschung in kooperativer Weise mit Praktikern und Entscheidungsträgern zu betreiben, um Aussagen über die speziellen Herausforderungen des politischen Umfeldes machen zu können, die bei der erfolgreichen Umsetzung einer politischen Strategie beachtet und einkalkuliert werden müssen. Damit soll diese Arbeit einen wertvollen Beitrag zur Strategiefähigkeit von politischen Akteuren leisten, der nicht nur für die Verwirklichung der Energiewende dringend notwendig ist, sondern für politische Nachhaltigkeitsstrategien und politische Strategie insgesamt.

### **1.3 Forschungsziele und Forschungsfragen**

Diese Forschungsarbeit reiht sich in die sozialwissenschaftliche Nachhaltigkeitsforschung und das beschriebene Verständnis von Theorie und Praxis ein. So sind die übergeordneten Forschungsziele dieser Arbeit:

- die Erweiterung und Präzisierung des politischen Strategieverständnisses sowie
- die Entwicklung eines praxis- und erfahrungsorientierten Anwendungskonzepts zur Verbesserung der (praktischen) politischen Strategiefähigkeit und damit
- ein Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung

Aus den beschriebenen Forschungszielen ergeben sich direkt folgende übergeordnete Forschungsfragen:

- Inwiefern passt der bisher aus Militär und Betriebswirtschaft bekannte Strategiebegriff zur politischen Demokratie?
- Inwiefern kann der inhaltliche politische Strategiebegriff konkret weiterentwickelt werden?

Ziel ist es, mittels Beantwortung der Fragen einen Beitrag zu einem besseren inhaltlichen politischen Strategieverständnis zu leisten. Konkret lassen sich aus den übergeordneten Forschungsfragen vier theoriegeleitete Forschungsfragen ableiten:

- Welche Charakteristika des bisherigen Strategieverständnisses (Militär & Ökonomie) existieren und inwiefern lassen sich diese auf die politische Umwelt übertragen?
- Inwiefern kann die bisher bekannte Strategietheorie auf die Entwicklung einer politischen Strategie übertragen werden?
- Welche konkreten Herausforderungen ergeben sich für eine politische Strategie?
- Wie kann diesen Herausforderungen konkret begegnet werden?

Da Aufbau- und Ablauforganisation elementare Aspekte einer Strategie sind, ergeben sich aus den theoriegeleiteten Forschungsfragen zwei weitere, organisationsgeleitete und prozessgeleitete Forschungsfragen.

- Inwiefern sind Anpassungen von aufbauorganisatorischen und administrativen bzw. ablauforganisatorischen und prozessualen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit notwendig und wie könnten diese aussehen?
- Wie könnte ein Prozess der politischen Strategieformation und Strategieexekution unter Berücksichtigung wesentlicher Herausforderungen aussehen?

## **1.4 Aufbau und Gliederung der Arbeit**

Ausgehend von einer theoretischen Betrachtung der Strategieforschung in bekannten wissenschaftlichen Feldern wird der Strategiebegriff zunächst theoretisch in die Politikwissenschaften überführt und dann mit Experten und Entscheidungsträgern gleichberechtigt diskutiert. Im Detail werden dafür zunächst die Begriffe Nachhaltigkeit und Strategie in ein Verhältnis zueinander gesetzt und auf relevante Aspekte der Nachhaltigkeitsforschung eingegangen (Kapitel 2). Im Anschluss werden aus der militärischen (Kapitel 3.1) und ökonomischen (Kapitel 3.2) Strategietheorie relevante Merkmale („Charakteristika“) des militärischen und ökonomischen Strategiebegriffs herausgearbeitet (Kapitel 4). In einem nächsten Schritt wird der Stand der Wissenschaft der politischen Strategietheorie skizziert. Dabei wird auch auf die theoretischen Vorentwicklungen der Planungs-, Steuerungs- und Governance-Debatte eingegangen

(Kapitel 5). In Kapitel 6 werden durch die Übertragung der strategischen Charakteristika auf das politiktheoretische Feld erste theoriegeleitete Hypothesen zur politischen Strategie definiert und erste spezifische Herausforderungen herausgearbeitet. Die Hypothesen dienen als Analyserahmen für den nachfolgenden empirischen Teil. Im empirischen Teil in Kapitel 7 werden die entwickelten Hypothesen zur strategischen Politikgestaltung mit 19 Experten der Energiewende diskutiert und untersucht und im Ergebnis strategische Charakteristika, Herausforderungen und Handlungsoptionen der Politikwissenschaft beschrieben und erforscht. Hierbei werden verschiedene Perspektiven entlang der Gewaltenteilung berücksichtigt. Nach einer Diskussion und Bewertung des Praxiswissens (Kapitel 8) fließen letztlich alle relevanten Erkenntnisse in einem praxisorientierten Anwendungskonzept zusammen, das zur Verbesserung des politikstrategischen Verständnisses im Allgemeinen und zur Verbesserung der Strategiefähigkeit im Speziellen beiträgt (Kapitel 9). Die Dissertation schließt mit einem Ausblick und skizziert weiteren Forschungsbedarf. Aufbau und Gliederung dieser Arbeit sind in der folgenden Abbildung 1 zusammengefasst.



**Abbildung 1: Aufbau und Gliederung der Arbeit**

Bevor relevante Aspekte der Strategietheorie näher beleuchtet werden, soll im folgenden Kapitel zunächst auf die Nachhaltigkeitsforschung und den für diese Arbeit relevanten Politikbegriff eingegangen werden sowie der inhaltliche Zusammenhang zwischen den Begriffen verdeutlicht werden.

## 2. Strategie, Nachhaltigkeit und Politik

„Politik“ ist die naheliegende deutsche Übersetzung des englischen Wortes „Policy“. Allerdings kann „Policy“ auch als „Strategie“ in die deutsche Sprache übersetzt werden. Die Übersetzung beider Begriffe deutet auf eine enge inhaltliche Verwandtschaft hin. Erstaunlicherweise findet die Erforschung des Zusammenhanges von Politik und Strategie in der Wissenschaft bisher nur wenig Beachtung. Strategie als das Ergebnis eines in die Zukunft gerichteten Denkprozesses wird seit Jahrtausenden als ein Phänomen des Militärs beziehungsweise – seit einem halben Jahrhundert – auch der Betriebswirtschaft verstanden. In beiden Fällen spielt die Beziehung zur Politik eine wesentliche Rolle. Ein eigenes politisches Strategieverständnis befindet sich hingegen wissenschaftlich noch am Anfang. Eine Verbindung zwischen beiden Begriffen findet sich in der Nachhaltigkeitsforschung.

### 2.1 Begriff der Nachhaltigkeit

Nachhaltige Entwicklung oder Sustainable Development beschreibt einen Prozess gesellschaftlicher Veränderung, der das Ziel verfolgt, „die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Grunwald & Kopfmüller, 2006, in Bezug auf die Definition der Brundtland-Kommission aus dem Jahr 1987). Im Kern geht es darum, die Lebenssituation der heutigen Generationen weiterzuentwickeln, zu verbessern und gerechter zu gestalten ohne dabei die Verantwortung für zukünftige Generationen außer Acht zu lassen. Aus diesem Anspruch lässt sich für die heutige Generation die Aufgabe und sogar die Pflicht ableiten, bei dem fortwährenden Streben nach Verbesserung der eigenen und gesellschaftlichen Lebenssituation gleichzeitig sicherzustellen, dass die Voraussetzungen und Möglichkeiten künftiger Generationen nicht schlechter gestellt sind als die heutigen (vgl. Grunwald & Kopfmüller, 2006). Die Generationengerechtigkeit als zentraler Aspekt des Nachhaltigkeitsbegriffs wird von Heinrichs und Laws empirisch bestätigt. Im Rahmen einer quantitativen Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2015, bei der 42 Personen aus Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft nach ihrem Verständnis von Nachhaltigkeit befragt wurden, nannten 44% der Befragten den Aspekt der Generationengerechtigkeit. Am zweithäufigsten (31%) wurde der Einklang der drei Dimensionen „Ökologie“, „Ökonomie“ und „Soziales“ genannt. Am dritthäufigsten wurde die Berücksichtigung der planetaren Grenzen bzw. Aufrechterhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen angeführt (Heinrichs & Laws, 2015, S. 91-94).

Ogleich die Wissenschaft den Begriff Nachhaltigkeit in der Regel ganzheitlich betrachtet, steht zunächst die Erhaltung natürlicher Ressourcen – und hier insbesondere die Erhaltung erschöpfbarer Rohstoffe – im Fokus vieler politischer und gesellschaftlicher Betrachtungen.

Neben der Erschöpfbarkeit und Übernutzung von Rohstoffen gibt es einen weiteren Aspekt, der dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung widerspricht: Die Belastung und Schädigung der Natur. Neben der Belastung von Gewässern und der Landschaft steht vor allem die Belastung der Atmosphäre – und hier insbesondere der Treibhauseffekt – im Fokus politisch-gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Betrachtungen. Vor allem bei der Verbrennung fossiler Rohstoffe in Kraftwerken, Fahrzeugen und Flugzeugen entsteht das Treibhausgas Kohlenstoffdioxid, das Teile der Wärmestrahlung (Infrarotstrahlung) absorbiert, während es den kurzwelligeren Teil der Sonnenstrahlung nahezu ungehindert passieren lässt. Gleichzeitig werden von den Treibhausgasen große Teile der von der Erde reflektierten Strahlung absorbiert. Diese – als Treibhauseffekt bezeichnete – Eigenschaft ist für das lebensfreundliche Klima auf der Erde von entscheidender Bedeutung. Wird der Anteil von Treibhausgasen durch den Menschen erhöht, kommt es aufgrund thermodynamischer Prozesse zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Temperatur auf der Erdoberfläche. Ein solcher Temperaturanstieg führt wiederum zu einem Schmelzen von Gebirgsgletschern und polarem Eis, einem Anstieg des Meeresspiegels, einer Zunahme an Wetterextremen und anderen Schäden des Ökosystems. All diese Phänomene beeinträchtigen zukünftige Generationen und widersprechen damit dem Prinzip einer Nachhaltigen Entwicklung. Da Kohlenstoffdioxid nach Wasserdampf den mengenmäßig größten Anteil am Treibhauseffekt hat, kommt diesem Treibhausgas eine entscheidende Bedeutung zu.

Während der Nachhaltigkeitsgedanke in den 1980er und 1990er Jahren noch häufig mit Umweltschutz gleichgesetzt wurde und hauptsächlich von Interessens- und Fachgruppen thematisiert wurde (Nichtregierungsorganisationen sowie Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt, etc.), ist seit Beginn der 2000er Jahre ein thematischer Einzug in das Bewusstsein der breiten Gesellschaft und der Wirtschaft zu beobachten. Das Leitbild der Nachhaltigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist heute zu einem breit akzeptierten, gesellschaftlich-politischem Leitbild geworden, das sich auf den Erhalt von natürlichen, aber auch sozialen und wirtschaftlichen, Grundlagen fokussiert.

## **2.2 Entwicklung der Nachhaltigkeitsdebatte**

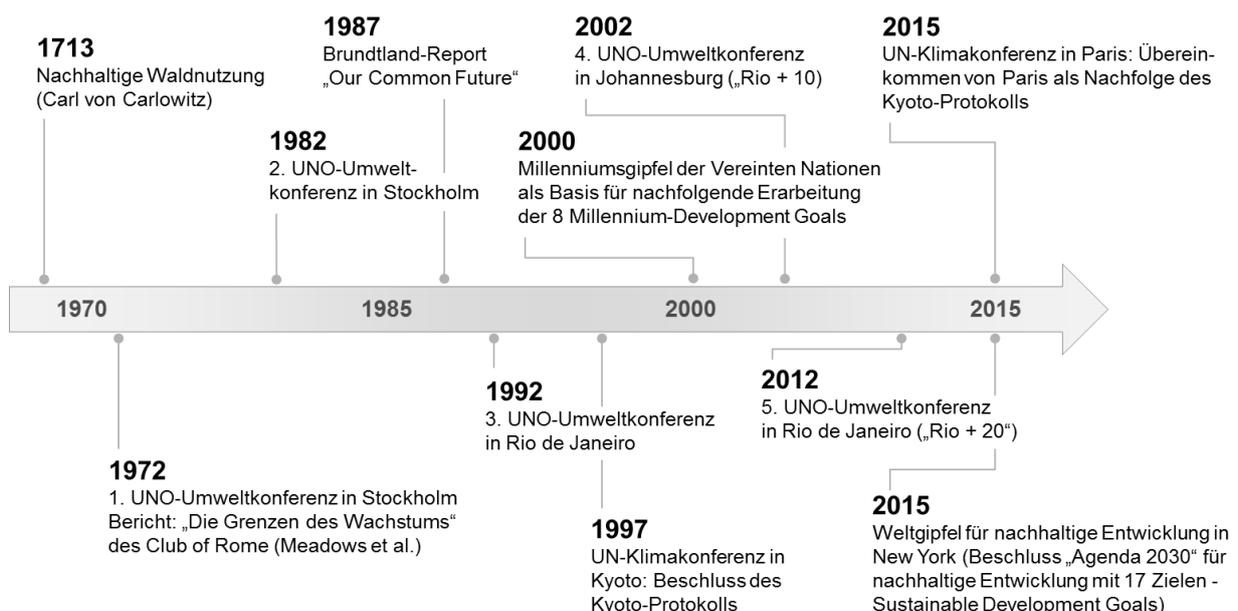
Der Begriff Nachhaltigkeit tauchte erstmals Anfang des 18. Jahrhunderts im Bereich der Forstwirtschaft auf. Die erste Erwähnung des Begriffs findet sich in der 1713 vom sächsischen Oberberghauptmann von Carlowitz veröffentlichten Schrift „*Sylvicultura Oeconomica*“. Diese beschäftigte sich mit der Frage, wie ökonomische Anforderungen (dauerhafte Waldnutzung) mit der Natur (Nachwuchsbedingung) in Einklang zu bringen sind (Heinrichs & Laws, 2015, S. 19). Das Prinzip, von den Erträgen einer Substanz und nicht von der Substanz selbst zu leben, wurde zum Vorbild für spätere Nachhaltigkeitsüberlegungen. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es auch in der Fischereiwirtschaft erste Ansätze zum

Thema Nachhaltigkeit. Kurz darauf rückte das Thema im Zuge der Industriellen Revolution in den Blickpunkt der Wissenschaftler. Vor allem Fragen von Wachstumsgrenzen in einer endlichen Welt und der daraus notwendige schonende Umgang mit Ressourcen wurden fortan vermehrt diskutiert. John Stuart Mill (1806-1873) und Thomas Robert Malthus (1766-1834) zählen in diesem Zusammenhang zu den bekanntesten Wissenschaftlern. In der Folge setzte sich zunehmend der Glaube an den wissenschaftlich-technischen Fortschritt durch, der nach gängiger wissenschaftlicher Meinung bis Mitte des 20. Jahrhunderts ein unbegrenztes Wachstum zu erlauben schien. Dieser Fortschrittsoptimismus endete erst Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre angesichts der negativen Folgen des technischen Fortschritts für die Natur. Langsam setzte sich die Erkenntnis durch, dass Wirtschaft und Technik einen negativen Einfluss auf die Natur und ihre Ressourcen haben. Der Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome kam schließlich 1972 zu dem Ergebnis, dass eine Fortschreibung der drei wesentlichen Faktoren Bevölkerungswachstum, Ressourcenausbeutung und Umweltverschmutzung im Laufe des nächsten Jahrhunderts zu einem ökologischen Kollaps und in der Folge zu einer wirtschaftlichen Katastrophe führen würde (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972). Mit der im Juni 1972 in Stockholm stattfindenden Weltumweltkonferenz der Vereinten Nationen wurde erstmals der Aspekt Umwelt im globalen Kontext politisch thematisiert.

Aufgrund einer weiteren Zunahme der ökologischen (aber auch sozialen und ökonomischen) Probleme wurde 1983 nach der 1982 stattfindenden UNO-Umweltkonferenz in Stockholm die UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission) unter dem Vorsitz der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland ins Leben gerufen. Die Kommission schaffte es mithilfe des 1987 veröffentlichten Abschlussberichtes "Unsere gemeinsame Zukunft", der als „Brundtland-Report“ bekannt wurde, den Begriff der nachhaltigen Entwicklung erstmals in der breiten Öffentlichkeit als globales Entwicklungsleitbild zu verankern. Auf Grundlage des von der Kommission definierten Nachhaltigkeitsverständnisses wurden auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 erstmals weltweite Ziele einer nachhaltigen Entwicklung definiert (Heinrichs & Laws, 2015, S. 22-23). Die in Rio de Janeiro beschlossene Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen stellte in Bezug auf Nachhaltigkeit einen Durchbruch dar. Sie ebnete den Weg für das sogenannte Kyoto-Protokoll, das am 11. Dezember 1997 als Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen beschlossen wurde und erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern festlegte. Während die Folgekonferenzen in New York (1997), Johannesburg (2002) und Kopenhagen (2009) nur geringe Fortschritte brachten, wurde auf der im Jahr 2015 stattfindenden Klimakonferenz in Paris schließlich das ambitionierte Ziel beschlossen, die globale Erwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Level auf deutlich unter 2 °C (möglichst 1,5 °C) zu begrenzen. Das Ergebnis kann aus Klimaschutzperspektive als großer Erfolg betrachtet werden, da sich 190

Industrie- und Schwellenländer erstmals darauf verständigen konnten, gemeinsam gegen den Klimawandel vorzugehen. Ursächlich war die Akzeptanz des aktuellen Weltklimaberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). In diesem Bericht, der Grundlage für die Verhandlungen in Paris war, wurden sämtliche relevanten Studien, die sich mit Ursachen und möglichen Folgen der Erderwärmung befassen, ausgewertet. Wie realistisch die Erreichung der ambitionierten Ziele sein wird, bleibt abzuwarten. So fehlen neben einem klaren Bekenntnis zu einem Ausstieg aus den ursächlichen fossilen Brennstoffen (bei Strom, Wärme, Mobilität, Kunststoffen und Mineraldünger) auch konkrete und vor allem rechtlich verpflichtende Maßnahmen für die einzelnen Länder. Die Wissenschaftler Rogelj et al. haben in diesem Zusammenhang errechnet, dass zur Erreichung der Paris-Ziele die Treibhausgasemissionen weltweit zwischen 2045 und 2060 auf null zurückgefahren werden müssten. Darüber hinaus müsse ein Teil des zuvor emittierten Kohlenstoffdioxids wieder aus der Erdatmosphäre entfernt werden (Rogelj et al., 2015). Trotz aller Kritik an den Zielen und Maßnahmen bleibt mit Blick auf die Entwicklung von Rio bis Paris festzuhalten, dass die Existenz eines menschenverursachten Klimawandels und damit auch der Begriff der Nachhaltigkeit global zunehmend akzeptiert werden.

Als möglicherweise weiterer Meilenstein in Bezug auf das globale Nachhaltigkeitsverständnis kann die im September 2015 auf einem Gipfel der Vereinten Nationen in New York beschlossene „Agenda 2030“ gesehen werden, die 17 Ziele der Nachhaltigkeit definiert und dabei erstmals alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Soziales, Umwelt und Wirtschaft – gleichermaßen betrachtet. Das folgende Schaubild fasst die genannten Meilensteine der Entwicklung der Nachhaltigkeitsdebatte zusammen.



**Abbildung 2: Meilensteine der Nachhaltigkeitsdebatte**

## **Fazit:**

Was das Verständnis des Nachhaltigkeitsbegriffes angeht, ist insgesamt eine große Konstanz zu beobachten. Heinrichs und Laws kommen zu dem Fazit, dass sich der Nachhaltigkeitsbegriff „seit 300 Jahren nicht unbedingt verändert“ habe (Heinrichs & Laws, 2015, S. 32). Noch immer stünden „eine schonende Nutzung von Ressourcen“ im Vordergrund. „Ressourcenentnahme und Ressourcennutzung jeder Art soll die Regenerationsfähigkeit nicht überschreiten. Sowohl die lebende Generation als auch zukünftige Generationen sollen über Nutzungsmöglichkeiten verfügen können“ (Heinrichs & Laws, 2015, S. 32).

Die Akzeptanz des Begriffes hingegen scheint global auf dem Vormarsch zu sein und sich zunehmend global zu verfestigen; wenngleich weiterhin große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern sichtbar sind und andere politische Ziele – vor allem wirtschaftspolitische Ziele – oftmals einen höheren Stellenwert einnehmen.

Ein ernsthafter Versuch, das Nachhaltigkeitsverständnis zu erweitern und global zu implementieren stellt die Agenda 2030 der Vereinten Nationen dar. Die Zukunft wird zeigen, ob sich die Einschätzung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bewahrheitet, dass es sich bei der Agenda 2030 nicht nur um einen Meilenstein der Nachhaltigkeitsdebatte sondern gar „um einen Meilenstein der jüngeren Geschichte der Vereinten Nationen handelt“ (BMZ, 2016).

## **2.3 Politische Nachhaltigkeitsstrategien**

Der Duden definiert den Begriff Nachhaltigkeit im ursprünglichen Wortsinn als „längere Zeit anhaltende Wirkung“ (Duden, 2016). Darüber hinaus verbirgt sich hinter diesem Begriff das „ökologische Prinzip, nicht mehr zu verbrauchen, als jeweils nachwachsen – beziehungsweise künftig wieder bereitgestellt werden kann“ (Duden, 2016). Die beiden Aspekte der Langfristigkeit und des in die Zukunft gerichteten Blickes bilden die Brücke zur Strategie. Nur ein planvolles Vorgehen zur Erreichung zukünftiger Ziele kann dafür Sorge tragen, dass das Nachhaltigkeitsprinzip sichergestellt werden kann. Mit anderen Worten: Nachhaltigkeit macht Strategie unabdingbar. So ist es wenig verwunderlich, dass der Strategiebegriff in der Nachhaltigkeitsdebatte auf allen politischen Ebenen allgegenwärtig ist.

### **2.3.1 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien**

Ernsthafte internationale Nachhaltigkeitsbemühungen lassen sich seit Ende der 1980er respektive Anfang der 1990er Jahre beobachten. Auf Basis des 1987 veröffentlichten sogenannten „Brundtland-Berichts“ wurden auf der UN-Konferenz für Umwelt und

Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 erstmals weltweite Ziele einer nachhaltigen Entwicklung definiert (Heinrichs & Laws, 2015, S. 22-23). Vor allem die in Rio de Janeiro beschlossene Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen stellte in Bezug auf Nachhaltigkeit einen Durchbruch dar. Es ebnete den Weg für das sogenannte Kyoto-Protokoll, das am 11. Dezember 1997 als Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen beschlossen wurde und erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern festlegt. Das Abkommen von Paris im Jahr 2015 setzt diese Bemühungen grundsätzlich fort.

Nach Kyoto wurden vor allem in Europa erste Nachhaltigkeitsstrategien verfasst. Heute existieren auf gesamteuropäischer Ebene zwei relevante Nachhaltigkeitsstrategien – die „Europäische Nachhaltigkeitsstrategie“ und die „Europa 2020-Strategie“. Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Jahr 2001 durch die Staats- und Regierungschefs verabschiedet und im Jahr 2006 überarbeitet. Die letzte Prüfung geht auf das Jahr 2009 zurück. In der erneuerten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung finden sich als Hauptziele neben dem „Umweltschutz“ bereits die Ziele „soziale Gerechtigkeit & Zusammenhalt“, „wirtschaftlicher Wohlstand“ und „internationale Verantwortung“. Die Europa 2020-Strategie ist quasi Nachfolgerin der Lissabon-Strategie „für Wachstum und Beschäftigung“ aus dem Jahr 2000. Sie wurde im Jahr 2010 vom Europäischen Rat verabschiedet.

Zu Beginn der internationalen Nachhaltigkeitsbemühungen stand klar der Klimaschutz im Zentrum der Debatte. Zudem wurde die Aufgabe des Klimaschutzes primär bei den Industrienationen gesehen, die als Verursacher der Erderwärmung galten. Als ein merklich weiterentwickeltes Verständnis und möglicherweise als Meilenstein in Bezug auf das globale Nachhaltigkeitsverständnis kann die im September 2015 auf einem Gipfel der Vereinten Nationen in New York beschlossene „Agenda 2030“ gesehen werden. Die Agenda 2030 ist für alle Staaten dieser Welt verbindlich und geht von einem transdisziplinären und umfassenden Nachhaltigkeitsverständnis aus. In einer globalisierten Welt lassen sich demnach keine Trennlinien mehr ziehen. Klimapolitik, nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung können nicht separat gedacht werden, sondern bedingen einander. Entwicklungsländer und Schwellenländer müssen dazu – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – ebenso einen Beitrag leisten wie Industriestaaten.

Kern der Agenda sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDG), die erstmals alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Soziales, Umwelt und Wirtschaft – gleichermaßen betrachten. Ihnen sind fünf Prinzipien vorangestellt, die eine nachhaltige Entwicklung definieren: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership („5 Ps“). In der Resolution der Generalversammlung heißt es dazu im Wortlaut (Resolution der Generalversammlung, 2015, S. 2):

- *„Menschen:* Wir sind entschlossen, Armut und Hunger in allen ihren Formen und Dimensionen ein Ende zu setzen und sicherzustellen, dass alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit und in einer gesunden Umwelt voll entfalten können.
- *Planet:* Wir sind entschlossen, den Planeten vor Schädigung zu schützen, unter anderem durch nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion, die nachhaltige Bewirtschaftung seiner natürlichen Ressourcen und umgehende Maßnahmen gegen den Klimawandel, damit die Erde die Bedürfnisse der heutigen und der kommenden Generationen decken kann.
- *Wohlstand:* Wir sind entschlossen, dafür zu sorgen, dass alle Menschen ein von Wohlstand geprägtes und erfülltes Leben genießen können und dass sich der wirtschaftliche, soziale und technische Fortschritt in Harmonie mit der Natur vollzieht.
- *Frieden:* Wir sind entschlossen, friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften zu fördern, die frei von Furcht und Gewalt sind. Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.
- *Partnerschaft:* Wir sind entschlossen, die für die Umsetzung dieser Agenda benötigten Mittel durch eine mit neuem Leben erfüllte Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, die auf einem Geist verstärkter globaler Solidarität gründet, insbesondere auf die Bedürfnisse der Ärmsten und Schwächsten ausgerichtet ist und an der sich alle Länder, alle Interessenträger und alle Menschen beteiligen.“

Die fünf Prinzipien verdeutlichen das oben skizzierte erweiterte Nachhaltigkeitsverständnis. Während der Fokus vorangegangener internationaler Nachhaltigkeitsbemühungen eher auf das Prinzip „Planet“ gerichtet war, rücken nun der Mensch mit seinen Bedürfnissen sowie Frieden und gerechter Wohlstand gleichberechtigt in den Fokus der Nachhaltigkeitsdebatte. Dieses Verständnis wird auch in den 17 Zielen (SDG) deutlich, die in Abbildung 3 aufgeführt sind.

Die Definition der 17 Ziele zeigt die gravierendsten Defizite und wichtigsten Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung auf und erlaubt die Messbarkeit und damit das Monitoring eines möglichen Fortschritts. Im Vorwort des Berichts von 2016 zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung stellt der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, dazu fest:

*„Die neuesten Daten zeigen, dass einer von acht Menschen nach wie vor in extremer Armut lebt, nahezu 800 Millionen Menschen Hunger leiden, die Geburten von fast 25 Prozent aller Kinder unter 5 Jahren nicht registriert sind, 1,1 Milliarden Menschen ohne Elektrizität leben und mehr als 2 Milliarden Menschen von Wasserknappheit betroffen sind.“*

Das internationale Nachhaltigkeitsverständnis und insbesondere die 17 SDG sind maßgebliche Blaupause für supranationale und nationale Nachhaltigkeitsbemühungen. So verwundert es nicht, dass auf nationaler und kommunaler Ebene bis heute eine Vielzahl an Nachhaltigkeitsstrategien verfasst wurden, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

<b>Ziele für nachhaltige Entwicklung</b>	
Ziel 1.	Armut in allen ihren Formen und überall beenden
Ziel 2.	Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
Ziel 3.	Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
Ziel 4.	Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern
Ziel 5.	Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen
Ziel 6.	Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
Ziel 7.	Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern
Ziel 8.	Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
Ziel 9.	Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen
Ziel 10.	Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern
Ziel 11.	Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten
Ziel 12.	Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen
Ziel 13.	Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen*
Ziel 14.	Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
Ziel 15.	Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen
Ziel 16.	Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
Ziel 17.	Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen

\* In Anerkennung dessen, dass das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen das zentrale internationale zwischenstaatliche Forum für Verhandlungen über die globale Antwort auf den Klimawandel ist.

**Abbildung 3: 17 SDG (Resolution der Generalversammlung der UN, 2015)**

### 2.3.2 Nationale Nachhaltigkeitsstrategien

In Deutschland wurde auf Bundesebene im Jahr 2002 – im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels – eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Titel "Perspektiven für

Deutschland" verabschiedet. Damit wurde der Aspekt der Nachhaltigkeit in Deutschland erstmals politisch verankert. In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie finden sich die vier Leitlinien „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“, „sozialer Zusammenhalt“ und „internationale Verantwortung“, die ihrerseits wiederum mit insgesamt 21 Schlüsselindikatoren, also Kennzahlen für Monitoring und Erfolgskontrolle, spezifiziert sind.

Nach Fortschrittsberichten in den Jahren 2004, 2008 und 2012 wurde am 30. Mai 2016 unter Federführung des Bundeskanzleramtes mit der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ eine Neuauflage der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Diese grundlegende Überarbeitung ist eng an die Agenda 2030 der Vereinten Nationen angelehnt.

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden die 17 SDG in nationale Ziele und Maßnahmen übersetzt. Dabei wird Nachhaltigkeit als Leitprinzip auf allen Ebenen verstanden: global, national und lokal:

*„Ziel ist eine Welt, in der wirtschaftlicher Wohlstand für alle einhergeht mit sozialem Zusammenhalt und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; eine Welt, die sich der Generationengerechtigkeit und dem friedlichen Miteinander der Völker verpflichtet fühlt. Dabei ist eines deutlich: Eine gute Zukunft lässt sich nur gemeinsam erreichen, national wie international. Viele Probleme der heutigen Zeit beruhen auch darauf, dass der Gegenwart Vorrang zu Lasten der Zukunft eingeräumt wird. Wer auf Kosten der Zukunft lebt, der verschuldet nicht nur sich selbst, sondern schafft auch Hypotheken für nachfolgende Generationen“ (Bundesregierung, 2016, S. 11).*

Dass Nachhaltigkeitsstrategien auch nationalen Interessen dienen sollen, wird ebenfalls deutlich. So ist es der Bundesregierung ein besonderes Anliegen insbesondere den Fluchtursachen entgegenzuwirken, die auch Deutschland „vor enorme Herausforderungen stellt“. Dazu heißt es in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:

*„Die Agenda 2030 adressiert jeden der Hauptgründe für Flucht in ihrem Zielkatalog. Sie berücksichtigt, dass oftmals gleich mehrere Faktoren zur Flucht führen und setzt dementsprechend auf einen umfassenden Lösungsansatz. Damit kann die Agenda 2030 auch als Anleitung zur Vermeidung von Fluchtursachen gelesen werden“ (Bundesregierung, 2016, S. 15).*

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie benennt als grundlegendes Erfordernis für die erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 die sogenannte vertikale und horizontale Integration, also die stärkere Zusammenarbeit auf und zwischen allen politischen Ebenen, sowie ein gemeinsames globales Handeln von politischen Akteuren und Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft (Bundesregierung, 2016, S. 19). Diese übergeordnete Perspektive macht den Nachhaltigkeitsbegriff nicht nur an den

Strategiebegriff anschlussfähig; vielmehr leitet sich hieraus auch unmittelbar die Notwendigkeit eines politikstrategischen Vorgehens ab. Mit anderen Worten: Die Umsetzung der Agenda 2030 und der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erfordert politische Strategie.

Nach dem Bund begannen in Deutschland auch die Länder damit, eigene „Nachhaltigkeitsstrategien“ zu definieren. In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung über Nachhaltigkeitsstrategien aus dem Jahr 2013 wurden insgesamt elf Bundesländer mit einer eigenen Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert: Als eines der ersten Länder legte Rheinland-Pfalz im Jahr 2001 eine entsprechende „Landes-Nachhaltigkeitsstrategie“ vor („Perspektiven für Rheinland-Pfalz“). Kurze Zeit später folgten weitere Länder mit entsprechenden Nachhaltigkeitsstrategien:

- 2003: Schleswig-Holstein („Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein“),
- 2005: Nordrhein-Westfalen („Agenda 21 NRW – Gemeinsame Ideen mit Zukunft“),
- 2007: Baden-Württemberg („Jetzt das Morgen gestalten“),
- 2008: Hessen („Lernen und Handeln für unsere Zukunft“)
- 2008: Niedersachsen („Umweltgerechter Wohlstand für Generationen“)
- 2011: Thüringen („Die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie 2011“)
- 2011: Sachsen-Anhalt („Gemeinsam für eine Lebenswerte Zukunft“)
- 2013: Sachsen („Sachsen hat Zukunft“),
- 2013: Brandenburg („Gemeinsam Verantwortung für unsere Zukunft übernehmen“)
- 2013: Bayern („Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie“)

In den meisten Fällen bauen die Länder bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie auf zuvor erarbeiteten Strategiepapieren für den Umweltschutz auf. In Bayern etwa wurde bereits 1997 eine Agenda 21 als Landes-Nachhaltigkeitsstrategie für den Umweltschutz verabschiedet, die dann im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie als Grundlage genommen- und auf andere Politikfelder ausgerollt wurde.

In allen Nachhaltigkeitsstrategien wird die besondere Bedeutung des Energiebereichs deutlich. So wird die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen als zentrales Klimaschutzziel benannt, zu dessen Erreichung fast ausschließlich energiebezogene Maßnahmen angeführt werden (Steigerung des Einsatzes Erneuerbarer Energien, Steigerung der Energieproduktivität, Reduzierung des Strom- und Wärmebedarfs, etc.). Die Energiewende als strategischer Beitrag zur Zielerreichung nachhaltiger Entwicklung in Deutschland bietet sich daher als späteres empirisches Untersuchungsobjekt dieser Arbeit förmlich an.

## 2.4 Unterkomplexes politisches Strategieverständnis

Der Begriff der Strategie hat offensichtlich Einzug in die Politik und insbesondere in den Bereich der Nachhaltigkeit erhalten. Immer mehr „Nachhaltigkeitsstrategien“ wurden – und werden – geschrieben und veröffentlicht. Dabei wird der politische Strategiebegriff geradezu inflationär und in aller Regel lediglich als ein Synonym für einen politischen Langfristplan verwendet. Strategie wird als ein technisches Konstrukt aus meist langfristigen Zielen und Maßnahmen verstanden, das entsprechend aller Einflussgrößen nach dem Vorbild einer Unternehmensstrategie entwickelt werden muss. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass das aus der Betriebswirtschaftslehre bekannte planerische Strategieverständnis „eins zu eins“ auf die Politik übertragbar sei, ohne zu hinterfragen, ob die Rahmenbedingungen eines betriebswirtschaftlichen oder gar militärischen Umfeldes auch in der Politik gelten müssen. Kurzum: Die Frage, ob (klassische) Strategie in einem politischen Umfeld überhaupt funktionieren kann, wurde bisher kaum erforscht.

Heinrichs und Laws bestätigen diese These. Sie befragten im Rahmen einer quantitativen Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung 42 Personen aus Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft (Heinrichs & Laws, 2015, S. 88-89) nach ihrem Verständnis von Strategie. 33% verstanden unter einer Strategie „die Ausrichtung auf langfristige Ziele“, 26% ein „grundsätzlich zielgerichtetes Wirken“ und 15% eine „zielgerichtete Koordination von Maßnahmen/ ressortübergreifendes Handeln“ (Heinrichs & Laws, 2015, S. 95-97). Heinrichs und Laws kommen in der Befragung zu dem Schluss, dass „sich insgesamt ein Strategieverständnis zeigt, das primär auf technische Strategieaspekte wie Ziele und Maßnahmen fokussiert, förderliche oder hinderliche Umfeldbedingungen für strategische Politikgestaltung aber kaum thematisiert“ (Heinrichs & Laws, 2015, S. 96).

Die Fokussierung auf technische Aspekte zeigt sich auch bei einer Vielzahl verschiedener Nachhaltigkeitsstrategien. Fast ausnahmslos handelt es sich um Langfristpläne; also mehr oder weniger konkret definierte Maßnahmen, die definierten Langfristzielen zum Erfolg verhelfen sollen. Zu Grunde liegt in vielen Fällen das aus Militär und Management übernommene Planungsmodell. Das Planungsmodell gehört historisch betrachtet zu den ältesten Ansätzen des strategischen Managements. Igor Ansoff (1918 – 2002) hat den Strategieformationsprozess in seinem Werk „Corporate Strategy“ in Anlehnung an das militärische Strategieverständnis bereits im Jahr 1965 als einen systematischen, planerischen und präskriptiven Prozess dargestellt (vgl. Kapitel 3.2.2). Das Planungsmodell gilt als theoretische Grundlage der meisten strategischen Unternehmensberatungen und dürfte zudem Grundlage des größten Teils der heute veröffentlichten Lehrbücher zum Strategischen Management sein. Im deutschsprachigen Raum ist in diesem Zusammenhang das Grundlagenwerk „Strategisches Management“ von Martin Welge und Andreas Al-Laham aus dem Jahr 1992 zu nennen, das zuletzt 2008 in einer fünften, überarbeiteten Auflage

veröffentlicht wurde. Das Werk beschreibt die Strategieformation als einen in vier Phasen gegliederten Prozess, der sich wiederum in einzelne formalisierte Prozessschritte untergliedert. Ausgehend von der ersten Phase der strategischen Zielplanung finden in einer zweiten Phase eine fundierte Analyse der Umwelt und der Unternehmung sowie eine strategische Prognose statt. Es folgt die Phase der Strategieformulierung und –bewertung, ehe die abschließende Phase der Strategieimplementierung anschließt (Welge & Al-Laham, 2003).

Die Vorteile des Planungsmodells liegen auf der Hand. Durch ein nachvollziehbares, logisches und lineares Vorgehen verleiht das Planungsmodell Ordnung und Orientierung in einer hochkomplexen Umwelt. Die komplexe Umwelt wird damit auf ein Maß reduziert, das vermeintlich alle wesentlichen Sachverhalte berücksichtigt. Ein weiteres Merkmal ist der umfassende Einsatz von wissenschaftlichen Methoden und Instrumenten zur Unterstützung des Strategieentwicklungsprozesses. Auch für die Implementierung und die Umsetzungskontrolle werden wissenschaftliche Instrumente eingesetzt. Das große Arsenal an (leicht beherrschbaren) wissenschaftlichen Methoden trägt vermutlich ebenso wie die logisch-lineare Denkweise dazu bei, dass das planerische Modell bewusst oder unbewusst als Grundlage für die Entwicklung von politischen Strategien herangezogen wird. Zwar existieren in der Wissenschaft eine Vielzahl von Arbeiten zum Thema Strategieentwicklung – wenn auch nur sehr selten mit Nachhaltigkeitsfokus – die Frage aber, ob das aus Militär und Wirtschaft bekannte Strategieverständnis im politischen Umfeld einer Demokratie überhaupt funktionieren kann findet in der Wissenschaft bisher kaum Beachtung.

Wie diese Arbeit im Folgenden zeigen wird, geht das bisherige aus Militär- und Unternehmensführung bekannte Strategieverständnis auf bestimmte Charakteristika zurück, die zwingende Grundvoraussetzung für die Formation und Umsetzung einer Strategie sind. Eine fundierte Prüfung wird zeigen, dass diese Grundvoraussetzungen in der politischen Umwelt einer Demokratie nicht ohne weiteres gegeben und anwendbar sind. Dadurch verändert sich auch das theoretische Strategieverständnis. Ohne Anpassung fundamentaler Grundannahmen der Strategiebildung sowie der politischen Organisation im Hinblick auf die Umsetzung wird „die Politik“ keine ausreichende Strategiefähigkeit erlangen, die so dringend notwendig ist, um die formulierten Nachhaltigkeitsstrategien und politische Langfristvorhaben wie beispielsweise die Energiewende erfolgreich umsetzen zu können.

Um das politische Strategieverständnis erforschen und abgrenzen zu können ist es zunächst erforderlich, den aus Militär und Ökonomie bekannten Strategiebegriff näher zu betrachten. Das folgende Kapitel soll daher zur Klarheit über die inhaltliche Natur des klassischen – militärischen und betriebswirtschaftlichen – Strategiebegriffes beitragen.

### 3. Begriff der Strategie

Die Anfänge der Strategie gehen auf frühe militärische Überlegungen zurück. Bereits im 6. Jahrhundert vor Christus definierte der chinesische General Sun Tsu „Strategie“ als eine Methode der systematischen Planung für den Einsatz von Ressourcen zur Erreichung politischer Ziele (Tsu, 2005). Sun Tsu führte somit den Strategiebegriff mit der Absicht ein, einen Plan zu entwerfen, der Auskunft über den richtigen Einsatz verfügbarer Mittel gibt um ein übergeordnetes Ziel zu erreichen. Auf diese Weise gelang es ihm, ein komplexes Problem auf das Wesentliche zu reduzieren. Damit legte er den Grundstein des bis heute gültigen Strategieverständnisses, das in den folgenden Jahrhunderten maßgeblich von Niccolò Machiavelli (1469-1527), Jomini, Carl von Clausewitz (1780-1831) und Lidell Hart – also zunächst ausschließlich im militärischen Zusammenhang – weiterentwickelt und geprägt wurde.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg fand der Begriff auch in den nichtmilitärischen Bereich Einzug. So wurde in den 1950er Jahren, ausgehend von der Harvard Business School, der Begriff der Unternehmensstrategie in die Betriebswirtschaftslehre eingeführt. Hintergrund hierfür war eine signifikante Erhöhung der äußeren Komplexität, mit der sich Unternehmen in einer immer globaler werdenden Welt auseinandersetzen mussten. Spätestens mit der Ölkrise 1973 wurde vielen Unternehmen bewusst, dass den geänderten Umweltfaktoren zunehmend mehr Aufmerksamkeit zukommen musste. So zwangen politische und gesellschaftliche Entwicklungen, wie neue Produkthaftungsgesetze sowie strengere Umweltschutzaufgaben die Unternehmen dazu, fortan auch die auf sie wirkenden Umwelteinflüsse in ihre Betrachtung einzubeziehen (Herbek, 2010).

In Folge technologischer Neuerungen, insbesondere im Kommunikationsbereich (Internet), der enormen Zunahme des Handels in Folge einer rapiden Abnahme von Transportkosten sowie dem Ende des Kalten Krieges, mit dem immer mehr Staaten auf Demokratie und Marktwirtschaft als grundlegende Organisationsprinzipien vertrauten, kam es zu einer starken Komplexitätszunahme, die Mitte der 1980er Jahre erstmals von amerikanischen Unternehmensberatern als „Globalisierung“ bezeichnet wurde. Die Globalisierung machte geradezu zwangsläufig Ansätze der Abstraktion erforderlich, die bei großer Komplexität einen Fokus auf das „große Ganze“ ermöglichen. Folglich kam es für Unternehmen zu einer Bedeutungszunahme des strategischen Denkens.

Während die Globalisierung zunächst als ein wirtschaftliches Phänomen wahrgenommen wurde, gilt es heute als wissenschaftlich gesichert, dass diese auch andere Dimensionen wie Umwelt, Kultur, Gesellschaft und Politik betrifft (Waters, 2001). Damit ist auch die durch die Globalisierung bedingte zunehmende Komplexität kein exklusives Phänomen der Wirtschaft mehr. Auch Politik und Gesellschaft finden sich in immer komplexer werdenden Strukturen

wieder. Es ist daher eine logische Konsequenz, dass strategische Betrachtungen auch in der Politikwissenschaft an Bedeutung gewinnen. Politische Akteure werden in einer zunehmend komplexeren Welt darauf angewiesen sein, über Instrumente zu verfügen, mit denen sich langfristige politische Ziele innerhalb einer komplexen Umwelt erreichen lassen.

In den folgenden beiden Unterkapiteln soll zunächst die Entwicklung des militärischen und des betriebswirtschaftlichen Strategiebegriffs aufgezeigt werden.

### **3.1 Das militärische Strategieverständnis**

Am 2. August 216 v. Chr. kam es auf der apulischen Hochebene zu einer Schlacht, in der es dem karthagischen Heer unter ihrem Führer Hannibal gelang, die zahlenmäßig weit überlegenen Römer vernichtend zu schlagen. Hannibal bewies in der sogenannten *Schlacht von Cannae* eindrucksvoll, dass eine geschickte Taktik (seitliche Umfassung) nicht nur in der Lage ist, eine quantitative Unterlegenheit auszugleichen, sondern vielmehr entscheidend für den Ausgang einer Schlacht sein kann. Und dennoch – trotz des Sieges in der Schlacht hat Cannea zu keinem endgültigen Sieg Karthagos über Rom geführt. Ganz im Gegenteil gelang es den Römern letztlich die Vorherrschaft im Mittelmeerraum zu ihren Gunsten zu entscheiden. Das historische Beispiel zeigt, dass der Ausgang einer Schlacht letztlich keine Auswirkung auf das Gesamtergebnis hatte. Sofern ein Krieg aus mehreren Gefechten besteht, ist jedes davon letztlich nicht mehr oder weniger als ein Mittel zum Zweck.

Clausewitz brachte den Unterschied zwischen dem Sieg einer Schlacht beziehungsweise eines Gefechtes (Cannea) und der Erreichung eines übergeordneten Ziels (Vorherrschaft im Mittelmeerraum) zweitausend Jahre später durch die Unterscheidung von Taktik und Strategie prägnant auf den Punkt: Während es bei der Taktik um die „Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht“ (Clausewitz, 2010, S. 53) geht, handelt es sich bei Strategie hingegen um „die Lehre vom Gebrauch der einzelnen Gefechte zum Zweck des Krieges“ (Clausewitz, 2010, S. 54). Erst die Summe einzelner Gefechte führe demnach zu einer dauerhaften Sicherung der eigenen politischen Interessen und Absichten.

Der Strategiebegriff selbst gibt Aufschluss über die Herkunft des strategischen Denkens. Er geht auf das altgriechische Wort „strategós“ zurück, das bis heute den Rang des höchsten militärischen Führers der griechischen Streitkräfte – den General – bezeichnet. Bereits aus dem Wortstamm ergibt sich also ein erstes zentrales Charakteristikum des militärischen Strategieverständnisses: Strategie bedarf Führung. So ist es auch nicht verwunderlich, dass vor allem der frühe militärische Strategiebegriff eng mit den Namen berühmter militärischer Führer, also Feldherren und Generälen verknüpft ist. Aus diesem Grund orientiert sich die folgende kurze Übersicht über die Entwicklung des militärischen Strategiebegriffs auch an einer Auswahl militärischer Führer, die nachhaltig strategisches Handeln und Denken

erkennen ließen. Der Fokus liegt dabei weniger auf den Personen selbst sondern vielmehr auf ihren strategischen Denk- oder Verhaltensweisen, also ihren strategischen Fähigkeiten.

Militärisch gesehen kann Strategie ganz grundsätzlich als Mittel oder Weg der Erreichung eines übergeordneten Ziels verstanden werden. Das übergeordnete Ziel lautet im militärischen Sinne meist der endgültige Sieg verbunden mit einem Friedensschluss. Die Abstraktheit des Begriffes führt zu einer unzählbaren Anzahl an Definitionen, von denen sich heute viele an Clausewitz anlehnen, der die Kunst darin sah, militärische Macht zur Erreichung politischer Ziele einzusetzen. Strategie hat dabei immer das große Ganze, das Gesamtbild, im Blick und versucht dieses gleichzeitig durch Abstraktion beherrschbar zu machen. Es sollen einzelne Handlungen vorab durchdacht und dann herbeigeführt werden, die in der Summe zum Erreichen eines übergeordneten Ziels führen. Mit anderen Worten hat die Welt der Strategie stets die Auswahl zielführender Mittel und deren Einsatz zur richtigen Zeit und am richtigen Ort im Sinne der Zielerreichung zum Inhalt. Um den übergeordneten Charakter der Strategie deutlich zu machen, wurden im Laufe der Zeit hierarchisch untergeordnete Begriffe wie Logistik oder Taktik eingeführt.

Im Verlauf dieses Kapitels wird deutlich werden, dass Strategie ein relativ abstrakter Begriff ist, der in seiner inhaltlichen Ausgestaltung einem ständigen, zeitgeistabhängigen Wandel unterliegt. Vor allem gesellschaftliche Normen und Verhaltensweisen der jeweiligen Zeit aber auch die Kultur übten – und üben immer noch – einen großen Einfluss auf den militärischen Strategiebegriff aus. Insbesondere der Einfluss der Politik ist für das militärstrategische Verständnis essentiell (Heuser, 2010, S. 17ff.). Die folgenden Unterkapitel sollen die Entwicklung des militärischen Strategiebegriffes nachzeichnen und dabei die relevanten strategischen Elemente im Zeitverlauf herausarbeiten.

### **3.1.1 Antike und Mittelalter (5. Jh. v. Chr. – 15 Jh.)**

Bereits 500 Jahre vor Christi Geburt verfasste der chinesische General Sun Tsu 13 Kapitel mit jeweils 14 bis 68 knappen Thesen über die Kunst des Krieges. Die für seinen Kaiser bestimmten Leitsätze gelten heute als die früheste überlieferte Schrift zum Thema Strategie (Tsu, 2005). Für Sun Tsu besteht die vollkommene Kunst des Krieges nicht darin, in allen Schlachten auf Leben und Tod zu kämpfen sondern vielmehr „den Widerstand des Feindes zu brechen, ohne kämpfen zu müssen“ (Tsu, 2005, S. 37). Damit bringt Sun Tsu zum Ausdruck, dass nicht blinder und unüberlegter Drang nach Blut und Tod den Sieg herbeiführen könne, sondern vielmehr ein **durchdachtes und bedachtes Vorgehen**: „So ist es die höchste Form militärischer Führung, schon die Pläne des Feindes zu durchkreuzen“ (Tsu, 2005, S. 37). Obwohl über 2.500 Jahre alt, benennt Sun Tsu bereits wesentliche Elemente des noch heute gültigen Strategieverständnisses. So kommt er zu dem Schluss, dass sich die Stärke einer Streitmacht nicht in erster Linie aus dem Ergebnis der Zahl seiner Köpfe und Ausrüstung ergebe, sondern vielmehr aus dem Maß an List und **in die Zukunft**

**gerichtetem Denken. Ein vorausschauender Blick, der alle möglichen Handlungsoptionen im Vorwege durchdenkt**, ermögliche letztlich den richtigen Einsatz von Ressourcen zur Erreichung politischer Ziele. Dabei dürfe der Blick keineswegs nur auf die eigenen Truppen beschränkt bleiben. Vielmehr müsse der Feldherr die eigenen Stärken und Schwächen ebenso gut kennen wie die Stärken und Schwächen des Gegners (Tsu, 2005, S. 70ff.). Um diese Stärken und Schwächen ermitteln zu können sowie vor und während eines Krieges durchdacht handeln zu können, ist eine gute Vorbereitung unabdingbar. Nur ein **detailliertes Informationsbild** lässt Aussagen über eine fundierte Lagebeurteilung zu, aus der schließlich zielführende Entscheidungen und Maßnahmen abgeleitet werden können. Mit anderen Worten: Eine auf **Abwägung** basierende gewissenhafte und genaue Planung führt zu einer Auskunft über das richtige Vorgehen, das letztlich den Sieg als Ziel und Sinn des Krieges herbeiführt. Nur wer in der Lage ist, **die eigene Situation in ein Gesamtbild** einzuordnen, vorab in die Zukunft zu denken, zu planen und diese Pläne abzuwägen, kann die richtigen Entscheidungen treffen und am Ende erfolgreich sein.

In Europa können Alexander der Große (356 v. Chr. - 323 v. Chr.) und auch sein Vater Philipp II. (382 v. Chr.- 336 v. Chr.) als erste bedeutende Strategen genannt werden. Insbesondere Alexander gilt als ein großes strategisches – und auch taktisches – Talent. Ausgehend von einem übergeordneten Ziel, der **Vision** unter seiner Herrschaft die makedonische und griechische Kultur mit anderen Zivilisationen wie die ägyptische und die persische Kultur zu verschmelzen, verfolgte er systematisch einen übergeordneten Plan der Zielerreichung. Dieser sah zunächst einen Krieg mit Athen um die Vorherrschaft in Griechenland vor, ehe der Persienfeldzug und der Indienfeldzug folgen sollten. Auf den Feldzügen und in der Schlacht wurde nichts dem Zufall überlassen. **Jede eigene Aktion und jede mögliche Reaktion des Gegners wurde vorab genauestens durchdacht.** Voraussetzung hierfür war eine **Informationsüberlegenheit, die auf einem detaillierten vorherigen Ausspähen** des Gegners und des Geländes fußte. So wurde beispielsweise im makedonisch-griechischen Krieg erstmals in der Geschichte ein Schlachtfeld vor dem Hintergrund strategisch-taktischer Überlegungen bewusst ausgewählt. Die Wahl fiel auf ein Terrain mit weiten und flachen Grasebenen, die den Stärken der makedonischen Armee mit ihrer schnellen und beweglichen Kavallerie entsprach. Alexander hatte unbestritten das Talent, auch während des Schlachtverlaufs noch den **Blick für das Wesentliche** zu haben. Verbunden mit seinem **disziplinierten und organisierten** Heer, dessen Kernstück die wuchtige und schnelle Kavallerie war, konnte Alexander **jederzeit und schnell improvisieren. Durch seine Führung an vorderster Linie** gelang es ihm, seine Truppen schnell umzugruppieren, sich so immer wieder **flexibel an die jeweilige Situation anzupassen** und damit letztlich entscheidenden Einfluss auf den Schlachtverlauf zu nehmen. Doch der Schlachtgewinn war für Alexander von Anfang an nur ein Mittel zum Zweck. Durch relativ milde Friedensbedingungen und das Erinnern an das gemeinsame Feindbild Persien gelang es

Alexander die geschlagenen Griechen auf seine Seite zu ziehen, was wiederum die notwendige Voraussetzung für den folgenden Persienfeldzug darstellte.

Zwei Jahrhunderte später ließ der Römer Gaius Iulius Caesar (100 v. Chr. - 44 v. Chr.) herausragendes strategisches Handeln erkennen. Bereits sein Aufstieg zur Macht kann aus heutiger Sicht als strategisches Vorgehen interpretiert werden. Dabei beherrschte Caesar ein wesentliches Element, das Strategiefähigkeit erst ermöglicht: Das **Netzwerken**. Caesar verstand von Anfang an, dass er seine **Visionen** nur verwirklichen konnte, wenn er politische und militärische Macht auf sich vereinen würde. So heiratete Caesar am Anfang seines Aufstiegs Pompeia, um mit Hilfe ihres Reichtums seinen politischen Aufstieg zu forcieren. In der Folge suchte er zunächst die Nähe zu Marcus Licinius Crassus, der ihn als damals reichster Mann Roms bei seinem weiteren politischen Aufstieg immer wieder finanziell unterstützen sollte. Um letztlich Konsul zu werden, ging er eine weitere **strategische Partnerschaft** mit Gnaeus Pompeius Magnus ein, dem seinerzeit erfolgreichsten Feldherrn Roms und gab ihm seine Tochter Iulia zur Frau, um diese strategisch wichtige Beziehung zu festigen. Es entstand so das erste Triumvirat der Geschichte, das schließlich die Wahl Caesars zum Konsul im Jahr 59 v. Chr. durchsetzen konnte. Caesar und Pompeius stehen gleichermaßen für die militärische Überlegenheit der Truppen Roms, die sich aus der Fähigkeit der Römer ergab, große Menschenmassen zu bilden und zu bewegen. Der Schlüssel dafür waren **Organisation, Führung und Gliederung**. Im Gegensatz zu den Soldatenansammlungen der damaligen Gegner handelte es sich bei dem römischen Heer um eine hervorragend organisierte Masse, die sich auf einen Punkt zusammenzubringen, geordnet bewegen, verpflegen, zusammenhalten und **von zentraler Stelle aus steuern** ließ. Wurde dieser Heeresorganismus schließlich von einem Menschen gelenkt, der in der Lage war, **das Gesamtbild intellektuell zu erfassen und zusammenzuführen**, entstand ein strategiefähiger Kriegsapparat, der politische Ziele beinahe nach Belieben durchsetzen konnte.

Auch wenn der Wortstamm von Strategie auf das Altgriechische zurückgeht und es wie oben gezeigt bereits in der Antike Männer gab, die in heutiger Nachbetrachtung zweifelsfrei als große Strategen gelten, sollte es noch viele Jahrhunderte dauern, bis das Wort und dessen Umschreibungen in die Literatur eingeführt wurde. Wegweisend ist dabei ein Werk des byzantinischen Kaisers Leo VI. (866 – 912), genannt der Weise, aus dem Jahr 902 in dem die „Kunst der Feldzüge“ beschrieben wird. Dieser in den Jahren 1777-1781 von Johannes von Bourscheidt als „Strategie“ ins Deutsche übersetzte Begriff umschrieb eine übergeordnete Kunst, die sich wiederum aus **hierarchisch** unterstellten anderen Künsten wie der Logistik (die Kunst ein Kriegsheer zu unterteilen), der Taktik (die Kunst, ein Kriegsheer auf Märschen und im Gefechte zu manövrieren), der Baukunst, der Sternkunde, oder der Heilkunst zusammensetzt. Wenig später wurde der Begriff auch als "stratégie" ins Französische übernommen. Der aus der makedonischen Dynastie stammende Leo VI definiert in seinem Werk Grundsätze dessen, was später als Strategie und Taktik bezeichnet

werden sollte. Er beschreibt detailliert, wie sich ein erfolgreicher Heerführer in welcher Situation verhalten muss, worauf er achten muss und was ihn auszeichnet. Essentiell sind für Leo VI die **geistige Reife sowie die Erfahrung des Feldherrn**. So vergleicht er den Heerführer mit einem geübten Zweikämpfer, der auf alle möglichen Angriffsoptionen des Gegners vorbereitet sein muss, auf alle denkbaren Listen gefasst ist und zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort selber List oder Gewalt anwendet. Dabei umschreibt Leo VI ein strategisches Kernelement: die **Kalkulation**. Demnach müssen alle denkbaren Möglichkeiten „nicht nur in ihrer Wahrscheinlichkeit sondern auch in ihrer Thunlichkeit beurteilt“ werden. Unternehmungen müssen zu jeder Zeit wohl durchdacht und gut berechnet sein. Die Erfahrung lehre, dass alles, was mit Verlegenheit und Übereifer geschehe keinen guten Ausgang nehme (Bourscheid, 1777-1781, S. 184). Auch das wesentliche Merkmal der militärischen Strategieformation, sich **in den Gegenüber „hineinzusetzen“ um mögliche Handlungen zu antizipieren**, wurde von Leo VI erstmals schriftlich definiert: „Der erfahrende Heerführer weiß die Absichten des Gegners zu erraten, dessen List vorzuempfinden, seine Taten vorauszusagen, denn er beurteilt ihn nach dem, was er selbst, wenn er an des Gegners Stelle wäre, tun würde. Die Erfahrungen dessen, was man alle Tage gegen einen Feind versucht, reichet die Mutmaßungen desjenigen dar, was er zu unternehmen fähig ist“ (Bourscheid, 1777-1781, S. 200). Die Wiederholung erfolgreicher Manöver hielt er hingegen für gefährlich, weil der Feind damit rechnen könne. Nur wer sein Spiel zu verstellen vermag, der verwirre seinen Gegner und hält ihn in der Ungewissheit. **List und Tücke seien ebenso entscheidend wie Übung, Disziplin, Organisation und Zusammenhalt** (Bourscheid, 1777-1781, S. 174).

### 3.1.2 Neuzeit (16. – 19 Jh.)

Mit der Renaissance zu Beginn der Neuzeit wurde eine neue Epoche der militärischen Strategie eingeläutet. Die Entdeckung des Schießpulvers und die Entwicklung von Feuerwaffen ließ die militärische Organisation des Mittelalters zusammenbrechen. Dies hatte nicht nur gravierende soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen zur Folge sondern erforderte zugleich völlig neue militärisch-taktische und strategische Denkweisen. Der florentinische Politiker und Philosoph Niccolò di Bernardo dei Machiavelli (1469-1527) schlussfolgerte aus den revolutionären Entwicklungen in der sozialen und politischen Umwelt die Notwendigkeit der Veränderung bis dahin gültiger militärischer Strukturen. Mit seiner Wahl zum für Verteidigungspolitik zuständigen Staatssekretär im Jahr 1498 begann er mit der Umsetzung seiner Militärreform. Dabei lehnt sich Machiavelli in vielerlei Hinsicht an die Strukturen und Taktiken des altrömischen Heeres an. So beleuchtet er in seiner Abhandlung „Die Kunst des Krieges“ (Dell'Arte della Guerra) altrömische Taktiken und Strategien sowie Aspekte der militärischen Organisation. Wesentliches Element der Militärreform ist der Aufbau einer Bürgermiliz nach römischem Vorbild, der das bis dahin vorhandene Söldnerheer in Italien ablösen sollte. Machiavelli sah dabei den **patriotischen**

**Enthusiasmus** als einen wesentlichen Eckpfeiler für militärischen Erfolg an: Männer, die für ihr eigenes Zuhause und ihre eigene Freiheit kämpfen, seien demnach Männern, die nur für Geld kämpfen weit überlegen. Ein weiteres wesentliches Element war die **Machtkonzentration der Entscheidungsgewalt**. Ähnlich dem Konsul im alten Rom müsse die Entscheidungsgewalt im Krieg in den Händen eines einzigen Mannes liegen. Um die Leistungsfähigkeit des Militärs zu gewährleisten, müssten politische und militärische Entscheidungsgewalt zusammenfallen. Daher müssten die politischen Institutionen vorteilhaft für die Funktion der militärischen Organisation organisiert sein. Für Machiavelli war die Leistungsfähigkeit des Militärs für den Staat von lebenswichtiger Bedeutung. In seinem Werk „Il Principe“ (Der Fürst) beschreibt er Strategien zur **Erlangung und Sicherung von Macht**. Dabei konzentriert sich Machiavelli auf die Analyse historischer Fakten und grenzt diese ganz bewusst von der christlichen Moral ab. Unter dem Eindruck der italienischen Kriege, in dem sich Bündnisse aus rein strategischen Gründen ständig veränderten, erkannte Machiavelli, dass sich Macht nicht durch ritterliche Prinzipien und Moral sondern vielmehr durch Gewalt, Skrupellosigkeit und Gerissenheit festigen und häufen lässt. Machiavelli verstand den Krieg als rein rationale Wissenschaft, die unabhängig von der Umwelt zu jeder Zeit und an jedem Ort gültigen militärischen Gesetzen folgt. Exemplarisch dafür ist das dritte Buch seines Werkes „Die Kunst des Krieges“ zu nennen, in dem Machiavelli den Verlauf einer imaginären Schlacht bis ins kleinste Detail beschreibt und durchdenkt. Diese streng wissenschaftliche Betrachtungsweise Machiavellis, also die **nüchterne Fokussierung auf berechenbare Größen**, auf denen im Anschluss geplante und koordinierte Operationen fußen, sollte in den folgenden Jahrhunderten ein wesentliches Element militär-strategischer Betrachtungen werden. Erst dreihundert Jahre später sollte sich mit Clausewitz schließlich die Erkenntnis durchsetzen, dass auch unberechenbare Größen und nicht absehbare Risiken in der Strategie beheimatet sind.

Die Strategie eines Napoleon Bonaparte (1769 – 1821) kann hingegen eindeutig als Vernichtungsstrategie identifiziert werden. Diese beruht auf einem lenkbaren und schlagkräftigen Massenheer, das zum Ziel hat, jeden Gegner schnellstmöglich in einer entscheidungssuchenden Operation niederzuwerfen. Napoleon verstand es, seine **Kräfte sehr schnell an den entscheidenden Punkten zu konzentrieren**. Selbst bei zahlenmäßiger Unterlegenheit gelang es ihm, an einem entscheidenden Punkt eine Überlegenheit der Kräfte und Mittel herzustellen. Durch keilartige Manöver **spaltete er die gegnerische Armee auf und besiegte letztlich die einzelnen Teile**. Entscheidend war in diesem Zusammenhang die anschließende beharrliche Verfolgung des weichenden Gegners, um diesem die Gelegenheit zu nehmen, sich im rückwärtigen Raum zu sammeln und neu zu formieren. Napoleon erkannte bei seiner Kriegsführung von Beginn an die Bedeutung der **Informationsgewinnung**: Auf Grundlage einer Vielzahl von Aufklärungsergebnissen aus sämtlichen verfügbaren Quellen erarbeitete er zusammen mit seinen Offizieren vor jeder Schlacht einen detaillierten **Lageplan**, der ihn in die Lage

versetzte, schnelle Entscheidungen im Gefecht zu fällen und diese genauso schnell umzusetzen. Letzteres setzte wiederum eine **einheitliche Kommandostruktur** voraus, die sicherstellen musste, dass die Truppe jederzeit die Befehle des Feldherrn empfangen und umsetzen konnte. Napoleon war zudem ein Meister der **Antizipation**. Wie kaum ein Feldherr vor ihm konnte er die nächsten Züge und das Verhalten des Gegners in erstaunlicher Genauigkeit voraussehen. Umgekehrt macht er es dem Gegner fast unmöglich, sein eigenes Vorgehen zu antizipieren. So ändert er beispielsweise in Austerlitz noch am Vorabend der Schlacht seine Strategie. Napoleon ist bei seinen Soldaten trotz größter Strapazen (1.500 Marschkilometer in drei Wintermonaten) anerkannt und beliebt. Diese Akzeptanz beruht im Wesentlichen auf seiner Herkunft. Napoleon ist kein Adelliger sondern ein Mann des Volkes, der sich vom einfachen Artilleristen hochgearbeitet hat. Er verkörpert damit die Grundwerte der Revolution. Auch in seinem Führungsverhalten spiegelt Napoleon diese Werte wieder. Indem er mit seinen Soldaten marschiert und mitten unter ihnen lebt, vermittelt er seinen Soldaten das Gefühl, einer von ihnen zu sein. Dieses Gefühl dürfte zu einer bis dahin **unbekannten moralischen Stärke** geführt haben, die aus strategischer Sicht entscheidend ist.

Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1780-1831) gilt als der wohl bedeutendste strategische Denker des 19. Jahrhunderts. Ausgehend von den Niederlagen der preußischen Armee (u.a. Schlacht bei Jena und Auerstedt 1806 oder Schlacht von Dresden 1813) und dem Zusammenbruch des „Alten Regimes“ erkennt Clausewitz, dass der gängige Theorieansatz der damaligen Zeit der Praxis offensichtlich nicht mehr gerecht wurde. Dabei wurden einzelne Betrachtungspunkte aus einem Gesamtbild herausgenommen und isoliert voneinander betrachtet und bewertet. Aus diesen Einzelpunkten entstand schließlich das theoretische Gebilde. Von einer solchen Theorie konnte nur das Mess- und Zählbare erfasst werden. Damit beschränkte sich die Theorie auf eine geometrische Betrachtungsweise, die das Kernstück kriegerischer – und damit politischer – Handlungen außen vor ließ: Die „Wechselwirkungen lebendig reagierender Willen“ (Schössler, Clausewitz - Engels - Mahan: Grundriss einer Ideengeschichte militärischen Denkens, 2009, S. 144). Clausewitz macht deutlich, dass sowohl die objektive Natur des Krieges als auch die subjektive Natur (diejenigen Kräfte, womit er geführt werden muss) nie exakt sondern nur über **Wahrscheinlichkeiten** vorausgesagt werden können und maßgeblich vom Zufall und Glück abhängen: „Wir sehen hieraus, wie sehr die objektive Natur des Krieges ihn zu einem Wahrscheinlichkeitskalkül macht; nun bedarf es nur noch eines einzigen Elementes, um ihn zum Spiel zu machen, und dieses Elementes entbehrt er gewiss nicht: es ist der Zufall. Es gibt keine menschliche Tätigkeit, welche mit dem **Zufall** so beständig und so allgemein in Berührung stände als der Krieg. Mit dem Zufall aber nimmt das Ungefähr und mit ihm das Glück einen großen Platz in ihm ein“ (Clausewitz, 2010, S. 20). Durch das menschliche Handeln und dessen sich durch Wagnis, Vertrauen auf Glück, Kühnheit und Verwegenheit äußernde „Seelenkräfte“, die niemals exakt voraussehbar sind, gleicht der Krieg eher einem

Spiel: „Wir sehen also, wie (...) das sogenannte Mathematische in den Berechnungen der Kriegskunst nirgends einen festen Grund findet, und dass gleich von vornherein ein Spiel von Möglichkeiten, Wahrscheinlichkeiten, Glück und Unglück hineinkommt, welches in allen großen und kleinen Fäden seines Gewebes fortläuft und von allen Zweigen des menschlichen Tuns den Krieg dem Kartenspiel am nächsten stellt“ (Clausewitz, 2010, S. 20). Entgegen der spätaufklärerischen Forderungen nach Intellekt und Rationalität verlangt Clausewitz vom militärischen Führer zwar auch militärische Schulung; in erster Linie aber käme es neben einer **guten Auffassungsgabe** auf die **Charakter-Eigenschaften** des Feldherrn an (Schössler, Clausewitz - Engels - Mahan: Grundriss einer Ideengeschichte militärischen Denkens, 2009, S. 144). Damit sind jene Talente gemeint, die er in seinem Werk „Vom Kriege“ neben der kriegerischen Tugend und dem Volksgeist des Heeres als eine der drei moralischen Hauptpotenzen benennt (Clausewitz, 2010, S. 103-104). Die **psychischen Eigenschaften des Strategen** werden damit zu einem festen Bestandteil einer guten Strategie. Clausewitz beschäftigt sich in seinem zentralen Werk Vom Kriege folglich mit der Frage, ob und wie die Wechselwirkungen lebendiger Willen – eine unbegrenzt kombinierbare Zahl von Zweck-Ziel-Mittel-Verhältnissen, die gegenseitig aufeinander einwirken – praxisnah erfasst werden können. Er behilft sich dabei mit zwei Ansätzen: Zum einen stellt er fest, dass Erscheinungen „nach unten hin“ regelmäßiger werden. Damit kann das freie Urteil hier zunehmend durch Grundsätze, Regeln und Methoden ersetzt werden. Ein zweiter Ausweg ergibt sich aus der Loslösung von der Maxime, dass eine Theorie stets auch Handlungsanweisung sein muss. Vielmehr müsse eine Theorie den Handlungsbereich untersuchen. Wenn das sich hieraus ergebene Wissen in Können übergeht erweist sich Theorie als praktisch. Eine Theorie des Handlungsbereiches analysiert die Natur des erkennbaren Zweck-Mittel-Verbundes einschließlich der lebendigen Wechselwirkungen und deren Ziele. Hierfür unterscheidet Clausewitz Zweck und Politik, Ziel und Strategie sowie Mittel und Gefecht (Schössler, Clausewitz - Engels - Mahan: Grundriss einer Ideengeschichte militärischen Denkens, 2009, S. 144-145). **Menschlicher Wille** sowie die sich daraus ergebene **Aktion-Reaktion-Betrachtung** stehen im Mittelpunkt der Theorie von Clausewitz. Beides kann **durch empirische Beobachtungen und historische Erfahrungen** erfasst werden. Aus diesen empirischen Erfahrungen verknüpft mit logischem Denken leitet Clausewitz generelle Prinzipien statt bisher gültiger konkreter Handlungsanweisungen ab. Unerlässlich weist Clausewitz auch bei scheinbar eindeutigen Sachverhalten auf den Realitätsbezug hin. So kommt er unter anderem zu dem Schluss, dass Feldzüge nicht von vornherein vollständig und detailliert durchgeplant werden können, da unkalkulierbare Einflüsse oder Ereignisse, sogenannte „**Friktionen**“, jede Detailplanung im Handumdrehen obsolet machen können. Es kommt daher nach Clausewitz entscheidend darauf an, dass militärische Führer in der Lage sind, **Entscheidungen unter Zeitdruck und mit unvollständigen Informationen** zu treffen. Er macht dabei auch die Schwierigkeit der Entscheidungsfindung in der Strategie deutlich: „Alle, die den Krieg kennen, wissen, dass zu einem wichtigen Entschluss in der Strategie viel mehr Willensstärke gehört als in der Taktik.“

In der Strategie, wo alles viel langsamer abläuft, ist den eigenen und fremden Bedenken, Einwendungen und Vorstellungen und also auch der unzeitigen Reue viel mehr Raum gegönnt, und da man alles erraten und vermuten muss, ist auch die Überzeugung weniger kräftig“ (Clausewitz, 2010, S. 78-79).

Der Schweizer Antoine-Henri Jomini kann neben Clausewitz als der zweite große Strategie des 19. Jahrhunderts bezeichnet werden. Er gliedert in seinem Werk „Précis de l'art de la guerre“ die Kunst der Kriegsführung in sechs **hierarchisch aufgebaute Ebenen**. Diese reichen von der Kriegspolitik (politique de la guerre) über die Strategie und die operative Führung (grande tactique) bis hin zur technischen Ebene (tactique de détail) (Stahel, 2003, S. 144-145). Damit legte Jomini den Grundstein für den heute gängigen **hierarchischen Aufbau** des militärischen Strategiebegriffs: Gesamtstrategie (grand strategy), Gefechtsfeldstrategie (theater strategy), Operative Ebene (Zusammenspiel der Einheiten), Taktische Ebene (Interaktion von Truppen) und Technische Ebene (Interaktion der Waffen) (Luttwak, 2003, S. 125ff.). Äquivalent zu den griechischen Gelehrten der Antike nähert sich auch Jomini der Analyse der Strategie mit der **Methode der Geometrie**: So stellt er das gesamte Kriegstheater als ein strategisches Schachbrett dar. Auf diesem Schachbrett, das den weiten Raum des Krieges abbildet, können einzelne Truppenteile wie Schachfiguren hin- und her manövriert werden. Neben Raum und Zeit werden dabei auch relevante Geländepunkte berücksichtigt. Auf einer detaillierten Lagebeurteilung aufbauend ist es das Ziel, aus den feindlichen Stellungen und geografischen Punkten die richtige Richtung der eigenen Truppen zu bestimmen und den Gegner – wie beim Schach – **auszumanövrieren**. Nach Jomini ist stets der für die eigenen Truppen risikoärmste und für die gegnerischen Truppen verlustreichste Sektor zu wählen. Wie Clausewitz definiert auch Jomini von der strategischen Ebene abhängige Schwerpunkte, dessen Eroberung oder Vernichtung zur Erreichung des strategischen Ziels führt. Der **Schwerpunkt** ergibt sich aus der Übereinstimmung entsprechender Ziele und den zur Verfügung stehenden Mitteln.

### 3.1.3 Neueste Geschichte (20. Und 21. Jh.)

Unter den Eindrücken des Ersten – und später auch des Zweiten – Weltkrieges führt der britische Offizier Basil Henry Liddell Hart (1895-1970) die Erkenntnisse von Clausewitz, Jomini und Sun Tsu zusammen und entwickelte diese weiter. In seinem 1929 veröffentlichten Werk „Strategy. The indirect approach“ kommt er nach eingehender Analyse zu dem Schluss, dass ein indirektes Vorgehen dem direkten Angriff vorzuziehen ist. Als entscheidende Voraussetzung für den Sieg führt Liddell Hart dementsprechend die „Zerstörung des physischen und des psychischen Gleichgewichts“ des Gegners an. Damit betont er die Notwendigkeit der Destabilisierung feindlicher Kräfte durch geschicktes Ausmanövrieren oder Täuschung bereits vor dem ersten direkten Aufeinandertreffen. Das sofortige direkte Vorgehen wirkt hingegen kontraproduktiv, da es den Zusammenhalt und die

Widerstandskraft des Gegners stärkt und darüber hinaus von diesem leichter zu antizipieren ist (Liddell Hart, 1991, S. 327). Wie Sun Tsu kommt auch Liddell Hart zu dem Schluss, dass die beste Strategie zu Entscheidungen führt, bei denen auf Kampfhandlungen weitgehend verzichtet wird (Liddell Hart, 1991, S. 324). Um derartige „bloodless victories“ zu erzielen, müsse die Lage so lange verändert werden (Dislocation), bis sich eine Situation ergibt, die zu einem Zerfall oder einer Auflösung der gegnerischen Kräfte beziehungsweise dessen Spaltung führt: „Hence his [the strategist] true aim is not so much to seek battle as to seek a strategic situation so advantageous that if it does not itself produce the decision, its continuation by a battle is sure to achieve it“ (Liddell Hart, 1991, S. 325). Um den gegnerischen Widerstand durch geschicktes Ausmanövrieren oder Täuschung herabzusetzen, sind zwei wesentliche Elemente zwingende Voraussetzung: **Flexibilität** und **Mobilität**. Flexibilität bedeutet, sich nicht auf einen Frontverlauf festzulegen, sondern jeden Angriff so zu planen, dass er für den Gegner in unterschiedlichen Punkten zur Bedrohung wird. Damit führt Strategie zu Bewegungen, durch die ein plötzlicher – und vom Gegner möglichst nicht vorhersehbarer – „change of front“ erreicht wird, der die gegnerischen Aufstellungen zunächst ihrem Ziel beraubt und diese durcheinanderbringt (Dislocation). Gleichzeitig müssen diese Bewegungen so gestaltet werden, dass die gegnerischen Kräfte voneinander getrennt (Separation) und dessen Versorgungs-, Kommunikations- und Rückzugslinien unterbrochen werden (Liddell Hart, 1991, S. 326). Auf strategischer und taktischer Ebene führt dieses Vorgehen oftmals zu Umfassungen gegnerischer Kräfte, das wiederum zur Folge hat, dem Feind rückwärtig zu begegnen. Liddell Hart stellt dazu fest, dass ein einzelner Mann genauso wenig wie eine ganze Armee in der Lage ist, sich im Rücken zu verteidigen, ohne sich zu drehen und seine Arme in die rückwärtige Richtung einzusetzen. Diese Drehbewegung wiederum bringt Mann wie Armee kurzzeitig **aus dem Gleichgewicht**. Um einen schnellen Frontwechsel und die damit verbundene **Verwirrung** des Gegners erreichen zu können, ist Schnelligkeit und Mobilität von größter Bedeutung. Liddell Hart erkannte dementsprechend frühzeitig die Bedeutung einer mobilen und schnellen Panzertruppe für den Schlachtausgang (Liddell Hart, 1991, S. 331). Als Paradebeispiel führt Liddell Hart die schnellen und weiträumigen Umfassungsbewegungen des deutschen Panzergenerals Guderian an (Liddell Hart, 1991, S. 332). Die Zerstörung des Gleichgewichts des Gegners beschränkt sich jedoch keinesfalls auf die Physis. Die plötzliche Erkenntnis eines Nachteils und die Unfähigkeit, die Bewegungen des Gegners zu zählen und nachzuvollziehen führen bei der gegnerischen Führung auch zu einer **psychologischen Verwirrung**: „Psychological dislocation fundamentally springs from his sense of being trapped“ (Liddell Hart, 1991, S. 327). Nur die Zerstörung des psychischen Gleichgewichtes durch Überraschung, und Täuschung („line of least expectation“) verbunden mit der gleichzeitigen Zerstörung des physischen Gleichgewichtes durch permanente Verlagerung und Manöver („line of least resistance“) ergibt ein wahres indirektes Vorgehen und damit eine sinnvolle Strategie (Liddell Hart, 1991, S. 327). Liddell Hart betont darüber hinaus die Wichtigkeit **alternativer (Teil-)Ziele für die Flexibilität** einer Strategie. Jeder noch so gute

eigene Plan kann grundsätzlich vom Gegner oder auch von anderen unvorhersehbaren Faktoren durchkreuzt werden. In einem solchen Fall ist es wichtig, einen Plan zu haben, der **Varianten und Optionen** berücksichtigt. Nur ein Plan mit vorab definierten Zielen und soweit möglich vorab durchdachten Szenarien gestattet der militärischen Führung in solchen Fällen die Initiative zu behalten: „To be practical, any plan must take account of the enemy's power to frustrate it; the best chance of overcoming such obstruction is to have a plan that can be easily varied to fit the circumstances met; to keep such adaptability, while still keeping the initiative, the best way is to operate along a line which offers alternative objectives (Liddell Hart, 1991, S. 230). Liddell Hart wählt für einen strategischen Plan das Bild eines Baumes, der viele Äste hat, die Früchte tragen. Diese Früchte entsprechen mehreren (Teil-)Zielen. Je nachdem, welches Obststück gerade am einfachsten – im Sinne von widerstandsfähigsten – zu erreichen ist, wird der Ast verfolgt, der am schlechtesten verteidigt wird (Liddell Hart, 1991, S. 330). Liddell Hart relativierte unter dem Eindruck neuer technischer Entwicklungen (Kampfflugzeuge und Kampfpanzer, später auch Atomwaffen) auch das bis dahin geltende Postulat der konzentrierten Kräfte. Eine **Vielzahl von verstreuten Angriffen**, die zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele führen, seien unter den neuen Rahmenbedingungen wesentlich erfolgsversprechender: „Under the new conditions of warfare, the cumulative effect of partial success, or even mere threat, at a number of points may be greater than the effect of complete success at one point“ (Liddell Hart, 1991, S. 333).

Neben B.H. Liddell Hart zählt der französische General André Beaufre (1902-1975) zu den bedeutendsten militär-strategischen Denkern des 20. Jahrhunderts. In seinem 1963 verfassten Werk „Introduction to strategy“, das 1964 in Deutschland unter dem Titel „Totale Kriegskunst im Frieden“ erschienen ist, definiert Beaufre Strategie als „Die Kunst der Dialektik der Willen, die sich der Macht zur Lösung ihres Konfliktes bedienen“ (Beaufre, 1964, S. 24). Er trennt sich damit bewusst von der ihm zu eng erscheinenden Definition von Clausewitz, wonach Strategie die Kunst ist, militärische Macht zur Erreichung politischer Ziele einzusetzen. Nach der Ansicht von Beaufre lässt sich Strategie in keinem Falle auf den militärischen Bereich beschränken. Vielmehr spricht Beaufre von einer totalen Strategie und macht damit deutlich, **dass Strategie zusätzlich zum militärischen auch den psychologischen, wirtschaftlichen, politischen und technologischen Bereich umfasst**. Beaufre benennt Ziel („Die Entscheidung herbeizuführen, indem eine Situation geschaffen und ausgenutzt wird, die beim Gegner eine so starke moralische Wirkung hervorruft, dass er die ihm gestellten Bedingungen annimmt“ (Beaufre, 1964, S. 26)) und Mittel der Strategie, nimmt eine Gliederung vor und beleuchtet strategische Grundsätze. Ausgehend von einem strategischen Plan, der den Zufall nach Möglichkeit ausschließen sollte, entwickelt er verschiedene Modelle (Modell der direkten Drohung, des indirekten Drucks etc.), die sich aus den Mitteln und Zielen der beteiligten Akteure ergeben. Laut Beaufre bestehe die Kunst der Strategie im Kern darin, „unter den verfügbaren Mitteln auszuwählen und ihre Wirkung so aufeinander abzustimmen, dass sie eine psychologische Wirkung haben, die stark genug ist

um den entscheidenden moralischen Effekt zu erzielen“ (Beaufre, 1964, S. 27). Es geht darum, die Schwachzüge des Gegenübers zu durchkreuzen und gleichzeitig die eigenen zum Ziel zu führen. Auch Beaufre weist auf die Notwendigkeit hin, den Ablauf der Ereignisse, der zur Entscheidung führt, klar vorauszusehen. Um dieses Voraussehen zu systematisieren, ist die Ausarbeitung eines **strategischen Plans** notwendig, aus dem hervorgeht, **wie der Gegner auf jede der vorgesehenen Aktionen reagieren könnte und wie jeder dieser möglichen Reaktionen begegnet werden kann**. Dazu stellt Beaufre fest: „Aufeinander folgende Aktionen und Abwehrmöglichkeiten müssen so systematisch erwogen werden, dass der eigene Plan trotz gegnerischen Widerstands abrollen kann“ (Beaufre, 1964, S. 29). Strategie verlange demnach ein **permanentes abstraktes Denken**. Beaufre beleuchtet auch die Grundsätze der Strategie. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass sich in jeder Strategie zwei wesentliche Punkte nachweisen lassen. Erstens „die Wahl des neuralgischen Punktes, den es zu treffen gilt“ sowie zweitens „die Wahl des vorbereiteten Manövers, das diesen Punkt in Reichweite rückt“ (Beaufre, 1964, S. 43). Den strategischen Denkablauf analysiert Beaufre in einem aufgespannten vierdimensionalen Raum, der aus den Koordinaten Zeit, Raum, materielle Kräfte und moralische Kräfte besteht. Der ökonomische und zielführende Einsatz der Kräfte zur richtigen Zeit am richtigen Ort garantiert dem Strategen die notwendige Handlungsfreiheit für die Erreichung seines Ziels.

Das einsetzende Atomwaffenzeitalter und der sogenannte „Kalte Krieg“ zwischen den USA und der UdSSR führten schließlich zu einer Verdrängung klassischer Strategieelemente. Die auf Abschreckung mittels Nuklearwaffen ausgerichteten Streitkräfte machten einen konventionellen Krieg und daran geknüpfte strategische Überlegungen beinahe unmöglich. Klassische Strategien traten in den Hintergrund treten und insbesondere Indirekte Strategien verschwanden aus dem Betrachtungsraum (Stahel, 2003, S. 227). Stattdessen gewannen spieltheoretische Ansätze an Bedeutung um rationales Entscheidungsverhalten zu modellieren. Erst mit dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Zerfall der UdSSR 1991 endete das Zeitalter der auf Bipolarität ausgerichteten nuklearen Abschreckung. Kleinere konventionelle Kriege wurden fortan wieder möglich (Tschetschenien, Afghanistan, Syrien, etc.) und die Bedeutung von klassischer Strategie rückte damit wieder in den Fokus (Stahel, 2003, S. 228).

Stahel beklagt in diesem Zusammenhang, dass „viele Politiker und Wirtschaftsführer das strategische Denken verlernt haben“ (Stahel, 2003, S. 228). Insbesondere in Deutschland wurden in der Vergangenheit mehrfach klassische Strategieelemente ignoriert. Die Nichtbeachtung klassischer Strategie, die durch überlegene Waffentechnik substituiert und somit völlig ignoriert wurde, führte in zwei Weltkriegen zu einem katastrophalen Ende. Noch heute hätten insbesondere die Charakteristika der Indirekten Strategie aufgrund der überholten strategischen Theorie von 1945 bis 1991 in Deutschland und der westlichen Welt einen schweren Stand (Stahel, 2003, S. 229).

### 3.1.4 Fazit

Militärische Strategie hat sich als abstrakter Begriff im Laufe der Jahrhunderte verändert und weiterentwickelt. So hat sich im Zeitverlauf vor allem der Betrachtungsrahmen verändert. Wurden Kriege in der Antike vornehmlich durch große Entscheidungsschlachten gewonnen, die in erster Linie durch das strategische und taktische Talent des Anführers auf räumlich klar abgegrenzten Schlachtfeldern entschieden wurden, vergrößerte sich das Betrachtungsfenster im Zeitverlauf zunehmend. Neben dem militärischen und politischen Geschehen richtete sich der Fokus zunehmend auch auf die militärische Umwelt, namentlich die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Wissenschaft.

In der Antike war der Strategiebegriff noch sehr auf das abgegrenzte Schlachtfeld begrenzt. Im Mittelpunkt stand der Feldherr, der alle Informationen zugetragen bekam, diese kognitiv verarbeitete und daraus entsprechende Handlungsoptionen herleitete. Diese Optionen konnte er dank einer klaren Hierarchie und entsprechender Macht selbst zur Ausführung bringen. Ein strategisches Vorgehen verhalf letztlich zu einer qualitativen Überlegenheit, die im Stande war, ein gewisses Maß an quantitativer Unterlegenheit auszugleichen. Informationsgewinnung, Lagebeurteilung, Vorausdenken, Abwägung und Kalkulation, Antizipation, Organisation und Gliederung sowie direkte Führung lassen sich als charakteristische Elemente dieser Zeit herausarbeiten.

In der Neuzeit wurde der militärische Strategiebegriff maßgeblich von Clausewitz und Jomini weiterentwickelt. Ihre Analysen fußten auf den Feldzügen des Preußenkönigs Friedrich II (1712 – 1786) und dem französischen Kaiser Bonaparte I (vgl. auch Stahel 2004, S.86). Clausewitz erweiterte den Strategiebegriff, indem er in seiner Theorie unerwartete und unberechenbare Elemente berücksichtigte. Die sogenannten Friktionen machen eine Kalkulation zwar nicht obsolet; müssen aber im strategischen Kalkül berücksichtigt werden. Um der wachsenden Komplexität gerecht zu werden wurde insbesondere von Jomini der Analyserahmen erweitert und die Welt der Strategie in Ebenen und Hierarchien unterteilt.

In der neueren Geschichte verband der Brite Basil Henry Liddell Hart die Theorien von Jomini und Clausewitz und entwickelte sie unter dem Eindruck eines geänderten politischen Umfelds und neuer technischer Entwicklungen weiter. Er inspirierte damit wiederum strategisch agierende Generäle des Zweiten Weltkrieges wie Rommel, Guderian, Montgomery oder Patton. Nach dem zweiten Weltkrieg und während des Kalten Krieges führten nukleare Auf- und Abrüstung teilweise zu einer Vernachlässigung klassischer Strategieelemente aber gleichzeitig auch zu dessen Weiterentwicklung. So gewannen neben spieltheoretischen Aspekten auch strategische Elemente eine zunehmenden Flexibilität und die Notwendigkeit von Varianten an Bedeutung. André Beaufre soll in dieser Arbeit stellvertretend für eine Reihe von Militärstrategietheoretikern wie Henry Kissinger, Colin Spencer Gray, etc. genannt werden. Vor allem aber nahm auch die Bedeutung einer

erweiterten Umweltbetrachtung und dessen aktiver Einbeziehung stetig zu. Insbesondere der Wirtschaft kam hierbei eine herausragende Rolle zu. Spätestens im Industriezeitalter wurden Kriege zunehmend auch auf den Fließbändern der Fabriken entschieden. Im heutigen Informationszeitalter hat der historisch große Einfluss von Informationen für den Kriegsausgang nochmals an Bedeutung gewonnen. Neben der wirtschaftlichen und (informations-)technologischen Umwelt ist die politische Umwelt für die militärische Strategie essentiell.

Das Verhältnis von Militär und Politik war im historischen Verlauf immer wieder Veränderungen ausgesetzt. Aus rein militärischer Sicht wurde die politische Einflussnahme in der Historie oft als störender Faktor interpretiert, der die Entwicklung und Umsetzung einer militärischen Strategie behinderte. Aus diesem Grund waren in der Geschichte viele Feldherren darum bemüht, die politische und militärische Macht auf sich zu vereinen, um möglichst keine – aus ihrer Sicht störenden – Einflüsse von außen fürchten zu müssen. Dass damit die Strategie auf rein militärische Aspekte begrenzt blieb, die politische Ziele und Lösungen ausschloss, sollte historisch in vielen Fällen in die Katastrophe führen. Heute ist – zumindest unter staatlichen Akteuren – jede militärische Strategie einem politischen Ziel untergeordnet. Die sogenannte Sicherheitspolitik sieht sich auch strategisch neuen Herausforderungen ausgesetzt, da Kriege mehrheitlich nicht mehr zwischen Staaten, sondern zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren geführt werden (Asymmetrische Kriege). Für weitere Ausführungen soll an dieser Stelle auf (Mey, 2001) verwiesen werden.

Die folgende Tabelle fasst die beschriebene militärstrategische Entwicklung anhand der identifizierten charakteristischen strategischen Elemente zusammen.

**Tabelle 1: Entwicklung strategischer Elemente der militärischen Strategie**

<b>Epoche</b>	<b>Feldherr</b>	<b>Strategische Elemente</b>
<b>Antike/ Mittelalter</b>	Sun Tsu	Vorausdenken, Abwägung, Lagebeurteilung, Abstraktion
	Alexander	Informationsgewinnung, Timing, Überraschung, Führung
	Cäsar	Netzwerk, Organisation, Hierarchie, Führung, Gliederung
	Leo	Erfahrung, Kalkulation, Antizipation
<b>Neuzeit</b>	Machiavelli	Moral, Macht, Legitimation
	Friedrich I	Ermüdung, Täuschung, Manöver
	Napoleon	Schnelligkeit, Informationsgewinnung, Antizipation
	Clausewitz	Konzentration der Kräfte, Schnelligkeit, Friktionen
	Jomini	Hierarchie und Interaktion, Zieldefinition & Zielerreichung
<b>Neuere Geschichte</b>	Liddell Hart	Flexibilität, Mobilität, Varianten, Optionen, verteilte Kräfte
	Beaufre	Übergeordnete Perspektive, Umweltbetrachtung

Die hier tabellarisch dargestellten charakteristischen Elemente prägen den militärischen Strategiebegriff und sollen später im politischen Kontext betrachtet werden. Zuvor soll jedoch auf das betriebswirtschaftliche Strategieverständnis eingegangen werden, das seine Ursprünge in den 1950er Jahren an der Harvard Business School hat und insbesondere in der Anfangszeit eng an das militärische Strategieverständnis angelehnt war.

### **3.2 Das betriebswirtschaftliche Strategieverständnis**

Bereits die Sprache weist auf eine besondere Verbindung von Ökonomie und Militär hin: Absatzmärkte werden „erobert“, die Geschäftsführung „gerät unter Beschuss“, es werden „Störfeuer“ von Wettbewerbern ausgemacht, die Kunden „schießen sich auf etwas ein“ und manchmal geht „im Eifer des Gefechts“ gar „ein Schuss nach hinten los“. Im Marketing ist eine „schlagkräftige“ und „gut gerüstete“ „Truppe“ unabdingbar um „Verkaufsschlachten“ zu „gewinnen“ und den Wettbewerber zu „torpedieren“. Produkte werden „durchgesetzt“, Märkte „gehalten“ und sogar „Währungskriege“ geführt (Heidtmann, 2010).

Im Gegensatz zur Sprache fand der Strategiebegriff erst nach dem Zweiten Weltkrieg in den ökonomischen Bereich Einzug. So wurde in den 1950er Jahren, ausgehend von der Harvard Business School, der Begriff der Unternehmensstrategie in die Betriebswirtschaftslehre eingeführt (Welge & Al-Laham, 2003, S. 12). Mitte der 1960er Jahre, etwa zeitgleich mit dem Entstehen erster geschlossener Theoriebeiträge zum Strategischen Management, wurde das Forschungsgebiet auch im deutschen Sprachraum populär (Schreyögg, 1984, S. 77f.). Der Einführung des Begriffs des „strategischen Managements“ als Disziplin der Betriebswirtschaftslehre kann auf eine 1977 an der Universität Pittsburgh abgehaltene Konferenz mit dem Titel „Business Policy and Planning. The state-of-the-Art“ zurückgeführt werden (Welge & Al-Laham, 2003, S. 8).

Wie das militärische Pendant ist auch der ökonomische Strategiebegriff durch eine mangelhafte konzeptionelle Klarheit geprägt. Obwohl die Forschungsbemühungen um eine Theorie des strategischen Managements über zahlreiche wissenschaftliche Disziplinen hinweg immens sind, findet sich bis heute keine einheitliche Theorie für das Phänomen der Unternehmensstrategie. Welge und Al-Laham führen dies neben dem jungen Alter des Forschungsgebietes auf die „große Komplexität strategischer Phänomene in Unternehmungen“ zurück, die sich aus der Berücksichtigung und Integration verschiedener Funktionen und Organisationen ergibt (Welge & Al-Laham, 2003, S. 12-13).

In Anlehnung an Bresser lassen sich in der Theorie des strategischen Managements zwei Grundströmungen unterscheiden: Eine Grundströmung wird wesentlich von der jüngeren, behavioristischen Managementtheorie beeinflusst, in der betriebswirtschaftliche Strategiefragen vor dem Hintergrund verhaltenswissenschaftlicher Überlegungen beleuchtet

werden. Die Ursprünge dieser Grundströmung finden sich in der Psychologie aber auch der Soziologie und den Politikwissenschaften. Die andere Strömung stützt seine Argumentation auf verschiedene ökonomische Theorien, insbesondere den Ansätzen der Neuen Institutionenökonomie, die auf die Erforschung der Auswirkungen bestimmter Institutionen auf das menschliche Verhalten abzielt. Neben transaktionstheoretischen Überlegungen sind an dieser Stelle vor allem systemtheoretisch-kybernetische und spieltheoretische Ansätze zu nennen (Bresser, 1998, S. 4).

### **3.2.1 Das strategische Management**

Das strategische Management kann als Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen Langfristplanung und der Strategischen Planung angesehen werden. Bis Anfang der fünfziger Jahre fand in Unternehmen fast ausschließlich eine finanzwirtschaftlich orientierte Planung statt. Eine solche Planung war in aller Regel ausreichend, da das Umfeld des Unternehmens relativ stabil und veränderungsarm war. Aufgrund einer vergleichsweise geringen Dynamik und Komplexität waren die Marktentwicklung und die Kundenentwicklung in der Regel relativ präzise vorhersagbar (Welge & Al-Laham, 2003, S. 8).

In den 1960er und 1970er Jahren erhöhte sich die äußere Komplexität, mit der sich Unternehmen in einer immer globaler werdenden Welt auseinandersetzen mussten, signifikant. Spätestens mit der Ölkrise 1973 wurde vielen Unternehmen bewusst, dass den geänderten Umweltfaktoren zunehmend mehr Aufmerksamkeit zukommen musste. So zwangen politische und gesellschaftliche Entwicklungen, wie die zunehmende Mündigkeit des Konsumenten, neue Produkthaftungsgesetze sowie strengere Umweltschutzauflagen die Unternehmen dazu, fortan auch die auf sie wirkenden Umwelteinflüsse in ihre Betrachtung einzubeziehen (Herbek, 2010).

Wurde dieser Tatsache zunächst mit einer Langfristplanung begegnet, die sich darauf beschränkte mittels Trendextrapolationen fünf bis zehn Jahre in die Zukunft zu schauen, folgte in den späten 1970er und den 1980er Jahren eine Phase der strategischen Planung. Oberstes Ziel war es, die Entwicklung des Marktes zu verstehen und entsprechenden Marktveränderungen mittels geeigneter Strategien zu begegnen (Welge & Al-Laham, 2003, S. 10-11). Die strategische Planung war jedoch klar auf die Strategieentwicklung fokussiert. Sie führte zu detaillierten Plänen, ohne sich mit deren konkreter Umsetzung in die Praxis zu befassen. Diese sogenannte Implementierungsproblematik führte letztlich zu einer Weiterentwicklung hin zu dem umfassenden Ansatz des strategischen Managements respektive der strategischen Unternehmensführung (Welge & Al-Laham, 2003, S. 10-11).

Bresser führt in seinem Werk drei Strategiedimensionen auf, die in der Strategieliteratur als Konsens gelten: Der Prozess der Strategiebildung, der Inhalt von Strategien sowie der Kontext von Strategien. Beherrschend ist hierbei klar der Prozess der Strategiebildung, da

Inhalt und Kontext gewissermaßen das Resultat des Prozesses der Strategieformation sind. Das typische Ordnungsschema der ökonomischen Strategie ist prozessdominiert und damit auch prozessorientiert (Bresser, 1998, S. 7).

Die historische Entwicklung des ökonomischen Strategiebegriffs soll anhand von zwei wesentlichen Strömungen aufgezeigt werden, die in der zeitlichen Entwicklung aufeinander folgten. Zum einen das klassische Strategieverständnis, das Strategie als „ein geplantes Maßnahmenbündel der Unternehmung zur Erreichung langfristiger Ziele“ beschreibt. Dieses von Ansoff und verschiedenen Vertretern der Harvard Business School vertretene, erste betriebswirtschaftliche Strategieverständnis betrachtet Strategie als „das Ergebnis formaler, rationaler Planungen“. Dem gegenüber stehen die Ansichten eines Mintzberg oder eines Lindblom, die Strategien nicht als das Ergebnis formaler, rationaler Planungen sondern als eher als emergente, also zufällig entstehende Muster oder gar nur als implizite Denkhaltung sehen. Während Ansoff den Planungsprozess als systematisches, rationales und planvolles Vorgehen beschreibt, sieht Lindblom darin eher ein „Durchwursteln“ (muddling through) (Lindblom, 1959).

Am deutlichsten werden die Unterschiede der verschiedenen Denkrichtungen am Prozess der Strategiebildung. Zwar ist zunächst festzuhalten, dass bis heute keine einheitliche wissenschaftliche Theorie für den Strategiebildungsprozess existiert. So benennt Chaffee drei unterschiedliche Prozessmodelle der Strategiebildung (Chaffee, 1985). Bailey und Johnson differenzieren sechs verschiedene Modelle (Bailey, Johnson, & Daniels, 2000) und Mintzberg unterscheidet in seinem Werk „Strategy Safari“ sogar zehn verschiedene „Schulen“ des Strategischen Managements (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005). Dennoch lassen sich alle Modelle im Kern auf zwei grundlegende Modelle zurückführen, die bis heute in der Wissenschaft kontrovers diskutiert werden: Das (synoptische) Planungsmodell auf der einen Seite und das Inkrementalmodell auf der anderen Seite. Schreyögg ergänzt die beiden Basismodelle noch um eine Kreuzung beider Modelle und führt so die drei Strategieformationsmodelle synoptisches, logisch-inkrementelles und inkrementelles Prozessmodell an (Schreyögg, 1984). Dazu stellt Bresser fest: „Die Art und Weise, in der sich Strategien in Unternehmungen herausbilden, gehört zu der ersten und historisch gesehen ältesten Kontroverse der strategischen Managementliteratur“ (Bresser, 1998, S. 11). Für eine detaillierte und umfassende Darstellung dieser Kontroverse soll an dieser Stelle auf (Schreyögg, 1984) und (Bresser, 1998) verwiesen werden.

### **3.2.2 Planungsmodell**

Bei dem Planungsmodell handelt es sich um ein präskriptives Modell der synoptischen Planung. Bei diesem Ansatz werden bestimmte Strukturmerkmale und Vorgehensschritte festgelegt, die als Gestaltungsempfehlungen für den Prozess der strategischen Planung dienen. Die Strategiebildung wird als Prozess eines formalen Planungsablaufs gesehen.

Schreyögg hat die wesentlichen Charakteristika aller Planungsmodelle zusammengefasst (Schreyögg, 1984, S. 133ff.). So ist die Strategieformulierung bei allen Planungsmodellen durch einen **systematisch-generischen Prozess** gekennzeichnet, der aus mehreren aufeinanderfolgenden Stufen besteht. Nach einer **Zielformulierung** und auf Grundlage einer anschließenden **Umwelt- und Organisationsanalyse** werden zielführende **Instrumente und Vorgehen identifiziert, bewertet und ausgewählt**. Der gewünschte Endzustand dominiert dabei den kompletten Prozess der Strategieentwicklung. Auch die Frage der Machbarkeit wird zunächst weitgehend ausgeblendet. Strategieimplementierung wird als eigenständiges Phänomen betrachtet und vom Prozess der Strategiebildung abgegrenzt (Schreyögg, 1984, S. 133ff.).

Für das synoptische Planungsmodell ist ein planerisches **Top-Down-Vorgehen** charakteristisch. So dient der zunächst erstellte strategische Plan als Grundlage für die Erstellung detaillierter Pläne (Maßnahmenpläne), die wiederum in Summe zur Erreichung des übergeordneten Ziels beitragen. Weiterhin unterstreicht Schreyögg den **holistischen Geltungsanspruch**. So bestimmt die Strategie nicht nur die Handlungen der Organisation sondern auch ausdrücklich ihren Aufbau. **Die Organisation wird somit auf die Strategie und ihre Implementierungserfordernisse angepasst**. Ein weiteres Kernmerkmal ist die **Nichtdeligierbarkeit** strategischer Planungsentscheidungen, die einzig und allein von der Unternehmensleitung getroffen werden können. Die von der obersten Führungsebene entwickelten Strategien sind für alle Mitarbeiter verbindlich und entsprechend den zentralen Vorgaben umzusetzen. **Permanente Koordination und Kontrolle** mittels **regelmäßiger Soll-Ist-Vergleiche** ermöglicht der Unternehmensführung bei Planabweichungen schnellstmöglich zu intervenieren. Ein weiteres Charakteristikum ist der umfassende Einsatz von wissenschaftlichen Methoden und Instrumenten (SWOT, BCG-Matrix, etc.) zur Unterstützung des Strategieentwicklungsprozesses. Auch für die Implementierung und die Umsetzungskontrolle werden wissenschaftliche Instrumente eingesetzt. (Schreyögg, 1984, S. 133ff.)

Das Planungsmodell gehört historisch betrachtet zu den ältesten Ansätzen des strategischen Managements. Einer der prominentesten Vertreter der „Planning School“ dürfte Igor Ansoff (1918 – 2002) sein, der den Strategieformationsprozess in seinem Werk „Corporate Strategy“ bereits im Jahr 1965 als einen systematischen, planerischen und präskriptiven Prozess darstellte. Als ein weiterer maßgeblicher Vertreter des Planungsmodells gilt der ehemalige Harvard-Dozent Kenneth Andrews (1916 – 2005), der ebenfalls im Jahr 1965 ein richtungsweisendes Werk veröffentlichte („Business Policy: Text and Cases“). Das Planungsmodell gilt als theoretische Grundlage der meisten Strategischen Unternehmensberatungen und dürfte zudem Grundlage des größten Teils der heute veröffentlichten Lehrbücher zum Strategischen Management sein. Im deutschsprachigen Raum ist in diesem Zusammenhang das Grundlagenwerk „Strategisches Management“ von Martin Welge und Andreas Al-Laham aus dem Jahr 1992 zu nennen, das zuletzt 2008 in

einer fünften, überarbeiteten Auflage veröffentlicht wurde. Das Werk beschreibt die Strategieformation als einen in vier Phasen gegliederten Prozess, der sich wiederum in einzelne formalisierte Prozessschritte untergliedert. Ausgehend von der ersten Phase der strategischen Zielplanung finden in einer zweiten Phase eine fundierte Analyse der Umwelt und der Unternehmung sowie eine strategische Prognose statt. Es folgt die Phase der Strategieformulierung und –bewertung, ehe eine abschließende Phase der Strategieimplementierung anschließt.

Der kanadische Professor Henry Mintzberg, der als einer der größten Kritiker des Planungsmodells gilt, geht von engeren Betrachtungsgrenzen aus und unterscheidet die „Planning School“ im engeren Sinne (Strategieentwicklung als ein formaler Prozess) noch von der „Design School“ (Strategieentwicklung als ein konzeptioneller Prozess) und der „Positioning School“ (Strategieentwicklung als ein analytischer Prozess) (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005). Für alle drei Denkschulen, die Mintzberg als präskriptiv bezeichnet, gilt das – für das Planungsmodell charakteristische – formale, normative, rationale und generische Vorgehen.

Alle drei Schulen, insbesondere aber die „Positioning School“, lassen den deutlichen Bezug zu klassischen Elementen militärischer Strategie erkennen. Vor allem das Bestreben, „Maxime und feste Vorschriften“ zu ergründen erinnert an wissenschaftliche Bestrebungen der militärischen Strategietheorie. So ist beispielsweise der von Porter definierte „First mover advantage“ bereits von Sun Tsu aufgegriffen worden. Auch die zentralen Elemente der Analyse und der Kalkulation ziehen sich wie ein roter Faden durch die militärische Strategietheorie.

### 3.2.3 Inkrementalmodell

Quasi als Gegenentwurf zum synoptischen Planungsmodell etablierte sich ein inkrementelles Modell. Diesem Modell liegt die Annahme zu Grunde, dass ein Problem aufgrund begrenzter Verfügbarkeit von Informationen oder auch begrenzter Verarbeitungskapazität von Informationen nicht von vornherein vollständig „durchplanbar“ ist. Vielmehr kann ein Ziel nur mit einer „Strategie der kleinen Schritte“ (disjointed incrementalism) erreicht werden. Aus diesem Grunde gleicht der Planungsprozess eher einem „Durchwursteln“ (muddling through) als einer systematisch-planerischen Gesamtlogik. Dieses Modell bricht mit dem dominierenden wissenschaftlichen Bestreben, nach dem Muster der Naturwissenschaften generell gültige Gesetzmäßigkeiten der strategischen Unternehmensführung zu erforschen.

Das Inkrementalmodell geht dabei von verschiedenen Grundannahmen aus (Schreyögg, 1984, S. 239ff.): Zum einen werden **konkurrierende Ziele und Machtinteressen** unterstellt. Da die am Planungsprozess beteiligten Individuen typischerweise gegensätzliche Ziele und unterschiedliche Machtinteressen verfolgen, ergibt sich die Strategiebildung des

inkrementellen Modells nicht aus einer rationalen Bewertung von Kriterien sondern vielmehr aus einer Vielzahl von Einzelverhandlungen und Kompromissen. Die unterschiedlichen am Planungsprozess beteiligten Individuen sind darauf bedacht, sich möglichst viele zukünftige Optionen offen zu halten. Sie verständigen sich daher in der Regel lediglich auf übergeordnete Ziele ohne eine detaillierte Wegbeschreibung zu dessen Erreichung. Eine weitere Grundannahme ist die **subjektive Problemlösung aufgrund begrenzter (kognitiver) Problemlösungskapazität** des Menschen. Da der Mensch aufgrund begrenzter kognitiver Fähigkeiten nicht in der Lage ist, die Entscheidungssituation in seiner Komplexität ganzheitlich zu erfassen, ist er darauf angewiesen, Abhängigkeiten und Zusammenhänge bewusst zu ignorieren. Auf diese Weise wird das Planungsproblem soweit reduziert, dass Alternativen letztlich nicht mehr durch systematische und umfassende Analyse, sondern anhand von Erfahrungswissen identifiziert und bewertet werden. Dies geht in vielen Fällen mit einer Vernachlässigung methodischer Hilfsmittel zugunsten von erfahrungsbasierten „Daumenregeln“ einher. Die entsprechend bevorzugte Lösung ist daher letztlich immer subjektiv beeinflusst. Eine dritte Basisannahme besagt, **dass das theoretische Grundverständnis von betriebswirtschaftlichen Organisationen als zentral gesteuerte, monolithische Gebilde in weiten Teilen nicht der Praxis entspricht.** Vielmehr handelt es sich um eine Reihe aneinander gekoppelter, teilautonomer Subsysteme, die aufgrund eigener Zielvorstellungen und in Abhängigkeit eigener Machtverhältnisse Einfluss auf die Strategiebildung und deren Umsetzung nehmen. Dadurch finden die **Planungsaktivitäten nicht zentral sondern vielmehr dezentral** statt. Die fehlende zentrale Koordination führt schließlich dazu, dass die Erreichung von Teilzielen nicht mehr am Gesamtziel ausgerichtet werden kann. Letztlich wird von Schreyögg die **Nichtlinearität der Strategieformation** angeführt. Aufgrund der Komplexität werden die Strategiebildung und deren Umsetzung **nicht planmäßig**, linear und kontinuierlich durchlaufen sondern vielmehr **ungeordnet, ad hoc und improvisiert** (Schreyögg, 1984, S. 239 ff.).

Die Theorie des Inkrementalismus ist wesentlich mit dem Namen Charles Lindblom verknüpft, der die theoretischen Grundannahmen in den beiden Artikeln „The Science Of Muddling Through“ (Lindblom, 1959) und „Still Muddling, Not yet through“ (Lindblom, 1979) wiedergibt. Neben dem Kerngedanken der Limitierung durch Informationsprobleme benennt Lindblom auch emotionale und politische Einflüsse, die eine synoptische Planungslogik obsolet machen würden. Lindblom benennt die konkreten Gründe, warum ihm das bis dahin anerkannte Planungsmodell ungeeignet erscheint, in seinem Artikel „The Science Of Muddling Through“ von 1959 wie folgt: “It may be worth emphasizing that theory is sometimes of extremely limited helpfulness in policy-making for at least two rather different reasons. It is greedy for facts; it can be constructed only through a great collection of observations. And it is typically insufficiently precise for application to a policy process that moves through small changes. In contrast, the comparative method both economizes on the need for facts and directs the analyst's attention to just those facts that are relevant to the

fine choices faced by the decision-maker" (Lindblom, 1959, S. 87). Lindblom führt weiterhin an, dass nur durch ein inkrementelles Vorgehen ernsthafte und weitreichende Fehler vermieden werden können: „If [a policy-maker] proceeds through a succession of incremental changes, he avoids serious lasting mistakes in several ways“ (Lindblom, 1959, S. 86).

Mintzberg greift die Gedanken des Inkrementalismus in erster Linie in seiner „Learning School“ und mit unterschiedlichen Schwerpunkten in seinen deskriptiven Denkschulen „Cognitive School“ und „Power School“ auf. Die „Learning School“ geht von einer emergenten Umwelt aus, deren Eigenschaften sich in Abhängigkeit des hochkomplexen Zusammenspiels ihrer Elemente immer wieder spontan herausbilden. Da sich die Systemeigenschaften nicht ohne weiteres auf die Eigenschaften der isoliert betrachteten Einzelelemente zurückführen lassen, ist eine rationale Strategiefindung nicht möglich. Während der Realisierung einer Strategie treten daher Ereignisse auf, die von den Handlungsträgern weder vorhersehbar noch beabsichtigt waren. Ein Ausweg bietet den Strategen, die sich darüber im Klaren sind, dass die Welt zu kompliziert für ihre begrenzten kognitiven Fähigkeiten ist, nur das Lernen aus der Umgebung und der Vergangenheit. Das Beschreiben von Reaktionen und Verhalten steht dabei im Mittelpunkt. Dieser Gedanke wird von der „Environmental School“ weiterentwickelt, in der die Strategieentwicklung zu einem rein reaktiven Prozess verkommt, der schließlich dem Kerngedanken der Strategie widerspricht. Die auf March und Simon zurückgehende „Cognitive School“ sieht die Strategiebildung als einen psychologischen Prozess. Hier stehen mentale Aspekte und die Wahrnehmungspsychologie im Mittelpunkt der Forschungsbemühungen. Beleuchtet wird die Frage, was genau sich in den Köpfen der beteiligten Akteure während der Strategieentwicklung abspielt. Die „Power School“ hingegen stellt Aspekte der sozialen Interaktion, insbesondere die Bedeutung von Macht, in den Mittelpunkt der Forschungsanstrengungen. Sie betrachtet die Strategieformation als einen machtabhängigen Verhandlungsprozess.

### 3.2.4 Logisch-inkrementelles Planungsmodell

Das logisch-inkrementelle Modell versucht die Positionen der Planer und der Inkrementalisten zu verbinden. Auch wenn dieser Ansatz im Kern der rationalen Planungslogik folgt, werden im Gegensatz zum Planungsmodell auch verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt. Als ein wesentliches Charakteristikum wird Strategie hier als **Lernprozess** verstanden. Es erfolgt daher zunächst lediglich eine grobe Festlegung der Strategie durch langfristige Globalziele. Die Strategiebildung ergibt sich durch einen kontinuierlichen Lernprozess.

Weiterhin werden **Flexibilität und Elastizität** als weitere Kernmerkmale des logisch-inkrementellen Planungsmodells gesehen. Strategische Pläne dienen nicht als zwingende

Vorgabe sondern vielmehr nur als grobe Richtlinie für die operativen Entscheidungsprozesse. **Ziel ist es, den operativen Teileinheiten genug Spielraum zu lassen, um flexibel auf Änderungen reagieren zu können.** Eine dritte Basisannahme ist der sogenannte Bottom-Up-Ansatz. **Die Initiierung strategischer Pläne geht von den operativen Teileinheiten aus.** *Die oberste Führungsebene führt die Einzelvorschläge im Anschluss zu einer konsistenten Strategie zusammen und den Prozess der Umsetzung zu steuern.* **Vermittlung, Konsens und Sachorientierung dominieren gegenüber der Ausübung von Macht.** Weiterhin besagt das logisch-inkrementelle Planungsmodell, dass die **Strategiebildung nicht nach einem starren Muster** verläuft, sondern vielmehr **iterativ und teilweise experimentell**. Nichtsdestotrotz münden die Strategien letztlich in formalisierten Plänen. Auch die verfügbaren Instrumente der strategischen Planungslehre bleiben im logisch-inkrementelle Planungsmodell grundsätzlich erhalten. Allerdings ist ihre Anwendung von den jeweils vorliegenden Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Verfügbarkeit von Information etc., abhängig.

Der Ansatz des logisch-inkrementellen Planungsmodells geht im Wesentlichen auf die Ausführungen von Henry Mintzberg und James Quinn zurück. Quinn war ein herausragender Vertreter der bereits von Lindblom begründeten „Learning School“, dessen Grundpositionen er in seinem 1980 veröffentlichten Werk "Strategies for Change: Logical Incrementalism" (Quinn, 1980) darlegt. Die Strategieentwicklung wird hier als ein emergenter Prozess gesehen, bei dem sich plötzlich neue Systemeigenschaften herausbilden. Diese emergenten Systemeigenschaften entsprechen dabei nicht den Eigenschaften der isoliert betrachteten beteiligten Einzelelemente. Ein solches spontanes Auftreten von neuen Strukturen und Eigenschaften macht einen vorab durchdachten, kontrollierten Prozess und eine entsprechende rationale Strategiefindung kaum möglich (Quinn, 1980). In die gleiche Richtung tendiert die von Mintzberg beschriebene und von Chandler begründete „Configuration School“. Diese Schule geht von der Annahme ausgeht, dass es stabile Perioden gibt, die gelegentlich von Perioden des Wandels und der Veränderung erschüttert werden. In einem solchen Umfeld kann Stabilität nur erhalten werden, wenn Veränderungsnotwendigkeiten entsprechend erkannt und strategisch berücksichtigt werden. Die Strategieformation kann hierbei sowohl planerisch als auch inkrementell sein; wichtig ist, dass sie der jeweiligen Zeit und Situation entspricht (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005, S. 306).

### **3.2.5 Weitere Modelle**

Neben den drei gezeigten theoretischen Perspektiven des strategischen Managements existiert eine Reihe von volkswirtschaftlich-ökonomischen und evolutionär-systemtheoretischen Modellen. In Anlehnung an (Welge & Al-Laham, 2003, S. 35-94) sollen hier die Ansätze der

- der Neuen Industrieökonomik,
- der Spieltheorie,
- der Neoinstitutionenökonomik (bspw. Principal-Agent-Theorie) und
- Ressourcenorientierte Ansätze
- evolutionär-systemtheoretische Ansätze (bspw. fortschrittsfähige Organisation)
- umweltdeterministische Ansätze

lediglich genannt aber nicht weiter behandelt werden. Alle Ansätze betrachten jeweils nur Teilaspekte des strategischen Managements. So beschränken sich spieltheoretische Modelle beispielsweise auf Handlungsalternativen in vereinfachten Umweltsituationen (i.d.R. vollständige Information). Die Neoinstitutionenökonomik kann beispielsweise bei der Einschätzung interner Widerstände im Rahmen der Strategieimplementierung helfen. Auch ressourcenorientierte Ansätze beschränken sich lediglich auf Teilaspekte der internen Analyse und der Umsetzung einer Strategie.

### **3.2.6 Fazit**

Insgesamt existiert bis heute keine einheitliche Theorie des strategischen Managements. Zwar habe die empirische Strategieforschung „eine Fülle von Einzelergebnissen hervorgebracht, die sich aber aufgrund unterschiedlicher Begrifflichkeiten, Fragestellungen und Ergebnisse jedoch kaum miteinander vergleichen lassen“ (Welge & Al-Laham, 2003, S. 95). Dies sei nach Ansicht der Wissenschaftler vor allem auf die Komplexität und die Dynamik des Forschungsgegenstandes, aber auch auf methodische Schwierigkeiten zurückzuführen (Welge & Al-Laham, 2003, S. 95-96).

Um einen Überblick über das betriebswirtschaftliche Strategieverständnis zu geben, ihre Entwicklung nachzuzeichnen und strategische Regelmäßigkeiten zu identifizieren, bietet sich die Kontroverse zwischen planerischen und inkrementellen Strategieverständnis an:

Auf der einen Seite das in der Praxis nach wie vor dominierende klassische Strategieverständnis, das von der Harvard Business School und Ansoff begründet wurde. Dieses betrachtet Strategie als „das Ergebnis formaler, rationaler Planungen“. Strategie wird hier mit einer systematischen, durchdachten Langfristplanung gleichgesetzt. Im Mittelpunkt steht die Strategieformation als klar strukturierter Prozess der aus verschiedenen Phasen besteht (Zielplanung, Analyse, Prognose, Strategieformulierung). Zu allen Phasen, insbesondere aber zur Analyse und Prognose wurden und werden in der Betriebswirtschaftslehre unzählige Modelle entworfen, die den Strategen in seinem strukturierten Vorgehen unterstützen. Auf die Strategieformulierung folgt der Prozess der Strategieimplementierung, der wiederum verschiedene Bereiche umfasst (Kultur, Budgetierung, Richtlinien, Kommunikationssysteme, Anreizsysteme, Organisation, Führung) und auch hierbei auf bestimmte „Management-Tools“ zurückgreift.

Dagegen stehen die Ansichten von Mintzberg und Lindblom, die Strategien als zufällig entstehende Muster oder implizite Denkhaltung sehen. Aufgrund der hohen Systemkomplexität (Systemeigenschaften lassen sich nicht ohne weiteres auf die Eigenschaften der isoliert betrachteten Einzelemente zurückführen) ist eine rationale Strategiefindung nicht möglich. Statt eines planvollen, übergeordneten und umfassenden Vorgehens könne nur inkrementell, also in kleinen Schritten vorgegangen werden und in der jeweiligen Situation entschieden werden („Durchwursteln“ / „muddling through“). Beide Positionen haben zweifelsfrei ihre wissenschaftliche Berechtigung. Auch wenn heutige Modelle im Kern der rationalen Planungslogik folgen, gewinnt die Berücksichtigung von Emergenz an Bedeutung. Zurückzuführen ist dies auf eine deutliche Zunahme der Komplexität, die im Wesentlichen auf die Globalisierung zurückzuführen ist. Die zunehmende Komplexität lässt zudem rein theoretische Modelle erodieren, die von vermeintlichen strategischen Gesetzmäßigkeiten ausgehen. Aus diesem Grund findet sich in der Forschung seit den 1970er Jahren verstärkt eine empirische Ausrichtung der Strategischen Planung und später auch des Strategischen Managements.

Die folgende Tabelle fasst die betriebswirtschaftliche Entwicklung anhand charakteristischer strategischer Elemente zusammen:

**Tabelle 2: Entwicklung strategischer Elemente der betriebswirtschaftlichen Strategie**

<b>Modell</b>	<b>Forscher</b>	<b>Strategische Elemente</b>
<b>Planungsmodell</b>	Ansoff, HBS, Welge, Al-Laham	Systematisch-generischer Prozess, Analyse: insbesondere Umwelt- und Organisationsanalyse, Zielplanung bzw. geplanter Endzustand, Prognose, Strategieformulierung, Struktur, Führung und Nichtdeligierbarkeit strategischer Entscheidungen, Vergangenheitsbezug, Monitoring, Rationalität, Top-Down
<b>Inkrementalmodell</b>	Mintzberg Lindblom	Inkrementelles Vorgehen (Strategie der kleinen Schritte), „Durchwursteln“, konkurrierende Ziele, Machtinteressen, Erfahrungswissen, dezentrale Planung, Verhaltensanalyse, Nichtlinearität, Vergangenheitsbezug, Umweltbetrachtung,
<b>Logisch-inkrementelles Planungsmodell</b>	Quinn Mintzberg Chandler	Lernprozess, Flexibilität und Elastizität, operative Entscheidungen, Bottom-Up, iterative und teilweise experimentelle Strategiefindung, formalisierte Pläne, zeit-, situations- und umweltbedingte Umsetzung

Nachdem sowohl der militärische als auch der betriebswirtschaftliche Strategiebegriff in seiner Entwicklung beleuchtet wurde, möchte das folgende Kapitel „typische Elemente“ der Strategie beschreiben, also Regelmäßigkeiten, die in beiden Wissenschaften deutlich werden und geradezu charakteristisch für den Begriff der Strategie sind.

## **4. Charakteristika des klassischen Strategieverständnisses**

Das folgende Kapitel möchte die Erkenntnisse des zuvor skizzierten militärischen und betriebswirtschaftlichen Strategieverständnisses zusammenführen und im Ergebnis zu „charakteristischen Elementen“ der Strategie zusammenführen. Diese „Charakteristika“ des klassischen Strategieverständnisses werden im Anschluss auf ihre Übertragbarkeit auf das politische Feld untersucht und bilden so den weiteren Analyserahmen des speziellen politischen Strategieverständnisses.

Hierbei soll es ausdrücklich nicht um die einfache Übertragbarkeit identifizierter Regelmäßigkeiten von einem Bereich auf den anderen gehen. Eine solche Übertragung scheitert allein an den ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die in beiden Bereichen vorherrschen. Insofern teilt diese Arbeit die Einschätzung von Oetinger et. al, die darauf hinweisen, dass die bloße eins-zu-eins Übertragung von strategischen Gesetzen von einem Bereich auf den Anderen „eine völlige Verzerrung der Realität wäre, die keinen anderen Nutzen brächte als eine gewisse semantische Unterhaltung und einige wenige vernachlässigbare Plattitüden. Der Grund für derartige Verzerrungen liegt darin, dass es Elemente der wirtschaftlichen Aktivität gibt (wie den Kunden) und Elemente des Krieges (wie die Vernichtung des Feindes), die einfach keine Gegenstück in der jeweils anderen Sphäre haben“ (Oetinger, Ghyczy, & Bassford, 2003, S. 6).

Statt einer einfachen Übertragung wird vielmehr die Übertragbarkeit im Kontext der jeweiligen Rahmenbedingungen diskutiert, um spezielle Herausforderungen und Regelmäßigkeiten der politischen Strategie zu ergründen. Der Schlüssel zur Übertragbarkeit des Strategiebegriffs liegt damit in der Strategie selbst: Durch Lösung vom konkreten Fall, Fokussierung auf die Gedankenzusammenhänge und Abstraktion lassen sich Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten zwischen beiden traditionellen Strategiefeldern identifizieren, die wertvolle Hinweise für den politischen Strategiebegriff geben und hier auf ihre Gültigkeit überprüft werden können. Dabei soll die Frage unbeantwortet bleiben, ob sich die Ähnlichkeiten im strategischen Denken auf übergreifend gültige Motive (Veränderung, Umwälzung, Turbulenz) zurückführen lassen, wie Oetinger et. al überzeugt sind (Oetinger, Ghyczy, & Bassford, 2003, S. 6-8).

### **4.1 Strategische Regelmäßigkeiten**

Die Frage nach „ewigen Prinzipien“ der Strategie, also quasi strategischen Naturgesetzen, ist so alt wie die strategische Wissenschaft selbst. Mit Bezug auf den militärischen Strategiebegriff stammt die in diesem Zusammenhang vermutlich umfassendste Forschung von Beatrice Heuser. Sie verdeutlicht in ihrem Werk „Den Krieg denken“ (Heuser, 2010) sehr

anschaulich die jahrhundertealten fortwährenden Bestrebungen, aus den Erfahrungen vergangener Kriege die unveränderlichen und immer gültigen Grundsätze des Krieges (und damit der militärischen Strategie) herauszuarbeiten und niederzuschreiben. Spätestens mit der Beschreibung grundlegender Gesetzmäßigkeiten des Krieges von Clausewitz und Jomini im 19. Jahrhundert entstanden Listen und Handbücher mit knappen „Kriegsregeln“ für französische und preußische Offiziere (Heuser, 2010, S. 110-118). Auch Basil Henry Liddell Hart definiert in seinem Werk „Strategy“ sechs positive und zwei negative „Essenzen“ der Strategie“ (Liddell Hart, 1991, S. 334-336). Aktuell setzt sich unter anderem der amerikanische Professor Colin Gray von der University of Reading detailliert mit diesem Thema auseinander (Heuser, 2010, S. 120). Es soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Frage nach der Existenz strategischer Naturgesetze bis heute wissenschaftlich umstritten und nicht abschließend geklärt ist. Diese Arbeit folgt diesbezüglich den Ausführungen des britischen Militärstrategen Julian Corbett (1854-1922), der von bestimmten Wirkungsweisen ausgeht, die aufgrund historischer Anwendung auf eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit schließen lassen: „Durch sorgfältige Zuordnung früherer Ereignisse wird klar, dass bestimmte Verhaltensweisen in der Regel bestimmte Wirkungsweisen erzielen. (...) Durch Anwendung einer historischen und vergleichenden Methode lässt sich feststellen, dass der menschliche Faktor nicht gänzlich unbestimmbar ist. Man stellt fest, dass bestimmte Situationen in uns oder bei unserem Gegner in der Regel bestimmte moralische Zustände bewirken, die vorhersehbar sind“ (Corbett, 1911, S. 9).

Diese Feststellung trifft auch für das strategische Management zu. Auch hier gibt es bis in die heutige Zeit vielfache Bemühungen zur Erforschung „strategischer Naturgesetze“. Zunächst wurde analog zum Militär auch hier das wissenschaftliche Ziel verfolgt, feststehende und wiederkehrende Gesetzmäßigkeiten nach dem Vorbild der Naturwissenschaften mit ihren Naturgesetzen empirisch nachzuweisen. Im Ergebnis wurden aus Erfahrungskurven und Portfolio-Modellen entsprechende Normstrategien entwickelt, die allgemeingültig anwendbar waren. Mit zunehmender Komplexität veränderte sich jedoch merklich das Forschungsziel. Heute steht nicht mehr die Ergründung von Gesetzmäßigkeiten sondern vielmehr die empirische Erforschung von Regelmäßigkeiten im Mittelpunkt, aus denen Hypothesen und praktische Gestaltungsempfehlungen abgeleitet werden (Bresser, 1998, S. 5).

Die Existenz von regelmäßig auftretenden und wiederkehrenden Phänomenen lässt sich folglich sowohl in der militärischen als auch der betriebswirtschaftlichen Strategieforschung beobachten. Diese bereits im Vorkapitel identifizierten Regelmäßigkeiten – im Folgenden „Charakteristika“ genannt – sollen im Folgenden näher beschrieben werden.

#### **4.1.1 Ganzheitliches Denken und übergeordnete Perspektive**

Das wohl alles überstrahlende Charakteristikum einer jeden Strategie ist die Betrachtung der (wesentlichen) Gesamtheit. Diese Gesamtheit ergibt sich nicht bloß aus der einfachen

Addition ihrer Einzelteile. Vielmehr geht es in der Welt der Strategie darum, Einzelteile so miteinander zu harmonisieren, dass ein gesetztes Ziel möglichst ressourcenschonend erreicht wird. Dieses regelmäßig auftretende Element findet sich bereits in den Anfängen der Strategieforschung. Sun Tsu vergleicht dies mit dem Bild der Musik: „Es gibt nicht mehr als fünf Musiknoten, doch die Weisen ihrer Zusammenstellung lassen mehr Melodien entstehen als jemals vernommen werden könnten“ (Tsu, 2005, S. 61). Diese von Sun Tsu erstmals umschriebene „strategische Komposition“, also das perfekte Zusammenspiel der Beziehungen aller Einzelelemente untereinander, führt Leo der Weise einige hundert Jahre später mit dem Bild des menschlichen Körpers weiter aus: „Ein aus Fußvolk und Reiterei verfasstes Kriegsheer ist dem menschlichen Körper ähnlich; dessen Hände sind die Bogenschützen und Speißwerfer zu Pferde und zu Fuße, seine Füße sind die schwer bewaffneten Reiter, der Körper das schwer bewaffnete Fußvolk, Der Kopf des Ganzen ist der Feldheer, er muss das ganze führen und für ihn sorgen. Alle Teile müssen für die Erhaltung des Ganzen zusammenwirken und dadurch erwirken sie ihre eigene mit“ (Bourscheid, 1777-1781, S. 205).

Um die Einzelelemente zielführend zusammzusetzen, ist neben dem tiefen Verständnis der Einzelelemente vor allem auch das Wissen über ihre gegenseitigen Beeinflussungen erforderlich. Nur wer die Interdependenzen aller beteiligten Elemente möglichst genau vorhersagen kann und die Situation richtig einschätzt, ist in der Lage, vorab einen oder besser mehrere Wege der Zielerreichung aufzuzeigen. Dazu führt der preußische General Moltke aus: „Strategie ist die Anwendung des gesunden Menschenverstandes; denn dieser erfasst auf intuitive Weise eine Gesamtheit, während das Verstandesdenken die Erscheinungen zerlegt. Der gesunde Menschenverstand bemächtigt sich der Dinge und Erscheinungen gleichsam von innen her, erschaut sie aus dem Zentrum Ihres Wesens und ist somit intuitive Ganzheitsschau, die allerdings dem Urteil der Vernunft standhalten muss“ (Moltke, 1940, S. 115).

Eine Strategie muss demnach im Gegensatz zur Taktik das „Big Picture“ zeigen. Sie darf nicht abgegrenzt sein und möglichst keine wesentlichen Aspekte außer Acht lassen. Nicht der Sieg in einer Schlacht ist entscheidend, sondern der Gesamtsieg, der sich aus dem Ausgang mehrerer Schlachten ergibt.

#### **4.1.2 Zukunftsorientierung: Vorausdenken, Prognose und Planung**

Militärische Strategie ist immer zukunftsorientiert. Bereits die älteste überlieferte strategische Schrift, die Kunst des Krieges von Sun Tsu, beschäftigt sich im ersten Kapitel mit der Planung, in der bestimmte Handlungsabsichten vorab gedanklich auf ihre Auswirkungen hin durchdacht werden. Dieses vorausschauende Denken in die Zukunft sowie die gedankliche Vorabprüfung möglicher Reaktionen auf eine bestimmte Aktion ist geradezu typisch für jede strategische Überlegung. Clausewitz fasst diesen Aspekt wie folgt zusammen: „Alles dieses

liegt gar nicht außer dem Gebiete der Kriegskunst und ihrer Theorie, denn diese ist nichts als ein vernünftiges Nachdenken über alle Lagen, in welche man im Kriege kommen kann. Die gefährlichsten dieser Lagen muss man sich am häufigsten denken, muss am besten darüber mit sich einig werden“ (Clausewitz, 2010, S. 236).

Ausdruck des in die Zukunft gerichteten Denkens ist der (strategische) Plan, im militärischen „Schlachtplan“ genannt. Der Planungsgedanke wurde schließlich in die Betriebswirtschaft überführt. Bis heute bestimmen Planungsmodelle mit durchdachten Lagen und Prognosen weitgehend das strategische Management.

#### **4.1.3 Vergangenheitsbezug: Aus der Historie lernen**

Otto von Bismarck, selbst ein anerkannter Stratege, bringt mit folgendem Satz auf den Punkt, dass es entgegen vieler wissenschaftlicher Betrachtungen zur Strategie neben der Zukunftsorientierung auch immer einen Vergangenheitsbezug gibt: „Nur ein Idiot glaubt, aus eigenen Erfahrungen zu lernen. Ich ziehe es vor, aus den Erfahrungen anderer zu lernen, um von vornherein eigene Fehler zu vermeiden“ (Otto von Bismarck in (Kératry, 1872, S. 240)).

Um vorab eigene Optionen und deren Auswirkungen zu durchdenken, sind Menschen von gewissen Erfahrungen geprägt, die sie im Leben gemacht haben oder von denen Sie gehört oder gelesen haben. Die historische Reflexion kann daher als ein wesentliches Charakteristikum strategischer Überlegungen gesehen werden. Erfahrungen können demnach direkt durch eigene Aktionen oder indirekt durch die Aktionen anderer gewonnen werden. Die von Bismarck angesprochene unbedingte Notwendigkeit der Fehlervermeidung erklärt vermutlich auch, warum die Notwendigkeit strategischen Denkens zu allererst im militärischen Alltag notwendig wurde. In vielen anderen Lebenslagen sind Fehler korrigierbar. Im Krieg hingegen kann jede falsche Aktion das „Ultima Ratio“, den Tod bedeuten. Dies gilt für den einzelnen Soldaten und umso mehr für den Feldherrn alias Strategen. Allerdings ist dabei der von vielen Wissenschaftlern vorgebrachte Einwand zu berücksichtigen, dass eine erfolgreiche historische Strategie keine Garantie für ein erneutes Gelingen ist. Vielmehr ist jede Strategie aus der individuellen Situation und den jeweiligen Umständen heraus zu entwickeln. Eine bereits zuvor praktizierte Strategie ist vom Gegenüber grundsätzlich leichter zu antizipieren.

Der Aspekt des Lernens spielt auch im strategischen Management eine bedeutende Rolle. Vor allem in inkrementellen und logisch-inkrementellen Planungsmodellen, aber auch in volkswirtschaftlich-ökonomischen und evolutionär-systemtheoretischen Modellen sind das Erfahrungswissen und der Lernaspekt von großer Bedeutung.

#### **4.1.4 Zieldefinition und Zielerreichung**

Eng mit der Zukunftsorientierung und Vergangenheitsbezug verbunden ist die Zielerreichung. Ein vorausschauendes Denken kann nur dann einen strategischen Charakter erlangen, wenn ein konkretes Ziel erreicht werden soll. Nur durch die Existenz eines Ziels können vorab definierte Mittel und Aktionen auf ihre Wirksamkeit (Zielerreichungsgrad) hin untersucht werden. Ein Ziel gibt zunächst Aufschluss darüber, ob und wie bestimmte Mittel angewendet werden sollen. Im Nachgang dienen Ziele auch als Messlatte des Ergebnisses. Nur durch vorhandene Ziele können spätere Nachjustierungen und Korrekturen von Mitteln stattfinden, die letztlich Steuerung ermöglichen.

Wie später gezeigt wird, beeinflusst die Zieldefinition die Strategiefindung ganz wesentlich. Mit dem Begriff Ziel muss bei Strategiebetrachtungen deshalb sehr sorgsam und differenziert umgegangen werden. Ausgehend von einer Vision gibt es in der Regel ein übergeordnetes Ziel, das meist als strategisches Ziel bezeichnet wird. Zur Erreichung dieses Ziels führen in der Regel die Erreichung untergeordneter Ziele oder Teilziele. Im militärischen werden Ziele entsprechend ihres Maßstabes und ihrer Tragweite auf verschiedenen Ebenen definiert. Nach Clausewitz muss es stets das Ziel eines kriegerischen Aktes sein, den Feind wehrlos zu machen. Zugrunde liegt die Vorstellung, dass der Kontrahent „in eine Lage versetzt werden muss, die nachteiliger ist als das Opfer, welches von ihm gefordert wird“ (Clausewitz, 2010, S. 15). Im strategischen Management stehen strategische Ziele sowohl in planerischen als auch in inkrementellen Modellen ebenfalls am Anfang einer jeden Strategie.

#### **4.1.5 Informationsgewinnung, Lagebeurteilung und Antizipation**

Zukünftige zielführende Entscheidungen sind maßgeblich von der Qualität und der Quantität der dem Entscheider bekannten Informationen abhängig. Informationen über die eigenen und die feindlichen Kräfte sind die Grundlage jeder Lagebeurteilung, die wiederum Grundlage jedes strategischen Vorgehens ist. Um eine zielführende Entscheidung treffen zu können, muss sich der Entscheider zunächst ein möglichst umfassendes Bild der Lage verschaffen. Dabei müssen bei der Lagebeurteilung stets auch nicht-materielle Faktoren wie Organisation, Moral, Zusammenhalt und Führung sowie die Einflüsse von anthropogenen (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft) und natürlichen (Topografie und Gelände sowie Wetter) Umwelteinflüssen auf die eigene Lage sowie die Feindlage berücksichtigt und gegebenenfalls antizipiert werden. Im Bereich der Militärstrategie zieht sich die Bedeutung der fundierten Informationsgewinnung durch alle Epochen. Die von Sun Tsu stammende Aussage „Wenn Du den Feind und dich selbst kennst, brauchst Du den Ausgang von hundert Schlachten nicht zu fürchten“ (Tsu, 2005, S. 44-45) hat bis heute nichts von ihrer Gültigkeit verloren. Die Lagefeststellung sowie Beurteilung findet sich in vielen heute gültigen militärischen Vorschriften, u.a. in der Heeresdienstvorschrift der Bundeswehr (100/100).

Auch in der Wirtschaft spielt die Beschaffung von Informationen über den Markt und die Wettbewerber eine wesentliche Rolle. Die strategische Analyse beginnt stets mit der Analyse der Umwelt. Dabei wird die globale Umwelt genauso analysiert wie die Struktur und die Dynamik der Branche und insbesondere der beteiligten Wettbewerber. An diese externe Analyse knüpft analog zum Militär auch im Management eine interne Analyse an. Hierbei steht die Ermittlung von Stärken und Schwächen im Mittelpunkt, die in einem zweiten Schritt entsprechend bewertet werden. Dabei können verschiedene Ansätze wie beispielsweise wertorientierte oder ressourcenorientierte Ansätze zur Anwendung kommen (Welge & Al-Laham, 2003, S. 187-288). Antizipation und Verhaltensanalyse spielen auch bei inkrementellen Modellen eine wichtige Rolle.

#### **4.1.6 Abwägung, Kalkulation und Risikoanalyse**

In militärischen und betriebswirtschaftlichen Strategieüberlegungen findet sich gleichermaßen der elementare Aspekt der Kosten-Nutzen-Kalkulation. Jede Aktion ruft eine Reaktion hervor, die verschiedene Auswirkungen auf eigene Kräfte, Mittel und Vorhaben haben kann. Besonders geeignet für die Kalkulation sind alle zählbaren und messbaren Elemente, wie im Militärischen etwa die Zahl an Soldaten und die Art der Bewaffnung mit entsprechend bewertbarer Feuerkraft. Weniger gut lassen sich nicht zählbare Faktoren wie beispielsweise der Mut oder die Kampfbereitschaft der Soldaten berechnen. Auch Friktionen sind schwer bis gar nicht kalkulierbar. Bei unzureichenden Informationen spielen Wahrscheinlichkeiten eine bedeutende Rolle. Clausewitz bringt diesen Aspekt prägnant auf den Punkt: „Wir sehen hieraus, wie sehr die objektive Natur des Krieges ihn zu einem Wahrscheinlichkeitskalkül macht“ (Clausewitz, 2010, S. 20).

Grundsätzlich gilt es in der Welt der Strategie und Taktik, die Kosten und den Nutzen einer Aktion vorab zu kalkulieren. Während die Kosten in der Regel relativ gut kalkulierbar sind, ist die Berechnung des Nutzens (Erfolgswahrscheinlichkeit) eine große Herausforderung. Dies liegt im Wesentlichen an den Risiken, die mit jeder Aktion automatisch verbunden sind. Inhalt eines zielführenden Strategiemodells sollte daher auch immer eine Analyse der möglichen Risiken sowie eine entsprechende Erörterung der jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten sein. Ein fundierter strategischer Plan muss daher eintrittswahrscheinliche Risiken und Herausforderungen benennen und berücksichtigen. So kann die Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Risiken reduziert und Risiken damit eingegrenzt werden. Darüber hinaus muss eine zielführende Strategie bereits im Vorfeld Reaktionen auf den Eintritt bestimmter Risiken definieren, um eingetretenen Risiken ohne Zeitverlust möglichst geplant zu begegnen.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer wichtiger Baustein militärischer Strategie zu benennen: Die strategische Reserve. Der Einsatz einer Reserve gestattet die Möglichkeit permanenter Aktion. Um flexibel zu sein und zu jeder Zeit handlungsfähig zu bleiben, ist es essentiell, ungebundene Kräfte zur Verfügung zu haben, die nach kurzer Zeit und an

möglichst jedem Ort zu jeder Zeit einsetzbar sind. Auf diese Weise kann das Geschehen gemäß den eigenen Plänen aktiv gesteuert werden. Dazu führt Clausewitz aus: „Nur mit disponiblen Truppen kann man dem Gefecht eine andere Wendung geben“ (Clausewitz, 2010, S. 236). Die militärische Führung behält das Heft des Handelns zu jeder Zeit in der Hand. Aktion statt Reaktion ist deshalb ein weiteres Charakteristikum militärischer Strategie. Um Missverständnissen vorzubeugen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Maxime der Aktion keinesfalls bedeutet, nicht Abwarten zu dürfen. Sofern ein solches Warten Bestandteil eines durchdachten Plans ist, also sofern der Feldherr mit dem Abwarten einen vorab definierten Zustand erreichen will, kann Abwarten durchaus als Aktion betrachtet werden.

#### **4.1.7 Berücksichtigung von Friktionen**

Jeder noch so detaillierte Plan bleibt ein theoretisches Konstrukt und trifft niemals vollständig die praktische Wirklichkeit. Durch unvorhergesehene Ereignisse oder höhere Gewalt (beispielsweise einer plötzlichen extremen Wettersituation), aber auch durch menschliche Fehler und Missverständnisse kommt es zu einer Abweichung des strategischen Planvorhabens. Für diese Abweichung der tatsächlichen Realität (wirklicher Krieg) von der antizipierten Theorie (Plan) führte Clausewitz den ursprünglich physikalischen Reibungsbegriff Friktion in den militärstrategischen Sprachgebrauch ein: „Nun bedarf es nur noch eines einzigen Elementes, um ihn zum Spiel zu machen, und dieses Elementes entbehrt er gewiss nicht: es ist der Zufall. Es gibt keine menschliche Tätigkeit, welche mit dem Zufall so beständig und so allgemein in Berührung stände als der Krieg. Mit dem Zufall aber nimmt das Ungefähr und mit ihm das Glück einen großen Platz in ihm ein“ (Clausewitz, 2010, S. 20).

Clausewitz weist in seinem Werk „Vom Kriege“ darauf hin, dass es stets einen Unterschied zwischen Planung und Realität gibt: „Es ist alles im Krieg sehr einfach, aber das Einfachste ist schwierig. Diese Schwierigkeiten häufen sich und bringen eine Friktion hervor, die sich niemand richtig vorstellt, der den Krieg nicht gesehen hat“ (Clausewitz, 2010, S. 49). Schon Machiavelli hatte vor ihm auf den Unterschied zwischen Planung und der Wirklichkeit des Krieges hingewiesen und diese Differenz mit dem Wort „Fortuna“ beschrieben. Clausewitz führt den Begriff Friktion ein und beschreibt damit „unerwartete, plötzliche, zufällige und chaotische Ereignisse, die einem geplanten Ablauf zuwider laufen und die vom menschlichen Verstand nicht kalkulierbar sind“ (Souchon, 2012, S. 94). Clausewitz veranschaulicht den Friktionsbegriff am Beispiel einer damaligen Reise. Entgegen der Planung kann plötzlich ein Pferd ausfallen, ein geplanter Weg nicht mehr passierbar sein oder das Wetter verrücktspielen (Clausewitz, 2010, S. 49). Ziel einer Strategie sollte es zunächst sein, die Auftrittswahrscheinlichkeit von Friktionen zu minimieren. Allerdings wird ein solches Auftreten nie ausgeschlossen werden können. Die Zielführung einer Strategie hängt daher maßgeblich

von der Fähigkeit eines Plans ab, flexibel auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können.

Der preußische General Moltke kam in diesem Zusammenhang gar zu dem Schluss, dass Friktionen eine Strategie gänzlich obsolet machen würden. Bereits das erste Gefecht würde demnach jeden zuvor durchdachten Plan hinfällig machen. Dementsprechend sei ein Plan über den kompletten Feldzug schlicht nicht möglich und es käme nach Gefechtsbeginn vielmehr auf Improvisation und die Fähigkeit der Führung zum raschen Entschluss an. Moltkes Ansichten widersprechen dem grundsätzlichen Strategieverständnis, das durch eine Vorabplanung auf zukünftige Situationen vorbereitet und gewünschte Situationen bewusst herbeiführt. Einen Ausweg aus Moltkes Ausführungen bietet das Denken und Planen in Szenarien und Varianten. Ein starrer, unflexibler Plan ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil jede noch so detaillierte Planung von unvorhersehbaren Ereignissen durchkreuzt werden kann. Auf strategischer Ebene ist ein solches unvorhergesehenes Ereignis oft einer extremen Wettersituation geschuldet. Die Geschichte zeigt eindrucksvoll die Auswirkungen von – in der Planung nicht berücksichtigten – Wetterkapriolen auf den Ausgang einer Schlacht. Es kommt bei jeder zielführenden Strategie folglich darauf an, vorab Optionen und Varianten zu definieren, die allesamt das strategische Ziel erreichen. Genauso wie unterschiedliche Wege zu einem Ort führen können, gibt es auch in der Strategie verschiedene Handlungsoptionen, die zur Zielerreichung führen. Diese Flexibilität ist daher unabdingbar, um das Heft des Handelns in der Hand zu behalten und jederzeit auf neue Situationen reagieren zu können.

Im Bereich des strategischen Managements war der Aspekt der Friktionen lange Zeit von relativ geringer Bedeutung. Erste zunehmende äußere Komplexität und weitreichende Umweltbetrachtungen rückten den Aspekt zunehmend in den Fokus. Als prominentes Beispiel sei an dieser Stelle auf die Theorie der Schwarzen Schwäne („Black swan theory“) des libanesisch-amerikanischen Wissenschaftlers und ehemaligen Aktienhändlers Nassim Nicholas Taleb aus dem Jahr 2007 verwiesen.

#### **4.1.8 Hierarchie und Interaktion**

Um das Wesen der Strategie zu beschreiben und abzugrenzen, hat sich im Militärischen das Modell hierarchisch untergeordneter und klar abgrenzbarer Ebenen etabliert. Strategie wird dabei als übergeordnete Ebene definiert, der andere Ebenen hierarchisch unterstellt sind. Dieses Bild geht auf Leo den Weisen zurück, der Strategie in seinem im Jahr 902 verfassten Werk als die "Kunst der Feldzüge" beschrieb, der andere Künste wie Logistik, Taktik, Baukunst, Sternkunde oder Heilkunst hierarchisch unterstellt sind. Eine straffe hierarchische Organisation führt zu einer Steuerbarkeit, die Grundvoraussetzung für die Erreichung eines geplanten strategischen Ziels ist. Vor allem die militärischen Erfolge von Cäsar und Napoleon werden auf den streng hierarchischen Aufbau zurückgeführt.

Heute hat sich aufbauend auf Jomini und Liddell Hart ein hierarchisch aufeinander aufbauendes Konstrukt aus Ebenen durchgesetzt, in dem nach wie vor die Taktik der Strategie unterstellt ist. Um eine größere Abstraktionsgenauigkeit zu erhalten wurden zusätzliche Ebenen definiert. Luttwak beschreibt in seinem Buch „Strategie“ detailliert das heutige Verständnis der unterschiedlichen Ebenen militärischer Strategie, die vertikal wie folgt aufeinander aufbauen:

- *Technische Ebene:* Die technische Ebene beschreibt die Interaktion der Waffen. Sie berücksichtigt ausschließlich das messbare Zusammenspiel von technischen Faktoren ohne Berücksichtigung von menschlichen Realitäten. Dementsprechend erfolgt eine zahlenmäßige Kalkulation nach bekannten Zahlen, logischen Folgen und Abschätzungen (Luttwak, 2003, S. 132-144).
- *Taktische Ebene:* Die der technischen Ebene übergeordnete taktische Ebene berücksichtigt neben den rein technischen Parametern auch die menschlichen Charakteristika sowie die geografischen Gegebenheiten. Auf dieser Ebene ist der Maßstab auf Truppen begrenzt, die sich direkt gegenüberstehen. Neben der Besonderheiten des Geländes werden hier menschenbezogene Faktoren wie die das Geschick, die Ausbildung, der Mut, die Moral sowie die Disziplin und der Zusammenhalt der beteiligten Soldaten betrachtet (Luttwak, 2003, S. 145-155).
- *Operative Ebene:* Der Taktischen Ebene folgt die Operative Ebene, auf der nun das Zusammenspiel ganzer Einheiten im Rahmen einer Schlacht betrachtet wird. Durch eine weitere Vergrößerung des Maßstabes verlieren Details wie Geländemerkmale zunehmend an Bedeutung. Stattdessen werden die rivalisierenden Truppen nicht mehr isoliert sondern im Zusammenhang mit anderen beteiligten Truppen auf dem Schlachtfeld betrachtet. Die integrierte Sichtweise des Zusammenspiels verschiedener Truppenarten bezogen auf einer räumlich und zeitlich begrenzte Schlacht ist charakteristisch für die Operative Ebene (Luttwak, 2003, S. 155-189).
- *Gefechtsfeldstrategie (theater strategy):* Die Gefechtsfeldstrategie vergrößert ein weiteres Mal den Maßstab. Hier wird das Zusammenwirken aller bewaffneten Truppen auf dem gesamten Kriegsschauplatz (Feldzug) betrachtet. So kann es auf dieser Ebene beispielsweise zu der Entscheidung kommen, eine militärische Einheit in der Defensive zu belassen, um anderswo offensive Kampfhandlungen zu konzentrieren.
- *Gesamtstrategie (grand strategy):* Die oberste Ebene bildet die Gesamtstrategie. Während auf den vorangegangenen vier Ebenen nur Faktoren von militärischer Bedeutung betrachtet werden, findet auf der Ebene der Gesamtstrategie auch die Berücksichtigung der gesamten Umwelt, also des politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umfeldes statt.

Durch die Aufteilung in verschiedene Ebenen gelingt es zunächst, eine große Komplexität auf überschaubare und bewertbare Teile herunter zu brechen und im Anschluss

untereinander herrschende (Wechsel-)Beziehungen aufzuzeigen. Durch die bewusste Reduzierung des Betrachtungsgebietes auf militärische Aspekte bis zur Ebene der Gesamtstrategie wird die hochkomplexe Realität zunächst abgegrenzt und isoliert betrachtet. Durch die Fokussierung auf militärische Komponenten und die Veränderung des Betrachtungsmaßstabes bleibt der Sachverhalt für den kognitiv begrenzten Menschen auch analytisch beherrschbar. Wenngleich es auf der Ebene der Gesamtstrategie Schnittmengen gibt, darf das Militär somit zunächst einmal abgegrenzt – auch abweichend von politischen Zwängen – denken.

Ein weiteres Charakteristikum geht mit der auf den Feldherrn ausgerichteten Hierarchie einher: Es darf keine personelle Trennung zwischen Strategieentwicklung und Strategieumsetzung geben. Mit anderen Worten ist es essentiell, dass der Architekt einer Strategie auch die Ausführung seines Plans überwacht und steuert. Clausewitz macht dies in seinem Werk Vom Kriege deutlich: „So folgt von selbst, dass die Strategie mit ins Felde ziehen muss, um das einzelne an Ort und Stelle anzuordnen und für das Ganze die Modifikationen zu treffen, die hierfür erforderlich sind“ (Clausewitz, 2010, S. 77). Der Aspekt der Nichtdelegierbarkeit strategischer Entscheidungen findet sich auch im Planungsmodell von Ansoff wieder. Strategische Entscheidungen dürfen demnach nur von der Unternehmensspitze getroffen werden.

#### **4.1.9 Legitimation, Macht und Strategiefähigkeit**

Um vorab durchdachte Züge umzusetzen, also entsprechende Mittel der Zielerreichung überhaupt einsetzen zu können, ist es für einen Strategen unabdingbar, die entsprechende Macht und Legitimation zu besitzen. Max Weber definiert Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber, 1980, S. 28). Da die Umsetzung einer Strategie ohne Macht nicht möglich ist, ist es entscheidend, ob und inwiefern der militärische Planer seine Ziele ohne Zustimmung, gegen den Willen oder trotz Widerstandes anderer durchsetzen kann. Aus militärischer Perspektive ergibt sich in diesem Zusammenhang die konkrete Frage, inwiefern der militärische Strategie in der Anwendbarkeit seiner Mittel aufgrund von inneren und äußeren Zwängen beschränkt ist. Vor allem die Berücksichtigung und der Umgang mit äußeren Zwängen und Restriktionen – also die Einflüsse der Umwelt auf einen definierten Betrachtungsrahmen – sind für jede strategische Überlegung charakteristisch. So muss jedes Strategiemodell zu Beginn der Analyse zwingend alle beteiligten „Stakeholder“ identifizieren und ihre Einflussmöglichkeiten auf die geplanten Handlungsoptionen entsprechend bewerten.

Im militärischen Bereich hat sich auch deshalb das hierarchisch aufgebaute Ebenen-Modell etabliert, weil diese Abgrenzung eine Kanalisierung von Restriktionen und Einschränkungen gestattet, die sich zwangsläufig aus der komplexen Umwelt ergeben, in der ein strategischer

Akteur agiert. Während Strategen auf taktischer und operativer Ebene ausschließlich internen, also militärisch relevanten (technischen, topografischen, geografischen) Einschränkungen unterliegen, sind es auf Ebene der Gesamtstrategie vor allem äußere, nicht-militärische Einflüsse, die zu einer Einschränkung führen. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Politik zu nennen, dessen heutiges Verhältnis zum Militär verbreitet auf Clausewitz zurückgeht, der das Militär als ein Mittel der Politik definierte. Dieses sogenannte Primat der Politik legt die Entscheidungsgewalt über die Streitkräfte – und somit über Krieg und Frieden – mit Hilfe der Verfassung in die Hände der zivilen Führung.

Aus rein militärischer Sicht ist die Politik aufgrund ihrer endgültigen Entscheidungsgewalt damit zunächst einmal als einschränkender Faktor zu verstehen. Aus diesem Grund gab es in der Militärgeschichte durchaus auch konträre Sichtweisen. Bereits Sun Tsu empfahl seinem Herrscher, sich aus militärischen Entscheidungen rauszuhalten: „Siegreich sein wird jener, der militärisch denken kann und dessen Herrscher sich nicht einschalten wird“ (Tsu, 2005, S. 44). Mit dieser Aussage wollte Sun Tsu vermutlich deutlich machen, dass sich die Politik aus operativen Entscheidungen der militärischen Experten herauszuhalten hat. Diese Ansicht würde dem Primat der Politik nicht zwingend widersprechen, solange die Politik dem Militär auch während des Krieges hierarchisch übergeordnet ist. Dass hingegen das Militär während des Krieges das letzte Wort haben sollte, war beispielsweise ein Anliegen des Generalstabs der Zeit der Weimarer Republik um General Ludendorff. Dieser vertrat die Ansicht, dass die Politik lediglich über den Beginn eines Krieges zu bestimmen habe und sich dann während des Krieges zwingend dem Militär unterordnen müsse. Historische Beispiele belegen, dass derartige Defizite des Primats fatale Folgen für die Demokratie haben können.

#### **4.1.10 Führung, Feldherr und Genie**

Die Bedeutung des Feldherrn und die für diese Rolle benötigten Qualifikationen und Eigenschaften werden in der militär-strategischen Literatur seit der Antike fortwährend beschrieben. Bereits Sun Tsu benennt fünf notwendige Tugenden des Feldherrn: „Weisheit, Aufrichtigkeit, Güte, Mut und geradlinige Klarheit im Denken“ (Tsu, 2005, S. 17). Der Feldherr wird in der Antike als „Kopf des Ganzen“ angesehen, bei dem „alle Fäden zusammenlaufen und der aufgrund seiner geistigen Reife und seiner Erfahrung die Angriffsoptionen des Gegners antizipieren kann und gleichzeitig die eigenen Mittel zielführend einsetzen kann“ (Bourscheid, 1777-1781, S. 185).

Jahrhunderte später versucht Clausewitz den „kriegerischen Genius“ im Dritten Kapitel des Ersten Buches seines Werkes „Vom Kriege“ genauer zu analysieren. Er beschreibt dieses als ein natürliches Talent, bei dem es sich zum allergrößten Teil um etwas nicht Erlernbares handele, sondern vielmehr um etwas Angeborenes, Instinktives und Tugendhaftes (Clausewitz, 2010, S. 232ff.). Das kriegerische Genie sei in der Lage, komplexe Situationen

intuitiv zu begreifen, plötzlich zu antizipieren, rasch Informationen aufzunehmen, zu verarbeiten und letztlich entschlossen zielführende Entscheidungen zu treffen. Zusätzlich zu instinktiven Reaktionen, die auf Intuition fußen, erfordern komplexe mathematische Kalküle vom Feldherrn auch einen überragenden Intellekt. Darüber hinaus vereine das kriegerische Genie Beharrlichkeit, Mut, Körper- und Seelenkraft sowie Selbstdisziplin (Clausewitz, 2010, S. 251, 283). Bei seiner Beschreibung des Talent- beziehungsweise Geniebegriffes, den Clausewitz als eine Tendenz seiner sogenannten Dreifaltigkeits-These benennt, lässt sich eine offensichtliche Orientierung an der Persönlichkeit und den Eigenschaften von Napoleon Bonaparte erkennen, auch wenn dieser in diesem Zusammenhang nicht explizit erwähnt wird (Stahel, 2003, S. 117). Die Beschreibung des kriegerischen Genies nach Clausewitz hat bis heute großen Einfluss auf die Wissenschaft. So wird beispielsweise die von ihm beschriebene Fähigkeit, komplexe Sachverhalte auf Basis unsicherer Erkenntnisse „richtig“ einzuschätzen und in Verbindung zu bringen, also „das Ganze zu sehen“ unter dem Stichwort Urteilsvermögen (conceptual skill) neben der Sachkompetenz (technical skill) und der Motivationsfähigkeit (social skill) auch in der heutigen betriebswirtschaftlichen Fachlektüre als wesentliche Führungseigenschaft beschrieben. Während sich Führung vor allem auf Personen bezieht, die im Sinne von Max Weber eine charismatische Herrschaft ausüben und denen auch starke moralische Qualitäten abverlangt werden, zielt Steuerung die Wirkungen ab, welche politisches Handeln bei seinen Adressaten erzielen kann.

#### **4.1.11 Umweltbetrachtung und Kommunikation**

Insbesondere bei strategischen Überlegungen innerhalb demokratischer Strukturen kommt der Berücksichtigung aller an der Zielerreichung beteiligten Interessensgruppen ein hoher Stellenwert zu. So wurde beispielsweise die defensive Strategie des römischen Kommandanten Fabius Maximus während des Zweiten Punischen Krieges, die darauf abzielte, das karthagische Heer unter Hannibal aufgrund von Nachschubproblemen erschöpfen zu lassen, von der römischen Bevölkerung als Unentschlossenheit und Schwäche fehlinterpretiert. Trotz der sehr zielführenden Strategie bekam Fabius Maximus daher von seinen Landsleuten den Beinamen „Cunctator“ (Zauderer). Das Beispiel verdeutlicht den Stellenwert und die Notwendigkeit der Berücksichtigung aller an der Zielerreichung beteiligten – und oftmals unterschiedlichen – Interessensgruppen sowie der internen Kommunikation. Dies dürfte für den politischen Bereich von noch weitaus größerer Bedeutung sein. In demokratischen Strukturen ist ein Politiker aufgrund seiner Legitimation förmlich auf Transparenz und Wählervertrauen angewiesen, wenn er seine Macht erhalten und seine politischen Ziele verwirklichen möchte. Nur wenn ein strategischer Plan existiert, der einer breiten Öffentlichkeit bekannt und von dieser mehrheitlich akzeptiert ist, können strategische Ziele langfristig auch erreicht werden. An dieser Stelle kann eine Analogie zum Militär hergestellt werden. Auch für militärische Führer war es strategisch essentiell, die Menschen und Soldaten für ihre Person und ihre Sache zu gewinnen. Alexander der Große

oder auch Napoleon waren unbestritten auch deshalb in strategischer Hinsicht so erfolgreich, weil sie es verstanden, die Soldaten durch vorbildliches Verhalten und fairen (wenn auch harten) Umgang für sich zu gewinnen.

Der Aufbau strategieunterstützender Kommunikations- und Informationssysteme ist ein wesentlicher Aufgabenbereich der betriebswirtschaftlichen Strategieimplementierung. Wie Welge und Al-Laham anmerken, kommt „der frühzeitigen Information der Mitarbeiter eine entscheidende Bedeutung zu“ (Welge & Al-Laham, 2003, S. 547). Zu spätes Informieren kann zu Akzeptanzproblemen und Widerständen führen.

#### **4.1.12 Paradoxe Logik, List und Überraschung**

Die Militärgeschichte zeigt vielfach, dass militärische Operationen immer dann erfolgreich waren, wenn ein gewisses Maß an Überraschung durch paradoxe Elemente gegeben war. Der Militärstrategen Edward Luttwak kommt in seinem Werk „Strategie“ gar zu dem Schluss, dass die Logik militärischer Strategie dem Ansatz folgt, den Gegner „durch paradoxe Entscheidungen“ zu überraschen und in die Irre zu führen. Immer dann, wenn ein Akteur eine von der Gegenseite ausgeführte Operation nicht erwartet – beispielsweise durch die bewusste Entscheidung für eine objektiv schlechtere, weniger effiziente Option – könne seine Reaktionsfähigkeit erheblich, möglicherweise entscheidend, geschwächt werden. Linearität und Kontinuität hingegen wirken strategisch kontraproduktiv, da Ansätze so für die Gegenseite leichter antizipierbar und berechenbar werden. Allerdings ergeben sich aus dem Vorteil des Einsatzes paradoxer Elemente auch Nachteile wie beispielsweise ein vermindertes Kampfpotenzial oder auch ein zusätzliches organisatorisches Risiko.

Ferner ist die Definition einer Strategie stets von den beteiligten Interessensgruppen mit ihren kulturgeprägten Werten abhängig. Dies gilt insbesondere für die List. Während es beispielsweise in der Geschäftswelt fernöstlicher Länder wie China oder Japan als durchaus ehrenwert gilt, den Gegner zu überlisten, ist dies in der westlichen Welt regelrecht verpönt. Während „List“ hier zumeist als etwas Unethisches gesehen wird, ist die Anwendung von List in Fernost nicht an die Ethikfrage gekoppelt. Ganz im Gegenteil hat das entsprechende chinesische Schriftzeichen für „List“ auch die Bedeutung „Weisheit“. Derjenige, der sich listenreich einen Vorteil verschafft, gilt gar als "weise". Durch die kritische Betrachtung der List in der westlichen Welt findet sich dieses Charakteristikum in der westlichen Literatur des strategischen Managements nicht wieder. Dennoch soll es aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für militärstrategische Überlegungen an dieser Stelle genannt werden.

#### **4.1.13 Situationsbedingtes Timing und Schnelligkeit**

Die zielführende Verknüpfung der Variablen Zeit und Raum ist Bestandteil jeder militärstrategischen Überlegung. Der optimale Zeitpunkt eines Angriffs ist immer derjenige,

der vom Gegenüber nicht erwartet wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es gelingt, dem Gegenüber zuvorzukommen und ihn zu überraschen. Ein historisches Beispiel hierfür ist der sogenannte „Blitzkrieg“, bei dem ein wirtschaftlich überlegener Gegner in einer schnellen Entscheidungsschlacht „niedergeworfen“ wird, bevor dieser in der Lage ist, sein überlegenes Wirtschaftspotential zu mobilisieren. Das Ziel einer raschen, konzentrierten und entscheidungssuchenden Operation erfordert vom Strategen einerseits Entscheidungsfreude und andererseits Geheimhaltung. Des Weiteren müssen auch die technischen Voraussetzungen für ein solches Vorgehen erfüllt sein. Historische Beispiele verdeutlichen den strategischen Vorteil, der sich aus neuen technischen Systemen ergab. So nutzte beispielsweise General Moltke erstmals die Eisenbahn um eine ganze Armee damit zu transportieren. Damit konnte er seine Truppen sechsmal so schnell bewegen wie noch Napoleon zehn Jahre zuvor (Paret, 1986, S. 287). Zusammen mit dem damals ebenfalls modernen Kommunikationsmittel der Telegrafie erlangte die preußische Armee eine bis dahin unbekannte Schnelligkeit, die sich als großer strategischer Vorteil erweisen sollte.

Die Bedeutung des richtigen Zeitpunktes insbesondere auch für die Implementierung einer Strategie wird auch von vielen Wissenschaftlern der strategischen Unternehmensführung hervorgehoben. Je nach strategischem Ziel müssen externe (bspw. gesetzliche Vorgaben oder gesellschaftliche Zustimmung) und interne Voraussetzungen (bspw. vorhandenes Budget) vorliegen.

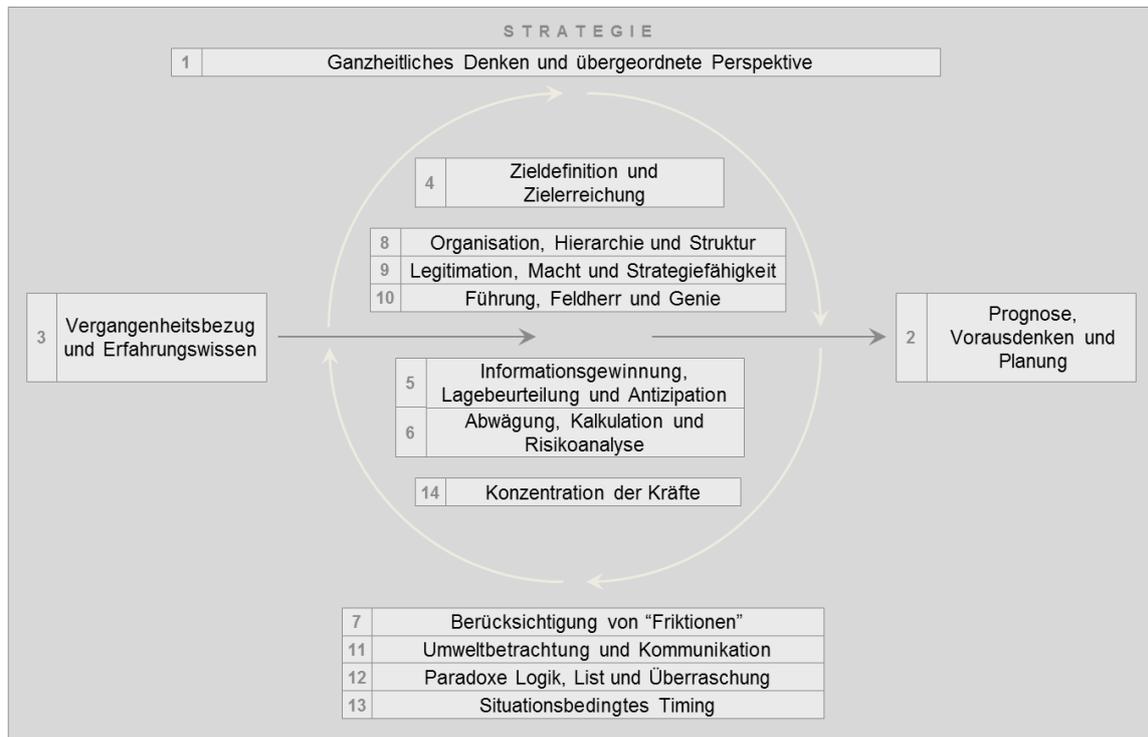
#### **4.1.14 Konzentration der Kräfte**

Ein weiteres Charakteristikum einer erfolgreichen Strategie ist die zielführende Konzentration von Kräften. Dieses Charakteristikum zielt darauf ab, an einem entscheidenden Punkt eine (kurzfristige) Überlegenheit der Kräfte und Mittel herzustellen. Feldherren wie Napoleon Bonaparte verstanden es, ihre Kräfte extrem schnell an den entscheidenden Punkten zu konzentrieren um die gegnerische Armee durch ein keilartiges Vorstoßen aufzuspalten. Auf diese Weise gelingt es, eine Trennung der gegnerischen Kräfte herbeizuführen und so das innere und äußere Gleichgewicht des Kontrahenten zu zerstören. Ein von den Hauptkräften und der Logistik abgeschnittener gegnerischer Verbund ist letztlich ein leichtes Ziel.

Die Konzentration der Kräfte nimmt auch im strategischen Management eine herausragende Rolle ein. Hier findet in aller Regel sowohl eine interne als auch externe Betrachtung statt. Die externe Perspektive richtet sich auf den Markt und besagt, dass nur Produkt-Markt-Kombinationen mit den entsprechend größten Erfolgspotenzialen gefördert werden. Auf diese Weise soll eine „Verzettelung“ der Kräfte in unattraktiven Marktsegmenten verhindert werden (Konzentration auf Kernkompetenzen). In der internen Perspektive werden Aktivitätsbereiche oder Funktionen der Organisation auf ihren Anteil an Wettbewerbsvorteilen hin überprüft (Welge & Al-Laham, 2003, S. 319-320).

## 4.2 Zusammenfassung & Fazit

Nach der theoretischen Analyse des militärischen und des betriebswirtschaftlichen Strategiebegriffs konnten 14 Regelmäßigkeiten identifiziert werden, die in diesem Kapitel näher beschrieben wurden. Die folgende Abbildung 4 fasst diese 14 „strategischen Charakteristika“ zusammen und ordnet diese in einen inneren und äußeren Rahmen ein.



**Abbildung 4: Strategische Charakteristika**

Im inneren Rahmen finden sich interne Charakteristika des strategischen Zentrums. Davon abgegrenzt beziehen sich die Charakteristika des äußeren Rahmens auf Prozesse und Akteure der Umwelt des strategischen Zentrums. Die analysierten „strategischen Charakteristika“ werden im Folgenden auf ihre Übertragbarkeit auf das politische Feld untersucht. Um die theoretische Übertragbarkeit analysieren zu können und die Hypothesen konzeptionell begründen zu können, müssen zunächst politiktheoretische Anknüpfungspunkte identifiziert und beschrieben werden.

Dazu soll im folgenden Kapitel nach einer kurzen Einordnung des für diese Arbeit relevanten Politikbegriffs ein Überblick über den aktuellen Stand der politischen Strategieforschung gegeben werden. Im Anschluss werden konkrete politiktheoretische Anknüpfungspunkte skizziert, in deren Kontext die identifizierten Charakteristika auf Ihre Übertragbarkeit in das politische Umfeld einer parlamentarischen Demokratie analysiert werden können.

## 5. Zum politischen Strategiebegriff

Ohne Zweifel ist der Strategiebegriff inzwischen auch in der Politik allgegenwärtig. Matthias Machnig stellt dazu fest, dass „in kaum einem anderen Bereich so viel über Strategie gesprochen wird wie in der politischen Öffentlichkeit“ (Leif, Rohwerder, & Kuleßa, Strategie in der Politik - Anatomie einer Überforderung, 2008, S. 37). Bei näherer Betrachtung fällt jedoch schnell auf, dass der politische Strategiebegriff

- geradezu „inflationär“ verwendet wird,
- oftmals für ein situatives oder taktisches Vorgehen missbraucht wird,
- lediglich als Synonym für einen „politischen Langfristplan“ genutzt wird
- und konzeptionell und systematisch stark unterentwickelt ist.

Viele politische Entscheidungen entpuppen sich in der Nachbetrachtung vielmehr als das Resultat eines von bestimmten Akteuren und Interessensgruppen ausgeübten Drucks als dass sich ein strategisch durchdachtes Vorgehen erkennen lässt. So muss in der Nachbetrachtung durchaus hinterfragt werden, ob es sich bei dem unmittelbar nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011 verkündeten vorzeitigen Ausstieg aus der Atomenergie um einen strategisch fundierten Entschluss oder vielmehr um ein Nachgeben des öffentlichen Drucks verbunden mit dem Motiv des Machterhalts handelte. Die beiden Wissenschaftler Joachim Raschke und Ralf Tils stellen in diesem Zusammenhang fest, dass in der Politik vieles „voll von Taktik, aber arm an Strategie ist“ (Raschke & Tils, Politische Strategie, 2007, S. 123).

Diese Tatsache ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass in der Politik – anders als in Militär und Betriebswirtschaft – bisher einerseits kaum systematische Herangehensweisen an den Strategiebegriff existieren und der Strategiebegriff zudem auch inhaltlich in der konkreten politischen Umwelt wenig reflektiert und erforscht ist. Diese Erkenntnis überrascht nicht zuletzt aufgrund des wissenschaftlichen Konsenses, dass ein strategisches Vorgehen insbesondere im Bereich der Politik unabdingbar ist. Matthias Machnig bringt dieses Strategieparadox auf den Punkt: „Obwohl der Begriff Strategie im politischen Sprachgebrauch allgegenwärtig ist und die Notwendigkeit eines strategischen Vorgehens kaum größer sein könnte, mangelt es an einem reflektierten und systematischen Verständnis und Umgang mit diesem Begriff“ (Leif, Rohwerder, & Kuleßa, Strategie in der Politik - Anatomie einer Überforderung, 2008, S. 37). Dazu stellt Ralf Tils noch im Jahr 2005 treffend fest: „Bislang fehlt es an einer umfassenderen politologischen Auseinandersetzung mit der Strategiefrage“ (Tils, 2005, S. 11).

Nach einer kurzen Einordnung des für diese Arbeit relevanten Politikbegriffs soll im Folgenden zunächst ein Überblick über aktuelle Forschungsbemühungen der politischen Strategie gegeben werden. Dabei wird deutlich werden, dass es bis vor wenigen Jahren an

einer (ganzheitlichen) Systematik des politischen Strategiebegriffs fehlte. Bis zu Beginn der 2000er Jahre wurde der Strategiebegriff in der Politikwissenschaft nur in Teilbereichen und Teilsituationen erforscht. So existieren beispielsweise in den USA große Forschungsbemühungen zu Wahlkampf-, Kommunikations- und Bildstrategien. Hier soll auf Marion Müller verwiesen werden, die sich ausführlich mit visuellen Wahlkampfstrategien in den USA auseinandergesetzt hat (Müller, 1997). Auch im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik finden sich „strategische“ Forschungen. So beschrieb beispielsweise Nicholas Spykman bereits im Jahr 1942 eine geopolitische Vision der USA (Spykman, 1942). Das Strategieverständnis entspricht hierbei weitestgehend dem militärischen Verständnis. Eine Auseinandersetzung mit dem spezifischen politischen Strategiebegriff findet sich bei Spykman – wie auch anderen Forschern zu außen- und sicherheitspolitischen Strategien (Gaddis, 1982), (Mey, 2001), (Smith, 2004) – bis heute nicht.

## 5.1 Zur Grundlogik einer parlamentarischen Demokratie

Bevor im Folgenden aktuelle Forschungsbemühungen zu strategischer Politik betrachtet werden soll in diesem Kapitel eine kurze Einordnung in den politischen Betrachtungsrahmen einer parlamentarischen Demokratie erfolgen. Die parlamentarische Demokratie stellt neben der präsidentialen Demokratie die bedeutendste Grundform der repräsentativen Demokratie dar. Konkret betrachtet diese Arbeit den Strategiebegriff im Kontext der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Im Folgenden sollen daher wesentliche politiktheoretische Aspekte einer parlamentarischen Demokratie kurz aufgezeigt werden, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit von besonderer Bedeutung sind.

- *Volkssouveränität und das Prinzip der Repräsentation:* Um das demokratische Ideal der Beteiligung aller Bürger an politischen Entscheidungen an technische Restriktionen (Vollversammlungen aufgrund der Bevölkerungsanzahl unmöglich) anzunähern, hat sich im Laufe der Demokratieentwicklung das Prinzip der Repräsentation durchgesetzt, bei der die Bürger entsprechende Repräsentanten in die Parlamente wählen, die dann politische Entscheidungen treffen (Meyer T. , 2009, S. 83). Rechtsstaatsprinzip und Amtsprinzip beinhalten demnach „die Befugnis, für andere verbindlich zu entscheiden“ (Jesse, 2012, S. 87).
- *Wechselnde Mehrheiten und Prozess der Regierungsbildung:* „Democracy is a system of rule by temporary majorities“ (Rustow, 1970, S. 351). Die Vielzahl von Wahlen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland führt zu regelmäßigen Änderungen von Regierungsmehrheiten. In diesem Zusammenhang kommt der Wahlfunktion des Parlaments eine besondere Bedeutung zu. Dabei handelt es sich nach Patzelt „um einen langwierigen Prozess, dessen ständig neuer Ablauf das Funktionieren eines parlamentarischen Regierungssystems prägt“ (Patzelt, 2012, S.

38). Bereits vor dem Wahlkampf werden innerhalb der Parteien grundsätzliche Koalitionsmöglichkeiten ausgelotet, die dem Wähler in aller Regel im Wahlkampf in Form entsprechender Koalitionsaussagen angeboten werden. Macht das Wahlergebnis die zuvor offerierten Koalitionsmöglichkeiten unmöglich, gibt es in aller Regel die Auswege einer Abweichung von zuvor getroffenen Koalitionsaussagen und einer tolerierten Minderheitsregierung (Patzelt, 2012, S. 38-39).

- *Maßgebliche Rolle der Parteien:* Während die Parteien in präsidentiellen Systemen nur eine untergeordnete Rolle spielen sind in parlamentarischen Demokratien „Rolle, Legitimation und Mitwirkungsmacht der politischen Parteien für den Regierungsprozess ausschlaggebend“ (Meyer T. , 2009, S. 91). Während die Parteien maßgeblich zur Wahl stehen gelangen die Kandidaten letztlich über eine Parteiliste ins Parlament, die von der Partei entsprechend verabschiedet wird. Spannungsverhältnisse – beispielsweise zwischen den Parlamentsfraktionen einer Partei und der Partei selbst – sind grundsätzlich nicht ausgeschlossen.
- *Hohe Vorbereitungskosten:* Geradezu charakteristisch für die parlamentarische Demokratie ist eine mühsame und oftmals langwierige Konsensfindung zwischen einer Vielzahl von Akteuren im Vorfeld einer politischen Entscheidung. In der Gesamtbetrachtung inklusive der Umsetzung einer Entscheidung relativiert sich dieser Aspekt jedoch. Dazu hält der Wissenschaftler Thomas Meyer fest: „In einem parlamentarischen System mögen zwar häufig die Vorbereitungskosten politischer Entscheidungen relativ hoch sein, da diese erst aus langwierigen Prozessen der Zusammenfassung von Interessen, des Aushandelns und der Mehrheits- und Konsensbildung hervorgehen. Dafür können dann aber die Entscheidungen, die daraus resultieren, vergleichsweise zügig und wirksam umgesetzt werden, da sich die meisten der betroffenen gesellschaftlichen Akteure mit ihren eigenen Interessen und Werten in ihnen wiedererkennen können“ (Meyer T. , 2009, S. 93-94).
- *Legitimer Eigennutz:* Neben dem Idealtypus der Maximierung des Nutzens der Allgemeinheit ist die zusätzliche Prämisse eines existierenden Eigennutzes wissenschaftlich unbestritten. Nach Ernst Fraenkel ist „die Anerkennung des Eigennutzes als eine legitime Motivation von Wählern und Gewählten“ einer der zentralen Aspekte des Pluralismus (Saage, 2005, S. 267-268). Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht in diesem Zusammenhang das Motiv des Machterhalts politischer Akteure.

Die gezeigten Punkte stellen lediglich eine kleine Auswahl maßgeblicher Aspekte einer parlamentarischen Demokratie dar. Sie erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit sondern sollen vielmehr eine Einordnung in den politischen Betrachtungsrahmen dieser Arbeit gestatten. Im Folgenden soll ein Überblick über Forschungsbemühungen zu strategischer Politik im skizzierten Umfeld einer parlamentarischen Demokratie gegeben werden.

## 5.2 Forschungsbemühungen zu strategischer Politik

Wie bereits oben ausgeführt, war die Rolle der Politik in militärischen Strategien ein bedeutendes Element. Allerdings ging die theoretische Betrachtung einseitig von militärstrategischer Richtung aus; einen umgekehrten Fall gab es zunächst nicht. Umfassende und systematische strategische Forschungen im expliziten Bereich der Politikwissenschaften lassen sich bis in die 2000er Jahre nicht beobachten. In diesem Zusammenhang sei in Anlehnung an Raschke & Tils darauf verwiesen, dass der 1998 veröffentlichte Band „Politische Begriffe“ aus dem „Lexikon der Politik“ noch keinen Eintrag zur „Strategie“ aufwies (Raschke & Tils, Politische Strategie, 2007, S. 77).

Einzig über Teilbereiche, die aus anderen Forschungsfeldern Eingang in die Politikwissenschaften gefunden haben, lassen sich bereits vor den 2000er Jahren erste strategische Elemente in der Politikwissenschaft identifizieren. So gab es mit dem in den 1960er Jahren beginnenden Einzug der Spieltheorie und der Rational-Choice-Theorie in die Politikwissenschaft erste Tendenzen, strategische Teilbereiche der Politikwissenschaft zugänglich zu machen. Im Folgenden soll diese Entwicklung kurz nachgezeichnet werden.

### 5.2.1 Spieltheorie & Rational Choice

Die Spieltheorie fokussiert wissenschaftlich in erster Linie auf die strategische Entscheidungsfindung. Joachim Behnke bringt den Anspruch eines Akteurs bei einem strategischen Spiel mit einer scheinbar simplen Frage auf den Punkt: „Was soll ich tun, wenn ich davon ausgehe, dass die anderen sich so und so verhalten?“ (Behnke, 2013, S. 11). Weiter führt er an: „Es gibt wohl fast keine Entscheidungssituation (...), die nicht von strategischen Elementen durchtränkt ist, wenn diese Entscheidung in einem Kontext getroffen wird, in dem es soziale Interaktionen gibt“ (Behnke, 2013, S. 11). Spieltheorie ist folglich „eine Theorie der sozialen Interaktionen von rationalen Akteuren“ (Behnke, 2013, S. 15). Mit Bezug auf politikstrategische Aspekte ist der Einsatz spieltheoretischer Elemente sinnvoll, „um individuelles Handeln und den Einfluss bestimmter institutioneller Designs auf ebendieses Handeln zu erklären“ (Behnke, 2013, S. 16). Auch die Handlungen von Akteuren als strategische Interaktionen können mittels der Spieltheorie erforscht werden. Dazu führen Mayntz und Scharpf aus: „Die Spieltheorie erlaubt es, die sich aus den Präferenzen der Akteure ergebende Konfliktstruktur typisierend zu beschreiben“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 63).

Als prominentes Beispiel bedient sich Helmut Wiesenthal Elementen der Spieltheorie um mit Hilfe des Rational-Choice-Ansatzes die Grenzen rationalen Handelns und den daraus resultierenden Verfehlungen strategischer Ziele zu bestimmen. In seinem Werk „Strategie und Illusion“ von 1987 stellt er dabei den Akteur und seine – u.a. durch asymmetrische

Machtverteilung – begrenzten Handlungsspielräume in den strategieanalytischen Mittelpunkt: „Erst der strategieanalytische Blick auf den Handlungsraum der handelnden Sozialsysteme, also auf kollektive Akteure als Organisationen und ihre Interaktionsbedingungen, informiert über Freiheitsgrade und Zwangsläufigkeiten beim Zustandekommen strategischer Entscheidungen und illusionärer Deutungen“ (Wiesenthal, 1987, S. 11). Am Beispiel der Arbeitszeitpolitik benennt und analysiert Wiesenthal Strategieprobleme von beteiligten Kollektivakteuren (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Parteien) und zeigt dabei auch erstmals Grenzen der (politischen) Strategiefähigkeit auf. So kommt er unter anderem zu dem Schluss, dass die Wirtschaft einen strategischen Vorteil gegenüber der Politik besitze: Die Kompetenz zum „Abwarten, Ignorieren, Nichthandeln oder Abwandern“ (Wiesenthal, 1987, S. 316). In Fällen, in denen die Politik nicht abwarten kann und auf Leistungen bzw. Kooperationen mit der Wirtschaft angewiesen ist (z.B. Beschäftigungskrise), „wachse daher das Gefälle der asymmetrischen Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft zugunsten der ökonomischen Interessenträger“ (Wiesenthal, 1987, S. 316). Wiesenthal beschreibt das Dilemma von Kollektivakteuren, die ihren Organisationsbestand entweder „durch die Preisgabe identitätsstiftender Handlungsabsichten“ oder durch „die Überlastung mit einem riskanten Handlungsprogramm“ gefährden würden. Den einzigen Ausweg aus diesem Dilemma sieht Wiesenthal in der „Selbsttransformation“ der einzelnen Akteure, also der Überprüfung von Deutungsmustern und der Revidierung eigener Ansichten und Handlungsprämissen. Darauf aufbauend fordert Wiesenthal die beteiligten Akteure auf, ihre subjektive Rationalität zugunsten einer kollektiven Rationalität auf strategischer Ebene aufzugeben (Wiesenthal, 1987, S. 322-323).

Der anfängliche Einsatz der Spieltheorie zur Erklärung strategischer Fragen wird in der Folge von vielen Wissenschaftlern kritisch gesehen. So verweisen Mayntz und Scharpf bereits in den 1980er Jahren auf die mit der Komplexität einhergehenden Grenzen des spieltheoretischen Ansatzes: „Allerdings führt die theoretisch angemessene spieltheoretische Charakterisierung schon bei einfachen Zwei-mal-zwei-Spielen zu 78 unterschiedlichen Konstellationen und jede vollständige Klassifikation von Konstellationen mit drei oder mehr Akteuren müsste an ihrer völligen Unübersichtlichkeit scheitern“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 63-64).

Raschke und Tils sehen die Spieltheorie gar durch einen „realitätsfernen Reduktionismus“ gekennzeichnet, der „Akteurkonstellationen simplifiziert“ und dessen „Orientierung sich ausschließlich auf das Handeln der Mitspieler beschränkt“ (Raschke & Tils, 2007, S. 77). Sie bemängeln an der Spieltheorie konkret die „externe Zuschreibung“ und die „extreme Reduktion“. Beide Ansätze würden den Prozess demnach lediglich extern betrachten und die inneren strategischen Prozesse vernachlässigen (Raschke & Tils, 2010, S. 373). Der Kritikpunkt der extremen Reduktion der Spieltheorie wird von Raschke und Tils durch mehrere Argumente unterstrichen. Die Unterstellung homogener Akteure, die fehlende Tiefenschärfe, ein übermäßiger Reduktionismus der komplexen Umwelt und eine

deterministische Verengung der Wahlmöglichkeiten sollen an dieser Stelle beispielhaft genannt werden (Raschke & Tils, 2010, S. 376-377).

Auch die Rational-Choice-Theorie kann nicht als umfassendes politikstrategisches Theoriegerüst dienen. Im Mittelpunkt steht auch hier der „Homo oeconomicus“; also Akteure, die eine eigene Nutzenmaximierung durch rein rationale Entscheidungen und rationales Handeln anstreben. Wie oben beschrieben, werden strategische Entscheidungen allerdings nachweislich nicht immer rational getroffen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass weder Spieltheorie noch Public Choice als umfassende systematisch-konzeptionelle Grundlage der politischen Strategie dienen können. In Teilbereichen wie beispielsweise der Kalkulation von Entscheidungen haben beide Theorien aber durchaus ihre Berechtigung. Zudem bieten Weiterentwicklungen der Theorie neue Perspektiven. Als Beispiel soll an dieser Stelle die Integration evolutionstheoretischer Konzepte in die Spieltheorie genannt werden (Evolutionäre Spieltheorie).

## **5.2.2 (Neo-)Institutionalismus & Verhaltenswissenschaft**

Seit Mitte der 1980er breitete sich in den Sozialwissenschaften der Begriff des „Neo-Institutionalismus“ aus. In Ihrem 1996 veröffentlichten Forschungsbeitrag „Political Science and the Three New Institutionalisms“ unterscheiden die beiden Wissenschaftler Hall und Taylor die drei wesentlichen Strömungen des soziologischen, historischen und Rational-Choice-Institutionalismus (Hall & Taylor, 1996). Der Rational-Choice Institutionalismus legt einen formalen und engen Institutionenbegriff zu Grunde. Diese Institutionen bilden den Rahmen für rational handelnde Akteure, die nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung innerhalb definierter Präferenzen handeln. Zu Grunde liegt die Vorstellung des als „Gefangenendilemmas“ bekannten Phänomens, wonach Kooperationen (in Form von Institutionen) alle Akteure besser stellen. Jedes Rational-Choice-Modell besteht aus Individuen, Informationen, Optionen und Präferenzen (Katznelson & Weingast, 2005, S. 7). Den Eigenschaften der beteiligten Akteure kommt damit ein besonderer Stellenwert zu.

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf ordnen diese Akteur-Eigenschaften in einen institutionellen Kontext ein und entwickeln das Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus. Die beiden Wissenschaftler gingen dabei zunächst der Frage nach, warum die schwerpunktmäßig institutionellen Steuerungsmechanismen offensichtlich nicht (mehr) funktionierten. Mayntz sieht die Hauptursache demnach in der „Eigendynamik sozialer Prozesse“ (Mayntz, Eigendynamische soziale Prozesse (1987), 1997). Dabei handelt es sich um Prozesse, bei denen „Akteure die sie antreibenden Motivationen im Prozessverlauf selbst hervorbringen und verstärken“ (Mayntz, 1997, S. 87). Als weitere Ursache benennt Mayntz „Soziale Diskontinuitäten“, also „plötzliche

Zustandsveränderungen, insbesondere den Übergang von Ordnung zu Unordnung und umgekehrt“ (Mayntz, 1997, S. 117). Insgesamt bemängelt Mayntz in einer Rede auf dem Soziologentag in Dortmund im Jahr 1984 das Fehlen „einer erklärungskräftigen Theorie gesellschaftlicher Dynamik“ (Mayntz, 1997, S. 17), die es ermöglicht die Phänomene „gesellschaftlicher Selbststeuerung“ zu untersuchen. Vor diesem Hintergrund entwickelten Mayntz und Scharpf das Konzept des „akteurzentrierten Institutionalismus“, das von einem neuen Institutionenbegriff ausgeht. Institutionen werden hier als Regelsysteme beschrieben, die „keine determinierende Wirkung“ haben, sondern „einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext“ bilden (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 43). Institutionen, die von Akteuren gestaltet werden bilden demnach einen Rahmen: „Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügungen über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 49).

Der amerikanische Soziologe John W. Meyer gilt als maßgeblicher Begründer der Theorie des soziologischen Neoinstitutionalismus. Auch er betont die Bedeutung der Umwelterwartungen an eine Organisation. Diese würden letztlich intern als formale Organisationsstrukturen entwickelt werden. Meyer betont dabei die Herausforderung für Organisationen, mit inkonsistenten Erwartungen aus einer heterogenen Umwelt umgehen zu müssen. Um diesen Inkonsistenzen zu begegnen, schlägt Meyer eine Entkopplung („decoupling“) der Formalstrukturen von den Aktivitäten vor. Damit kann sich eine Organisation formal an die äußeren Erwartungen anpassen, ohne den Effizienzanspruch seiner (internen) Aktivitäten aufgeben zu müssen.

Ausgehend von der Kritik an der zugrunde gelegten Annahme von Rationalität innerhalb der Rational-Choice-Theorie gelangten zudem zunehmend verhaltenswissenschaftliche Ansätze in den Fokus. Stellvertretend soll hier der US-Amerikaner James Gary March genannt werden. March stellt fest, dass einem Akteur nur begrenzte Informationen über die Randbedingungen einer Entscheidungssituation zur Verfügung stehen. Dies führt er auf begrenzte (kognitive) Kompetenzen und die Komplexität der Situation zurück. Konkret benennt March die folgenden vier „Problemarten“, die stets zu einer Einschränkung von Informationen führen: Aufmerksamkeitsprobleme (problems of attention), Erinnerungsprobleme (problems of memory), Verständnisprobleme (problems of comprehension) und Kommunikationsprobleme (problems of communication) (March, 1994). Um die Informationseinschränkungen zu meistern, beschreibt March die vier Handlungsweisen „Editing“ (Vereinfachung des Problems und Reduktion auf wenige Lösungsmöglichkeiten), „Decomposing“ (Zerlegung des Problems in Einzelteile, die wiederum einfacher zu lösen sind“), „Heuristics“ (Faustregeln in einer jeweiligen Situation aus Erfahrungswissen) und „Framing“ (Abgrenzung des Problems). March stellt in diesem

Zusammenhang fest, dass bei den Herangehensweisen oftmals nicht die Lösungen angestrebt werden, die den größtmöglichen Nutzen im Hinblick auf die Zielerreichung haben, sondern schlichtweg diejenigen Lösungen, die „machbar“ erscheinen (March, 1994). Parallel zur Soziologie entwickelten sich auch in der Betriebswirtschaftslehre verhaltenswissenschaftliche Ansätze (Werner Kirsch etc.).

### **5.2.3 Systematisierung des politischen Strategiebegriffs**

Den ersten Versuch, Strategie konzeptionell in die Politikwissenschaft einzuführen, unternahm bereits Otto Heinrich von der Gablentz im Jahr 1965. Parallel zu den beginnenden Bemühungen in der Betriebswirtschaftslehre versuchte Gablentz im den militärischen Strategiebegriff nach Clausewitz auf den Bereich der Politikwissenschaft zu übertragen. Dabei nahm er eine erste begriffliche Abgrenzung zwischen politischer Strategie und politischer Taktik vor. Während Taktik seiner Meinung nach eher auf den Politics-Bereich abzielen würde (Machterwerb und Machterhalt), ist die Perspektive bei politischen Strategien eher auf die Policy-Ebene gerichtet (Inhaltliche Gestaltung von Politik) (Gablentz 1965, S. 320-325).

Es sollten jedoch weitere vierzig Jahre vergehen, bis an die Anstrengungen von Gablentz angeknüpft wurde. Anfang der 2000er Jahre begannen die beiden Politologen Joachim Raschke und Ralf Tils mit einer ernsthaften systematischen Ausarbeitung des politischen Strategiebegriffs. Aufbauend auf der Ausarbeitung „Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept“ von Joachim Raschke aus dem Jahr 2002 präsentierte Ralf Tils in seiner 2005 veröffentlichten Arbeit „Politische Strategieanalyse – Konzeptionelle Grundlagen und Anwendungen in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik“ erstmals eine systematische und methodische Erschließung des Politischen Strategiebegriffs. Auf dieser Grundlage veröffentlichten die beiden Wissenschaftler im Jahr 2007 ihr gemeinsames Werk „Politische Strategie – Eine Grundlegung“, in dem schließlich ein detaillierter konzeptioneller Rahmen für einen politischen Strategieprozess beschrieben wird. Dabei werden Strategiefragen („Strategy-Making“) in die drei Dimensionen „Strategiefähigkeit“, „Strategiebildung“ und „Strategische Steuerung“ unterteilt. Unter Strategiefähigkeit werden Fähigkeiten verstanden, die (kollektive) Akteure grundsätzlich zu politischem Strategiehandeln befähigen (vgl. Tils 2005, S. 32, S.110/111). Der Begriff wird im Grundlagenwerk schließlich in die drei konstitutiven Komponenten Führung, Richtung und Strategiekompetenz unterteilt. Auch wenn Strategiefähigkeit unter den Akteuren ungleich verteilt ist, sehen Raschke und Tils jeweils einen markanten Trend in modernen Parteiensystemen zur Erlangung beziehungsweise Verbesserung der Strategiefähigkeit: Zentrierung (Führung), Entideologisierung (Richtung) sowie Professionalisierung (Strategiekompetenz) (Raschke/Tils 2007, S. 542).

Der von Raschke und Tils beschriebene Prozess der Strategiebildung lehnt sich prozessual grundsätzlich an das bekannte Vorgehen aus Militär und Wirtschaft an (Zieldefinition, Lageanalyse, Kalkulation, Optionenbildung und Entscheidung). Inhaltlich werden die Prozessschritte vor dem Hintergrund des politischen Umfeldes mit ihren beteiligten Akteuren diskutiert. Alle Aspekte der Umsetzung und Verwirklichung einer zuvor definierten politischen Strategie werden unter dem Begriff der „strategischen Steuerung“ subsumiert. In diesem Zusammenhang werden unter anderem Aspekte wie Leadership und Macht – aber auch die Erwartungshaltung und das tatsächlich Leistbare diskutiert. Durch ihre Definition politischer Strategien als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Tils 2005, S.25) erweitern Sie das aus Militär und Ökonomie bekannte Ziel-Mittel-Postulat um die permanente Berücksichtigung von Umweltfaktoren. Zwar stehen auch in Militär und Management permanente Umweltbetrachtungen im Fokus; allerdings beschränkt sich die Umwelt dort auf einen wesentlich kleineren Adressatenkreis. In einer Beschreibung des Bezugsrahmens werden die in der Definition genannten Elemente Ziele, Mittel und Umwelt von Raschke und Tils genauso diskutiert wie die strategischen Akteure und deren Handlungen. Der Akteurbegriff umfasst grundsätzlich „individuelle und kollektive Akteure“ sowie deren Verhältnis zueinander, wobei der Fokus klar auf den kollektiven Akteuren liegt, da diese laut Tils „den politischen Prozess in modernen Industriegesellschaften prägen“ (vgl. Tils 2005, S. 105). Strategische Ziele werden in quantitative und qualitative Ziele sowie in Macht- (Politics-Ziele) und Gestaltungsziele (Policy-Ziele) unterteilt (vgl. Tils 2005, S.106-108). Auch bei den Mitteln wird zwischen Politics-Mitteln und Policy-Mitteln differenziert (vgl. Tils 2005, S.108-110).

Als inhaltlich anschlussfähig für diese Arbeit erweist sich auch die von der Bertelsmann-Stiftung beauftragte Studie „Die Strategie der Politik“ (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007). In dieser Studie wird das politische Strategieverständnis der Länder Dänemark, Deutschland, Großbritannien und USA auf Grundlage von Interviews mit Ministern, Mitarbeitern von Planungsstäben, Parteistrategen, Politikberatern, Wissenschaftlern und Journalisten miteinander verglichen. Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass „das grundsätzliche Verständnis von Strategie – langfristig und breit angelegt, zielgerichtet, eingebettet in ein sich permanent veränderndes Umfeld – überall ähnlich ist“ (Fischer et. al 2007: 217). Durch die Untersuchung der an Strategieprozessen beteiligten Institutionen und Akteure können (institutionelle) Hindernisse und „Best Practices“ der einzelnen Länder benannt und analysiert werden. Besonders relevant sind auch die von in der Studie ermittelten praktischen Hindernisse. Neben dem „Zeitmangel von Akteuren“ und der „Kurzatmigkeit der Mediengesellschaft“ benennt die Studie die „Beratungsresistenz von Politikern“ sowie die „zum Wesen der Politik gehörende Verquickung von macht- und sachrationalem Handeln“ als praktische Haupthindernisse bei der Zusammenführung von Politik und Strategie (Fischer et. al 2007: 219).

Inhaltlichen Anschluss findet diese Arbeit auch an das Werk „Politische Strategien“, das im Jahr 2000 von dem internationalen Politik- und Strategieberater Peter Schröder veröffentlicht wurde (Schröder 2000). Basierend auf den Erkenntnissen seiner langjährigen Praxiserfahrung unternimmt Schröder den praxisorientierten Versuch, das strategische Denken aus dem wirtschaftlichen und militärischen Bereich auf das Feld der Politik zu übertragen. Dabei konzentriert er sich in erster Linie auf den strategischen und taktischen Planungsprozess von Politikprozessen. Im Ergebnis präsentiert Schröder eine erste Orientierung zur Erarbeitung einer politischen Strategie. Dabei orientiert er sich an dem klassischen militärtheoretischen Ansatz: Auftragsformulierung, Lagefeststellung (Situationsanalyse bzw. Faktensammlung), Lagebeurteilung (Situationsbewertung), Feststellen und Abwägen der Handlungsoptionen (Kalkulation bzw. Stärken- und Schwächenbildung), Entschluss und Planentwicklung (Strategieauswahl und -formulierung).

#### **5.2.4 Zwischenfazit**

Wie gezeigt lassen sich in sozialwissenschaftlichen Handlungstheorien wie beispielsweise der Spieltheorie und Organisationstheorien wie beispielsweise dem Neoinstitutionalismus erste Fragmente des politischen Strategiebegriffs identifizieren. Allerdings werden hierbei lediglich Teilbereiche wie beispielsweise die Kalkulation von (strategischen) Entscheidungen oder das Design einer steuerfähigen Organisation betrachtet.

Der explizite (politische) Strategiebegriff – und hier insbesondere die strategische Steuerung und die Herstellung von Strategiefähigkeit – sind in der Politikwissenschaft bis ins 21. Jahrhundert weitgehend unerforscht geblieben. Dazu stellt Hänsch noch im Jahr 2002 ernüchternd fest: „Es gibt keine politische Führung ohne den Willen und die Fähigkeit zur strategischen Steuerung politischen Handelns. Daran gemessen ist es erstaunlich, wie achtlos die Politische Wissenschaft an dem Thema der Herstellung von Strategiefähigkeit und strategischer Steuerung von Politik in den vergangenen Jahrzehnten vorbeigegangen ist“ (Hänsch, 2002, S. 179). Auch Ralf Tils gelangt noch im Jahr 2005 zu dem Erkenntnis, dass es „bislang an einer umfassenderen politologischen Auseinandersetzung mit der Strategiefrage fehlt“ (Tils, 2005, S. 11).

Joachim Raschke und Ralf Tils führten schließlich im Jahr 2007 eine erste umfassende Systematik des politischen Strategiebegriffs in die politikwissenschaftliche Forschung ein (Raschke & Tils, 2007). Es folgten weitere Ausführungen zur Konturschärfung des Forschungsfeldes und die Erarbeitung weiterer konzeptioneller Grundlagen. Auch das Verhältnis von Strategie und Demokratie wird von den beiden Wissenschaftlern beleuchtet (Raschke & Tils, 2010). Im Fokus der Analyse stehen hierbei die Struktur und die Systematik des politischen Strategiebegriffs und des „Strategy-Making“ (Strategiefähigkeit, Strategiebildung, Strategische Steuerung). Politische Strategie wird dabei als ein Prozess verstanden (Raschke & Tils, 2007, S. 81), deren zentrales Element „spezifische Ziel-Mittel-

Umwelt-Kalkulationen“ sind (Raschke & Tils, 2007, S. 129). Der Fokus liegt hierbei auf Kollektivakteuren wie beispielsweise Parteien (Raschke & Tils, 2007, S. 140).

Die Ergründung des „inhaltlichen Wesens“ politischer Strategie und deren Einordnung in die politikwissenschaftliche Steuerungs- und Governance-Theorie finden demgegenüber in der wissenschaftlichen Debatte bisher kaum Betrachtung. So weist Ralf Tils selbst darauf hin, dass Strategieaspekte in der akteurorientierten politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie bislang kaum Berücksichtigung finden (vgl. Tils 2011, S. 33).

An dieser Stelle möchte diese Arbeit theoretisch anknüpfen und den „klassischen“ Strategiebegriff im Kontext der politischen Steuerungs- und Governance-Debatte näher betrachten. Hieraus ergeben sich konkrete Aspekte und Herausforderungen, die zu einem differenzierten Verständnis des politischen Strategiebegriffs und einem Erkenntnisgewinn der Natur und des „inneren Wesens“ politischer Strategie beitragen.

Im folgenden Abschnitt soll daher auf die Begriffe der politischen Steuerung und Governance näher eingegangen werden. Zuvor sollen die Begriffe in den von Raschke und Tils definierten Analyserahmen eingeordnet werden, um auch den systematischen Anschluss zu gewährleisten.

### **5.3 Die politische Strategiebergriffanalyse**

In Anlehnung an Tils lassen sich im Bereich der politikwissenschaftlichen Strategieforschung die drei Forschungszweige „Strategic Studies“, „Spieltheorie“ und „politische Strategiebergriffanalyse“ identifizieren (Tils, 2011, S. 13). Während der Forschungsbereich „Strategic Studies“ den Strategiebegriff auf militärische Mittel zur Erreichung politischer Ziele eingrenzt (Tils, 2011, S. 13), beschränken sich spieltheoretische Ansätze auf „einzelne rationale Handlungsoptionen in begrenzten Akteurskonstellationen“ (Tils, 2011, S. 13).

Die politische Strategiebergriffanalyse versteht sich „sowohl als empirische wie auch als praktische Politikwissenschaft“ (Raschke & Tils, 2007, S. 31). „Als empirische Politikwissenschaft versucht politische Strategiebergriffanalyse zunächst, bestehende strategische Denkweisen und Praktiken zu erfassen und genauer zu beschreiben. Dazu gehören die Kennzeichnung spezifischer Strategiemerkmale, die Suche nach Voraussetzungen sowie besonderen Ausprägungen strategischer Praxis. Ihr können empirische Fallstudien folgen, die sich den Voraussetzungen von Strategiefähigkeit sowie Prozessen der Strategiebergriffbildung und strategischen Steuerung widmen. (...) Das Ziel ist die Gewinnung möglichst weit generalisierender Aussagen“ (Raschke & Tils, 2007, S. 32). Das Ziel praktischer Politikwissenschaft liege davon abgegrenzt „im Hervorbringen strukturierenden Wissens für ziel- und erfolgsorientiertes Handeln“ (Raschke & Tils, 2007, S. 32) Die zusätzliche

praktische Perspektive nimmt Praktiker, konkret politische Individualakteure, als Referenz. Mittels Interviews soll das implizite politikstrategische Wissen der Akteure „zu Tage gebrächt“ werden und in die Forschung einfließen.

Die politische Strategieanalyse und insbesondere die strategische Steuerung stellen den politiktheoretischen Anschluss dieser Arbeit dar. Aus diesem Grund ist das Forschungsdesign dieser Arbeit so konstruiert, dass zwar zunächst theoretische Hypothesen empirisch überprüft werden; gleichzeitig aber durch das implizite Wissen der Akteure auch erweitert werden kann.

Die politische Strategieanalyse kann wiederum in die drei Stränge „Strategiefähigkeit“, „Strategiebildung“ und „strategische Steuerung“ unterteilt werden (Raschke & Tils, 2010).

### **5.3.1 Strategiefähigkeit und Strategiebildung**

Zum Begriff der Strategiefähigkeit findet sich in der Politikwissenschaft keine einheitliche Definition. Allgemein werden hierunter Aspekte und Merkmale subsumiert, die für ein strategisches Handeln förderlich oder gar notwendig sind.

Raschke und Tils bezeichnen Strategiefähigkeit als „Kapazität zu strategischer Politik, die insbesondere durch Strategiebildung und strategische Steuerung verfolgt wird“ (Raschke & Tils, 2007, S. 273). Die Entwicklung von Strategiefähigkeit wird als Prozess beschrieben, der „Bewusstsein, Willen und Ressourcen beim Kollektivakteur“ voraussetzt (ebenda).

Der Hamburger Politikwissenschaftler Joachim Raschke setzt „Strategiefähigkeit“ mit „Strategischer Handlungsfähigkeit“ gleich. Strategische Handlungsfähigkeit wiederum ergibt sich demnach aus der Existenz und dem Zusammenspiel von sieben Aspekten: „*Strategisches Zentrum*“, „*Profilierungskompetenz*“, „*Kernkompetenz der Problemlösung*“, „*Strategiekompatible Organisationskompetenz*“, „*Bündniskompetenz*“, „*Strategische Kommunikationskompetenz*“ und „*Strategiewissen*“ (Raschke, 2002, S. 217). Das „Strategische Zentrum“ ist für Raschke ein „informelles Netzwerk aus drei bis fünf Personen“ mit entsprechender formeller Macht innerhalb eines organisierten Kollektivakteurs (Raschke, 2002, S. 218). Dieser Zirkel werde in aller Regel durch Beratung unterstützt weshalb „individuelle Strategiefähigkeit kein explizites Kriterium für die Zugehörigkeit zu einem strategischen Zentrum bedeute“ (Raschke, 2002, S. 218). Als „Profilierungskompetenz“ beschreibt Raschke die Einbettung von Macht- und Gestaltungszielen in ein unverwechselbares "Werteprofil" der Partei. Ausgehend von grundlegenden Wertorientierungen wird auch der reale Kontext in Bezug auf Durchsetzbarkeit berücksichtigt (Raschke, 2002, S. 220-221). Als „Kernkompetenzen der Problemlösung“ werden bestimmte Vorannahmen der Wählerschaft bezeichnet. So werde beispielsweise der SPD nachgesagt, „nichts von Wirtschaft zu verstehen“, die Grünen hingegen verstünden

„lediglich etwas von Ökologie“, etc. (Raschke, 2002, S. 222). „Strategiekompatible Organisationskompetenz“ bedeute die Existenz respektive den Aufbau einer strategiefähigen Organisation. Im traditionellen Strategieverständnis sei eine strategiefähige Organisationsstruktur hierarchisch und damit nicht-demokratisch aufgebaut. In der Politik beobachtet Raschke einen „Zerfall von demokratischen Parteien in einen demokratischen und einen strategischen Sektor“. Im demokratischen Sektor finden sich demnach demokratische Elemente wie „Öffentlichkeit, Diskurs und Mehrheitsentscheidungen“ während im strategischen Sektor „Geheimhaltung, interne Beratung und Hierarchie“ gelten. Beide Sektoren seien „durch das Spitzenpersonal verflochten“. Grundsätzlich werden Transparenz und Öffentlichkeit als „ein grundlegendes Problem von Strategieprozessen“ gesehen (Raschke, 2002, S. 222-223). Die „Bündniskompetenz“ ist gekennzeichnet durch die Fähigkeit, „zielorientierte Bündnisse aufzubauen“. Aufgrund des Wettbewerbsdenkens werde diese Fähigkeit oftmals sträflich vernachlässigt (Raschke, 2002, S. 225). Die „Strategische Kommunikationskompetenz“ meint die zielführende Nutzung des hochkomplexen Mediensystems. Wichtig sei eine aktive Nutzung der Medien um einer Fremddefinition entgegenzuwirken (Raschke, 2002, S. 226). Wichtig sei ferner die Berücksichtigung von Sozialtechniken, die von den Medien verlangt würden wie z.B. „Zuspitzung, Vereinfachung, Metaphern, etc.“ (Raschke, 2002, S. 227). Im Hinblick auf das „Strategiewissen“ kommt dem individuellen Akteur eine größere Bedeutung zu als dem kollektiven Akteur. Strategisches Wissen setzt sich aus unterschiedlichen Quellen zusammen. Während die Partei eher eine Quelle an generellem Strategiewissen sei, werde professionalisiertes Spezialwissen in der Regel eher extern eingekauft (Raschke, 2002, S. 230).

Der von Raschke und Tils gewählte Fokus des Kollektivakteurs als Analyseobjekt findet sich mit Blick auf die Strategiefähigkeit auch bei anderen Wissenschaftlern. Nullmeier und Saretzki beziehen den Begriff der Strategiefähigkeit auf die „*Steuerung politischer Prozesse durch Parteien*“ (Nullmeier & Saretzki, 2002, S. 9). Die beiden Wissenschaftler grenzen den Begriff damit klar von der politikwissenschaftlichen „Steuerungsdebatte“ der 1980er und 1990er Jahre ab, die sich vorrangig mit der Gesellschaftsteuerung durch den Staat beschäftigt (Nullmeier & Saretzki, 2002, S. 9).

Auch Matthias Machnig begrenzt den Betrachtungsrahmen auf die Strategiefähigkeit von politischen Parteien. Er sieht politische Kommunikation über Medien und deren Steuerung als ein zentrales Element der Strategiefähigkeit von Parteien. Politische Kommunikation sei grundlegend für die Vermittlung des Personals, der Symbolik, des Programms und Tätigkeiten einer Partei, die letztlich in Summe über Größe und Dauer von Mehrheiten entscheiden würden (Machnig, Strategiefähigkeit in der beschleunigten Mediengesellschaft, 2002, S. 169). Machnig subsumiert die Erfolgsgrundlage politischer Kommunikation mit den vier Substantiven „Kompetenzklarheit“, „Koordination“, „Konzentration“ und „Kontroversen“ (Machnig, Strategiefähigkeit in der beschleunigten Mediengesellschaft, 2002, S. 174). Als weiteren Aspekt der Strategiefähigkeit führt Machnig *eine leistungsfähige Organisation* an,

die Führungsfähigkeit und Mobilisierungsfähigkeit sicherstellt. Strategiefähigkeit habe „weniger mit individueller Kompetenz oder Intuition sondern viel mehr *mit klaren Organisationsstrukturen* zu tun“ (Machnig, Strategiefähigkeit in der beschleunigten Mediengesellschaft, 2002, S. 173). Es gehe um Geschlossenheit und die Vermeidung von Vielstimmigkeit. Machnig betont zudem die Notwendigkeit von *Organisationlernen als kontraintuitiven Prozess und strategische Aufgabe* (Machnig, Strategiefähigkeit in der beschleunigten Mediengesellschaft, 2002, S. 176-177).

Für Klaus Hänsch beruht Strategiefähigkeit darauf, „die Kenntnisse über die eigenen Ziele und über den Umfang und die Einsatzfähigkeit der eigenen politischen, ökonomischen und personellen Ressourcen mit den Informationen über die Ziele, strategischen Fähigkeiten und Ressourcen der politischen Gegner sowie über die Entstehung, Entwicklung und Zielrichtung von durch eigenes Handeln nicht beeinflussbaren Faktoren miteinander zu kombinieren, zu einsetzbaren Instrumenten zu kondensieren und auf die strategischen Ziele zu konzentrieren“ (Hänsch, 2002, S. 180). Ferner ist derjenige strategiefähig, der „*in der Lage ist, zur Erreichung programmatisch vorgegebener Gestaltungsziele bzw. selbstgesetzter Machterhaltungs- oder Machtgewinnungsziele autonom strategische Ziele zu setzen*“. Strategische Steuerung erfordere Vertrauen und Geheimhaltung und sei daher nicht „demokratisierbar“ (Hänsch, 2002, S. 180). Hänsch unterstreicht, dass jede strategische Steuerung auf das konkrete politische Feld ausgerichtet sein müsse. In Deutschland müssten demnach die besondere bundesstaatliche Struktur und die Geschichte Deutschlands in jeder Strategie angemessene Berücksichtigung finden (Hänsch, 2002, S. 182). Auch „die institutionelle Komplexität politischer Mehrebenensysteme“, der Umgang mit „Unberechenbarem“ und die „Flexibilität“ stellen besondere Anforderung an politische Strategie dar (Hänsch, 2002, S. 182-184).

Eine Gegenposition nimmt Elmar Wiesendahl ein. Demnach sei Strategiebildung aufgrund von veränderten Umweltbedingungen (unübersichtlich, unberechenbar, turbulent) nicht mehr möglich. Zudem erschwere der Wandel des politischen Systems vom alten hierarchischen Staat zu zunehmender gesellschaftlicher Selbstregulierung die staatliche Steuerungsfähigkeit (Wiesendahl, 2002, S. 192). Die Kombination aus Berechenbarkeits- und Kontrollverlust würden Parteien daran hindern, „Strategien auf der von Raschke beschriebenen Grundlage einer zweckrationalen Beziehung zwischen Zielen und Mitteln zu entwickeln“ (Wiesendahl, 2002, S. 193). In jedem Falle sei die Strategiefähigkeit politischer Parteien äußerst begrenzt und fernab einer „von Allmachts- und Machbarkeitsvorstellungen geprägten rationalistischen Scheinwelt“ (Wiesendahl, 2002, S. 193). Wiesendahl sieht die Parteien vor allem aus organisatorischen Gründen in einer „Strategieblockade“. Parteien ließen sich demnach nicht generalstabsmäßig führen, da für weite Teile des Parteiapparats keine Weisungsbefugnisse bestünden. Die aus Freiwilligen ohne Abhängigkeitsverhältnis bestehende Parteibasis lasse sich von der Parteispitze nicht ohne weiteres anweisen. (Wiesendahl, 2002, S. 200-202)

Hans Keman analysiert die strategischen Fähigkeiten von Parteiregierungen und ihre institutionellen Grenzen. Er zeigt dabei, dass trotz einer vermeintlich guten Strategie das Ergebnis sehr enttäuschen kann. Dies führt Keman in erster Linie auf die Faktoren Mensch („Because politicians are human and do not perform all the time according to the strategy set out“) und Institution („the institutional features of the polity are both constraints and opportunities“) zurück (Keman, 2010, S. 207).

### **5.3.2 Von Politischer Planung zu Governance**

Als eine explizite Forschungslücke benennt Tils strategische Steuerungsprozesse der Regierung: „Zumindest lassen sich in den einschlägigen Wissenschaftsbereichen bislang keine empirischen Analysen finden, die strategische orientierte Regierungssteuerungsprozesse explizit und theoretisch-konzeptionell fundiert untersucht hätten. Regierung, Steuerung und Strategie, dieser Zusammenhang ist bisher weder in der Regierungsforschung, noch in der Steuerungstheorie, noch in der politik-wissenschaftlichen Strategieberatung zum Zentralgegenstand der empirischen Analyse gemacht worden“ (Tils, 2011, S. 12).

Um den Zusammenhang von Steuerung und Strategie erforschen und strategische Elemente im Kontext politikstrategischer Steuerung analysieren zu können, soll zunächst kurz auf den politischen Planungs-, Steuerungs- und Governancebegriff eingegangen werden. Dabei sollen vor allem strategierelevante Aspekte von politischer Governance deutlich werden, in deren Kontext im folgenden Kapitel strategische Aspekte analysiert werden können.

#### **5.3.2.1 Politische Planung**

Die für den politischen Strategiebegriff wesentlichen Aspekte der staatlichen Steuerung und Planung haben in der wissenschaftlichen Debatte der letzten vier Jahrzehnte eine erhebliche Weiterentwicklung erfahren. In den 1960er Jahren ging der Begriff der politischen Planung im Sinne von Max Weber noch davon aus, dass der Staat als zentraler gesellschaftlicher Steuerungsakteur dem Allgemeinwohl dienende Ziele per Anweisung durchsetzte. Dabei ging der Planungsbegriff von einem klaren Top-Down-Ansatz mit streng hierarchischen Befehlsgebern (Staat) auf der einen Seite und Befehlsempfängern (Volk) auf der anderen Seite aus. Kernelemente waren die „Politikentwicklung innerhalb des politisch-administrativen Systems und die Implementation der so entwickelten Politik durch staatliche Vollzugsinstanzen“ (Mayntz, 2009, S. 30). Benz et al. fassen diese Epoche wie folgt zusammen: „Hinter Planung stand in den 1960er und frühen 1970er Jahren die Vorstellung einer primär hierarchischen, etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch Politik mit Ministerialbürokratie als zentralem Gestaltungssubjekt, das von oben mit großer Zielgenauigkeit dirigistisch in ein jeweiliges Gestaltungsobjekt (...) hineinzuwirken vermag“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 12).

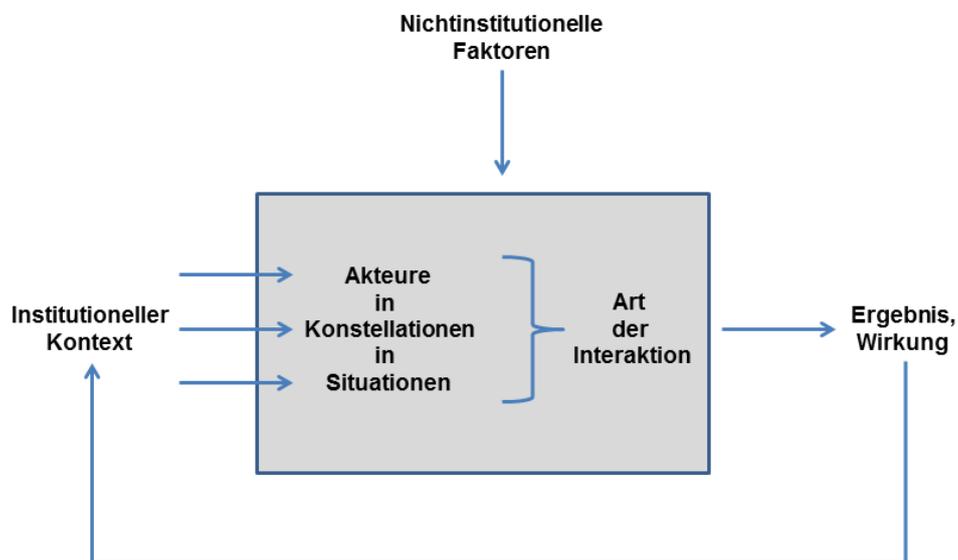
Dieses Bild wurde in den 1970er und 1980er Jahren zunehmend in Frage gestellt. In einer 1973 veröffentlichten Studie der amerikanischen Politikwissenschaftler Pressman und Wildavsky wurde erstmals die große Diskrepanz zwischen Planung und Implementierung, genauer staatlicher Planungsziele und implementiertem Ergebnis, deutlich. Ursächlich waren nach Einschätzung der Autoren die Trennung von Planerstellung und Implementierung, Entscheidungskomplexität und Führungswechsel. Nachfolgende Studien bestätigten die Beobachtungen und kamen zu dem Ergebnis, dass hierarchische Planung (von oben) offensichtlich nicht funktioniert „weil das jeweilige Gestaltungsobjekteben nicht bloß ein passiver, seine Formung durch die staatliche Politik willig über sich ergehen lassender Gegenstand ist, sondern aktiv und eigendynamisch Steuerungsimpulse verarbeitet“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 12). Auf dem Darmstädter Politologentag im September 1988 wurde schließlich die grundsätzliche Frage erörtert, „ob soziale Systeme grundsätzlich steuerbar und steuerungsfähig seien“ (Dose, 2003, S. 19). Aus systemtheoretischer Sichtweise wurde diese Frage von Niklas Luhmann mit der Begründung „zwar kommunikativer Offenheit, aber operativer Geschlossenheit der als autopoietisch erkannten sozialen Systeme“, letztlich verneint (Dose, 2003, S. 19). Luhmann zog daraus den radikalen Schluss, „dass jedes Bemühen einer politischen Steuerung der Gesellschaft illusionär sei, weil alle gesellschaftlichen Teilsysteme geschlossene Operationszusammenhänge bilden, an denen politische Impulse entweder völlig abprallen oder in deren eigensinnigen Bahnen politische Impulse jedenfalls zu gänzlich unvorhersehbaren Effekten führen“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 12-13). Dose führt noch im Jahr 2002 dazu aus: „Schienen Probleme des Arbeitsmarktes, der Umwelt, des Bildungswesens, des Gesundheits- und Sozialsystems in Zeiten der Planungseuphorie und des Keynesianismus weitgehend beherrschbar, haben wir eine Stufe der neuen Bescheidenheit erreicht“ (Dose, 2003, S. 19).

### **5.3.2.2 Politische Steuerung**

Durch die wissenschaftlich gesicherte Diskrepanz zwischen Gestalter und Gestaltungsobjekt geriet in den Folgejahren der Adressat in den Fokus der Wissenschaft. Das sogenannte Steuerungsobjekt, also einem oder mehreren Adressaten der Steuerung, verhielt sich offenbar unter anderem aufgrund von Eigeninteressen entsprechend eigendynamisch. Als wissenschaftliche Antwort wurde der Planungsbegriff in den frühen 1980er Jahren zunächst um die Bottom-Up-Perspektive ergänzt. Mit der Einbeziehung des Verhaltens der Adressaten wurde der Planungsbegriff durch den Steuerungs begriff ersetzt. In einem zweiten Schritt „löste man sich von der Konzentration auf das politisch-administrative System und bezog die Mitwirkung korporativer gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Politik mit ein“ (Mayntz, 2009, S. 30).

Als bedeutendes Modell der politischen Steuerung und zugleich wesentlicher Ausweg aus der theoretischen Sackgasse der von Luhmann zugespitzten autopoietischen

Systemtheoriesicht gelten die Arbeiten von Mayntz und Scharpf mit ihrer Theorie des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 39-72). Anstelle einer zentralen Regelungs- und Durchsetzungsinstanz rücken gesellschaftliche und soziale Teilsysteme und deren Steuerungsfähigkeit ins Zentrum der Betrachtung. Die Nichtbeschränkung auf politische Institutionen unterscheidet den akteurzentrierten Institutionalismus deutlich vom Institutionalismus. Zudem wird die Wirkung von Institutionen nicht primär als determinierend sondern als stimulierend aufgefasst (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 94). Die folgende Abbildung zeigt das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 45).



**Abbildung 5: Modell des akteurzentrierten Institutionalismus**

Durch die Konzentration auf die Interaktion zwischen – in staatsnahen Sektoren typischen aber keinesfalls auf politische Akteure beschränkten – korporativen Akteuren wird versucht, „analytische Kategorien für die Erfassung theoretisch relevanter Aspekte der einen ganzen Sektor umfassenden Akteurkonstellationen zu entwickeln“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 44). Gesellschaftliche Aspekte werden als Ergebnis der Interaktion zwischen Akteuren gesehen, die jeweils eigene Interessen verfolgen. Der institutionelle Rahmen „definiert dabei die Regeln, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 49).

Um die überkomplexe Wirklichkeit in dem Modell beherrschbar zu machen, legen Mayntz und Scharpf der Analyse eine „Minimalklassifikation von Regelungsinhalten“ zu Grunde (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 47-48):

- Festlegung von Verhaltens- und Verfahrensnormen für bestimmte Situationen

- Gewährung oder Untersagung von verschiedenen Ressourcen (finanziell, rechtlich, personell, etc.) in Bezug auf die Adressaten
- Festlegung der Relationen/ Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Akteuren
- Konstitution korporativer Akteure durch institutionelle Regelung
- Definition von Anlässen im Rahmen institutioneller Verfahrensregelungen

Neben dem institutionellen, formellen Rahmen, der Regeln und damit Handlungsorientierungen vorgibt, berücksichtigt das Modell auch den informellen Bereich, der sich beispielsweise aus Regelverstößen oder illegitimer Machtanwendung ergibt. Dazu benennen Mayntz und Scharpf drei Bereiche:

- (Steuerungs-)Akteure
- Handlungsorientierungen
- Handlungssituationen

Mayntz und Scharpf unterscheiden zwischen individuellen und korporativen (organisierten) Akteuren. Jeder korporative Akteur besteht seinerseits aus individuellen Akteuren.

Zur Antizipation des Verhaltens von individuellen Akteuren können neurowissenschaftliche Ansätze nützlich sein. Neurowissenschaftler wie Wolf Singer argumentieren, dass Gehirnprozesse zwar einerseits festen Regeln folgen würden, die zum Teil genetisch vorgegeben seien. Bis zum 25. Lebensjahr entwickle sich das Gehirn jedoch weiter. In dieser Zeit würden Erfahrungen durch Erziehung und das soziokulturelle Umfeld sowie Wissen und gehörte Argumente internalisiert. Das Denken und das Verhalten (der Wille) des Menschen wird so durch unzählige Freiheitsgrade bestimmt, die zu einer derartigen Komplexität führen, dass eine Berechnung unmöglich erscheint (Singer, 2014, S. 38-40). Singer führt dazu weiter an, dass das Verhalten des Menschen von der Systemarchitektur und deren Anreize abhängt. Letztlich werden die unzähligen Verhaltensdispositionen des Menschen auch von seiner Umgebung respektive dem System beeinflusst. Ob ein Mensch uneigennützig und selbstlos und ehrlich oder neidisch, egoistisch und täuschend ist, hängt daher auch davon ab, welche Verhaltensdispositionen das System belohnt und welche es bestraft. Dementsprechend kommt der Systemarchitektur in Bezug auf strategische Projekte ein großer Stellenwert zu. Sollte beispielsweise ein auf Kooperation und Selbstorganisation bauendes strategisches Projekt negative Verhaltensdispositionen wie Selbstsucht und Raffgier belohnen statt diese zu bestrafen, destabilisiert es sich auf Dauer selbst. Eine Zielerreichung wird damit unmöglich (Singer, 2014, S. 40).

Um die Komplexität für Analysezwecke einzuschränken, vernachlässigen Mayntz und Scharpf bewusst die Mikroebene der einzelnen Individualakteure eines korporativen Akteurs. Die beiden Wissenschaftler sind sich dem Preis dieser Vereinfachung bewusst. Neben einem „Verlust an Tiefenschärfe“ werden organisationsinterne Vorgänge nur unzureichend

beleuchtet. Da diese internen Vorgänge „wichtige Determinanten der Situationswahrnehmung und Strategiewahl von Organisationen“ sind, empfehlen die Wissenschaftler die Einbeziehung dann, wenn institutionelle Faktoren und der situative Kontext das beobachtbare Tun und Lassen eines korporativen Akteurs nicht zureichend erklären können (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 50). Ferner weisen Mayntz und Scharpf darauf hin, dass es nicht reicht, lediglich die zwei Kategorien individuelle und korporative Akteure zu betrachten und zwischen diesen zu unterscheiden. Individualakteure wählen demnach auch andere Formen des Zusammenschlusses wie Familien oder andere Beziehungsnetzwerke, die bei der Analyse ebenfalls beachtet werden müssen. Für den Fall einer bewussten Gleichrichtung der Handlungsorientierung, also dem Anstreben kollektivem Handeln ohne formale Organisation, führen Mayntz und Scharpf ergänzend den Begriff „kollektiver Akteur“ ein. (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 51)

Handlungsorientierungen sind nach Mayntz und Scharpf von verschiedenen Aspekten abhängig. Demnach können sie kontextabhängig (institutionell geprägt, positionsabhängig, etc.) sein oder aber auch kontextunabhängig (sozialisationsbedingt, historisch bedingt) (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 54). Inhaltlich unterscheidet das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus zwischen motivationalen interessen geleiteten und normativen Handlungsorientierungen; die in Abstufungen verinnerlicht werden können und aus kognitiven und motivationalen Komponenten bestehen (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 54-57). Hinzu kommt ein relationaler Aspekt, also einer Beziehungsinterpretation zwischen Akteuren (feindlich, kompetitiv, egoistisch-rational, kooperativ) (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 57).

Aus handlungstheoretischer Perspektive meint Handlungssituation in aller Regel „die handlungsrelevante, soziale und nichtsoziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 58). In Politiknetzwerken wird die Situation auf mehrere Akteure erweitert. Situationen fordern einerseits zum Handeln heraus und bieten andererseits Handlungsoptionen beziehungsweise konkrete Ressourcen und Instrumente. Eine Situation wird immer subjektiv wahrgenommen und unterscheidet sich von der – „von einem hypothetischen, über mehr Informationen verfügenden Beobachter wahrgenommenen“ – realen Situation (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 60).

In den 1990er und 2000er Jahren hat die Bedeutung nicht-hierarchischer Formen der Politikkoordination sowie nichtstaatlicher Akteure innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung weiter zugenommen. Dabei wurde das Verständnis der Steuerung zunehmend durch ein Verständnis der Regelung ersetzt, bei dem öffentliche und private Akteure interagieren. In den 1990er Jahren und zu Beginn der 2000er Jahre wurde zur Beschreibung dieses Sachverhaltes der „Governance“-Begriff in die breite sozial- und politikwissenschaftliche Debatte eingeführt (Walk, 2008, S. 33).

### 5.3.2.3 Governance: Von „harter“ zu „weicher“ Steuerung

Bei der Governance-Forschung handelt es sich quasi um eine Weiterentwicklung der Steuerungstheorie unter Berücksichtigung eines Wandels des Nationalstaates vom Steuerungsstaat zum kooperativen Staat. Ihr Gegenstand sind „Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 29). Dazu erklärt Mayntz: „Wenn im deutschen Sprachraum Politikwissenschaftler neuerdings eher von Governance als von politischer Steuerung sprechen, dann greifen sie auf Elemente beider unterschiedlichen Begriffsverwendungen – Governance als Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination und Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung – zurück. Governance meint dann die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz, 2003, S. 66).

Arthur Benz weist darauf hin, dass der Begriff Governance sowohl prozessuale wie auch strukturelle, instrumentelle und funktionale Aspekte berücksichtige. Übertragen auf die Politikwissenschaft umfasse Governance folglich den Gesamtzusammenhang der normativen, inhaltlichen Dimension (Policy), der institutionellen Dimension (Polity) aber auch die Prozessuale Dimension (Politics) (Benz, Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, 2003, S. 15). Der wissenschaftliche Begriff Governance wurde zunächst in den Wirtschaftswissenschaften für die Beschreibung institutioneller Regelungen in Bezug auf die Leitungs- und Verwaltungsstrukturen geprägt (Benz, Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, 2003, S. 15). Zur Umschreibung des Begriffskerns definiert Benz vier Punkte (Benz, 2003, S. 25):

- Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (meist kollektiven) Akteuren.
- Zu Grunde liegt i.d.R. eine Kombination institutionalisierter Regelsysteme zur Lenkung des Handelns der Akteure (Markt, Hierarchie, Verhandlung).
- Betrachtet werden auch Interaktionsmuster kollektiven Handelns innerhalb der Institutionen (Netzwerke, Koalitionen, etc.)
- Steuer- und Koordinationsprozesse überschreiten (fließend gewordene) Grenzen von Staat und Gesellschaft. Betrachtet wird das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure.

Durch die Abgrenzung zum in der Regierungslehre und Staatswissenschaften vorherrschenden „Government“-Begriff werden die Spezifika des Governance-Begriffes besonders deutlich. Benz hat diese Abgrenzung über alle drei Politikdimensionen wie folgt zusammengefasst (Benz, 2003, S. 21):

**Tabelle 3: Government & Governance (Benz, 2003, S. 21)**

	<b>Government</b>	<b>Governance</b>
<b>Polity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
<b>Politics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessensgruppen um Einfluss</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden und regierten Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/ oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelsysteme</li> </ul>
<b>Policy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Management des institut. Wandels</li> </ul>

Benz et al. zufolge „zielt die Governance-Perspektive darauf, Strukturen, Mechanismen und Wirkungen der Bewältigung von Interdependenz zwischen individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren zu beleuchten. Dabei greift sie auf ein heuristisches Instrumentarium zurück, das es erlaubt, Typen von Koordinationsstrukturen zu identifizieren, die man je nach dem Gegenstand der Analyse auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat einordnen oder in Kategorien wie Wettbewerb, Netzwerke, Verhandlungen, oder Gemeinschaft fassen kann, um das Zusammenwirken dieser Koordinationsstrukturen zu analysieren“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 18). Das „Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse“ definiert Mayntz als *Governance im modernen Staat* (Mayntz, 2003, S. 68). Gemeint ist eine „absichtsvolle Regelungsstruktur kollektiver Sachverhalte“ (Mayntz, 2003, S. 67) charakterisiert durch das „Aushandeln“ von Entscheidungen „zwischen Repräsentanten unterschiedlicher Organisationen – Behörden, Verbänden, Parteien usw.“ (Mayntz, 2003, S. 71). Als zentrale Elemente benennt Mayntz Staatliche Bürokratien, Politiknetzwerke und Selbstregulierung (Mayntz, 2003, S. 69-70):

- *Staatliche Bürokratien*, deren Handlungsspielräume beispielsweise zwischen der klassischen Finanzverwaltung (gering) und der modernen Arbeitsverwaltung (hoch) je nach Mitwirkung gesellschaftlicher Instanzen begrenzt sind. Dabei existieren sowohl

horizontale (bspw. interministerielle) als auch vertikale (bspw. föderale) Politikverflechtungen.

- *Neokorporatistische Entscheidungsstrukturen und Politiknetzwerke*, die aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gebildet werden. Dem Staat kommt dabei „nur“ noch die Rolle des „primus inter pares“, also dem „Ersten unter Gleichen“ zu. Ein Beispiel ist die Einbeziehung von Dachverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite bei Fragen der Wirtschaftspolitik.
- *Gesellschaftliche Selbstregulung*, die zunehmend institutionell Ausdruck findet. Dabei kann zwischen freiwilliger Selbstregulierung (z.B. Wirtschaftsverbände, private Vereine) und Selbstregulierung im staatlichen Auftrag (z.B. Ärztekammern, Handwerkskammern) unterschieden werden.

Der Begriff Governance hat sich mittlerweile wissenschaftlich etabliert. Dazu stellt Heike Walk fest: „Die zunehmende Verbreitung netzwerkartiger Kooperationen von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wird als logische Konsequenz von Globalisierungsprozessen nicht mehr in Frage gestellt“ (Walk, 2008, S. 251). Gleichzeitig leidet der Begriff „Governance“ jedoch an einer erheblichen Vieldeutigkeit, was die wissenschaftliche Analyse erheblich erschwert. Als zentrale Ursache führt Walk „weniger die Ungenauigkeit der Wissenschaftler“ sondern vielmehr die „dramatische Komplexitätsintensivierung moderner Gesellschaften“ an (Walk, 2008, S. 33). Das Ende des Kalten Krieges und die fortschreitende Globalisierung haben zu einer Internationalisierung staatlicher Politik mit entsprechenden internationalen Verhandlungssystemen geführt, in denen wissenschaftliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure stark an Bedeutung gewonnen haben (Walk, 2008, S. 37).

Dazu stellt Mayntz noch im Jahr 2009 fest, dass die Governance-Forschung zu sehr am Nationalstaat orientiert sei (Mayntz, 2009, S. 30). Tatsächlich standen zunächst die zivilgesellschaftliche Beteiligung an politischen Regelungsprozessen und der kooperative Staat im nationalen (National Governance) und subnationalen Rahmen (Regional / Local Governance) im Mittelpunkt des Forschungsinteresses.

Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sieht den traditionellen Governance-Begriff mit seinen Formen der Steuerung angesichts der dramatischen Umwälzungen mit Beginn des 21. Jahrhunderts bereits überholt. Demnach müssten neue Arten von Governance entwickelt werden, die unterschiedliche Gesellschaftsgruppen noch umfassender einbinden. Vor allem im Bereich Prozesse und Organisation (Politics) Organisation seien Weiterentwicklungen notwendig. Weiterhin müssten demnach traditionell hierarchische Befehlsorganisationen weiter durch partizipative Verhandlungs- und Entscheidungsstrukturen ersetzt werden, um Betroffene in die Entscheidungen zu integrieren und die „innovativen und kreativen Fähigkeiten aller Individuen und gesellschaftlichen Gruppen optimal zu nutzen“. Organisatorische

Neuentwürfe müssen demnach lernfähig sein und primär dem Prinzip der Subsidiarität entsprechen (Paquet, 2001).

Aktuelle Forschungen konzentrieren sich zunehmend auf politische Steuerung im europäischen und globalen Mehrebenensystem. Diese Forschungsbemühungen werden unter den Schlagworten „Global Governance“ und „Multilevel Governance“ subsumiert.

#### **5.3.2.4 Global Governance und Multilevel Governance**

Die fortschreitende Globalisierung und weltweite Vernetzung führt zu globalen Herausforderungen (Wirtschaftskrisen, Migrationsprozesse) und globalen Asymmetrien (Verteilungsprobleme). Auch der Schutz globaler öffentlicher Güter wie beispielsweise der Schutz des globalen Klimas oder der biologischen Vielfalt wird zu einer Herausforderung der Globalisierung, die offenbar nur weltpolitisch gelöst werden kann. In diesem Zusammenhang stellt die Enquete-Kommission der Bundesregierung fest: „Ein Ausgangspunkt der Überlegungen zu Global Governance ist, dass aufgrund der gestiegenen Interdependenz zwischen Staaten – verursacht durch die zunehmend grenzüberschreitenden Auswirkungen v. a. wirtschaftlichen Handelns – viele Probleme nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang gelöst werden können“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 416).

„Den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten“ lautet daher eine allgemeingültige und übergeordnete Definition von „Global Governance“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 415). Global Governance wird also als ein Prozess respektive (politisches) Projekt verstanden, das zur Aufgabe hat, „negative wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Tendenzen der internationalen Märkte zu beseitigen“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 418). „Wie im Prozess der Entwicklung einer sozialen Marktwirtschaft gilt es auch auf globaler Ebene, die Fehlentwicklungen bei der inhaltlich-programmatischen Ausrichtung des bisherigen globalen Regierens zu korrigieren. Andernfalls könnten sich die bereits eingetretenen Akzeptanzprobleme intergouvernementalen Regierens weiter verschärfen“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 418).

Inhaltlich gehe es um einen „breiten gesellschaftlichen Aushandlungsprozess“ der die Entwicklung „richtungsweisender Normen“ zum Ziel habe. „Im Rahmen einer freiheitlichen Struktur- und Ordnungspolitik müssen dabei wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien für die globale Weltwirtschaft gelten, deren Inhalte allerdings nicht „von oben“ vorgegeben, sondern unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und privater Akteure erst noch zu bestimmen sind“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 418). Politisch sind in diesen Prozess sowohl internationale Organisationen als auch die Nationalstaaten involviert. Letztlich geht es bei Global Governance also um die Interaktion eines globalen Mehrebenensystems mit internationalen Organisationen (bspw. der UN) und unterschiedlich machtvollen Nationalstaaten, die sich in spezifischen Regelwerken zusammenfinden“ (Walk, 2008, S. 41).

Global Governance wird heute von vielen Wissenschaftlern und Journalisten zunehmend kritisch gesehen. Aktuelle globale Krisen und eine neue Gegenbewegung zur Globalisierung untermauern das ernüchternde Fazit von Rüb aus dem Jahr 2013: „Weil sich für die globale Konstellation bisher keine adäquate Form des Regierens als Global Governance herausgebildet hatte. Vielmehr sind fragmentierte Zuständigkeiten, Rechts- und Regimekollisionen, Bedeutungszunahme privater Akteure und vor allem die Unmöglichkeit des Verbindlichmachens von zentralen Entscheidungen zu beobachten, die globales Regieren so gut wie unmöglich machen“ (Rüb, 2013, S. 244). Statt die Globalisierung (wirtschafts-)politisch zu gestalten (und damit voranzutreiben) sieht sich Global Governance heute mit einer Gegenbewegung konfrontiert, die Globalisierung ablehnt und den Global Governance-Ansatz damit zunehmend untergräbt und in Frage stellt.

Ergänzend soll an dieser Stelle noch auf den von Benz im Kontext der Gewaltenteilung eingeführten Begriff der „Multilevel Governance“ eingeführt werden. Multilevel Governance bezieht sich „auf politische Systeme oder Organisationen, in denen Kompetenzen und Ressourcen auf „Ebenen“, das heißt territoriale Einheiten, aufgeteilt sind“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 298). Diese Ebenen werden entweder durch staatliche Institutionen (Bundesstaaten, EU, etc.) gebildet werden, oder „durch mehr oder weniger lose Zusammenschlüsse von in einem Gebiet interagierenden Akteuren gebildet werden, deren Zusammenwirken durch ein Mindestmaß an Institutionen und Regeln geordnet und stabilisiert ist“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 298). Mehrebenenstrukturen liegen demnach dann vor, „wenn Befugnisse und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen verteilt sind“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 298). Anders als beispielsweise der traditionelle Föderalismus-Begriff beschäftigt sich Multilevel Governance dabei nicht nur mit der Trennung von Kompetenzen sondern explizit mit der „Politikverflechtung und der Bewältigung von Interdependenzen“ (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007, S. 298).

### **5.3.2.5 Gegenbewegung zur Globalisierung („State-is-back“)**

„Im ausgehenden 20. Jahrhundert hatte man den Eindruck, als würde sich die Welt in Richtung Konvergenz bewegen und die Menschen überall die gleichen Produkte konsumieren. McDonalds stand für diese Art der Globalisierung und die Demolierung mancher Restaurants der Kette wurde zu einer standardmäßigen Form des Protests gegen die Globalisierung“ schreibt der britische Historiker Harold James (James, 2016). Doch seit Beginn des 21. Jahrhunderts lässt sich zunehmender Protest gegen die Globalisierung beobachten, der auch durch die Gründung globalisierungskritischer Nichtregierungsorganisationen wie Attac und PGA im Jahre 1998 deutlich wurde. Ursächlich dafür sei laut James ein „Wandel des Wesens der Globalisierung“. Dazu führt er treffend aus: „Obwohl die immer stärkere Vernetzung der Welt anhält, hat man das Gefühl, dass wir fremde Menschen

immer weniger verstehen. Als Reaktion auf sich verändernde – und zunehmend spezielle – Vorlieben der Verbraucher verlagern die Firmen ihre Produktion näher an die Märkte, wo die Produkte verkauft werden. Diese Entwicklung hat das Wachstum des internationalen Handels geschwächt“ (James, 2016).

James sieht eine veränderte Motivlage der Globalisierungsgegner. So gebe es „Onshoring“, also die (Rück-)Verlagerung der Produktion ins Inland, bereits seit den 1970er und 1980er Jahren („Heute kommen die meisten in den USA verkauften „japanischen“ Autos aus amerikanischer Produktion“ (James, 2016)).

Aktuell gehe es den Globalisierungsgegnern nach der Einschätzung von James nicht um eine Absage an ausländische Produkte, sondern vielmehr um die Ablehnung fremder Menschen (James, 2016). James untermauert seine Einschätzung mit zwei Beispielen: Die Ablehnung von transnationalen Handelsabkommen und die Angst vor dem Flüchtlingszustrom in Europa, die „sehr wohl Vorbote einer breiteren Ablehnung gegenüber der Einwanderung aus gescheiterten und verarmten Staaten“ sein könne (James, 2016). Als zentrale Ursache dieser Entwicklung benennt James ein mangelhaftes Kulturverständnis, das auch mit dem heutigen Reiseverhalten zu tun habe, welches zunehmend nur durch „oberflächliche Begegnungen statt dem Eintauchen in eine Kultur“ geprägt sei. Dies wiederum sei auch das Ergebnis einiger weniger Terrorangriffe an touristischen Orten in Tunesien, der Türkei oder Ägypten, auf die Tourismusunternehmen mit einer Abschottung vor Einheimischen reagieren würden: „Sinnbild des modernen Tourismus ist das Kreuzfahrtschiff, von wo aus die Passagiere ein paar Stunden an der jeweiligen Destination verbringen können – um etwa eine malerische Karibikinsel oder einen antiken Mittelmeerhafen zu besichtigen – aber anschließend immer wieder in ihr Bett zurückkehren“ (James, 2016).

Auf den kulturellen Aspekt weist auch der Soziologe Andreas Reckwitz von der Universität Frankfurt/Oder hin. Er kommt zu dem Schluss, dass „eine der zentralen Widersprüchlichkeiten der globalen Gesellschaft der Gegenwart die Ambivalenz von Öffnungs- und Schließungsprozessen betrifft“ (Reckwitz, 2016). „Die Öffnung der Kontingenz von Lebensformen, der Versuch ihrer moralischen Schließung andererseits, die wir seit der Jahrtausendwende beobachten, bilden offenbar zwei Tendenzen der globalen Gegenwartsgesellschaft, die vollständig unvereinbar erscheinen“ (Reckwitz, 2016). Reckwitz identifiziert zwei verschiedene Kulturmuster („Kulturalisierungsschema“): Hyperkultur und Kulturessenzialismus, die sich als Folge der Globalisierung gegenüber stehen. Während die von der globalen Mittelklasse getragene und in den globalen Metropolen konzentrierte Hyperkultur durch Diversität und Kosmopolitismus gekennzeichnet ist, sind Fundamentalismen, Rechtspopulismen oder Nationalismen für den Kulturessenzialismus charakteristisch (Reckwitz, 2016). Während in Huntingtons „Kampf der Kulturen“ noch die einfache Dramatisierung des aus dem Ost-West-Konflikt hervorgegangenen „The west against the rest“ galt, sei eine einfache räumliche Aufteilung der Kulturmuster in Zeiten der

Globalisierung nicht mehr möglich: „Die Hyperkultur der kulturellen Märkte und Selbstverwirklichungssubjekte mag historisch ihre Wurzeln in Europa und den Vereinigten Staaten haben, doch hat sie sich längst globalisiert. Sie findet sich mittlerweile in den entsprechenden avancierten Milieus sowohl in den ost- und südasiatischen als auch in lateinamerikanischen Metropolen. Umgekehrt ist der Kulturessenzialismus keineswegs nur in Asien oder Osteuropa lokalisiert, sondern ebenso in Westeuropa oder den USA. Der ‚Westen‘ ist eben kein geografischer Begriff, sondern ein symbolischer“ (Reckwitz, 2016). Reckwitz vertritt die These, „dass sich viele der aktuellen globalen Konflikte als solche des Widerstreits zwischen diesen beiden Kulturalisierungsregimes entziffern lassen“ (Reckwitz, 2016). Sowohl aus der Perspektive der Hyperkultur als auch aus der Perspektive des Kulturessenzialismus existieren demnach zwei Begegnungsmöglichkeiten: „Eine Strategie der Koexistenz qua Verähnlichung und eine Strategie der Verwerfung als absoluter Gegner“ (Reckwitz, 2016). Reckwitz kommt selbst zu dem ernüchternden Schluss, dass „die Strategien der Koexistenz offenbar seit der Jahrtausendwende auf dem Rückzug sind und jene des Culture War erheblichen Zulauf erlangt haben“ (Reckwitz, 2016). Charakteristisch für die Spätmoderne sei damit die Existenz „zweier Kulturalisierungsregimes, die sich letztlich in ihren Grundlagen gegenseitig dementieren“ (Reckwitz, 2016).

Spätestens seit 2016 werden auch im (geografischen) Westen gravierende politische Symptome deutlich: Zunächst der sogenannte BREXIT, also das Referendum für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union im Sommer 2016, dann die Wahl von Donald Trump („America First“) zum 45. US-Präsidenten im November 2016. Weitere politische Erfolge von globalisierungskritischen Parteien und Gruppen deuten sich zum Zeitpunkt dieser Arbeit insbesondere in den westlichen Industrieländern bereits an. Die Erklärung dieses Phänomens ist bisher nicht abschließend erforscht. Eine in den Medien – die Wissenschaft hinkt hier leider hinterher – weit verbreitete Erklärung, wobei es sich ausschließlich um Globalisierungsverlierer handeln würde, die vom kapitalistischen System abgehängt wurden (geringverdienende, frustrierte und ungebildete Menschen), greift offensichtlich zu kurz. So lässt sich eine zunehmende globalisierungskritische Schicht aus dem mittleren Bürgertum beobachten, deren Motivlagen offenbar andere sind. Eine Erklärung hierfür liefert der Geisteswissenschaftler Michael Seemann. Er spricht vom kulturell abgehängten Teil des Bürgertums, das „trotz Grundbesitz, privater Krankenvorsorge und leitenden Angestelltenfunktion die Deutungshoheit verloren“ habe (Seemann, 2016). Gerade im Bürgertum gebe es das Gefühl des Kontrollverlusts. Nicht von ungefähr lautete der BREXIT-Slogan „Take Back Control“. Gemeint sei damit „der Verlust der kulturellen Hegemonie, der als nationale „Souveränität“ erinnert wird“ (Seemann, 2016). Ursächlich für dieses Gefühl des Kontrollverlustes sei eine neu entstandene „globalisierte Klasse der Informationsarbeiter“. Dabei handele es sich um „gut gebildete, tendenziell eher junge Menschen, die sich kulturell zunehmend global orientieren, die die New York Times lesen statt die Tagesschau zu sehen, die viele ausländische Freunde und viele Freunde im Ausland

haben, die viel reisen, aber nicht unbedingt, um in den Urlaub zu fahren. Es ist eine Klasse, die fast ausschließlich in Großstädten lebt, die so flüssig Englisch spricht, wie ihre Muttersprache, für die Europa kein abstraktes Etwas ist, sondern eine gelebte Realität, wenn sie zum Jobwechsel von Madrid nach Stockholm zieht“ (Seemann, 2016). Diese neue globalisierte Klasse sei erfolgreich und definiere zunehmend die Standards. Dabei würden diejenigen Standards entwertet und verdrängt werden, die zuvor aus dem Bürgertum kamen, „aus einer Zeit, als sie noch das Sagen hatten“ (Seemann, 2016). Seemann spricht von einer „kulturellen Gentrifizierung“, die letztlich zu einer Gegenbewegung der alten Eliten führe (Seemann, 2016).

Inwiefern eine Zeit der „Post-Globalisierung“ den Begriff der Global Governance beeinflusst ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Eine Rückbesinnung auf den Nationalstaat könnte die Bedeutung von (Global) Governance abschwächen und möglicherweise zu einer Renaissance der politischen Steuerung zu Gunsten der Bedeutung hierarchischer Entscheidungsstrukturen führen.

#### **5.4 Zusammenfassung und Fazit**

Die politische Strategieanalyse und insbesondere die strategische Steuerung stellen den politiktheoretischen Anschluss dieser Arbeit dar. Um im Folgenden die strategischen Charakteristika in den Kontext von politischer Steuerung und Governance einordnen zu können, sollen an dieser Stelle die relevanten Aspekte der Governance-Diskussion noch einmal kurz zusammengefasst werden.

Abbildung 6 zeigt die in diesem Kapitel beschriebenen strategierelevanten Aspekte von politischer Governance. Zur Vereinfachung des komplexen Begriffs kann grob zwischen Aspekten der Aufbauorganisation und prozessualen Aspekten differenziert werden. Im Bereich der Aufbauorganisation steht die Betrachtung institutioneller Strukturen zur Steuerung und Regelung von Akteuren im Mittelpunkt. Charakteristisch sind die komplexen (Mehrebenen, Fragmentierung) und partizipativen Strukturen (Verhandlung, Netzwerke), die eine hierarchische Aufbauorganisation aufweichen und zunehmend obsolet machen. Hinsichtlich der Ablauforganisation beschäftigt sich der Governancebegriff mit Aspekten der Lenkung, Steuerung, Koordination und Regelung von Akteuren und deren Verhalten. Im Mittelpunkt steht dabei das „Management von Interdependenzen“ (Benz) der Akteure. Die Gestaltung von Prozessen muss zunehmend Aspekte der Beteiligung und der Subsidiarität von Akteuren berücksichtigen.

Das Bindeglied zwischen Aufbau- und Ablauforganisation stellen die Akteure dar. Letztlich müssen Organisation und Prozesse so gestaltet werden, dass das kollektive Verhalten aller beteiligten Akteure einem definierten politischen Ziel folgt. Hierbei stehen das Management

von Akteursinteressen und das Lösen von Akteurskonflikten im Mittelpunkt. Betrachtet wird dabei das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Die große Vielfalt von beteiligten Akteuren erfordert zudem ein umfassendes Management der Systemkomplexität.



**Abbildung 6: Strategierelevante Aspekte von politischer Governance**

Im folgenden Kapitel sollen die in Kapitel 4 beschriebenen strategischen Charakteristika in den Kontext der hier erörterten Aspekte politischer Steuerungs- und Governance-Theorie eingeordnet werden. Auf diese Weise wird es möglich, die strategischen Elemente im speziellen Kontext der politischen Steuerung und damit der politischen Arena zu betrachten. Dieses strukturierte Vorgehen ermöglicht die theoretische Identifikation von Herausforderungen des klassischen Strategieverständnisses im Kontext des politischen Umfeldes einer parlamentarischen Demokratie. Diese in Hypothesen zugespitzten Herausforderungen werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit empirisch validiert und erweitert. Letztlich bilden diese Hypothesen das theoretische Fundament eines besseren inhaltlichen Verständnisses des politischen Strategiebegriffes insgesamt.

## 6. Politik & Strategie

Zur Verbesserung des politischen Strategieverständnisses und damit der politischen Strategiefähigkeit sollen im Folgenden die in Kapitel 4 herausgearbeiteten klassischen Strategieelemente (Strategische Charakteristika) in den Kontext des in Kapitel 5 skizzierten politiktheoretischen Rahmens (Steuerung und Governance) gesetzt werden, um so Hypothesen zu speziellen politikstrategischen Herausforderungen aufstellen zu können, die wiederum im Anschluss empirisch überprüft werden sollen. Die folgende Abbildung veranschaulicht das Vorgehen.

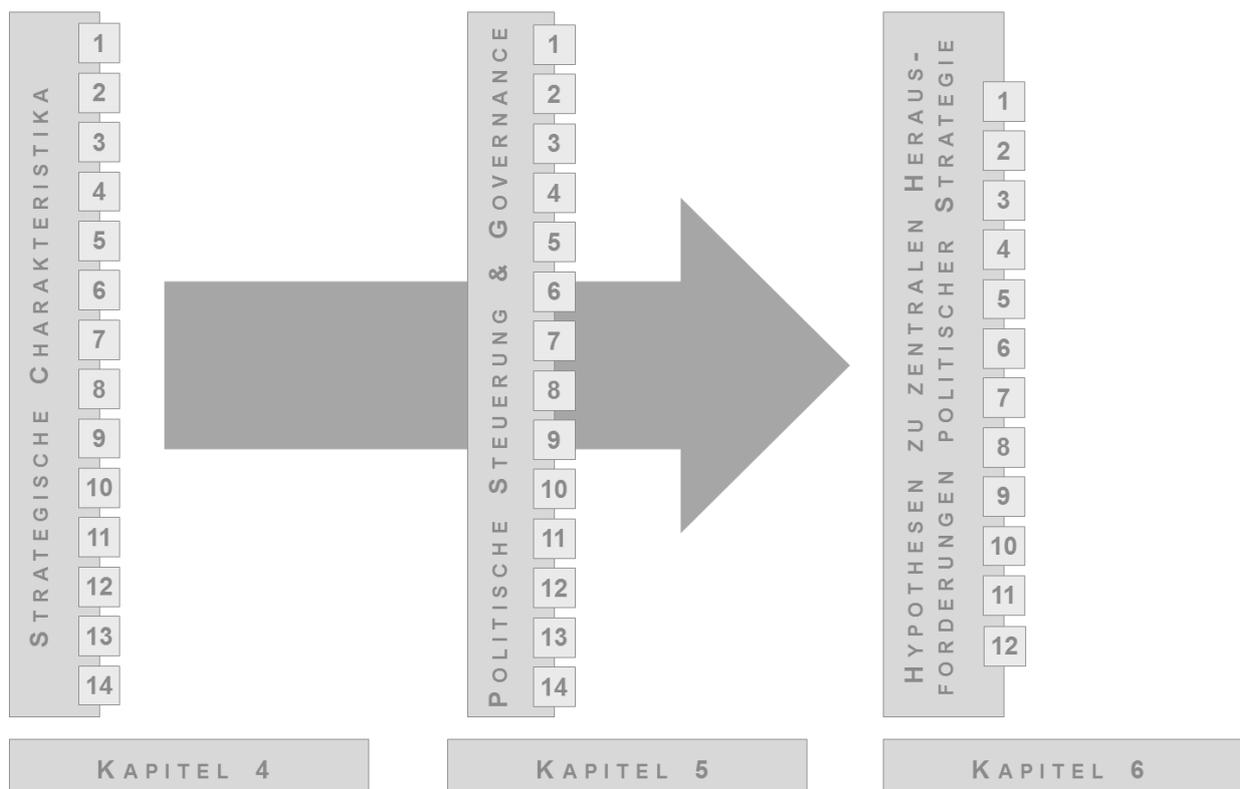


Abbildung 7: Vorgehen der Hypothesenfindung

### 6.1 Komplexität und Akteursvielfalt

Dem klassischen Strategieverständnis liegt die Vorstellung einer mehr oder weniger klar abgegrenzten und statischen Welt im Ruhezustand zu Grunde. Durch äußere Faktoren, wie etwa technische oder soziale Innovationen wird der Ruhezustand verlagert, neu definiert und schließlich ein neues Gleichgewicht hergestellt.

Dieses Verständnis muss vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse jedoch hinterfragt werden. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen Wissenschaftler (in

erster Linie Chemiker und Biologen) zunehmend damit, Systeme zu erforschen, die in ihrer Dynamik und Komplexität niemals einen Ruhezustand erreichen. Derartige aus vielen dynamisch interagierenden Teilen bestehende Systeme werden seit den siebziger Jahren als „komplexe Systeme“ bezeichnet. Ein solch komplexes System stellt auch das politische Spielfeld dar. Unbestritten unterscheidet sich die politische Arena von der militärischen und betriebswirtschaftlichen Arena durch eine ungleich höhere Komplexität.

Während es sich bei den beiden vorgenannten Bereichen um ein relativ homogenes Konstrukt mit überschaubaren und eindeutig definierten Schnittstellen zur Außenwelt handelt, steigt die Komplexität im politischen Feld durch die sehr viel größere Anzahl von beteiligten Akteuren, deren Systemverhalten sowie deren Beziehungen untereinander sprunghaft an. Dieses zunehmende Maß an Komplexität ist nach mehrheitlicher Meinung der Wissenschaft in erster Linie auf die fortschreitende Globalisierung zurückzuführen. Das Zusammenwachsen internationaler Märkte, die Einführung grundlegend neuer Technologien und eine sich verstärkende Wissensidentität menschlicher Tätigkeit erhöhen die Komplexität in einem bisher unbekanntem Maße. Grenzenlose Ströme von Menschen und Gütern führen zu komplexen Verflechtungen. Dabei berührt der Wandel sämtliche gesellschaftliche Bereiche: Menschenrechte, Technologie, Erziehung, Religion, Gesetze und Märkte (Albrow, 2001, S. 185). Die beschriebene zunehmende Vernetzung und der gesellschaftliche Wandel bleiben nicht ohne Folgen für den Nationalstaat. Zunehmend können Länder „bei Verteidigung, Handelsbeziehungen, Kulturpolitik, Investitionen in Technologie und Kommunikationsnetze und bei makroökonomischer Politik nicht mehr allein handeln, ohne unvernünftige Risiken einzugehen“ (Albrow, 2001, S. 184). Viele Themen (Klimawandel, Weltbevölkerung, Finanzprozesse, Terrorismus) können nicht mehr nationalstaatlich sondern nur global gelöst werden.

Bereits Mayntz und Scharpf haben auf das Problem der Komplexität eines gleichermaßen institutionalisierten und akteurbezogenen Forschungsansatzes hingewiesen. So weisen die beiden Wissenschaftler darauf hin, „dass der akteurzentrierte Institutionalismus Gefahr läuft, durch die Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven überkomplex zu werden“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 66). Weiter führen sie aus, dass sich ein „Forschungsdesign, in dem ein mehrschichtiger institutioneller Kontext, individuelle wie korporative Akteure, ihre jeweiligen Handlungsorientierungen, Wahrnehmungen und interaktiven Beziehungen gleichermaßen systematisch einbezogen werden, in einer empirischen Untersuchung kaum anwenden lässt (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 67). Einen Ausweg sehen Sie in der Vereinfachung, zum Beispiel mittels der Maxime, „dass man nicht akteurbezogen erklären muss, was institutionell erklärt werden kann“, oder durch die Konzentration auf einzelne Ausschnitte aus dem komplexen analytischen Raster (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 67): „Will man den Anspruch auf ein analytisches Vorgehen nicht aufgeben, ist man angesichts der übergroßen Komplexität vorfindbarer Realstrukturen zur vereinfachenden Reduktion gezwungen“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 61). Walk schließt sich

dieser Sicht an. Sie verweist ebenfalls darauf, dass die potenzielle Überkomplexität der verschiedenen Governance-Ansätze „immense Schwierigkeiten für die Analyse zur Folge hat“ (Walk, 2008, S. 64). Die mit der Globalisierung einhergehende zunehmende Komplexität führt zu einer unüberschaubar großen Zahl an beteiligten Akteuren (und damit Schnittstellen) innerhalb des politischen Systems. So sieht auch Elmar Wiesendahl eine Hauptursache der Komplexität Politischer Strategie darin, dass „auf der Bühne der Politik viele Vetospieler existieren“ (Wiesendahl, 2002, S. 4)“. Dies führt im Kontext des klassischen Strategieverständnisses zu einer ersten Hypothese:

*Hypothese 1: Politische Langfristprojekte sind aufgrund der unüberschaubaren Akteursvielfalt schlichtweg zu komplex, als dass eine zentrale Planung als klassisches strategisches Instrument funktionieren könnte.*

Theoretisch kann diese Hypothese auch mit den Erkenntnissen von Friedrich Hayek untermauert werden. Dieser führt an, dass

- Erstens das für Entscheidungen benötigte Wissen über alle beteiligten Akteure verstreut und nahezu unendlich ist. Alle benötigten Informationen zu sammeln ist theoretisch und praktisch schlichtweg nicht möglich. Bis alle Informationen vollständig eruiert wären (sofern dies theoretisch möglich wäre), wären die Daten bereits wieder veraltet“ (Beinhocker, 2007, S. 443).
- Zweitens könnten – selbst wenn die Datensammlung gelingen sollte – die erforderlichen Daten nicht verarbeitet werden, da die „deduktive Vernunft des Menschen einfach nicht ausreicht, um ein nichtlineares und dynamische System planend zu lenken“ (Beinhocker, 2007, S. 443).

## **6.2 Zielformulierung**

Wie oben beschrieben kann vorausschauendes Denken nur dann einen strategischen Charakter erlangen, wenn ein konkretes Ziel erreicht werden soll. Ein Ziel dient im Nachhinein der Überprüfung eines Ergebnisses. Auf diese Weise kann im Nachgang eine Justierung stattfinden, die letztlich eine Steuerung ermöglicht. Essentiell ist in diesem Zusammenhang, dass nicht nur die Ziele selbst benannt werden sondern – soweit irgend möglich – auch die entsprechenden Maßnahmen und Verantwortlichkeiten. Hier können in politischen Langfristprojekten vor allem hinsichtlich der Terminierung, aber auch hinsichtlich der Spezifikation und der Messbarkeit große Defizite festgestellt werden. So legte beispielsweise die Bundesregierung im Jahr 2002 die Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ vor, aus der lediglich die Ziele, nicht aber die Maßnahmen hervorgingen. Erst 2010 – also 8 Jahre später – wurde ein sogenanntes „Maßnahmenprogramm“ beschlossen, das zwar einige Maßnahmen – nicht jedoch den genauen Pfad, also die

zeitliche Abfolge von konkreten Maßnahmen, benennt. So wird in dem am 28. September 2010 vom Bundeskabinett beschlossenen „Energiekonzept 2015“ zwar das Ziel der *Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch um 80 Prozent bis 2050 gegenüber 1990* aus dem übergeordneten Ziel der Treibhausgasemission abgeleitet – wie konkret dieses Ziel jedoch erreicht werden soll bleibt allerdings offen. Wie oben gezeigt wurde beinhaltet eine Strategie immer auch den Weg (präziser: die Wege) der Zielerreichung.

Auch in der Governance-Theorie werden „Unklarheit über gemeinsame, gesellschaftlich getragene Ziele“ als eine wesentliche Ursache für das Scheitern von Governance-Prozessen angeführt (Walk, 2008, S. 64-65). Zusammengefasst führen die Aspekte in Bezug auf das Strategieverständnis zu einer zweiten Hypothese:

*Hypothese 2: In der Politik sind strategische Ziele und Unterziele oftmals nur unpräzise benannt. Ferner mangelt es an der Abstimmung von Zielen. Darüber hinaus werden nur selten konkrete Wege der Zielerreichung aufgezeigt.*

Ferner ist es Aufgabe eines politischen Strategen, Ziele miteinander in Einklang zu bringen und aufeinander abzustimmen. Bereits bei der Entwicklung einer Strategie muss Klarheit über die Akzeptanz von Zielen bestehen und geklärt werden, wie mit konträren Zielen zu verfahren ist (bspw. Wirtschaftswachstum und steigende Treibhausgasemissionen).

### **6.3 Informationsgewinnung und Lagebeurteilung**

Informationsgewinnung und Lagebeurteilung gehören zu den festen Elementen der klassischen Strategie. Im Gegensatz zu Militär und Wirtschaft bestehen in der Politik hinsichtlich der Informationsbeschaffung und der Erstellung eines fundierten Lagebildes jedoch offenbar erstaunliche Defizite (Ausnahme Wahlkampf). Schröder weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „die Unkenntnis und Fehleinschätzungen über Absichten, Planungen, Stärken und Schwächen der Konkurrenten bei den Strategieplanungen im politischen Feld erschreckend hoch ist“ (Schröder, 2000, S. 71). Ursächlich hierfür sei seiner Ansicht nach eine „unglaubliche Selbstüberschätzung“ der politischen Akteure (Schröder, 2000, S. 71). Die Bedeutung eines fundierten Lagebildes bringt Schröder in Analogie zum Strategischen Management auf den Punkt: „Kein Unternehmen würde es wagen, ohne saubere Marktanalyse und Kenntnisse über die Konkurrenten ein Produkt auf den Markt zu bringen“ (Schröder, 2000, S. 71). Auch Mayntz benennt bereits 1997 „Wissensprobleme“, also „mangelndes Wissen des Gesetzgebers über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge“, als ein wesentliches Steuerungsdefizit der Politik (Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), 1997, S. 194). Diese Erkenntnis führt unmittelbar zu der folgenden Hypothese:

*Hypothese 3A: In der Politik scheint die Informationsgewinnung und Lagebeurteilung als Fundament und Ausgangspunkt einer Strategie oftmals vernachlässigt zu werden (Wissensprobleme).*

Bei der Analyse der Umwelt haben es Militär und Management aufgrund der geringeren Anzahl an Vetospielern offenbar einfacher. Beim Militär sind – abgesehen von „Feinden“ und Zivilisten – alle wesentlichen Schnittstellen zur (eigenen) Umwelt auf der Ebene der Grand Strategy kanalisiert. Auf dieser Ebene finden sich klar definierte Schnittstellen zu Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Geheimdiensten, etc. Im Unternehmen ist die Umwelt bereits vielfältiger und komplexer. Eines der bekanntesten Instrumente zur Analyse der externen Umwelt eines Unternehmens entwickelte Michael E. Porter. Bei der sogenannten Branchenstrukturanalyse werden die fünf Komponenten der Branchenstruktur („five forces“), namentlich die Lieferanten, die potenziellen Konkurrenten, die bestehenden Wettbewerber, die Abnehmer sowie die Ersatzprodukte analysiert, um auf diese Weise die Wettbewerbssituation und die Attraktivität der Branche aus der Sicht eines Unternehmens bewerten zu können. Darüber hinaus finden sich in der weiteren Unternehmensumwelt zusätzliche Akteure aus den Bereichen Gesellschaft, Ökologie, Ökonomie und Technologie, die in die Strategie eingebunden werden müssen (Medien, Öffentlichkeit, Kapitalgeber, Staat, etc.). Eine besondere Bedeutung kommt hierbei den Kunden zu. Sie bestimmen letztlich den Erfolg einer Strategie. In der Politik ist das Umfeld im Vergleich zu Militär und Wirtschaft nochmals weitaus vielfältiger, komplexer und turbulenter. Externe Wettbewerber beschränken sich nicht auf andere Anbieter des eigenen Produktes (= andere Parteien). Auch NGOs wie Interessensverbände, Vereine, Kirchen, etc. können als Vetospieler im Rahmen einer Strategie in Erscheinung treten. Ob die spätere Umsetzung einer Strategie gelingt, hängt deshalb entscheidend von der Kenntnis sämtlicher relevanter Akteure und Vetospieler ab.

*Hypothese 3B: Bei politischer Strategie ist es elementar, bestmögliche Kenntnisse über sämtliche relevante beteiligte Akteure (Vetospieler) sowie steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge zu erlangen, um die Formation und die zielführende Umsetzung einer Strategie gewährleisten zu können.*

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Kenntnis der wahlberechtigten Bevölkerung respektive der Gesellschaft. In einer parlamentarischen Demokratie kann jede Strategie letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn diese vom Wähler beziehungsweise von der Mehrheit aller Wähler akzeptiert und mitgetragen wird. Der Gewinnung von Informationen über den Wähler – seinen Bedürfnissen und seinem Verhalten – kommt daher eine entscheidende Bedeutung zu (vgl. hierzu Schröder 2000, S. 73-82).

## 6.4 Menschen als Adressaten

Vor allem in der modernen Governance-Forschung wird vielfach kritisiert, dass sich wissenschaftliche Forschungen noch immer zu sehr auf den (externen) Institutionenbegriff fokussieren. Raschke und Tils kritisieren, dass durch externe Zuschreibungen – wie bei Spieltheorie, Rational Choice und auch beim akteurzentrierten Institutionalismus üblich – „die ganzen Schwierigkeiten des inneren Prozesses von Strategiefindung verborgen bleiben“ (Raschke & Tils, 2010, S.374).

Bereits 1997 hat Mayntz in diesem Zusammenhang das Steuerungsdefizit „Motivationsprobleme“ identifiziert, wonach „Adressaten schlichtweg die Befolgung verweigern“ (Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), 1997, S. 194). Dieses „Problem“ des mit dem klassischen Steuerungskonzept verbundenen Prinzips von Befehl und Gehorsam wird u.a. von Niklas Luhmann heftig kritisiert und im Laufe der Governance-Debatte immer wieder diskutiert und weiterentwickelt. So wird die direkte Form hierarchischer Steuerung zunehmend um indirekte Steuerungsformen erweitert um dem Motivationsproblem der Adressaten zu begegnen (Anreizsteuerung, Kontextsteuerung).

Aus strategischer Sicht steht hierbei zunächst die Abschätzung des Verhaltens von „Individualakteuren“, also den beteiligten Menschen als Adressaten politischer Steuerung, im Mittelpunkt. In klassischen Strategiefeldern wird das Verhalten des Gegenübers mittels Perspektivwechsel vorab antizipiert. Dabei gilt es nicht nur rationale Aspekte im Blick zu haben, sondern auch irrationale und emotionale Aspekte zu berücksichtigen. Wolfgang Gerhard führt hierzu an: „Es ist ein wichtiger Faktor bei der Betrachtung von Politik, dass diese nicht nur für Menschen gemacht wird, sondern auch von Menschen“ (Machnig, Nachhaltige Politik als Strategie, 2013, S. 60). Im Ergebnis lässt sich daraus die folgende Hypothese ableiten:

*Hypothese 4A: Der Mensch als Adressat politischer Steuerung ist seinem Denken kaum berechenbar und hinsichtlich seines Handelns schwer steuerbar (Motivationsprobleme).*

Die vieldimensionale und dynamische Systemkomplexität in der Politik ist für den Menschen mit seinen begrenzten kognitiven Fähigkeiten nicht mehr ganzheitlich zu erfassen. Die Vielzahl von beteiligten Systemakteuren und deren unberechenbares Handeln bilden ein hochkomplexes Netzwerk, das eine genaue Prognose quasi unmöglich macht. Dieser Gedanke findet sich auch in der Neurophysiologie. So geht der Wolf Singer davon aus, dass die Prognostizierbarkeit in der heutigen hochdimensionalen, nichtlinear-dynamischen und komplexen Welt schwierig bis unmöglich sei. Eingriffe und deren Auswirkungen könnten – wenn überhaupt – nur über wenige Zyklen hinweg vorausgesehen werden. Eingriffe in ein solch komplexes System seien immer auch problematisch, weil sich diese einerseits einer

analytischen Durchdringung entziehen würden und der Mensch zudem keine gute Intuition für komplexe Systeme mit nicht linearer Dynamik entwickelt habe. Erschwerend käme hinzu, dass die Menschen – als entscheidende Knoten in dem komplexen Netzwerk – ihrerseits sehr komplex und in ihrem Verhalten kaum berechenbar seien. Eine Politik der kleinen Schritte sei daher ein Gebot der Vernunft. Singer argumentiert dabei mit dem evolutionären Algorithmus: In der Evolution hätten sich kleine Schritte bewährt. So würde die Natur das Genom ständig in kleinen Schritten verändern um Vielfalt zu erzeugen, ohne über zu radikale Veränderungen des Genoms tödliche Mutationen zu riskieren (Singer, 2014, S. 38-40).

*Hypothese 4B: Die kognitiven Fähigkeiten des Menschen sind begrenzt und von linear-statischen Denkmustern geprägt. Eine hohe Systemkomplexität erfordert daher aus steuerungstheoretischer Sicht eine „Politik der kleinen Schritte“.*

Wolf Singer hält zudem fest, dass es grundsätzlich keine Menschen gibt, die über Metaintelligenz verfügen. Die kognitiven Leistungen von Angela Merkel etwa würden sich grundsätzlich nicht wesentlich von denen anderer Menschen unterscheiden (Singer, 2014, S. 40). Es sei daher eine Illusion zu glauben, dass Menschen mit ihren begrenzten kognitiven Fähigkeiten ein hochkomplexes Gebilde in allen Einzelheiten durchdringen und verstehen könnten. Die Amerikanerin Barbara Tuchman gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass Macht häufig „von sehr normalen Menschen ausgeübt wird, denen die Dinge über den Kopf wachsen und die daraufhin autoritär, unverständlich, dumm oder starrsinnig reagieren, wie es Menschen ganz häufig im Alltag tun“ (Tuchman, 1984, S. 19).

## **6.5 Friktionen und Irrationalität**

Clausewitz selbst gibt zu bedenken, dass ein einmal definierter Schlachtplan unmöglich vollständig und ohne Abweichungen in der Praxis umsetzbar sei: „Friktion ist der einzige Begriff, welcher dem ziemlich allgemein entspricht, was den wirklichen Krieg von dem auf dem Papier unterscheidet. Die militärische Maschine, die Armee und alles was dazu gehört, ist im Grunde sehr einfach und scheint deswegen leicht zu handhaben. Aber man bedenke, dass kein Teil davon aus einem Stücke ist, dass alles aus Individuen zusammengesetzt ist, deren jedes seine eigene Friktion nach allen Seiten hin behält“ (Clausewitz 2010, S. 50). Ein gutes Beispiel für eine solche Friktion im Rahmen einer politischen Strategie stellt das – durch eine unvorhergesehene Naturgewalt verursachte – Reaktorunglück von Fukushima dar, das in Deutschland zu einem Kurswechsel der Energiepolitik geführt hat. Aufgrund des unvorhergesehenen Ereignisses änderte Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre Strategie und nahm die zuvor beschlossene Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken in Deutschland wieder zurück.

*Hypothese 5: Jede politische Strategie muss akzeptieren und berücksichtigen, dass es unvorhergesehene, ungeplante und nicht-kausale Ereignisse geben wird, die in aller Regel zu Abweichungen des strategischen Ziels führen. Strategien müssen daher in Bezug auf Ihre Zielerreichung flexibel sein.*

In der Wissenschaft lässt sich bis heute ein mehrheitliches Bestreben erkennen, Zufälle rational und logisch erklären zu wollen. Wissenschaft neigt qua natura offenbar dazu, auch unerklärliche Ereignisse kausal erklären zu wollen. Dies gilt für die Philosophie ebenso wie für die Mathematik oder die Neurologie. Aspekte und Phänomene, die nicht, oder nicht eindeutig kausal erklärbar sind, sind daher insgesamt nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Analysen. Eine Ausnahme bilden die Arbeiten des Zufallsforschers und Finanzmathematikers Nassim Nicholas Taleb (black swan theory). Der für die Strategie elementare Aspekt der Friktion findet in der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie bislang überhaupt keine Berücksichtigung.

Eng mit dem Aspekt der Friktionen verbunden ist der Aspekt der „Täuschung des Gegenübers“. Insbesondere militärische Strategien sind immer dann im Sinne ihrer Zielerreichung erfolgreich gewesen, wenn der „Gegner“ durch eine paradoxe oder auch listige Handlung überrascht wurde. Politik kann zunächst nicht paradox handeln. Die Öffentlichkeit verlangt vielmehr ein lineares, nachvollziehbares und vermeintlich schlüssiges Handeln. Luttwak bringt diesen Gedanken auf den Punkt: „Um Macht und Autorität aufrechtzuerhalten, müssen sich demokratische Politiker der linearen Logik von Konsenspolitik beugen. Politiker können nicht paradox handeln, um ihre "Gegner" zu überraschen, da sie darauf angewiesen sind, die Öffentlichkeit vor ihrem Handeln zu informieren und entsprechend vorzubereiten. Auch können sie nicht ohne Autoritätsverlust von den Konventionen abweichen, die zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort üblich sind. Auf jeden Fall kommt ein bewusstes Verständnis strategischer Phänomene bei Politikern selten vor. Das Talent von Politikern besteht ja gerade darin, die öffentliche Meinung zu verstehen und zu lenken, die an die Logik des Alltags gebunden ist“ (Luttwak, 2003, S. 78). Anders verhält es sich mit der „Täuschung beteiligter Akteure“. Zwar gilt ein listiges Vorgehen in der westlichen Gesellschaft zunächst als unethisch und moralisch verwerflich, allerdings sind „politische Manipulationen“ wesentlicher Bestandteil moderner Governance. Vor allem im Wahlkampf spielen Marketing- und Werbestrategien, die „auf politische und emotionale Manipulation statt auf argumentative Überzeugung setzen“ (Rüb, 2013, S. 249), eine entscheidende Rolle.

## **6.6 Politische Administration und Verwaltung**

Als ein zentrales Steuerungsdefizit benennt Mayntz Probleme der Implementation. Dabei kommt Mayntz zu dem Schluss, dass (staatliche) „Vollzugsinstanzen es oftmals nicht

vermögen, die Normen durchzusetzen“ (Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), 1997, S. 194). Dieser Aspekt verstärkt sich im Lauf der Governance-Debatte.

Der Verwaltung kommt aus politikstrategischer Sicht vor allem bei der Implementierung einer Strategie eine herausragende Bedeutung zu. Umso mehr verwundert es, dass es in der Governance-Forschung bisher nur relativ geringe Erkenntnisse über wissenschaftliche Strukturen und Prozesse des Verwaltungsapparates gibt. Die Politikwissenschaftlerin Heike Walk konstatiert dazu: „Obgleich es einige Untersuchungen gibt, die sich mit der Rolle der Verwaltung beschäftigen, bleibe Erkenntnisse, gerade auch hinsichtlich der Transparenz der Strukturen und Entscheidungsprozesse im politischen System, äußerst gering“ (Walk, 2008, S. 49). Auch der Zusammenhang zwischen Bürokratie und politischen Akteuren ist aus politischer Steuerungssicht bisher wenig erforscht.

Luttwak kommt in seinem Werk „Strategie“ zu der Feststellung, dass „der hochgradig diversifizierte Verwaltungsapparat moderner Staaten ein Haupthindernis für die Umsetzung einer umfassenden gesamtstrategischen Planung bildet“ (Luttwak, 2003, S. 344). Jede Dienststelle verfolge demnach ihre eigenen Ziele und unterliege ihrer eigenen Kultur. Bewusst oder unbewusst würden die verschiedenen Stellen dazu tendieren, sich einem abgestimmten Plan zu widersetzen, wenn er mit ihren besonderen bürokratischen Interessen, Gewohnheiten und Zielen kollidiert. Luttwak kommt daher zu dem Schluss, dass „die Organisation moderner Staaten bei der Implementierung einer normativen Gesamtstrategie das Hauptinstrument und das Haupthindernis zugleich ist“ (Luttwak, 2003, S. 344).

Die von Bürokratie geprägte Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland stellt aus zweierlei Gründen ein großes Hindernis für die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie dar. Zum einen verbieten Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes den Verwaltungsbehörden ein Handeln ohne eindeutige gesetzliche Vorlage. Dies führt zu starren Grenzen, Trägheit und großer Inflexibilität, denen mit Ausnahmen und Einzelfallregelungen begegnet wird. Diese Vielzahl an Sonderregelungen führen wiederum zu einem Ausmaß an Vorschriften und Verordnungen, die den Verwaltungsaufwand zu Lasten des Organisationszweckes – Zielfestlegung und Zielerreichung – nochmals deutlich erhöhen.

Zum anderen durchkreuzen Eigeninteressen und Selbstzweck die Umsetzung eines abgestimmten Plans. Das idealtypische Bild einer Bürokratie nach Weber, bei der jeder Beamte unabhängig und neutral alleine dem Gemeinwohl verpflichtet ist, gilt inzwischen politikwissenschaftlich als veraltet und überholt. Viele politikwissenschaftliche Publikationen zeigen den großen Einfluss der Bürokratie (insbesondere in den Ministerien) auf die Gesetzgebung. Ursächlich sind dabei sowohl bürokratische Eigeninteressen wie der Erhalt und Ausbau der eigenen Machtposition sowie politische Interessen der einzelnen Beamten,

die ihnen zugewiesene Ermessensspielräume gemäß ihrer politischen Präferenz nutzen (Förster, 2009). Mit Blick auf das strategische Charakteristikum „Hierarchie“ ergibt sich in diesem Zusammenhang die folgende Hypothese:

*Hypothese 6: Der von Bürokratie geprägte Verwaltungsapparat der BRD stellt eine große Herausforderung insbesondere für die Umsetzung einer Strategie dar. Neben der Starrheit und Trägheit des Systems erschwert vor allem die Verfolgung von Eigeninteressen innerhalb von Hierarchien die Umsetzung einer Strategie.*

An dieser Stelle soll auch auf den Aspekt hingewiesen werden, dass die politische Administration mit fortschreitender Governance insgesamt an Bedeutung verliert. Holtmann hält in diesem Zusammenhang fest, dass Governance im modernen Staat zwangsläufig zu einem „Abbau staatlicher Souveränitätsfunktionen“ führt (Holtmann & Patzelt, 2008, S. 12). Durch die resultierende „Einschränkung ihrer Handelssouveränität“ verliert das politisch-administrative System insgesamt an Einfluss (Holtmann & Patzelt, 2008, S. 13).

## **6.7 Gewaltenteilung und Mehrebenensystem**

Als eine weitere Schwäche von Governance wird von vielen Wissenschaftlern das Mehrebenensystem angeführt. Mit Bezug auf eine Aussage von Jürgen Habermas aus dem Jahr 1998 wonach „die Idee, dass eine Gesellschaft demokratisch auf sich einwirken kann, bisher nur im nationalen Rahmen glaubwürdig implementiert worden ist“, verdeutlicht Walk, dass „noch immer eine weit verbreitete Ratlosigkeit in Bezug auf die Mehrebenenpolitik, vor allem im transnationalen Raum, vorliegt“ (Walk, 2008, S. 251). Walk kritisiert in diesem Zusammenhang „den Tatbestand fehlender demokratiethoretischer Überlegungen in den Governance-Analysen“. Dazu führt sie aus: „In allen Diskussionssträngen wird die Bedeutung der Öffnungsprozesse gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren hervorgehoben, ohne sich allerdings der Ausgestaltung dieser Prozesse im Zusammenhang mit demokratiethoretischer Fragestellungen tiefer gehend zu widmen“ (Walk, 2008, S. 251).

Mayntz verweist in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeit der Beantwortung der Frage, „wie weit, inwiefern und wie (Faktoren, Prozesse) die Handlungsfähigkeit der nationalen politischen Instanzen durch die Globalisierung eingeschränkt wird“ (Mayntz, 2009, S. 56). Die empirische Ermittlung diesbezüglicher genereller Aussagen werde vor allem durch die Tatsache erschwert, dass der „Staat doch kein einheitlicher Akteur – sondern ein in sich hochgradig differenziertes System, in dem verschiedene Instanzen über ganz unterschiedliche Machtpotenziale verfügen“ sei (Mayntz, 2009, S. 56).

### 6.7.1 Vertikale Gewaltenteilung

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist bundesstaatlich und als parlamentarische Demokratie organisiert (vgl. Kapitel 5.1). Zentrale Merkmale sind die im Grundgesetz festgehaltenen unantastbaren Strukturprinzipien Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatsprinzip sowie Sozialstaatsprinzip. Ferner sind in Art. 20 GG die Gewaltenteilung und das Widerstandsrecht festgeschrieben. Die „Ewigkeitsklausel“ Art. 79 Abs. 3 GG verbietet jede Änderung der Artikel 1 und 20 GG.

Ursächlich ist hier die Kompetenzverteilung im föderalen Bundesstaat. Die verfassungsmäßigen Grundlagen des Föderalismus sind im Grundgesetz festgelegt:

- Grundlage des Bundesstaatsprinzips: insbes. Art. 20 I GG
- Änderungsfestigkeit des Bundesstaatsprinzips: Art. 79 III GG
- Verfassungsautonomie der Länder, aber Grenze des Art. 28 I GG
- Grundregel für die Kompetenzverteilung: Art. 30 GG
- Prinzip der Bundestreue, Möglichkeit der Vereinheitlichung von Landesrecht durch Staatsverträge der Länder
- Äußere Reformgrenzen: z. B. BVerfG-Urteil vom 26.07.1972 - 2 BvF 1/71 („Die Länder dürfen nicht zu bloßen Verwaltungseinheiten werden“) usw.

Artikel 28 I GG garantiert die Verfassungsautonomie der Länder und die Selbstverwaltung der Kommunen. Dort heißt es: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“. Art. 28 II GG ergänzt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Artikel 30 GG bildet die Grundregel für die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern. Im Wortlaut heißt es hier: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Grundsätzlich werden den Ländern also alle legislativen, exekutiven und judikativen Kompetenzen zugewiesen. Der Bund benötigt zum Tätigwerden spezielle Regelungen des Grundgesetzes.

Neben der oben genannten Verwaltungskompetenz soll hier vor allem die Gesetzgebungskompetenz als zentrales politisches Machtmittel genannt werden. Artikel 70 GG verleiht den „Ländern das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. In Absatz II wird die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung bemessen“.

Bei der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund das alleinige Recht, Gesetze zu erlassen. Die Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung werden in Artikel 73 GG benannt. Zu der ausschließlichen Gesetzgebung zählen beispielsweise alle auswärtigen Angelegenheiten, Währungs- und Geldfragen sowie Verteidigungsfragen. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 fällt unter anderem auch das Kernenergierecht in den Bereich der Bundesangelegenheiten.

Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird in Artikel 72 GG geregelt. Bei konkurrierender Gesetzgebung dürfen die Länder nur dann Gesetze erlassen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit bis dahin keinen Gebrauch gemacht hat. Artikel 74 benennt die Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Neben dem bürgerlichen Recht, dem Straf- und dem Arbeitsrecht fallen beispielsweise auch die Bereiche Naturschutz und Raumordnung in diesen Bereich. In Artikel 31 GG ist der Vorrang des Bundesrechts verankert.

Demgegenüber gibt es Bereiche mit ausschließlicher Länderkompetenz. Hierzu gehören zum Beispiel die Bildungspolitik, das Polizeiwesen (mit Ausnahme des Bundeskriminalamtes), der Straßenbau (mit Ausnahme von Bundesautobahnen) sowie das Kommunalrecht. Abbildung 8 gibt eine Übersicht über die Kompetenzen von Bund und Ländern in der BRD.

<b>Bund</b> (ausschließlich)	<b>Bund</b> (Rahmengesetz)	<b>Bund / Länder</b> (konkurrierend)	<b>Länder</b> (ausschließlich)
GG Art. 71,73	GG Art. 71,73/75	GG Art. 72, 74	GG Art. 70
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswertige Angelegenheiten</li> <li>• Verteidigung</li> <li>• Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße, Zeit</li> <li>• Zollwesen, internat. Waren- und Zahlungsverkehr, Grenzschutz</li> <li>• Staatsangehörigkeit</li> <li>• Luftverkehr</li> <li>• Postwesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hochschulwesen</li> <li>• Allgemeines Presserecht</li> <li>• Naturschutz und Landschaftspflege</li> <li>• Jagdrecht und Tierschutz</li> <li>• Raumordnung</li> <li>• Wasserhaushalt</li> <li>• Melde-/Ausweiswesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zivil- und Strafrecht</li> <li>• Wirtschafts- und Atomrecht</li> <li>• Arbeits- und Bodenrecht</li> <li>• Ausländerrecht</li> <li>• Wohnungswesen</li> <li>• Schifffahrt und Straßenverkehr</li> <li>• Abfallbeseitigung</li> <li>• Luftreinhaltung</li> <li>• Lärmbekämpfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildung</li> <li>• Kultur</li> <li>• Gemeinde-/ Kreisrecht</li> <li>• Polizeiwesen</li> <li>• Ordnungsrecht</li> <li>• Denkmalschutz</li> <li>• Rundfunk- und Medienwesen</li> <li>• Außerschulische Jugendbildung</li> </ul>

**Abbildung 8: Übersicht der Bund- und Länderkompetenzen**

Im Sinne der Strategiefähigkeit ist zunächst eine klare und eindeutige Kompetenzfestlegung (Gesetzgebungskompetenzen) unabdingbar. Darüber hinaus kann es notwendig sein, Kompetenzen (ggf. temporär) an die zentrale Instanz (Bund) zu übertragen. Ein anschauliches Beispiel hierzu liefert der Netzausbau im Rahmen der Energiewende. Im Dezember 2012 haben die Länder dem Bund mehr Kompetenzen beim Netzausbau gewährt, indem sie sich bereit erklärten, die Planfeststellung für die großen, länderübergreifenden

Stromtrassen an die Bundesnetzagentur abgeben. Durch die Bereitschaft der Ministerpräsidenten, die Planung der großen Stromautobahnen an den Bund abzugeben, konnte die Umsetzung der Energiewende signifikant beschleunigt werden. Der damalige Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) sprach von einem Durchbruch und einem „Riesenschritt zur Umsetzung der Energiewende“ (Wirtschaftswoche am 06.12.2012). Hierbei ist zu bedenken, dass es sich lediglich um einen (wenn auch wichtigen) Bestandteil zur Umsetzung der Strategie handelt. Idealerweise müssen sämtliche für die Energiewende benötigten Zuständigkeiten an den Bund übertragen werden. Dies ließe sich durch entsprechende Anpassungen der Kompetenzen mit entsprechender 2/3-Mehrheit prinzipiell mit dem Grundgesetz vereinbaren. Da kein Ministerpräsident daran interessiert ist, Kompetenzen gegenüber dem Bund aufzugeben, käme an dieser Stelle eventuell eine zeitlich befristete Kompetenzübertragung in Frage. Diese Kompetenzübertragung müsste folglich auf den Umsetzungszeitraum einer geplanten Strategie beschränkt sein.

Über den Föderalismus hinausgehend ist das politische System der Bundesrepublik Deutschland auf Basis der Artikel 23 und 24 GG in einer weiteren Ebene auch in supranationale Institutionen wie die Europäische Union eingebunden. Damit werden dem ohnehin schon mehrschichtigen und komplexen politischen System noch weitere Ebenen hinzugefügt, die weitere Einzelhierarchien generieren.

### **6.7.2 Horizontale Gewaltenteilung**

Zusätzlich zur vertikalen Gewaltenteilung existiert in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland aus Gründen der Machtbegrenzung und der Verhinderung absoluter Herrschaftsformen auch eine horizontale Gewaltenteilung zwischen Judikative, Exekutive und Legislative.

Auch innerhalb der einzelnen Gewalten gibt es weitere Machtverteilungen. So unterteilt sich beispielsweise die Exekutive (auf Bundesebene) in die Bundesregierung und die Bundesverwaltung. Die Bundesregierung unterteilt sich wiederum in den Bundeskanzler und 15 Bundesminister, die allesamt über einen eigenen Verwaltungsapparat mit eigenen Zielen und einer eigenen Kultur verfügen. Daraus ergeben sich erneut voneinander getrennte Hierarchien: Zwar bestimmt der Bundeskanzler faktisch das Bundeskabinett – also die Bundesminister – auf die Mitarbeiter der einzelnen Ministerien hat er aber dennoch keinen direkten Einfluss. Jedes Ministerium ist als eine eigene Hierarchie aufzufassen, an deren Spitze der Minister beziehungsweise der Staatssekretär steht. Die verbindende Hierarchie aller Ministerien fehlt. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie kann genauso wenig die Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt anweisen und steuern wie umgekehrt. Friedbert Rüb beschreibt dieses Dilemma und kommt zu dem Schluss, dass „die Regierung aus ihrer Interessenslogik und aus ihrer Machtlogik heraus immer eine fragmentierte und lose verkoppelte Anarchie“ (Rüb, 2013, S. 246).

Dies führt dazu, dass zwar jedes Ministerium eine – von Eigeninteressen geprägte – eigene Strategie entwickeln und im Rahmen seiner Möglichkeit umsetzen kann; jedoch fehlt es an organisatorischen Strukturen, um eine Strategie über alle Ministerien hinweg gemeinsam entwickeln, abstimmen und umzusetzen zu können. Dies wäre nur möglich, wenn der Bundeskanzler – ähnlich dem Vorstandsvorsitzenden im Unternehmen – letztlich direkten Zugriff und direkte Weisungsbefugnis auf sämtliche Mitarbeiter der einzelnen Ministerien hätte, was faktisch nicht der Fall ist.

### **Konsequenzen für den politischen Strategiebegriff**

Im Gegensatz zu Militär und Unternehmung sind die politischen Hierarchien in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel vielschichtig und unterbrochen. Vertikale und horizontale Gewaltenteilung führen zu einer Machtverteilung und erhöhen damit die Komplexität. Gleichzeitig stellt diese Machtverteilung für den klassischen Strategiebegriff eine große Herausforderung dar, da er den hierarchisch – teilweise monohierarchisch – angelegten Organisationsstrukturen Strukturen klassischer Strategiefelder zunächst einmal entgegensteht.

*Hypothese 7: Die aufgrund der Gewaltenteilung charakteristischen Einzelhierarchien innerhalb des Mehrebenensystems in der Bundesrepublik Deutschland sind als eine große Herausforderung in Bezug auf Strategiefähigkeit anzusehen.*

Dass die institutionellen Hürden in Deutschland besonders ausgeprägt sind, unterstreicht ein Vergleich mit anderen demokratischen Staaten. Wie eine Studie der Bertelsmann-Stiftung zeigt, ist die „Stellung des Bundeskanzlers im Vergleich zum Einfluss des US-amerikanischen Präsidenten oder des britischen Premierministers relativ schwach“ (Studie S. 214). Ein „Durchregieren“ sei für den Bundeskanzler vielfach schwerer. Vielmehr sei er permanent auf Kompromisse sowohl mit den Kabinettsmitgliedern als auch mit den Koalitionspartnern angewiesen. Die „korporatistisch geprägte politische Struktur“ verbunden mit dem „politikverflochtenen Föderalismus“ führe dazu, dass „Deutschland häufig als semi-souveräner Staat, verhandelnde Wettbewerbsdemokratie oder Koordinationsdemokratie charakterisiert wird, wo dem Kanzler nurmehr eine virtuelle Prärogative zukomme“ (Studie S.214).

## **6.8 Machterhalt und Eigeninteressen**

Anschlussfähig wird der Strategiebegriff auch im Bereich des Machterhaltes und der Eigeninteressen. Mayntz kritisiert hierbei, dass sich die moderne Governance-Forschung generell nur unzureichend mit dem Aspekt der politischen Macht auseinandersetzt. Dazu gibt Sie zu bedenken: „Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um

Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung und Problemlösung, sondern in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht. Politische Parteien ebenso wie einzelne Politiker suchen Macht nicht nur, um bestimmte kollektive Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen, sondern auch um gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ihre Patronagechancen zu erweitern, Pfründe zu erwerben und die Ausübung von Macht zu genießen“ (Mayntz, 2003, S. 75). Gesellschaftliche Missstände würden demnach oftmals erst zu einem politisch lösungsbedürftigem Problem, „wenn sie die Herrschaft derer bedrohen, die die gesellschaftlichen Machtpositionen innehaben“ (Mayntz, 2003, S. 75). Der Aspekt der Befriedigung persönlicher Interessen werde in den aktuellen Forschungsbemühungen von Governance im modernen Staat noch weitgehend ausgeblendet (Mayntz, 2003, S. 75).

Ergänzend ordnen Küpper und Felsch den Aspekt der Eigeninteressen in das organisationstheoretische Konstrukt der Mikropolitik ein. Dieses Konstrukt „geht von der Basisannahme aus, dass jedes Handeln von Akteuren in, für oder mit Bezug auf Organisationen stets auch ein Handeln unter Beachtung und in Verfolgung eigener Interessen der Akteure ist“ (Küpper & Felsch, 2000, S. 149).

Neben der Ausblendung von Eigeninteressen kritisiert Mayntz, auch den „Problemlösungsbias“ der Steuerungstheorie. Konkret bemängelt Mayntz, dass „die Steuerungstheorie nicht fragt, ob politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert seien. Auch Raschke und Tils verweisen auf das Spannungsverhältnis von Macht- und Gestaltungszielen und kritisieren in diesem Zusammenhang vor allem die Vernachlässigung interner Faktoren auch beim akteurzentrierten Institutionalismus. Die Fokussierung auf das (externe) Erklären mittels Institutionen schiebe interne Aspekte wie „das egoistisch-rationale Handeln“ in den Hintergrund (Raschke & Tils, 2010, S. 374). In der Tat spielen Motive des Eigennutzes und des Nutzenmaximierens relevanter Individualakteure in klassischen Strategiefeldern eine gewichtige Rolle. Persönliche Motive des Machterhalts wie beispielsweise „individueller Nutzen durch Vorteile aus Ämtern“ (Raschke & Tils, 2010, S. 374) kommen bei vielen wissenschaftlichen Betrachtungen, die auf kollektive Akteure fokussieren, oftmals zu kurz.

Die Verfolgung von Eigeninteressen und Selbstzweck lassen sich nicht nur bei Beamten innerhalb einer Bürokratie beobachten. Auch Parteien und Regierungen opfern aus Machterhaltungsgründen oftmals sachpolitische Aspekte. Friedbert Rüb spricht in diesem Zusammenhang mit Verweis auf Kent Weaver von „blame avoidance“, also „die Vermeidung von Schuldzuweisungen und elektoralen Abstrafungen statt ziel- und zukunftsorientierter Politik“ (Rüb, 2013, S. 246). Und auch politische Entscheider haben den Erhalt und Ausbau der eigenen Machtposition zum Ziel. Bei nahezu jeder politischen Entscheidung wird dabei jedes sachrationale Argument auf den eigenen Machteinfluss hin durchdacht. Der elementare Aspekt der Vermischung von macht- und sachrationalem Handeln stellt daher ein weiteres Hindernis für die Zusammenführung von Politik und Strategie dar. Raschke und Tils

sprechen in diesem Zusammenhang von einem permanenten „Spannungsverhältnis zwischen Macht- und Gestaltungszielen“ (Raschke & Tils, 2010, S. 374).

*Hypothese 8: Politische (Individual-)Akteure verfolgen neben Sachzielen auch Eigeninteressen. Vor allem der Machterhalt steht diesbezüglich im Vordergrund, da er mit einer Reihe persönlicher Annehmlichkeiten und Vorteilen verbunden ist.*

Der Machtaspekt bei politischen Fragestellungen und insbesondere auch der Machtmissbrauch werden in der Literatur hinreichend analysiert und bewertet. An dieser Stelle soll stellvertretend auf Schlötterer verwiesen werden, der sich mit dem Machtmissbrauch am Beispiel der CSU auseinandersetzt (Schlötterer, 2009).

## **6.9 Machtstrukturen, Führung und Steuerbarkeit**

Ein weiteres zentrales Thema ist die Frage nach den tatsächlichen „Inhabern“ politischer Macht. Viele Wissenschaftler sehen den politischen Einfluss der Politik und damit der Bürger in den westlichen Demokratien mehr und mehr schwinden. Stattdessen nehme die politische Macht von Finanz- und Großkonzernen zu. Der Professor für Volkswirtschaftslehre Harald Trabold von der Hochschule Osnabrück beschreibt in seinem Werk „Kapital Macht Politik: Die Zerstörung der Demokratie“ eindrucksvoll den „Kampf zwischen Kapitalismus und Demokratie um die Vorherrschaft in Staat und Gesellschaft“ (Trabold, 2014, S. 15). Dabei beschreibt er den immer größer werdenden Einfluss von Finanzmärkten und Großkonzernen auf die Politik. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei der Einfluss von Lobbyisten, die nach der Ansicht Trabolds die Gesetzgebung zum Wohl der Großkonzerne steuern, während „PR-Agenturen Kapitalismus-Propaganda machen, die Unterhaltungsindustrie das Volk ruhig stellt und das Bildungssystem ökonomisch verwertbaren Nachwuchs erzieht“ (Trabold, 2014, S. 15).

Machtinteresse und Eigeninteresse sind bereits charakteristische Elemente der klassischen Strategie. Im politischen nimmt das Machtmotiv noch zu. Schubert und Klein definieren Macht in Anlehnung an Max Weber als einen „politisch-soziologischen Grundbegriff, der für Abhängigkeits- oder Überlegenheitsverhältnisse verwendet wird, das heißt für die Möglichkeit der Machthabenden, ohne Zustimmung, gegen den Willen oder trotz Widerstandes anderer die eigenen Ziele durchzusetzen und zu verwirklichen“ (Schubert & Klein, 2016). „Macht kann von Personen, Gruppen, Organisationen (Parteien, Verbänden, Behörden) beziehungsweise dem Staat ausgeübt werden oder von gesellschaftlichen (wirtschaftlichen, technischen, rechtlichen, kulturell-religiös geprägten) Strukturen ausgehen. Demzufolge wird zwischen persönlicher und sozialer Macht sowie Machtstrukturen unterschieden“ (Schubert & Klein, 2016). Die Definition gibt einen Eindruck der Facetten von Macht, die es bei einer politischen Strategie zu berücksichtigen gilt. Neben regulären

Machteinflüssen muss eine politische Strategie nach Möglichkeit auch den Machtmissbrauch einkalkulieren.

Eng verbunden mit den Aspekten Macht und Hierarchie sind die Themen Führung und Steuerbarkeit. Die Arbeitsteilung der modernen Politik hat automatisch die Existenz von Führungsaufgaben zur Folge. Dazu führt Richter aus: „Die Modernisierung der Politik seit dem Ende des 19. Jahrhunderts durch Parteien und professionell tätige, gewählte Politiker geht zweifelsohne mit einer enormen Komplexitätssteigerung von Institutionen und Handlungen einher“ (Richter, 2011, S. 44). Die Komplexitätssteigerung findet einerseits in einer größeren Distanz zwischen Spitzenpolitikern und der Parteibasis Ausdruck: „Entsprechend verteilen sich die politischen Rollen auf ein ausdifferenziertes Spektrum zwischen Spitzenpolitikern und Basis, zwischen Führungsämtern und einfachen Dienstleistungspositionen, zwischen den Medienstars und den Mitarbeitern hinter den Kulissen des politischen Apparats“ (Richter, 2011, S. 44-45). Gleichzeitig nehme die Bedeutung kompetenter Führung zu. Der aus Industriegesellschaften typischerweise hervorgehende Mittelstand führe zu einer Anpassung von Werten, die auf politische Inhalte oder Ideologie zielende, sogenannte „Lagerwahlkämpfe“ in den Hintergrund treten lassen. „Dementsprechend stehen im Wettbewerb der politischen Parteien mehr denn je öffentlich überzeugende Personen und medial ansprechende Äußerungen und Handlungen im Mittelpunkt“ (Richter, 2011, S. 45). Richter kommt zu dem Schluss, dass in Bezug auf Führung „das kommunikative Geschick der Person bedeutsamer ist, als die stimmige und polarisierende politische Programmatik der Partei“ (Richter, 2011, S. 45).

### **Führungskompetenz**

Die Beurteilung politischer Kompetenz eines Führers ist alles andere als einfach. „Die Erlangung einer politischen Führungsposition scheint in starkem Maße von bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen und Charaktereigenschaften abhängig zu sein“ (Richter, 2011, S. 56). Wenngleich sich unzählige Forschungsarbeiten mit diesem Thema befassen, „lässt sich weder bei Cicero noch mit Hilfe moderner psychologischer und sozialwissenschaftlicher Methoden befriedigend klären, wer wiederum von seinen Charaktereigenschaften her als befähigt gelten kann“ (Richter, 2011, S. 59). Als wissenschaftlich allgemein anerkannt werden in diesem Zusammenhang Durchsetzungsfähigkeit und Redekunst genannt. Da Max Weber folgend „alle Politik dem Wesen nach Kampf ist“, müsse die Bereitschaft zum „politischen Kampf“, „gestützt durch die rhetorische Fähigkeit zur mitreißenden Überredungskunst“ (Richter, 2011, S. 56) vorliegen. Max Weber selbst skizziert weitere notwendige Qualifikationen im Rahmen des Berufsethos des professionellen Politikers. Er nennt *Leidenschaft*, *Verantwortungsgefühl* und *Augenmaß* als notwendige Qualifikationen, die sich untereinander im Gleichgewicht befinden sollen (Richter, 2011, S. 111). Robert Michels ergänzt personenbezogene Qualifikationen wie *rednerische Begabung*, *äußere Erscheinung*, *Energie des Willens*, *die Berühmtheit* und *das Alter* (Richter, 2011, S. 111).

Auch Charisma spiele eine wesentliche Rolle; wenngleich diese von Richter teilweise sehr kritisch beurteilt wird, da sie die Inszenierung der Person und nicht dessen (inhaltlicher) politischer Kompetenz zur Folge hat (Richter, 2011, S. 91-110). Unabhängig der persönlichen Bewertung scheint der Schlüssel des politischen Erfolgs in der heutigen Mediengesellschaft im „Erzeugen von öffentlicher, anerkennender Aufmerksamkeit um jeden Preis“ und nicht in „sachlicher politischer Kompetenz“ zu liegen (Richter, 2011, S. 99). Nicht umsonst „leisten sich Präsidenten, Premierminister, Kabinettsmitglieder, und führende Politiker aller Art Fachleute, die sie nicht nur hinsichtlich der sachlichen Probleme, sondern auch hinsichtlich einer wirkungsvollen Kleidung, eines überzeugenden Auftretens, verständlicher Sprache und ausdrucksvoller Gestik beraten“ (Richter, 2011, S. 99). In diesem Zusammenhang soll auch auf Fliegauß verwiesen werden, der sich dezidiert mit Aspekten der Persönlichkeit in Bezug auf politische Führung auseinandersetzt (Fliegauß, 2013).

*Hypothese 9A: Aus politikstrategischer Sicht ist Führung essentiell. Dabei ist es wichtig, sich mit dem politischen Führungsbegriff des medialen Zeitalters auseinanderzusetzen, der neben Berufsethos auch die Rolle des Charismas einbeziehen muss.*

Bereits in der Steuerungsdebatte weist Mayntz auf „Steuerbarkeitsprobleme“ hin. Vor allem die „prinzipielle Unmöglichkeit mit den der zentralen Steuerungsinstanz verfügbaren Instrumenten zielsicher steuernd in bestimmte Systemprozesse einzugreifen“ identifiziert Mayntz als großes Steuerungsdefizit (Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), 1997, S. 194). Zudem bemängelt Mayntz Machtasymmetrien und das Durchsetzen privilegierter Interessen als wesentliche Schwächen von Governance im modernen Staat. „Da sich Macht und Einfluss der einzelnen beteiligten Verhandlungspartner in aller Regel voneinander unterscheiden, setzen sich oftmals privilegierte Interessen durch, die nicht immer mit der kollektiven Problemlösung übereinstimmen“ (Mayntz, 2003, S. 72-73). Den Kritikpunkt der Machtasymmetrien greift auch Walk auf. Sie stellt eine große Diskrepanz zwischen dem Ziel, dem Finden gemeinsamer Konsensentscheidungen, und der Realität fest. Walk kritisiert in diesem Zusammenhang „eine mangelhafte Diskussion um Machtstrukturen und Entscheidungshierarchien“ (Walk, 2008, S. 256) und kommt zu dem Schluss, dass „Klimaschutz sowie die Umsetzung klimapolitischer Ziele nicht auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens basieren, sondern eines politischen Aushandlungsprozesses sind, in dem sich bestimmte (ausgewählte) Interessen gegenüber anderen durchsetzen“ (Walk, 2008, S. 256). „Ein Hinterfragen, wer unter welchen Bedingungen Einfluss auf diesen Prozess hat und diesen sowohl direkt als auch indirekt mitbestimmt, findet in aller Regel nicht statt“ (Walk, 2008, S. 256). Festgestellt werden kann stattdessen, dass „die Kluft zwischen Entscheidungsträgern und sich beteiligenden Bürgern in der Regel erheblich größer ist als in den Analysen angegeben wird“ (Walk, 2008, S. 257). Diese Tatsache berge letztlich auch die Gefahr wachsender Politikverdrossenheit (Walk, 2008, S. 258).

Bei einer politischen Strategie, die immer und jederzeit in ein hochkomplexes System eingebettet ist, ist die geistige Durchdringung des Systems in der Gesamtheit nicht mehr möglich. Es ist daher nicht sinnvoll, alle Einflussmöglichkeiten auf eine Person auszurichten. Daraus folgt zunächst unmittelbar ein Dilemma der politischen Strategie. Da ein Mensch ein komplexes System mit einer nicht-linearen Dynamik aufgrund seiner begrenzten kognitiven Leistungsfähigkeit nicht (analytisch) durchdringen kann, lassen sich komplexe Systeme wie ein strategisches politisches Projekt auch nur sehr schwer zentralistisch lenken. Zusätzlich gibt Beinhocker ein demokratisches Problem zentralistischer Planungssysteme zu bedenken: Es vernachlässigt Feedback und fördert die Verfolgung von Eigeninteressen. Dazu führt Beinhocker aus: „Ohne Informationen darüber, was die Gesellschaft will und ohne funktionierende Selektionsmechanismen wird die Big-Man-Hierarchie des Staates schlichtweg das produzieren, was sie will. Die natürliche Tendenz von Big-Man-Hierarchien besteht darin, Dinge zu tun, die den Interessen der Big Men dienen. In reinen Planökonomien spiegelt die Fitnessfunktion zwangsläufig die Interessen der Machthierarchien und nicht die Interessen der breiten Gesellschaft wider“ (Beinhocker, 2007, S. 443). Das Verständnis des klassischen strategischen Charakteristikums von Hierarchie und Führung muss daher im Politischen erweitert werden. In einer komplexen Umwelt ist eine Systemgestaltung entscheidend, bei der Einflussmöglichkeiten und Verantwortung in direkter Beziehung zur Kompetenz stehen. Die inhaltliche Zielerreichung eines politischen Langfristprojektes muss auf unterschiedliche Akteure verteilt werden, die in Abhängigkeit von ihrer Kompetenz Einfluss auf das strategische Projekt nehmen können. In Bezug auf das Regieren bedeutet Führen das permanente Treffen von Entscheidungen. Karl-Rudolf Korte führt dazu aus: „Unter den gegebenen Bedingungen knapper Ressourcen, konfligierender Interessenlagen und konkurrierender Akteure müssen fast im Minutentakt Entscheidungen getroffen werden, deren Effekte unklar bleiben“ (Korte, 2011, S. 123). Dabei kommt dem informellen Entscheidungsprozess eine große Bedeutung zu, der durch bestimmte Einflusspersonen geprägt ist. Diese Einflusspersonen aus dem inneren Zirkel der politischen Führung nennt Korte „Machtmakler“. Als Politikberater übernehmen Machtmakler hauptsächlich das Informationsmanagement, dessen hauptsächliche Funktion wiederum die Komplexitätsreduktion ist (Korte, 2011, S. 129).

*Hypothese 9B: Aufgrund der Komplexität bedarf Führung im Rahmen einer politischen Strategie hierarchischer organisatorischer Strukturen (Strategisches Zentrum) bei gleichzeitiger Delegation. Entsprechend muss politische Strategie formelle und informelle Entscheidungsprozesse und den Einfluss von Politikberatern einkalkulieren.*

## 6.10 Partizipation, Transparenz und Kompromiss

Wie Schröder treffend formuliert, „spaltet jede politische Idee in dem Moment die Gesellschaft, in dem sie bekannt wird. Denn jede politische Idee ist auf Veränderung eines Zustandes aus (...) und jede Veränderung schafft Gewinner und Verlierer“ (Schröder, 2000, S. 15-16). Der Theorie des Nullsummenspiels folgend hat daher jede politische Initiative zugleich Unterstützer und Gegner. Die Durchsetzung einer politischen Idee bedeutet daher immer eine Auseinandersetzung mit einem „Gegner“ und – in militärischer Analogie – dessen „Bekämpfung“. Militärisch ist eine solche „Bekämpfung“ direkt oder indirekt möglich. Auch im Bereich der Governance finden sich diese Elemente wieder; wenngleich mit anderem Terminus. Ein direkter Angriff auf den politischen „Gegner“ ist am ehesten beim „Kampf“ um Macht und Einfluss im Wahlkampf zu beobachten (Schröder, 2000, S. 16). Gegenüber „Gegnern“ aus den Reihen der Bevölkerung ist ein direkter Angriff keine Option. Hier bedarf es indirekter Ansätze wie Argumentation, Anreize, Manipulation (Werbung) bis hin zur Einbindung beziehungsweise Beteiligung. Um demokratische Grundprinzipien einzuhalten und um Widerstände innerhalb der Umsetzung zu minimieren, müssen alle relevanten Interessengruppen bereits in den Strategieformationsprozess eingebunden werden. Wichtig ist hierbei der Begriff der Relevanz. Um die Komplexität der Formation und Umsetzung einer Strategie nicht zu groß werden zu lassen, ist es unabdingbar, bei allen identifizierten Akteuren immer auch deren Macht- und Einflusslevel zu berücksichtigen. Nicht jeder Akteur und insbesondere jeder Wähler kann restlos überzeugt werden. Vielmehr geht es in der parlamentarischen Demokratie darum, Mehrheiten zu organisieren. Nils Bernstein, ehemaliger Ressortleiter im Büro des dänischen Premierministers, betont die essentielle Notwendigkeit „bis 90 Zählen zu können“, um die Mehrheit im aus 179 Sitzen bestehenden dänischen Parlament zu bekommen (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 23-24). Mogens Lyketoft ergänzt, dass im Unterschied zu Militär und Wirtschaft diese Mehrheit „nicht einfach ein Direktor oder Feldmarschall befehlen kann“. Dementsprechend müsse eine politische Strategie bereits in der Entwicklung stets auf seine spätere Mehrheitsfähigkeit hin untersucht werden (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 24).

Tatsächlich kann die Bedeutung von Partizipation und Kompromiss in der Politik als großer Unterschied zu Militär und Wirtschaft gar nicht genug betont werden. Im militärischen Bereich waren und sind Partizipation und Kompromiss von weitaus geringerer Bedeutung. Bis etwa zu der Zeit von Napoleon Bonaparte war die Strategieentwicklung in der Regel allein dem Feldherrn vorbehalten. Erst seit dem 19. Jahrhundert machte die auf Größe und schnellere Verlegbarkeit der Truppen zurückzuführende zunehmende Komplexität die Einrichtung eines Generalstabs notwendig, der entsprechende Organisations-, Analyse- und LenkungsKapazitäten vorhielt und damit den Feldherrn von Routineaufgaben entlastete. Auch in der Wirtschaft wird Strategieentwicklung als elementare und nicht delegierbare Managementaufgabe verstanden und damit auf einen kleinen Kreis beschränkt. In der Regel

entwirft die Geschäftsführung „im kleinen Kreis“ die Strategie. Obwohl es mittlerweile erste wissenschaftliche Ansätze dazu gibt, findet in der Praxis bisher kaum eine nennenswerte Partizipation anderer Akteure – wie beispielsweise Mitarbeiter oder Aktionäre – statt. Allenfalls wird noch auf die Unterstützung von externen Beratern zurückgegriffen, denen neben ausgezeichneten Branchenkenntnissen in erster Linie der unabhängige „Blick von außen“ unterstellt wird, der vor „Betriebsblindheit“ schützen soll. Ist die Strategie einmal definiert, müssen sich die umsetzenden Akteure (vor allem Abteilungsleiter und Mitarbeiter) in aller Regel weitgehend damit arrangieren.

Anders in der Politik: Wie Mayntz festhält, entsprechen nichthierarchische Regelung und Verhandlungssysteme „ohne Zweifel modernen Vorstellungen von demokratischer Selbstbestimmung“ (Mayntz, 2003, S. 72). Neben vermehrter Transparenz (höheres Informationsniveau) und höherem Wertberücksichtigungspotenzial führt Governance aber auch zu der großen Herausforderung von „Verhandlungskonflikten“. Gegenüber Anweisungen erfordern Verhandlungen natürlicherweise eine Einigung unter den Verhandlungspartnern. Bleibt eine solche Einigung gänzlich aus („Entscheidungsblockade“) bleibt das Problem ungelöst. Alternativ kann es zu „suboptimalen Kompromisslösungen“ kommen. Auch eine Einigung auf Kosten von Nichtbeteiligten der Verhandlung kann als Schwachpunkt des Verhandels interpretiert werden (Mayntz, 2003, S. 72-73). Walk bemängelt in diesem Zusammenhang die geringe Transparenz der Strukturen und Entscheidungsprozesse im politischen System: „Viele Gesetzesvorlagen werden weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit ausführlich verhandelt, sondern nur innerhalb der Verwaltungsinstanzen und Einbeziehung ausgewählter Interessengruppen. Die wachsende Zahl der von der Regierung eingesetzten Kommissionen und Räte ist ein Indiz für die Überführung politischer Entscheidung aus dem Parlament in informelle regierungsnahen Gremien“ (Walk, 2008, S. 255). Sack ergänzt hierzu, dass „durch die Fokussierung auf Handlungskoordination gesellschaftliche (De-)Privilegierungen und Positionierungen aus dem politikwissenschaftlichen Blick zu geraten drohen“ (Sack, 2009, S. 14).

*Hypothese 10: Geheimhaltung wird von der Öffentlichkeit zunehmend nicht akzeptiert. Der Ruf nach freier Information, Partizipation und einer offenen Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern wird vermutlich auch deshalb immer lauter, weil Geheimhaltung zu Misstrauen führt. Mit zunehmender Transparenz und Partizipation steigt die Wahrscheinlichkeit von Verhandlungskonflikten und der Notwendigkeit von Kompromissen. Politische Strategie muss dies berücksichtigen.*

## **6.11 Zeit & Timing**

„Demokratie ist die befristete Gewähr von Herrschaft, begrenzt und durchbrochen von Wahlperioden“ (Gohl, 2013, S. 195). Mit dieser Feststellung bringt Gohl zum Ausdruck, dass

Herrschaft sich in wiederholenden Zeitabständen rechtfertigen muss. Die zum Wesen der Demokratie gehörenden wiederkehrenden Wahlen führen unmittelbar zu einer politikstrategischen Herausforderung, die Friedbert Rüb wie folgt beschreibt: „Angesicht der vielen (Landtags-)Wahlen, in denen bundespolitische Fragen immer auch eine Rolle spielen, sind langfristig angelegte und nachhaltige Politiken kaum zu erwarten“ (Rüb, 2013, S. 246). Gohl ergänzt dazu: „Kurzfristigkeit führe zur Kurzsichtigkeit und damit zum Verlust langfristig verantwortlicher Politik“ (Gohl, 2013, S. 195). Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung stärkt diese Hypothese und kommt nach Befragung von politischen Akteuren aus fünf demokratischen Ländern zu dem Ergebnis, dass „der Politikalltag deshalb nur selten Zeit und Muße für strategisches Denken lässt“ (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 211).

*Hypothese 11A: Der demokratietytische Aspekt regelmäßig wiederkehrender Neuwahlen zwingt zu kurzfristigen Erfolgen, die wiederum kurzfristiges Denken und Handeln erfordern und damit der klassischen Strategie entgegenstehen.*

Werden die strategischen Charakteristika Zeit und Timing im Kontext politischer Steuerung betrachtet ergibt sich eine weitere Hypothese. Ganz offensichtlich gibt es analog zur Unternehmensführung auch in der Politik bestimmte Zeitfenster, die Formation und Umsetzung einer Strategie begünstigen. Neben einer stabilen Regierungsmehrheit kommt es bei der Umsetzung von politischen Strategien in Übereinstimmung mit dem klassischen Strategieverständnis folglich auch auf das richtige Timing beziehungsweise das Abwarten besonders günstiger Zeitpunkte („strategische Fenster“, „politische Trends“) an. Ein solches Fenster kann sich spontan öffnen (bspw. wissenschaftliche Entdeckungen oder historische Umwälzungen, vgl. Fischer 2007, S. 212-213) oder mittels zielführender Medienkampagnen sogar geöffnet bzw. herbeigeführt werden. Schröder stellt dazu fest, dass „auch eine sehr gute Strategie nichts gegen den politischen Trend und das korrekte Timing ausrichten kann“. (...) „Manchmal ist es eben gut, ein wenig zu warten und die Trendumkehr zu seinem eigenen Vorteil zu nutzen, satt verzweifelt gegen den Trend zu kämpfen und zu verlieren“ (Schröder, 2000, S. 78).

*Hypothese 11B: Dem Timing kommt in der politischen Strategie eine besondere Bedeutung zu.*

Hierbei werden erstaunliche Unterschiede zwischen der Formation und der Umsetzung einer Strategie deutlich. Die Bildung einer politischen Strategie fällt hierbei offensichtlich Oppositionsparteien leichter als Regierungsparteien. In Fischer 2007 heißt es dazu: „Das günstigste Zeitfenster für langfristige Planungen und eine grundsätzliche Neubestimmung des politischen Kurses ist nach dem Verlust der Regierungsverantwortung bzw. einer Wahlniederlage. (...) In Phasen des Erfolgs hingegen bedarf es einer sehr starken Führung, um strategische Veränderungen zu erklären und durchzusetzen“ (Fischer 2000, S. 211-212). Offensichtlich hat diese Beobachtung auch mit dem Zeitmangel der Regierungsparteien zu

tun. So sei „auf der Oppositionsbank schlicht viel mehr Zeit für eine strategische Neuausrichtung“ (Fischer 2007, S. 212). Im Gegensatz zur Strategieformation fällt die Umsetzung einer Strategie hingegen den Regierungsparteien leichter. So fällt es einer stabilen Regierungsmehrheit, die relativ lange im Amt ist und einen entsprechenden Rückhalt in der Bevölkerung genießt, ungleich leichter eine Strategie umsetzen, als einer knappen und womöglich umstrittenen Regierungsmehrheit (vgl. Fischer 2007, S. 212).

## **6.12 Kommunikation, Medien & Lobbyismus**

Die Übertragung der klassischen Strategieelemente Umweltbetrachtung und Kommunikation auf die politische Landschaft führen bei wissenschaftlicher Betrachtung schnell zu den Begriffen Medien und Lobbyismus. Auf diese beiden – für den politischen Strategiebegriff offenbar sehr wichtigen – Begriffe soll im Folgenden kurz näher eingegangen werden.

### **Kommunikation und Medien**

Artikel 5 des Grundgesetzes garantiert Bürgern der Bundesrepublik Deutschland den ungehinderten Zugang zu Informationen als „Voraussetzung für die politische Teilhabe in einer Demokratie“ (Mai, 2003, S. 234). Der elementare Einfluss der Medien auf die Politikvermittlung ist heute gesellschaftlich und wissenschaftlich unumstritten. Medienpolitik ist ein eigenes wissenschaftliches Politikfeld geworden, das Funktion, Einfluss und Wirkung der Medien auf die Politik und umgekehrt untersucht.

Auf eine detaillierte Ausdifferenzierung dieses Forschungsfeldes vor dem Hintergrund politischer Steuerung soll hierbei verzichtet und auf Manfred Mai verwiesen werden (Mai, 2003). An dieser Stelle soll vielmehr auf einen Aspekt eingegangen werden, dem offenbar eine besondere Bedeutung für politische Strategie zukommt: Dem „Starkult“ der Mediengesellschaft. Richter hebt den auf den politischen Spitzenakteur bezogenen medialen Starkult heraus. „Wer die mediale Aufmerksamkeit auf sich zieht, erlangt die öffentliche Zuschreibung von politischer Kompetenz. Politik wird dementsprechend den Gesetzmäßigkeiten des Showgeschäfts angeglichen und drängt dem Politiker Verhaltensnormen auf, die von fachlichen Qualifikationsprofilen wegführen und zu einer massiven Einschränkung von Kompetenzprofilen beitragen: Es zählen vor allem die Gewandtheit der Selbstdarstellung, die Fähigkeit zur theatralischen Inszenierung und der bildlich ansprechende Habitus“ (Richter, 2011, S. 189). Die Rolle der Medien in Bezug auf eine politische Strategie soll in dieser Arbeit eingehend untersucht werden. Die theoretische Betrachtung kommt bereits zu der folgenden Hypothese:

*Hypothese 12A: Die Vermittlung von Politik über die Medien gehört heute zu den Kernkompetenzen von politischen Spitzenakteuren. Eine politische Strategie wird nur dann erfolgreich umzusetzen sein, wenn diese entsprechend „erfolgreich medial verkauft“ wird.*

Eine zunehmende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang offenbar auch den Sozialen Medien zu. Durch niedrige Einstiegshürden und eine enorme Reichweite wird den digitalen Formaten heute eine herausragende Bedeutung im Bereich Governance eingeräumt. Erste wissenschaftliche Arbeiten setzen sich bereits mit diesem noch relativ neuen Phänomen auseinander (Kommunikationsverhalten 2.0). Für detaillierte Ausführungen soll an dieser Stelle auf den Beitrag von Collet, Liedtke und Schober verwiesen werden (Collet, Liedtke, & Schober, 2013).

## **Lobbyismus**

Eine zweite besondere Herausforderung im Bereich der Umweltbetrachtung stellen Interessensverbände dar. Wenn sich private Interessensgruppen (private interest groups wie beispielsweise Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Berufsvereinigungen, Gewerkschaften, Handelskammern oder Kartelle), öffentliche Interessensgruppen (public interest groups) oder moralisch orientierte Interessenvertretungen (z.B. Verbraucher, Kinder, Rentner, der Umwelt, Autofahrern etc.) bestimmter Methoden zur Beeinflussung politischer Entscheidungen bedienen, werden sie zu Lobbygruppen.

Analog zur Bezeichnung *Vierte Gewalt* für die Presse führten Leif und Speth mit ihrem im Jahr 2006 gleichnamig erschienenen Buch den Begriff *Fünfte Gewalt* für den Lobbyismus ein. Wenngleich diese Analogie einigen Wissenschaftlern zu weit geht, beeinflusst der Lobbyismus heute nahezu jede langfristige politische Entscheidung. Lobbying hat die konkrete Durchsetzung von Einzelinteressen zum Ziel. Ihr wesentliches Merkmal ist dabei ihr informeller Charakter (Leif & Speth, 2006, S. 13).

Das politische Geschehen vollzieht sich dadurch neben der formellen Ebene (formaler Gesetzgebungsprozess) zu einem Großteil auf der informellen Ebene (grauer Bereich). Gesetze werden zunehmend in „runden Tischen“ und „Kommissionen“ erarbeitet und vom Parlament nur mehr oder weniger „abgesegnet“ (Leif & Speth, 2006, S. 15). Neben den sogenannten „Küchenkabinetten“ und verschiedenen Koalitionsrunden, stellen vor allem die Kontakte des Regierungsapparates zu gesellschaftlichen Interessensgruppen für den strategischen Prozess eine große Herausforderung dar (Leif & Speth, 2006, S. 14-15). Informell bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es keine (standardisierten) Verfahren und keine festgeschriebenen Regeln gibt. Dies hat wiederum zur Folge, dass sich die informelle Ebene abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit nicht mehr kontrollieren lässt (Leif & Speth, 2006, S. 13-14). Hierbei grenzt sich der politische Strategiebegriff klar von dem militärischen und wirtschaftlichen Verständnis ab. In Militär und Wirtschaft sind derartige

informelle Beeinflussungen nicht üblich. In diesem Zusammenhang sehen sich politische Strategien mit professionellen „Gegenstrategien“ konfrontiert. Da Lobbying konkret auf die Beeinflussung oder Verhinderung spezifischer Gesetzesvorhaben abzielt, stellen Leif und Speth bei Lobbying einen klaren Projektcharakter fest, der in der Regel mit einer eigenen individuellen Strategie ausgestattet ist (Leif & Speth, 2006, S. 14).

*Hypothese 12B: Durch die Ausnutzung des Handlungsspielraumes, den Politiker und Beamte bei ihren Entscheidungen haben, beeinflussen Lobbyisten und Verbände konkret das politische Geschehen. Eine Strategie muss diese Tatsache einkalkulieren.*

### **6.13 Zusammenfassung und Fazit**

Durch die theoretische Überführung der zuvor identifizierten Charakteristika aus Militär und Betriebswirtschaftslehre in den politischen Kontext werden erste übergeordnete Herausforderungen für den politischen Strategiebegriff deutlich, die in Form von 12 Hypothesen aggregiert wurden. Diese Hypothesen werden im Folgenden noch einmal übersichtlich zusammengefasst:

- 1. Komplexität und Akteursvielfalt:** Politische Langfristprojekte sind aufgrund der unüberschaubaren Akteursvielfalt schlichtweg zu komplex, als dass eine zentrale Planung als klassisches strategisches Instrument funktionieren könnte.
- 2. Zielaspekte:** In der Politik sind strategische Ziele und Unterziele oftmals nur unpräzise benannt. Ferner mangelt es an der Abstimmung von Zielen. Darüber hinaus werden nur selten konkrete Wege der Zielerreichung aufgezeigt.
- 3. Informationsgewinnung und Lagebeurteilung:** In der Politik scheint die Informationsgewinnung und Lagebeurteilung als Fundament und Ausgangspunkt einer Strategie oftmals vernachlässigt zu werden (Wissensprobleme). Bei politischer Strategie ist es elementar, bestmögliche Kenntnisse über sämtliche relevante beteiligte Akteure (Vetospiele) sowie steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge zu erlangen, um die Formation und die zielführende Umsetzung einer Strategie gewährleisten zu können.
- 4. Adressatensteuerung:** Der Mensch als Adressat politischer Steuerung ist seinem Denken kaum berechenbar und hinsichtlich seines Handelns schwer steuerbar (Motivationsprobleme).
- 5. Friktionen, Irrationalität und Überraschung:** Jede politische Strategie muss akzeptieren und berücksichtigen, dass es unvorhergesehene, ungeplante und nicht-kausale Ereignisse geben wird, die in aller Regel zu Abweichungen des strategischen Ziels führen. Strategien müssen daher in Bezug auf Ihre Zielerreichung flexibel sein.

- 6. Diversifizierte Verwaltung und Bürokratie:** Der von Bürokratie geprägte Verwaltungsapparat der BRD stellt eine große Herausforderung insbesondere für die Umsetzung einer Strategie dar. Neben der Starrheit und Trägheit des Systems erschwert vor allem die Verfolgung von Eigeninteressen innerhalb von Hierarchien die Umsetzung einer Strategie.
- 7. Gewaltenteilung und Mehrebenensystem:** Die aufgrund der Gewaltenteilung charakteristischen Einzelhierarchien innerhalb des Mehrebenensystems der Bundesrepublik Deutschland sind als eine große Herausforderung in Bezug auf Strategiefähigkeit anzusehen.
- 8. Machtaspekte und Eigeninteressen:** Politische (Individual-)Akteure verfolgen neben Sachzielen auch Eigeninteressen. Vor allem der Machterhalt steht diesbezüglich im Vordergrund, da er mit einer Reihe persönlicher Annehmlichkeiten und Vorteilen verbunden ist.
- 9. Führungsaspekte:** Aus politikstrategischer Sicht ist Führung essentiell. Dabei ist es wichtig, sich mit dem politischen Führungsbegriff des medialen Zeitalters auseinanderzusetzen, der neben Berufsethos auch die Rolle des Charismas einbeziehen muss. Aufgrund der Komplexität bedarf Führung im Rahmen einer politischen Strategie hierarchischer organisatorischer Strukturen (Strategisches Zentrum) bei gleichzeitiger Delegation. Entsprechend muss politische Strategie formelle und informelle Entscheidungsprozesse sowie den Einfluss von Politikberatern einkalkulieren.
- 10. Partizipation, Transparenz und Kompromiss:** Geheimhaltung wird von der Öffentlichkeit zunehmend nicht akzeptiert. Der Ruf nach freien Information, Partizipation und einer offenen Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern wird auch deshalb immer lauter, weil Geheimhaltung zu Misstrauen führt. Mit zunehmender Transparenz und Partizipation steigt die Wahrscheinlichkeit von Verhandlungskonflikten und der Notwendigkeit von Kompromissen. Politische Strategie muss dies berücksichtigen.
- 11. Zeitliche Aspekte und Timing:** Der demokratietytische Aspekt regelmäßig wiederkehrender Neuwahlen zwingt zu kurzfristigen Erfolgen, die wiederum kurzfristiges Denken und Handeln erfordern und damit der klassischen Strategie entgegenstehen. Ferner sind inhaltliche Themen abhängig vom Zeitgeist. In der politischen Strategie kommt daher dem Timing eine besondere Bedeutung zu.
- 12. Kommunikation, Medien und Lobbyismus:** Die Vermittlung von Politik über die Medien gehört heute zu den Kernkompetenzen von politischen Spitzenakteuren. Eine politische Strategie wird nur dann erfolgreich umzusetzen sein, wenn diese entsprechend „erfolgreich medial verkauft“ wird. Ferner beeinflussen Lobbyisten und Verbände durch die Ausnutzung des Handlungsspielraumes, den Politiker und

Beamte bei ihren Entscheidungen haben, konkret das politische Geschehen. Eine politische Strategie muss diese Tatsache einkalkulieren.

Die folgende Abbildung 9 fasst die zentralen Herausforderungen des politischen Strategiebegriffes als Ergebnis der theoretischen Übertragung und Analyse zusammen.



**Abbildung 9: Zentrale Herausforderungen politischer Strategie**

Die identifizierten Herausforderungen bilden die Grundlage für die folgende empirische Untersuchung. Hier sollen die aus der Theorie abgeleiteten Hypothesen mit Praxisakteuren am Beispiel der Energiewende diskutiert werden. Durch die Diskussion können die theoretisch abgeleiteten Hypothesen bestätigt, verifiziert oder verworfen werden. Zusätzlich können weitere Erkenntnisse in den Betrachtungsraum aufgenommen werden um das politikstrategische Verständnis weiter zu schärfen.

## 7 Die empirische Untersuchung

Wie bereits einleitend beschrieben, ist das Forschungsziel dieser Arbeit die Präzisierung und Erweiterung des politischen Strategieverständnisses. Ausgehend von der empirischen Beobachtung, dass in der politischen Landschaft offenbar ein Defizit an Strategie existiert, möchte diese Arbeit den Ursachen auf den Grund gehen. Dazu wurden im vorangegangenen theoretischen Abschnitt zunächst strategische Charakteristika des klassischen Strategieverständnisses herausgearbeitet, die dann in einem zweiten Schritt auf die politische Landschaft übertragen wurden. In der theoretischen Diskussion wurden erste Herausforderungen deutlich, die im Folgenden empirisch überprüft und erweitert werden sollen.

Um den speziellen politischen Strategiebegriff inhaltlich zu spezifizieren, müssen die theoretischen Erkenntnisse auf ein konkretes politisches Anwendungsfeld übertragen werden. Ein ideales Beispiel für ein politisches Langfristprojekt im Kontext der Nachhaltigkeit stellt aus mehreren Gründen die sogenannte Energiewende in Deutschland dar:

- **Nachhaltigkeit:** Ein wesentliches Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen benennt die Sicherung des Zugangs zu bezahlbarer, verläSSLicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle (SDG Nr. 7). Die Umsetzung dieses Ziels, dass mit der Umsetzung von Klimaschutzzielen einher geht und in Deutschland mithilfe der sogenannten Energiewende erreicht werden soll, bedarf – wie die Erreichung aller anderen Ziele ebenfalls – einer politischen Strategie. An der Notwendigkeit der Energiewende – also der Realisierung einer nachhaltigen Energieversorgung in Deutschland – bestehen vor dem Hintergrund der globalen Erderwärmung kaum noch rationale und wissenschaftliche Zweifel. Die Energiewende ist zentraler Bestandteil eines Strukturwandels zur Erreichung einer nachhaltigen Gesellschaft, die vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung für globale Umweltveränderungen (WBGU) auch als „Große Transformation“ bezeichnet wird. Da das auf fossilen Rohstoffen basierende Weltwirtschaftsmodell die Stabilität des Klimasystems und damit die Existenzgrundlage künftiger Generationen gefährdet, ist deren Abschaffung nach Ansicht des WBGU „moralisch ebenso geboten wie die Abschaffung der Sklaverei und die Ächtung der Kinderarbeit“ (WBGU, 2011).
- **Langfristigkeit:** Bei der Energiewende handelt es sich um ein über mehrere Jahrzehnte andauerndes Projekt. Entsprechende Zielsetzungen reichen bis in das Jahr 2050 und teilweise sogar darüber hinaus. Damit erfüllt dieses politische Projekt das oben beschriebene strategische Charakteristikum der Langfristigkeit.
- **Überordnungen:** Die Energiewende ist im Kern ein gesamtdeutsches Projekt, dass durch Globalisierung und vernetzter Märkte ganz Europa maßgeblich beeinflusst. In Deutschland führt das föderalistische System der Bundesrepublik dazu, dass neben

dem Bund auch die Länder und Kommunen maßgeblich an der Gestaltung und Umsetzung beteiligt sind.

- **Gesellschaftsbezug:** Bei der Energiewende handelt es sich zweifelsfrei um ein politisch-gesellschaftliches Projekt. Der Gestaltungs- und Umsetzungsauftrag ist nicht exklusive Angelegenheit der Politik sondern der gesamten Gesellschaft. Auch die ökonomischen und ökologischen Folgen wirken sich auf die gesamte Gesellschaft aus.

Aufgrund der vier genannten Punkte eignet sich die Energiewende ideal als empirisches Untersuchungsobjekt. Die letztgenannten Punkte führen zu einer Vielzahl beteiligter Akteure, die wiederum kausal zu einer drastischen Erhöhung der Komplexität mit entsprechenden Auswirkungen für die politische Steuerbarkeit führt. Im folgenden Kapitel soll die Energiewende als empirisches Forschungsobjekt zunächst kurz vorgestellt werden.

## **7.1 Empirischer Forschungsgegenstand: Die „Energiewende“**

Ekardt bezeichnet die Energiewende als „das größte Projekt des 21. Jahrhunderts, will sich die Menschheit in einer endlichen Welt dauerhaft einrichten“ (Ekardt, 2014, S. 11). Unabhängig von der normativen Bedeutung dieses Projektes, handelt es sich in jedem Falle um ein derart großes, komplexes und langfristiges Vorhaben, dass die Existenz einer politischen Strategie für eine zielführende Umsetzung unumgänglich ist.

Mit der sogenannten Energiewende wird der Umbau der Energieversorgung in Deutschland bezeichnet. Sie basiert auf den beiden Säulen erneuerbare Energien und Energieeffizienz (BMW, 2014, S. 3-5). Ersteres meint den Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch bei Strom, Wärme und Verkehr. Energieeffizienz steht für die Steigerung der Endenergieproduktivität und die Reduktion des Primärenergieverbrauchs bei Strom, Wärme und Verkehr (BMW, 2014, S. 5).

Grundlage für den Umbau der Energieversorgung sind im Wesentlichen das Energiekonzept der Bundesregierung aus September 2010 und die entsprechenden energiepolitischen Beschlüsse des Bundestags aus dem Jahr 2011 (BMW, 2014, S. 3). Hintergrund war die Erreichung politischer Ziele, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

### **7.1.1 Ziele der Energiewende**

Als Beweggründe für die Energiewende werden seitens der Bundesregierung in erster Linie die folgenden vier Aspekte genannt (BMW, 2014, S. 2-6):

- **Ermöglichung des Ausstiegs aus der Kernenergie:** Unmittelbar nach der Katastrophe von Fukushima wurde ein mehrstufiger Atomausstieg bis 2022 beschlossen. Die entsprechenden Kernkraftwerke sollen durch den Ausbau erneuerbarer Energien im Stromsektor ersetzt werden.
- **Umsetzung der Klimaschutzziele:** Im Rahmen des 1997 beschlossenen Kyoto-Protokolls haben sich die führenden Industrienationen darauf verständigt, die Treibhausgasemissionen innerhalb der sogenannten ersten Verpflichtungsperiode (2008 bis 2012) um durchschnittlich 5,2 Prozent unter das Niveau des Basisjahres 1990 zu senken. Für Deutschland ergab sich daraus ein anteiliges Treibhausgasminderungsziel von 21 Prozent; das mit 24 Prozent übererfüllt wurde (BMW, 2014, S. 5). Basierend auf dem Kyoto-Protokoll wurden von der EU europäische Treibhausgasminderungsziele definiert, die über das Jahr 2012 hinausgehen (20 Prozent bis 2020 und 40 Prozent bis 2030). Für Deutschland wiederum ergeben sich daraus Reduktionsziele von 40 Prozent bis 2020 und 80-95% bis 2050 gegenüber dem Basisjahr 1990 (BMW, 2014, S. 5). Auf der UN-Klimakonferenz in Paris im Jahr 2015 wurde nachfolgend zu Kyoto die Begrenzung der globalen Erwärmung auf möglichst 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Wert beschlossen. Um das 1,5°-Ziel erreichen zu können, müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen laut Rogelj et al. zwischen 2045 und 2060 auf null zurückgefahren werden (Rogelj, et al., 2015). Für Deutschland leitet Quaschnig hieraus die Notwendigkeit einer Reduktion des energiebedingten Kohlendioxidausstoßes bis 2040 auf null ab (Quaschnig, 2016). „Danach darf kein fossiles Erdgas, Erdöl und keine Kohle mehr genutzt werden oder das zu viel emittierte Kohlendioxid muss mit aufwändigen und kostenintensiven CCS-Verfahren wieder der Atmosphäre entzogen und endgelagert werden. Die Energieversorgung in den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr sollte daher bis 2040 vollständig mit erneuerbaren Energien gedeckt werden“ (Quaschnig, 2016, S. 3).
- **Wettbewerbsfähigkeit:** Die Energiewende verfolgt auch das politische Ziel der Modernisierung des Industriestandorts Deutschland. Die Bundesregierung erhofft sich durch die Energiewende einen „Impuls für Innovation, Wachstum und Beschäftigung“ (BMW, 2014, S. 6). Eng einher geht mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit auch das Ziel „bezahlbarer Energiepreise“ (ebenda).
- **Versorgungssicherheit:** Wie die Bundesregierung festhält, ist „die jederzeit sichere und verlässliche Versorgung mit Energie für eine moderne Industriegesellschaft unverzichtbar“ (BMW, 2014, S. 6). Hierbei sei es entscheidend, die Herausforderung der „fluktuierenden Stromerzeugung aus Wind und Sonne“ zu meistern. Als große Chance bietet sich die Verringerung der Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten, welche ebenfalls als politisches Ziel genannt werden kann.

Die genannten politischen Ziele werden von der Bundesregierung auf die beiden strategischen Kernziele „Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch“ sowie „Reduktion des Primärenergieverbrauchs und Steigerung der Energieeffizienz“ übertragen und auf der Steuerungsebene in die Bereiche Strom, Wärme und Verkehr gegliedert. Als wesentliche Ziele sollen in diesem Zusammenhang die „Reduzierung des Primärenergieverbrauchs um 50 Prozent bis 2050 (ggü. 2008)“ und die „Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien bis 2050 auf 80 Prozent des Strombedarfs beziehungsweise 60 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs genannt werden (ggü. 1990)“. Flankiert werden diese Ziele von Zielen wie der „Reduktion des Wärmebedarfs in Gebäuden um 60 Prozent bis 2050 (ggü. 2008)“, der „Verdopplung der energetischen Sanierungsrate auf 2 Prozent zur Erreichung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050“ und die „Existenz von 5 Millionen Elektrofahrzeugen in Deutschland bis 2030“ (dena, 2013, S. 7).

### 7.1.2 Maßnahmen und Vorhaben der Energiewende

Am 26. Juni 2014 veröffentlichte die Bundesregierung eine „10-Punkte-Energie-Agenda“, die alle zentralen Vorhaben der Energiewende der 18. Legislaturperiode enthält. Neben dem bereits zuvor vielbetrachteten Stromsektor geraten nun auch verstärkt Vorhaben zur Verbesserung der Energieeffizienz und des Wärme- und Verkehrssektor in den Blickpunkt.

1. **Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG):** EEG 3.0 (Ausschreibungsverfahren)
2. **Europäischer Klima- und Energierahmen:** Reform des Emissionshandels (ETS)
3. **Strommarktdesign:** Grünbuch (10/2014), Weißbuch (07/2015), Marktdesign-Gesetz
4. **Kooperation EU-Binnenmarkt:** Verzahnung/ Koppelung europäischer Strommärkte
5. **Übertragungsnetze:** Vorschläge Netzbetreiber über Netzentwicklungsplan 2030
6. **Verteilernetze:** Novellierung der Anreizregulierungsverordnung/ Konzessionsvergabe
7. **Effizienzstrategie:** Umsetzung Aktionsplan Energieeffizienz; Novellierung EU-Label
8. **Gebäudestrategie:** Novellierung EE-Wärmegesetz & Energieeinsparverordnung
9. **Gasversorgungsstrategie:** Entwicklung und Umsetzung Gasversorgungsstrategie
10. **Monitoring der Energiewende:** Jährliche Monitoringberichte & EW-Plattformen

Zur Zielerreichung dieser zentralen Vorhaben werden in der Regel Maßnahmen in Form von Gesetzen, Verordnungen und Förderprogrammen initiiert, die in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirksamkeit und Zielerreichung überprüft werden (Monitoring).

### 7.1.3 Kritik an der Energiewende

Hauptsächlicher Kritikpunkt der Energiewende ist eine fehlende oder *mangelhafte Steuerung beziehungsweise Koordination*. Der Sachverständigenrat Wirtschaft kommt diesbezüglich in seinem Jahresgutachten 2013/2014 zu folgendem Schluss:

„So gibt es noch immer kein energiepolitisches Gesamtkonzept, das sich auf eine Betrachtung des gesamten Systems der Energieversorgung stützt und die für die erfolgreiche Umsetzung dieses großen gesellschaftlichen Projekts erforderlichen Bausteine aufeinander abstimmt. Zudem fehlt weiten Teilen der Politik offenbar nach wie vor die Einsicht, dass mit der bisherigen Vorgehensweise erhebliche volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet wurden, die beim Streben nach Wohlfahrt und gesellschaftlichem Fortschritt an anderer Stelle fehlen werden“ (Sachverständigenrat, 2013, S. 416).

Auch die folgende Aussage der Deutschen Energie-Agentur steht stellvertretend für das Fehlen eines gesamtplanerischen Ansatzes:

„Deutschland kann das Ziel einer weitgehenden Dekarbonisierung nur dann erreichen, wenn Wind, Sonne, Geothermie und Biomasse das Energiesystem dominieren. Deshalb ist der geplante Ausbau von Erneuerbaren Energien richtig. Doch um die hohen Qualitätsstandards bei der Stromversorgung beizubehalten und zugleich Kostenexplosionen zu vermeiden, muss der Ausbau der regenerativen Energien planvoller und zugleich wirtschaftlicher erfolgen“ (dena, 2013, S. 25).

Auch verschiedene *Maßnahmen*, die ungeeignet seien oder teilweise zu falschen Anreizen führen würden, werden kritisch gesehen. Der Sachverständigenrat Wirtschaft kritisiert die rein national ausgelegten Förderinstrumente und Subventionen und die Vernachlässigung des europäischen Emissionshandels als europäisches Steuersystem:

„Die Bundesregierung hat auf diese absehbaren Zielverfehlungen in planwirtschaftlicher Ausrichtung mit verschiedenen Aktionsprogrammen und -plänen mit über 100 Einzelmaßnahmen reagiert, welche die Energiewende zwangsläufig immer mehr verteuern werden. Anstelle dieser Feinsteuerung sollte in den kommenden Jahren die internationale Dimension der Energiewende in den Vordergrund rücken, verbunden mit einem klaren Bekenntnis der Bundesregierung zum Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) als Leitinstrument. Insbesondere sollte darauf hingewirkt werden, den Zertifikatehandel auf den Verkehrssektor, die Privathaushalte und die bisher ausgenommenen Industrien zu erweitern. Nationale Förderinstrumente und zahlreiche Subventionstatbestände würden dadurch überflüssig“ (Sachverständigenrat, 2016, S. 431).

Vor allem das deutsche *Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)* steht in der Kritik. Es *konzentrierte sich lediglich auf den Strommarkt* und verlange von Ökostromproduzenten *keinerlei unternehmerisches Risiko*, da sämtliche Anstrengungen hinsichtlich Abnahme, Lieferung und Vermarktung wird von der Bundesnetzgesellschaft abgenommen werde. Ökostromproduzenten würden somit nicht als Marktteilnehmer auftreten. Stattdessen

garantiere des EEG *feste Einspeisevergütung völlig unabhängig von den Marktpreisen und vom tatsächlichen Bedarf*. Da der Strom sogar vergütet werde, wenn er nicht von den Netzen aufgenommen werden kann, fördere das EEG Ineffizienz und führe zu hohen Kosten (dena, 2013, S. 26). Phantomstrom, den Windradbetreiber vergütet bekommen ohne ihn zu produzieren, verstärke zudem das Unverständnis der Bevölkerung. Die Nachfrageunabhängige Stromproduktion habe einen ungesteuerten Zubau von EE-Anlagen zur Folge, wie die Deutsche Energie-Agentur deutlich macht:

„Nicht von energiewirtschaftlichen oder physikalischen Notwendigkeiten, sondern allein von den Interessen der Investoren und Betreiber hängt ab, wo eine neue Anlage entsteht. Das führt zum Beispiel dazu, dass sich die Windräder im [windreichen] Norden konzentrieren, obwohl die Energie doch vor allem im Süden und Westen benötigt wird“ (dena, 2013, S. 26).

*Auch fehle es nach wie vor in weiten Bereichen an verbindlichen Ausbaugrenzen. Zudem biete das EEG keinen Anreiz zur Investition in Speichertechnologien oder intelligente Netze. Auch die Befreiung von Unternehmen von der EEG-Umlage und den Netzgebühren (Industrierabatte) führe dazu, dass die finanzielle Last letztlich von den privaten Verbrauchern, Kleinunternehmern und dem Mittelstand getragen werden müsse.*

Auch technische Kritikpunkte spielen in der Diskussion eine große Rolle. Aufgrund der fluktuierenden Stromerzeugung aus Wind und Sonne werde für windstille und sonnenarme Tage (und Nächte) ohnehin ein dauerverfügbares fossiles Kraftwerk als Backup benötigt, solange keine nennenswerte Speichertechnologie verfügbar ist. Dazu führt Wendt aus:

„Jede Grünenergie-Anlage benötigt entweder die Kapazität eines (fossilen) Standby-Kraftwerkes oder eines Speichers, um die Schwankungen bei Wind und Sonne auszugleichen. Alle, die im Jahr 2000 glaubten, das System der neuen Energien werde einfach Schritt für Schritt den alten fossilen Kraftwerkspark verdrängen, sehen spätestens jetzt: Es entstehen in Wirklichkeit zwei Systeme nebeneinander – eine Schönwetterenergieerzeugung und eine für Flaute und Dunkelheit. Selbst wenn im Jahr 2050 planmäßig im Schnitt 80 Prozent der Versorgung in Deutschland übernehmen, dann bedeutet das nicht etwa, dass der konventionelle Kraftwerkspark nur für die anderen 20 Prozent des Bedarfs erhalten müsste. Die Grünstromversorgung wird auch in den kommenden Jahren an etlichen trüben und windstillen Tagen bis auf ein Fünfzigstel ihrer installierten Leistung zusammenschnurren. Dann hängt die Versorgung des Industrielandes selbst dann noch an Gas und Kohle, wenn Wind- und Solarparks das Gesicht des Landes beherrschen“ (Wendt, 2014, S. 696).

Die hohen Subventionen und die ineffiziente Existenz von zwei Energiesystemen führen zu *steigenden Energiekosten*, die einerseits die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands bedrohe und andererseits auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende bedrohe. Auf einem Kongress der Deutschen Energieagentur (Dena) am 11.11.2014 machte auch Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel auf das Kostenproblem deutlich. Gegenüber protestierenden Greenpeace-Aktivisten führte Gabriel aus:

„Mit Ihrer Energiepolitik vertreiben Sie nicht nur die Grundstoffindustrie, sondern ganze Wertschöpfungsketten aus dem Land. Man kann nicht gleichzeitig aus Atom und Kohle aussteigen – jedenfalls nicht, wenn man wirtschaftlich irgendwie überleben will. Wenn ein BASF-Manager über immer weiter steigende Energiekosten klagt und lieber in den USA investiert, dann ist das doch nicht die Böswilligkeit von irgendwelchen angeblichen Energiewende-Gegnern, sondern schlicht die ökonomische Realität diese Landes!“

Auch in seinem neuesten Jahresgutachten 2016/2017 sieht der Sachverständigenrat Wirtschaft trotz EEG-Reform noch keine entscheidende Eindämmung der Kosten:

„Die deutsche Energiepolitik konzentriert sich bislang vornehmlich auf den Strommarkt, in dem der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf rund 29 % angestiegen ist. Damit wird in diesem spezifischen Bereich das 35 %-Ziel für das Jahr 2020 aller Voraussicht nach übererfüllt werden. Zur Eindämmung der daraus resultierenden Kostensteigerung hat die Bundesregierung mit dem EEG 2014 Ausbaukorridore für einzelne Technologien festgelegt und mit dem EEG 2017 technologiespezifische Ausschreibungen eingeführt. Allerdings fehlt nach wie vor der entscheidende Schritt zur Eindämmung der Kosten, die Umstellung auf ein technologieneutral ausgestaltetes Förderregime“ (Sachverständigenrat, 2016, S. 431).

Ein weiterer großer Kritikpunkt ist die *Konzentration auf nationale Aspekte* und die *fehlende Einbettung in eine europäische klimapolitische Strategie*. Der Sachverständigenrat Wirtschaft benennt diesen Aspekt bereits in seinem Jahresgutachten 2013/2014:

„Statt des bisherigen nationalen Alleingangs muss die Energiewende in eine europäische klimapolitische Strategie eingebettet werden, die den globalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht wird. Die deutsche Energiewende wird ohne eine derartige Einbettung den Klimawandel nicht einmal abmildern können. Deshalb sollte der Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten zukünftig zum dominierenden Instrument der europäischen Klimapolitik ausgebaut werden, während auf zusätzliche, teilweise kontraproduktive Instrumente, wie die national ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien, weitgehend verzichtet werden sollte. Dafür

müssten die Unzulänglichkeiten des EU-ETS (Europäisches CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandelssystem) beseitigt, der Zertifikatehandel auf weitere Sektoren ausgedehnt und die Emissionsgrenzen glaubwürdig über das Jahr 2020 hinaus fortgeschrieben werden“ (Sachverständigenrat, 2013, S. 415).

Auch im aktuellen Jahresgutachten 2016/2017 heißt es dazu:

„Die deutsche Energie- und Klimapolitik konzentriert sich bislang hingegen auf die eigene Energiewende. Diese basiert auf dem „Energiekonzept 2010“ und dem nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima beschlossenen Energiewende-Paket, das auf unterschiedlichen Ebenen eine Vielzahl an Zielvorgaben formuliert, die bis zum Jahr 2050 erreicht werden sollen. Nach heutigem Stand ist allerdings davon auszugehen, dass ein Großteil dieser Ziele nicht erreicht werden wird. Dies betrifft insbesondere das Hauptziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 % im Jahr 2020 im Vergleich zum Bezugsjahr 1990“ (Sachverständigenrat, 2016, S. 431).

Obwohl sich die deutsche Debatte der Energiewende unverändert zu sehr auf nationale und technische Aspekte sowie auf den kleinen Ausschnitt „Strom“ konzentriert ist, scheint bereits heute eine Komplexität erreicht, die politische Akteure und Institutionen an den Rand ihrer Möglichkeiten bringt. Ekardt kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass „die bisherige Politik weit hinter den Anforderungen an zukunftsfähige Gesellschaft zurückbleibt“ (Ekardt, 2014, S. 11).

## **7.2 Methodischer Ansatz und Struktur der empirischen Untersuchung**

Nach der Beschreibung des Forschungsobjektes sollen in diesem Unterkapitel die Methodik, der Aufbau und die Struktur der empirischen Untersuchung skizziert werden. Wesentlich sind dabei die zielführende Auswahl der Experten, die Datenerhebung, die Datenaufbereitung sowie die Datenauswertung.

### **7.2.1 Methodik der empirischen Untersuchung**

Wie oben beschrieben, hat der Empirie-Teil zum Ziel,

- aus der Theorie abgeleitete Herausforderungen / Hypothesen zu überprüfen  
aber zugleich
- weitere Hypothesen respektive Herausforderungen zu evaluieren,
- auf konkretes Erfahrungswissen politischer Spitzenakteure zurückzugreifen,
- Möglichkeiten der Begegnung von Herausforderungen zu evaluieren.

Die drei letztgenannten Punkte geben den Ausschlag für die Wahl einer qualitativen Forschungsmethode. Es ist nicht das Interesse dieser Arbeit, empirische Daten zur politischen Strategiefähigkeit quantitativ zu erfassen und entsprechend zu überprüfen, sondern vielmehr anhand des Erfahrungswissens herauszufinden, was das strategische Vorgehen eines politischen Akteurs durchkreuzen kann. Strategisches Handeln geht vom Menschen aus, der seine Umgebung analysiert und daraus zukunftsgerichtete Schlüsse zieht. Um das (strategische) Handeln verstehen zu können, muss der Kontext verstanden werden, in dem sich der Mensch befindet. Lamnek fasst diesen Gedanken wie folgt zusammen: „Analysegegenstand ist der in einem sozialen Kontext lebende und handelnde Mensch, das soziale Individuum, dessen Handeln mit Sinn, mit Bezug auf andere versehen ist. Dieses Handeln muss verstanden werden“ (Lamnek, 2005, S. 13-14).

Entscheidend für die Anwendung einer qualitativen Methode ist die Vorüberlegung, wie die kausalen Zusammenhänge ergründet werden sollen. Bei der gestellten Forschungsfrage ist es wenig sinnvoll, von statistischen Zusammenhängen auf Kausalzusammenhänge zu schließen. Vielmehr stehen „die empirische Identifizierung von Kausalmechanismen und ihre anschließende Verallgemeinerung“ im Mittelpunkt dieser Arbeit (Gläser & Laudel, 2009, S. 28).

Als zwei von fünf Postulaten qualitativen Denkens benennt Mayring *Subjektbezogenheit und Interpretation* (Mayring, 2002, S. 19). Diese beiden Grundsätze spielen für die vorliegende Forschungsarbeit eine zentrale Rolle:

*Subjektbezogenheit:* Von zentraler Bedeutung ist das individuelle Erfahrungswissen der Befragten. Nicht nur im Bereich der Strategie führt Erfahrungswissen zu einer entsprechenden Handlungskompetenz. Um das Erfahrungswissen erforschen zu können ist ein qualitatives Vorgehen angebracht. Standardisierte Methoden hingegen sind nicht ausreichend, um den Menschen mit seinen einzigartigen individuellen Erfahrungen adäquat zu erforschen, da sie weder antizipierbar noch konkretisierbar sind. Das individuelle Verständnis der Befragten kann letztlich nur ermittelt werden, wenn diese ausreichend Gelegenheit haben, ihre persönliche Einschätzung in ihren eigenen Worten wiederzugeben.

*Interpretation:* Mayring betont in diesem Zusammenhang den Verdienst der Hermeneutik: „Sie hat von Anfang an darauf hingewiesen, dass vom Menschen hervorgebrachtes immer mit subjektiven Intentionen verbunden ist. (...) Dieselbe – objektiv beobachtbare – Handlung kann sowohl für unterschiedliche Akteure als auch für unterschiedliche Beobachter völlig andere Bedeutung haben. Diese Bedeutung müssen erst durch Interpretation erschlossen werden“ (Mayring, 2002, S. 22). Für diese Interpretation, also die Deutung oder das Verstehen des Gesagten, ist die Betrachtung von inhaltlichen Zusammenhängen ein wesentlicher Faktor. Gleiches gilt auch für das inhaltliche Untersuchungsobjekt, die Strategie. Auch hier ist die Betrachtung und Kalkulation von Zusammenhängen und

Interdependenzen ein wesentliches Merkmal. In der Strategie geht es letztlich auch um Interpretation, also darum, Zusammenhänge zu erkennen und entsprechende Schlüsse daraus zu ziehen. Um dieses Merkmal untersuchen zu können, gilt gleiches für die Wahl der Forschungsmethode. Nur ein qualitativer Ansatz kann aus dem Kontext heraus Zusammenhänge ermitteln und beschreiben.

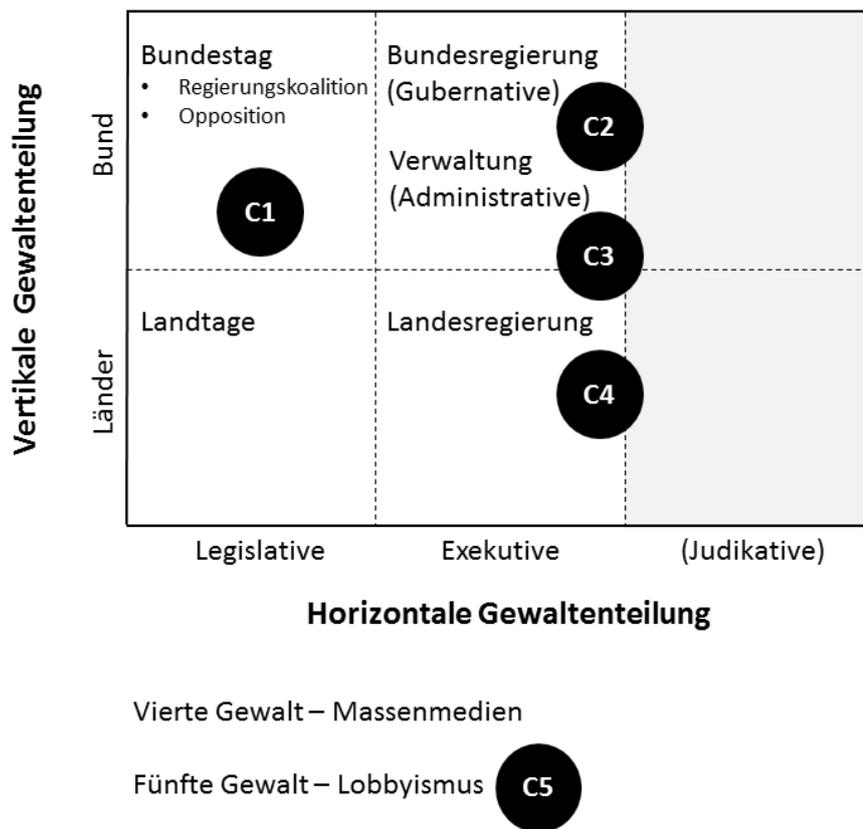
## 7.2.2 Auswahl der Experten

Um eine vollständige Systematisierung der verschiedenen politischen Akteure vornehmen zu können, orientiert sich diese wissenschaftliche Arbeit an der Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Gewaltenteilung kann grundsätzlich zwischen der Horizontalen und der Vertikalen Gewaltenteilung unterschieden werden. Die von Locke und Montesquieu theoretisch begründete Horizontale Gewaltenteilung umfasst die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Die Vertikale Gewaltenteilung wiederum bezeichnet die Verteilung der Staatsmacht auf Bund, Länder und Gemeinden. Darüber hinaus bildet die Europäische Union eine weitere föderative Ebene.

Die Gewaltenteilung ergibt sich in Deutschland durch Artikel 20 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Dort heißt es in Absatz (2): „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ In Ergänzung dazu geht die Horizontale Gewaltenteilung im Speziellen aus Art. 97 GG (Unabhängigkeit der Justiz), Art. 38 GG (Unabhängigkeit der Legislative) und Art. 65 ff GG (Unabhängigkeit der Exekutive) hervor. Die Vertikale Gewaltenteilung wird durch Art. 79 GG unterstrichen.

Die Rolle der Judikative im Verhältnis zu den anderen Gewalten ist umstritten. Nach Meinung vieler wird die Justiz von der Exekutive maßgeblich beeinflusst, wenn nicht gar gesteuert. Ein gutes Beispiel dafür ist die Entlassung des Generalbundesanwaltes Harald Range im August 2015 durch Justizminister Heiko Maas (SPD) nach entsprechender Absprache mit dem Kanzleramt. Auch wenn die Judikative zweifelsfrei Einfluss auf strategische Vorhaben der Politik ausüben kann, soll der Fokus in dieser Arbeit auf Legislative und vor allem Exekutive gelegt werden, da hier sowohl die Strategiebildung als auch deren Ausführung maßgeblich gestaltet werden. Anstelle der Judikative rückt ein anderes Element ins Zentrum der Betrachtung, das in der Wissenschaft auch als Fünfte Gewalt bezeichnet wird: Der Lobbyismus.

Abbildung 10 zeigt das aufgespannte Feld der Vertikalen und Horizontalen Gewaltenteilung und die sich daraus ergebenden Experten-Cluster:



**Abbildung 10: Untersuchungsrahmen und Clusterzuordnung**

**Cluster 1 – Bundestag:** Die Legislative auf Bundesebene bildet der Bundestag, also das bundesdeutsche Parlament. Der Bundestag setzt sich wiederum zusammen aus Parteien der Regierungskoalition (im 18. Deutschen Bundestag CDU/CSU und SPD) sowie der Opposition (Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke). Um eine möglichst ausgeglichenes Bild zu bekommen wurden Parlamentarier aus den Regierungsparteien CDU und SPD sowie aus der Oppositionspartei Bündnis 90/Die Grünen befragt. Alle befragten Parlamentarier sind entsprechend Mitglied der jeweiligen Partei und haben einen Sachbezug zur Energiewende, in der Regel in ihrer Funktion als Mitglied oder stellvertretendes Mitglied des Umweltausschusses oder des Ausschusses für Wirtschaft und Energie.

**Cluster 2 – Bundesregierung:** Die Schnittmenge von Exekutive und Bund unterteilt sich in die Bundesregierung (Gubernative) sowie die Behörden und Verwaltungen (Administrative). Bezüglich der Bundesregierung wurden vier hochrangige Akteure aus den drei maßgeblichen Machtzentren der Energiewende befragt: Dem Bundeskanzleramt, dem Bundeswirtschaftsministerium sowie dem Bundesumweltministerium. Alle Akteure haben lange Führungserfahrung auf höchster politischer Ebene.

**Cluster 3 – Verwaltung & Behörden:** In Cluster 3 sind hochrangige Vertreter von Ämtern und Behörden zusammengefasst, die unmittelbar mit der Energiewende befasst sind. Dabei handelt es sich konkret um Akteure der Bundesnetzagentur (BNetzA), des Bundesamtes für Wirtschaft u. Ausfuhrkontrolle (BAFA), der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) sowie des Umweltbundesamtes (UBA).

**Cluster 4 – Landesregierungen:** In diesem Cluster sind hochrangige Akteure von verschiedenen Landesregierungen vertreten (Minister und Abteilungsleiter). Dabei wurde sichergestellt, dass die befragten Landesregierungen aus unterschiedlichen Regierungsparteien (CDU, SPD und Grüne) bestanden. Die unterschiedliche Partei-Zugehörigkeit stellt in der Auswertung sicher, dass ein Ausgleich von Idealen und Ideologien stattfindet.

**Cluster 5 – Interessensverbände:** Neben den drei Säulen der Horizontalen Gewaltenteilung können zwei weitere virtuelle Säulen genannt werden, die zwar keinen direkten aber dafür indirekten Einfluss auf die Politik besitzen: Medien und Lobbyismus. Vor allem Letztere versuchen mittels persönlicher Beziehungen oder gesteuerter Öffentlichkeitsarbeit erheblichen Einfluss auf Legislative und Exekutive zu nehmen. Aus diesem Grund wurden in diesem Cluster maßgebliche Akteure der wohl wichtigsten Interessensverbände in Bezug auf die Energiewende befragt: Dem Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BdEW), dem Bundesverband Erneuerbare Energie e. V. (BEE), sowie dem Naturschutzbund Deutschland (NABU).

### 7.2.3 Datenerhebung

Die Methode der Datenerhebung ergibt sich unmittelbar aus dem Design dieser Forschungsarbeit. Ziel ist es, ein bereits bestehendes wissenschaftliches Konzept durch die Aussagen von Experten zu überprüfen und zu erweitern beziehungsweise zu modifizieren. Beim Eintritt in die Erhebungsphase ist bereits ein literaturbasiertes wissenschaftlich-theoretisches Vorverständnis existent (Lamnek, 2005, S. 364). Konkret wurden auf Grundlage eines umfassenden Literaturstudiums strategische Charakteristika ermittelt, die in einem zweiten Schritt auf die politische Arena übertragen wurden. Die sich daraus ergebenden theoretischen Herausforderungen sollen im Folgenden empirisch überprüft, sowie gegebenenfalls modifiziert und erweitert werden.

Das beschriebene Forschungsdesign führt unmittelbar zur Datenerhebung mittels des problemzentrierten Interviews nach Witzel (1982). Bei einem Problemzentrierten Interview bildet ein theoretisches Konzept zwar die Ausgangslage der Befragung; dieses wird jedoch bewusst im Laufe der Erhebung modifiziert. Letztlich dominiert die Konzeptgenerierung durch die Experten (Lamnek, 2005, S. 368). So lässt die für das Problemzentrierte Interview typische halbstrukturierte Befragung entsprechenden Spielraum für neue Erkenntnisse. Auf

diese Weise können einerseits die theoretischen Vorüberlegungen überprüft und andererseits auch gleichzeitig modifiziert und erweitert werden. Der Verzicht auf einen rein explorativen Ansatz stellt sicher, dass Aspekte der vorgelagerten theoretischen Problemanalyse in die Interviews einfließen (Mayring, 2002, S. 70). Drei Aspekte sind in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung (Mayring, 2002, S. 68-70):

- **Offenheit:** Die Experten sollen möglichst offen, also ohne Vorgaben von möglichen Antworten, auf die Fragen antworten können. Trotzdem wird mittels eines Leitfadens sichergestellt, dass der Experte auf konkrete Fragen hingelenkt wird.
- **Vertrauenssituation:** Ein großer Vorteil der offenen, halbstrukturierten Befragung ist die Entwicklung einer Vertrauensbeziehung zwischen Forscher und Experten.
- **Teilstrukturierung:** Ein weiterer entscheidender Vorteil problemzentrierter Interviews ist die Existenz eines Interviewleitfadens. Dieser trägt zur Steuerung der Interviews bei und erleichtert entscheidend die Vergleichbarkeit der verschiedenen Interviews. Gerade bei einer Stichprobe von 19 Interviews trägt dies zu einer notwendigen Erleichterung der Auswertung bei.

In Anlehnung an Mayring soll kurz der Ablauf der in dieser Forschungsarbeit durchgeführten problemzentrierten Interviews aufgezeigt werden (Mayring, 2002, S. 71):

- 1) **Problemanalyse und Interviewleitfaden:** Nach einer Problemanalyse beziehungsweise entsprechenden theoretischen Vorüberlegungen wird ein Leitfaden entwickelt, der als Orientierungsrahmen verstanden werden soll.
- 2) **Pilotphase:** Nach der Erstellung des Interviewleitfadens auf Basis der theoretischen Erkenntnisse wurde dieser im Rahmen einer Pilotphase getestet und modifiziert.
- 3) **Interviewdurchführung:** Insgesamt wurden neunzehn Interviews verteilt auf fünf Cluster geführt. Sechzehn Interviews fanden persönlich vor Ort in den Büros der Experten statt und drei Interviews wurden telefonisch geführt. Acht Gespräche haben in Berlin stattgefunden, drei in den jeweiligen Landeshauptstädten der gewählten Bundesländer, drei Gespräche wurden in Lüneburg geführt, ein Gespräch in Braunschweig und ein Gespräch in Frankfurt am Main. Je nach terminlicher Verfügbarkeit dauerten alle Gespräche zwischen 30 und 70 Min; im Regelfall ca. 60 Minuten. Alle Gespräche wurden mit einem digitalen Diktiergerät aufgenommen. Dazu gaben alle Experten ihr Einverständnis. Allen Experten wurde entsprechende Anonymität zugesichert, um zu ungeschönten, realistischen Einschätzungen zu gelangen und die Gefahr beruflicher Nachteile für die Experten von vornherein auszuschließen. Die Durchführung des Interviews selbst orientierte sich grob an Lamnek (Lamnek, 2005, S. 365): Nach einer kurzen Einleitung in das Thema und dem Verweis auf Anonymisierung wurde im Rahmen einer allgemeinen Sondierung nach dem persönlichen Bezug zur Energiewende gefragt, um mittels konkretem

Bezug auf den Alltag des Befragten diesen zu freier Erzählung anzuregen. Während einer folgenden spezifischen Sondierung wurde der politische Strategiebegriff zunächst offen und dann in den allermeisten Fällen mittels Leitfaden konkret diskutiert. Um konkret die Forschungsfrage zu beantworten, warum der klassische Strategiebegriff in der Politik offenbar immer wieder an seine Grenzen stößt, wurden in diesem Zusammenhang schwerpunktmäßig die konkreten Herausforderungen diskutiert. In einem zweiten Schritt wurde nach denkbaren Auswegen beziehungsweise Lösungen gefragt.

#### 7.2.4 Datenaufbereitung

Im Gegensatz zu einem hohen Standardisierungsgrad bei der Datenerhebung mittels Datenträgeraufzeichnung mangelt es bei der Aufbereitung der Daten an einheitlichen Regeln. Vielmehr existieren bei der Transkription, also der Übertragung von gesprochenem Wort in die Schriftform, viele verschiedene Regelwerke. Diese unterscheiden sich inhaltlich vor allem nach der Ausführlichkeit der Berücksichtigung verschiedener Merkmale eines Gesprächs wie beispielsweise Gestik, Mimik, Lautstärke oder Unterbrechungen. Die Wahl der Transkriptionsregeln hängt dabei entscheidend von der Art der Analyse ab. In dieser Forschungsarbeit steht die inhaltliche Analyse im Fokus. Gestik, Mimik und Emotionen spielen eine untergeordnete Rolle und sollen nicht im Speziellen interpretiert werden. Aus diesem Grund wurde auf die Angabe von Gesprächsmerkmalen und auf eine kommentierte Transkription bewusst verzichtet.

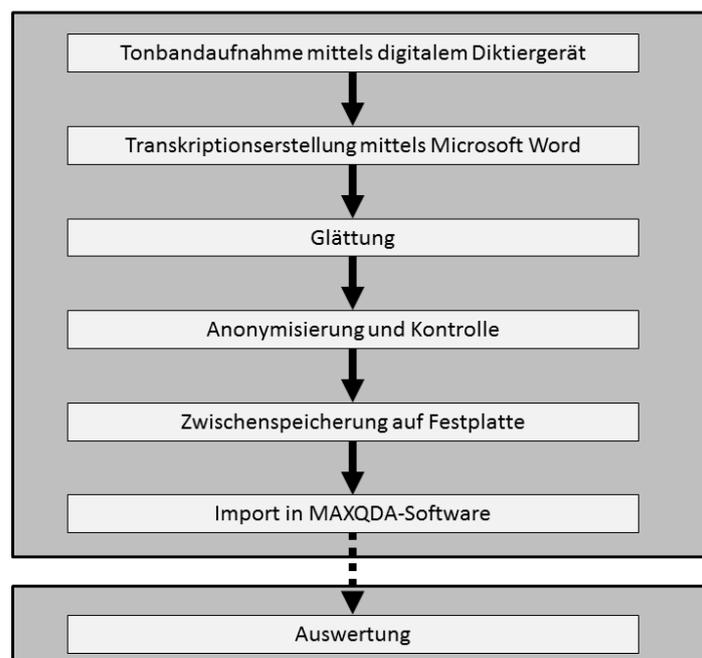


Abbildung 11: Prozess der Datenaufbereitung

Das gesamte Interviewmaterial wurde vollständig und anonymisiert transkribiert. Im Rahmen einer wörtlichen Transkription erfolgte eine Übertragung in normales Schriftdeutsch. In einem ersten Schritt wurde das gesprochene Wort mittels der Software Microsoft Word unverändert in die Schriftform übertragen. In einem zweiten Schritt erfolgte eine marginale Glättung. Dazu wurde – sofern vorhanden – ein vorhandener Dialekt bereinigt sowie Satzbaufehler, Wortwiederholungen und Füllwörter entfernt. In einem dritten Schritt erfolgte die Anonymisierung.

## 7.2.5 Datenauswertung

Aufgrund der Wahl einer qualitativen Forschungsmethode wurde die inhaltsanalytische Technik nach Mayring gewählt. Das Verfahren bietet sich neben dem Schwerpunkt der Analyse vor allem auch durch die detaillierte Beschreibung des Verfahrens und der hohen methodischen Standardisierung an. Unterstützend kommt bei der Durchführung der Analyse nach Mayring eine QDA-Software zum Einsatz.

### 7.2.5.1 Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring

Die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring ermöglicht die schrittweise und systematische Analyse des Materials nach strengen methodischen Vorgaben. Im Mittelpunkt steht ein Kategoriensystem, das diejenigen Aspekte benennt, die aus dem Material herausgefiltert und später analysiert werden sollen (Mayring, 2002, S. 114). Die folgende Abbildung 12 zeigt das inhaltsanalytische Ablaufmodell nach Mayring (Mayring, 2002, S. 120).

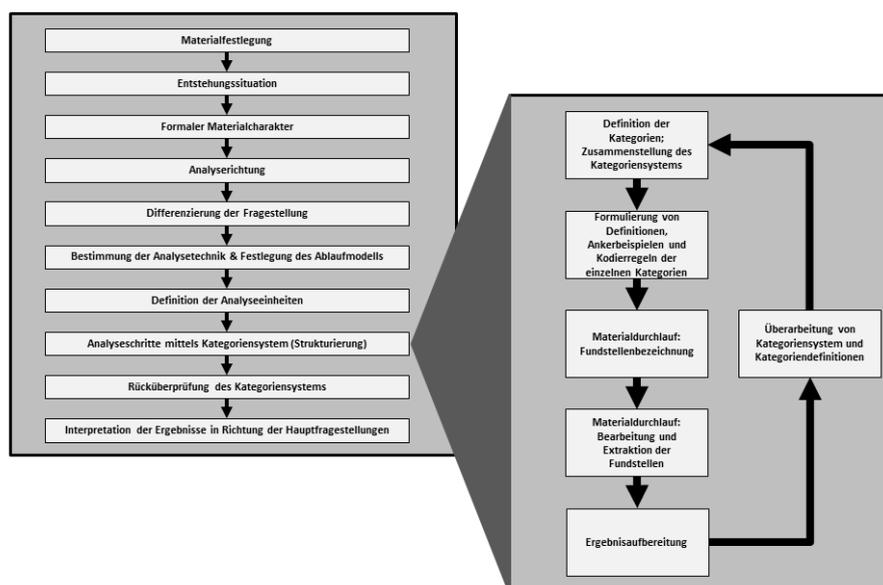


Abbildung 12: Inhaltsanalytisches Ablaufmodell nach Mayring

Zu Beginn der Inhaltsanalyse wird das tatsächlich zu analysierende Material bestimmt. Bei diesem Forschungsvorhaben wurden sämtliche Interviewtranskriptionen vollständig ausgewertet. Bei der sich nach Mayring anschließenden Analyse der Entstehungssituation wurde vor allem auf den sachlichen und emotionalen Hintergrund des Befragten abgezielt. Aus diesem Grund wurden alle Interviews mit der Eingangsfrage des persönlichen Bezuges zur Energiewende begonnen. In allen Fällen wurden die bewusst ausgewählten Experten in Ihrer natürlichen Arbeitsumgebung befragt.

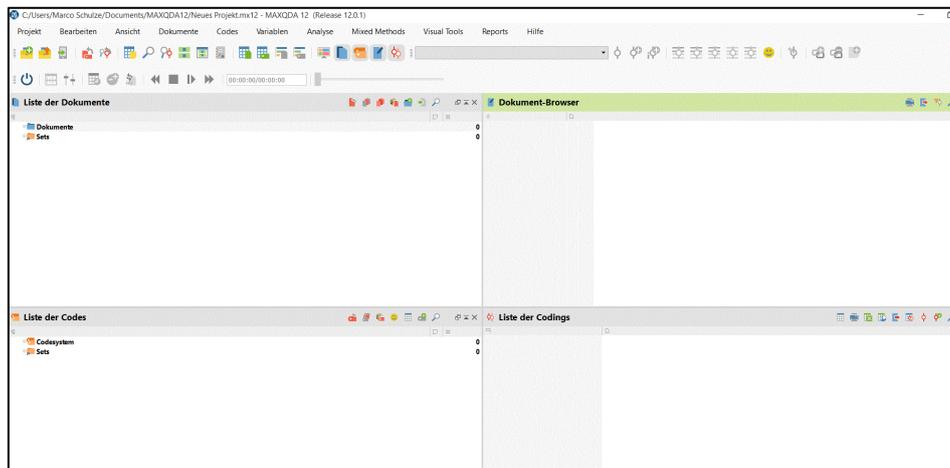
Die formale Charakterisierung des Materials wurde bereits oben ausführlich dargestellt. Die Transkription der Interviews fokussiert sich aufgrund des Forschungsdesigns auf die rein sprachliche, inhaltliche Wiedergabe. Sprachcharakteristika spielen eine untergeordnete Rolle. Gleiches gilt für die Richtung der Analyse. Die Analyse stellt das Thema der speziellen Herausforderungen politischer Strategie in den Mittelpunkt. Damit richtet sich die Analyse auf den Inhalt und nur am Rande auf die befragte Person. Die theoriegeleitete Differenzierung der Fragestellung wird durch den Interviewleitfaden deutlich. Dieser ist direkt aus den theoretischen Vorüberlegungen hervorgegangen und stellt damit die Anbindung der Interviews an Theorie und Forschungsfrage sicher.

Im nächsten Schritt erfolgt die Wahl der Analysetechnik. Mayring unterscheidet zwischen Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung (Mayring, 2002, S. 115). Ziel der Analyse ist es, die konkreten Herausforderungen der politischen Strategie zu erforschen. Grundlage bilden aus der Theorie erarbeitete Ordnungskriterien, anhand derer das Material analysiert wird. Bei diesem Forschungsdesign bietet sich die inhaltsanalytische Technik der Strukturierung geradezu an. „Ziel der Strukturierung ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen“ (Mayring, 2002, S. 115). Die Struktur ergibt sich aus den sogenannten Kategorien, also bestimmte sinngleiche Inhalte. Wichtig ist dabei die eindeutige Zuordnung von Text zu den jeweiligen Kategorien (Mayring, 2002, S. 118).

#### **7.2.5.2 Kodierung des Datenmaterials**

Die Kategorisierung (auch Codierung) erfolgte in dieser wissenschaftlichen Arbeit durch den Einsatz einer QDA-Software. Bevor im folgenden Kapitel kurz auf die Beschreibung der eingesetzten Software eingegangen wird, soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass die inhaltliche Strukturierung des Textmaterials nicht das automatische Ergebnis einer eingesetzten Software ist sondern vielmehr das Ergebnis intellektueller Analyse. Mit anderen Worten: Die Software unterstützt lediglich die Auswertung des Datenmaterials nicht aber die eigentliche inhaltliche Analyse.

In dieser Forschungsarbeit wurde die Software MAXQDA zur Auswertung des Textmaterials eingesetzt. MAXQDA gehört zweifellos zu den etablierten und weitverbreiteten Computerprogrammen der qualitativen Datenanalyse im deutschsprachigen Raum. Der Programm-Aufbau von MAXQDA ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Standardmäßig ist der Bildschirm in vier Felder unterteilt. In der „Liste der Dokumente“ werden alle zu analysierenden Dokumente angezeigt. Im Falle dieser Arbeit neunzehn Microsoft Word-Dateien. In der „Liste der Codes“ werden alle Kategorien in ihrer logischen Verknüpfung in Form einer Baumstruktur angezeigt. Im Feld „Dokument-Browser“ wird der zu analysierende Text angezeigt. Die „Liste der Codings“ stellt alle Textstellen einer bestimmten Kategorie als Analyseergebnis dar.



**Abbildung 13: Programm-Aufbau von MAXQDA**

In dieser Arbeit werden die Kategorien deduktiv gebildet. Ausgangspunkt der Analyse sind die bereits in der Theorie erarbeiteten zentralen Herausforderungen. Die folgende Tabelle zeigt das Kategoriensystem.

**Tabelle 4: Kategoriensystem**

Allgemeines Verständnis von politischer Strategie			
Herausforderungen politischer Strategie			
01	Komplexität	08	Machterhalt und Eigeninteressen
02	Zielaspekte	09	Hierarchie und Führung
03	Strategiekompetenz	10	Partizipation und Kompromiss - Rolle des Souverän - Rolle des Parlaments - Rolle der Parteien
04	Adressaten: Faktor Mensch		
05a	Friktionen		
05b	Paradoxe Handlungen & Überraschung	11a	Politische Schnellebigkeit
06	Bürokratie & Verwaltung	11b	Richtiges „Timing“
07	Gewaltenteilung/ Mehrebenen	12	Rolle der Medien Rolle der Lobbyverbände
	- Horizontal: Judikative & Exekutive - Vertikal: Föderalismus		

Das aus der Theorie abgeleitete Kategoriensystem bildet zunächst die konzeptionelle Grundlage der weiteren Analyse. Die Weiterentwicklung und Modifizierung sowie die Bildung von Subkategorien erfolgt induktiv direkt am Material (Kuckartz, 2014, S. 62).

Das methodische Vorgehen entspricht damit der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse. Die Kategorienbildung beziehungsweise die Codierung erfolgt dabei in einem mehrstufigen Verfahren. In der ersten Phase wird das Textmaterial grob entlang der theoretisch erarbeiteten Kategorien codiert. In der zweiten Phase werden „die Kategorien am Material weiterentwickelt und ausdifferenziert“ (Kuckartz, 2014, S. 77). Im Anschluss erfolgt eine erneute Codierung anhand der ausdifferenzierten und erweiterten Kategorien. Die Auswertung und Ergebnisdarstellung basiert schließlich auf den ausdifferenzierten Kategorien.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Interviewanalyse dargestellt. Das ausdifferenzierte Kategoriensystem bildet dabei den strukturellen Rahmen. Zitate werden wie folgt abgebildet:

**Tabelle 5: Codierung der Belegzitate**

I	Aussage des Interviewers
C1	Aussage einer befragten Person aus Cluster 1: Bundestag (vgl. Kapitel 8.3.1)
C2	Aussage einer befragten Person aus Cluster 2: Bundesregierung
C3	Aussage einer befragten Person aus Cluster 3: Verwaltung & Behörden
C4	Aussage einer befragten Person aus Cluster 4: Landesregierungen
C5	Aussage einer befragten Person aus Cluster 5: Interessensverbände
(CXY/Zahl)	Befragte Person Y aus Cluster X mit Nummerierung des Absatzes im Interviewtranskript
„Text“	Zitat aus dem Interview
(...)	Ausgelassener Interviewabschnitt im Zitat

Die Auswertung aller 19 Interviews ergab aufschlussreiche Erkenntnisse zum allgemeinen Strategieverständnis der Akteure (Kapitel 7.3). In Kapitel 7.4 werden anhand von ausdifferenzierten Kategorien konkrete Gründe und Ursachen benannt, die Formation und Umsetzung einer politischen Strategie erschweren (Politikstrategische Herausforderungen). In Kapitel 7.5 wird schließlich eine Reihe von Handlungsoptionen genannt, die nach Ansicht der befragten Experten zu einer Verbesserung des strategischen Vorgehens beitragen können.

## 7.3 Ergebnisse der Untersuchung: Verständnis von politischer Strategie

Bevor spezielle inhaltliche Aspekte und Herausforderungen politischer Strategie diskutiert wurden, stand zunächst das Verständnis der befragten Experten von politischer Strategie im Mittelpunkt. Diese Frage soll einen ersten Hinweis auf das inhaltliche Verständnis des konkreten politischen Strategiebegriffs geben.

### 7.3.1 Strategie als langfristiger Planungsprozess

Die allermeisten befragten Experten bringen den Strategiebegriff mit *langfristiger Planung* in Verbindung, also der *Definition von konkreten Zielen und Maßnahmen*. Das folgende Zitat steht stellvertretend für diese Sichtweise.

*„Also wie ich das verstehe – auch mit einer großen Portion Lebensnähe – dann ist Strategie im politischen Bereich ein Vorhaben- und Maßnahmenplan inhaltlich und formaler Art um als politisch bedeutsam erkannte Ziele über einen Zeitraum anzusteuern und zu erreichen, der auch bisweilen deutlich über eine Legislaturperiode oder mehrere Legislaturperioden hinaus greift“ (C11/15).*

Nach dem typischen planerischen Vorgehen einer Analyse und der Definition von Zielen und Mitteln gehe es schließlich um eine Überprüfung, ob die eingesetzten Mittel zum beabsichtigten Ziel führen. Diese *Ziel-Mittel-Überprüfung*, an die gegebenenfalls eine *Justierung* der Mittel anschließt, wird als sich *wiederholender Prozess* gesehen.

*„Für mich ist Strategie, sie machen eine Lageanalyse, sie stellen Ziele auf, (...). Und dann stellen Sie Mittel auf (...). Und das ist eine stabile Ziel-Mittel Beziehung und dann machen sie ab und zu eine Überprüfung alle paar Jahre und gucken erreiche ich das eigentlich oder laufe ich da irgendwie raus aus meinem Zielpfad? Und dann passen sie das Instrument vielleicht ein bisschen an, möglicherweise müssen sie auch die Ziele anpassen und dann machen sie weiter und kommen zur nächsten Runde. Und dann machen sie mehrere Runden. Und so können sie das dann 30 Jahre oder so machen. Also längerfristig jedenfalls. Und genauso läuft das jetzt bei der EW“ (C22/53).*

Ein Experte versucht den Strategiebegriff vom Planungsbegriff abzugrenzen. Seiner Meinung nach sei der Planungsbegriff eher technisch-administrativ zu sehen während der Strategiebegriff inhaltlich durchdrungen und auf lange Sicht ausgerichtet sei.

*„Politische Strategie ist eigentlich das, was über die schlichte Planung, also Termin- oder Ablaufplanung hinausgeht; also der inhaltlich aufgeladene Begriff. (...). Ein Blick über den Tag hinaus eben auf Basis der längerfristigen politischen Präferenzen – was schwer genug ist, denn vielfach ist die tagtägliche Politik eben sehr kleinteilig, kurzzeitig“ (C21/9).*

### 7.3.2 „Besonderheiten“ des politischen Strategiebegriffs

In den Expertengesprächen wird schnell deutlich, dass der Strategiebegriff der Politik offenbar eigenen inhaltlichen Parametern unterliegt und der *Plan daher fortlaufend und situativ angepasst* werden müsse. Vor allem müsse eine politische Strategie *flexibel* sein.

Aus diesem Grund sei der politische Strategiebegriff mit dem Strategieverständnis aus Militär und Wirtschaft auch nur bedingt kompatibel.

*„Ich stelle aber natürlich ständig fest, dass man das dauernd anpassen muss, weil ich von ganz vielen äußeren Bedingungen und Einflüssen abhängig bin und so ein politisches System eben nicht so funktioniert wie ein Unternehmen, wo ich Befehle geben kann und alle machen das. Sondern wir sind ja alle unserem Gewissen verpflichtet im politischen Handeln auch als Abgeordnete und auch als Fraktion haben wir sicherlich eine grobe Strategie, die aber ständig situativ angepasst werden muss“ (C14/5).*

Auch andere Experten kommen schnell auf einzelne Besonderheiten des politischen Strategiebegriffs zu sprechen. Ein Experte unterstreicht beispielsweise das *Machtkalkül*. Demnach sei die technisch inhaltliche Ebene von der Machtebene abzugrenzen.

*„Möglichkeiten, Mittel und Umstände irgendwie so zusammenzubringen, dass ein inhaltliches Ziel irgendwann mal erreicht wird. (...) Ich würde sagen, der Aspekt Machterhalt spielt natürlich auch eine Rolle. Das heißt, jede Strategie ist ein Teil einer Metastrategie, die letztlich sich dann denjenigen, die diese Strategien erarbeiten und umsetzen ein Stück weit entzogen sind, weil das dann natürlich auf einer anderen Ebene, einer politischen Ebene, wahrgenommen wird“ (C33/7).*

Ein anderer Experte spricht die *Akteursvielfalt* an. Der Umgang mit unzähligen Akteuren, demokratisch legitimierten und auch nicht demokratisch legitimierten, sei eine Herausforderung für die politische Strategie.

*„Der politische Strategiebegriff unter demokratischen Bedingungen muss aus meiner Sicht erstens partizipatorisch entstehen und muss zweitens auch mit Akteuren rechnen, die überhaupt nicht demokratisch sind“ (C12/13).*

### **7.3.3 Taktik statt Strategie**

Ein Experte vertritt die radikale Meinung, dass in der Politik aufgrund des kurzfristigen Betrachtungszeitraumes nicht von Strategie gesprochen werden könne. Politik verhalte sich demnach grundsätzlich taktisch.

*„Meine Erfahrung mit Politik ist, dass es ein paar Dinge gibt, die man als strategisch bezeichnen kann, dass Politik sich aber im Wesentlichen taktisch verhält, weil die jeweiligen Fristen in denen gedacht wird ja gar keine langfristige Strategie zulassen“ (C44/11).*

Ein anderer Experte weist ebenfalls auf die notwendige Abgrenzung von Strategie und Taktik hin. Vieles sei bei genauerer Betrachtung eher taktisches Kalkül als strategische Überlegung.

### **7.3.4 Strategie als Worthülse**

Ein Experte stellt fest, dass der Strategiebegriff in der politischen Praxis wenig differenziert und geradezu inflationär verwendet werde. Teilweise würde Strategie sogar floskelhaft verwendet.

*„Da bin ich sehr naiv: Strategie habe ich mir immer zurechtgelegt. Man hat ein Ziel und man hat einen Weg, wie man dieses Ziel erreichen kann. Das ist für mich ganz banal das Strategieverständnis. Und da*

*hat man finde ich manchmal schon einen Vorsprung gegenüber anderen. Weil Strategie sehr oft in Texten als Floskel verwendet wird“ (C43/12).*

Ein weiterer Experte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich politische Strategie oftmals nur in Form von politischen Programmen wiederfinde, die weniger den Gesamtkontext als vielmehr einzelne Politikbereiche betrachten würden.

*„Und dann gibt es aber natürlich auch noch das, wo Strategien in einem bestimmten Politikfeld in Text gegossen werden. Das sind dann diese Programme sowie Nationale Nachhaltigkeitsstrategie oder Energiekonzept der Bundesregierung mit den regelmäßigen Monitoring-Berichten. Also das ist dann glaube ich für ein bestimmtes Politikfeld eine inhaltliche Positionierungs-Strategie wie man da vorgehen möchte“ (C13/6).*

Ein anderer Experte weist darauf hin, dass in der Politik bereits manches im Nachhinein für ein strategisches Vorgehen deklariert wurde.

*„Manchmal wird ex-post in einen Erfolg in der Politik etwas reingelegt, dass wird dann so genannt. Aber wenn die Politiker ehrlich wären (...) dann ist es in den seltensten Fällen so.“ (C41/4).*

### **7.3.5 Fazit**

Die Frage nach dem allgemeinen Verständnis politischer Strategie zu Beginn der Experteninterviews macht bereits deutlich, dass der Strategiebegriff in der Politik alles andere als klar umrissen und eindeutig definiert ist. Als gemeinsamer Nenner kann ein spezieller Langfristplan genannt werden, bei dem bestimmte Mittel zur Erreichung definierter Ziele eingesetzt werden. Dabei muss der Plan robust und flexibel gegenüber vielerlei Herausforderungen gestaltet sein.

Durch die Nennung von „Besonderheiten“ des politischen Strategiebegriffs und durch die Abgrenzung zum Begriff der Taktik wurde bereits bei der Definition der Versuch einer inhaltlichen Abgrenzung des Begriffs unternommen. Insgesamt war jedoch ein wenig differenziertes inhaltliches Verständnis zu beobachten. Die Experten monierten in diesem Zusammenhang auch den floskelhaften und inflationären Einsatz des Strategiebegriffs in der politischen Praxis. Oftmals werden demnach auch die Begriffe Strategie und Taktik nicht voneinander abgegrenzt.

## **7.4 Politikstrategische Herausforderungen**

Im Mittelpunkt der Expertengespräche stand die Diskussion der zentralen Herausforderungen einer politischen Strategie. Diskussionsgrundlage und Analyserahmen bildeten die zuvor theoretisch hergeleiteten Herausforderungen und im Leitfaden operationalisierten Hypothesen (vgl. Kapitel 6.13). Das folgende Unterkapitel fasst die Ergebnisse der Expertengespräche in Bezug auf politikstrategische Herausforderungen zusammen.

### 7.4.1 Komplexität, Akteursvielfalt und Planung

Hypothese 1 benennt Akteursvielfalt, Komplexität und Planung als zentrale Herausforderungen für eine konsistente Planung und damit für eine konsistente Strategie. Die drei Aspekte wurden von den Experten entsprechend bewertet und konkretisiert.

#### Akteursvielfalt

Eine wesentliche Herausforderung in Bezug auf die Gestaltung und vor allem auch in Bezug auf die Umsetzung einer politischen Strategie ist nach Einschätzung vieler Experten die enorme Zahl der beteiligten Akteure mit jeweils eigenen Interessen.

*„Es gibt jede Menge Interventionsakteure, (...) die eine Rolle spielen, wo einfach Interessenskonflikte auftauchen“ (C24/47).*

In den Gesprächen wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und deren Bedeutung für eine politische Strategie genannt. Grob kann dabei zwischen politischen Akteuren im engeren Sinne und nichtpolitischen Akteuren und individuellen sowie korporativen Akteuren unterschieden werden. Die politischen Akteure können inhaltlich entlang der horizontalen (Legislative, Exekutive, Judikative) und vertikalen Gewaltenteilung (supranationale und nationale / föderale Ebene) gegliedert werden. Eine ausführliche Auswertung aller in den Interviews genannten Aspekte in Bezug auf die Akteure findet sich in Kapitel 7.4.7 (politische Akteure) und Kapitel 7.4.12 (nichtpolitische Akteure).

Einige Experten sehen eine zunehmende Bedeutung der Akteursebene für das Gelingen einer politischen Strategie. Letztlich entscheide die „Steuerung“ aller Akteure und Interessen über den Prozesserfolg.

*„Natürlich haben die ihre eigene Agenda, (...). Das gibt es und deswegen ist das natürlich eine ganz komplexe Steuerungsaufgabe, die da vor uns liegt. (...) Ich merke immer stärker die Akteursebene (...), das ist eine entscheidende Dimension für das Gelingen oder Nicht-Gelingen von bestimmten Prozessen“ (C24/83).*

#### Komplexität

Die Kausalität zwischen Akteuren (Ursache) und Komplexität (Wirkung) wird von vielen Experten in den Gesprächen bestätigt. Stellvertretend dafür steht die folgende Aussage eines Experten einer Landesregierung.

*„Die Energiewende ist zu komplex als dass man sagen kann, da ist einer oder eine für verantwortlich. Natürlich muss die Bundesregierung sich Gedanken drüber machen, wie die Gesetze entsprechend gemacht werden. Die Länder müssen sich ähnliche Gedanken machen. Natürlich müssen auch die großen Energieanbieter sich Gedanken machen, wie sie umdenken müssen“ (C41/32).*

Das Zusammenbringen von unterschiedlichen Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen sei gerade das Wesen der Demokratie. Politische Strategie müsse sich dieser

Herausforderung stellen. Stellvertretend für diese Sicht steht mit Blick auf die an der Energiewende beteiligten Ministerien die folgende Aussage.

*„Die unterschiedlichen Interessen, die in diesem Querschnittsbereich Energiewende existieren, die haben ja alle ihre Berechtigung. Also das Umweltinteresse, das ökologische Interesse hat ein fundamentales und evidenten Interesse, das ökonomische Interesse, also das Interesse der Wirtschaft hat auch seine Daseinsberechtigung. Das finanzielle Interesse, das durch das Finanzministerium repräsentiert wird genauso. Oder ein Akteur, den wir noch nicht genannt haben, das Landwirtschaftsministerium, das eben teilweise parteipolitische Interessen aber eben auch durchaus die Energiewende als Interesse der Landwirtschaft vertritt, auch ein institutionell verortetes Interesse. In meinen Augen ist es völlig legitim und auch sinnvoll, dass diese Interessen vertreten werden. Und auch dass diese verschiedenen Meinungen am Ende einem Ergebnis zugeführt werden ist sinnvoll“ (C21/16).*

Der Interessenausgleich als logische Folge der Akteursvielfalt in einer Demokratie wird vielfach als Hemmnis für politische Strategie genannt, die den Prozess der Strategiebildung und vor allem der Strategieexekution verlangsamt. Dennoch weisen viele Experten daraufhin, dass dieses in einer Demokratie notwendige Vorgehen trotz des zeitlichen Anspruches letztlich zum bestmöglichen Ergebnis führe.

*„Im Endeffekt brauchen wir eine Konflikt Diskussion und eine Konfliktklärung und danach eine Umsetzung des Ganzen. Und diese Umsetzung muss möglichst partizipativ stattfinden. Das ist langsamer, vollkommen klar. Aber ich denke langfristig – und ich bin jemand der an Demokratie glaubt an die beste der schlechtesten Regierungsformen – ist das, was wir hier machen mit den unterschiedlichen Ebenen, Föderalebene, europäische Ebene, deutsche Ebene eigentlich eine ganz gute Form des Ausgleichens und natürlich auch des Einbringens der verschiedenen Stakeholder, sprich Industrie, Gewerkschaften, Religion, Kultur und all diese Dinge, die die Gesellschaft mitgestalten“ (C32/41).*

Allerdings wird die Akteursvielfalt zwar als Wesentliche, aber nicht als einzige Ursache für Komplexität genannt. So sprechen einige Experten neben der akteursbedingten Komplexität beispielsweise auch die enorme inhaltliche, also thematische Komplexität der Energieversorgung an.

*„Nun Sie haben völlig recht, dass eben diese Energiemärkte ganz schön komplex sind und auch noch interdependent. Das macht es natürlich schwer“ (C52/16).*

## **Planung**

Die Notwendigkeit eines übergeordneten Plans wurde von vielen Experten unterstrichen. In Bezug auf die Energiewende sei dies ganz besonders auch mit Blick auf die Planungssicherheit von Unternehmen und Investoren notwendig.

*„Ganz viele Unternehmer sagen, mir ist es egal, ob ich jetzt einen oder zwei Cent mehr zahle. Hauptsache, ich weiß, wie viel ich in zehn oder zwanzig Jahren zahle, damit ich mein Unternehmen darauf ausrichten kann. Damit ich weiß, was auf mich zukommt, welche Gesetze vielleicht in fünf Jahren verändert werden und so. Aber nicht dieses Zickzack, dieses Hin und Her, was wir in Deutschland zum Teil erleben“ (C13/33).*

In den Gesprächen wird allerdings mehrheitlich darauf hingewiesen, dass es anders als bei Militär oder Wirtschaft in der Politik eben nicht möglich sei, detaillierte Pläne zu verfolgen.

*„Im Militärischen würde es einen Operationsplan geben und den gibt es im Politischen fast nie oder wenn dann nur sehr kurzfristig“ (C54/26).*

Eine auf 30 Jahre angelegte Energiewende könne aus unterschiedlichen Gründen nicht über den gesamten Zeitraum hinweg detailliert geplant werden. Insgesamt sei es in der Politik eher unangebracht, Ziele und Maßnahmen langfristig zu planen. Möglich sei demnach eine Definition von Zwischenzielen mit einem zeitlichen Horizont von einigen Jahren.

*„Sie legen sich zurecht, welchen Anteil sie in zehn Jahren erreicht haben müssen, um dann letztlich auch das Grobziel zu erreichen. Deshalb setzt man sich Zwischenziele für 2020, 2025, 2030, 2035. Dann gibt es Zwischenschritte. Anders geht das ja auch nicht“ (C33/42).*

Auch konkrete Maßnahmen hingegen könnten nur für einen relativ überschaubaren Zeitraum geplant werden. Ein Maßnahmenplan für einen Zeithorizont von mehr als zehn Jahren sei nach Einschätzung der Experten nicht sinnvoll.

*„Man kann sich ein Ziel setzen, ja. Aber die konkreten Maßnahmen kann man nur maximal für die nächsten zehn Jahre festlegen. So läuft es beispielsweise auch mit dem Netzentwicklungsplan. Der macht immer so eine Vorausschau für die kommenden zehn Jahre. Das ist aus meiner Sicht ein realistischer Zeithorizont“ (C33/40).*

In den Interviews wurden neben der aktuersbedingten Komplexität diverse weitere Gründe genannt, die eine umfassende strategische Planung der Energiewende nicht zulassen. Die meisten angeführten Gründe werden als übergeordnete Herausforderungen der politischen Strategie in den folgenden Kapiteln noch näher ausgeführt. An dieser Stelle sollen die vier meistgenannten Gründe jeweils anhand eines kurzen Belegzitats skizziert werden.

#### 1. Zeitliche Aspekte: kurzfristigen Wahlzyklen

*„Meine Erfahrung mit Politik ist, dass es ein paar Dinge gibt, die man als strategisch bezeichnen kann, dass Politik sich aber im Wesentlichen taktisch verhält, weil die jeweiligen Fristen in denen gedacht wird ja gar keine langfristige Strategie zulassen“ (C34/11).*

#### 2. Politische Erfordernis der kurzfristigen Reaktionen (z.B. aufgrund von Friktionen)

*„Nach den Erfahrungen, die ich so in den letzten Jahren gemacht habe und nach all den politischen Diskussionen würde ich eher der These zuneigen, dass ein fein durchdeklinierter Plan oftmals die Notwendigkeit verhindert, auf bestimmte Dinge auch kurzfristig reagieren zu müssen“ (C52/17).*

#### 3. Fehlende Erfahrungswerte / Blaupause

*„Ich bin überzeugt dass es das nicht geben kann diesen berühmten Masterplan, das wäre ja sozusagen die Strategie. Weil wir uns auf völlig unbekanntem Gelände bewegen. Wir sind ja die ersten, die so etwas machen“ (C34/7).*

#### 4. Planungsablehnung

*„Da gab es eine Planungseuphorie – und zwar nicht mal auf der Ebene von Politik und Kommunikation – sondern eher auf der Ebene von Policies. Diese Planungseuphorie hat sich verflüchtigt. Sie ist heute fast in eine Abneigung gegenüber Planungsprozessen umgeschlagen. Viele Akteure glauben aus ihrer Erfahrung heraus nicht mehr, dass das überhaupt denkbar ist. Das korrespondiert auch mit den ganz vielen Planungsabteilungen, die so in den 70, 80er Jahren entstanden, im Kanzleramt und den Staatskanzleien und so. Die sind alle eingestellt worden“ (C24/35).*

Im Ergebnis gebe es nach mehrheitlicher Meinung der Experten zwar strategische Elemente, aber keine übergeordnete Strategie im Sinne eines allumfassenden Detail- oder Masterplanes für die Energiewende.

*„Was wir aber nicht haben – da ist eben die große Frage, geht das überhaupt – ist eine Strategie im Sinne von einem Plan, der uns genau vorgibt, bzw. wo genau vereinbart ist, wann wir an welcher Wegmarke angekommen sind und vor allem wie wir dahinkommen. Und sozusagen so eine Art Masterplan, der tauchte eine Zeitlang auch in der Diskussion auf – den gibt es nicht und aus meiner Sicht kann es den auch gar nicht geben“ (C52/5).*

#### **7.4.2 Zielaspekte**

Hypothese 2 formuliert unpräzise Ziele, fehlende Zielabstimmung und –hierarchie sowie fehlende Maßnahmen als Herausforderungen einer politischen Strategie.

##### **Unpräzise Ziele**

Weitgehend einig sind sich die befragten Experten in der Frage der Existenz strategischer Ziele. Stellvertretend für diese Einschätzung steht die folgende Aussage.

*„Also zumindest steht ein strategisches Ziel dahinter. Das ist ja definiert. Bis zum Jahr 2050 mit den verschiedenen Zielvorgaben, die da ja auch in Zahlen festgehalten sind. Sicherlich aus meiner Sicht ein strategischer Gehalt der Energiewende“ (C44/5).*

Was die Präzision von Zielen angeht, gehen die Einschätzungen der Experten auseinander. Einige Experten sind der Ansicht, dass die Ziele in weiten Teilen durchaus konkret und auch messbar formuliert seien.

*„Was es natürlich schon gibt, sind Ziele. Klare, greifbare, transparente Ziele. Auch nicht erst seit gestern, sondern im Grunde schon seit fünf Jahren. Die werden zwar auch hin und wieder in Frage gestellt, aber im Großen und Ganzen haben wir bis 2050 eigentlich eine relativ klare Zielagenda“ (C52/5).*

Zudem seien die strategischen Ziele der Energiewende nach Einschätzung eines Experten – verglichen mit anderen Politikfeldern – weitestgehend gesellschaftlich akzeptiert.

*„Und das Irre an der Geschichte (...) ist, dass das auch praktisch keine Diskussion über die Ziele gibt; keine kritische. Weil sich dort offenbar alle hinter versammeln können und das ist bemerkenswert, weil das gibt es in wenig Politikfeldern eigentlich in dem Maße“ (C52/5).*

Andere Experten weisen hingegen darauf hin, dass strategische Ziele aus politischem Kalkül oftmals absichtlich nicht präzise formuliert werden. Durch die klare Messbarkeit eines Ziels würden sich politische Akteure kontrollierbar und damit bei Nichterreichung angreifbar machen.

*„Und ich halte nichts davon solche Masterpläne zu machen, weil die immer dazu führen, dass man auf dem Weg dorthin permanent in Situationen gerät, wo man rechtfertigen muss, weil man irgend einen Teil oder ein Zwischenziel nicht erreicht hat“ (C34/7).*

Um die Angriffsfläche zu minimieren, würden Politiker daher häufig versuchen, politische Ziele vage und unkonkret zu definieren. Zusätzlich könnten (zu) konkrete Ziele nach Ansicht einiger Experten auch zu der Gefahr von strategischer Inflexibilität führen. Flexibilität sei jedoch unabdingbar, da entsprechende Erfahrungswerte zum Beispiel bei der Energiewende fehlen würden.

*„Ziele müssen gesetzt sein; grobe Rahmenplanung ja; aber zu durchdekliniert darf es nicht sein. Zum Beispiel (...) das EEG. Da stellen wir jetzt alles um auf Ausschreibungsverfahren. Das ist ja richtig; aber dann müssen wir auch unsere Erfahrungen mit diesem neu geschaffenen Instrumenten erst mal sammeln und dann nach einer gewissen Zeit gucken; hat das die Wirkung, die wir wollten oder nicht, aus was für Gründen auch immer oder hat das negative Effekte, die wir nicht vorhergesehen haben. Damit meine ich nicht, eine Rolle rückwärts zu machen, aber zumindest leichte Kursveränderungen und Nachjustierungen müssten dann auch möglich sein“ (C52/18).*

### **Fehlende Zielkoordination**

Die fehlende Zielabstimmung und der Umgang mit konträren Zielen wurden von vielen Experten als eine weitere wesentliche Herausforderung bestätigt. Ein Experte aus einer Bundesbehörde nennt in diesem Zusammenhang ein anschauliches Beispiel aus dem Energiebereich.

*„Und gerade im Energiebereich wird sehr schön deutlich (...): Wir exekutieren zum Teil Programmaktivitäten die unmittelbar einander widersprechen. Zum Beispiel die Steinkohleförderung ist nicht CO2 Neutral, während andere Programme genau das vermindern sollen. Das ist sicherlich typisch für die Politik, weil es ja keine Einheitsstrategie gibt“ (C31/10).*

Insbesondere bei ökologischen und ökonomischen Zielen käme es häufig zu Zielkonflikten. So werde auch am Beispiel der EEG-Umlagen-Befreiung von Unternehmen mit hohem Stromverbrauch eine konträre Zielverfolgung deutlich.

*„Wir wickeln im Rahmen des EEG die Freistellung stromintensiver Unternehmen von der EEG-Umlage ab, die alle privat bezahlen müssen aber auch die gewerbliche Wirtschaft. Wenn Sie das ökonomisch betrachten, nehmen Sie den Großstromverbrauchern wie Aluminiumhütten, Elektro-, Stahlwerke etc. den Druck effizienter zu werden, weil die diese Abgabe nicht bezahlen müssen. Also auch wieder ein Widerspruch in sich beziehungsweise ein Ausgleich von Folgewirkungen einer Programmaktivität, nämlich die Erneuerbaren auf Teufel-komm-raus in die Stromproduktion zu bringen“ (C31/14).*

### **Fehlende oder unpräzise Maßnahmen**

In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass die Definition von Zielen alleine nicht ausreichend ist. Oftmals würden demnach politikstrategische Ziele vereinbart, die nicht weiter untersetzt und in konkrete Maßnahmen und Gesetze überführt würden.

*„Es gibt dann immer wieder diese Versuche. Zum Beispiel dieses Programm, das die Große Koalition sich jetzt aufgestellt hat, „Gut leben in Deutschland“. Das ist ja so ein Versuch, eine Vision zu erarbeiten, was soll denn eigentlich in Deutschland verändert werden? Nur wird das dann ja selten mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Das ist sehr häufig der Fall. Man macht eine wunderbare Beschreibung und meistens verschwindet das dann. Eigentlich müsste man das dann nehmen und dann in eine*

*Nachhaltigkeitsstrategie und in andere politische Strategien, Integrationsstrategie und so was umsetzen, das passiert aber meistens nicht konsistent“ (C54/24).*

Sofern ein Ziel mit definierten Maßnahmen hinterlegt wurde, bemängeln einige Experten, dass diese Maßnahmen viel zu vage und wenig konkret seien. Vor allem die fehlende Verbindlichkeit hinsichtlich Zeitpunkt und finanziellem Umfang würden konkrete Umsetzungsbarrieren darstellen.

*„Ich habe jetzt im Augenblick sehr viel mit dem Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz zu tun. Der ist am 3.12.2014 vom Kabinett verabschiedet worden. Da ist ja ein riesen Haufen von Maßnahmen drin, (...), aber da steht nur vereinzelt, bis zu welchem Zeitpunkt, welche Maßnahmen wie umgesetzt werden soll und wieviel Geld man dafür braucht. Also zum Teil steht das drin; aber eben zum Teil auch nicht. Also insofern je konkreter, desto besser und je realistischer dass die Strategie umgesetzt wird“ (C13/10).*

Ein anderer Experte unterstützt die These der unkonkreten Maßnahmen und führt dies wiederum auf die unterschiedlichen Interessen der Akteure – auch innerhalb der Regierung – zurück.

*„Also der grundsätzliche Claim oder die Aussagen von Seiten der Regierung und auch in den Diskursen bezüglich der EW-Strategie beziehen sich ja immer auf Versorgungssicherheit, ökologische Tragfähigkeit und Bezahlbarkeit. Das ist ja immer dieses Dreieck von dem gesprochen wird. (...). Das hört sich immer gut an und ich glaub auch dass viele dahinter stehen, dass das die Strategie ist. Aber wenn's danach dann ein wenig konkreter werden soll, hört das oft auf. Da gibt das dann unterschiedliche Interessen oder auch unterschiedliche Prioritäten auch meiner Meinung nach auch innerhalb der Regierung“ (C13/12).*

Mit Blick auf die Energiewende wurde in den Gesprächen bei aller Kritik aber auch auf eine deutliche Nachsteuerung und Verbesserung der Zielhinterlegung hingewiesen. So bringt ein Experte zum Ausdruck, dass bei der aktuellen Bundesregierung deutliche Fortschritte hinsichtlich der Mitteldefinition erkennbar seien.

*Also wir haben seit 2011 eine große Zahl von Zielen heruntergebrochen auf Teilziele, die teils stärker, teils weniger stark unterlegt sind auch nochmal mit Zwischenschritten. Und da muss man wirklich sagen, dass die Bundesregierung seit 2014 das in ihrer Zielerreichung besser hinterlegt. In der alten Bundesregierung war es heterogener und schwieriger“ (C21/11).*

## **Weitere Erkenntnisse**

Mit Bezug auf strategische Ziele wurden von den Experten weitere Herausforderungen einer politischen Strategie genannt, die im Folgenden dargestellt werden.

### **Fehlende Vision(en)**

Bevor Ziele festgelegt und definiert werden, müsse nach Einschätzung einiger Experten ein angestrebter Zustand von der Zukunft skizziert werden; quasi ein Wunschbild von der Zukunft. Ein Experte beschreibt dies wie folgt:

*„Natürlich enthält [eine Strategie] auch Visionen, weil man irgendwann (...) bei der Frage landet, was philosophisch gesprochen ein gutes Leben ist. Wo willst du hin? Und das ist jetzt für mich nicht einfach Spinnererei“ (C12/10).*

Zur Verdeutlichung der zwingenden Notwendigkeit einer Vision zu Beginn einer jeden politischen Strategie führt ein Experte die Leichenrede des Perikles an. Ziele ließen sich demnach politisch besser rechtfertigen, wenn eine höhere – meist ethisch-moralische – Absicht dahinter stehe.

*„Im Peloponnesischen Krieg gibt es die berühmte Leichenrede des Perikles. Er begründet, warum er junge Athener in den Krieg und in den Tod geschickt hat. Und das muss er rechtfertigen im Angesicht des Todes und da beschreibt er Athen im Unterschied zu Sparta: In Athen sind die Leute freundlich miteinander, da sind sie offen und so weiter. (...) Es ist eine Vision dessen, wie Athen als Gemeinwesen artikuliert werde soll. Und das ist etwas, was aus meiner Sicht dazugehört“ (C12/10).*

Wenngleich strategische Ziele bei der Energiewende durchaus erkennbar seien, bemängeln einige Experten die nicht ausreichend klare – oder nicht ausreichend kommunizierte – Vision hinter den Zielen. Eine Vision würde auch die öffentliche Erklärung von Abweichungen vereinfachen. Exemplarisch dafür steht die folgende Aussage:

*„Andersrum, glaube ich wenn man eine Vision hätte und mal beschreiben würde wo man eigentlich hin will, (...) dann kann man auch erklären, dass man an der einen oder anderen Stelle Abweichungen hat. Was ich heute vermisse ist eben schon eine politische Vision“ (C54/24).*

Eine fehlende oder zumindest unklare Vision lasse sich nicht nur bei der Energiewende beobachten. Ein anderer Experte benennt die Europapolitik als ein weiteres konkretes Beispiel. Er bemängelt die Aufgabe der visionären europäischen Grundprinzipien Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität zu Gunsten kurzfristiger nationaler Interessen.

*„Ich wende das mal auf die Europäische Union an. Die sogenannte Finalitätsdebatte der Europäischen Union ist aus meiner Sicht nicht sehr fruchtbar wenn man eine kohärente europäische Strategie führen will (...). Wenn man Gegnerschaft hervorruft und Loyalitäten in Frage stellt, nationale und supranationale Loyalität; das führt nicht weiter. Hingegen würde ich sagen, was in Europa klar sein muss sind die Grundwerte von demokratischer Politik, nämlich Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität“ (C12/13).*

## **Zielkonstanz und Kurshaltung**

Die Änderung eines strategischen Ziels führe zwangsläufig zur Änderung der bis dahin verfolgten Strategie. Die häufige Veränderung strategischer Ziele und entsprechender Maßnahmen aus politisch-taktischem Kalkül wurde von vielen Experten als weitere Herausforderung genannt. An dieser Stelle müsse klar zwischen strategischen Oberzielen, Unterzielen und Maßnahmen unterschieden werden. Während die Änderung und Aufgabe von strategischen Oberzielen das Ende für eine politische Strategie bedeute, könnten Unterziele und vor allem Maßnahmen je nach Erkenntnislage angepasst und geändert werden. Letzteres ist wichtig für die Flexibilität einer Strategie und die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse. Bei der Energiewende seien allerdings auch strategische Oberziele geändert worden. Viele Experten führen in diesem Zusammenhang die Politikwende in Bezug auf den Atomausstieg in Deutschland an. Kurz nachdem der Bundestag im Oktober 2010 eine Laufzeitverlängerung für deutsche Kernkraftwerke von acht beziehungsweise vierzehn Betriebsjahren beschlossen hatte, wurde im Juni 2011 in kürzester Zeit und in

kleinstem Personenkreis eine komplette politische Kehrtwende vollzogen. Im Ergebnis wurde acht Kernkraftwerken quasi über Nacht die Betriebsgenehmigung entzogen.

*„Die damals schwarz-gelbe Regierung ist ja in den Wahlkampf gegangen und hat gesagt, wir machen den Atomausstieg nicht rückgängig, aber wir lassen die AKW länger laufen, also Laufzeitverlängerungen. Die hatten sich dann wohl offenbar auch lange von der Atomlobby bearbeiten lassen, dass das Geld bringt, was man dann vielleicht auch für andere tolle Sachen benutzen kann. Und dann haben die das durchgesetzt und ein halbes Jahr später ist Fukushima und dann drehen die das komplett wieder um. Und das habe ich bis heute nicht verstanden. Also die müssen doch überzeugt gewesen sein, dass das richtig war und dann auf einmal ein halbes Jahr später wieder nicht. Das fällt mir immer noch schwer das nachzuvollziehen. Mir wurde dann als Erklärung genannt, dass die Regierung damals unter Druck war weil da auch Landtagswahlen bevorstanden in Baden-Württemberg zum Beispiel und unter dem Eindruck von Fukushima hatten die Angst viele Wähler zu verlieren. Die Personen, die mir das gesagt haben, die waren da sehr überzeugt von. Ich kann mich damit nicht abfinden, dass man das nur wegen Landtagswahl total umdreht. Ich finde das nach wie vor ein Phänomen“ (C33/22).*

Die Herausforderung, den Kurs zu halten werde jedoch nicht nur in Bezug auf die Ziele deutlich. Auch das Durchhalten von Maßnahmen sei in der Politik offenbar eine große Herausforderung. Ein Experte verweist in diesem Zusammenhang auf die Stromtrassen-Diskussion.

*„Und wenn man dann sieht, welche Dinge dann immer wieder öffentlich zur Debatte gestellt werden. Also auch Dinge, die eigentlich schon klar waren und durch alle Instanzen bereits abgestimmt sind. Nehmen sie diese Südklink-Stromtrasse nach Bayern. Das ist wirklich ein Phänomen, dass das auf einmal wieder zur Debatte steht. Das ist durch sämtliche rechtlich vorgesehene Abstimmungsprozesse durchgewesen inklusive der CSU. Und weil nun die Bürgerinitiativen aus Bayern denen aufs Dach steigen, sagt Seehofer nein, machen wir nicht mehr. Das ist ein enormes Problem“ (C33/24).*

Der von Bürgerinitiativen ausgehende politische Druck wird von den Experten insgesamt als Herausforderung für die Strategieexekution bewertet. Bereits politisch abgestimmte Ziele und Mittel würden demnach durch nachgelagerte Initiativen konterkariert werden.

### **Fokussierung auf Teilziele und Maßnahmen**

Mit Bezug auf die Energiewende wurde in der ex-post-Betrachtung von vielen Experten bemängelt, dass die Ziel- und Maßnahmensetzung zu stark auf den Stromsektor abgestellt war. Für diese Sicht steht exemplarisch die folgende Aussage:

*„Um ehrlich zu sein; das hat mich total genervt, als ich (...) gemerkt habe, alle reden nur über Strom. Oder eigentlich reden alle nur übers EEG. Also selbst der Strommarkt ist ja noch viel mehr als das EEG. Und vor allem eigentlich redeten alle sogar nur über die Höhe der EEG-Umlage, also noch fokussierter. Wie viel Cent sind denn das nun genau. Und ich fand das eine sehr weltfremde Debatte, weil es nicht den Kern der Energiewende betrifft, sondern nur eine kleine Facette“ (C13/32).*

Die Gleichsetzung der Energiewende mit einer reinen Stromwende sei demnach vermutlich der Tatsache geschuldet, dass damit angefangen worden sei und hier viele Menschen finanziell partizipieren würden. Vermutlich führe der Gebäudebereich und der Verkehrsbereich in der breiten Maße auch zu mehr (finanziellen) Belastungen und sei damit potenziell konfliktreicher.

Die (zu) starke Fokussierung auf ein Teilziel führe automatisch zu entsprechend einseitigen Maßnahmen, die wiederum die Strategie insgesamt gefährden. So wurde die inhaltliche Fokussierung auf das EEG als zentrales bundespolitisches Steuerungsinstrument folgerichtig auch am häufigsten als „Fehler“ der Energiewende genannt. Ein Experte verweist hier auf die zu späte Nachjustierung des EEG sowie die pauschale Vergütung über 20 Jahre.

*„Auch wenn ich seinerzeit und auch heute noch das EEG für vollkommen zutreffend gehalten habe. Man hat nur leider die weitere Bearbeitung dieses Gesetzes und die Anpassung an die jeweiligen Umstände vollkommen versäumt. Ich habe bisher noch niemanden kennen gelernt, der mir diesen festen Förderzeitraum von 20 Jahren wissenschaftlich rechtfertigen und erklären konnte. Ist es die technische Nutzbarkeit? Ist es die Amortisationsdauer? Es ist ja überhaupt nicht zu erhärten. Man hat die technischen Entwicklungen überhaupt nicht angepasst. An der Stelle ist es ja evident, dass es aus dem Ruder läuft und genau das ist es ja auch“ (C11/29).*

Vor allem sei es problematisch, die technische Leistungsfähigkeit pauschal zu vergüten. Mit der Anlagengröße wachse die Rendite. Kapitalstarke Akteure seien damit einseitig bevorteilt. Diese, auch sozial problematische, Entwicklung sei Ausdruck der unterlassenen Nachjustierung.

*„Und die Kritik lautet ja, dass Sie nicht jedermann mehr zugänglich ist, da dieses Übermaß an Renditeerwartung durch die Skalierbarkeit von Kosten bei Nichtskalierbarkeit der Erträge festzustellen ist, weil das dazu führt, dass immer größere Anlagen gebaut werden. Und nur die Großen können die Großen bauen. Also das jetzige EEG nützt den Inhabern von Land und Kapital und nicht der großen Maße der Stromverbraucher. Das ist Ausdruck der unterlassenen Nachsteuerung“ (C11/34).*

## **Fazit**

Strategische Ziele sollten einer hierarchischen Rangordnung aus Ober-, Zwischen- und Unterzielen unterliegen. Die Gesamtheit aller Ziele sollte nach Möglichkeit zueinander komplementär sein, damit die Erreichung eines Ziels nicht die Erreichung eines anderen Ziels erschwere oder gar verhindere. Sofern konkurrierende Ziele nicht ausgeschlossen werden könnten, müssten diese benannt und gewichtet werden. Ferner bestehe die Notwendigkeit der Überführung von Zielen in konkrete Maßnahmen, die im Anschluss regelmäßig auf ihren Erreichungsgrad überprüft werden müssen. Dafür sei es zwingend notwendig, messbare Ziele zu definieren. Darüber hinaus wurden von den Experten drei weitere Punkte genannt: Die Notwendigkeit der Existenz einer Vision, die Herausforderung der Zielbeibehaltung über längere Zeiträume sowie die zu starke Fokussierung auf Teilziele.

### **7.4.3 Informationsgewinnung und Lagebeurteilung**

Mit Bezug auf die Gewinnung und Beurteilung von Informationen gehen nach Einschätzung der Experten viele Herausforderungen einher. Im Wesentlichen lassen sich die Einschätzungen zu den folgenden drei Aspekten verdichten.

## Defizite der Informationsverarbeitung

Ein wesentlicher Aspekt sei die Tatsache, dass Entwicklungen nicht in Gänze vorausgesagt würden, obwohl die Informationen dafür grundsätzlich vorlägen. Dies sei meistens auf Mängel hinsichtlich personeller und technischer Ressourcen – insbesondere informationsverarbeitende Technologien – sowie Zeit zurückzuführen. Stellvertretend für diesen Aspekt steht das folgende Zitat eines Experten:

*„Ganz vieles wurde nicht zu Ende gedacht. Ich nenne mal ein Beispiel: Als 2001 das Erneuerbare-Energien-Gesetz auf den Weg gebracht worden ist, hat niemand die Ausbaudynamik gesehen. Mit der Ausbaudynamik gibt es sozusagen jetzt Folgekonsequenzen. Eine ist zum Beispiel der Netzausbau, eine andere ist die Preisentwicklung. Die Dritte ist, dass die Transformation der fossilen Energiewelt immer schwieriger wird, einen massiven Preisverfall hat. Viertens gerät damit das Geschäftsmodell der klassischen massiv unter Druck. Fünftens haben wir ein Überangebot an Strom. Sechstens das Thema Speicherung. Also viele Elemente sind nicht mitgedacht worden und niemand hat anfangs unterstellt, dass es eine solche dynamische Entwicklung geben wird, wo in so kurzer Zeit ein solcher Ausbruch folgen könnte“ (C24/14).*

## Informationsdefizite

Ein weiterer Aspekt sei das Fehlen von notwendigen Informationen zur Bestimmung zukünftiger Entwicklungen. Vor allem technische Entwicklungen und Erfindungen könnten auf bestimmte Absichten und Pläne einen gravierenden Einfluss haben. Ein Experte drückt dies wie folgt aus:

*„Es lässt sich beispielsweise nicht vorhersagen, was Technologien angeht. Da wird sich vieles noch entwickeln von dem man heute noch gar nicht weiß, dass es das gibt. Deswegen ist es richtig, dass man ein strategisches Ziel definiert, aber den Weg dahin auch den Zeitläufen überlässt“ (C34/22)*

Informationsdefizite spielten auch in der Kommunikation eine wichtige Rolle. Ein Abgeordneter des Deutschen Bundestages weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung von unterschiedlichen Informationsständen verschiedener Akteure hin.

*„Ich verfüge über so viel mehr Informationen durch die Arbeit im Bundestag als sie der Bürger vor Ort haben kann oder auch mein Parteimitglied. Und dann wird es manchmal auch ganz schwierig, Entscheidungswege so zu erläutern, dass sie sagen, ja klar, wenn das so ist, verstehe ich das. Also das hat auch was mit dem Unterschied im Wissen oder im Verfolgen von bestimmten Themen und Diskussionen zu tun“ (C14/20).*

## Fehleinschätzungen hinsichtlich Aktion und Reaktion

Ein dritter Punkt betrifft eine Fehleinschätzung sich untereinander beeinflussender Faktoren. Ein Experte fasst diesen Punkt wie folgt zusammen:

*„Ressourcenfragen sind massiv unterschätzt worden, nicht nur finanzielle zum Teil auch rechtliche, weil es ist manchmal sehr kompliziert bestimmte Regelungen dann auch entlang der eigenen entwickelten Strategie überhaupt umzusetzen“ (C24/47).*

Das vorgenannte Zitat spielt auf finanzielle Fragen an. Hohe Kosten hätten im Regelfall einen hohen Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung. Jedes Gesetz und jede Verordnung sollte daher insbesondere die verschiedenen Kostenszenarien aufzeigen. Auch das Maximalszenario müsse vorab als politisch durchsetzbar erachtet werden.

## **Fazit**

Nach Einschätzung vieler Experten scheinen die Informationsgewinnung und Lagebeurteilung als Fundament und Ausgangspunkt einer Strategie in der Politik durchaus oftmals vernachlässigt zu werden. Als konkrete Gründe für die Herausforderungen in Bezug auf Informationsgewinnung und Lagebeurteilung werden neben Informationsdefiziten vor allem auch Defizite der Informationsverarbeitung genannt. Die Lagebeurteilung werde zudem durch Fehleinschätzungen und Komplexität erschwert.

### **7.4.4 Menschen als Adressaten**

In Bezug auf den Menschen als Adressat politischer Steuerung wurden seitens der Experten weitere Aspekte genannt, die eine politische Strategie herausfordern.

#### **Anpassungseffekt und Political Correctness**

Eine wesentliche Herausforderung für eine politische Strategie stellt nach Einschätzung vieler Experten das nicht immer rationale, also nicht immer berechenbare, menschliche Verhalten dar. In diesem Zusammenhang wird zunächst auf den sogenannten Anpassungseffekt von politischen Akteuren verwiesen. Dazu führt ein Experte folgendes aus:

*„Es gibt noch einen Effekt, der in der Politikberatung unheimlich wichtig ist. Ich nenne das den Anpassungseffekt. Die Mehrzahl der Menschen möchte dort, wo sie sind, anerkannt sein. Es gibt nur wenige, die es über viele Jahre durchhalten, eine von ihrer Umgebung divergierende Meinung zu haben. Dazu gibt es diese alte Kritik der Linken, dass man links unten anfängt und rechts oben aufhört in der Politik“ (C32/39).*

Der Experte beschäftigt sich auch mit den Ursachen dieses Phänomens. Seiner Meinung nach hänge das nicht mit Korruption zusammen sondern mit dem gesellschaftlichen Umfeld, in dem sich ein politischer Akteur bewege. Dieses Umfeld, in dem eine gewisse Haltung gegenüber bestimmten Themen vorherrscht, führe zu einer Erosion der Akteursmeinung, da der Akteur einer Anpassung an das soziale Umfeld – auch aus Karrieregründen – unterliege.

*„Erstens kommt nur der weiter, der sich der in der jeweiligen Hierarchieschicht geltenden Meinung angepasst hat. Und der wird auch noch von der Umgebung unterstützt. Also es gibt einen Politiker, der hat wirklich angefangen als absoluter Befürworter der Erneuerbaren Energie und ist heute ganz woanders. Ich will keine Namen nennen aber ich kenne den persönlich. (...) Ich habe das beobachtet und das war genau dieser Effekt in bestimmten Kreisen. Der hat angefangen in den Kreisen der divergierenden Meinung und ist langsam erodiert worden, weil er nicht ständig nur Originalliteratur liest*

*und so weiter. Alleine durch das Umfeld, die Umgebung. Und das ist menschlich. Das muss man in der Frage der Politikstrategie mitbedenken“ (C32/39).*

## **Vertrauen, Halbwissen und persönliche Sympathie**

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den Aspekten Vertrauen und Sympathie. Da sich Politiker aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen in vielen Fällen kein eigenes Wissen erarbeiten können, seien sie auf die Zulieferung aggregierter Informationen angewiesen. Dabei sei das Vertrauen der Politiker in die Informationsquelle von großer Bedeutung.

*„Ja, Politiker arbeiten vollständig mit dem Faktor Vertrauen. Die haben alle meistens keine Zeit und dann kommt das sich generierende Halbwissen über Aktivitäten. Also wenn sie heute irgendjemanden der heute im Umweltressort und vorher woanders war fragen, der hat ein generiertes Halbwissen. Politik kriegt ja meistens verkürzte Informationen. (...) Die lesen höchstens zwei Seiten. Über die Dauer in einem Thema entwickeln sie ein Halbwissen, was Vor- und Nachteile hat. Es ist halt das Ergebnis von Demokratie, weil ich Leute in bestimmte Funktionen wähle und diese Leute sich ändern über die Jahre und Jahrzehnte während die Themen aber gleich bleiben“ (C32/29).*

Eine politische Strategie müsse die Vertrauensbeziehungen zwischen Akteuren richtig einschätzen und entsprechend berücksichtigen. Weiterhin müsse sie berücksichtigen, dass politische Akteure ihre Entscheidungen in vielen Fällen auf der Grundlage verkürzter Informationen aus vertrauten Quellen tätigen würden. Halbwissen trage zu einem höheren Abstraktionslevel bei. Gleichzeitig vergrößere es jedoch die Wahrscheinlichkeit von auftretenden Friktionen.

Die Berücksichtigung von Vertrauen und persönlicher Sympathie würden in der politischen Strategie eine herausragende Rolle spielen. In vielen Fällen erschwerten Konflikte zwischen Akteuren die Bildung oder die Homogenität eines strategischen Zentrums. Dies wiederum führe zu divergierenden Lageeinschätzungen, was wiederum unterschiedliche Ziele und Maßnahmen zur Folge haben könne.

## **Strategische Kompetenz**

Ein vieldiskutierter Aspekt ist auch die strategische Kompetenz der politischen Akteure. Vielfach wurde von den Experten darauf hingewiesen, dass Politiker nicht für ihre strategische Expertise gewählt würden. Dennoch würden viele Politiker nach mehrheitlicher Einschätzung der Experten über ein – in unterschiedlicher Ausprägung vorhandenes – strategisches Grundverständnis verfügen.

*„Also ich würde mal sagen, die Spitzenpolitiker haben alle strategische Kompetenz. Das würde ich Ihnen nicht absprechen. Die überlegen sich auch viele strategische Fragen“ (C54/37).*

Dies betreffe vor allem die Methodik und weniger den Inhalt einer Strategie. Wie oben ausgeführt, basiere der Inhalt in vielen Fällen auf zugelieferte, verkürzte Information. Erschwerend käme hinzu, dass die berufliche Vorbildung vieler Politiker nicht mit dem inhaltlichen Verantwortungsbereich des Ministeriums deckungsgleich sei.

*„Wir haben eben viele Gesundheitspolitiker, die keine Mediziner, Pflegekräfte oder Ähnliches sind“ (C11/46).*

Auch die Methodik sowie die Strategieaffinität im Allgemeinen scheinen mit der beruflichen Vorbildung zusammenzuhängen. Ein vorberuflicher Landwirt oder Handwerksmeister habe in aller Regel eine andere Einstellung zu systematischem strategischem Vorgehen als ein vorberuflicher Controller oder Unternehmensberater.

Auffallend ist, dass viele befragte Akteure der (externen) Strategieberatung skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Dies ist vermutlich auf eigene Erfahrungen zurückzuführen.

*„Ich glaube nicht, dass man Strategie von irgendwelchen Think-Tanks einkaufen kann. Alles was ich da bisher da gesehen habe, hat meistens versagt, weil die auch nicht schlauer sind, als die reale Politik. Dass natürlich Politiker auch Fehleinschätzungen haben ist völlig klar. Aber man kann die Beratung nicht einkaufen“ (C41/47).*

Stattdessen bevorzugen viele der befragten Experten offenbar die Einschätzungen interner Fachleute. Auch hier wird der wichtige Aspekt des Vertrauens deutlich.

*„Politik ist ja auch nicht alleine. Wenn Sie eine Führungsverantwortung haben zum Beispiel als Minister, dann haben Sie ein ganzes Ministerium hinter sich, wo die einzelnen Fachleute da sind, die Sie natürlich benutzen müssen. Das Fachwissen kann ja gar keine einzelne Person haben. Und das gilt aber natürlich auch wenn Sie ein Unternehmen leiten oder sonst was. Dann brauchen sie immer ihre verschiedenen Fachabteilungen, ihre verschiedene Experten; das wird der Chef nicht immer alleine können“ (C41/47).*

## **Kommunikation und Sprachbarrieren**

Kommunikation stelle für eine politische Strategie Herausforderung und Chance dar. Die Herausforderungen würden zum einen in der Kommunikation im engeren technischen Sinne liegen. Hier könne es beispielsweise zu Missverständnissen aufgrund von Sprachbarrieren auf internationalem Parkett kommen. Auch komplizierte oder mehrdeutige Äußerungen könnten zu einer Differenz zwischen dem Gemeinten und dem Verstandenen führen.

*„Sprache ist ein entscheidendes Thema, obwohl die meisten in Brüssel und Straßburg Französisch und Englisch und auch vielfach Deutsch sprechen können. Aber die Sprache zu verstehen, heißt noch nicht die Person zu verstehen. Kommunikation nach Habermas. Also man muss schon versuchen, sich in die andere Person hineinzusetzen um zu begreifen woher er kommt. Also im Moment haben wir zum Beispiel ein klassisches aneinander vorbeireden zwischen Deutschland und Griechenland“ (C12/21).*

Kommunikation sei jedoch gleichzeitig unabdingbar für die Vermittlung und Akzeptanzsicherstellung einer Strategie. Die Bedeutung von parteilichen Kommunikationsstrategien und Politischer Kommunikation (PK) im Allgemeinen sei eine wesentliche Facette der Politischen Strategie.

## **Fazit**

Politik wird von Menschen für Menschen gemacht. Der Mensch als komplexes Wesen spiele damit für strategische Betrachtungen zwangsläufig eine zentrale Rolle. In den Interviews

wurde einerseits auf methodische und inhaltliche Schwächen der Strategiekompetenz politischer Akteure hingewiesen. Andererseits wurden weitere Aspekte genannt, die eine politische Strategie wesentlich beeinflussen würden. Insbesondere die Bedeutung von Political Correctness sowie die Bedeutung von Vertrauen und persönlicher Sympathie sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Beide Aspekte stellen zunächst Herausforderungen dar; bieten jedoch gleichzeitig auch Anhaltspunkte zur Adressatensteuerung.

#### **7.4.5 Friktionen und Irrationalität**

Die aus Militär und Betriebswirtschaftslehre bekannten unvorhergesehenen Ereignisse treten auch in der politischen Landschaft auf, wie ein Experte am Beispiel der Energiewende verdeutlicht:

*„Das Problem ist, dass wenn die Netze mal zusammenbrechen sollten – was nicht ausgeschlossen werden kann – dann wird man wahrscheinlich plötzlich von einem Tag auf den anderen Lösungen suchen, die dann nichts mehr mit Strategie zu tun haben, sondern die dann ad-hoc durchgesetzt werden müssen“ (C41/11).*

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern sei die Energiewende nach Ansicht einiger Experten noch relativ immun gegen Friktionen. Dies liege auch daran, dass es sich nach Meinung der Experten um ein eher technisches – und damit berechenbares – Projekt handele.

*„Das ist in der Energiewende glaube ich einfacher als in der Flüchtlingsfrage. In der Flüchtlingsfrage reden wir über Menschen von denen ich nicht weiß, wie sie sich morgen verhalten werden. Da ist eine gewisse Unberechenbarkeit. Und in der Frage der Energiewende, da weiß ich wie viele Autos in Deutschland fahren, welche Unternehmen es gibt. Ich weiß, dass die Abgaswerte sich so und so ändern müssen, dann kann ich das wenigstens über grobe Korridore ausrechnen. Ich kann das in bestimmten Bahnen vorhersagen“ (C14/24).*

#### **Emotionen, Logik und Ratio**

Einige Experten weisen darauf hin, dass Politik, oder genauer gesagt das Wählerverhalten, oftmals unlogisch und irrational erscheine. Vor allem gebe es auch länderspezifische Eigenheiten Skurrilität, die in keinem anderen Land der Welt verstanden wird. Politik müsse dies auch mit Blick auf eine Strategie berücksichtigen.

*„Die Amerikaner wollen keine Sozial- und Krankenversicherung haben und die Briten glauben, wenn Sie einen Personalausweis haben, dann wäre die Freiheit gefährdet und in Deutschland ist es eben gesellschaftliche Übereinkunft, dass man keine Atomkraftwerke will. Alles drei ist logisch betrachtet unsinnig. Aber Politik lebt auch davon, dass akzeptiert wird. Und wenn man keinen Personalausweis, keine Krankenversicherung und keine Atomkraftwerke haben will, dann kann Politik das auch nicht durchsetzen“ (C41/9).*

Viele Entwicklungen ergäben sich nicht aus rationalem, durchdachtem Verhalten, sondern seien geprägt von Emotionen und Irrationalitäten. Als Beispiel führt ein Experte das Reaktorunglück in Fukushima an. Deutsche würden auf dieses Unglück erstaunlicherweise besonders sensibel reagieren, obwohl eine große räumliche Distanz vorliege.

*„Also die EW ist da sicherlich ein herausgehobenes Beispiel, weil Sie nicht durch Strategie ergibt sondern aus Bauchgefühlen; aus Panikreaktionen. Fukushima ist weit weg, Tschernobyl war weit weg. Beides hat sich in der Bevölkerung in Deutschland so eingebrannt. In Frankreich, in USA, in China spielt das überhaupt gar keine Rolle. Und Fukushima ist sehr viel näher an China als an uns“ (C41/51).*

Auch im Käuferverhalten würden diese Emotionen und Irrationalitäten abgebildet. Gewisse Einstellungen des Käufers würden in vielen Fällen zu einem bestimmten kognitiven oder emotionalen Konsumverhalten führen, das eine zusätzliche Herausforderung für strategische Vorhaben darstelle.

*„Das merkt man auch beim Konsumentenverhalten. Das richtet sich auch nicht nach strategischen Aspekten sondern das ist eine Momententscheidung. Und auch eine Entscheidung, die manchmal gar nicht rational begründbar ist. Dass auch immer mehr Deutsche SUVs kaufen, obwohl alle wissen, dass die Spritpreise auf jeden Fall perspektivisch teurer werden und dass Klimaschutz damit schwierig ist. Diese Autos werden aber trotzdem gekauft, weil es offenbar eine Imagefrage ist“ (C54/34).*

Als wesentliche Gründe für Friktionen und Irrationalitäten im Bereich der politischen Strategie werden die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns und die Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen genannt.

### **Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns**

Die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns wird von vielen Experten als die Hauptursache von Friktionen im politischen Feld genannt. Ein Experte beschreibt dies an dem sehr anschaulichen Beispiel der Braunkohlediskussion in Nordrhein-Westfalen.

*„Wenn Sie jetzt nochmal sehen, die Diskussion um die Braunkohle. Da haben wir sehr viel Kraft reingesetzt, erst mal das Instrument so klug zu bauen, dass es Brüche und Friktionen verhindert. Und wir haben auch sehr viel Kraft für Kommunikation aufgebracht. Also dass wir mit NRW im Klaren sind, dass wir mit der IG BCE im Klaren sind. Und was passiert dann? Der Oppositionsführer in NRW ist derjenige gewesen, der als Erstes und am Schärfsten rausgegangen ist. Von Frau Kraft kamen erst mal nur moderate Töne – müssen wir uns das angucken; es darf keine Strukturbrüche geben usw. – das war auch eingepreist, aber dass der Oppositionsführer der CDU zum Obergewerkschaftsführer wird und sagt ihr vernichtet hier die Arbeitsplätze, das war nicht eingepreist. Das haben wir auch nicht für möglich gehalten. Das hat natürlich einen unmittelbaren Druck auf eine sozialdemokratische Ministerpräsidentin ausgeübt. Das hat unmittelbar die Gewerkschaften nochmal provoziert noch eine Schippe drauf zu legen und dann kam noch dazu – wir hatten mit der IG BCE viel gesprochen – dass Verdi aufgetreten ist mit Bsirske in einer deutlich schärferen Tonlage als die eigentliche Energiegewerkschaft. Und das hat in Summe eine Stimmungslage erzeugt; da wage ich zu bezweifeln; dass man das – selbst wenn man ein superguter Stratege ist – so voraussehen konnte“ (C23/26).*

Die Unberechenbarkeit des menschlichen Verhaltens gehe darauf zurück, dass sich ein Mensch nicht immer rational verhalte. In vielen Fällen lasse sich ein Mensch auch von seinen Gefühlen und Emotionen leiten. Dieses „bauchgesteuerte“ Verhalten stelle eine große Herausforderung für das „kopfgesteuerte“ strategische Vorausdenken dar.

Wichtig sei hierbei auch die Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Mensch seine Meinung im Zeitverlauf ändern könne. Ein Experte verweist in diesem Zusammenhang auf die

Einstellung gegenüber Windkraftträdern. Anfangs habe es kaum kritische Stimmen gegeben. In der Zwischenzeit existiere eine differenziertere, teilweise sogar gegensätzliche Sichtweise.

*„Ja, das können Sie nicht vorhersehen. Es gibt ja den guten Spruch: Die Strategie muss sich nach dem ersten Schuss verändern. So ist es auch. Am Anfang wurde jedes einzelne Windrad bejubelt. Heute werden Windräder teilweise bekämpft. Das gleiche gilt für Biogasanlagen. (...) Und das gleiche gilt für Photovoltaikanlagen (...) Und da gibt es immer wieder ein Umdenken; sie können es nicht steuern, wie gedacht wird. Am Anfang, wenn jemand gegen so ein Windrad war, war er politisch völlig out. Und heute, gucken Sie sich das an, in Baden-Württemberg zum Beispiel, inzwischen Grün-Rot regiert, stehen kaum Windräder“ (C41/36).*

## **Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen**

Ein weiterer häufig genannter Punkt – vor allem in Bezug auf die Energiewende – ist die Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen.

*„Stellen sie sich vor, morgen erfindet einer eine Batterie, die zehnmal weniger kostet als das, was heute ist. Dann würde sich unsere gesamte Energiewirtschaft auf den Kopf stellen; das wäre quasi das Smartphone im Energiebereich. Das sind deskriptive Eingriffe. (...). Aber wir haben genug Erfindungen, Effekte gehabt, gesellschaftliche Veränderungen gehabt, die unsere gesamten Gedankenmodelle, die wir für die Zukunft gehabt haben in Frage gestellt haben“ (C32/39).*

Die beiden genannten Punkte, die Unvorhersehbarkeit der technischen Entwicklung und des menschlichen Verhaltens, würden letztlich entscheidend dazu beitragen, dass die reale Entwicklung von der strategischen Planung abweichen könne.

## **Fazit**

Der aus klassischen Strategiefeldern bekannte Friktionsbegriff spielt nach Einschätzung der Experten auch in der Politik eine große Rolle. Dabei wird die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns von vielen Experten als die Hauptursache von Friktionen im politischen Feld erachtet. Daneben seien sowohl technische Entwicklungen als auch bestimmte einschneidende Ereignisse nicht vorhersehbar.

### **7.4.6 Bürokratie und Verwaltung**

Im Rahmen der Experteninterviews wurde auch die besondere Rolle der Verwaltung in Bezug auf die Strategiefähigkeit diskutiert.

Einige Experten sehen einen gewissen Einfluss der Verwaltung. Beispielhaft dafür steht die folgende Aussage eines Staatssekretärs.

*„Die Eigenlogik von Apparaten und Ministerien sind massiv unterschätzt worden“ (C24/47).*

Ein anderer Experte widerspricht dieser These. Er hält den Einfluss der Verwaltung für weniger bedeutsam als gemeinhin angenommen.

*„Das Thema ist ja bekannt. Manche spitzen das ja zu nach dem Motto: Verwaltung und Regierte. Das halte ich jedoch für relativ abwegig“ (C22/27).*

Insgesamt werden Einflussmöglichkeiten von Beamten im Bereich der Strategieexekution mehrheitlich bestätigt. Beamte könnten weniger die Ziele, die Planung und die Definition von Maßnahmen beeinflussen; sondern vielmehr die Umsetzung von Maßnahmen. Ja nach Bereich könne der Einfluss im Bereich der Umsetzung sogar erheblich sein wie ein Experte am Beispiel von Regulierungsfragen deutlich macht.

*„Aber es ist schon so, dass die Richtungsentscheidung, also was wird gemacht, in welche Richtung geht man. Das macht schon die Politik. Das machen nicht die Beamten. Aber wenn es an die Umsetzung geht dann kann man natürlich manchmal viel beeinflussen. Das ist schon so. Was sie in das Gesetz reinschreiben, gerade bei diesen Regulierungsfragen im Energie- und Telekommunikationsbereich auch im Gesundheitsbereich, also bei diesen größeren Branchen- und Regulierungsfragen, da können sie über einzelne Stellschrauben Hunderte von Millionen in Gang setzen oder stoppen. Das ist wirklich so. Und da haben natürlich die Apparate durchaus einen erheblichen Einfluss“ (C22/27).*

Aus der Sicht eines anderen Experten würden Ermessensspielräume in der Natur der Sache liegen. Verwaltung könne nur durch Ermessensspielräume funktionieren, die automatisch einen gewissen Einfluss ermöglichen würden.

*„Das zeigt im Prinzip, dass natürlich auch in jeder guten Verwaltung auch einen Ermessensspielraum geben muss, weil eine Einzelfallentscheidung auch immer einen Ermessensspielraum braucht. Sie können nicht alles in mathematischen Formeln anlegen“ (C32/64).*

Einige Experten sind jedoch auch bemüht, den Einfluss der Verwaltung zu relativieren. Stellevertretend dafür steht die folgende Aussage.

*„Die Verwaltung ist das geringste Problem. Die Verwaltung ist dafür da, Gesetze rechtsstaatlich umzusetzen. Das heißt, die Verwaltung hat nur einen sehr eingegrenzten Entscheidungsspielraum“ (C41/15).*

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf Artikel 20 GG hingewiesen, wonach die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden sei. Das Gesetz verhindere nach Ansicht eines Experten, dass die Verwaltung ausbrechen könne.

*„Die Verwaltung selber ist viel hierarchischer steuerbar als in der allgemeinen politischen Diskussion immer so Dargestellt: Im Grundgesetz – Artikel 20 - heißt es: Die Verwaltung oder die Exekutive ist an Recht und Gesetz gebunden. Und das habe ich auch so erlebt. Also wenn es ein Landtagsgesetz oder wenn es ein Bundesgesetz gibt wenn das durchgesetzt ist dann geht es auch in der Verwaltung runter; dann wird es in der Verwaltung auch durchgesetzt. Dann gibt es Reiberein, dann sind Leute die versuchen Sand ins Getriebe zu streuen oder so, aber das ist aus meiner Sicht nicht der entscheidende Punkt. Es gibt dann Leute in dem Apparat, die sich wirklich nachhaltig querlegen oder das zumindest versuchen, aber damit kann man umgehen. Weil wenn Recht und Gesetz da sind; also wenn das Parlament etwas beschlossen hat, dann ist die Sache klar – das ist in den Verfassungen – Bundesgrundgesetz Artikel 20 entsprechend geregelt; dass die Verwaltung das umzusetzen hat – und das macht sie auch“ (C51/24).*

Einige Experten geben zu bedenken, dass sich Ermessensfehler auch gerichtlich überprüfen ließen. Entsprechend seien Ermessensspielräume nicht überzubewerten.

*„In einzelnen Bereichen gibt es Ermessensspielräume aber auch das ist gerichtlich überprüfbar auf Ermessensfehler. Ich denke der subjektive Faktor, der da reinspielt ist zwar vorhanden, aber doch spürbar gering“ (C31/61).*

Ein Experte verweist auch auf die Loyalität von Verwaltungsbeamten. Eine dem Berufsbeamtentum eigene Grundloyalität stehe demnach der Durchsetzung von Eigeninteressen entgegen.

*„Allerdings ist es jetzt auch nicht so, dass hier in allen Löchern irgendwelche Leute sitzen, die nur darauf aus sind, ihr eigenes Interesse durchzusetzen. Es gibt da schon eine Grundloyalität. Die ist schon da. Selbst wenn man jetzt nicht die politische Partei gut findet, die hier regiert oder in den Häusern da regiert, gibt es trotzdem natürlich eine gewisse Grundloyalität. Das ist das Berufsbeamtentum, dass ein demokratisch gewählter Apparat unterstützt wird. Man zeigt dann eher Wege auf oder weist darauf hin, sofern das, was sich die Politik als Richtungsentscheidung vorgenommen hat nicht geht; also aus europarechtlichen Gründen zum Beispiel oder aus irgendwelchen anderen Gründen“ (C22/27).*

Jeder Beamte sei jedoch darüber hinaus auch ein Mensch mit privaten Werten, Normen und Überzeugungen. Damit habe jeder Beamte automatisch auch eine gewisse Voreinstellung gegenüber den Themen.

*„Das muss man sicher vielschichtig sehen. Zunächst einmal sind wir ein demokratischer Rechtsstaat. Da wo wir sogenannte Eingriffsverwaltung haben, unterliegen wir der Rechtsweggarantie und sind auch an Recht und Gesetz gebunden. Natürlich hat jeder irgendein Vorverständnis. Ich sag jetzt mal jemand, der ganz überzeugter Pazifist ist, der geht vielleicht mit einer restriktiveren Haltung an die Genehmigung von Rüstungsexporten ran, als jemand der Reserveoffizier war oder ist“ (C31/59).*

## **Fazit**

Die Frage, ob die Verwaltung die Umsetzung einer Strategie durch das Ausnutzen von Ermessensspielräumen zu Gunsten eigener Interessen durchkreuzen könne, wurde von den Experten sehr unterschiedlich beantwortet. Letztlich wurde ein gewisser Einfluss bestätigt wengleich sich dieser Einfluss auf die Strategieexekution, also die Umsetzung von Maßnahmen, konzentriere.

### **7.4.7 Gewaltenteilung, Mehrebenen, Einzelhierarchien**

Die Gewaltenteilung wurde von vielen Experten als die größte Herausforderung politischer Strategie gesehen, da sie Elemente der klassischen Strategie (Hierarchie, Führung und ganzheitliches Denken) erschwere oder ihnen gar entgegenstehe.

Mit Bezug auf die Gewaltenteilung wurde sowohl auf Herausforderungen im Bereich der horizontalen als auch der vertikalen Ebene verwiesen.

*„Die Energiewende aber auch andere Politikbereiche zeichnen sich dadurch aus, dass man nicht nur in der horizontalen Breite verschiedene Akteure hat sondern auch in der vertikalen Ebene verschiedene Akteure auf kommunaler, bund-, länder- und auch auf europäischer Ebene hat“ (C21/51).*

Die horizontale Achse der Gewaltenteilung unterteilt sich in Legislative, Exekutive und Judikative. Wie das folgende Kapitel zeigen wird, haben aus Sicht der befragten Experten all diese Akteure mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf eine politische Strategie. Vor allem die Legislative und die Exekutive beinhaltet eine Vielzahl an Akteuren, die eine Strategie beeinflussen können.

Auf der vertikalen Achse erfolgt im Rahmen der Analyse eine Unterteilung in eine supranationale und eine nationale beziehungsweise föderale Ebene.

#### 7.4.7.1 Legislative

Im Bereich der Legislative wurden wiederholt die folgenden Akteure genannt: Partei(en), Abgeordnete(r), Fraktion(en), Koalition(en) und Opposition.

In der parlamentarischen Demokratie gehe es um parteilichen Konsens und die Organisation von Mehrheiten. Auf den Prozess der Mehrheits- und Meinungsbildung hätten die Parteien respektive Fraktionen einen zentralen Einfluss. Jede Partei verfüge formell und informell über eigene parteistrategische Leitlinien, die beispielsweise auf Parteitag und in den verschiedenen vertikalen und horizontalen Ebenen in den unterschiedlichen Landesverbänden diskutiert und festgelegt würden. Über diese Mechanismen entstünden letztlich programmatische oder strategische Entwürfe, die sich die Parteien dann zu Eigen machen würden. Dagegen scheint die Zeit der großen Parteistrategen nach Aussagen einiger Experten vorbei:

*„Also es gibt in den Parteien strategische Gruppen, ja, es gibt auch Vordenker. Aber die strategischen Gruppen sind heute nicht mehr so wichtig. Die waren mal wichtiger, wenn ich an die 80er und 90er Jahre denke“ (C32/42).*

Gleichzeitig liege es in der Natur der Sache, dass eine mehrheitliche Willensbildung eines demokratischen Systems unterschiedliche Meinungen zulasse. Ein Angehöriger des Deutschen Bundestages veranschaulicht die Meinungsvielfalt anhand der Ebenen Parteimitglieder und Bundestagsfraktion.

*„Also wir haben Parteitagsbeschlüsse. Da sind Delegierte, die entscheiden sich mehrheitlich für irgendeine Richtung. Und dann wird das kommuniziert. Ich habe aber 450.000 Mitglieder, die das nicht alles lesen und nachverfolgen können und vielleicht auch nicht akzeptieren und dann gleichzeitig anders agieren. Und das habe ich selbst in so einem Organismus wie der Bundestagsfraktion mit 193 Mitgliedern, da gibt es ja auch unterschiedliche Auffassungen zu einem und dem gleichen Thema. (...) Und natürlich gibt es auch da mehrheitliche Willensbildung. Das ändert aber nichts daran, dass der einzelne Abgeordnete dann am nächsten Tag der Presse erzählt, ich sehe das aber anders.“ (C14/7).*

Unterschiedliche Standpunkte zu einem Thema führten zwangsläufig zu einer großen Herausforderung in Bezug auf politische Strategie: Die Bildung einer mehrheitsfähigen Linie innerhalb einer Partei, die es erst ermögliche, strategische Ziele und Absichten einer Regierungspartei durchzusetzen. Zugleich gibt ein Experte zu bedenken, dass sich

Mehrheitsmeinungen im Zeitverlauf durchaus ändern können. Auch damit müsse Strategie umgehen.

*„Die Gewissensentscheidung ist ein hehres Ziel. Aber die meisten Entscheidungen sind Sachentscheidungen. Und Politik wird nicht funktionieren, wenn man sich nicht in Fraktionen Meinungen bildet und dann auch gemeinsam diese Entscheidungen durchträgt. Sonst sind das Zufallsergebnisse, wo sich dann überhaupt gar keine Strategie mehr erkennen lässt. Aber es ist ja auch nicht unmöglich, Meinungen innerhalb der Partei zu ändern. Also wir beobachten das ständig in den verschiedenen Parteien, dass etwas was vor einem Jahr noch als unumstößlich galt, plötzlich nicht nur akzeptiert wird sondern auch umgesetzt wird. Da gibt es viele Beispiele in allen Parteien“ (C41/30).*

Die eigene Gewissensentscheidung aber auch regionale Besonderheiten und Anforderungen könnten dazu führen, dass die Parteilinie von einzelnen Abgeordneten verlassen werde. Ein Parlamentarier aus der SPD-Bundestagsfraktion beschreibt diese Herausforderung wie folgt:

*„Und das ist auch manchmal das Problem das ich habe, wenn eine Mehrheitsentscheidung in der Fraktion getroffen worden ist und ich habe vor Ort eine andere Stimmung. Also Fracking ist ein gutes Beispiel. Das ist ja für die SPD kein sehr einfaches Thema, weil wir in der Großen Koalition durch den Koalitionsvertrag verabredet haben, wie wir vorgehen. Das kann ein Teil unserer Mitglieder nicht akzeptieren und das akzeptiert auch die Öffentlichkeit nicht. Und da stehe ich in der Situation, dass ich auch eine Meinung habe zu Fracking, die ich auch vertrete. Aber gleichzeitig weiß ich, dass in Berlin etwas anderes von mir erwartet wird“ (C14/14).*

Die Aussage macht den Zwiespalt deutlich, in dem sich Parlamentarier bei bestimmten Sachfragen befinden können. Dabei haben die befragten Abgeordneten deutlich gemacht, dass sie sich in der Entscheidung durchaus frei fühlen würden. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass dies vermutlich auch auf die aktuell stabilen Mehrheitsverhältnisse einer Großen Koalition zurückzuführen sei:

*„Ich empfinde das nicht als Druck. (...) Obwohl die Fraktionsspitze sicherlich auch guckt, wer macht in seinen Wahlkreisen was? Da wird schon appelliert aber gleichzeitig ist es dann so, dass ich dann sage, ich habe aber in meinem Wahlkreis eine riesengroße Bürgerinitiative und die und die Situation. Dann habe ich mich entsprechend geäußert und wenn der Gesetzentwurf dann vorgelegt wird, kann ich dem nicht zustimmen. Ich teile das also vorher mit, aber dann passiert mir nichts. Das hat natürlich auch immer was damit zu tun in welchen Mehrheitsverhältnissen wie gerade leben. Hätten wir eine Einstimmen-Mehrheit wäre der Druck vermutlich ein bisschen anders. Aber zurzeit wird durchaus toleriert, dass einzelne Abgeordnete ein abweichendes Verhalten haben“ (C14/15).*

In den Gesprächen wird auch deutlich, dass ein strategisches Ziel nur dann umgesetzt werden könne, wenn gewisse Regierungs- beziehungsweise Fraktionspositionen durchgesetzt würden. Die Frage nach Sanktionen gegen Abweichler wird jedoch von den befragten Parlamentariern – vor dem Hintergrund der komfortablen Mehrheiten in einer Großen Koalition – verneint.

*„Die CDU/CSU ist ja eigentlich in einer noch viel komfortableren Lage. Die haben eine unglaublich große Menge an Abgeordneten und da können durchaus mal 60 bis 70 Leute sagen, wir proben hier den Aufstand und im Wahlkreis sind wir die großen Könige, weil wir gegen die Kanzlerin stimmen. Aber im Endergebnis ändert sich natürlich nichts und das wissen die natürlich auch“ (C14/17).*

Andere Experten hingegen deuten an, dass Abgeordnete gewissermaßen eine eigene strategische Agenda verfolgen würden, indem sie mit Blick auf die eigene Karriere und zu Gunsten des langfristigen Erhalts von politischer Gestaltungsmöglichkeit in manchen Fällen gegen das eigene Gewissen entscheiden. Auch dieser Aspekt müsse dringend in die politikstrategische Kalkulation einfließen.

*„Also das hat man auch letztes Jahr bei der Abstimmung zum EEG 2014 gesehen, wo doch auch viele überzeugte Klimaschützer und Erneuerbare-Energie-Freunde noch nicht mal mit Enthaltung gestimmt haben, weil sie gesehen haben, das wird jetzt nichts und zweitens gewinnen wir auch nichts beziehungsweise begeben wir uns vielleicht auch in eine Sackgasse. Kann ich vielleicht die nächsten zwei oder sechs Jahren in der nächsten Legislaturperiode noch was werden und auch gestalten oder werde ich durch offensichtlichen Widerstand gegen Herrn Gabriel oder Frau Merkel dann meiner Ämter zumindest beim nächsten Mal enthoben? Dann kann man schon sagen; unitaristisch; vielleicht ist es besser, wenn ich gegen meine Überzeugung stimme“ (C53/10).*

Als weiterer wichtiger Punkt wird die thematische Abgrenzung zur politischen Opposition angeführt, der letztlich der Profilierung des eigenen Standpunktes diene. Auch dieser Punkt könne zu einer Abweichung der Parteilinie und damit zu einer zusätzlichen Herausforderung politischer Strategie führen.

*„Ich glaube bei Abgeordneten spielt noch hinein, wir befinden uns ja eigentlich immer in einer Situation wo wir uns selber profilieren wollen und auch müssen. Also hier in meinem Wahlkreis sind wir drei Abgeordnete. (...) Und natürlich wollen wir alle zusammen was für diesen Wahlkreis erreichen aber gleichzeitig ist es auch eine ständige Abgrenzung und der Versuch, mit den eigenen Überzeugungen in der Öffentlichkeit präsent zu sein, damit die Leute auch wissen, was ich eigentlich mache“ (C14/14).*

Auf dieser unteren Ebene könne der einzelne Abgeordnete seinen eigenen Standpunkt relativ gut deutlich machen. Er vertrete hier zunächst seine eigenen Interessen und sei bemüht diese bewusst gegen die Interessen anderer Politiker abzugrenzen. Ihm gehe es auf dieser Ebene ausdrücklich nicht darum, einen Kompromiss zwischen allen beteiligten Akteuren herbeizuführen. Diese Kompromissfindung zwischen konträren Parteipositionen finde vorrangig auf der Parlaments- und Koalitionsebene statt.

*„Man kann sagen, die verschiedenen Parteien im Parlament sind auch so ein bisschen die Stellvertreter für die verschiedenen Interessen. Also das heißt, wenn jeder Politiker versucht, alle Interessen unter einen Hut zu bringen, dann brauchen wir ja nicht so viele verschiedene Politiker; dann würde ja ein Superpolitiker reichen“ (C13/20).*

Die Bedeutung der Legislative in Bezug auf die politische Steuerung wird in den Expertengesprächen immer wieder hervorgehoben. Da das Parlament letztlich Gesetze beschließen müsse, die von der Bundesregierung zuvor im Kabinett erarbeitet wurden, sei es aus strategischer Sicht ratsam, als Exekutive die Anmerkungen der Legislative rechtzeitig zur Kenntnis zu nehmen und darauf entsprechend zu reagieren. Dabei geht nach Einschätzung der Experten der Widerstand nicht in erster Linie von der Opposition aus. Vielmehr wurde die Rolle der Regierung tragenden Koalitionsfraktion(en) als besonders bedeutsam empfunden. Stellvertretend dafür steht die folgende Aussage:

*„Sachgeschuldet ist das ein sehr stark exekutiv gesteuerter Prozess, aber man sollte das Parlament nicht unterschätzen. Altmeier hat mal gesagt, (...) man brauche nicht zu glauben, dass parlamentarische Kontrolle durch die Opposition stattfindet. Die findet durch die Koalition statt. Die Regierung tragenden Koalitionsfraktionen sind diejenigen, die der Regierung auf die Finger gucken. Das würde ich voll und ganz bestätigen“ (C21/53).*

Bereits die Koalitionsverhandlung wird als Herausforderung für das politikstrategische Agieren gesehen. In der Regel finde hier – nach Kompromissen in Partei und Fraktion – eine weitere Verwässerung der strategischen Ziele statt.

*„Wir sind ja immer auf Mehrheitsbildung angewiesen und damit wird dann bereits das, was (...) man in der eigenen Partie durchgebracht hat, schon wieder ein Stückchen weit verändert. (...) Nehmen wir zum Beispiel die Aussage, es wird keine Maut in Deutschland geben. (...) Weil die CSU es aber wollte hat man es dann doch gemacht um dann auf europäischer Ebene mit dem Thema zu scheitern“ (C21/53).*

Nach Meinung eines befragten Experten gebe die Koalition bereits die strategischen Freiheitsgrade vor. Je nach politischer Grundüberzeugung der beteiligten Parteien seien nur in einer bestimmten Koalition von vornherein bestimmte Strategien umsetzbar.

*„Das hängt dann eben auch sehr von den Umständen ab. Also wir haben jetzt mal eine große Koalition mit ein paar grundsätzlichen Interessenslagen der Koalitionspartner und damit auch einen bestimmten Rahmen, in dem man sich bewegen kann. Und in einer solchen Koalition setzt man beispielsweise kein Tempolimit durch. In einer anderen Koalition aus SPD und Grünen oder Schwarz und Grün liegen die Dinge möglicherweise ein wenig anders. Weil dann der Rahmen eben ein anderer ist und die politischen Kern-Schwerpunkte der jeweiligen Koalitionspartner anders sind“ (C23/13).*

Eine dritte Einflussebene innerhalb der Legislative stelle nach Meinung der Experten die Opposition dar. Aufgrund der speziellen Mehrheitsverhältnisse innerhalb einer Großen Koalition wurde der Einfluss der Opposition als gering eingeschätzt. Ein Einwirken auf die Regierung sei nach Aussage eines betroffenen Oppositionspolitikers auf dem formalen Weg nur in Form von Plenarbeiträgen und im Rahmen der Ausschüsse möglich. Insgesamt zeige die Regierung in der momentanen Mehrheitskonstellation aber wenig Interesse an den Standpunkten der Opposition.

*„Wir [von der Opposition] sitzen in Ausschüssen oder im Plenum mit denen [aus den Regierungsfractionen] zusammen. Ansonsten gibt es formal da überhaupt keine Überschneidungen. Es gibt ja zum Beispiel im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz vom BMWi viele Plattformen und Arbeitsgruppen, wo sehr viele Stakeholder eingeladen sind, auch Verbraucherzentrale und Branchenverbände, also Wirtschaftsvertreter und so weiter und so fort. Die sollen quasi an der Umsetzung dieses Aktionsplans mitarbeiten. Die sollen Instrumente entwickeln oder die konkretisieren. Aber wir [Abgeordnete und damit auch die Opposition] sind dort explizit nicht erwünscht“ (C13/83).*

Ein Mitglied der SPD-Fraktion ist der Ansicht, dass die Opposition zudem zu wenig aus ihren – ohnehin bereits beschränkten – Möglichkeiten mache.

*„Das liegt auch ein bisschen an denen selber. Wir hatten ja am Anfang die Diskussion, wie viel Redezeit haben die [die Opposition] im Plenum. Und es ist wirklich so, die Debatten sind manchmal ganz furchtbar, weil die CDU/CSU Redezeiten ohne Ende haben und dann kommt der Sechste oder Siebte und hat nochmal zehn Minuten obwohl man schon eigentlich alles weiß. Und die anderen haben wenig, allerdings mehr als Ihnen eigentlich rein rechnerisch zustehen würde. Das war ja zu Anfang auch das*

*Zugeständnis. Aber sie nutzen es auch irgendwie nicht richtig. Also sie kommen nicht richtig aus dem Quark mit den Rednern, die sie reden lassen“ (C14/37).*

Offenbar sei die Opposition in Zeiten einer Großen Koalition keine gewichtige Einflussgröße. Dennoch sei es aus strategischer Sicht ratsam, die Opposition bei der Strategieformation nicht außen vor zu lassen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass strategische Ziele unter Umständen wieder umgestoßen würden sobald die Regierungsmehrheit nach einer Wahl wechselt. Ein Experte nennt in diesem Zusammenhang das Beispiel Dänemark.

*„In Dänemark gibt es eine ganz andere Art der politischen Konkurrenz zwischen den Parteien, also erst mal haben die ja mehr Parteien in ihrem Parlament als wir und eine andere Art der Kultur oder Tradition wie man Kompromisse erarbeitet nicht nur mit den Regierungsfractionen sondern auch mit denen, die dann zu dem Zeitpunkt in der Opposition sind. Eben aus dem Wunsch heraus, dass es auch nach der nächsten Wahl dieser Plan noch Bestand hat“ (C13/34).*

Neben den formellen Einflussmöglichkeiten sei an dieser Stelle aber auch auf informelle Wege der Einflussnahme hingewiesen, die ein Experte näher ausführt.

*„Also es gibt natürlich Gespräche mit Leuten, von denen man weiß, die möchten vielleicht auch lieber ein bisschen mehr, aber wissen halt, dass im Ministerium auch ein anderer Wind herrscht. Wo man sich dann vielleicht auch nochmal abstimmt, was macht ihr denn da jetzt“ (C13/90).*

### **Fazit zur Akteursvielfalt im Bereich der Legislative:**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine politische Strategie nach Meinung der Experten durch Kompromissprozesse in drei Bereichen der Legislative verändert werde.

Eine erste Verwässerung der strategischen Ziele finde durch Kompromisse in Partei und Fraktion statt. Hier sei die Größe und Robustheit der mehrheitsfähigen Linie in Partei und Fraktion entscheidend. Eine besondere Bedeutung käme dabei den Parlamentariern zu. Bereits bei der strategischen Kalkulation im Rahmen der Strategieformation müssten die von der Mehrheitslinie abweichenden Parlamentarier identifiziert und deren Gründe bewertet werden. Je nach regionaler Lage könnten Parlamentarier in Ihren Wahlkreisen bei bestimmten Sachfragen unter Druck stehen. Diesem Druck könne zum Teil ein Fraktionsdruck entgegenstehen. Ein entsprechendes Lagebild gebe letztlich Aufschluss über das voraussichtliche Verhalten der einzelnen Parlamentarier und die damit einhergehende Robustheit der beabsichtigten strategischen Linie.

Eine zweite Verwässerung erfahre die strategische Linie durch einen Abstimmungsprozess innerhalb der Regierungskoalition. Vor allem in Koalitionsverhandlungen aber auch im laufenden Politikbetrieb könnten nur gemeinsame Standpunkte innerhalb der Koalition verfolgt werden. Letztlich liefe es auch hier in vielen Sachfragen auf einen Kompromiss hinaus, der in der Regel in unterschiedlicher Ausprägung von der strategischen Absicht des Bundeskanzlers abweiche.

Eine dritte Einflussebene stellt die Opposition dar. Auch diese könne je nach Mehrheitsverhältnissen einen unterschiedlich starken Druck auf die Regierung ausüben.

Dieser Druck könne ebenfalls zu einem Abweichen von der geplanten strategischen Linie führen.

#### **7.4.7.2 Exekutive**

Im Bereich der Exekutive sei bei politischen Strategien das strategische Zentrum angesiedelt. Hier müssten Strategieformation, Strategieumsetzung und Monitoring zusammen laufen. Herausforderungen würden sich hierbei nach Ansicht der Experten im Verhältnis von Kanzleramt und den einzelnen Ministerien sowie innerhalb der Häuser selbst im Bereich der Verwaltung ergeben.

Im Folgenden soll innerhalb der Exekutive auf Bundesebene grob zwischen dem Bundeskanzler und den Bundesministerien unterschieden werden. Zusätzlich wurde die besondere Rolle der Verwaltung genannt.

Der Bundeskanzler verfüge über ein verfassungsrechtliches Instrument, dass die politikstrategische Hoheit direkt im Bundeskanzleramt definiere: Die Richtlinienkompetenz. In Artikel 65 des Grundgesetzes heißt es dazu: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.“ Die Richtlinienkompetenz zeige sich praktisch vor allem in der Hoheit des Bundeskanzleramtes, die Themen der Kabinettliste zu bestimmen. Da jeder Gesetzentwurf vor dem parlamentarischen Verfahren durch das Kabinett müsse, entscheide de facto der Bundeskanzler, welche Gesetzesvorhaben überhaupt angestoßen werden und welche nicht. Damit verfüge das Bundeskanzleramt über ein mächtiges strategisches Steuerungsinstrument innerhalb der Exekutive:

*„Aber wenn wir [das Bundeskanzleramt] das Thema da [auf die Kabinettliste] nicht drauf setzen, ist das da nicht drauf. Das können wir natürlich nicht immer machen weil es dann natürlich irgendwann Koalitionskrach gibt. Dann haben die ein großes politisches Thema. Man muss schon gucken, dass man insgesamt im Konsens miteinander arbeitet; was wir auch tun. Aber nichtsdestotrotz kann man natürlich das ein oder andere im Detail mitsteuern“ (C22/21).*

Wie in Artikel 65 GG beschrieben, obliege die fachliche Verantwortung und die operative Ausgestaltung der inhaltlichen Themen den zuständigen Bundesministerien. Jeder Bundesminister leite seinen Geschäftsbereich – innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers – selbständig und unter eigener Verantwortung. In Hinblick auf die Umsetzung einer Strategie ergeben sich nach Einschätzung der Experten Herausforderungen im Steuerungsverhältnis sowohl zwischen Bundeskanzleramt und Ministerium als auch zwischen den einzelnen Ministerien untereinander. Ein Experte aus

dem Bundeskanzleramt beschreibt das Arbeitsverhältnis Bundeskanzleramt zu Bundesministerium wie folgt:

*„Das Kanzleramt hat 500 Leute; das BMWi 1.500. Aber wir können natürlich nicht einzelne Kohlekraftwerke in ihrem Wirkungsgrad nachrechnen; da müssen wir schon mit den Ressorts zusammenarbeiten. Mit dem BMWi insbesondere, die uns dann zuarbeiten müssen und dann gucken wir uns das an“ (C22/15).*

Der Experte bezeichnet das Kanzleramt als Steuerungsinstanz, die bei Konflikten oder sonstigen Schwierigkeiten eingreife. In einem solchen Fall arbeite sich das Kanzleramt unter Umständen auch inhaltlich in bestimmte Detailfragen ein.

*„Wir sind eine Steuerungsbehörde hier. Wir machen ja nicht die letzten Details. Wir gucken nur, wenn's richtig schwierig wird. Man kann dann aber schon auch teilweise in die Sachfragen relativ weit runtergehen bei wichtigen Themen. Das kann man schon machen“ (C22/19).*

Bei Unklarheiten oder einem Abweichen von den Richtlinien greife das Kanzleramt aktiv in die Vorhaben und dem Vorgehen der Ministerien ein:

*„Das [Verfahren innerhalb eines Gesetzes] wird umgestellt und das gucken wir uns dann schon mal genauer an. Das Thema haben wir zum Beispiel jetzt erst mal gestoppt aus bestimmten Gründen für ein bis zwei Wochen. Weil bestimmte Sachen, was die Kosten angeht, da noch unklar sind. Also da haben wir schon einen engen Kontakt“ (C22/21).*

Eine weitere Herausforderung erwachse aus dem Verhältnis der einzelnen Ministerien zueinander. Viele strategische Themen würden aufgrund ihrer Tragweite viele unterschiedliche Ministerien und Behörden berühren. Dort käme es automatisch zu Schnittstellenproblematiken. Eine weitere Herausforderung seien auch unterschiedliche Politikauffassungen zwischen den einzelnen Ministerien. Die Mitarbeiter eines Ministeriums hätten oftmals ähnliche Interessen und Ansichten. Herausfordernd werde die Situation, wenn Ministerien im Rahmen einer Koalition von unterschiedlichen Parteien mit unterschiedlichen Grundhaltungen geführt werden. In diesem Fall würden sich oftmals ideologische Aspekte und Aspekte der Sachebene addieren (etwa unterschiedliche Auffassungen zum Klimaschutz im BMWi und BMUB). Ein Experte fasst dies wie folgt zusammen:

*„In der alten Bundesregierung war es heterogener und schwieriger. Das lag zum einen daran, dass die Zuständigkeit für die Energiewende nicht zentral im BMUB lag, sondern aufgeteilt war auf BMWi und BMUB. Aus einer Vielzahl von Gründen angefangen von Kleinigkeiten bis hin zu fundamental unterschiedlichen Politikauffassungen haben die beiden Ressorts nicht immer synchron gearbeitet. Das hat sich in der Herangehensweise – sogar in der Strategie – deutlich unterschieden. Was den blaugelben Teil der Bundesregierung anging mit einer grundsätzlich anderen Herangehensweise. Das ist jetzt seit 2014 von außen betrachtet doppelt besser. Die Bündelung der Zuständigkeiten im BMWi. Kleine Restzuständigkeiten im BMUB. Und auch in der Herangehensweise in der Union und SPD doch ein viel stärkerer Gleichlauf“ (C21/11).*

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt im Bereich der Exekutive:**

Die Exekutive als strategisches Zentrum stelle insgesamt eine deutliche Herausforderung für den politischen Strategieprozess dar. Vor allem die Koordination strategischer Prozesse

zwischen dem Bundeskanzleramt und den einzelnen Bundesministerien sei eine nicht zu unterschätzende Hürde im Hinblick auf die Umsetzung einer politischen Strategie. Mit der Richtlinienkompetenz verfüge das Bundeskanzleramt zwar formal über ein mächtiges strategisches Steuerungsinstrument. Auf der anderen Seite würden die fachliche Verantwortung und die operative Ausgestaltung der inhaltlichen Themen jedoch den zuständigen Bundesministerien obliegen. Aus diesem Grund komme es zwischen Kanzleramt und den einzelnen Ministerien auf eine enge Abstimmung und im Zweifel auf gesichtswahrende Kompromisse für beide Seiten an. Diese Abstimmung, die oftmals „hinter den Kulissen“ stattfindet, habe direkten Einfluss auf die Robustheit einer Strategie. Eine weitere Herausforderung erwachse aus dem Verhältnis der einzelnen Ministerien zueinander. Auch hier müssten in der Praxis oftmals Kompromisslösungen gefunden werden, die eine Strategie ebenfalls verändern könnten.

### **7.4.7.3 Judikative**

In den Expertengesprächen wird deutlich, dass auch die Judikative eine politische Strategie beeinflussen könne. Allerdings wird der Einfluss im Vergleich zu Exekutive und Legislative als eher nachrangig eingestuft. Dennoch würden politikstrategische Vorhaben immer wieder auch auf rechtliche Grenzen stoßen. Aufgrund der inhaltlichen Komplexität könnten dabei bereits Teilaspekte einer Strategie diverse rechtliche Felder berühren.

*„Hinzu kommt, dass bei konventionellen Kraftwerksbauten auch enorm viele sonstige Regelungen mit rein spielen; angefangen vom Bundesemissionsschutzrecht über europarechtliche Bestimmungen und so weiter. Es ist also eine große Gemengelage, die für die Investitionsentscheidung ausschlaggebend sind“ (C21/33).*

Am Beispiel des Atomausstiegs zeige sich, dass Unternehmen, denen durch politische Entscheidungen ein Teil des Geschäftsmodells entzogen wurde, ein Klageverfahren nicht scheuen würden. Dies gelte vor allem auch für ausländische Investoren wie beispielsweise den schwedischen Konzern Vattenfall.

*„Gegen den Atomausstieg klagen die Unternehmen ja auch. Die verklagen die BRD wegen Atomausstieg und das ja nicht nur vor deutschen Gerichten sondern auch vor den internationalen Schiedsgerichten wie zum Beispiel Vattenfall“ (C13/53).*

Auf der anderen Seite würden nicht nur Unternehmen, sondern zunehmend auch Interessensverbände klagen. So beklage beispielsweise der BUND die Hansestadt Hamburg aufgrund der für das Kohlekraftwerk Moorburg ausgestellten wasserrechtlichen Genehmigung.

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt im Bereich der Judikative:**

Insgesamt stoßen politikstrategische Vorhaben nach Ansicht der befragten Experten immer wieder auf rechtliche Grenzen. Dies könne Strategien wesentlich beeinflussen oder gar

durchkreuzen. In den Interviews wurde zudem deutlich, dass bereits die Existenz möglicher juristischer Konsequenzen einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen politischer Akteure und damit auf die Strategieformation habe.

*„Und ich glaube, da traut sich die Bundesregierung im Moment nicht festzulegen nach dem Motto so soll es jetzt sein. Weil sie vielleicht auch Angst vor Klagen haben. Bestandsschutz und so“ (C13/67).*

Für die Formation einer politischen Strategie bedeute dies eine sorgfältige Klärung rechtlicher Risiken im Vorfeld der Kommunikation. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die hohe Komplexität hingewiesen.

Neben den oben subsumierten Herausforderungen der horizontalen Gewaltenteilung stellt auch die vertikale Gewaltenteilung eine politische Strategie vor große Herausforderungen. Diese vertikale Ebene lässt sich in eine supranationale und eine nationale beziehungsweise föderale Ebene unterteilen.

#### **7.4.7.4 Supranationale Ebene**

Bei den befragten Experten besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Aufgabe der Energiewende in einem nationalen Rahmen nicht zu lösen sei und zumindest in den europäischen Kontext gehöre (streng genommen sogar in den globalen UN-Kontext).

Ein Experte vergleicht die Energiewende in diesem Zusammenhang mit der Umweltpolitik:

*„Ich möchte hier einen Analogieschluss zum Umweltbereich ziehen. Die Umweltprobleme sind auch nationalstaatlich nicht mehr lösbar und am Anfang der europäischen Umweltpolitik stand genau diese Erkenntnis, dass die Nationalstaaten das nicht mehr lösen können weil die Probleme mit damals insbesondere Schwefeloxidemission nur im transnationalen Rahmen zu lösen sind“ (C51/41).*

Ein anderer verweist auf die Flüchtlingspolitik. Hierbei wird deutlich, dass der Bundesregierung im Angesicht einer globalisierten Welt zunehmend die Machtmittel fehlen würden. Dies sei aus strategischer Sicht klar als limitierender Faktor zu werten.

*„Aber auch da zeigt sich ja ganz deutlich, dass so eine Frage eigentlich national gar nicht mehr zu lösen ist. Wir können ja noch so viele Pläne machen. Sie [die Kanzlerin] hat ja richtigerweise gesagt, wir können ja jetzt einfach keine Grenze um Deutschland bauen. Und insofern wissen wir auch nicht wie viele weiterhin kommen und wann bestimmte Maßnahmen wirken“ (C14/22).*

Konkret ergeben sich dabei aus strategischer Perspektive zwei konkrete Herausforderungen, die in den Experten-Interviews immer wieder genannt wurden.

Erstens die Erreichung einer konsistenten und abgestimmten Energiepolitik in Europa ohne eine rein nationale Fokussierung. Grundsätzlich wird das Fehlen einer abgestimmten europäischen Energiepolitik bemängelt. Vor allem das Voranstellen nationaler Interessen vor die europäischen Interessen stelle eine große Herausforderung dar.

*„Energie-Politik ist a ja ein gutes Beispiel mit Polen und 80% Kohleverstromung und Frankreich mit 75%-Atomverstromung und dazwischen Deutschland mit 95% EE. Da kann man sich schon vorstellen, wie*

*unterschiedlich die Vorstellungen sind. Und dann eine gemeinsame Linie hinzubekommen ist nicht leicht. Das funktioniert nur mit vielen Kompromissen, die dann die strategische Linie verwässern“ (C54/28).*

Der Konflikt zwischen nationalen und europäischen Interessen wird in den Interviews immer wieder deutlich. Analog zu der sogenannten Flüchtlingskrise oder der sogenannten Griechenlandkrise werde auch bei der Energiewende deutlich, dass die Interessen der Nationalstaaten oftmals an erster Stelle stünden. Ein Experte gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass ein nationales Interesse jedoch nicht einfach zu definieren sei und zudem zugleich einem ständigen zeitlichen Wandel unterliegen würde.

*„Wie setzen sich die Interessen der Länder zusammen? Das ist wichtig. Die Interessen der Länder sind nicht homogen. Wir haben ganz viele verschiedene Stakeholder dabei und da ist auch Dynamik drin. Sie können gar nicht mehr eindeutig sagen, das ist das deutsche Interesse in der Energiepolitik. Vor zehn Jahren hätte man die 80%, die bei den großen Stromkonzernen waren als Deutsche Energiepolitik gesehen. Heute ist das ganz anders“ (C12/58).*

Neben den nationalen Interessen wurden vor allem rechtliche und institutionelle Herausforderungen genannt. Sehr treffend gibt das folgende Zitat den Einfluss der Institutionen der Europäischen Union wieder.

*„Ich habe bei der Energiewende eben jetzt auch einen übergeordneten Akteur, der ist Europa. Und ich glaube nüchtern, dass man das einfach in Rechnung stellen muss“ (C24/47).*

Bei näherer Betrachtung wird zwischen exekutiven und judikativen Einflüssen der Europäischen Union unterschieden. Dem Europäischen Parlament wird an dieser Stelle eher wenig Bedeutung beigemessen. Ein Experte aus einer oberen Bundesbehörde verweist auf den starken exekutiven Einfluss der Europäischen Union.

*„Aus Brüssel kann immer mal was kommen. Auf allen Ebenen. Da kann die Kommission ein Beihilfeverfahren gegen irgendwas hervorbringen. So war das zum Beispiel bei diese besonderen Ausgleichsregelungen. Gegen Fördermaßnahmen kann ein Beihilfeverfahren laufen. In Brüssel bzw. Straßburg können irgendwelche neuen Richtlinien in die eine oder andere Richtung beschlossen werden. Also das ist eine zusätzliche Facette, die sie berücksichtigen sollten“ (C31/65).*

Grundsätzlich werden Eingriffe der europäischen Exekutive aus nationaler Perspektive als strategische Störgröße wahrgenommen.

*„Dann gibt es noch eine Machtfragmentierung in Europa. Die Europäische Kommission hat auch noch einen gewissen Einfluss. Man kann ja auch nicht alles alleine in Deutschland entscheiden. Das ist ein limitierender Faktor“ (C22/13).*

Neben den exekutiven Einflüssen der Europäischen Union wird jedoch in erster Linie immer wieder auf die legislativen Einflüsse verwiesen:

*„Nehmen wir mal an, wir hätten (auf Bundesebene) sehr stromlinienförmig abgestimmte Strategien in der Energiewende oder wo auch immer. Die unterstehen ja alle der Kommission und dem Brüssel-Prozess. Nur noch ein immer kleiner werdender Gesetzgebungsteil – vor allem im Wirtschaftsrecht – findet im Bundestag statt. Drei Viertel der Dinge, die sie da beschließen sind Umsetzungen von EU-Richtlinien“ (C31/66).*

## **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt auf der supranationalen Ebene:**

In den Interviews wurde wiederholt der starke Einfluss einer supranationalen Ebene – konkret der Europäischen Union – deutlich. Es besteht Einigkeit darüber, dass sich in einer globalisierten Welt Probleme zunehmend nicht mehr national lösen lassen. Eine Lösungsfindung auf europäischer Ebene bedeute aber immer auch den Ausgleich nationaler Interessen. Eine Lösungsabsicht oder Strategie eines Nationalstaates wie Deutschland werde durch einen solchen Interessensausgleich stets verändert. Der Kompromiss als Grundelement der Demokratie habe auch an dieser Stelle einen nicht unerheblichen Einfluss auf eine Strategie.

### **7.4.7.5 Föderale Ebene**

*„Selbst wenn Herr Gabriel jetzt sagen würde, OK, ich möchte einen Kohleausstiegsplan. Ich weiß nicht, wie Frau Kraft und die Kollegen aus Brandenburg darauf reagieren würden. Ob er das durchsetzen kann“ (C13/68).*

Eine weitere Herausforderung für die Umsetzung einer Strategie ergebe sich aus möglicherweise konträren Positionen von Bundes- und Landesinteresse. Die Energiewende sei geradezu ein Paradebeispiel für die Vielzahl von unterschiedlichen Interessen auf Bundes- und Landesebene, wie ein Experte betont.

*„Unterschiedliche Interessenlagen zwischen Bund und Ländern sind ein Problem. Das hat auch etwas mit der jeweiligen Industriestruktur zu tun. Ein Land wie NRW mit viel Schwerindustrie, auch mit Stein- und Braunkohletagebau, hat natürlich andere Belange als Bayern. Bayern steht klimatisch etwas günstiger da. Die haben besonders viel Photovoltaik und auch Biogas. Die haben auch viel Landwirtschaft und sie haben nicht so viel Schwerindustrie. Baden-Württemberg hat noch weniger Schwerindustrie sondern Mittelständler, die Hightech-orientiert sind und meistens nicht viel Strom verbrauchen etc. Allein das sind so Vorgegebenheiten für die unterschiedlichen Positionen der Länder. Dann gibt es ein paar ostdeutsche Länder, wo der Braunkohletagebau die Lage dann wieder beeinflusst wie in Brandenburg zum Beispiel. Und jeder versucht natürlich seine Klientel da besonders hervorzuheben“ (C31/29).*

Besonders anschaulich werden die Verfolgung von Eigeninteressen und die mangelhafte Koordination von Länderzielen nach Ansicht eines Experten bei den Ausbauzielen der Erneuerbaren Energien.

*„Wenn man die einzelnen Ausbauziele der einzelnen Bundesländer nebeneinander legt, hat man in Summe sehr viel mehr Erneuerbare Energien als das Bundesziel vorgibt. Und wie man sieht, Bayern möchte den Strom aus Schleswig-Holstein gar nicht haben. Was natürlich dann sehr teuer wird, wenn jedes Bundesland sein eigenes 100%-Erneuerbare-Energie-Ziel selbst hinbekommen will“ (C33/47).*

Im Rahmen der Interviews wurde wiederholt das Beispiel des Kohleausstiegs angeführt, wenn es um die Verfolgung unterschiedlicher Interessen geht. An diesem Beispiel wird nach Meinung vieler Experten deutlich, dass eine Parteilinie schnell Makulatur werden könne, wenn die Wählerschaft vor Ort betroffen sei. Vor allem SPD und Linkspartei falle eine einheitliche Positionierung in Bund und Ländern schwer, da die Kohleindustrie in den

Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor sei und damit eine erhebliche landespolitische Bedeutung habe. Das folgende Zitat veranschaulicht die Positionierung der Linkspartei zum Kohleausstieg.

*„Es gibt Motivlagen, die überlagern einfach Strategie. Ich bleibe mal im Energiesektor und nehme mal die Positionierung der Linkspartei zum Kohleausstieg. Auf Bundesebene werden da flammende Reden für den sofortigen Kohleausstieg gehalten. Und dann schaut man 16 Kilometer weiter südlich. Und da ist dieselbe Linkspartei im Land Brandenburg an der Regierung, die irgendwie den Braunkohletagebau ja jetzt hätte unterbinden können, haben sie aber nicht gemacht, weil es ein anderes landespolitisches Interesse gab; nämlich Beschäftigung“ (C11/39).*

Auch bei der SPD wird dieser Zwiespalt am Beispiel des Kohleausstiegs deutlich. Durch Differenzen von Parteilinie und Landesinteresse stehe auch hier am Ende ein für alle Seiten gesichtswahrender Kompromiss, der erneut Einfluss auf eine politische Strategie haben könne.

*„Aber NRW zum Beispiel hat wiederum ganz andere Interessen. Stichwort Kohle, wo die Ministerpräsidentin (...) natürlich auch die Interessen ihrer Kumpel sozusagen zu vertreten hat. Und so vertritt eben jede Landesregierung (...) in ihren Landtagen natürlich erst mal die Interessen ihres eigenen Landes. Im Prinzip ist das genau wie bei mir im Wahlkreis innerhalb der Fraktion. So ist die Ministerpräsidentin im Kanon der Sechzehn eine, die erst mal ihre Landesinteressen vertritt. Und auch da läuft es am Ende, wie so häufig in der Politik dann auf einen Kompromiss hinaus“ (C14/34).*

Ursächlich für diese Herausforderung ist der verfassungsrechtlich garantierte Föderalismus, der es in vielen Fällen verhindere, den Ländern verbindliche Ziele vorzugeben. So gebe es aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Föderalismus eine gewisse Diskrepanz zwischen dem auf Bundesebene Regelbaren und dem auf Landesebene Gewünschten. Dazu äußert sich ein Experte wie folgt:

*„Ich würde sagen, die Ausgestaltung des Föderalismus wie wir ihn verfassungsrechtlich im Grundgesetz näher gelegt haben ermöglicht es nicht für den Bund in irgendeiner Form den Ländern zwingend eine Vielzahl der Energiewende-Ziele verbindlich vorzugeben. Das ist einfach verfassungsrechtlich bei uns nicht möglich (C21/27).*

Letztlich gebe es in einem föderalistischen System keine zentrale Instanz. Immer müsse es einen Ausgleich der Interessen im Bund-Länder-Verhältnis geben. Jedes Land versuche dabei seine Interessen maximal zu vertreten.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der später noch gesondert behandelt werden wird, aber an dieser Stelle bereits einen signifikanten Einfluss hat: Ständig wechselnde Mehrheiten durch Wahlen in sechzehn Bundesländern. Ein Experte deutet an, dass es aus strategischer Sicht besonders herausfordernd werde, wenn es unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gebe.

*„Wir haben dann ja auch immer wieder wechselnde Mehrheiten. Ich glaube in 13 Ländern stellt die CDU nicht den Ministerpräsidenten – aber die Kanzlerin“ (C31/36).*

Auch wenn grundsätzlich jede Landesregierung auf das strategische Ziel der Bundesregierung einwirken könne, wurden deutliche Unterschiede in Bezug auf die Machtposition des Ministerpräsidenten gesehen.

*„Beispielsweise, dass es einen starken Ministerpräsidenten gibt, der stark ist, aber vielleicht als Person eigen denkt. (...) So einer kann Prozesse für Monate aufhalten. Das spielt auch eine Rolle“ (C22/13).*

Neben der Größe und der – zumeist wirtschaftlichen – Bedeutung des einzelnen Bundeslandes spielen vor allem auch der bundespolitische Einfluss des jeweiligen Ministerpräsidenten eine herausragende Rolle. Ein Landesminister äußert sich in diesem Zusammenhang wie folgt.

*„Ich will Ihnen aber widersprechen, dass der Leitungsbau zurzeit eine Ländersache sei. Denn da gibt es ein gemeinsam tragendes Gesetz und Horst Seehofer (...) kann nicht deshalb intervenieren, weil er Landesfürst ist. Die Länder wären da weitgehend raus, (...) die müssten mit den Umweltbehörden dabei sein, insoweit brauche ich ein bisschen Begleitung, aber die Planfeststellungsbehörde ist vor einigen Jahren bewusst zur Bundesnetzagentur gegangen mit diesen Leitungen. Eben weil man Sorge hatte, dass die Länder sich da gegenseitig nicht genug koordinieren. Seehofers Erpressungspotential ist sein gleichberechtigter Drittel-Sitz am Koalitionstisch. Das ist ja die Karte, die er eigentlich zieht. Ansonsten, wenn das Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein wäre, würde man den Ministerpräsidenten auch freundlich pflegen, aber (...) hätte das am Ende durchgezogen und gesagt, jetzt ist aber auch gut. Das können nur Bundesländer, die so mächtig sind, dass sie in einer Partei jedem Parteivorsitzenden Probleme machen, das wäre bei uns Nordrhein-Westfalen oder aber eben ein Bundesland, das zwar formell nur 1/16 ist, aber mit 1/3 Stimmen im Bundeskoalitionsausschuss sitzt“ (C42/11).*

#### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt auf der nationalen / föderalen Ebene:**

Das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland verhindere aus guten Gründen eine zentrale Instanz, die aus steuerungsperspektivischer Sicht für eine Strategie vorteilhaft wäre. Darüber hinaus erzwingt das System der 16 Bundesländer einen Ausgleich von 16 verschiedenen Interessen. Je nach Machtpotenzial, das in aller Regel von der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung des Bundeslandes, aber auch der Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten, abhängt, würden die Länder ihre Interessen geltend machen. Dies gelte auch für die Umsetzung einer politischen Strategie. Entsprechend müssten die unterschiedlichen föderalen Interessen bereits in der Phase der Strategieformation entsprechende Berücksichtigung finden.

#### **7.4.7.6 Fazit**

Die folgende Übersicht 14 gibt einen Überblick über alle Aspekte und Herausforderungen, die in Bezug auf die Vielfalt politischer Akteure in den Interviews genannt wurden. Die große Anzahl der genannten Herausforderungen verdeutlicht die hohe Komplexität, mit der es politische Strategen zu tun haben. Jede einzelne Herausforderung muss in einer politischen Strategie Berücksichtigung finden und entsprechend geregelt werden. Zu der Vielzahl von Herausforderungen im Kontext politischer Akteure ergeben sich weitere Herausforderungen mit Bezug auf nichtpolitische Akteure. Diese sollen im nächsten Abschnitt betrachtet werden.

Legislative	Exekutive	Judikative	Supranationale Ebene	Föderale Ebene
Bedeutungsverlust strategischer Gruppen & Vordenker in Parteien	Bundeskanzleramt als Steuerungsinstanz	Rechtliche Aspekte & Grenzen	Fehlender internationaler Einfluss & fehlende Machtmittel	Konträre Bundes- und Landesinteressen
Meinungsvielfalt in Partei & Fraktion	Handlungsspielräume und Eigeninteressen der Verwaltung		Koordination mit anderen Ländern der EU / Welt	Spezifische Länderinteressen
Bildung einer „mehrheitsfähigen“ Linie	Fehlende Weisungsbefugnis des Bundeskanzlers ggü. Mitarbeitern der Ministerien		Vorrang nationaler gegenüber internationalen Interessen	Mehrheitsverhältnis Bundestag / Bundesrat
Veränderung der Mehrheitsmeinung	Politische Grundüberzeugungen in Ministerien & Ideologie		Exekutive und Judikative Einflüsse der EU auf nationale Strategie	
Eigene Gewissensentscheidung gegen Partei-/ Fraktionslinie	Schnittstellenprobleme zwischen Ministerien			
Eigene „machtaktische“ Entscheidung	Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers			
Inhaltliche Abgrenzungsmotive				
Koalitionsverhandlungen				
Politische Grundüberzeugungen				
Opposition				

**Abbildung 14: Ausdifferenzierte Herausforderungen der politischen Akteursvielfalt**

#### 7.4.8 Machtkalkül

Das Alleinstellungsmerkmal der politischen Strategie und der zugleich herausragende Unterschied zu anderen Strategiefeldern ist nach übereinstimmender Einschätzung vieler Experten das Machtelement.

Wie sehr das politische Machtkalkül gegenüber der rationalen Sachpolitik wirkt, lässt sich gut am Beispiel Fukushima zeigen. Ein in die Vorgänge eingeweihter Experte führt dazu aus:

*„Es war so, dass es den Landtagswahlkampf gab in Baden-Württemberg und am 11. März – zwei Wochen vor den Landtagswahlen – war Fukushima. Und dann sind zwei Ministern, nämlich Herrn Mappus und Herrn Seehofer an dem Wochenende die Nerven durchgegangen. Die wollten sofort alle Kernkraftwerke in Deutschland abschalten. Nicht nur die in Bayern und die Sieben die rausgegangen sind – die wollten sofort alle abschalten innerhalb von 24 Stunden“ (C22/7).*

Die Definition macht deutlich, dass Macht mit Abhängigkeit einhergeht. Wie oben bereits detailliert erörtert, ergibt sich politische Macht in einer repräsentativen Demokratie letztlich aus Wählerstimmen. Bei der Bundestagswahl vergibt der Wähler durch die Erst- und Zweitstimme die politische Macht an Personen (Erststimme) beziehungsweise Partei (Zweitstimme). Um politische Macht zu erhalten und diese sicherzustellen, sei ein gewählter Politiker demnach entweder auf die Mehrheit der Direktstimmen seines Wahlkreises oder auf einen entsprechenden Listenplatz mit entsprechenden Zweitstimmen angewiesen. Nur wenn

ein Politiker gewählt und wiedergewählt würde, verfüge er über die Legitimation politisch respektive politikstrategisch zu gestalten. Dazu führt ein Parlamentarier aus:

*„Ich würde gerne was zu dem Stichwort Machterhalt sagen. Das hat ja einen leicht negativen Klang. Ich habe eine Idee oder sagen wir mal eine Vision oder brenne für bestimmte Dinge, die ich gerne in meiner politischen Arbeit umsetzen möchte beziehungsweise ich habe eine gewisse Vorstellung, wie die Gesellschaft zusammenleben sollte und dafür arbeite ich. Und ich kann daran nur einflussreich arbeiten, wenn ich ein Mandat habe und insofern geht es schon darum, diese Position für mich zu behalten. (...) Darum geht es. Überhaupt erst mal in die Rolle versetzt zu werden das tun zu können“ (C14/11).*

Und nicht nur außerhalb der Partei sondern auch innerhalb der Partei müsse ein politischer Akteur im Wettbewerb um Zustimmung und Mehrheiten ringen. Ohne die Unterstützung der Parteibasis sei es unmöglich, im Wahlkreis anzutreten oder auf eine Landesliste zu gelangen.

Insofern sei ein Politiker nicht wirklich frei in seinen Entscheidungen, sondern auf die mehrheitliche Zustimmung der Wähler und auch der Parteifreunde angewiesen. Dazu sei es für den einzelnen Akteur notwendig, Trends der (Wahl-)Bevölkerung zu erkennen und auf diese rechtzeitig zu reagieren.

*„Meine Erfahrung ist schlicht so, dass Politik die Sicht auf die kurze Frist hat, auf die Frage, wie man Mehrheiten organisiert. Politik ist ja nicht frei in dem was sie tut. Sondern sie muss ja für das was sie möglicherweise als strategische Idee im Hinterkopf hat entsprechende Mehrheiten organisieren. Das geht eben nur, wenn man sich auf dem Weg dann auch immer taktisch verhält“ (C34/17).*

Das skizzierte Machtelement sei für die politische Arena charakteristisch und ein Abgrenzungsmerkmal zu den bekannten Strategiefeldern Militär und Unternehmen. Während ein General in der Bundesrepublik Deutschland Weisungsempfänger einer begrenzten Anzahl an politischen Akteuren sei und ein Unternehmer sich je nach Rechtsform maximal den Gesellschaftern, Aktionären oder einem Aufsichtsrat verantworten müsse, sei ein Politiker auf die Zustimmung eines unüberschaubaren heterogenen Wählerspektrums angewiesen. Dabei zwingt die bereits oben näher beschriebene Wahldichte den politischen Akteur permanent zu taktischen Manövern, die eine Strategie schnell verwässern oder gar ad absurdum führen könne. Ein Experte fasst diesen Aspekt wie folgt zusammen:

*„Und das ist die Problematik in der politischen Strategie, dass sie natürlich immer alle vier Jahre Wahlkämpfe haben, dann noch jede Menge Landtagswahlkämpfe und sie natürlich nicht eine konsistente Strategie fahren können, sondern immer wieder schauen müssen, wie ist die Stimmung in der Bevölkerung. Gibt es da Veränderungen? Muss man darauf reagieren? Muss man taktisch Abseitsbewegungen machen? Muss man gewisse Trends auch verstärken? Von daher gibt es in der Politik jedenfalls keine konsistente strategische Linie, weil die Wahl eine zu bedeutende Rolle spielt, persönlich, aber auch für Regierungskonstellationen, aber auch für Parteiprogramme“ (C54/8).*

Eine weitere Herausforderung in diesem Zusammenhang sei die starke Verteilung von Macht. Wie oben gezeigt, teilt sich die Macht auf eine Vielzahl von verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf. Somit sind weder die gesellschaftliche noch die politische Macht in einer Demokratie nennenswert zentriert. Bei vorhandenen Abhängigkeits-

verhältnissen aber fehlenden Weisungsbefugnissen seien die politischen Akteure in der Regel auf Kompromisse angewiesen, die eine Strategie ebenfalls untergraben könnten.

*„Gut, wir haben im Grunde viele Herausforderungen benannt, die immer damit zu tun haben, dass bei uns die Macht – ganz gleich wer jeweils die politische Macht im Bund hat – immer sehr stark verteilt ist. Und die Energiewende ist schon ein gesamtstaatliches Unterfangen. Da müssen sie immer alle einzelnen Akteure einbinden. (...) Mit anderen Worten: Das werden immer Second- und Third-best Lösungen sein, die sie eben hinnehmen müssen“ (C31/49).*

Gegenüber dem Wähler müsse der politische Akteur die Meinungen möglichst genau gegeneinander abwägen. Hierbei kämen neben eigenen Erkenntnissen auch Umfragen von Meinungsinstituten und Meinungen von Beratern und Experten zum Einsatz. Auch wenn eine Lösung gegen die Mehrheitsmeinung für einen gewissen (kurzen) Zeitraum aufrechterhalten werden könne, werde eine Lösung innerhalb eines demokratischen Systems langfristig dem Interesse der Mehrheit entsprechen müssen.

*„Hinterher ist man sowieso immer schlauer, der Pathologe ist der schlaueste Arzt. (...) Und wenn man erneuerbare Energie haben will, dann muss man eben auf Wind, auf Biomasse und auf Sonnenkollektoren setzen und alles hat natürlich auch negative Seiten; aber das ist in der Politik immer so; nur bejubelte Entscheidungen wird es in der Politik nicht geben“ (C41/17).*

## **Fazit:**

Machterhalt ist ein zentraler Aspekt der Politik. Im Unterschied zu anderen bekannten Strategiefeldern sei die Macht in der betrachteten politischen Landschaft extrem fragmentiert. Letztlich sei der Politiker auf die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger seines Wahlkreises angewiesen. Die große Zahl an Abhängigkeiten mache den aus strategischer Sicht notwendigen Machterhalt äußerst komplex.

### **7.4.9 Führung und Steuerbarkeit**

Die hauptsächliche Herausforderung in Bezug auf die Steuerbarkeit wird nach Meinung eines Experten idealerweise im Vergleich zur Organisation eines Unternehmens deutlich: Das Fehlen eines stringenten hierarchischen Aufbaus verbunden mit einer deutlichen Machtfragmentierung.

*„Und da gibt es dann fundamentale Unterschiede im Vergleich zu Markt und Militär. Den ganz entscheidenden Unterschied würde ich darin sehen, dass die Regierung selber ja anders als ein Vorstand eines Unternehmens in einer ganz anderen Weise über hierarchische Machtmechanismen verfügt. Eine Unternehmensführung ist natürlich auch abhängig von der Gesellschafterversammlung oder von den Eigentümern aber hat eben doch eine ganz andere Machtbefugnis beziehungsweise eine ganz andere Machtbasis als eine Regierung. Eine Regierung ist abhängig vom Parlament. Das Parlament ist abhängig davon, dass es gewählt wird. Die Regierung ist in einer repräsentativen Demokratie über das Parlament letztlich abhängig vom Souverän und der Souverän sind die Wähler. Deshalb spielt dann immer auch eine Rolle, wie ich jetzt den Wählerwillen repräsentiere“ (C51/17)*

Im organisatorischen Sinne würden in der Politik die klassischen Linienorganisationen fehlen. Auch die Transmissionsebenen würden sich im politischen Bereich deutlich von denen im unternehmerischen Bereich unterscheiden. Es gebe – jedenfalls im parlamentarischen Bereich – nur sehr begrenzte Anweisungsmöglichkeiten. Und wenn diese doch existierten, dann würden diese eher indirekt wirken. So würden dem Partei- oder Fraktionsvorsitzenden formale Weisungsbefugnisse in Richtung der Parlamentarier oftmals fehlen.

*„Wenn eine Gruppe abweichender Parlamentarier einer Fraktion zu ihrem Fraktionsvorsitzenden zitiert und in den Senkel gestellt wird, dann könnten die eigentlich sagen: Pass mal auf, ist mir total egal. Du bist zwar Fraktionsvorsitzender aber du wählst uns nicht. Wir werden von der Bevölkerung gewählt und wir machen, was wir meinen, was wir bei denen als Wichtig rückgekoppelt bekommen. Das es ansonsten natürlich auch indirekte Einflussmöglichkeiten gibt, das ist so aber es gibt eben nicht diese strenge Linienorganisation wie in anderen Bereichen“ (C11/42).*

Auf die Frage, ob es aus strategischer Sicht sinnvoll sei, eine organisatorische Umgestaltung in Richtung Linienorganisation anzustreben, entgegnete ein Parlamentarier aus der CDU.

*„Witzigerweise passiert im Augenblick genau das Gegenteil. Ich hatte dieses Projekt „Meine CDU 2017“, diese sogenannte Tauber-Kommission, der ich auch selber angehöre. Die verfolgt gerade ein anderes Ziel, nämlich Beteiligungsmöglichkeiten breiter aufzustellen und von rein formalen Vorstandsstrukturen in der Beteiligung und in der Meinungsbildung etwas abzukommen um (...) den Trichter am oberen Rand für die Möglichkeiten des Einfangens von Entwicklungen und Meinungen größer auszuprägen. Also eben genau das Gegenteil. Weniger Formalisierung, mehr in die Breite gehen um auch über diese Möglichkeit sich unmittelbar zu beteiligen und auch in den Meinungsbildungsprozess und den Entscheidungsprozess besser eingebunden zu sein. Mehr Partizipation, weniger Expertenwissen“ (C11/50).*

Die Aussage verdeutlicht das Dilemma, dass sich für die Strategiefähigkeit ergibt. Das demokratische Element der Partizipation stehe in direktem Gegensatz zum strategischen Charakteristikum der Hierarchie. Bottom-Up treffe auf Top-Down. Systembedingt sei es nicht möglich, politische Großprojekte ausschließlich zentral zu organisieren. Die Experten begründeten dies mit dem Mehrebenensystem, dem Föderalismus und der Frage von Subsidiarität.

*„Das ist keine Frage von entweder zentral oder dezentral. Vielmehr ist es eine Frage wie viel Zentralität und wie viel Dezentralität auf welcher Ebene. (...) Und ich glaube, dass wir da in Europa ein relatives gutes – kein vollkommenes – System haben, wo gewisse Sachen auf europäischer Ebene geregelt sind und runtergebrochen werden auf die Nationalstaaten und dann bis runter in die Kommunen, die bestimmte Sachen umzusetzen haben. Die Sachen werden auf der Ebene umgesetzt, wo sie am besten geregelt werden können“ (C51/46).*

Das hier angedeutete Konstrukt von zentralem Anreizen und dezentraler Umsetzung, scheint der Kompromiss aus Partizipation und Hierarchie. Tatsächlich könne dies im Bereich der Energiewende auch beobachtet werden.

## Organisation des strategischen Zentrums

Trotz der Beteiligung von unterschiedlichen Ministerien, des Kanzleramtes, den Ländern, Parlamentariern und Interessensvertretern existiere im Regelfall ein strategisches Zentrum. Im Falle der Energiewende werde dies spätestens seit 2013 durch das BMWi verkörpert.

*„Natürlich auf dem Papier ist das zunächst einmal der zuständige Minister Gabriel als Energieminister. Der ist die zentrale Instanz für die Energiewende. Aber der ist eben nicht alleine und kann auch nicht autonom handeln sondern das was er macht muss er mit anderen koordinieren. (...) Das heißt der zuständige Minister ist nicht frei in dem was er machen kann. Deswegen kann es auch keine lupenreine Strategie geben“ (C34/28).*

Das strategische Zentrum der Energiewende sei im BMWi in den Abteilungen II (Energiepolitik-Wärme und Effizienz) und III (Energiepolitik-Strom und Netze) unter Staatssekretär Baake angesiedelt.

*„Die Energiewende ist schon klar eine ministerielle Angelegenheit des BMWi. Zentraler Akteur ist da Herr Baake als Staatssekretär in enger Abstimmung mit dem Minister. Der Minister setzt sich nicht hin und sagt ich will jetzt zehn Punkte haben, das und das und das. Sondern er sagt, Rainer, ich will diese Bereiche hier. Mach da mal was. Herr Baake ist dann jemand, der sich durchaus selber hinsetzt, es dann aber von seiner Abteilung ausarbeiten lässt“ (C21/21).*

Den Planungsstab, der strategische Konzepte erarbeitet, bilde das Grundsatzreferat in der Abteilung III. Hier arbeiten etwa sechs bis sieben Personen an der Strategieformation und Umsetzung der Energiewende.

## Formale Organisation und Ressortabstimmung

Die Abstimmung der einzelnen Ministerien untereinander erfolgte bis 2013 auf Ebene der Staatssekretäre. Die inhaltliche Arbeit wurde in sogenannten Foren auf Abteilungsleiter Ebene abwärts bewerkstelligt.

*„Vor 2013 gab es einen Steuerungskreis auf Staatssekretärebene, in dem waren BMWi, BMUB, BMF, BMEL und damaliges Verkehrs- und Bauministerium. Der ist nicht weiter fortgeführt worden weil es die Notwendigkeit nicht mehr gegeben hat. Darunter – auf Abteilungsleiter Ebene – gab es früher ein Forum für Erneuerbare, eins für den Bereich konventionelle Kraftwerke und eins für den Bereich Netze. Und dann gab es noch darunter eins für den Effizienzbereich, für Energieforschung. Und nochmal anderthalb Ebenen weiter drunter – auf Referatsebene – gab es eine Vielzahl von ad-hoc, also mehr oder weniger institutionalisierten Gremien zwischen den jeweilig betroffenen Ressorts. Das hat sich jetzt ein bisschen verschoben, auf der Staatssekretärebene gibt's diesen Steuerungskreis jetzt nicht mehr“ (C21/19).*

Heute gibt es im Bereich der Energiewende fünf sogenannte Plattformen auf Abteilungsleiter Ebene und unter Federführung des BMWi. Die Plattformen gliedern sich auf die Bereiche Strommarkt, Effizienz, Energienetze, Forschung & Innovation sowie Gebäude. Die Plattformen wurden geschaffen, um Themen übergreifend besprechen zu können und einen Gesamtblick über übergreifende Grundsatzthemen zu haben. Sie bilden damit ein eher strategisches Instrument abseits des operativen Tagesgeschäfts der Ressortabstimmung.

*„Das ist wenn man so will eigentlich nur der formalisierte Überbau bei einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Wenn man es runterbricht, existieren eine extreme Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Hier findet die klassische Ressortabstimmung statt. Das heißt, das zuständige Referat, deren Bearbeiter entwickeln irgendwas im eigenen Referat, dann in der Hierarchie im eigenen Haus. Das wird dann auf Ebene der Referate mit den anderen beteiligten Ressorts im Rahmen von Ressortbesprechungen elektronisch oder physisch durchgearbeitet und je nach Entscheidungsbedarf und auch Streitbedarf wird das dann in der Hierarchie aufwärts über die Unterabteilungsleiter Ebene, die Abteilungsebene bis hin zur Staatssekretäresebene hochgetragen. Das sind die ganz normalen Abläufe, die auch bei der Energiewende nicht abweichend sind von dem, wie das normalerweise läuft“ (C21/19).*

Die Plattformen wurden nach Aussage eines Experten so konstruiert, dass neben den einzelnen Ressorts auch gesellschaftliche Gruppen beteiligt seien. Auch wenn deren Argumente einen gewissen Wert hätten wird darauf hingewiesen, dass diese selbstverständlich nur beratend teilnehmen könnten. Entscheidungen würden letztlich nur vom Gesetzgeber im Rahmen des demokratisch legitimierten Prozesses getroffen.

*„Die Plattformen sind also nicht nur reine Ressort-Foren sondern auch zur Beteiligung der Länder und auch der sonstigen Akteure. Das heißt also die Wirtschaft, die EE-Branche, die Konventionellen, die Verbände BDEW, BEE, und so weiter. Die sind dort vertreten. Umweltverbände sind auch mit dabei. Die sind da über diese 5 Foren allesamt eingebunden. (...) Das ist schon sehr sinnvoll und ist auch keine reine Schwatzbude so ein Forum. Das was dort von den Beteiligten gesagt wird hat durchaus erstens in der Sache Gewicht und zweitens wird es auch im Prozess verarbeitet. Aber die Foren sind keine Entscheidungsgremien. Darüber muss man sich auch im Klaren sein. Also es ist nicht so, wie es manchmal in der Energiewende-Debatte immer wieder gefordert wird, dass quasi Einbindung von Interessen welcher Art auch immer quasi neben die demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung gesetzt wird oder gar über diese. Das ist nicht der Fall. Sie sind lediglich beteiligt – beratend. Die schlussendliche Entscheidung fällt dann in den allermeisten Fällen, wo es dann um die Gesetzgebung geht auf Basis der Entscheidung der Bundesregierung dann im Parlament“ (C21/23).*

Neben den Plattformen gebe es noch eine Vielzahl von Ad-hoc-Zusammenkünften. Die Foren würden insofern nicht die Realität in Gänze abbilden sondern lediglich das institutionelle Grundrauschen.

*„Darüber hinaus gibt es noch jegliche Formen von wie auch immer gearteten kleineren Kreisen, mit Wissenschaften, Ländern, Fraktionen aus dem Bundestag und wie auch immer“ (C21/26).*

Auf Länderebene gebe es weitere formelle und informelle Zusammenkünfte, wie ein Landesminister an einem konkreten Beispiel verdeutlicht:

*„Die SPD-Minister hier im Bundesland machen regelmäßig Ministertreffen, die machen wir ohne Staatssekretäre, ohne Abteilungsleiter, sondern nur wir. Da kann man sich auch mal richtig die Haare raufen. (...) Hier gibt es kein Denkverbot, hier gibt's auch keinen Finanzminister, der sofort die Schere rausholt. Am Ende müssen die Dinge praktikabel sein. (...) Die dicken Themen, die irgendwo brennen. Wo man sagt, ich will jetzt ein Gesetz anfassen und ihr sagt mir dann vorher ob ich spinne oder nicht. Dass man frühzeitig eine Rückkopplung kriegt. Das ist ein Prozess, der ist sehr spannend“ (C42/54).*

In der Regel liege das strategische Zentrum innerhalb des in der Sache zuständigen Ministeriums. Wie oben beschrieben, finden hier mit Hilfe eines politischen Meinungsbildungsprozess sowohl die Strategieformation als auch die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung statt. Allerdings könne ein strategisches Thema aufgrund seiner

Komplexität in aller Regel nicht von einer exekutiven Instanz alleinverantwortlich umgesetzt werden.

### **Aspekte der politischen Führung**

Ein Aspekt, der in den Interviews im Zusammenhang mit der Herausforderung Aufbauorganisation beleuchtet wurde, ist das Element der politischen Führung.

Tatsächlich wird auch in den Interviews auf ein verstärktes Bedürfnis nach Führung hingewiesen. Gleichzeitig wird festgestellt, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein offensichtlicher Mangel an sichtbarer Führung im Bereich der exekutiven Spitzenämter herrscht. Es fehle vor allem auch an Visionen.

*„Also es gibt heute nicht mehr die Visionäre in der Politik. Wie zum Beispiel ein Scheer. Der war jemand, der hat gestanden und hat seine Vision präsentiert. Oder wie Blüm mit seinen sicheren Renten. Oder wie Brandt mit seiner Ostpolitik. Heute ist die Politik auf der europäischen Ebene ausgeglichener. Das hat Vor- und Nachteile. Vorteil ist, man ist nicht so schnell angreifbar. Entscheidungen sind nicht so ruckhaft sondern träge“ (C32/37).*

Der Experte verweist in diesem Zusammenhang auf einen wichtigen Punkt. Politiker, die es vermeiden, mit einem messbaren Ziel öffentlich vorzupreschen, entgingen einer nachträglichen Bewertung der Zielerreichung. Wenn kein eindeutiger Standpunkt in der Öffentlichkeit geäußert werde, könne die Angriffsfläche der Opposition minimiert werden. Wenn doch ein Standpunkt geäußert werde, könne dieser bei neuen Erkenntnissen jederzeit wieder geändert werden. Kanzlerin Angela Merkel stehe exemplarisch für diesen Führungsstil. Sie sei bemüht nur das Ergebnis – nicht aber ihre Absicht – zu kommunizieren. Diese Logik folge einer Kette von Abwarten, Beobachten, Nachdenken, Beraten und erst möglich spät Entscheiden.

In anderen Situationen könne es vorteilhaft sein, aktiv zu führen und sichtbar Verantwortung zu übernehmen. Nach Ansicht eines Experten werde es vom Wähler auch honoriert, wenn politische Akteure sich insbesondere auch bei Gegenwind der Diskussion mit dem Souverän stellen würden.

*„Es gibt Bereiche, da tritt Politik zurück und sagt es gibt den Rechtsrahmen und die machen das jetzt und ich finde das alles ganz schlimm was bei mir gerade passiert. Es gibt Bereiche, wo Politik sagt, ja, ich stehe dazu, auch zu den Belastungen, die ich euch zumute. Und meiner Erfahrung ist im zweiten Teil, dass sie unter dem Strich deutlich besser damit wegkommen. Also wenn man offen und deutlich sagt: Das sind die Vorteile aber es gibt auch Nachteile und ich benenne die auch. Und ich mute euch die zu, weil ich das Ganze betrachte und das Ganze eben zum Gemeinwohl beiträgt“ (C43/31).*

Political Leadership sei also zum einen von der Ebene abhängig. Zum anderen gebe es einen engen Zusammenhang mit dem individuellen Führungsstil der exekutiven Spitzen.

*„Natürlich kann man einen militärischen Führer nicht mit einem politischen Führer gleichsetzen. Bei einem militärischen Führer und auch bei der Feuerwehr, beim Katastrophenschutz, da muss einer spontan, schnell, möglichst richtig entscheiden und dann müssen alle tun, was der entschieden hat. Das kann man nicht diskutieren. Wenn sie ein Feuer löschen, dann kann nicht der Feuerwehrmann lange*

*diskutieren, ob das Wasser von links oder rechts ins Haus gespritzt wird sondern da muss der derjenige der das Kommando hat sagen, das machen wir jetzt so und dann muss das so gemacht werden, ansonsten brennt das Haus ab. Das ist in der Politik natürlich nicht ganz so einfach“ (C41/19).*

## **Fazit:**

Insgesamt wurde in den Interviews konstatiert, dass es in einer parlamentarischen Demokratie an einem stringenten hierarchischen Aufbau fehle. Entsprechend fehle es auch an klassischen hierarchischen Machtmechanismen, um Ziele durchzusetzen. Stattdessen habe es Politik in einem demokratischen Umfeld mit einer deutlichen Machtfragmentierung und einem hohen Maß an Partizipation zu tun, die letztlich auch organisatorisch abgebildet sei. Das demokratische Element der Partizipation stehe damit in direktem Gegensatz zum strategischen Charakteristikum der Hierarchie.

Da Steuerung und Macht unmittelbar zusammenhängen, könne strategische Steuerung nur in entsprechenden Machtzentren erfolgen. Das strategische (Steuerungs-)Zentrum könne für ein strategisches Projekt nationalen Umfangs daher nur im Bereich der Exekutive auf Bundesebene liegen, also konkret im Kanzleramt oder dem inhaltlich zuständigen Bundesministerium. Sofern mehrere Ministerien in ihrem Geschäftsbereich betroffen sind, erfolgen entsprechende formale und informelle Abstimmungen.

Eine besondere Bedeutung wurde in den Interviews dem Aspekt der politischen Führung beigemessen. Hier gibt es unter den Interviewten konträre Ansichten. Während einige Experten sich mehr sichtbare Führung wünschen würden, bewerten andere einen zurückhaltenden Führungsstil für taktisch vorteilhaft.

### **7.4.10 Partizipation, Transparenz und Kompromiss**

In den geführten Interviews wurden zwei Aspekte immer wieder unterstrichen, die aus Sicht vieler Experten heute unerlässlich im Umgang mit dem Souverän sind: Transparenz und Partizipation.

*„Ich glaube was sich in den letzten 20-30 Jahren gewandelt hat ist die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger was die Transparenz und Informationen anbelangt. Und die Einbeziehung, also die Beteiligung. Und zum Teil aber auch die Notwendigkeit bestimmte Prozesse auch zu erklären“ (C43/24).*

Beide Aspekte sollen im Folgenden näher beschrieben werden.

#### **Transparenz**

Einer der wichtigsten Aspekte der Politik im Umgang mit dem Wähler sei Transparenz. Nur ein bestmöglich transparentes Verhalten stelle sicher, dass der Bürger sich ernst genommen und nicht gar hintergangen fühle. Der Bürger möchte nach Ansicht der Experten über das politische Geschehen aufgeklärt werden. Er möchte „reinen Wein“ eingesehen bekommen. Dieser Anspruch erstreckte sich nicht nur auf die Phase der Umsetzung einer Strategie

sondern insbesondere auch auf die Phase der Strategieformation. Ein Experte macht dies am Beispiel von Stuttgart 21 deutlich:

*„Also irgendwo hat man vergessen diese Leute einzusammeln bei der Information und bei der Berücksichtigung. Und ich glaube, dass wir in einem Industrieland wie Deutschland – wenn wir solche großen Projekte wie die Energiewende haben, frühzeitig die Menschen informieren müssen“ (C43/24).*

Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Information und Transparenz gegenüber dem Wähler hänge auch mit der Entwicklung des Internets und den neuen Medien zusammen. Über die neuen Medien könnten die Menschen permanent über Politik informiert werden. Mit dem Angebot an Informationen wächst auch die Nachfrage. Viele Wähler wünschen sich zunehmend, dass Politik verstärkt kommuniziert wird. Ein Experte nennt diesbezüglich ein Beispiel aus Dänemark.

*„Ich habe eine ganze Zeit lang den letzten dänischen Verkehrsminister auf Facebook beobachtet. (...) Der hat in seinen Facebook-Nachrichten unglaublich gut sachliche Informationen mit persönlichen Eindrücken verknüpft. Und hat dann immer geschrieben, zum Beispiel heute habe ich mir die Autobahnbaustelle so und so angeguckt. Hier werden gerade ein paar neue Kilometer gebaut und dann habe ich Pelle, den Straßenbauarbeiter getroffen. Und dann ein schönes Foto mit Pelle. Und Pelle ist 45 und der arbeitet hier schon so lange und der hat zu Hause zwei Kinder und die wollen, dass ihr Papa jeden Abend wieder gesund nach Hause kommt, und deswegen müssen wir das und das machen. So auf eine ganz menschliche, sympathische Art hat der Politik kommuniziert. Der hat alle mitgenommen. Das ist aber natürlich in so einem kleinen Land (...) glaube ich einfacher als in so einem 80 Millionen-Volk, wo die meisten Leute vielleicht gar nicht wissen, wer überhaupt der Verkehrsminister ist“ (C14/42).*

Eine weitere Herausforderung ergebe sich in diesem Zusammenhang aus politischen Prozessen von langer Dauer. Wenn zwischen den ersten Ideen und der Umsetzung mehrere Jahrzehnte liegen, würde sich auch der betroffene Wähler verändert haben. Eventuell war der von einer Änderung betroffene Bürger zum Entscheidungszeitpunkt schlichtweg noch zu jung oder noch gar nicht in der betroffenen Region ansässig. Um solche Herausforderungen zu meistern sei es notwendig, Dinge bei aller gegebener Sorgfalt auch schnellstmöglich zu einer Umsetzung zu bringen.

## **Beteiligung und Partizipation**

Neben der Notwendigkeit von Transparenz, also der reinen Information erscheine es zunehmend wichtiger, Bürger auch in die politischen Entscheidungen einzubinden. Auch dieser Anspruch bezieht sich in erster Linie bereits auf die Strategieformation. Andernfalls fühle sich der Bürger hintergangen. Dieses Gefühl führe nach Einschätzung der Experten bei persönlicher Betroffenheit oftmals zu einer Abwehrreaktion. Sofern er seinen Standpunkt nicht von den gewählten Politikern vertreten sehe, sucht der Betroffene in vielen Fällen nach Alternativen. Konkret finde er sich in vielen Fällen mit anderen Betroffenen in einer Bürgerinitiative zusammen um medialen Druck aufzubauen oder beschreibe gar in Person oder im Rahmen einer Bürgerinitiative den Rechtsweg. Da zudem das Verhältnis in diesem Stadium bereits zerrüttet sei, fällt es allen Beteiligten schwer, zur Ebene der Sachdiskussion

zurückzukehren. Dies führe in aller Regel zu einer erheblichen Verzögerung der Umsetzung strategischer Maßnahmen wenn nicht sogar zu deren Aufgabe.

*„Transparenz und die Menschen müssen auch das Gefühl haben in dem Moment, wo sie informiert werden, sich auch noch einbringen zu können. Dieses Basta und das wird gemacht funktioniert nicht. Denn sonst kommen die Klagen und dann wird das langwieriger und langwieriger und irgendwann wird das Projekt, weil sich andere Dinge schon ganz anders entwickeln, in Frage gestellt“ (C43/24).*

Um auf diese Herausforderungen zu reagieren, versuche Politik, den (betroffenen) Bürger frühzeitig, also bereits vor der Planung von Maßnahmen, einzubeziehen. Auf diese Weise könne sichergestellt werden, dass die Einwände der Bürger rechtzeitig in die Planung einfließen. Ein Experte aus der schleswig-holsteinischen Landesregierung stellt das alte Vorgehen und das neue Vorgehen gegenüber.

*„In der Vergangenheit wurde häufiger gesagt, lasst uns erst mal eine saubere Planung hinlegen und dann zeigen wir allen wie perfekt wir das gemacht haben. Und dann können sie kaum noch was ändern, weil sie dann schon so viel Arbeit reingesteckt haben, so viel Gutachten usw. Heute versuchen wir das bei der Trassenplanung so zu machen, dass wir sagen, wir machen einen Dialogprozess vor der Planung. Wir haben beispielsweise mit dem Übertragungsnetzbetreiber dahingehend eine Beschleunigungsvereinbarung für den Netzausbau getroffen, dass wir gesagt haben, wir wollen diesen Dialogprozess machen vor dem eigentlichen formalen Verfahren mit dem Ziel die Meinung der Betroffenen einzuholen zu einem Vorhaben bevor der Vorhabenträger sich in der Planung schon so weit festgezurr hat, dass er eigentlich gar nicht mehr anders kann. (...) Und wir haben den Netzbetreiber verpflichtet, diesen Dialog auch im formalen Verfahren weiter durchzuführen“ (C43/29).*

In diesem Kontext sei es wichtig, auch konkrete Betroffenheit zu erzeugen, damit der Betroffene rechtzeitig informiert werde.

*„Also wir haben die Planungsträger aufgefordert, vorab sozusagen eine Schnellplanung zu machen. Mit wenigen Inputs zu sagen so könnten wir uns das vorstellen. Weil sie müssen Betroffenheit organisieren. In dem Moment wo sie sagen, ja wir wollen eine Leitung zwischen Hamburg und Niebüll machen, sagt jeder, bei mir wird es schon nicht vorbeigehen. Also sie müssen Betroffenheit erzeugen. Die Gemeinde muss sagen, wenn ich jetzt nicht aufstehe, dann kriegen wir die Leitung möglicherweise. Also müssen sie das Gefühl haben, die Leitung könnte auch bei uns am Ort vorbeigehen“ (C43/29).*

Allerdings gibt es bezüglich der Bürger Beteiligung auch kritische Einwände, die vor allem auf die Legitimation einer parlamentarischen Demokratie abzielen. So wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Mitbestimmung des Wählers aufgrund des politischen Systems auch Grenzen habe.

*„Sie können aber eben auch nicht immer beteiligen. (...) Manchmal eben auch nur informieren. Weil da sitzen auch gewählte Kommunalpolitiker, die haben eben genau diese Aufgabe. Und manchmal muss ich auch schnell regieren, da kann man nicht 81 Millionen Menschen vorher fragen“ (C14/48).*

Eine weitere Stufe der Beteiligung sei die Schaffung von Anreizen, die mit einer vorgegebenen Zielrichtung korrespondieren müsse. Wenn der Wähler von einer politischen Maßnahme womöglich persönlich (finanziell) profitiere, werde er die Maßnahme auch politisch voranbringen. Widerstände könnten so minimiert werden.

*„Das EEG hat ja deshalb funktioniert, weil wir inzwischen zwei Millionen private Energieerzeuger in Deutschland haben. Das heißt, ich erzeuge Gewinner. Und jetzt bremsen wir die aus, indem wir Ausschreibungsmodelle machen“ (C32/49).*

## **Schaffung von Mehrheiten und Kompromisslösungen**

Aus diesen Zusammenhängen ergebe sich ein wesentlicher Aspekt der Politik, der auch in der Strategie eine zentrale Rolle spiele: Die Kalkulation. Bei jeder Entscheidung, die ein Politiker fällt, müsse er sich im Vorfeld die Frage stellen, inwiefern dieser Standpunkt vom Souverän geteilt werde. Sofern der eigene Standpunkt der mehrheitlichen öffentlichen Meinung widerspreche, müsse von politischer Seite versucht werden, auf die öffentliche Meinung einzuwirken.

*„Schröder hat immer gesagt, wenn wir Vorstellungen haben, die im Augenblick keine Mehrheiten haben, dann müssen wir Mehrheiten organisieren. Auch als man Adenauer gesagt hat, dass die Wähler das aber nicht wollen, hat dieser erwidert: Und was haben Sie getan um das zu ändern“ (C51/18).*

Die Organisation von Mehrheiten führe aus Sicht eines Experten zu taktischen Manövern und Kompromissen, die eine strategische Linie oft verwässern würden.

*„Meine Erfahrung ist schlicht so, dass Politik die Sicht auf die kurze Frist hat, auf die Frage, wie man Mehrheiten organisiert. Politik ist ja nicht frei in dem was sie tut. Sondern sie muss ja für das was sie möglicherweise als strategische Idee im Hinterkopf haben entsprechende Mehrheiten organisieren. Das geht eben nur, wenn man sich auf dem Weg dann auch immer taktisch verhält“ (C34/17).*

Aus politikstrategischer Sicht sollte darauf geachtet werden, dass bei der Organisation von politischen Mehrheiten die beabsichtigten Ziele langfristig nicht von der Mehrheitsmeinung des Souveräns abweichen.

*„So einfach ist das nicht, wie Schröder das mal im niedersächsischen Landtag gesagt hat. Nach dem Motto, da sitzen 81 und da sitzen 80 und alles hat gejubelt und damit war die Diskussion durch. Das kann man natürlich gelegentlich so sehen, aber man muss langfristig natürlich die Bürgerinnen und Bürger und auch die Interessensverbände mitnehmen, das ist doch völlig klar“ (C41/23).*

Ein anderer Experte stützt diese Ansicht. Er stellt weiterhin fest, dass die für die Demokratie typischen Elemente Diskussion und Kompromissfindung dem klassischen Strategiebegriff fremd – in weiten Teilen sogar zuwider – seien.

*„Ich kann vielleicht auch einiges durchdrücken. Aber das wäre sehr kurzfristig gedacht, denn das würde einen langfristig womöglich dann wieder einholen. Also klar gibt es eine gewisse politische Macht und ich kann auch gewisse Themen durchsetzen, aber im Endeffekt kommt es schon darauf an, zumindest wenn man es ernst meint mit parlamentarischer Demokratie, eben die Bürger mitzunehmen, den Souverän mitzunehmen, auch Interessensgruppen mitzunehmen usw. Und dort ist man dann einfach auf Kompromisse angewiesen, eigentlich ein Element, was der klassische Strategiebegriff gar nicht kennt. Wo man sagt, dort habe ich eben meinen Generalstab sozusagen, der hat eine Idee und die wird nach unten umgesetzt ohne das zu diskutieren. Da habe ich zwar auch eine Kopplung, ob das funktioniert oder nicht, aber letzten Endes entscheidet dann nur einer. Das ist in der Politik ganz anders“ (C42/28).*

## **Fazit:**

Transparenz und Partizipation sind nach Ansicht der befragten Experten zwei elementare Aspekte der parlamentarischen Demokratie und zugleich eine große Herausforderung für den klassischen Strategiebegriff. Partizipation müsse so früh wie möglich erfolgen und durch Betroffenheit gefördert werden. Auch der Aspekt der Kalkulation im Zusammenhang mit der Organisation von Mehrheiten und dem Finden von Kompromissen wurde eine wesentliche Bedeutung beigemessen.

### **7.4.11 Zeitliche Aspekte: Timing & Schnellebigkeit**

Nach Einschätzung vieler Experten komme dem Timing einer Strategie eine besondere Bedeutung zu. Die herausragende Bedeutung des richtigen Timings für das Gelingen einer Strategie bringt ein Experte prägnant auf den Punkt:

*„Ja, manchmal ist Timing wichtiger als Content“ (C24/79).*

Timing bedeute, mit einer strategischen Idee zu einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit zu gehen, an dem diese Öffentlichkeit der Idee mehrheitlich positiv gegenüber stehe. Dazu bedarf es nach Ansicht der Experten einer genauen Analyse der aktuellen Bürgermeinung. Bestimmte Themen hätten für Bürger zu verschiedenen Zeiträumen eine unterschiedliche Bedeutung. Ein Experte aus dem Umweltbundesamt verdeutlicht dies anhand einer internen Studie, die eine Treibhausgasminderung von 40 % bis zum Jahre 2020 skizziert.

*„Mit einem Thema muss man immer ein zeitliches „window of opportunity“ suchen um reinzulaufen. Dieses 40%-Szenario des UBA ist zu einer richtigen Zeit bei der Kanzlerin auf dem Tisch gelandet. Ein Jahr vorher hätte sie das gar nicht wahrgenommen, ein Jahr später war es zu spät. Das war gar nicht nur unsere Leistung, da war auch Glück dabei. Das heißt, die Kanzlerin hat eine Positionierung der Bundesregierung gesucht und wir hatten zu dem Zeitpunkt bestimmte Sachen. Also Timing ist ein ganz wichtiger Faktor“ (C32/9).*

Historische Beispiele belegen, dass es immer wieder Zeiträume gebe, die politische Gestaltungsspielräume zuließen. Die Kunst sei es, diese Zeiträume zu erkennen und dann zu diesem „richtigen“ Zeitpunkt zu handeln.

*„Zum Beispiel Willy Brandt, nicht umsonst noch heute in aller Munde, weil er auch ein neues strategisches Konzept gegeben hat im Rahmen der Blöcke miteinander umzugehen. Dass man überhaupt wieder in ein Gespräch kommt. Das war schon auch eine politische Wende. Die Wiedervereinigung ist auch ein solches Beispiel. Auch dort gab es nicht kurzfristig, aber mittelfristig ein politisches Konzept wie man versucht hat, das auf den Weg zu bringen, mit allen Schwächen die ja auch dabei waren. Es gibt Zeiten, wo da auch Gestaltungsspielräume sind. Dann kann man gewinnen, wenn man mit einer politischen Linie reingeht“ (C54/17).*

## **Wahlen**

Ein zentraler Aspekt in Bezug auf das Timing seien Wahlen. Wiedergewählt zu werden sei letztlich das strategische Ziel eines jeden gewählten Politikers. Nur der Wahlsieg verschaffe

dem Politiker die Macht und auch die Legitimation, seine Ideen und Überzeugungen politisch umzusetzen. Der Wahlsieg sei somit das wichtigere Ziel gegenüber langfristigen politischen Sachzielen. Um gewählt zu werden, würden Politiker nach Einschätzung der Experten oft taktisch agieren, um kurzfristig und sozusagen „auf den Punkt“ Mehrheiten zu erhalten. Aus diesem Grund würden Wahlen immer auch zu Veränderungen und damit zu einer Verwässerung der strategischen Linie führen.

*„Und das ist die Problematik in der politischen Strategie, dass sie natürlich immer alle vier Jahre Wahlkämpfe haben, dann noch jede Menge Landtagswahlkämpfe und sie natürlich nicht eine konsistente Strategie fahren können, sondern immer wieder schauen müssen, wie ist die Stimmung in der Bevölkerung? Gibt es da Veränderungen? Muss man darauf reagieren? Muss man taktische Abseitsbewegungen machen? Muss man gewisse Trends auch verstärken? Von daher gibt es in der Politik jedenfalls keine konsistente strategische Linie, weil ja die Wahl eine zu bedeutende Rolle spielt, persönlich, aber auch für Regierungskonstellationen, aber auch für Parteiprogramme“ (C54/8).*

Die Herausforderung werde auch dadurch verstärkt, dass Wahlen auf allen föderalen Ebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen) stattfinden würden. Zudem würden aus Sicht der Experten relativ kurze Legislaturperioden insbesondere auf Bundesebene existieren. Diese Tatsache führe dazu, dass ein strategisches Vorgehen erheblich erschwert werde. Ein Experte bringt diesen Aspekt auf den Punkt:

*„Irgendwo in der Bundesrepublik sind ja praktisch immer Wahlen. Da gibt es Rücksichtnahmen, weil die Wahrheit nicht immer überall gleich beliebt ist“ (C11/36).*

Strategische Ziele würden so immer wieder gegenüber populären Wahlkampfthemen in den Hintergrund treten. Für die Formation und Umsetzung einer politischen Strategie bedeute dies, den Zeitraum nach der Wahl intensiv zu nutzen. Idealerweise könne zu diesem Zeitpunkt direkt mit der Umsetzung strategischer Maßnahmen begonnen werden. Dies setzt voraus, dass im Vorfeld bereits eine entsprechende Strategieformation stattgefunden habe.

## **Anlässe und Trigger-Momente**

*„Also wenn sie über Politik-Strategien reden, langfristig. Es muss immer Anlässe geben, dass man in der Politik anfängt langfristig zu gucken“ (C32/6).*

Neben den Wahlen sei das Erkennen von Anlässen ein weiterer wesentlicher Punkt in Bezug auf das Timing. Bei den sogenannten Anlässen handele es sich um unvorhergesehene Ereignisse, die plötzlich Einfluss auf die Meinung des Wählers hätten. Dies könnten ein explodierendes Atomkraftwerk, eine Umweltkatastrophe, ein großer Zustrom von Flüchtlingen, ein Terroranschlag, eine Naturkatastrophe, Staatspleiten oder andere Dinge sein.

*„Da haben wir Strukturen, die für sich träge sind. Und diese Strukturen, die für sich träge sind, die muss man bewegen. Und da muss man über Jahre dicke Bretter bohren und dann gibt es schlagartige Bewegungen. Also so ein Fukushima erzeugt so eine schlagartige Bewegung. Oder die Diskussion zu EE-Gesetz im Jahr 2000 war auch eine schlagartige Bewegung. Da war so der richtige Moment. Wir*

*wollen jetzt unbedingt schnell und gut was machen. Und dann war über alle Koalitionen, über die ganzen Parteien hinweg eine Koalition möglich, die ein Einspeisegesetz ermöglicht hat“ (C32/37)*

Neben Naturkatastrophen und Unfällen könnten solche Anlässe auch politisch provoziert werden. So sei es möglich, durch kleine Beiträge zu einem großen Ziel zu gelangen. Ein Experte vergleicht dies mit dem Bild eines Sandhaufens.

*„Bei Systemanalytikern gibt es ein schönes Beispiel dafür: Den Sandhaufen. Wenn sie Sand aufschütten, dann schütten sie Sandkorn auf Sandkorn auf. Und dann gibt es einen Punkt (...) wann das kippt. Und das habe ich auch früher immer den Studenten gesagt. Durch eure Aktivität häuft ihr Sandkorn für Sandkorn auf. Jede Publikation, jede Tat, jedes Windrad, jede Photovoltaik verändert den Sandhaufen. Und dann gibt es Momente, wo der Sandhaufen kritisch wird und sich schlagartig verändert. Das kann man aber nicht vorhersagen weil dazu unsere Vorhersageverfahren nicht ausreichen. (...) Und dann muss ich vorbereitet sein und Konzepte in der Schublade haben“ (C32/71).*

Aus strategischer Sicht sei es wichtig, sich bestmöglich auf Friktionen vorzubereiten. Es käme darauf an, eine lange strategische Linie zu haben und permanent Druck aufzubauen. Nach einem Trigger-Moment gelte es dann innerhalb kürzester Zeit die entsprechenden Themen zu platzieren. Gleichzeitig sei eine Vorbereitung auf eine Gegenbewegung notwendig, die im Anschluss in aller Regel nicht lange auf sich warten lassen würde.

Trigger könnten auch politisch gesetzt werden, um politische Prozesse zu initiieren. Dies gehe allerdings meistens ohne eine fundierte Strategie einher und führe zu ungeplanten Abläufen, die nur schwer gesteuert werden könnten. Ein Experte benennt an dieser Stelle die Einführung des Euro als Beispiel. Wenngleich die politische Absicht deutlich wird, muss konstatiert werden, dass ein Mangel an Strategie letztlich zum Scheitern führen könnte.

*„Logisch-analytisch ist klar, dass wir eine Währungsunion ohne die Voraussetzungen [der politischen Einheit Europas] nicht machen können. Politisch hingegen, wenn sie das Ziel verfolgen, die EU so zu gestalten, dass die Staaten nicht mehr gegeneinander Krieg führen können und sich immer mehr miteinander verbinden ist es völlig üblich, dass sie nicht erst eine kohärente Strategie machen und warten und sagen jetzt wollen wir doch mal gucken, bis alle Staaten bereit sind für eine gemeinsame Finanzwirtschaft sondern dass sie mit einem Trigger losgehen und darauf bauen, dass das andere schon kommt, weil es so schwer ist, einen freiwilligen Konsens über so viele Dimensionen von Politik herbeizuführen. Also den Gründern war das klar. Sie haben vielleicht mehr darauf gehofft, dass wenn sich Friktionen zeigen, das Verantwortungsbewusstsein genügend ist, um sich entsprechend zu verhalten oder das Prinzip der Solidarität zum Tragen kommt. Das ist nicht der Fall gewesen wie wir wissen in den konkreten historischen Dimensionen“ (C12/16).*

Das obige Beispiel vom Sandhaufen deutet eine weitere wichtige Herausforderung für politische Strategie an: Die Trägheit des (politischen) Systems erfordert Geduld.

## **Trägheit und Geduld**

Ein wesentlicher Punkt, der von vielen Experten als Herausforderung für politische Strategien genannt wurde, ist die Trägheit der Demokratie, insbesondere der repräsentativen Demokratie. Die Trägheit wird allgemein als positiv empfunden, weil sie zu Stabilität führt und

Vertrauen schafft. Die Systemträgheit federe den – aus tagespolitischen Themen resultierenden – politischen Druck ab.

*„Unsere Demokratien sind träge. Was auch gut ist. Weil diese Trägheit auch dazu führt, dass keine Volatilitäten entstehen. Also das Gefühl der Menschen sich in einer bestimmten Region oder Gegend wohlfühlen hat natürlich auch damit zu tun, dass das System in 5 Jahren vermutlich noch ungefähr das von heute ist. Und ich nicht den Diktator erwarten muss oder den Zusammenbruch des Euro oder sonst was. Sie vertrauen dem System und dieses Vertrauen kommt daher, dass sich das System nicht ständig und beliebig verändern kann“ (C32/31).*

Aus strategischer Sicht bedeute dies, dass mit einer hohen Trägheit des Systems umgegangen werden müsse. Ein gutes Beispiel für die Systemträgheit sei der Bereich des Klimaschutzes.

*„Überlegen sie sich, warum wir im europäischen Bereich, wo alle Leute alle Fakten haben und wir es uns leisten können, so wenig bewegen. Da muss man sich ja als Analytiker fragen, A) das hat sicherlich nicht mit mangelndem Wissen zu tun. B) das hat sicherlich nicht damit zu tun, dass nicht genügend Leute an entscheidenden Stellen sitzen. C) hat es nicht mit Geld zu tun. Also muss es einen anderen Grund geben: Die Strukturelle Trägheit von Systemen“ (C32/37).*

Zur Trägheit des Systems gehöre auch das allgemeine menschliche Verhalten, nicht an Veränderungsprozessen interessiert zu sein, sobald ein gewisser Wohlstand erreicht sei.

*„Und auch die Menschen haben eher ein Beharrungsvermögen. Und bei Strategie geht es ja darum, Veränderungen zu erzielen. Und da kämpft man erst mal in einem Land, dem es ja nicht so schlecht geht ökonomisch – viele haben hier ja auch viele ihrer Lebensziele und -träume erreicht – erst mal auch darum Veränderungsprozesse zuzulassen. Das ist ja nicht so einfach“ (C54/15).*

Unterm Strich müsse eine politische Strategie das Element der Trägheit einpreisen. Langfristige Veränderungen seien politisch am besten dann durchsetzbar, wenn es einen Anlass gebe. Während das Element der Trägheit vor allem die langfristige politische Linie – also die Strategie – betreffe, sei die taktische Ebene eher von politischer Schnelllebigkeit geprägt.

## **Schnelllebigkeit**

Eine weitere große Herausforderung für politikstrategisches Denken und Handeln ist nach Ansicht der Experten die Schnelllebigkeit und Kurzatmigkeit der Mediengesellschaft. Themen würden sich in einem rasanten Tempo ändern. Medien bräuchten permanent neue Schlagzeilen und vor allem die neuen Medien würden durch das Internet für eine Informationsverbreitung in bisher unbekanntem Tempo sorgen. Dadurch müsse Politik viel häufiger auf tagesaktuelle Themen reagieren.

*„Es gibt eine große Kurzatmigkeit, total. Das ist ein großes Thema. Da würde ich sagen weniger durch die Medien als durch die Wahlperioden. Und da spielen dann die Medien natürlich auch wieder eine Rolle. Also welche Themen werden in der öffentlichen Meinung gesetzt? Wie wird das Wählerverhalten dadurch beeinflusst und wie beeinflusst das wieder die Positionierung der Kandidaten“ (C51/71).*

Das Phänomen der Schnelllebigkeit habe einen erheblichen Einfluss auf die Komplexität und auch auf die Vorhersehbarkeit von Entwicklungen. Das Entwicklungen in einer globalisierten Welt zunehmend schwerer oder gar nicht mehr vorhersehbar seien habe Konsequenzen für das traditionelle Strategieverständnis. Ein Experte weist darauf hin, dass dieses Phänomen auch für andere strategische Bereiche gelte.

*„Und das ist halt glaube ich der Unterschied auch im politischen Geschäft. Weil das relativ kurzlebig ist. Ich glaube aber im Übrigen, dass das heute bei Aktiengesellschaften nicht mehr viel anders ist. Das ist bestenfalls noch bei denen im Familieneigentum ein wenig anders. Die können vielleicht eher noch ein wenig langfristiger denken. Aber bei einer Aktiengesellschaft mit Vierteljahresberichterstattung wird das auch nicht anders sein als in der Politik. Wenn Sie sehen, wie häufig große Unternehmen ihre strategischen Konzepte in wenigen Jahren wieder über den Haufen werfen und was völlig neues machen. (...) Das zeigt ja, dass dort auch keine langfristige Strategie mehr möglich ist“ (C54/37).*

Die Frage, ob einem Politiker ausreichend Zeit bleibe, um sich mit strategischen Überlegungen zu befassen wurde unterschiedlich beantwortet. Ein Parlamentarier unterstreicht die Notwendigkeit und die Bedeutung, sich für die eigene strategische Linie entsprechend Zeit zu nehmen.

*„Natürlich für bestimmte Dinge muss man sich einfach die Zeit nehmen, Strategien zu entwickeln. Die helfen einem ja langfristig auch bei dem inneren Kompass, den man dann in einem Alltagsgeschäft so hat. Also wenn ich mir einmal überlegt habe, was ist eigentlich mein wichtigstes Ziel während meiner Tätigkeit und wofür will ich mich einsetzen, dann fällt es mir im Alltag ja auch einfacher, mich daran zu orientieren und abzugleichen. Also ich würde schon sagen, dass man sich sowohl in der Fraktion als auch in der Partei Zeit nimmt, auch Strategien zu entwickeln“ (C13/76).*

Ein anderer Parlamentarier weist darauf hin, dass die strategische Sicht durch die tagespolitische Belastung oftmals zu kurz komme. Es würden „Ruhe und Zeit“ fehlen, um sich eine konsistente Strategie überlegen zu können.

*„Ich wünsche mir auch manchmal noch mehr Geschlossenheit und Disziplin. Und ich sehe es an mir selbst: Ich habe auch ganz oft den Wunsch, ich hätte die Ruhe und die Zeit mich hinzusetzen und eine solche Strategie zu erarbeiten. Meistens mangelt es schon daran. Und dann agiert man zwar irgendwie, häufig reagiert man auch. Aber eine konsistente Strategie, die jetzt sagt bis zur Bundestagswahl 2017 mache ich das und das dann und dann. Das kann ich mir vornehmen und das habe ich auch grob im Kopf, aber ich weiß genau, da kommen viele andere Dinge, wo ich plötzlich reagieren muss auf ein neues Thema. (...) Aber ich selber wünsche mir mehr stringente Strategie und Zielverfolgung. Wäre mir sehr behaglich, aber ich glaube es bleibt ein Traum“ (C14/46).*

## **Zeitgeist**

Unmittelbar mit der Schnelllebigkeit hänge auch die Tatsache zusammen, dass sich die Einstellung und Überzeugung der Wähler zu einem Thema immer schneller ändern könnten.

*„Das Problem ist, dass auch die Erzeugung von Erneuerbarer Energie am Anfang sehr bejubelt wurde und heute will keiner mehr ein Windrad in seiner Nähe haben. Die ersten Umweltschützer kämpfen schon wieder gegen Windräder, die sie früher bejubelt haben, weil die Fledermäuse angeblich, vielleicht auch tatsächlich, beeinträchtigt werden, weil Vögel durch die Rotorblätter getötet werden oder verletzt werden, weil sie die Gegend verschandeln. Das gleiche gilt für Biogasanlagen. Am Anfang sehr bejubelt,*

*inzwischen wissen wir, dass die Fläche nicht vermehrbar ist und nur die Agrarpreise gestiegen sind und nun der Kampf ist zwischen Teller und Energie“ (C41/15).*

Eine bestimmte Entwicklung führe immer wieder auch zu neuen Erkenntnissen, die wiederum den Wähler zu einem Umdenken bewegen könnten. Insofern würden Themen immer auch einem Zeitgeist unterliegen, den Politiker in ihren strategischen Überlegungen zwingend berücksichtigen sollten.

*„Für mich sind da immer so Parameter um zu gucken, wie schnell sich eigentlich unsere Wahrnehmungen verändern. Was heute als wahr und richtig gilt, ist in zehn Jahren möglicherweise ein Schmunzler. Ich mache das immer an meinen Kindern fest. (...) Ich hab für die Größere meine alte Holzpost aufgebaut. (...) Die klappst du auf und dann kannst du Post spielen. Die erste Herausforderung war meiner Tochter zu erklären, was eine Post ist. Die war in ihrem Leben zwei-/dreimal mit uns Briefmarken kaufen. (...) Dann stand sie an der Seite und in meiner Kindheit hatte jede Post tatsächlich mehrere Telefonzellen und die Holzpost hatte so ein Holztelefon mit einem Hörer und einem Kabel dran damit das für ein Kind auch realistisch ist. Dann hat sie erst ganz begeistert davor gestanden und gesagt, Papa, guck mal, die haben den Hörer mit einem Band festgemacht, damit die Kinder den nicht klauen. Da war mir das erste Mal klar, es gibt totale Veränderungen in der Wahrnehmung“ (C42/2).*

Das Beispiel zeigt anschaulich, wie schnell sich Dinge in ihrer Wahrnehmung verändern können. Aus strategischer Sicht gelte es, sich nicht zu sehr von der Tagespolitik beeinflussen zu lassen. Die große Herausforderung sei es, den Blick für das große Ganze, also das große Ziel in der Zukunft, trotz aller taktischen Manöver niemals aus den Augen zu verlieren.

#### **Fazit:**

Nach Einschätzung der befragten Experten sei das richtige Timing für das Gelingen einer strategischen Absicht essentiell. Inhaltliche Themen hätten je nach Zeitpunkt eine unterschiedliche Relevanz. Grundsätzlich habe man es mit einem trägen System zu tun, bei dem sich die Relevanz von Themen im Zeitverlauf langsam aber stetig ändere. Demgegenüber gebe es spezielle Anlässe, sogenannte Trigger, die einem Thema schlagartig eine besondere Relevanz verleihen würde. So könne beispielsweise eine Naturkatastrophe dazu führen, dass sich die Haltung der Bevölkerung zu einer bestimmten politischen Frage quasi über Nacht komplett verändere. Politik müsse dann auf diese Ereignisse reagieren, um die eigene Machtposition nicht zu gefährden. In einer parlamentarischen Demokratie spiele der Zeitpunkt von Wahlen dabei eine besondere Rolle. Die Reaktionsgeschwindigkeit der politischen Akteure sei demnach direkt vom Zeitverbleib bis zur nächsten relevanten Wahl abhängig. Grundsätzlich würden sich Politiker in dem Spannungsfeld wiederfinden, sich bei der Verfolgung strategischer Ziele nicht zu sehr von Umfragen und Tagespolitik beeinflussen zu lassen, ohne letztlich den Machtverlust zu riskieren, der wiederum eine Strategieumsetzung insgesamt gefährden könnte.

## 7.4.12 Kommunikation, Medien & Lobbyismus

In den Experteninterviews wurde schnell deutlich, dass neben den theoretisch abgeleiteten Herausforderungen Medien und Interessensvertreter noch weitere akteurrelevante Aspekte außerhalb der Politik im engeren Sinne, also in der breiten Gesellschaft, mit Blick auf politische Strategie zu berücksichtigen sind.

An erster Stelle käme nach Meinung vieler Experten dem in der Bundesrepublik Deutschland wahlberechtigten Bürger, dem Souverän, eine zentrale Rolle in Bezug auf die Verwirklichung politischer Strategien zu. Der Souverän besteht aus Millionen von Akteuren, die in unterschiedlicher Gewichtung auf politische Prozesse Einfluss nehmen.

Neben dem privaten Bürger in seiner Funktion als Wähler seien nach Ansicht der Experten drei weitere Akteure signifikant am politischen Prozess beteiligt: Medien, Interessensverbände und Wirtschaft. Alle genannten Akteure würden eine eigene Herausforderung für die politischen Strategen darstellen, wie in den Expertengesprächen deutlich wurde. Die genannten Aspekte sollen im folgenden Kapitel zusammengefasst werden.

### 7.4.12.1 Souverän

Der Souverän als heterogene Masse stelle an einen Strategen eine große Herausforderung in Bezug auf seine strategischen Kalkulationen dar. Die schiere Masse an millionenfachen Einzelinteressen führe zwangsläufig zu einer Komplexität, die eine genaue strategische Kalkulation mit den heute verfügbaren Mitteln unmöglich mache. Außerdem würden die unzähligen Akteure in der Umsetzungsphase einer Strategie zu einem Atomismus führen, der seinerseits ebenfalls nur schwer steuerbar sei.

*„Gebäudesanierung ist ein ganz großer Brocken in diesem Energieeffizienzbereich. Das heißt ja, dass man jedes einzelne Haus oder Gebäude, das in Deutschland steht, sanieren muss. Das ist auch der Plan. Aber dafür muss man jeden einzelnen Gebäudeeigentümer überzeugen, dass es sich für ihn lohnt. Und das ist schwer. Das ist unheimlich kleinteilig und es gibt so unglaublich viele Akteure die daran beteiligt sind und auch so viele unterschiedliche Interessenslagen“ (C33/16).*

Die wahlberechtigten Bürger entscheiden mit ihrer jeweiligen Stimme über die Zusammensetzung des Bundestages, der Landtage und der Gemeinden. Jeder Politiker sei im System der parlamentarischen Demokratie letztlich auf Wählerstimmen angewiesen. Ein Experte bringt dies auf den Punkt:

*„Öffentliche Zustimmung ist ja die Hauptwährung in der Politik“ (C33/24).*

Die Abhängigkeit von äußeren Einflüssen und öffentlicher Meinung unterscheide den politischen Bereich signifikant von anderen bekannten Strategiefeldern. Während beispielsweise ein Vorstandsvorsitzender einer Aktiengesellschaft lediglich vom Aufsichtsrat (wieder-)gewählt werden müsse, ist ein Politiker auf Millionen von Wählerstimmen

angewiesen. Jeder Wähler habe dabei eigene Erwartungen an die Politik, die für den Adressaten nicht immer sofort offensichtlich seien.

Dauerhaft könne kein Politiker gegen die Interessen der Wähler agieren. Dennoch gebe es einzelne Themen, die zumindest temporär gegen den mehrheitlichen Wählerwillen entschieden werden könnten. Ein Experte führt hierzu ein Beispiel auf.

*„Es wurde teilweise ja auch jahrelang gegen die überwiegenden Interessen Politik gemacht. Dies ist möglich, weil wir ein parlamentarisches System haben und keine Volksentscheide. Hätte es einen Volksentscheid zum Thema Atomausstieg gegeben, wäre der wahrscheinlich viel früher gekommen“ (C54/22).*

Erklärbar sei dies zum einen mit der Trägheit des Systems und zum anderen mit der Themenpriorität des Wählers. Der Wähler habe zu vielen Themen eine bestimmte Präferenz und Meinung. Die Bedeutung der einzelnen Themen sei hingegen von Wähler zu Wähler individuell sehr unterschiedlich und hänge in vielen Fällen von der persönlichen Betroffenheit des Einzelnen ab.

*„Niemand ist mit einer Partei hundertprozentig deckungsgleich, so dass man immer bei den Wahlentscheidungen guckt; hier habe ich drei Punkte, da bin ich auf der Seite und hier habe ich zwei Punkte; die sind nicht ganz so wichtig. Und offensichtlich war der Atomausstieg nicht so weit vorne. Zwar hat sich Schwarz-Gelb nicht getraut den Ausstieg komplett aufzugeben, aber zumindest Laufzeitverlängerungen haben sie gemacht, auch gegen den Trend der Bevölkerung“ (C54/22).*

Für die Umsetzung einer meist langfristig angelegten Strategie bedeute dies, dass bereits im Vorfeld der Kommunikation einer Strategie als Startpunkt der Umsetzung ein breiter gesellschaftlicher Konsens existieren müsse.

*„Deswegen können sie eine Langfriststrategie, wie man sie eigentlich bei einem Thema Energiewende bräuchte, nur durchhalten und auch auf Kurs halten, wenn sie einen politischen Konsens haben in der Gesellschaft. (...) Also sie können so was nur machen wenn sie eine Grundorientierung in der Gesellschaft haben. Das ist bei der Energiewende aber nicht unbedingt der Fall. Da ist es sehr fragmentiert. Es gibt tausend Strömungen, die sich auch artikulieren. Gegen den Netzausbau, gegen dieses gegen jenes, für dieses für jenes. Das ist ein riesen Problem aus meiner Sicht“ (C54/22).*

Gesellschaftlicher Konsens bedeute, dass eine Mehrheit einen entsprechenden politischen Gedanken befürwortet. Dabei werde es nie eine hundertprozentige Zustimmung zu einer Maßnahme geben. Es gehe schlichtweg um die Organisation von Mehrheiten.

*„Mehrheiten schaffen. Demokratie ist nicht Konsenspolitik. Ich habe mal einen Artikel geschrieben, als diese Konsensdiskussion war und gesagt: Konsens ist Nonsense, weil im Endeffekt wird man nie 100% zusammenkriegen. Das geht nicht“ (C32/41).*

Ein weiterer wichtiger Punkt sei die Reaktion des Politikadressaten. Mittels bestimmter Maßnahmen solle ein Wähler durch Anreize, Ordnungsrecht oder Informationen zu einem bestimmten Handeln oder einer bestimmten Meinung bewegt werden. Ein Experte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nicht alle angedachten Instrumente und Maßnahmen zu dem gewünschten Ziel führen. Es bestehe ein Unterscheid zwischen Theorie und Praxis.

*„Und selbst wenn sich in der Regierung und meinerwegen auch im Bundesrat alle einig sind heißt das noch nicht automatisch, dass die Politikadressaten eben auf diese Instrumente anspringen. Also manchmal ist vielleicht ein gutes Gesetz verabschiedet worden, aber das heißt noch lange nicht, dass auch alle bei Rot an der Ampel stehen bleiben. Also die konkrete Umsetzung in der Praxis ist dann auch so was, was nach meiner Erfahrung nicht immer nach Plan verläuft“ (C13/26).*

Auch könne sich die öffentliche Wahrnehmung in manchen Fällen von der politischen Wahrnehmung unterscheiden. Aufgrund des unterschiedlichen persönlichen Umfeldes und der sozialen Situation könne es passieren, dass Politiker und Politikadressaten einen Sachverhalt unterschiedlich einschätzen würden und in der Bewertung des gleichen Sachverhaltes zu unterschiedlichen Schlüssen kämen.

*„Im Moment beobachten wir das ja stark in dieser Flüchtlingsfrage. Da pflügt die Kanzlerin wie ich jetzt finde eine ziemlich gerade Furche. Die wird aber offenbar nicht akzeptiert von der breiten Öffentlichkeit. Und (...) wenn man auf Zustimmung angewiesen ist, dann muss man darauf reagieren“ (C14/9).*

In dem letztgenannten Zitat wird ein weiterer wesentlicher Aspekt angedeutet: Die Reaktion eines Politikers auf die scheinbar mehrheitliche öffentliche Meinung.

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt in Bezug auf den Souverän:**

In der Bundesrepublik Deutschland geht gemäß Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz (GG) alle Staatsgewalt vom Volke aus. Damit übernimmt das Volk die Rolle des Souveräns. Bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 waren nach einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes etwa 61,8 Millionen Deutsche wahlberechtigt. Aus der exorbitanten Zahl an unterschiedlichen Akteuren ergebe sich nach Ansicht der Experten eine erste Herausforderung: Die Existenz eines unübersichtlichen Gemenges von hunderttausenden unterschiedlichen Interessenslagen führe zu einer Komplexität, die eine Formation und erst recht eine Umsetzung von bestimmten strategischen Maßnahmen vor große Herausforderungen stelle.

#### **7.4.12.2 Medien**

Im Rahmen der Interviews wurde auch die Rolle der Medien für ein strategisches Vorgehen in Bezug auf die Energiewende beleuchtet. Insgesamt wurde konstatiert, dass die Medien ein großes Interesse an dem Thema Energiewende zeigen würden. Ein Experte aus dem Bundeskanzleramt fasst die Rolle der Medien folgendermaßen zusammen:

*„Man ist seitens der Medien auch bemüht aus den Administrationen interne Papiere zu kriegen. Von uns kriegen die natürlich keine. Aber die sind da immer dran. Es ist offenbar auch für die Bürger interessant, sonst würden sie das ja nicht machen. Die verkaufen das auch ganz gut“ (C22/49).*

Insgesamt würden die Medien in Bezug auf die Energiewende keine Sonderrolle einnehmen. Die Berichterstattung wird als kontrovers, aber im erwarteten Bereich empfunden.

*„Und dann verläuft die Berichterstattung entsprechend der zu erwartenden Frontlinien. Also die FAZ zum Beispiel stellt relativ stark auf die Kostenseite und die Risiken, Versorgungssicherheit usw. ab. Die*

*sind relativ gut informiert auch. Andere, wenn sie in die TAZ gucken, Klimaschutz über alles egal was es kostet. Es bildet sich in den Medien eigentlich ab, was sie auch in der Parteienlandschaft finden. Ich finde aber insgesamt gesehen, bleibt die Berichterstattung im erwarteten Rahmen; ist jetzt nicht unfair. Natürlich schießen einige immer etwas übers Ziel hinaus, aber das ist klar“ (C22/49).*

Ein Experte bemängelt die Abhängigkeit der Medien von wirtschaftlichen Interessen. Dies führe dazu, dass Medien ihre Meinungen oftmals dem Mainstream anpassen würden.

*Und es ist ganz klar, dass kapitalistisch organisierte Medien ganz andere Prioritäten setzen als Demokratische. Das heißt Gewinn, Sicherheit, Kurzfristigkeit, kurzfristige Erfolge, nicht so viele Kosten für Personal, nicht so lange Recherchen usw. (...) Wenn man Sachen sagt, die schwieriger sind, die unbequemer sind, die komplizierter sind, die Selbstkritik enthalten – dann ist der Absatz einfach nicht so groß ist. Deshalb ist der Markt eine Gefahr. Jetzt kann man hoffen, dass Blogger und so was ein Gegengewicht sind. Einerseits sind sie das ja auch andererseits haben wir da ja auch „Shit-Storm“ und so was. Ich muss Ihnen gestehen, ich habe da keine Antwort darauf“ (C12/36).*

Die Konkurrenzunahme unter den Medien und der Markt als solcher würden nach Ansicht einiger Experten auch zu subjektiveren Einflüssen in die vermeintlich objektive Berichterstattung führen.

*„Wir haben einen Journalismus, wo nicht mehr klar ist, was ist eigentlich ein Bericht und was ist ein Kommentar. Diese Stilelemente, die gehen ineinander über, das hat schon politische Landschaften sehr verändert und das ist schon eine große Herausforderung für politische Parteien und überhaupt für politische Akteure“ (C24/93).*

Zunehmend würden Journalisten versuchen, Politik in ihrem persönlichen oder wirtschaftlichen Interesse zu beeinflussen und damit in ihrem Sinne zur Meinungsbildung beizutragen.

*„Umgekehrt versuchen die Medien – sie werden das immer bestreiten aber natürlich tun sie das – Einfluss auf die Politik zu nehmen. Nicht nur in Kommentaren sondern auch in der Art und Weise der Berichterstattung. Und da kann man natürlich auch, wenn man einen langfristigen Ansatz hat, durch gezielte Veröffentlichungen in den Medien auch ein gewisses Meinungsbild aufbauen, das sich dann auch durchsetzt“ (C41/21) „Man kann das zunehmend beobachten – auch Journalisten haben nicht nur eine persönliche Meinung sondern sind auch durchaus der Meinung, Sie könnten über ihr Medium entsprechend zur Meinungsbildung beitragen“ (C41/25).*

Umgekehrt würden auch Medien von der Politik dafür genutzt, Ihre Meinung zu verbreiten oder öffentliche Reaktionen auf geplante Aktivitäten zu testen.

*„Zwischen Politik und Medien ist immer eine Wechselwirkung. Medien werden häufig dazu benutzt, mal einen Stein ins Wasser zu werfen und die Reaktion abzuwarten oder sie werden dazu benutzt, Meinungen zu platzieren und diese Meinungen mehrheitsfähig zu machen“ (C41/21).*

Neben der Funktion der Rückkopplung seien Medien auch für die Meinungsbildung des Souverän wichtig.

*„Aber die sind natürlich immens wichtig für den Rückkopplungsprozess zum Souverän und für den politischen Meinungsbildungsprozess. Um die Mehrheiten zu organisieren. Dafür sind die unverzichtbar und daher haben sie natürlich einen totalen Einfluss“ (C51/67).*

Diese mediale Rolle der Rückkopplung und der politischen Meinungsbildung wurde von vielen Experten als wichtige Funktion genannt. Anders als die verfassungsmäßigen Gewalten könnten Medien relativ unbedarft Meinungen „austesten“.

*„Also Medien sind natürlich immens wichtig für politische Meinungsbildung und auch interessensgeleitete Meinungsbeeinflussung. Im System der Gewaltenteilung finde ich, dass die Medien eine ganz wichtige Rolle spielen ohne selber nennenswerte Rückkopplung zu haben. Also wenn sie einfach Mist schreiben oder ohne Qualität, dann regt das ein paar Leute auf aber eine direkte Rückmeldung, wie es sie ja für die verfassungsmäßigen Gewalten, also Exekutive, Legislative, Judikative gibt, haben die ja nicht“ (C51/69).*

An anderer Stelle wird eine Veränderung in der medialen Berichterstattung wahrgenommen, die auch erheblichen Einfluss auf die Politik habe. Vor allem die Rolle der Neuen Medien wurde hierbei diskutiert. Anders als früher habe man es mit einer extrem schnelllebigen Medienlandschaft zu tun, die kurzfristige Erfolge erzwingen.

*„Was aus meiner Erfahrung zugenommen hat ist der Einfluss der Medien. Also die sind sehr viel schneller geworden. Es wird sofort kommentiert, analysiert und auch interpretiert von den Medien, so dass auch hier die Möglichkeit strategisch vorzugehen stark eingeschränkt wird. Die Wirkung zielt hier ganz klar auf die kurze Frist“ (C34/20).*

Ein anderer Experte verdeutlicht dies anhand der Online-Medien, die uns förmlich mit Schlagzeilen überfluten würden. Dabei wird angedeutet, dass oftmals nur die Schlagzeilen beim Leser hängenbleiben würden. Wirkliches Hintergrundwissen käme dann oftmals zu kurz.

*„Sie haben eine enorme Beschleunigung, Das Internet hat zu einer enormen Beschleunigung von News, Trash, wie immer Sie das nennen wollen, geführt. Manchmal hat man ja selber das Gefühl durch die Online-Medien, wenn sie am nächsten Tag die Zeitung aufschlagen, haben sie ja schon das Gefühl "hab ich ja schon gelesen, kenn ich ja schon". Dabei hat man das noch gar nicht gelesen, aber man hat das in den Onlinemedien schon mal so halb oder viertel zur Kenntnis genommen“ (C24/93).*

Ein Experte beklagt zudem den Verlust von Leitmedien. Dies führe dazu, dass in der Bevölkerung sehr unterschiedliche Wissensstände zu einer Debatte existieren. Aus strategischer Perspektive sei dies eine große Herausforderung, wenn es darum gehe, den Wähler „auf eine strategischen Reise mitzunehmen“.

*„Also wir haben ein Verlust an Leitmedien; es gibt quasi keine Leitmedien mehr in Deutschland. "Spiegel" war ein Leitmedium zum Beispiel oder die "FAZ" oder was auch immer. Daraus entwickelt sich nun eine - ich nenn das immer - selektierte Teilöffentlichkeit. Die Vorstellung, man würde durch Politik noch das Wählerreservoir von 60 Millionen oder sagen wir mal auch nur die Hälfte erreichen, die teile ich inzwischen nicht mehr. Ich mach das immer an einer Zahl fest: Bei der Tagesschau haben sie vier bis fünf Millionen Leute, die jeden Abend zugucken. Das sind 8 % der Wahlbevölkerung. Das heißt, dieses Thema selektierte Teilöffentlichkeit hat eine Konsequenz, sie können gar nicht mehr sicher sein, dass alle einen gemeinsamen Bezugspunkt in der Debatte über bestimmte Themen haben“ (C24/93).*

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt in Bezug auf die Medien:**

Zusammenfassend wird die Rolle der Medien von den befragten Experten mehrheitlich als durchaus einflussreich beschrieben. Sie würden bei der politischen Meinungsbildung und

auch bei der interessensgeleitete Meinungsbeeinflussung eine zentrale Rolle einnehmen. Nicht zuletzt aufgrund wirtschaftlicher Interessen und gegenseitigen Abhängigkeiten würden Journalisten jedoch zunehmend eigenverantwortlich zur Meinungsbildung beitragen. Eine politische Strategie sei ohne die Berücksichtigung und Einbeziehung der Medien nicht durchsetzbar. Vielmehr würden Medien gebraucht, um Meinungen im Sinne der Strategie zu testen und gegebenenfalls zu beeinflussen.

### 7.4.12.3 Interessensgruppen & Lobbyisten

Eine weitere zentrale Gruppe von Akteuren außerhalb der Politik bilden die unterschiedlichen Interessensverbände.

Der Prozess des Lobbyismus finde in vielfältigen Formen statt. Zum einen existiere eine reglementierte Form im Zuge der Gesetzgebung. Hier gebe es formelle Anhörungsverfahren, bei denen alle Beteiligten ihre Position einbringen könnten. Auf der vorgelagerten Stufe gebe es den Lobbyismus direkt am Abgeordneten oder über die Parteien. Ziel sei es dabei, Einfluss auf parlamentarische und politische Handlungen zu nehmen. In Bezug auf eine politische Strategie bedeute dies, die unterschiedlichen Interessensgruppen bereits in die Strategieformation einzubinden.

Der Einfluss von Interessensverbänden wird mehrheitlich als erheblich eingeschätzt. Die Experten führten dazu eine ganze Reihe von Beispielen auf. Stellvertretend dafür steht der folgende Kommentar.

*„Den Einfluss hat man jetzt bei der Kohleabgabe gesehen, die Sigmar Gabriel durchsetzen wollte. (...) Die ist ja von den Gewerkschaften und insbesondere auch von den Betriebsräten, aber auch den Ministerpräsidenten der Braunkohletagebauländer Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Sachsen massiv unterlaufen worden und hat ja auch zu Veränderungen geführt. Diese zunächst geplante Abgabe gibt es jetzt ja nicht. Sondern es gibt nun Reservekapazitäten von im Prinzip bereits abgeschriebenen Kraftwerken, die jetzt letztlich der Steuerzahler zu tragen hat. Eine Entscheidung zu Lasten Dritter. Da zeigt sich dann, wie einflussreiche solche Institutionen auch sind“ (C54/33).*

Ein Vertreter eines großen Interessensverbandes beantwortete die Frage des Einflusses wie folgt.

*„Also ich weiß nicht, ob wir Politiker beeinflussen können. Was wir aber sehr wohl können ist eine Art Folgenabschätzung als – wenn Sie so wollen – Dienstleistung anzubieten und das machen wir auch. Das heißt, wenn eine bestimmte politische Idee entweder offen diskutiert wird oder manchmal auch erst im stillen Kämmerlein vorbereitet wird, dass man sich das hier mit aller Expertise, die wir auch hier im Verband und auch in der Branche haben, das mal anguckt und nochmal genau guckt, OK, was würde das denn, wenn das so umgesetzt würde, für Folgen haben? Wer wär davon betroffen? Was würde man damit erreichen? Was würde man damit verhindern? Was würde man damit anreizen? Was würde man damit kaputt machen? Und dann auch wirklich seriös – das ist ganz wichtig; also nicht rein Interessen getrieben; sondern seriös. Weil auf so eine Information sind Politiker total scharf. Weil das ist das, was die eben auch tatsächlich nicht haben“ (C52/15).*

Einigen Experten geht der Einfluss der Lobbyisten eindeutig zu weit.

*„Interessensverbände spielen im Bereich der Energiewende eine große, zunehmende Rolle. Und sie haben auch in anderen Politikbereichen, gucken sie sich den G7-Prozess an oder so, da sind NGOs inzwischen akzeptierte, reguläre Gesprächspartner in den Runden. Das läuft unter dem Stichwort Zivilgesellschaft. Das ist wie ich finde eine Gratwanderung. Einerseits kann man natürlich argumentieren, dass man diese Interessengruppen auch mit einbeziehen muss; Unternehmen werden ja teilweise auch mit einbezogen. Auf der anderen Seite sind sie die ja nicht demokratisch legitimiert. Nach meinem Gefühl ist der Einfluss, den NGOs und bestimmte Lobbys haben teilweise zu groß. Das entfernt sich zu stark von dem Erfordernis dass man eigentlich für politische Entscheidungen schon eine demokratische Legitimierung haben sollte, und die haben die nicht“ (C22/39).*

Grundsätzlich war es einigen befragten Experten jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass Lobbyismus nicht nur negativ gesehen werden dürfe und in unserem demokratischen System seine Berechtigung habe.

*„Grundsätzlich ist Lobby ein ganz alter Begriff der Demokratie. Und die Lobby ist wichtig im Sinne dessen, dass sie das Parlament mit der Gesellschaft verbindet“ (C32/66).*

Vor allem die befragten Parlamentarier argumentierten in diese Richtung. Die Interessensverbände seien sehr wichtig für die eigene Meinungsbildung. Nach dem Hören aller Beteiligten könne man in Abwägung aller Argumente am ehesten den vermeintlichen richtigen Weg finden.

*„Also ich treffe mich natürlich auch mit Interessenvertretern. Und Interessenvertreter sind zum Beispiel auch die Vertreter der evangelischen Landeskirche, die Vertreter des NABU, des BUND, der Freiwilligen Feuerwehr, des Technischen Hilfswerks, aber auch Vertreter der Niedersächsischen Erdgasindustrie. Und ich höre mir natürlich an, was die für Vorstellungen haben, aber ich muss sie mir ja nicht zu Eigen machen. Und am Ende entsteht aus den ganzen Informationen, die ich habe für mich ein Bild und ich muss dann für mich entscheiden, das ist eine gerechtfertigte Forderung und das verstehe ich, weil die ein Interesse haben, aber das ist nicht zwingend meine Interesse. Ich habe ja sagen wir mal ein etwas übergeordnetes Interesse, das ich zu vertreten habe, nämlich das Gemeinwohl. Und dann muss ich mir aus all diesen Dingen etwas basteln, was meine eigene Haltung ist. Aber ich muss die Haltung der anderen Player in so einem System dann auch kennen“ (C14/12).*

Bemängelt wird hingegen ein zunehmendes Maß an Intransparenz. Einige Interessensverbände würden zunehmend im Verborgenen arbeiten. Dies gelte sowohl für die inhaltliche Lobby-Arbeit als auch für die Finanzierung der verschiedenen Gruppen.

*„Die Frage ist jetzt aber, wenn ich das ernst nehme im klassischen Sinne, dann ist Lobby ein öffentlicher Raum der transparent ist und wo klar zu sehen ist, wer woher kommt und wer wofür bezahlt wird. Und das ist das was in Mitteleuropa zunehmend verschwindet. Es gibt Gruppen von denen ich nicht weiß, woher die Millionen kommen, die sie haben um ganze Seiten in großen Zeitungen zu schalten. Auch das es Vereine in Berlin gibt, die nur bestimmte Politiker einladen. Da existiert eine Hinterzimmer-Mentalität, die für mich in die falsche Richtung geht. Transparenz würde für mich bedeuten, sie müssten ihre finanziellen Einnahmequellen offen legen und auch wohin das Geld fließt“ (C32/66).*

Auch die Reaktionsgeschwindigkeit habe sich verändert.

*„Das wirkt heute viel schneller durch, allein schon deswegen, weil die durch die Internet-Facilities und andere Medien auch schneller die Leute erreichen können; also man muss die ernster nehmen. Und die werden auch ernster genommen von der Politik“ (C24/93).*

Als weiterer Aspekt wurde das Generieren persönlicher Vorteile von politischen Akteuren genannt. Da hier die Nachweise fehlen, bewegt sich die Diskussion an dieser Stelle jedoch in einem spekulativen Bereich. Dennoch könne der Aspekt in Bezug auf die Umsetzung oder Verhinderung einer politischen Strategie durchaus eine Rolle spielen. Dazu die nicht weiter interpretierten Aussagen zweier Experten.

*„In der Energiepolitik ist der Prozess des EEG letztlich auch von Lobbys mitgetrieben worden, muss man einfach sagen. Die Kollegen, die das da gemacht habe, ich will den da nichts unterstellen, aber es ist schon so, die super Profiteure dieser ganzen Geschichte sind ja diese Bereiche. Die sind sehr erfolgreich aus ihrer Perspektive“ (C22/39).*

*„Also der bei manchen Leuten herumschwirrende Glauben, dass ein Politiker kein Geld von jemandem Dritten bekommt, wird nicht zu verhindern sein. Eine entsprechende Offenlegung und Transparenz würde helfen, Spekulationen zu vermeiden“ (C32/66)*

In Bezug auf die Energiewende ist der Einfluss der Lobbyisten als sehr unterschiedlich zu bewerten. Im Prinzip versuchen die gegensätzlichen Gruppierungen der fossilen und erneuerbaren Energien ihre Positionen geltend zu machen. Auf der einen Seite stehen die Interessenverbände der konventionellen Energieerzeugung; wie beispielsweise der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) oder das Deutsche Atomforum e. V. (DAtF). Auf der anderen Seite stehen die Interessensverbände der Erneuerbaren Energien, größtenteils verbunden im Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE). Aber auch der Deutsche Bauernverband (DBV) wirbt hier im Interesse seiner Klientel. Neben denjenigen Verbänden, die Lobbyismus primär aus eigenem wirtschaftlichem Interesse heraus betreiben, kommen eher altruistische Verbände wie beispielsweise Greenpeace oder der Naturschutzbund Deutschland (NABU).

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt in Bezug auf Interessensgruppen:**

Zusammenfassend seien Interessensverbände nach Ansicht der Experten als ein wesentliches Element der Beeinflussung politischer Strategie zu sehen. Politik reagiere auf politisch interessierte und entsprechend organisierte Gruppen. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Möglichkeit der politischen Einflussnahme direkt mit dem Organisationsgrad einer Lobby-Vereinigung zusammenhänge. Dies führe dazu, dass auch eine Minderheit entsprechende Positionen durchbringen kann. Leidtragender dieser Logik sei demnach der Bürger in seiner Funktion als Steuerzahler, da dieser nicht nennenswert organisiert ist. Der Bürger könne allenfalls regional in Form einer Bürgerinitiative mit entsprechend medialer Aufmerksamkeit einen gewissen politischen Druck ausüben. Bei der politikstrategischen Lagebeurteilung müsse dieser Aspekt zwingend berücksichtigt werden. Die Motive einzelner Interessensgruppen seien zudem schwer kalkulierbar, da oftmals insbesondere Fragen ihrer Finanzierung intransparent seien.

#### 7.4.12.4 Wirtschaft

Die letzte Gruppe von Akteuren, die im nichtpolitischen Bereich genannt und diskutiert wurden, sind die ökonomischen Akteure. Industrie- und Wirtschaftsgruppen haben in Bezug auf Strategie verschiedene Rollen.

Zum einen handele es sich um eine Gruppe mit handfesten monetären Interessen. Insofern würden sie eine besondere Lobbygruppe darstellen, die bemüht sei, Einfluss auf die Strategieformation zu nehmen. Politik sei hierbei jedoch auf Informationen aus der Wirtschaft angewiesen, um spezielle politische Absichten aus Sicht der Wirtschaft reflektieren und analysieren zu können.

*„Weil man ja Information sozusagen aus dem Bauch der Wirtschaft braucht um kluge Entscheidungen treffen zu können“ (C34/32).*

Industrie- und Wirtschaftsgruppen seien traditionell gut organisiert. In Umweltfragen hätten sie etwa ab den 1970er Jahren ein Gegengewicht bekommen durch die aufkommenden Umweltorganisationen. Heute finde zwischen diesen Gruppen in vielen politischen Fragen ein Lobby-Wettbewerb statt.

Ein von vielen Experten genanntes Thema ist das mangelnde Verständnis von Politik und Wirtschaft untereinander.

*„Ein Grundproblem bei strategischen Projekten sehe ich darin, dass Politik häufig Wirtschaft nicht versteht. Und Wirtschaft versteht Politik nicht. Die leben in unterschiedlichen Welten. Unternehmen glauben häufig, Politik könnte mehr oder weniger autonom entscheiden ohne Rücksichten auf Mehrheiten und ähnliches mehr. Umgekehrt glaubt die Politik, das Unternehmen altruistisch entscheiden und dass sie auch einen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung jenseits von Gewinnerwartungen machen. Da treffen zwei Welten aufeinander. Das habe ich seinerzeit erlebt bei den Debatten um den Verkauf von Opel. Das konnte man erleben bei der Frage der Wiedervereinigung. Genau das erleben wir bei der EW auch wieder und das macht auch jede Strategie ein Stück weit kaputt“ (C34/34).*

An anderer Stelle wird dieser Punkt unterstrichen und gleichzeitig auf das zwingend notwendige Verständnis untereinander hingewiesen, wenn strategiebedingte Vorhersagen notwendig sind.

*„Als Beobachter wundert man sich manchmal, wieso sich Politik über Handeln von Wirtschaft wundert. Und umgekehrt warum sich die Wirtschaft wundert, wenn es politisch mal nicht funktioniert. Wer die Mechanismen kennt in diesen beiden Feldern, der kann das eine oder andere vorhersehen und auch berücksichtigen. Aber das findet für meine Begriffe zu wenig statt“ (C34/36).*

Ein weiterer Bereich, der in diesem Zusammenhang vielfach diskutiert wurde, war der Vergleich von Politik und Wirtschaft unter strategischen Gesichtspunkten. Als wesentlicher Aspekt wurde die wesentlich kleinere Zahl von beteiligten Akteuren genannt.

*„In der Betriebswirtschaft ist das bei uns mit sechs Gesellschaftern schon für manche Entscheidung nicht ganz einfach. Dann setzt du dich zu sechst hin, schlägst dir solange die Köpfe ein und im Zweifel gibt es eine Mehrheitsentscheidung. Dann ist das ein überschaubarer und von einem ziemlich einheitlichen Willen getragener Corpus, der Entwicklung prognostiziert, plant und umsetzt. Sobald du im*

*volkswirtschaftlichen oder demokratischen Zusammenhang bist, hast du natürlich eine Vielzahl von Stimmen“ (C42/9).*

Ein anderer Experte erkennt allerdings durchaus Parallelen. Die durch die Globalisierung bedingte zunehmende Komplexität führe auch in Unternehmen zu taktischen Manövern und Machtkalkülen.

*„In der Praxis sieht man dann doch auch, dass ein Quartalsdenken eine strategische Grundausrichtung immer wieder kontaminiert. Und auch persönlich. Individuell wie sich Vorstandsvorsitzende verhalten ist doch auch ein absoluter Machtkampf, der in Unternehmen stattfindet. Die müssen auch bis 40% ihrer Arbeitszeit investieren um ihre Position zu erhalten und zu sichern und der Rest geht dann eben in glorreiche Strategieentwicklung“ (C53/14).*

### **Zwischenfazit zur Akteursvielfalt in Bezug auf die Wirtschaft:**

Insgesamt könne die Wirtschaft im engeren Sinne als eine weitere wesentliche Einflussgröße politischer Strategie gesehen werden. Politik sei in aller Regel auf Wirtschaftsakteure angewiesen, wenn es um die Umsetzung einer Strategie gehe. Aus diesem Grund sei es notwendig, entsprechende Akteure aus der Wirtschaft bereits in der Phase der Strategieformation einzubeziehen, um die eigene Absicht vorab auf deren praktische Umsetzbarkeit hin überprüfen zu können. Da Unternehmen ein gänzlich anderes Verständnis von Strategie hätten, käme es zudem häufig zu Verständnisproblemen zwischen Politikern und Unternehmern. Auch dies sollte im Rahmen einer politischen Strategie mitbedacht werden.

#### **7.4.12.5 Fazit**

In Abbildung 15 sind alle in den Interviews genannten Herausforderungen zusammengefasst, die für eine politische Strategie von nichtpolitischen Akteuren ausgehen.

Die theoretisch abgeleitete Herausforderung der Akteursvielfalt hat sich in den Interviews bestätigt und wurde gleichzeitig in verschiedene damit einhergehende Herausforderungen ausdifferenziert. Die Vielzahl von genannten Aspekten und Herausforderungen machte eine Unterteilung in politische und nichtpolitische Akteure notwendig. Letztlich wurden in den Interviews 49 verschiedene Herausforderungen im Zusammenhang mit politischen (24) und nichtpolitischen Akteuren (25) genannt. Eine politische Strategie muss sämtliche Herausforderungen einkalkulieren und diesen aktiv begegnen. Konkrete Ansätze dazu finden sich in den folgenden Kapiteln.

Souverän	Medien	Lobbyismus	Wirtschaft
Millionenfache Einzel- und Partikularinteressen	Veröffentlichung von Interna	Großer Einfluss auf politische Akteure (Quelle der Meinungsbildung von Politikern)	Monetäre Interessen
(Dauerhafte) Organisation von Mehrheiten	Zunehmende subjektive Berichterstattung („Meinungsmache“)	Eigeninteressen vs. Strategisches Ziel	„Druckmittel“ Arbeitsplätze
Mehrheitliche öffentliche Zustimmung zwar langfristig Grundvoraussetzung aber temporäres Regieren gegen Mehrheitswillen kurzfristig möglich	Multiplikation der eigenen Ideologie / Meinung eines Journalisten	Politische Entscheidungen ohne demokratische Legitimierung	Gute Organisation
Prioritäten und Präferenzen des Wählers	Neue Medien führen zu explosionsartiger Verbreitung von News (und auch „Fake-News“)	Idealerweise Verbindungselement von Parlament und Gesellschaft	Wechselseitige Interessen (Informationen für Politiker)
Gesellschaftspolitischer Konsens als notwendiger Ausgangspunkt einer Strategie	Schnellebige Medienlandschaft	Intransparenz („Hinterzimmer-Mentalität“)	
Wirksamkeit der (Steuerungs-) Instrumente (Theorie und Praxis)	Kurzfristiges Wirkungsinteresse der Medien	Unklare Lobby-Interessen (Unklare Finanzierung)	
Unterschiedliche Wahrnehmungen desselben Sachverhaltes (bspw. Politiker – Bürger)	Zunehmendes Fehlen von Leitmedien zum breiten „Verkaufen“ einer Strategie	Illegitime Faktoren (Persönliche Vorteile, Bestechung)	

**Abbildung 15: Ausdifferenzierte Herausforderungen der nichtpolitischen Akteursvielfalt**

### 7.4.13 Weitere Aspekte und Herausforderungen

Neben den ausdifferenzierten Herausforderungen entlang der theoretisch hergeleiteten Aspekte wurden in den Interviews weitere Punkte diskutiert, die eine politische Strategie konterkarieren können und entsprechend Berücksichtigung finden müssen.

#### 7.4.13.1 Prozess der Strategieformation

Bereits der Prozess der Strategieformation stelle nach Meinung der Experten eine große Herausforderung dar. In einer parlamentarischen Demokratie sei es vorteilhaft, alle beteiligten und relevanten Akteure bereits in die Definition der strategischen Ziele und die Gestaltung einer Strategie einzubeziehen. Ein solches Vorgehen werde auch bei der Energiewende zunehmend praktiziert.

*„Wir sind davon ausgegangen, dass wir zwar eine hohe Übereinstimmung haben; dass wir aber bei bestimmten Instrumenten vermutlich nicht so leicht vorankommen würden und deshalb haben wir keinen Top-Down-Prozess gestartet sondern zunächst mal einen Bottom-Up-Prozess. Das heißt, wir haben einerseits die Ressorts eingeladen und gefragt, sagt uns doch mal, was ihr beitragen könnt und wir haben einen gesellschaftlichen Prozess organisiert wo wir gesagt haben, wer hat eigentlich alles eine Idee? Und das haben wir im letzten Jahr alles sortiert und dann haben wir einige hundert Vorschläge aus*

*der Gesellschaft bekommen, von den NGOs von der Industrie von diesem und von jenem. Relativ wenig ehrlich gesagt aus den Ressorts“ (C23/13).*

Aus strategischer Sicht sei es sinnvoll, bereits den Prozess der Strategieformation strukturiert anzugehen. Auf diese Weise könne eine analytische Annäherung an das politische Langfristziel erfolgen. Der Prozess bliebe nachvollziehbar und messbar. Gleichzeitig sei sichergestellt, dass der Blick auf das Wesentliche gerichtet bleibe. Ein Paradebeispiel für einen strukturierten Prozess sei die Maßnahmenfindung für die Minderung von Treibhausgasen bis 2050. Diesen Prozess skizziert ein Experte aus dem Umweltministerium.

*„Wir haben Interessensvertreter gefragt; es auch öffentlich gemacht; einzelne Beiträge mit ganz spezifischen Vorschlägen sind mitbetrachtet worden. Ansonsten gab es lange Listen, da stand drauf dieses Instrument – Erhöhung KWK – ist von den Stadtwerken vorgeschlagen worden, vom BUND, vom Ökoinstitut usw. Die Listen haben wir dann von einem wissenschaftlichen Institut bewerten lassen und zwar was bringen die in welcher Ausprägung an Minderungsbeiträgen von Treibhausgasen bis 2050. Also was bringt die Abschaffung der Entfernungspauschale und was bringt die Abschaffung des Dienstwagenprivilegs und solche Sachen. Und dann einfach nur mal die Zahlen hintereinander; häufig nur mit einer Spannweite. Und wir müssen 80 bis 85 Mio. t. bringen, um das Ziel zu erreichen. Und dann hast du da deine Instrumente; das eine bringt eine Million, das nächste eine halbe Million, das nächste sieben Millionen. Dann sind wir in einem nächsten Schritt in die Ressortgespräche gegangen und haben geguckt; welche davon sind durchsetzbar. Und dann hat man irgendwann festgestellt, so reicht das noch nicht; der Verkehrsminister musste noch irgendwas liefern etc. In meinem bisherigen Berufsleben war das der strukturierteste Prozess den ich mitgestaltet habe“ (C23/15).*

Der Prozess der Strategieformation schließe sowohl die Festlegung der Ziele als auch im zweiten Schritt die Ableitung von Maßnahmen mit ein. Während das strategische Ziel von der Politik vorgegeben werde, sei die Definition der möglichen Mittel und Wege eine Angelegenheit von vielen Akteuren. In vielen Fällen setze die Politik gesetzliche Anreize – beispielsweise EEG – die der Markt dann aufgreife. Damit schaffe Politik quasi einen Rahmen für die Umsetzung.

#### **7.4.13.2 Prozess der Gesetzgebung**

Der zentrale Punkt in Bezug auf die Ablauforganisation sei der Prozess der Gesetzgebung. Dieser sei im Grundgesetz in Artikel 76 ff. fest verankert. Bundesgesetze würden zunächst vom Bundestag beschlossen und danach dem Bundesrat übermittelt. Je nach Zustimmungspflicht eines Gesetzes könne der Bundesrat das Gesetz annehmen oder scheitern lassen. Bereits vor dem formalen Gesetzgebungsverfahren finden vorgelagerte Prozesse statt. Ein Experte führt dazu aus:

*„Natürlich kann ein Ministerium was ganz Tolles ausarbeiten. Dann muss es aber durchs Kabinett, es muss durch die Fraktionssitzungen der regierenden Fraktionen, also in dem Fall der großen Koalition, es muss unter Umständen und relativ häufig auch durch den Bundesrat und da sind nochmal 16 verschiedene Interessen mindestens. Oft noch mehr. Und nicht zuletzt ist es auch so, dass auch sehr schlagkräftige Akteure und Interessengruppen gibt, denen es gut gelingt bestimmte Positionen medial aber auch vielleicht in bilateralen Gesprächen zu vermitteln“ (C13/26).*

Die verschiedenen formal beteiligten politischen Akteure und die informell beteiligten nichtpolitischen Akteure wurden oben bereits ausführlich analysiert. Die Komplexität eines Prozesses wie der Gesetzgebung nehme mit steigender Beteiligung von Akteuren zu. Jeder beteiligte Akteur stelle zunächst eine weitere Schnittstelle für den Prozess dar. Diese Schnittstellen können wiederum – je nach Grad der Beteiligung – unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Das folgende Zitat veranschaulicht diese Herausforderung.

*„Und dann halten sich zum Teil auch ziemlich lange sehr abstruse Aussagen. Beziehungsweise jeder hat ja dann auch für seine These oder für seine Argumentationslinie auch irgendwelche Studien, die er heranzieht. Also für alles gibt es dann Argumente oder auch Belege, vermeintliche Belege zum Teil und oft vergleicht man Äpfel und Birnen und man wird sich dann auch gar nicht einig in der Debatte. Und das ist einfach ein relativ langwieriger Prozess. Und da kann dann noch einiges verändert werden“ (C13/26).*

### **7.4.13.3 Fehlende Weisungsbefugnis**

Eine große Herausforderung in Bezug auf die politische Prozesssteuerung sei auch das Fehlen einer Weisungsbefugnis.

*„Und es zeigt sich eben im Prinzip in jeder Minute des politischen Handelns, dass man das innerhalb eines solchen Systems einfach nicht machen kann, weil man eben auch keine Möglichkeiten hat, Konsequenzen folgen zu lassen. Also wenn ich als Arbeitnehmer irgendwas nicht befolge kriege ich im schlimmsten Fall eine Abmahnung und das geht auf der politischen Ebene nicht“ (C14/7).*

Sowohl im militärischen Bereich (Befehl & Gehorsam) als auch im unternehmerischen Bereich (Weisungen & Anordnungen) gebe es ein solches Element. Eine Nichtbefolgung könne in beiden Bereichen entsprechend disziplinar geahndet werden. Im Unternehmen könne ein Widersetzen von Anweisungen als Pflichtverletzung im Arbeitsverhältnis interpretiert werden und zu einer Abmahnung oder einer Kündigung führen. Beim Militär seien „Ungehorsam“ und Gehorsamsverweigerung sogar strafbar (§19 und §20 Wehrstrafgesetz). Im Politischen fehle diese Weisungsbefugnis in vielen Fällen. So könne beispielsweise die Bundesregierung keine Landesregierung anweisen. Auch könnten ehrenamtliche Lokalpolitiker nicht „von oben“ angewiesen werden.

*„Es kommt noch dazu: Wir können im politischen Bereich nicht ganz streng nach den jeweiligen Funktionsebenen abgrenzen weil die bundespolitische Funktionsebene ist ja nicht isoliert von Funktion vor Ort. Jeder Abgeordnete, jeder Kandidat für eine Tätigkeit auf bundespolitischer Ebene muss zu Hause in seinen Orts- und Kreisverbänden Unterstützung haben und dort aufgestellt werden. Das sind jetzt keine berufspolitischen und in dem Sinne professionellen Strukturen sondern das sind dort alles freiwillige Leute. Die machen das am Spaß an der Freude und sind aber insbesondere Weisungen im klassischen Sinne gar nicht zugänglich“ (C11/43).*

Zudem seien gewählte Parlamentarier in ihrem Handeln weitgehend unabhängig. So könnten Abgeordnete einer Fraktion formell nicht von ihrem Fraktionsvorsitzenden angewiesen werden. Im Gegenteil fühlen sich Parlamentarier eher den Wählern verpflichtet, wie das folgende Zitat eines Bundestagsabgeordneten zeigt:

*„Ich werde ja im Wahlkreis nominiert. Von der Partei als Kandidatin aufgestellt oder eben nicht. Und da ist mein Eindruck dass es vor Ort viel mehr honoriert wird, wenn ich mal eine eigene Meinung in Berlin vertrete und nicht immer nach Hause komme und sage ja, aber die Mehrheitsmeinung in der Fraktion ist so und deswegen habe ich da zugestimmt“ (C14/20).*

Das Fehlen der Weisungsbefugnis führe in einem demokratischen Umfeld dazu, dass Mehrheiten für die eigene Position „organisiert“ werden müssten.

#### **7.4.13.4 Politische Kultur in Deutschland**

Als weitere wesentliche Herausforderung wurde die politische Kultur in Deutschland genannt. In diesem Zusammenhang wurde von vielen Experten auf den Aspekt einer eher konfrontativen politischen Kultur und eines fehlenden „Nationalkonsens“ in Deutschland verwiesen. Statt in einen Dialog mit politischen Akteuren zu treten, würden sich verhältnismäßig oft Bürgerinitiativen bilden. Dies erschwere die Formation aber vor allem auch die Umsetzung einer Strategie erheblich. Mit anderen Worten: Die häufig Fehlende Existenz eines „Nationalkonsens“ sowie eine tendenziell konfrontative politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland erschweren die Formation und die Exekution einer politischen Strategie gleichermaßen.

#### **Fehlender Nationalkonsens**

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt sich nach Meinung einiger Experten, dass es in vielen Ländern – offenbar anders als in Deutschland – einen wertepprägten gesellschaftlichen Grundkonsens gebe, der über Parteigrenzen hinweg und somit auch innerhalb der Opposition und der Regierung gleichermaßen gelte. Eine solche gemeinsame Linie zwischen Regierung und Opposition fördert die Umsetzung einer politischen Strategie. Auf die Frage nach den Ursachen des fehlenden „Nationalkonsens“ in Deutschland wird auf die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts verwiesen.

*„Ich glaube, dass hängt auch mit der Geschichte Zweiter Weltkrieg und Nazizeit zusammen. Das hat in Deutschland zu einem Kulturbruch geführt muss man sagen. Da gab es dann die alten Menschen, Arbeiter, Angestellte, Eliten teilweise, die aus der Nazizeit in die Gesellschaft übergegangen sind. Und als Gegenreaktion dazu dann die APO-Bewegung und die 68er. Ein bisschen was von denen ist bei den Grünen gelandet in der 70er Jahren, ein bisschen was in der RAF, ein bisschen was ist im bürgerlichen Lager. Aber irgendwie ist so ein Gegenkultur-Virus bei uns drin. Es ist schlichtweg „in“, gegen Sachen zu sein. Und ich glaube das kommt auch noch aus der Spät-Aufarbeitung mit dem Nationalsozialismus. (...) Und ich erlebe das ja bei der EW. Es ist irre, man ist perplex. Beide Eltern sind Energie-Wähler, alles ganz toll, der Strom kommt immer aus der Steckdose und es gehört dazu, die Kinder so auszubilden, dass man auch mal auf die Straße geht und sein demokratisches Verständnis äußert man indem na gegen irgendwas ist. Und was da gerade gebaut werden soll, dagegen ist man dann eben. (...) Also diese Solidarität, wir müssen es jetzt zusammen wuppen als eine Nation, das ist einfach weg. Weil natürlich dieser ganze Nationalkonsens durch die ganzen Verbrechen der Nazis weg ist. Ich verstehe das auch als natürlich Reaktion“ (C22/47).*

Als ein wiederholt angeführtes Beispiel für einen vorhandenen gesellschaftlichen Grundkonsens wird Dänemark angeführt. Hier wird insbesondere das gemeinsame Grundverständnis zwischen Regierung und Opposition hervorgehoben. Die Gesellschaft insgesamt spüre dort eine Gesamtverantwortung für das Land.

### **Konfrontative Kultur statt Konsenspolitik**

In Deutschland hingegen finde sofort eine Gegenbewegung statt, wenn eigene Besitzstände oder Privilegien in Gefahr sind.

*„Und ich glaube die Leute haben auch alle selbst ein größeres Gefühl von Verantwortung für das was da im Land passiert. Ich habe das verfolgt an der Debatte über den Fehmarn-Belt-Tunnel, wie so ein Gesetz in Dänemark entwickelt wird. Das wird in Stufen entwickelt und es wird immer sehr breit diskutiert in der Bevölkerung und man versucht von Anfang an die Leute wirklich extrem mitzunehmen, viele Informationen zu haben und dann geht das immer in Stufen durch das Parlament. Und so entstehen auch Diskussionen aber zu einem Zeitpunkt, wo man sie noch gut steuern kann. Und ich meine ein Punkt ist, das die Leute dort auch eher ein Einsehen haben, dass bestimmte Dinge einfach gemacht werden müssen. Weil sie der Gesamtheit des Landes einfach gut tun. Weil am Ende alle davon etwas haben. Auch der in Nordjütland wohnt und vielleicht nie durch diesen Tunnel fahren wird, der entwickelt aber offensichtlich ein Gefühl dafür dass es für die gesamte dänische Wirtschaft von Vorteil ist, ein solches Projekt umzusetzen. Und bei uns habe ich ein gegenteiliges Gefühl. Es wird immer individueller und sobald sie irgendetwas machen wollen in einer Kommune wie hier, wenn sie auch nur eine Straße oder so was bauen wollen, haben sie sofort eine Gegenbewegung. Vielleicht auch zu Recht, ich will das auch gar nicht nur negativ sehen. Aber vielleicht müssen wir als Politik überlegen wie kann man dem wiederum noch mehr vorgreifen. Dass man schon bevor ich die Leute auf der Barrikade habe irgendwelche Dinge mache, um sie zu erläutern“ (C14/40).*

Beim Thema Stromtrassen beispielsweise durchkreuze Ministerpräsident Seehofer den strategischen Plan vor allem deshalb, weil sich viele Bürgerinitiativen gegründet hätten und entsprechend protestieren würden.

*„Das spielt da alles irgendwie mit rein. Um nochmal auf das Thema Stromtrassen zurückzukommen. Es war ja eben auch in Bayern gerade so, dass sich eben unglaublich viele Bürgerinitiativen formiert haben und Proteste gemacht haben. Der Seehofer das aufgegriffen hat, was seine eigenen Leute von ihm gefordert haben“ (C14/40).*

Der kritische Einwand der fehlenden Abgrenzung im Wahlkampf wird an dieser Stelle jedoch verneint. Wahlkampf finde dort eher auf taktischer Ebene der konkreten Ausgestaltung als auf der strategischen Konsensebene statt.

*„Also ich glaube, dass wir in der Tat eine eher konfrontativere Kultur haben was die Unterschiede zwischen den Parteien angeht. Also einer meiner Abgeordnetenkollegen fragte einen Parlamentarier aus Kopenhagen: Wie macht ihr denn Wahlkampf wenn ihr euch alle einig seid? Also irgendwie muss man doch Unterschiede erkennen zwischen den Parteien. Da kam: Wieso? Das geht trotzdem“ (C13/40).*

Die in Deutschland verbreitete konfrontative Kultur zeige sich auch in der föderalen Struktur und auf allen anderen Akteursebenen.

*„Das sehen sei auch an anderen Themen, zum Beispiel unser Auftreten in Brüssel. Die Bundesregierung verhandelt irgendwas in Brüssel, drei Länderregierungen hier machen in ihrer Vertretung was ganz*

*anderes, das Gegenteil, und fünf Verbände werden auch bei der Kommission vorstellig und sagen auch das Gegenteil. Das wäre in Frankreich nie so. Die gehen da geschlossen hin. Und so wie es in diesem Außenauftritt ist, ist es auch im Innenauftritt hier bei uns. Es ist einfach diffus und damit ist die Landschaft schwer zu handeln“ (C22/47).*

In Bezug auf die Energiewende sei nach Ansicht eines Experten zwar ein gesellschaftlicher Grundkonsens hinsichtlich des Grundproblems erkennbar; allerdings gebe es in der Ausgestaltung und Umsetzung unterschiedliche Standpunkte.

*„Bei uns in Deutschland gibt es eine ganz hohe Übereinstimmung in der Gesellschaft darüber, erstens dass der Klimawandel ein Problem ist. Schon das wird nicht in allen Ländern geteilt. Zweitens, es ist menschengemacht. Das wird auch nicht überall so gesehen. Also in Amerika gibt es eine sehr starke Minorität, die sagt, das kommt vom lieben Gott oder von der Sonne oder sonst was jedenfalls ist es nicht menschengemacht. Wir in Deutschland sagen, ja es ist ein Problem, es ist menschengemacht und die Regierung hat gefälligst was dagegen zu tun. Und das eigentlich parteiübergreifend im Konsens. Es gibt in der Ausgestaltung und je nach Subthema unterschiedliche Auffassungen. Aber in der Grundaussage gibt es eine hohe gesellschaftliche Überzeugung“ (C23/11).*

#### **7.4.14 Fazit Herausforderungen**

Insgesamt wurden seitens der befragten Experten über 90 verschiedene Herausforderungen genannt und mit Blick auf eine politische Strategie näher beschrieben und diskutiert. Für eine zielführende politische Strategie muss jede einzelne Herausforderung im Laufe des politischen Strategieprozesses berücksichtigt und entsprechend vorab durchdacht werden.

Die ausdifferenzierten Herausforderungen wurden dabei den theoriegeleiteten übergeordneten Herausforderungen zugeordnet. Die entsprechenden Herausforderungen werden in Kapitel 8 vor dem Hintergrund theoretischer Erkenntnisse diskutiert und bewertet, bevor sie letztlich im Rahmen einer politikstrategische Konzeption den einzelnen Phasen des politischen Strategieprozesses zugeordnet werden. Die folgende Abbildung 16 fasst die in den Interviews genannten und in diesem Kapitel ausdifferenzierten Herausforderungen noch einmal übersichtlich zusammen.

Komplexität & Planung	Zielaspekte	Informations-gewinnung	Mensch als Adressat	Friktion & Irrationalität	Bürokratie & Verwaltung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akteursvielfalt (s. u.)</li> <li>• Zeitliche Aspekte: kurzfristigen Wahlzyklen</li> <li>• Politische Erfordernis kurzfristiger Reaktionen</li> <li>• Fehlende Erfahrungswerte</li> <li>• Planungsablehnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unpräzise Ziele</li> <li>• Fehlende Zielkoordination</li> <li>• Fehlende oder unpräz. Maßnahmen</li> <li>• Fehlende Vision(en)</li> <li>• Zielkonstanz und Kurshaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defizite der Informationsverarbeitung</li> <li>• Informationsdefizite</li> <li>• Fehleinschätzungen</li> <li>• Aktion und Reaktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassungseffekt und Political Correctness</li> <li>• Vertrauen, Halbwissen &amp; pers. Sympathie</li> <li>• Strategische Kompetenz</li> <li>• Kommunikation und Sprachbarrieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logik und Ratio</li> <li>• Unberechenbarkeit menschlichen Handelns</li> <li>• Unvorhersehbarkeit techn. Entwicklungen</li> <li>• Eigeninteressen der Verwaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ermessensspielräume</li> <li>• Private Überzeugungen</li> <li>• Einfluss auf die Strategieexekution</li> <li>• Eigeninteressen der Verwaltung</li> </ul>	
Gewaltenteilung (Horizontal)		Gewaltenteilung (vertikal)		Medien	Lobbyismus	Souverän
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedeutungsverlust strat. Gruppen in Parteien</li> <li>• Meinungsvielfalt in Partei &amp; Fraktion</li> <li>• „Mehrheitsfähige“ Linie</li> <li>• Veränderung der Mehrheitsmeinung</li> <li>• Gewissensentscheidung g vs. Parteilinie</li> <li>• „Machtaktik</li> <li>• Inhaltliche Abgrenzung</li> <li>• Koalitionsverhandlungen</li> <li>• Rechtliche Aspekte / Grenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Grundüberzeugungen</li> <li>• Opposition</li> <li>• Bundeskanzleramt als Steuerungsinstanz</li> <li>• Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers</li> <li>• Fehlende Weisungsbefugnis BK → Ministerien</li> <li>• Ideologische Aspekte in Ministerien</li> <li>• Schnittstellenprobleme zwischen Ministerien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlender int. Einfluss / fehlende Machtmittel</li> <li>• Internationale Koordination</li> <li>• Vorrang nat. Interessen</li> <li>• Exekutive u Judikative Einflüsse der EU</li> <li>• Exekutive und Judikative Einflüsse der EU</li> <li>• Konträre Interessen von Bund und Ländern</li> <li>• Eigene Länderinteressen</li> <li>• Mehrheitsverhältnisse Bundestag / Bundesrat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung von Interna</li> <li>• Subj. Berichterstattung („Meinungsmache“)</li> <li>• Neue Medien, insb. „Fake-News“</li> <li>• Explosionsartige Verbreitung von News</li> <li>• Schnelllebiges Medienlandschaft</li> <li>• Kurzfristiges Wirkungsinteresse der Medien</li> <li>• Fehlende Leitmedien zum Strat. „Verkaufen“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelle der Meinungsbildung von Politikern</li> <li>• Eigeninteressen vs. Strategisches Ziel</li> <li>• Fehlende demokratische Legitimation</li> <li>• Intransparenz / „Hintertürmentalität“</li> <li>• Intransparenze Lobbyinteressen</li> <li>• Illegitime Faktoren (Bestechung, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Millionenfache Einzel- &amp; Partikularinteressen (Dauerhafte) Organisation von Mehrheiten</li> <li>• Prioritäten und Präferenzen des Wählers</li> <li>• Gesellschaftspolitische r Konsens</li> <li>• Wirksamkeit der (Steuerungs-)Instrumente</li> <li>• Unterschiedliche Wahrnehmungen</li> </ul>	
Wirtschaft	Machtkalkül	Führung & Steuerbarkeit	Partizipation	Zeitliche Aspekte	Sonstige	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monetäre Interessen</li> <li>• „Druckmittel“ Arbeitsplätze</li> <li>• Wechselseitige Interessen (Infoquelle)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation von Mehrheiten</li> <li>• Wahlen und hohe Wahldichte</li> <li>• Machtfragmentierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Gesamthierarchie</li> <li>• Organisation des strategischen Zentrums</li> <li>• Formale Organisation &amp; Ressortabstimmung</li> <li>• Politische Führung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Schaffung“ von Mehrheiten</li> <li>• Kompromisslösungen</li> <li>• Transparenz</li> <li>• Beteiligung</li> <li>• „Schaffung“ von Mehrheiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Timing“ vor „Content“</li> <li>• Wahlen und Wahlzyklen</li> <li>• Anlässe und Trigger-Momente</li> <li>• Tragheit und Geduld</li> <li>• Schnellebigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prozess der Strategieformation</li> <li>• Gesetzgebung</li> <li>• Weisungsbefugnisse</li> <li>• Nationalkonsens</li> <li>• Konfrontative Kultur statt Konsenspolitik</li> </ul>	

Abbildung 16: Ausdifferenzierte politikstrategische Herausforderungen

## 7.5 Politikstrategische Handlungsoptionen

Im Anschluss an die Diskussion der speziellen Herausforderungen wurden die Experten nach konkreten Begegnungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen befragt. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Handlungsoptionen, die nach Ansicht der Experten letztlich zu einer Verbesserung des strategischen Agierens führen könnten.

### 7.5.1 Komplexität, Akteursvielfalt und Planung

Um den Herausforderungen im Bereich Komplexität und Planung im Rahmen einer politischen Strategie begegnen zu können wurden seitens der Experten vier Handlungsoptionen genannt, die im Folgenden zusammengefasst werden.

#### Differenzierung von Strategie- und Planungsbegriff

Aus politikstrategischer Sicht sei es nach Ansicht der befragten Experten wichtig, zunächst die Begriffe Strategie und Planung möglichst genau voneinander abzugrenzen. Strategie werde heute oftmals als Synonym für Planung verwendet.

*„Also zum Beispiel die Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen haben für ihre Küstenschutzanstrengungen früher Generalpläne gehabt – Generalplan Küstenschutz hießen die – heute nennen sie das Küstenschutzstrategien“ (C51/39).*

Ein Experte zeichnet den Übergang des Planungsbegriffes in den Strategiebegriff am Beispiel der Umweltpolitik nach. Vor 20 Jahren existierte demnach noch eine sprachliche Differenzierung zwischen Umweltplan und Nachhaltigkeitsstrategie.

*„Als Folge der Nachhaltigkeitskonferenz von Rio gab es einen Sachverständigenrat für Umwelt, der im Jahr 1994 Gutachten und Vorschläge für die Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsziele von Rio gemacht hat. Und das ist aus meiner Sicht im Grunde der Versuch eines systematischen rationalen strategischen Politikansatzes. (...) Und da ist im Grunde über den Sachverständigenrat der Versuch gemacht worden, dass man sich überlegt, was sind denn die Ziele, dass man eine Zielharmonisierung durchführt, dass man die runterbricht auf operationale Bereiche in Handlungsziele und in Maßnahmen und dass man ein vernünftiges Indikatoren-System hat um zu sehen, ob sich etwas bewährt in der realen Welt und das man anhand der Indikatoren misst, wie ist die Zielerreichung. (...) Im Sachverständigenrat (...) redet man noch nicht von Nachhaltigkeitsstrategie sondern rein vom Umweltplan. Aber man redet von einer strategischen Entwicklung der Ziele und Strategie der Zielentwicklung und ich glaube dass das dann im Sprachgebrauch so nach und nach durchgesickert ist, dass man dann Nachhaltigkeitsstrategien macht, Klimaanpassungsstrategien, Umweltschutzstrategien, etc.“ (C51/35).*

Die synonyme Verwendung sei nach Einschätzung eines Experten vermutlich auf die im Politischen weit verbreitete Planungskepsis zurückzuführen.

*„Und ich glaube, dass in dieser Kritik an der Planungseuphorie ein bisschen auch das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden ist und dass mit einem relativ hemdsärmeligen Blick von Strategie das Pendel dann wieder so ein bisschen zurückschlägt. Man konnte nicht mehr Planung sagen, man brauchte was anderes und man hat sich aus meiner Sicht dann nicht so intensiv überlegt, was ist denn*

*jetzt Strategie überhaupt und was hatte Clausewitz da gemacht (...) sondern man hat gesehen, es braucht eine Form von kohärentem, zielorientiertem Handeln, das wollen wir aber nicht mehr Planung nennen, weil das in Verruf ist, sondern das nennen wir jetzt Strategie. Das hatte zur damaligen Zeit verbal mehr Sexappeal damit konnte man besser kommen“ (C51/35).*

## **Integrales Denken**

Eine weitere wichtige Handlungsoption im Bereich Planung sei nach Meinung vieler Experten das integrale Denken. Ein Experte führt dazu aus, dass es drei verschiedene Logiken innerhalb der Politik gebe: Eine administrative, eine politische und eine kommunikative Logik. Die administrative, fachliche Logik sei demnach sehr stark prozedural geprägt. Hier stünden Verfahrensabläufe in Regierungen, im Bund-Länder-Verhältnis, in Europa und ähnliches im Fokus. Das zweite Themenfeld sei die politische Logik. Politische Logik betreffe die Träger von Politik, also politische Parteien. Diese stünden für bestimmte Programme, für bestimmte Werte, für bestimmte Wählersegmente und ähnliches. Die dritte Logik sei die kommunikative Logik, die Logik der Medien. Hier stände die Betrachtung des politischen Geschäfts unter bestimmten Prämissen im Fokus: Persönliche Konflikte, Rechts-Links-Auseinandersetzungen in Parteien, Konfliktdimensionen auf fachlicher Natur zwischen den Ministerien etc. Integrales Denken meine, bei der Strategieformation und -umsetzung alle genannten Logiken gesamtheitlich und umfassend mitzudenken.

*„Strategie beginnt zunächst mal darin, sich darüber bewusst zu sein, dass ich verschiedene politische Logiken mitdenken muss, und zwar nicht erst am Ende des Prozesses, sondern bereits im Vorfeld. Weil häufig ist es so, Sie beginnen mit irgendetwas und am Ende denkt man darüber danach nach dem Motto „Mensch, das war ja nicht kommunikativ“, oder ich mache etwas aus der Regierungsverantwortung, wie passt das eigentlich zusammen mit den Wertetraditionen, programmatischen Traditionen meiner Partei. Das muss von vornherein sozusagen mitbedacht werden. Deswegen ist Strategiebildung der Versuch diese drei Dimension immer integral zu denken, nie voneinander losgelöst und auch synchron im Prozess miteinander zu denken“ (C24/8).*

Der Experte verdeutlicht diesen Aspekt auch am Beispiel der Flüchtlingssituation:

*„Wir haben ja gerade einen Fall. Wir haben jetzt einen riesen Migrationsdruck. Man hat die Grenzen geöffnet und jetzt merkt man „Oh, zu weit gegangen“. Jetzt gibt es eine administrative Logik, die heißt, wir machen wieder Grenzkontrollen. Das korrespondiert jetzt aber nicht mehr beispielsweise mit der kommunikativen Logik. Dort haben wir bis vor drei Tagen noch was anderes gesagt. Oder auch zum Beispiel die unterschiedlichen Traditionen zum Begriff auch internationaler Solidarität zum Beispiel. An diesem kleinen Beispiel kann man erkennen, diese drei Linien, diese drei Elemente müssen immer synchronisiert werden und irgendwo aufeinander abgestimmt werden“ (C24/10).*

## **Beschränkung der Gestaltungsfelder**

Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung eines politikstrategischen Vorgehens sei die Beschränkung der politischen Gestaltungsfelder; also in Bezug auf die Energiewende die strategische Betrachtung von Teilbereichen der Energiewende. Ein Experte weist in diesem Zusammenhang beispielsweise auf den Energieeffizienzbereich hin.

*„Es gibt immerhin Masterplänchen. Im Energieeffizienzbereich gibt es einen „Nationalen Aktionsplan Klimaschutz“ und einen „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ (NAPE). Das ist sozusagen ein bisschen Kochbuch aber das ist eigentlich nur ein Kapitel für das Gericht Energiewende“ (C11/65).*

Einige Experten stellen hierzu fest, dass politische Akteure häufig dazu neigen würden, alles selbst gestalten zu wollen. Eine solche Haltung – die dem Wähler noch zusätzlich regelmäßig suggeriert würde – führe zu einer Erhöhung der Komplexität, die wiederum aus oben genannten Gründen ein politikstrategisches Handeln einschränken würde.

*„Müssen sich die Politik und die öffentliche Hand nicht auch selbst beschränken? Das vermisse ich dann auch manchmal. Also ich will nicht vom Neoliberalismus reden, aber doch auch mal zu sagen: Liebe Leute wir können nicht alles gestalten und wenn dann nehmen die fünf harten Punkte raus, Netzinfrastruktur, Wettbewerbssystem und was auch immer. Und da gehen wir richtig konsequent rein und setzen da die Grundlagen der Energiewirtschaft und alles andere können wir auch gar nicht gestalten aber dieses Allmachtdenken das ist leider viel zu stark angekommen auch schon in der Politik. Wir beherrschen alles, wir können alles und vor allem von uns wird es auch verlangt“ (C53/16).*

Ein anderer Experte teilt diese Ansicht wenngleich er andeutet, dass die Beschränkung auf gewisse Handlungsbereiche nicht dem Zeitgeist entspreche. Der Wähler würde demnach heutzutage einen Politiker erwarten, der auf alles eine Antwort habe und jedes Problem lösen könne.

*„Und deswegen ist es auch eine Hauptaufgabe der politischen Strategiebildung festzulegen, welche Bereiche sollen und können überhaupt von der Politik gestaltet werden. (...) Das Publikum verlangt ja von Politikern, dass sie alles gestalten. Von daher bin ich sehr skeptisch. Man kann die Komplexität deutlich reduzieren, wenn man es wollte; aber das ist heute nicht der Typus des Politikers“ (C52/16).*

## **Inkrementelles Vorgehen**

Ein weiterer möglicher Ansatz sei das bewusste inkrementelle Vorgehen. Vor allem wenn Zeit und Kapazität oder auch Informationen im Rahmen der Strategieformation fehlen würden, könne es hilfreich sein, in kleinen Schritten zu agieren. Ein Experte verweist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Wiedervereinigung. Seiner Meinung nach habe ein Mix aus inkrementellem Vorgehen und Bauchgefühl letztlich zum Erfolg geführt.

*„Und wenn man mal 25 Jahre zurückdenkt, kann man ja nur glücklich sein, dass keiner eine Strategie für die Wiedervereinigung hatte; dann hätte sie nämlich nicht funktioniert. Wenn nicht von einem Tag auf den anderen ständig andere Entscheidungen getroffen wären, sich eine Entwicklung ergeben hat, die irgendwann zwangsläufig wurde und ein Kanzler gegen besseres Wissen und gegen Rat von Experten gesagt hat, wir machen jetzt die Währungsunion. Einfach wissend, sonst hätten wir alle DDR-Bürger in der Bundesrepublik – und es hat funktioniert. Hätte man das langfristig geplant, hätte das nicht funktioniert. Es gab keinen Plan; da hatte keiner einen Plan. Das war die Gunst der Stunde und da musste innerhalb von Tagen entscheiden werden und wenn da jemand einen langen Plan ausgearbeitet hätte, wäre es schief gegangen. Ich hab das ja alles miterlebt. Die Strategie – wenn man die denn so nennen möchte – hat sich ja jeden Tag geändert. Erst wurde von europäischem Haus geredet, dann gab es einen 10-Punkte-Plan. Das ist aber alles nicht umgesetzt worden; sondern es ist irgendwie dann so entschieden worden, wie es entschieden worden ist und es hat funktioniert. Damit meine ich nicht, dass Strategie überflüssig ist“ (C41/55).*

## 7.5.2 Zielaspekte

Mit Blick auf die Herausforderungen im Bereich der Zielaspekte wurden zwei Aspekte genannt, die ein politikstrategisches Vorgehen erleichtern können.

### Zielverankerung im Grundgesetz

In der Politik werden strategische Ziele je nach Regierungspartei immer wieder verändert oder sogar komplett zurückgenommen. Um ein strategisches Ziel gegen wechselnde Mehrheiten immun zu machen, kann ein strategisches Ziel im Grundgesetz verankert werden. Dies ist bereits bei der sogenannten Schuldenbremse (Artikel 109 Abs. 3) oder auch beim Schutz der persönlichen Lebensgrundlage (Artikel 20a) passiert. Die zur Änderung des Grundgesetzes erforderliche 2/3-Mehrheit auf Bundes- und Landesebene verhindert, dass ein einfacher politischer Farbwechsel ein auf Jahrzehnte angelegtes strategisches Ziel ändert.

Grundsätzlich wird dieses Vorgehen von den Experten begrüßt. Allerdings sei ein solches Vorgehen nur den weitreichendsten politischen Themen vorbehalten. Das Grundgesetz dürfte nicht zu einem Art Strategielogbuch werden.

*„Das können Sie höchstens übers Grundgesetz machen. Ansonsten kann natürlich jede Regierung Gesetze wieder ändern. Auch das Grundgesetz können sie ändern, aber die Hürde ist halt höher, weil sie eben die 2/3 Mehrheit brauchen und auch sonst eine gewisse Scharm besteht, dass Grundgesetz wegen allem möglichen anzufassen. Und ich weiß nicht, ob man jetzt die Energieziele hier ins Grundgesetz reinschreiben sollte. Da hätte ich echt ein Problem mit. Die Haushaltsgeschichte hat man jetzt gemacht, aber die ist möglicherweise auch noch einen Tick weitreichender“ (C22/45).*

Entscheidend sei der Spagat zwischen Zielfestlegung und Zielflexibilität. Also die Frage, inwiefern strategische Ziele bei wechselnden politischen Mehrheiten möglichst robust blieben und zugleich sichergestellt sei, dass Ziele entsprechend der Entwicklung von Zielprioritäten geändert werden können.

*„Ich glaube, das ist auch eine Frage der Interessen der heutigen Generation gegenüber zukünftigen Generationen. Dass wir langfristig im Sinne der zukünftigen Generation aus dem Verbrennen von Kohlenstoff raus müssen scheint mir auf der Hand zu liegen. Jetzt kann sich das ja ändern. Dass irgendwie die wirtschaftliche Situation so miserabel wird, dass sich eine Mehrheitsmeinung bildet, wir müssen jetzt als Ausnahme mal für 20 Jahre von diesen Zielen wieder Abstand nehmen, weil in der Gesamtbetrachtung es nicht im Interesse zukünftiger Generationen sein kann. Es kann ja auch sein, dass ganz neue Techniken entstehen. Dass tatsächlich dieses Geoengineering greift und man einen bequemen Weg findet, wie man künstlich die Sonneneinstrahlung auf die Erde regulieren kann per Thermostat oder so“ (C51/78).*

### Zielabstimmung im Vorfeld

Bereits bei der Zieldefinition sei es in einer Demokratie unabdingbar, Kompromisse und Ausgleichs herzustellen:

*„Ein Beispiel ist, dass wir für den Ausbau der EE hier Vorgaben machen. Allerdings nicht so und so viel MW wollen wir errichten, das ist glaube ich zu kurz gegriffen. Sondern wir sagen, wie viel Fläche wollen wir diesem Ausbau zur Verfügung stellen. Dass das indirekt auch einer gewissen Leistung gleichkommt, ist klar. Aber ein Stück weit bedarf es natürlich auch des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen, der Bodennutzung, der Belastung der Öffentlichkeit, der Belastung der Infrastruktur“ (C43/13).*

### **7.5.3 Informationsgewinnung und Lagebeurteilung**

In Bezug auf die Informationsgewinnung seien politische Spitzenvertreter an Informationen aus der Wirtschaft, Wissenschaft und von Interessensgruppen gleichermaßen interessiert (*„Auf so eine Information sind Politiker total scharf. Weil das ist das, was die eben auch tatsächlich nicht haben“* (C52/15).) und angewiesen (*„Weil man ja Information sozusagen aus dem Bauch der Wirtschaft braucht um kluge Entscheidungen treffen zu können“* (C34/32).).

Für ein realitätsnahes Lagebild käme es entsprechend darauf an, neben gewerblichen Anbietern für Prognosen und Umfragen sowie den Parteiapparaten und parteinahe Stiftungen auch auf die Informationen der Medien und der Interessensvertreter zurückzugreifen; wengleich letzteres immer mit einem „Preis“ verbunden sei.

Da logischerweise nicht jede Information vom Empfänger überprüft werden könne, ist zudem der Faktor „Vertrauen der Politiker in die Informationsquelle“ von zentraler Bedeutung.

### **7.5.4 Menschen als Adressaten**

Mit Blick auf den Menschen wurde in den Experteninterviews wiederholt die Bedeutung der zwischenmenschlichen Komponente hervorgehoben.

#### **Berücksichtigung zwischenmenschlicher Beziehungen**

Das Thema Wertegleichheit, Vertrauen, Empathie und Sympathie spielen in der Politik nach Einschätzung der Experten insgesamt eine herausragende Rolle. Dieser Punkt betrifft nach Einschätzung der Experten nicht exklusiv die Legislative sondern auch andere Politikbereiche wie beispielsweise die Exekutive. Stellvertretend für die Bedeutung von Vertrauen und Sympathie für das Gelingen einer Strategie steht die Aussage von Staatssekretär Flasbarth (BMUB)<sup>1</sup>:

*„Wenn man jetzt auf die Akteure guckt: Rainer Baake und ich, wir kennen uns lange; er war mein Staatssekretär, als ich hier Abteilungsleiter war. Matthias Machnig und ich kennen uns lange. Wir kennen uns schon aus der Zeit, als er hier Staatssekretär war; da waren wir auch in der Rolle er Staatssekretär, ich Abteilungsleiter. Sigmar Gabriel kenne ich sehr lange. Also die Akteure, auch die Abteilungsleiter, die zum Teil hier [BMUB] waren und jetzt im BMWi sind. Das heißt, neben der professionellen Art, wie man*

---

<sup>1</sup> Dieses Zitat wurde explizit zur namentlichen Veröffentlichung freigegeben

*mit Konflikten umgeht haben wir auch – sagen wir mal keine alten Rechnungen offen; wir haben auch keine grundlegenden unterschiedlichen Sichtweisen auf die Dinge und haben damit nochmal andere Fähigkeiten, Dinge zu lösen“ (Aus Datenschutzgründen ohne Quellenangabe).*

### **7.5.5 Friktionen und Irrationalität**

Um der oben analysierten Herausforderung von Friktionen und Irrationalität zu begegnen, müsse ein Weg der Zielerreichung bewusst verlassen werden können. Der folgende Absatz führt die Handlungsoption „Flexibilität und Szenarien“ weiter aus.

#### **Flexibilität und Szenarien**

Damit eine Strategie den realen politischen Anforderungen genüge, müsse sie auf politischen Druck kurzfristig reagieren können. Dafür müsse eine politische Strategie verschiedenen Wegen der Zielerreichung genügen.

*„Ich glaube, dass sie, wenn sie sich zu eng auf bestimmte Wege konzentrieren, schnell Gefahr laufen, sich Scheuklappen aufzusetzen und die dann im Übrigen, wenn der Weg zu klar ist und zu unreflektiert weiter verfolgt wird, obwohl auf einmal kritische Stimmen auftauchen, im Zweifel sogar eher gegnerische Stimmen nochmal aufputschen. Es gibt Bereiche, wo wir das durchaus jetzt einfach durchstehen, wo du sagst, da gibt es keinen erkennbaren Weg B, da gibt es nur ich will oder ich will nicht, dazwischen ist nicht viel Bewegung. Aber es gibt eine Menge anderer Dinge, wo man auch Dinge variieren kann und je straffer ich einen Weg fasse und je weniger ich nach außen signalisiere, dass ich bereit bin immer noch mal wieder eine Revision durchzuführen, desto größer der Widerstand“ (C42/40).*

In diesem Zusammenhang sei wichtig, dass sich Flexibilität ausschließlich auf Maßnahmen und maximal auf Unterziele beschränke. Das strategische Ziel müsse – nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Planungssicherheit – fest verankert bleiben.

*„Ich meine, man kann natürlich auch einen Plan haben, dagegen spricht ja erst mal nichts; aber man kann ihn nur sinnvoll dann haben und anwenden; wenn man immer wieder bereit ist, diesen Plan auch in Frage zu stellen und den auch immer wieder zu überprüfen. Und dann eben auch die Freiheit zu haben, zu sagen, also eigentlich wollten wir das ja so und so machen, aber jetzt stellen wir fest, dass wir – wenn wir das jetzt so weiter machen würden – jetzt hier links und rechts diese Dinge passieren, die schlecht sind und mit denen wir nicht gerechnet haben und deswegen müssen wir den an der Stelle jetzt nochmal anpassen. Also diese Flexibilität ist unabdingbar. Das ist insofern so lange auch unproblematisch; solange die Zielsetzung nicht in Frage gestellt wird. Die muss fest sein weil die Planungssicherheit alle Akteure brauchen. Ansonsten ist Chaos“ (C52/17).*

Nach dem Motto „viele Wege führen nach Rom“ sei es für eine politische Strategie unabdingbar, vorab verschiedene alternative Wege und Maßnahmen zu entwickeln, die allesamt die Erreichung des übergeordneten strategischen Ziels sicherstellen. Operativ sei es sinnvoll, sich dabei am Szenario-Denken des Projektmanagement zu orientieren (Maximalszenario, Minimalszenario).

*„Wenn ich sage, die CO2 Einsparung liegt für uns als Bundesregierung ganz weit oben, dann kann man natürlich verschiedene Sachen machen. Man kann dafür sorgen, dass weniger Autos durch die Gegend fahren, man kann dafür sorgen, dass ein paar Kohlekraftwerke abgeschaltet werden oder man kann*

*dafür sorgen, dass weniger Heizenergie in den Gebäuden zum Fenster raus geht. Da hat man verschiedene Optionen um das Klimaschutzziel zu erreichen. Und was immer leichter umzusetzen ist, sollte man dann tun. Aber genau das ist der Punkt. Man weiß, irgendwas muss man tun“ (C13/74).*

## **7.5.6 Bürokratie und Verwaltung**

Das Ausnutzen von Ermessensspielräumen seitens beteiligter Staatsdiener sei nur schwer zu verhindern. Dieser Herausforderung lässt sich nach Einschätzung der Experten am besten begegnen, indem bereits vor und bei der Gesetzgebung ein ausführlicher Interessensausgleich erfolgt.

### **Interessensausgleich vor Gesetzgebung**

Letztlich würden sich auch bei den Beamten lediglich gesellschaftliche Interessenskonflikte widerspiegeln, die sich selbstverständlich auch bei der Umsetzung eines Gesetzes auswirken. Eine Verlagerung des Interessensausgleiches von der politischen auf die administrative Ebene erhöhe entsprechend die Wahrscheinlichkeit der Veränderung eines geplanten strategischen Vorgehens.

*„Ich glaube, dass das in der öffentlichen Diskussion zu kurz greift, wenn gesagt wird, das sind hier die Bürokraten und die haben ihre Eigeninteressen und legen sich deshalb quer. Nein, das ist ein gesellschaftlicher Zielkonflikt, weil es gesellschaftliche Gruppen mit unterschiedlichen Interessen gibt, die genau in dieser Form auch im Parlament abgebildet werden. Und wenn in Gesetzen dann diese Spielräume drin sind und dieser Interessenausgleich verlagert worden ist, dann kommt er natürlich wieder hoch bei den untergesetzlichen Regelwerken, die es da unter den Gesetzen gibt. Wenn dann ausgehandelt wurde, wie machen wir jetzt diese Form wie machen wir jenen Erlass oder so – das spiegelt den gesellschaftlichen Interessenkonflikt wieder“ (C51/27).*

## **7.5.7 Gewaltenteilung, Mehrebenen, Einzelhierarchien**

Mit Blick auf die Gewaltenteilung wurden in den Interviews eine Reihe von Handlungsoptionen genannt und diskutiert. Entsprechend der Herausforderungen sollen auch die Handlungsoptionen im Folgenden nach horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung untergliedert werden.

### **7.5.7.1 Horizontale Gewaltenteilung**

Im Bereich der Exekutive ergeben sich nach Einschätzung der Experten drei grundlegende Ansatzmöglichkeiten, um Schnittstellen und kompetenzbedingte Reibungsverluste zu reduzieren.

## Kompetenzbündelung im Kanzleramt

Aus strategischer Steuerungsperspektive sei die Bündelung von Kompetenzen eines strategischen Themas im Bundeskanzleramt nicht zuletzt aufgrund der Richtlinienkompetenz durchaus als sinnvoll zu erachten. Ein großer Vorteil daran sei die davon ausgehende Symbolik, wie das Beispiel Flüchtlingspolitik zeige.

*„Aber jetzt in der Situation hat das auch eine gewisse Symbolkraft. Die Leute draußen wollen auch sehen, da kommen jeden Tag Zehntausende und ich will wissen, wer macht das jetzt? Das hatte natürlich auch was mit der Kritik an de Maiziere zu tun um den vielleicht auch ein bisschen aus der Schusslinie zu nehmen oder tatsächlich Dinge zu verbessern, die aus seinem Ministerium nicht gut gelungen sind. Das man das jetzt auf eine andere Ebene hebt und jetzt sagt, das ist jetzt Chefsache und jetzt könnt ihr auch drauf verlassen dass es läuft. Das ist die Botschaft“ (C14/32).*

Allerdings wurden in den Gesprächen schnell auch die Gegenargumente deutlich. Eine Änderung würde nach Ansicht einiger Experten vor allem dazu führen, dass das Kanzleramt ein Fachressort werden würde, dass dann grundgesetzlich dem Ressortprinzip unterliege. Die Ausübung der Richtlinienkompetenz würde dadurch erschwert werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre eine solche Änderung vermutlich nicht haltbar.

Auch der Aspekt, dass das Kanzleramt eine Steuerungsinstanz und kein operativ arbeitendes Fachministerium sei, spreche gegen eine thematische Bündelung zur Erleichterung einer Strategieumsetzung. Eine Änderung würde nach Ansicht einiger Experten dazu führen, dass das Kanzleramt zu einem Fachressort werden würde, das dann grundgesetzlich dem Ressortprinzip unterliegen würde.

*„Und auch der Punkt, dass man das alles im Kanzleramt bündelt, weil da dann die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin reinspielt und dann alle Schwierigkeiten ausgemerzt werden können, das ist auch etwas, was in meinen Augen nicht wirklich funktioniert. Denn das Kanzleramt – zumindest in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung – ist einfach kein Fachministerium. Es ist nicht so operativ aufgestellt. Wenn man das dann machen wollen würde, dann wäre das Kanzleramt eben nicht das Kanzleramt, so wie wir es jetzt kennen, sondern wäre eben ein Fachressort. Es müsste sich dann eben auch mit den anderen Ressorts in einer Art und Weise auseinandersetzen, die eben nicht wie jetzt ganz punktuell ist und mit der Richtlinienkompetenz auch mal mittelbar ausgeübt wird. Sondern dann wirklich ein Fachressort, das ein dem Ressortprinzip entsprechendes Abstimmen erfordert“ (C21/17).*

## Neuausrichtung von Ministerien (Zuschnitt)

Der Zuschnitt eines Ministeriums auf die strategische Aufgabe, also die Umverteilung von Kompetenzen unter den Ministerien, wurde als mögliche Handlungsoption deutlich häufiger genannt. Im Kern wurde im Kontext der Energiewende vor allem die Verzahnung von Kompetenzen des Umwelt- und des Wirtschaftsministeriums genannt, um gewisse Konvergenzen herbeizuführen. Grundsätzlich müsse ein Ressort „den Hut aufhaben“, um Reibungsverluste zu minimieren.

*„Ich finde die Bündelung in einem Ressort grundsätzlich sehr sinnvoll, da diese Nicklichkeiten zwischen den Ministerien, die es einfach bei den Bundesministerien immer gibt, bis hin zu fundamental anderen Herangehensweisen dadurch schon mal ganz stark abgemildert werden“ (C21/15).*

Vor allem die Überschneidung von Zuständigkeiten führe zu Kompetenzkonflikten. Dem könne durch eine sinnvolle Kompetenzbündelung entgegengewirkt werden.

*„Im Großen und Ganzen ist es eben so, dass bei den Bundesressorts die Leute eben nicht da sitzen, weil sie hier einen Nine-to-Five Job machen wollen; sondern sie wollen überwiegend etwas bewegen. Wir haben hier positive Kompetenzkonflikte. (...) Wenn zwei überschneidend, zwar formal klar abgegrenzt, aber doch für denselben Bereich zuständig sind, führt das immer dazu, dass der eine der anderem auf die Finger gucken will und ihm da was abgraben möchte. Das ist halt der Klassiker. Deswegen ist das in meinen Augen sehr viel besser, wenn man es bündelt“ (C21/17).*

Auch auf Landesebene wurde eine solche Umorganisation in einigen Bundesländern bereits vollzogen. Auch hier begründet der Experte aus Mecklenburg-Vorpommern die Umorganisation mit Effizienzsteigerungen durch die Reduzierung von Schnittstellen.

*„Sie müssen wissen, dass dieses Ministerium erst 2011 bewusst so zugeschnitten wurde, weil der Ministerpräsident dieses Thema so nachhaltig favorisiert hat. Er hatte eine klare Zielbestimmung, eine klare Strategie. Und dann geguckt, welche Themen muss man zusammenfassen, damit man möglichst wenig Reibungsverlust über die Häusergrenzen hat. Dabei wurde auch ein Stück weit gelernt aus den Jahren vorher, wo es manchmal zwischen den Häusern nicht so einfach war das alles zu koordinieren“ (C42/42).*

Einige Experten verweisen auch auf die Probleme einer Ressortveränderung. Ein Experte aus dem Cluster Bundesländer berichtet in diesem Zusammenhang von eigenen Erfahrungen aus seinem Ministerium.

*Was wir erlebt haben, ist ein Abnabelungsschmerz. Wenn Sie aus einem Ministerium, das aus der Selbstwahrnehmung groß und mächtig war, einen kleineren oder größeren Teil rausschneiden, (...) haben sie in den betreffenden Häusern für einen gewissen Zeitraum so eine Abwehrbewegung, dass die uns was gestohlen haben. Das sind ganz starke menschliche Faktoren, die dann eine Rolle spielen. Das hat in der Tat einen gewissen Zeitraum gebraucht, bis das Haus richtig aufgebaut war. Da ist bestimmt ein Jahr vergangen, das hat also richtig Kampf und Krampf (...) gekostet und über jede Stelle wurde gestritten“ (C42/42).*

## **Eigenes Ministerium für strategisches Thema**

Als dritter Ansatzpunkt wurde die Schaffung eines eigenen Ministeriums diskutiert, dass die alleinige Hoheit über ein strategisches Thema besitzt. Die konkrete Schaffung eines Energieministeriums, das die Kompetenzen der Energiewende auf sich vereint, also die komplette Kompetenzbündelung in einem Ministerium, wird insgesamt sehr kritisch gesehen.

Vier Gründe werden hier angeführt. Erstens würde dies dazu führen, dass sich Ministerien nicht mehr zuständig fühlen würden. Man würde einzelne Ministerien quasi aus der Verantwortung entlassen.

*„Und in der Flüchtlingsfrage, da gab es in den letzten Wochen auch intern eine Diskussion, einige haben das auch gefordert, einen Staatssekretär für Flüchtlingsfragen oder sogar einen Minister für Migration*

*und Einwanderung. Und da war das Gegenargument, dass alle gesagt haben das ist so eine breite Querschnittsaufgabe und wenn es jetzt einen gibt, dann können sich alle anderen zurücklehnen und sagen, ist ja nicht mehr mein Thema. Das war die Argumentation dafür, dass nicht zu machen“ (C14/32).*

Zweitens würden nach Ansicht eines Experten der Aufgabenumfang und der Personalumfang ein eigenes Ministerium nicht rechtfertigen.

*„Wenn Sie sich das mal angucken, wie viele Menschen da arbeiten; das sind schon einige aber das ist ehrlich gesagt von der Größe schlicht kein Ministerium. Das wäre das mit Abstand kleinste Bundesministerium gewesen. Insofern gäbe es die Menge an Arbeit es nicht her, das als eigenes Ministerium aufzustellen. Insofern unter dem Aspekt hätte ich es nicht für sinnvoll gehalten“ (C21/15).*

Drittens bestehe die Gefahr, dass die demokratische Meinungsbildung und das Einbringen unterschiedlicher Positionen durch die komplette Kompetenzbündelung auf ein Ministerium eingeschränkt werden könne. Ein Experte bringt diesen Gedanken auf den Punkt.

*„Die unterschiedlichen Interessen, die in diesem Querschnittsbereich Energiewende existieren, die haben ja alle ihre Berechtigung. Also das Umweltinteresse, das ökologische Interesse hat ein fundamentales und evidenten Interesse, das ökonomische Interesse, das Interesse der Wirtschaft hat auch seine Daseinsberechtigung. Das finanzielle Interesse, das durch das Finanzministerium repräsentiert wird genauso. Oder ein Akteur, den wir noch nicht genannt haben, das Landwirtschaftsministerium, das eben teilweise parteipolitische Interessen aber eben auch durchaus die Energiewende als Interesse der Landwirtschaft vertritt, auch ein institutionell verortetes Interesse. In meinen Augen ist es völlig legitim und auch sinnvoll, dass diese Interessen vertreten werden. Und auch das Widerstreit der verschiedenen Meinungen am Ende einem Ergebnis führt ist sinnvoll“ (C21/16).*

Wenn nicht mehr alle beteiligt würden, wäre ein solches Konstrukt viertens nach Meinung eines Experten aller Voraussicht nach auch verfassungsrechtlich kaum tragbar:

*„Das ist meines Erachtens nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Wir haben eben zum einen das Ressortprinzip aber andererseits eben auch das Kollegialitätsprinzip in der Bundesregierung. Alle anderen müssen eben auch beteiligt werden“ (C21/17).*

### **7.5.7.2 Vertikale Gewaltenteilung**

In Bezug auf die supranationale Ebene sei eine Harmonisierung nationaler Interessen in der politischen Realität in vielen Fällen nur schwer möglich. Oftmals könne es in letzter Konsequenz nur auf Kompromiss-Lösungen hinauslaufen, die jedoch eine strategische Linie entsprechend aufweichen würden. Um der Herausforderung unterschiedlicher nationalstaatlicher Interessen zu begegnen, kommen nach Ansicht der Experten verschiedene Optionen in Betracht.

### **Gründung eines europäischen Gesamtstaates**

Aus strategischer Sicht wäre ein möglicher Ansatz die Schaffung eines europäischen Gesamtstaates. Ein Ausbau der Europäischen Union zu einem Bundesstaat nach dem Muster der USA würde zu einer Machtkonzentration führen, die aus strategischer Sicht vorteilhaft wäre. Allerdings liege diese Vorstellung aufgrund historisch bedingter Vorbehalte

zwischen den einzelnen Nationalstaaten und dem damit einhergehenden Machtverlust von nationalen Politikern vermutlich noch in weiter Ferne. Stattdessen sei allenfalls eine Strategie der schrittweisen Integration erkennbar. Ein Experte unterstreicht in diesem Kontext die Bedeutung der öffentlichen Debatte zur Abwägung nationaler Interessen. Demnach müsse das nationale Interesse langfristig den europäischen Einigungsprozess im Auge behalten.

*„Von mir aus institutionell als nächsten Schritt. Aber wir brauchen erst mal ein Argumentationsklima in der Öffentlichkeit, das nationales Interesse langfristig und wohlverstanden definiert und nicht kurzfristig“ (C12/34).*

### **Anpassung des Europavertrages**

Ein weiterer Ansatz zur Begegnung dieser Herausforderung wären prozessuale und organisatorische Anpassungen innerhalb der Institutionen der UN und der EU. Als Beispiel nannte ein Experte die Notwendigkeit einer hundertprozentigen Zustimmung bei Entscheidungsprozessen, die dazu führe, dass (schnelle) Entscheidungen als Voraussetzung einer politischen Strategie quasi nicht mehr möglich seien.

*„Man sieht ja wie schwerfällig auch der UN-Apparat dann ist. Also wenn nur eine einzige Nation widerspricht, kann man keine Entscheidung fällen. Das ist ja schon fast in der EU unmöglich“ (C54/28).*

Eine Verbesserung wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise über die Anpassung des Europavertrages zu erzielen.

### **Abkehr / Einschränkung des föderalen Systems**

Ob der Ausstieg aus der Kohle oder die Debatte des Stromnetzausbaus mit Bayern – unterm Strich zeige die Energiewende geradezu klassisch, inwieweit regionale Forderungen auch immer wieder zu einem Abweichen des angestrebten Pfades führen würden. Besondere regionale Einflüsse würden über die Parlamente entsprechenden Druck auf den Bundesgesetzgeber ausüben, der das Durchsetzen einer strategischen Linie unmöglich mache.

Das föderalistische System der BRD in Verbindung mit einer parlamentarischen Demokratie führe automatisch zu einer Machtfragmentierung, die aus steuerungstheoretischer Perspektive die Umsetzung einer Strategie erschwere. Auch in anderen demokratischen Ländern wie Frankreich oder den USA sei die Macht deutlicher auf eine zentrale Instanz fokussiert. Aus steuerungstheoretischer Sicht würde es sicher Sinn machen, die Macht des Bundeskanzlers zu stärken um letztlich politische Strategien besser umsetzen zu können.

In den Interviews wurde schnell deutlich, dass eine Abschaffung der Bundesländer zwar eine theoretische Option sei; diese jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen absolut unrealistisch hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit sei. Allenfalls eine Straffung des föderalen Systems, also eine Zusammenlegung und damit Reduzierung der Länderzahl, sei denkbar.

Insgesamt brachten viele Experten ihre Wertschätzung des föderalen Systems zum Ausdruck, wie das folgende Zitat beispielhaft zeigt.

*„Ich bin auch ein Freund von Vielfalt und auch von Checks und Balances, reguliert, selbstreguliert. Manches geht dann vielleicht langsam aber doch ist das Ergebnis besser. Vielfalt der Interessen führt auch letzten Endes zu einem System von Checks und Balances nach dem Motto dass ein Bundeswirtschaftsminister mit den Länderministern verhandeln muss führt dann auch dazu, dass der Aspekt der regionalen Wertschöpfung und der Bürgerenergie durchaus stärker zum Ausdruck kommt am Ende der Gesetzgebung als wenn das nur von der Bundesregierung entschieden würde. Oder eben im europäischen Kontext, wo man doch sehr viel stärker bestrebt ist, grenzüberschreitenden Stromhandel zu ermöglichen. Ich bin überzeugt davon, wenn man am Küchentisch sitzt in der Familie irgendwas verhandelt kommt was Besseres raus als wenn der Vater alleine entscheidet“ (C52/20).*

### **Stärkung des Bundes als zentrale Steuerungsinstanz**

Eine Stärkung des Bundes, genauer der Bundesexekutive, führt in einem föderalistischen System automatisch zu einer Schwächung der Länder. In diesem Zusammenhang wurde mit den Experten die Frage diskutiert, ob die Bundesregierung gegenüber den Ländern mehr Entscheidungsbefugnisse erhalten solle. Einige Experten werten diese Handlungsoption als eine realistische Möglichkeit zur Erreichung strategischer Ziele. Konkret wird das Beispiel der Netzplanung genannt, wo Länder Kompetenzen an den zentralen Akteur Bundesnetzagentur abgegeben haben.

*„Bei der Netzplanung hat man das gemacht. Man hat versucht, Planungskompetenz mehr auf Bundesebene zu ziehen. Das hat man gemacht und dadurch ist dieses wirklich klare Netzentwicklungsplanverfahren eingerichtet worden“ (C33/49).*

Insgesamt wird ein solches Vorgehen aber skeptisch gesehen. Vor allem werden immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken angesprochen.

*„Da müssen sie dann die Kompetenz dem Bund zuordnen und dafür bräuchten sie im Zweifel eine Grundgesetzänderung damit der Bund die ausschließliche Kompetenz für das Festlegen von Trassen auch über Länder bekommt und das wird es nie geben, also muss das ein Ausgleich sein“ (C31/45).*

Eine Grundgesetzänderung wäre nur mit Zustimmung der Länder möglich. Nach Einschätzung der Experten ist ein solches Szenario völlig unrealistisch. Kein Bundesland werde freiwillig Kompetenzen abgeben.

*„Also theoretisch denkbar ist einiges. Man kann den Ländern zum Beispiel Kompetenzen wegnehmen oder die müssten sie freiwillig abgeben. In der Bildungsfrage ist es ja genau das gleiche. Da laufen beispielsweise Schleswig-Holstein und Bayern ja auch gegeneinander und ob es am Ende gut ist, ist fragwürdig. Aber meine Erfahrung zeigt mir in allen Debatten, dass es illusorisch ist darüber nachzudenken, dass 16 Bundesländer sich selber abschaffen und Kompetenzen abgeben“ (C14/36).*

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Zuspruch des Souveräns auch von der gefühlten Entfernung politischer Entscheider zum Souverän abhängt.

*„Die Kompetenz auf eine höhere Ebene ziehen hilft nicht den Zuspruch zu stärken. Damit erleichtert man das nicht sondern befördert das eher, dass die Leute denken, das kommt von ganz oben“ (C33/51).*

## Konkrete Steuerungsmöglichkeiten von Bund und Ländern

In den Experteninterviews wurden die aktuellen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes am Beispiel der Energiewende diskutiert. Grundsätzlich könne der Bund lediglich Anreize und Rahmenbedingungen für die gesamte Bundesrepublik schaffen. Dies äußere sich üblicherweise in Form von Gesetzen.

*„Was der Bund machen kann, das sind eben Regelungen, die bundesweit gelten, wie beispielsweise das EEG. Er kann dann eine Förderung deckeln oder die Degression der Förderung beschließen aber eben nur über die Bundesrepublik als Ganzes gesehen. Insofern hat er Steuerungsmöglichkeiten. Dies führt aber nicht dazu, weder faktisch noch politisch, dass die Länder in irgendeiner Form in ihrer einzelnen Energiewendestrategie daran gebunden wären oder sich auch nur gebunden daran fühlen. Jeder Landesfürst oder jedes Landes-Energieministerium hat dann eben seine eigene Agenda, die es auch braucht um die Wahlen im eigenen Lande zu bestreiten“ (C21/27).*

In Abgrenzung zu den Ländern setze der Bund im Rahmen seiner föderalen Aufgaben gesetzliche Rahmenbedingungen.

*„Der Bund fragt sich zunächst, welche Anreize, welche Rahmenbedingungen er setzen muss. Zum Beispiel mit dem Energiewirtschaftsrecht oder mit der Anreizregulierungsverordnung. Da gibt es ja einen Haufen von Rechtsvorschriften, die das versuchen in Bahnen zu lenken. Und ein Stück weit dem Markt die Rolle zuzuordnen, dieses möglichst auch unter volkswirtschaftlicher Sicht in einem Optimum dann auch zu bewerkstelligen. (...) Der Bund gibt vor mit seinen Rechtsetzungen, ob das nun im Baurecht ist, wo ich überhaupt bauen darf. Wo festgelegt ist, dass im Außenbereich derartige Anlagen Vorrang haben. Damit setzt er ja ein Zeichen, und sagt jetzt macht mal“ (C43/17).*

Die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen und die konkrete Steuerung obliegen dann den Ländern, die ihrerseits wiederum Anreize und Rahmenbedingungen schaffen. Ein Experte einer Landesregierung umschreibt die Funktion der Länder dann als Steuerung und Strukturierung der vom Bund vorgegebenen Impulse.

*„Der Bund hat gesagt, ihr dürft also im Außenbereich Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien errichten; habt aber die Möglichkeit das auch zu steuern. Das machen wir dann auch. Wir wollen nicht die Windanlagen irgendwo verstreut im Land bauen lassen, sondern wir wollen das gezielt dort machen, wo wir eine hohe Ausbeute haben, dort wo wir sagen es ist auch vertretbar, was den Landschaftsschutz, was den Naturschutz anbelangt. Dort – und das ist ein neues Ziel – wo wir sagen, daraus wird nicht zusätzlicher Netzausbau generiert, sondern wir können mit vorhandenen Planungen das abführen, so dass wir möglichst wenig Eingriff in Natur und Landschaft haben sowie die Belastung für die Bevölkerung gering halten“ (C43/17).*

Das effizienteste Steuerungsmittel des Bundes ist nach Meinung vieler Experten der ökonomische Anreiz. Neben prominenten Beispielen wie dem EEG wurde auch die denkbare Einführung unterschiedlicher Strompreiszonen genannt, wenn die Länder beispielsweise einen Netzausbau blockieren würden.

*„Also da ist ja schon diskutiert worden, dass wir dann zwei oder drei Strompreiszonen in Deutschland haben. Die Bayern müssten dann mehr zahlen, wenn sie keine Stromtrassen wollen“ (C31/45).*

Das stärkste Steuerungsmittel hingegen seien Verbote in Form von Gesetzen. Allerdings müsse auch hier in vielen Fällen der Bundesrat beteiligt werden.

*„Wir setzen immer nur Rahmen um bestimmte Dinge anzureizen oder abzublocken. Der Bund könnte mit einem Federstrich die Privilegierung von Erneuerbaren Energien im Außenbereich streichen aus dem Baugesetzbuch und dann ginge gar nichts mehr. Das macht er natürlich nicht. Das kann er auch nicht einfach so machen, da müsste der Bundesrat beteiligt werden und so weiter“ (C43/50).*

Neben der gesetzlichen Rahmensetzung komme es bei der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen in erster Linie auf Dialog und Kompromiss an. Eine entscheidende Rolle würde hier die Koalitions- und die Kompromissbereitschaft der einzelnen Länder spielen, die durch den jeweiligen Ministerpräsidenten repräsentiert werden.

*„Und auch bei unterschiedlichen Interessenlagen der einzelnen Partner sehen viele das Gesamtsystem. Und da kommt dann auch oftmals so etwas wie eine Gesamtverantwortung für Deutschland heraus wenn dann ein Ministerpräsident aus einem Bundesland sagt, das wäre vielleicht für unser Bundesland die zweitbeste Lösung aber für Deutschland ist es die Beste. Klar muss der auf sein Land gucken. Er kann keiner Lösung zustimmen, wo er sagt, damit werden wir für die nächsten 100 Jahre abgehängt. (...) Dann wäre er auch falsch, wenn er sich da nicht für seine Region einsetzen würde. Aber ich glaube, es gibt auch so etwas wie eine Gesamtverantwortung für das gesamte Gemeinwesen in Deutschland und nach meiner Wahrnehmung wird das auch durchaus wahrgenommen“ (C43/51).*

### **7.5.8 Machtkalkül**

Auch das Machtmotiv ließe sich in einer Demokratie, insbesondere in einer repräsentativen Demokratie, nicht ausblenden. Die Notwendigkeit, gewählt zu werden stehe über allen anderen Motiven, da andernfalls sämtliche politischen Gestaltungsmöglichkeiten obsolet seien und zudem oftmals auch die gesamte persönliche Existenz davon abhängen.

### **Verbesserung von Kommunikationsprozessen im vorstaatlichen Raum**

Eine mögliche Begegnungsmöglichkeit dieser Herausforderung sei die Verbesserung von Kommunikationsprozessen im vorstaatlichen Raum. Ein Experte führt dazu aus:

*„Ich glaube wirklich sehr daran, dass im vorstaatlichen Raum mehr passieren muss. Die traditionelle Frage von John Locke und anderen wie kanalisieren ich gesellschaftliche Interessen so, dass sie in verantwortlichen Entscheidungen münden. Und da meine ich NGOs aber nicht nur. Da gibt es ein Dreieck. Also ich finde, dass Unternehmen, die global handeln, eine große Macht haben und unbedingt einbezogen werden müssen und wir konkret diese Trias verbinden mit der Habermas'schen Deliberation, das heißt der Argumentation“ (C12/49).*

Denkabläufe und das Handeln von Politikern sollen auf diese Weise inhaltlich aber vor allem auch formell nachvollziehbar werden.

*„Das ist auch der ganze Sinn von Governance Plattformen – dass wir aus der Gesellschaft heraus im vorstaatlichen Raum, Verständigungsprozesse initiieren und vorantreiben müssen, die dann eine kohärentere Politik erlauben. Frau Merkel hat ja nichts dagegen, eine kohärente Politik zu machen. Die hat nur was dagegen, wenn es mit dem Wählerwillen kollidiert“ (C12/24).*

## 7.5.9 Führung und Steuerbarkeit

In Bezug auf das Herausforderungsfeld Führung und Steuerbarkeit lassen sich die ausdifferenzierten Herausforderungen in Aspekte der Aufbauorganisation und Aspekte der Ablauforganisation unterteilen.

### 7.5.9.1 Aufbauorganisation

Neben der Vielzahl beteiligter Akteure sei die Organisation des Politikbetriebes eine wesentliche Herausforderung. Gleichzeitig biete Organisation die Chance, einer Strategie zum Erfolg zu verhelfen. Im Folgenden sind verschiedene Ansätze beschrieben, die eine Organisation nach Ansicht der Experten strategiekompatibler machen können.

#### Abkehr von der demokratischen Staatsform

Eine Möglichkeit, die Organisation strategiefähiger zu machen, sei eine Anpassung des Politischen Systems an diejenigen Organisationen, die möglichst viele der oben genannten strategischen Charakteristika beinhalten. Nach traditioneller Vorstellung wäre dies ein machtzentriertes, streng hierarchisches System. Im Politischen wären neben der Republik eine Monarchie oder eine Diktatur denkbar.

Zwar vermag eine alternative Staatsform taktische Erfolge bringen; historische Beispiele diktatorischer Systeme dokumentieren jedoch eindrucksvoll deren strategische Unzulänglichkeit.

*„Das ist aus meiner Sicht ja auch die große Stärke der Demokratie. Dass sie lernfähig und anpassungsfähig ist. Auf lange Sicht viel lernfähiger und viel anpassungsfähiger als irgendwelche Diktaturen. Das wir ja gerade in der Umweltfrage auch häufig diskutiert: Kämen wir mit einer Ökodiktatur nicht viel schneller voran? Das würde vielleicht kurzfristig so funktionieren, aber langfristig sieht man an allen Diktaturen, dass sie nicht lernfähig und nicht adaptiv sind“ (C51/19).*

Unter den Experten ist es jedoch unstrittig, dass die Demokratie sich in Teilen als Hindernis für langfristige Strategien erweisen würde.

*„Hört sich jetzt erst mal sehr böse an. Ein Hemmnis für langfristige Strategien ist die Demokratie. Weil sie eben alles verändern kann. Die Akteure können sich verändern genauso wie die Inhalte“ (C11/36).*

Dennoch verfüge sie gegenüber allen anderen Staatsformen über zwei strategische Vorteile. Zum einen könnten als falsch erwiesene Strategien korrigiert werden.

*„Die Planwirtschaft hatte ja nun alle Möglichkeiten, Strategien sehr langfristig festzulegen. Planwirtschaft gibt es meistens in totalitären, autokratisches Regimen und man kann jetzt nicht gerade behaupten, dass ein solches Regime – das wir ja nun auf deutschem Boden auch schon hatten – wirtschaftlich von überwältigen Erfolg gekrönt ist. Das liegt daran, dass man sich dort einfach viel schwerer mit dem Umsteuern tut“ (C11/36).*

Alternative Staatsformen wie eine Monarchie oder eine Republik sollen an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden, da historische Beispiele das strategische Scheitern solcher Systeme aus den oben genannten Gründen vielfach belegen.

### **Minimierung des Entscheidungsbereichs**

Aus strategischer Sicht ist es wichtig, das Strategische Zentrum möglichst klein zu halten. Entscheidend ist hierbei eine klare Rollen- und Kompetenzverteilung. Der Aspekt der Beteiligung ist damit keinesfalls ausgeschlossen. Vorangehende Analysen und die Erarbeitung verschiedener Optionen sollten unter größtmöglicher Beteiligung stattfinden. Finale Konsultation und Entscheidung sollten allerdings von wenigen politischen Akteuren getroffen werden. Selbstverständlich im Rahmen der demokratischen Legitimation.

*„Das macht natürlich auch die strategischen Planungsprozesse so schwierig, weil wenn sie viele Leute einbinden können sie nicht mehr sicher sein, dass das vertraulich behandelt wird. Das kann dann verhindern, dass der Prozess, der vielleicht grad in der Mitte ist, bis zum Ende durchgefahen wird. Das ist das Problem“ (C24/81).*

In Nachbarstaaten wie Dänemark, aber auch Großbritannien und Frankreich, ist der Entscheidungsbereich eng definiert. Hier spielt der Ministerpräsident eine zentrale Rolle. Dieser denkt sich gemeinsam mit engen Beratern in einem kleinen Rahmen zunächst einmal eine Linie aus, die dann im Anschluss breit diskutiert wird. Die Umsetzung erfolgt dann jedoch auch eher im engen Rahmen. Ein solches Vorgehen setzt aber natürlich entsprechende politische Strukturen voraus. Im Wesentlichen einen zentralistischen Regierungsapparat mit relativ klaren aber zugleich flachen Hierarchien. Selbstverständlich spielt auch die Größe des Landes hier eine bedeutende Rolle. Ein kleiner Entscheidungsbereich ist ferner wichtig um die Vertraulichkeit von Themen und Absichten sicherzustellen. Dies ist insbesondere in der heutigen medialen Landschaft von besonderer Bedeutung.

### **Bündelung von Kompetenzen**

Ein weiterer Aspekt zur Verbesserung der Strategiefähigkeit einer politischen Organisation ist nach Einschätzung vieler Experten die Bündelung von Kompetenzen im Bereich der Exekutive. Auf Länderebene hätten inzwischen viele Minister das Thema Energie auch in ihrer Ressortbezeichnung. In den meisten Fällen wurden entweder das Wirtschaftsministerium oder das Umweltministerium entsprechend in ihren Kompetenzen aufgewertet. So gebe es beispielsweise in Schleswig-Holstein ein „Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume“, in Niedersachsen ein „Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz“, in Mecklenburg-Vorpommern ein „Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung“ und auch in Bayern ein „Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie“. Die Kompetenzbündelung in einem Ressort führe zu einer besseren Koordinierung im parlamentarisch-demokratischen Raum:

*„Wir haben ja seit kurzem einen Minister, der das Thema Energie nun auch in seiner Ressortbezeichnung hat. Der nimmt das nun auch im Vergleich zur Vorgängerregierung aus formellen aber auch aus informellen Gründen stärker wahr. Aus formalen Gründen, da er das nun im Portfolio hat. Er hat eine ganze Reihe von Kompetenzen aus dem Umweltministerium herübergezogen. (...) Und er muss die Prozesse koordinieren. (...) Und das alles in einem Bund-Länder-Kontext mit Bundestag und Bundesrat und Zustimmung-Bedürftigkeit“ (C31/31).*

Einige Experten raten hierbei zu einer Art Doppelstrategie, um strategiefähig sein zu können und trotzdem Mehrheiten einzubeziehen und damit Wahlen zu gewinnen.

*„Die Frage ist dabei, was ist Ziel der Übung? Mehr Partizipation und Mitentscheidungsmöglichkeiten in die Breite zu geben hat nach meiner Wahrnehmung fachlich zunächst Nachteile. Unter dem Gesichtspunkt der Mehrheitsgewinnung bei Wahlen und der Stärkung der Verankerung in der Wahlbevölkerung dagegen hat das große Vorteile. Und das Ziel lautet dann offensichtlich eher, (...) wie ermöglichen wir es für unsere Institutionen künftig sichere Mehrheiten zu gewinnen unabhängig von der fachlichen Richtigkeit der Inhalte“ (C11/52).*

### **Aufbau/ Stärkung von Strategie- und Planungsabteilungen**

In der Regel würden in den Ministerien in unterschiedlicher organisatorischer Ausprägung Strategie- oder Planungsabteilungen existieren. In manchen Fällen gebe es Stabstellen, also eigene Referate – oftmals betitelt als „Referate für Grundsatzfragen“. In anderen Fällen seien die Strategen auch direkt am Ministerbüro angesiedelt. Auch die Form von Projektgruppen über das ganze Ministerium hinweg sei eine mögliche Option.

*„So habe ich das erlebt: Eine neue Landesregierung kommt ins Amt, ein neuer Minister kommt ins Amt. Und der hat vorher über seine Parteikreise und in dem Wahlkampf, den er geführt hat ja ein paar Punkte gesagt, die gemacht werden sollen und dann stellen die für sich ein Programm auf, was sie in der Legislaturperiode erreichen wollen. Das wird dann entweder vom Ministerbüro oder manchmal auch Stabstellen wie einem Referat für Grundsatzfragen gesteuert und operationalisiert. Diese Grundsatzleute saugen sich das nicht aus den Fingern, sondern greifen in den Apparat rein und machen Besprechungen oder rufen Arbeitskreise aus, wo dann solche Strategien ausgearbeitet werden“ (C51/57).*

Die Existenz von Strategieabteilungen in einem Ministerium sowie deren Ausgestaltung und Bedeutung hänge sehr von der Kultur des Ministeriums und insbesondere von den Ansichten und Präferenzen des jeweiligen Ministers ab.

*„Wir hatten zehn Jahre lang das Umweltministerium geführt von einem Landwirt im Hauptberuf. Der hat von dem Ganzen gar nichts gehalten und da sind diese Dinge auch total runtergefahren worden. Davor gab es ein Umweltministerium unter einem CDU-Minister, der sehr großen Wert auf diese strategische Planung gelegt hat. Und der hat eine ganze Abteilung dafür aufgebaut. Mit einem sehr weitsichtigen strategischen Ansatz. (...) Und dann hatte der ganze Abteilungen aufgebaut mit Spiegelreferaten, Verkehr und Umwelt, Landwirtschaft und Umwelt, Industrie und Umwelt und so weiter. Und hat sich intensiv auch mit steuerungsstrategischen Fragen beschäftigt. Also welche Instrumente sind wofür wirklich effektiv. Und hat dann Workshops gemacht, die er dann zum Beispiel mit der VW-Stiftung zusammen durchgeführt hat. Wo dann auch Instrumente diskutiert wurden. Für ein Land extrem weitsichtig für die damalige Zeit. Das lag aber eindeutig an der Person dieses Ministers“ (C51/61).*

Die Bedeutung der Planungsabteilungen unterliege zudem dem Zeitgeist. In der politikwissenschaftlichen Planungseuphorie der 1970er Jahre waren derartige Abteilungen

weit verbreitet. Als Anfang der 1980er Jahre das Ende der Planungseuphorie und der Beginn einer Steuerungskrise begannen, wurden derartige Planungsstäbe deutlich reduziert. Der Hauptkritikpunkt sei nach Ansicht der Experten die Diskrepanz zwischen langfristiger Orientierung und den Erfordernissen der Tagessteuerung gewesen. Strategen wurde ein inhaltlicher Abstand vom Tagesgeschäft nachgesagt, der für politische Lösungen als dringend erforderlich erachtet wurde. Ein Experte fasst diese Probleme anschaulich zusammen.

*„Die Planungsabteilungen hatten immer ein Problem. Sie waren in das Tagesgeschäft nicht integriert und wenn sie nicht in das Tagesgeschäft integriert sind und sozusagen jenseits der aktuellen Herausforderung dann Vorschläge machen, haben alle das Gefühl, sie sind weit weg von den eigentlichen Herausforderungen. Die Diskrepanz zwischen Tagessteuerung und was die sich so an mittelfristiger Orientierung vorgestellt haben, passte nicht zusammen. So das war ein Problem, deswegen hat es so eine Entwicklung gegeben, diesen Planungs- und Strategieskeptizismus, der ist in hohem Maße durch Akteure geprägt ist. Wenn die schon das Wort Strategie hören, glauben einige schon gar nicht mehr, dass es geht, dass man strategiegetrieben Politik betreiben kann“ (C24/37).*

Aus dem letzten Satz wird eine weitere Herausforderung deutlich: Ein unterschiedlich stark ausgeprägter Strategie-Skeptizismus bei politischen Akteuren. Aus strategischer Sicht sei es wichtig, unbeeinflusst vom Tagesgeschäft „frei“ denken zu können. Dementsprechend werden Strategieabteilungen und „Think Tanks“ durchaus als sinnvoll erachtet. Der ursächliche Kritikpunkt der Außerachtlassung des politischen Tagesgeschäftes müsse jedoch zwingend Berücksichtigung finden. Ziel müsse es sein, Strategen für die politischen Zwänge des Tagesgeschäftes zu sensibilisieren. Strategie ohne Taktik könne nicht funktionieren.

### **7.5.9.2 Ablauforganisation**

Neben der Aufbauorganisation käme es mit Blick auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Umsetzung einer Strategie entscheidend auf die Gestaltung der Ablaufprozesse an. Dazu wurde in den Interviews auf die folgenden Punkte aufmerksam gemacht.

#### **Legitimation**

Ein wichtiger Punkt für die Umsetzung einer Strategie sei die demokratische Legitimation, also die politische Festschreibung des strategischen Ziels. Ein Experte aus dem Umweltministerium macht am Beispiel der Braunkohlediskussion deutlich, dass die strategischen Ziele, konkret die CO<sub>2</sub>-Reduktionsmengen, per Kabinettsbeschluss festgelegt wurden. Damit wurde ein Rahmen gesetzt, in dem die flexible Ausgestaltung der Maßnahmen und Instrumente erfolgen konnte, ohne die Ziele zu verwässern oder aufzugeben.

*„Wichtig war, das haben wir von Anfang an so angelegt, dass wenn der Plan fachlich fertig ist, er dann vom Kabinett verabschiedet wird. Am 3. Dezember 2014 sind wir daher mit unserem Aktionsplan Klimaschutz 2020 ins Kabinett gegangen. Damit ist das dann eingerahmt. In diesem Aktionsplan steht eben drin, (...) 22 Mio. t soll der Stromsektor bringen, d.h. mit anderen Worten der Kohlepark. Und die*

*genauere Ausgestaltung wird der Wirtschaftsminister mit dem Umweltministerium im ersten Halbjahr 2015 vorlegen. Jetzt haben wir das ursprüngliche Instrument zu den Akten gelegt (...) und haben ein anderes Instrument entwickelt. (...) Und jetzt sieht man ja, wer alles auf der Matte steht. Das haut wirklich rein und ich würde mal sagen, ohne Kabinettsbeschluss wären die 22 Mio. jetzt vom Tisch. Das würden die Kollegen in der Scharnhorststraße und wir hier nicht aushalten. Aber jetzt haben wir einen Kabinettsbeschluss, das ist der Referenzpunkt und man kann dann sagen, und genauso wird das auch gespielt, wenn ihr das nicht wollt, ist es OK, aber dann sagt uns ein anderes Instrument, wie wir das, was das Kabinett beschlossen hat, umsetzen können“ (C23/18).*

Dieser Prozess aus Ziellegitimation und anschließender Instrumenten-Findung gestatte Diskussionen und Kompromisse ohne dabei das Ziel aus den Augen zu verlieren. Dies sei aus strategischer Perspektive ein äußerst wichtiger Punkt.

### **Setzen von Anreizen**

Ein weiterer wesentlicher Punkt der strategischen Prozessgestaltung aus politischer Sicht sei das (monetäre) Anreizen von zielförderndem Verhalten auf der einen Seite und das (monetäre) Bestrafen von zielkonträrem Verhalten auf der anderen Seite.

*„Wenn sie die Wirtschaftssubjekte oder die Menschen in ihrem Verhalten verändern wollen, dann brauchen sie „incentives“ und „disincentives“. Über rein ethische Überlegungen kommen sie nicht sehr weit. Im Klartext: Sie müssen das unerwünschte Verhalten teuer machen. Und da haben wir ja schon viele Lücken. Zum Beispiel Urlaubsreisen mit dem Flugzeug. Wenn wir Auto fahren ist mehr als die Hälfte des Benzinpreises Mineralsteuer, wenn wir fliegen ist das weitgehend steuerfrei. Mit anderen Worten: Verzicht ist natürlich ein ohnehin nicht sonderlich positiv besetztes Wort. Sie bräuchten Instrumente, damit der Verzicht sich lohnt. Der Verzicht muss profitabel sein“ (C31/54).*

Wichtig seien dabei die Einbeziehung des Marktes und die Kalkulation der entsprechenden Marktreaktionen. Hier fehle der Politik nach Einschätzung vieler Experten eine Beschränkung des eigenen Gestaltungswillens. Politik überlasse weite Teile der Gestaltung nur ungern dem Markt. In vielen Fällen versuche Politik selbst zu gestalten und bis ins letzte Detail zu regulieren. Dies erhöhe die Komplexität und verringere die Effizienz. Der Experte benennt auch eine hauptsächliche Ursache des umfassenden Gestaltungswillens der Politik: Der Wähler habe eine entsprechende Erwartungshaltung.

*„Müssen sich die Politik und die öffentliche Hand nicht auch selbst beschränken? Das vermisse ich dann allerdings doch auch manchmal. Also ich will nicht vom Neoliberalismus reden; aber doch auch mal zu sagen: Liebe Leute wir können nicht alles gestalten und wenn dann nehmen die 5 harten Punkte uns raus, Netzinfrastruktur, Wettbewerbssystem und was auch immer. Und da gehen wir richtig konsequent rein und setzen da die Grundlagen der Energiewirtschaft und alles andere können wir auch gar nicht gestalten. Aber dieses Allmachtdenken das ist leider viel zu stark angekommen auch schon in der Politik. Wir beherrschen alles, wir können alles und vor allem von uns wird es auch verlangt. Das Publikum verlangt ja von Politikern, dass sie alles gestalten. Von daher bin ich sehr skeptisch. Man kann die Komplexität deutlich reduzieren, aber das ist heute nicht der Typus des Politikers“ (C53/16).*

In der Regel setze der Bund einen Impuls in den Markt. Der Markt würde die Impulse empfangen und theoretisch die volkswirtschaftlich gesehen optimale Lösung finden (Aspekte des Marktversagens sollen an dieser Stelle ausgeklammert werden). Demnach würden

beispielsweise Investoren beim Ausbau von Windkraft folglich dort investieren, wo sie die höchsten Ertragschancen sehen. Dies führe zwangsläufig zu einem verstärkten Ausbau im windstarken Norden. Politik müsse diese Entwicklungen bereits vor Verabschiedung eines Anreizinstrumentes wie zum Beispiel dem EEG prognostizieren.

## **Monitoring und Adaption**

Nach Verabschiedung müsse die Entwicklung des Prozesses permanent kontrolliert werden. Bei ungewünschter realer Entwicklung müssten entsprechende politische Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

*„Das Tun, das heißt die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung gleichwelcher Ziele, das sind ja die Akteure der Wirtschaft, also der Privatwirtschaft, zum Teil auch der öffentlichen Hand aber eher nachrangig. Das was man politisch tun kann sind ja Rahmenbedingungen und Anreize zu schaffen, um in eine ganz bestimmte Richtung die Entwicklung zu steuern. Und wenn die Entwicklung nicht in der gewünschten Form eintritt, zu überlegen, was muss ich tun, wo muss ich nachsteuern, haben sich Ziele verändert, muss ich das anpassen. Dann muss ich den Zeitplan anpassen und die Maßnahmen neu aufsetzen. Also die klassische Analyse“ (C43/11).*

Das Monitoring, also die permanente Verlaufs- und Entwicklungskontrolle von Zielerreichung und eingesetzten Mitteln, sei nach Ansicht der Experten ein wesentlicher Baustein der Strategieimplementierung. Werde beim Monitoring eine Zielabweichung festgestellt, müssten die Mittel entsprechend angepasst werden. Während der Umsetzung finden quasi permanent die von Raschke/ Tils beschriebenen Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen statt. Hier sehen Experten durchaus eine Analogie zum Vorgehen bei einer Unternehmensstrategie.

*„Wobei ich glaube, dass auch andere Strategien, (...) militärisch, da kann ich nicht genug zu sagen, aber zumindest Betriebswirtschaft in einem mittelständischem Bereich, auch da steckst du dir in erster Linie ein Ziel, man definiert ja immer von einem Ziel her. Schaut dann, welcher Weg ist der, den ich am liebsten erreichen möchte und justiert natürlich permanent nach (...). Das Ziel bliebe gleichwohl ein identisches (...), also versucht man mal mit anderen Werkzeugen heranzugehen und in der Politik macht man an der Stelle auch nichts anderes“ (C42/34).*

Ein Experte weist auf das Vorbild Klima- und Nachhaltigkeitspolitik hin. Hier finde eine relativ systematische Evaluation statt. In definierten zeitlichen Abständen werde der Grad der Zielerreichung bewertet. Sofern die tatsächliche Zielerreichung von der geplanten Zielerreichung abweiche, finde eine Ursachenanalyse statt. Im Anschluss werde auf diese Ursachen politisch reagiert. Nach der Implementation entsprechender politischer Maßnahmen müsse ein erneutes Monitoring stattfinden.

*„Ich glaube der entscheidende Punkt ist, dass es dieses sorgfältige Monitoring der Strategie-Effizienz geben muss. Und gestützt auf dieses Monitoring die Möglichkeit dies zu korrigieren. Ich finde, dass die Europäer da auf einem ganz guten Weg sind. Für die Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitspolitik sehe ich das bei der EU so, dass die ja doch als relativ rationale Politikstrategie angesetzt sind mit bestimmten Zielen, was bis wann erreicht werden soll. (...) Mit einer regelmäßig vorgesehenen Evaluation. Wie schaffen wir das? Kommen wir dem näher? Und wenn es nicht so läuft wie erwartet, warum? Weil es einfach nicht funktioniert oder weil was Unvorhergesehenes dazwischen kommt, oder weil unerwartete*

*Effekte auftreten, die man vorher gar nicht bedacht hat. Dann sieht man das an den Auswirkungen und dann setzt eine Diskussionsrunde ein, wo man sucht, was können wir stattdessen machen (C51/80).*

Für den politischen Strategieprozess sei das permanente Monitoring von erheblicher Bedeutung, da auf Abweichungen aufgrund parlamentarischer Prozesse nur relativ langsam reagiert werden könne. Umso wichtiger sei es daher, Abweichungen schnellstmöglich zu entdecken.

### **Verbesserung der Abstimmungsprozesse**

Aufgrund der vielen beteiligten Akteuren in der Politischen Arena sei es nach Ansicht der Experten fundamental wichtig, Abstimmungsprozesse permanent zu optimieren. Innerhalb der Politik sei dabei die Optimierung der Abstimmungsprozesse entlang der horizontalen Gewaltenteilung (Partei/ Fraktion/ Opposition/ Regierung) als auch entlang der vertikalen Gewaltenteilung (Bund/ Länder/ Kommunen) gleichermaßen wichtig. Die Verbesserung von Abstimmungsprozessen hänge eng mit organisatorischen Aspekten zusammen, die bereits ausführlich diskutiert wurden. An dieser Stelle soll stellvertretend auf die Verbesserung der Abstimmung Bund und Länder auf höchster Ebene im Jahr 2011 hingewiesen werden:

*„Es gibt seit 2011 die regelmäßigen Runden der Kanzlerin mit den Ministerpräsidenten. Dort nehmen neben der Kanzlerin auch die betroffenen Fachminister zur Energiewende und dann auch teilweise noch gesellschaftliche Akteuren der Energiewende teil. Und das ist als Forum, auch wenn es nur alle sechs bis acht Monate stattfindet, schon auch ein sehr wichtiges Gremium. Vor allem was die Konsensfindung angeht sind diese Runden im Kanzleramt sehr wichtig“ (C21/54).*

### **Reduzierung der Schnittstellen**

Um den Prozess zu optimieren, müssten entweder die Anzahl der Schnittstellen insgesamt oder der Umfang der einzelnen Schnittstelle reduziert werden. Konkret hieße das, im Prozess der Gesetzgebung die beteiligten Akteure zu reduzieren. Dies muss selbstverständlich im Rahmen der Verfassung erfolgen.

*„Also die Gründe, warum man nicht einfach so irgendeinen Plan umsetzen kann, ist weil natürlich sehr sehr viele immer auch an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind“ (C13/24).*

### **7.5.10 Partizipation, Transparenz und Kompromiss**

Mit Blick auf Partizipation wurden von den Experten zwei wesentliche Handlungsoptionen angesprochen. Neben dem Aufbau von Netzwerken sei vor allem der Kompromiss notwendig, der sich idealerweise über „Win-Win-Lösungen“ herbeiführen lässt.

### **Koalitionen und Netzwerke schaffen**

Eine weitere Handlungsoption im Bereich der Ablauforganisation sei die Schaffung einer eher informellen Organisation, welche die Erreichung eines strategischen Ziels unterstütze.

*„Man muss Partner suchen, man muss Akteure suchen, die mitmachen“ (C32/13).*

Zwei Akteure seien in diesem Netzwerk nach Ansicht der Experten von besonderer Bedeutung. Auf der einen Seite Politische Parteien, die gewisse Richtungen in Parteiprogrammen manifestieren würden.

*„Die Akteure, die den scheinbar kürzesten Atem haben sind Parteien. Sie haben aber auch gleichzeitig den längsten Atem, da sie Parteiprogramme machen. Da sind auch Leute drin, die eine bestimmte Wertestruktur haben, die ein bestimmtes Denken haben usw. Eine Grüne Partei unterscheidet sich klar von einer CDU/CSU. Das heißt, ich werde für bestimmte Themen bestimmte Leute finden, die das Thema immer wieder aufgreifen. Nur die Akteure können sich ändern, das heißt ich muss versuchen, immer wieder die finden, die dieses Thema in ihrer jeweiligen Partei dann auch tragen und dann versuchen dort Anregungen, Informationen zu geben“ (C32/13).*

Auf der anderen Seite sei es wichtig, die voraussichtlichen Gewinner einer geplanten Strategie für selbige zu motivieren und gegebenenfalls zu organisieren.

*„Eine weitere Gruppe sind die voraussichtlichen Gewinner einer geplanten Maßnahme. Man versucht Organisationen zu beeinflussen oder sogar zu gründen. Man versucht, Firmen zusammenzukriegen, die voraussichtlich diejenigen sind, die die Gewinner dieses Prozesses sind. Also Industrie, Beratungen und ähnliches. Und die dann dazu zu kriegen, ihre Stimme dazu auf Konferenzen und in der Öffentlichkeit zu äußern“ (C32/13).*

Ein solches Netzwerk sei die Grundlage dafür, eine Öffentlichkeit für die geplante Strategie zu schaffen. Durch Konferenzen, Öffentlichkeitsarbeit und Meinungsaustausch gelange ein strategisches Thema dann in der öffentlichen Wahrnehmung nach oben. Eine solche informelle Organisation helfe letztlich bei der zielgerichteten Positionierung einer Strategie und auch deren Umsetzung.

## **Win-Win-Lösungen**

Ein Ausweg für den politikstrategischen Terminus ist das Verfolgen einer Win-Win-Strategie. Hier steht nicht die rücksichtslose Durchsetzung der eigenen Position im Mittelpunkt sondern die Berücksichtigung aller Interessen und die Beantwortung der Frage, wie alle Beteiligten gewinnen können.

*„So, ich muss aber auch die Verlierer sehen und mit denen reden bzw. versuchen kreative Lösungen zu finden. Wir sind nicht die USA, wo „the winner gets all“ läuft sondern bei uns ist es schon die Politik, dass es einen Interessensausgleich gibt und man Lösungen auch für die Verlierer findet. Also der Bergbauer eben auch in Thüringen wird irgendwann auch eine soziale Lösung bekommen so wie es in NRW war. Dieses Modell des Mitnehmens der Verlierer und das Bewegen der Gewinner dauert zwar länger führt aber auch zu einem sicheren Weg“ (C32/34).*

## **Transparenz von Beginn an**

Eine weitere bedeutsame Handlungsoption ist die frühzeitige Transparenz und Einbeziehung aller relevanter Beteiligten. Als besonders bedeutsam ist es hierbei, den Wähler nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen. Dies führt schnell zu Widerständen und zudem zu

Politikverdrossenheit. In der Politik hat dies offenbar bereits zu einem Umdenken geführt, wie das folgende Zitat exemplarisch verdeutlicht, dass die Bedeutung des Dialogs vor der strategischen Planung unterstreicht.

*„In der Vergangenheit wurde häufiger gesagt, lasst uns erst mal eine saubere Planung hinlegen und dann zeigen wir allen wie perfekt wir das gemacht haben. Und dann können sie kaum noch was ändern, weil sie dann schon so viel Arbeit reingesteckt haben, so viel Gutachten usw. Heute versuchen wir das bei der Trassenplanung so zu machen, dass wir sagen, wir machen einen Dialogprozess vor der Planung“ (C43/29).*

### **7.5.11 Zeitliche Aspekte: Timing & Schnellebigkeit**

Auf die Frage, wie zeitlichen Herausforderungen begegnet werden könne, äußerten die Experten eine Reihe von theoretischen Handlungsoptionen. Dabei spielen die Wahltermine eine entscheidende Rolle.

#### **Verlängerung von Wahlzyklen**

Die beiden grundsätzlichen Probleme seien nach Meinung vieler Experten zum einen die kurzen Wahlzyklen und zum anderen die hohe Anzahl verschiedener Wahlen. Das Problem der kurzen Wahlzyklen wird in der folgenden Expertenaussage besonders deutlich:

*„Am besten muss ich die Ziele bis Mitte der nächsten Legislatur erreichen, bevor ich in den Wahlkampf gehe. Denn ab dann brauche ich wahlkampftaugliche Themen oder darf mich zumindest nicht angreifbar machen“ (C54/26)*

Ein Ansatz, der ein strategisches Vorgehen nach Ansicht eines Experten erleichtern würde, wäre die Verlängerung der Wahlzyklen. So könne man beispielsweise über eine Bundestagswahl im 5-Jahresrhythmus nachdenken, wie es in Großbritannien, Österreich oder Italien bereits üblich sei. Das sachbezogene strategische Arbeiten könne so länger vom taktisch geprägten Wahlkampf unbeeinflusst bleiben.

#### **Synchronisation von Wahlterminen**

Ein weiterer Ansatz, um vor allem dem vielzitierten Dauerwahlkampf entgegenzutreten, sei eine Synchronisierung von Wahlterminen. Gemeint sind hier insbesondere die Wahltermine des Bundes und der Bundesländer. Dazu äußert sich ein Experte wie folgt:

*„Was sicherlich helfen würde ist eine Synchronisierung von Wahlterminen. Die Wahrheit ist ja, dass Politik nicht nur in den Vier-Jahres Zyklen einer Bundestagswahl denkt, sondern zwischendurch ja auch noch 16 Landtagswahlen und viele Kommunalwahlen sind, die ja auch das politische Handeln und das Taktieren der Politik beeinflussen. Dass die ja permanent Mehrheiten organisieren müssen“ (C34/19).*

Eine solche Gleichtaktung von Wahlterminen innerhalb der repräsentativen Demokratie würde ebenfalls dazu führen, dass das Zeitfenster langfristiger Sachthemen gegenüber kurzfristigen Wahlkampfthemen vergrößert wird.

## **Standhaftigkeit**

Insgesamt sei es nach Meinung vieler Experten aus strategischer Sicht hilfreich, als Politiker nicht jeder Meinungsumfrage hinterher zu laufen. Viele vermeintlich hochwichtige tagespolitische Themen seien nach kurzer Zeit bereits wieder aus dem Gedächtnis der Wähler verschwunden. Auf lange Sicht sei es besser, seinem inneren strategischen Kompass treu zu bleiben. Ein Landesminister bringt diesen Aspekt prägnant auf den Punkt:

*„Man muss als Politik, wenn man jetzt über Strategie redet, glaube ich zuweilen auch den Arsch in der Hose haben, Dinge mehrheitsfähig zu machen oder auch mal in Zeiten, wo sie nicht sofort populär ist, durchzustehen. Das ist keine Strategie, sondern eine Berufsüberzeugung“ (C42/3).*

### **7.5.12 Kommunikation, Medien & Lobbyismus**

Mit Blick auf die Kommunikation wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die einmal mehrheitlich akzeptierte Meinung in einem gewissen Umfeld nicht weiter hinterfragt werde. Für die Beschreibung dieses Sachverhaltes habe sich der Begriff der „Political Correctness“ eingebürgert.

#### **Erzeugung / Beeinflussung der „Political Correctness“**

Die Political Correctness müsse durch entsprechende Maßnahmen (Diskussionen, Meinungsmache etc.) erzeugt werden. Auf diese Weise könne eine Langfriststrategie robuster gegenüber volatilen Einflüssen werden.

*„Wenn ich es schaffe, dass es zur Political Correctness gehört, dass wir 100% Erneuerbare Energien haben, dann hinterfragt das keiner mehr. Vor zehn Jahren ist ihnen jede Publikation in dieser Hinsicht zerrissen worden. Heute ist das korrekt, wird nicht mehr hinterfragt. Da kann dann noch so ein Blödsinn drin stehen. Egal, weil es im Mainstream angekommen ist“ (C32/39).*

### **7.5.13 Weitere Aspekte und Handlungsoptionen**

Zusätzlich zu den Handlungsoptionen, die mit Bezug auf die ausdifferenzierten Herausforderungen diskutiert wurden, gab es in den Interviews weitere Punkte, die eine politische Strategie mit Blick auf die strategische Zielerreichung stärken können.

#### **Größere Berücksichtigung/ Einbeziehung der Opposition**

In Interviews mit Angehörigen der Opposition wurde deutlich, dass die Opposition bei der Gestaltung einer Strategie oftmals gar nicht oder nicht genügend einbezogen werde. Dies könne dazu führen, dass eine Strategie bei einem Machtwechsel nicht fortgeführt werde. Ein Experte nennt in diesem Zusammenhang das Beispiel Dänemark:

*„Also in Dänemark gibt es eine ganz andere Art der politischen Konkurrenz zwischen den Parteien, also erst mal haben die ja mehr Parteien in ihrem Parlament als wir und eine andere Art der Kultur oder Tradition wie man Kompromisse erarbeitet nicht nur mit den Regierungsfractionen sondern auch mit*

denen, die dann zu dem Zeitpunkt in der Opposition sind. Eben aus dem Wunsch heraus, dass es auch nach der nächsten Wahl dieser Plan noch Bestand hat“ (C13/34).

## **Vermeidung von Endlosdiskussionen**

Eng mit der konfrontativen Kultur verbunden sei auch das deutsche Phänomen der endlosen Diskussionen. Selbst bereits beschlossene Themen mit breitem gesellschaftlichem Konsens würden immer wieder neu aufgegriffen und diskutiert.

*„Und es ist auch so, dass hier auch nochmal alles immer wieder in so einer Schleife landet. Also bei der Umsetzung von EU-Richtlinien zum Beispiel. Da hat ja irgendwann mal irgendwer für Deutschland in Brüssel gesagt, ja wir sind dabei. Sonst wär diese Richtlinie ja gar nicht zu Stande gekommen. Wenn dann aber diese Richtlinie konkret in Deutschland umgesetzt werden soll heißt es, Moment, jetzt müssen wir hier aber nochmal genau diskutieren. Diese Art des Diskurses und dieses Sachen neu aufzurollen, nochmal hinterfragen und diskutieren zu wollen statt einfach zu sagen, wir haben uns ja schon mal dafür entschieden; jetzt machen wir es. Das ist offenbar typisch für Deutschland. (...) Das scheint hier wohl eine längere Tradition zu sein“ (C13/34).*

Die Diskussion als solche ist ein wesentliches demokratisches Mittel der Konsensfindung, das im Grundsatz hier nicht kritisiert werden soll. Aus strategischer Sicht sei es jedoch zwingend erforderlich, dass ein breiter Konsens auch über eine gewisse Haltbarkeit verfügt. Dies gelte umso mehr, wenn weite Teile der Gesellschaft und der Wirtschaft betroffen seien. Gerade für die Wirtschaft sei Planungssicherheit für weitreichende und langfristige Investitionen unabdingbar.

## **Transparenz der Ideologie und normative Werte**

Wie oben beschrieben ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens für ein strategisches Vorgehen innerhalb eines demokratischen Systems unerlässlich. Dieser einer Vision und Strategie zugrunde liegende Konsens werde maßgeblich durch gleiche Grundwerte und Ideologien bestimmt.

*„Es gibt bestimmte Ideologien, unbewusste Werte und Ideologien, die wir mit uns herumtragen. (...) So als Mitteleuropäer wird man immer sagen Gleichheit, Brüderlichkeit und solche Sachen. Die erzeugen schon einen Bias dafür, welche Zukunft ich haben möchte. Fragen sie einen indischen Obermufti der obersten Stufe, tiefgläubig in seinem Hinduismus. Der wird sagen, Gleichheit wieso? Ich habe diese Stelle verdient und die anderen haben sie auch verdient. In meinem Wertesystem ist ein ungleiches System das, was meine Religion mir vorschreibt. Gehen Sie zu einem chinesischen mit einem konfuzianischen Wertesystem und dann haben sie ein drittes Wertesystem“ (C32/39).*

Aus strategischer Sicht sei es entscheidend, sich der eigenen Grundwerte und der Werte anderer Akteure bewusst zu werden. Ein Mensch, der von gewissen Werten geprägt sei, werde nicht bereit sein, bestimmte, seinen Werten entgegenstehende, Wege mitzugehen. Sofern dies bereits bei der Strategieformation berücksichtigt werde, könnten spätere Hürden bei der Strategieexekution ausgeschlossen werden.

*„Das wichtigste was wir tun müssen, wenn wir Gesellschaftsveränderungen betreiben ist uns dieser Grundwerte, die wir unbewusst mit uns haben, klar zu werden und der daraus resultierenden Ideen,*

*Ideologien, Visionen. Das bedeutet, wenn ich beispielsweise ein Neoliberaler bin, dann werde ich bestimmte Lösungen für die Zukunft mental gar nicht ertragen, gar nicht denken“ (C32/39).*

### 7.5.14 Fazit Handlungsoptionen

In den Experteninterviews wurden die analysierten politikstrategischen Herausforderungen mit Blick auf Begegnungsmöglichkeiten detailliert diskutiert. Im Ergebnis wurden von den Experten über 40 verschiedene Handlungsoptionen genannt, die zur Zielerreichung einer politischen Strategie beitragen können. Die Handlungsoptionen, die in vielen Fällen seitens der Experten mit konkreten Beispielen aus dem Bereich der Energiewende hinterlegt wurden, geben dabei größtenteils das Erfahrungswissen der befragten Akteure wieder. Viele der genannten Optionen wurden in Teilbereichen der Energiewende bereits erfolgreich praktiziert, was den praxeologischen Ansatz dieser Arbeit bekräftigt.

Die folgende Abbildung 17 fasst die in den Interviews beschriebenen Handlungsoptionen zusammen und stellt die zentralen Handlungsoptionen übersichtlich dar. Im Rahmen der Ergebnisdiskussion soll die Tabelle entsprechend erweitert werden, um den Pool der Handlungsoptionen je Herausforderungsbereich weiter zu vergrößern. Auf diese Weise kann eine politische Strategie robuster gegen Herausforderungen gestaltet werden.

Komplexität & Planung	Zielaspekte	Informations-gewinnung	Mensch als Adressat	Friktion & Irrationalität	Bürokratie & Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"> <li>Differenzierung Strategie- und Planungsbegriff</li> <li>Integrales Denken</li> <li>Beschränkung der Gestaltungsfelder</li> <li>Inkrementelles Vorgehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielanalyse und Zielabstimmung im Vorfeld</li> <li>Zielverankerung im Grundgesetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationen von Interessensgruppen</li> <li>Informationen aus der Wirtschaft</li> <li>Informationen aus der Wissenschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berücksichtigung zwischen-menschlicher Beziehungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilität und Szenarien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interessenausgleich vor Gesetzgebung</li> </ul>
Gewaltenteilung (horizontal)	Gewaltenteilung (vertikal)	Medien	Lobbyismus	Souverän	Wirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompetenzbündelung im Kanzleramt</li> <li>Neuausrichtung von Ministerien (Zuschnitt)</li> <li>Eigenes Ministerium für strategisches Thema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gründung eines europ. Gesamtstaates</li> <li>Anpassung des Europavertrages</li> <li>Bund als zentrale Steuerungsinanz</li> <li>Steuerungsmöglichkeiten von Bund und Ländern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beeinflussung der „Political Correctness“</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Monetäre Interessen</li> <li>„Druckmittel“ Arbeitsplätze</li> <li>Wechselseitige Interessen (Infoquelle)</li> </ul>
Machtkalkül	Führung & Steuerbarkeit (Aufbauorgan.)	Führung & Steuerbarkeit (Ablauforga.)	Partizipation	Zeitliche Aspekte	Sonstige
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung der Kommunikation im vorstaatlichen Raum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimierung des Entscheidungsbereichs</li> <li>Bündelung von Kompetenzen</li> <li>Aufbau/ Stärkung von Strategieabteilungen</li> <li>Abkehr von der demokratischen Staatsform</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legitimation</li> <li>Setzen von Anreizen</li> <li>Monitoring und Adaption</li> <li>Verbesserung der Abstimmungsprozesse</li> <li>Reduzierung von Schnittstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koalitionen und Netzwerke schaffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verlängerung von Wahlzyklen</li> <li>Synchronisation von Wahlterminen</li> <li>Standhaftigkeit in unpopulärer Zeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Größere Berücksichtigung der Opposition</li> <li>Vermeidung von Endlosdiskussionen</li> <li>Transparenz von Ideologie und Normen</li> </ul>

**Abbildung 17: Handlungsoptionen zur Verbesserung der Strategiefähigkeit (Teil 1)**

## **8 Diskussion der Ergebnisse**

In dem folgenden Kapitel sollen die empirischen Erkenntnisse aus Kapitel 7 vor dem Hintergrund der vorangegangenen theoretischen Überlegungen diskutiert und gegebenenfalls erweitert werden. Dabei soll die Unterscheidung zwischen den identifizierten Herausforderungen politischer Strategie und den Handlungsoptionen zur Begegnung dieser Herausforderungen beibehalten werden. In Kapitel 9 sollen die Erkenntnisse schließlich zu einem konzeptionellen Entwurf zur Verbesserung der Strategiefähigkeit politischer Entscheider aggregiert werden.

### **8.1 Diskussion der Herausforderungen**

In diesem Unterkapitel sollen die theoriebasierten Hypothesen anhand der empirischen Erkenntnisse interpretiert und bewertet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die theoriegeleitete Diskussion der in den Interviews genannten, ausdifferenzierten Herausforderungen (Kapitel 7.4). Die theoriegeleitete Hypothese wird durch die empirische Validierung letztlich zu einem Ergebnis weiterentwickelt.

#### **8.1.1 Herausforderung Komplexität und Planung**

Die Hypothese, dass Politische Langfristprojekte schlichtweg zu komplex seien, als dass eine zentrale Planung als klassisches strategisches Instrument funktionieren könne [Hypothese 1], wurde in den empirischen Gesprächen in weiten Teilen bestätigt. Zurückgeführt wurde die hohe Komplexität vor allem auf die große Akteursvielfalt innerhalb der Politik über alle Ebenen der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung hinweg.

Das empirische Beispiel der Energiewende offenbart die aus der Akteursvielfalt resultierende Komplexität in ausgezeichneter Weise. Bei alleiniger Betrachtung der exekutiven Bundesebene wurde schnell auf ein Geflecht von Zuständigkeiten hingewiesen, die untereinander komplexe Schnittstellen bilden. So sind hierbei in Bezug auf die Energiewende in erster Linie das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und das Bundesumweltministerium (BMUB) aber auch das Bundesfinanzministerium (BMF), das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) oder das Bundesverkehrsministerium (BMVI) involviert. Dazu kommen die diesen Ministerien unterstellten oberen Bundesbehörden. Im Falle des BMWi beispielsweise die Bundesnetzagentur (BNetzA), das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder die Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) und auf Seiten des BMUB das Umweltbundesamt (UBA). Für spezielle Bereiche der Energiewende lässt sich diese Liste noch deutlich erweitern. So ist beispielsweise das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) in die Genehmigung von Offshore-Windparks

involviert. Auch das Bundeskartellamt (BKartA) spielt auf dem Energiemarkt eine wichtige Rolle.

Neben der weitgehenden Bestätigung wurde Hypothese 1 in den Interviews noch erweitert und darauf hingewiesen, dass eine zentrale Planung auch aus anderen Gründen erschwert werde. So wird in diesem Zusammenhang unter anderem auch auf demokratiespezifische zeitliche Aspekte und Anforderungen sowie fehlende Erfahrungswerte verwiesen. Insgesamt lässt sich Hypothese 1 nach der empirischen Überprüfung und Diskussion mit den befragten Experten zu dem folgenden Ergebnis erweitern:

**Ergebnis 1:** Die hohe Komplexität der politischen Arena mit einer unüberschaubaren Anzahl von beteiligten Akteuren sowie einer unkalkulierbaren Anzahl an Korrelationen, Wechselwirkungen und Abhängigkeiten stellen eine wesentliche Herausforderung für politische Strategie dar. Eine zentrale und detaillierte Planung wird durch die hohe Komplexität wesentlich erschwert.

### 8.1.2 Herausforderung Zieldefinition

Die bereits in der Governance-Theorie angeführte „Unklarheit über gemeinsame, gesellschaftlich getragene Ziele“ als eine wesentliche Ursache für das Scheitern von Governance-Prozessen (Walk, 2008, S. 64-65) sowie die in der daraus abgeleiteten Hypothese 2 genannten Aspekte der mangelhaften Zielpräzision, der fehlenden Zielabstimmung sowie der fehlenden zugehörigen Maßnahmen wurden von den Experten vielfach bestätigt. Strategische Ziele sollten einer hierarchischen Rangordnung aus Ober-, Zwischen- und Unterzielen unterliegen. Die Gesamtheit aller Ziele sollte nach Möglichkeit zueinander komplementär sein, damit die Erreichung eines Ziels nicht die Erreichung eines anderen Ziels erschwere oder gar verhindere. Sofern konkurrierende Ziele nicht ausgeschlossen werden können, müssten diese benannt und gewichtet werden. Ferner bestehe die Notwendigkeit der Überführung von Zielen in konkrete Maßnahmen, die im Anschluss regelmäßig auf ihren Erreichungsgrad überprüft werden müssen. Dafür sei es nach Einschätzung der Experten zwingend notwendig, messbare Ziele zu definieren.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der empirischen Analyse weitere Notwendigkeiten in Bezug auf die Zielformulierung vorgetragen:

- Die Notwendigkeit der Existenz einer Vision
- Eine konsistente Zielhierarchie mit entsprechender Zielkomplementarität
- Die Herausforderung der Zielbeibehaltung über längere Zeiträume

Auch die Notwendigkeit der Überführung von Zielen in konkrete Maßnahmen und deren Überprüfung im Rahmen eines Monitoring-Prozesses wurde seitens der Experten

hervorgehoben. Die bestätigt den zweiten Teil der aus der Theorie hergeleiteten Hypothese, wonach nur selten konkrete Wege der Zielerreichung aufgezeigt werden.

Als weiteres Argument wurde die zu starke Fokussierung auf Teilziele angeführt. Mit Bezug auf die Energiewende wurde hier vor allem der starke Fokus des Stromsektors kritisiert. Eine zu einseitige Konzentration auf Teilziele führt offenkundig auch zu entsprechend einseitigen Maßnahmen, die ebenfalls das „große Ganze“ aus dem Blick verlieren und damit eine Strategie durchkreuzen können. Insgesamt lässt sich nach der empirischen Überprüfung der Hypothese 2 das folgende Ergebnis festhalten:

**Ergebnis 2:** Unterschiedliche Zielaspekte können eine politische Strategie durchkreuzen. Neben fehlenden oder unpräzisen Zielen und Maßnahmen gehören eine fehlende Zielkonstanz, eine fehlende Zielkoordination, eine fehlende Vision und die zu starke Fokussierung auf Teilziele zu den größten Herausforderungen für eine politische Strategie.

### **8.1.3 Herausforderung Informationsgewinnung & Lagebeurteilung**

Die theoretische Vermutung, dass „die Unkenntnis und Fehleinschätzungen über Absichten, Planungen, Stärken und Schwächen der Konkurrenten bei den Strategieplanungen im politischen Feld erschreckend hoch ist“ (Schröder, 2000, S. 71), wurde von den befragten Experten mehrheitlich geteilt. Auch die daraus abgeleitete Hypothese, dass Informationsgewinnung und Lagebeurteilung als Fundament und Ausgangspunkt einer politischen Strategie oftmals vernachlässigt werden [Hypothese 3], wurde von den Experten bestätigt. Hierfür sehen sie die Ursache nicht allein in mangelndem Strategiewissen und handwerklichen Fehlern der politischen Strategen sondern vielmehr in der Informationsfülle und der damit einhergehenden Komplexität.

Zudem wurde von den Experten ein weiterer Aspekt angeführt: Defizite der Informationsverarbeitung. Dies sei nach Einschätzung der Experten sowohl auf Mängel personeller Ressourcen aber auch technischer Ressourcen – insbesondere informationsverarbeitende Technologien – sowie den Faktor Zeit zurückzuführen.

Als weiterer Aspekt wurden Informationsunterschiede angeführt. So verfügt beispielsweise ein Parlamentarier aufgrund seiner Tätigkeit und seinem Zugang zu Informationen über wesentlich bessere Informationen als der Bürger vor Ort. Ein ungleiches Informationsniveau, beziehungsweise ein unterschiedliches Lagebild, führt wiederum zu anderen Schlüssen und Meinungen. Dies kann wiederum auch zu Fehleinschätzungen in Bezug auf Aktion und Reaktion führen. Im Ergebnis lässt sich These 3 wie folgt validieren:

**Ergebnis 3:** Informationsdefizite und Defizite der Informationsverarbeitung können zu einem unzureichenden Lagebild führen, das eine wesentliche Herausforderung für politische Strategie darstellt. Ferner muss eine politische Strategie die unterschiedlichen Informationsniveaus der beteiligten Akteure berücksichtigen. Eine vermeintlich logische Schlussfolgerung ist wesentlich vom Informations- und Wissensstand der handelnden Akteure abhängig.

#### 8.1.4 Herausforderung Mensch

Politik werde von Menschen für Menschen gemacht. Der Mensch als komplexes Wesen spiele damit für strategische Betrachtungen nach übereinstimmender Meinung der Experten zwangsläufig eine zentrale Rolle.

Für die Diskussion der identifizierten Herausforderungen in Bezug auf den Menschen als Individuum ist es sinnvoll, zwischen Sender und Empfänger zu differenzieren.

Mit Blick auf den Menschen als Adressat wurden das von Mayntz bereits 1997 identifizierte Steuerungsdefizit „Motivationsprobleme“ (Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987), 1997, S. 194) zunächst in den Interviews bestätigt. Das Prinzip von Befehl und Gehorsam mit der direkten Form hierarchischer Steuerung gerät auch bei der Umsetzung einer politischen Strategie schnell an seine Grenzen. Doch auch indirekte Steuerungsformen wie Anreizsteuerung und Kontextsteuerung sind noch keine Garantie für die zielführende Umsetzung einer politischen Strategie. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder der Aspekt hervorgehoben, dass der Mensch in seinem Verhalten und Denken nur sehr schwer berechenbar ist [Hypothese 4]. Hier kommen demnach vor allem zwei Aspekte zum Tragen. Neben der Unberechenbarkeit des Wählers verhält sich dieser offenbar oftmals auch irrational. Ein politischer Stratege muss demnach jederzeit auch mit einer von der Norm abweichenden Reaktion rechnen und dies in eine politische Strategie einpreisen. Letztlich bleibe es nach Einschätzung der Experten die große Kunst der Strategie, sich in die Gegenüber hineinzusetzen und deren Reaktionen zu erraten. Bei 61,8 Millionen wahlberechtigten Deutschen (Bundestagswahl 2013) käme es dabei in besonderem Maße darauf an, Mehrheitsmeinungen zu erkennen und Akteure hinsichtlich ihrer Relevanz richtig einzuschätzen.

Mit Blick auf den Sender wurde in den Interviews zunächst auf methodische und inhaltliche Schwächen der strategischen Kompetenz von politischen Individualakteuren hingewiesen. Diese Aussage verwundert nicht, da Politiker systembedingt einen starken Fokus auf kurzfristige Erfolge legen und nicht unbedingt aufgrund ihrer strategischen Kompetenz gewählt werden. Zudem wurden mit Blick auf den Menschen als Sender weitere Aspekte genannt, die eine politische Strategie wesentlich beeinflussen. Insbesondere die Bedeutung von Political Correctness sowie die Bedeutung von Vertrauen und persönlicher Sympathie

sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Beide Aspekte stellen zunächst Herausforderungen dar; bieten jedoch gleichzeitig auch Anhaltspunkte zur Adressatensteuerung. Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die empirische Validierung von These 4 das folgende Ergebnis ableiten:

**Ergebnis 4:** Der Mensch stellt sowohl als Sender sowie als Adressat eine Herausforderung für eine politische Strategie dar. Neben der Bedeutung von Vertrauen und persönlicher Empathie sind unterschiedliche Informationslevel, unterschiedliche Strategiekompetenzen und Kommunikation als wesentliche Herausforderungen einer politischen Strategie zu berücksichtigen.

### 8.1.5 Herausforderung Friktionen

Der von Clausewitz beschriebene Friktionsbegriff spielt nach Einschätzung der Experten auch in der Politik eine große Rolle. Dabei wird die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns von vielen Experten als die Hauptursache von Friktionen im politischen Feld erachtet. Daneben seien sowohl technische Entwicklungen als auch bestimmte einschneidende Ereignisse nicht vorhersehbar. Strategie müsse damit entsprechend umgehen. Zusammenfassend lassen sich die Erkenntnisse der empirischen Analyse auf das folgende Ergebnis verdichten:

**Ergebnis 5:** Schwarze Schwäne und Friktionen können bei jedem politikstrategischen Projekt auftreten. Neben Naturkatastrophen stellen vor allem die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns und die Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen eine politische Strategie vor Herausforderungen. Darüber hinaus muss eine politische Strategie neben rationalem Verhalten auch emotionales und irrationales Verhalten einpreisen.

### 8.1.6 Herausforderung Verwaltung

Die Hypothese, dass Eigeninteressen innerhalb des Verwaltungsapparates eine Herausforderung darstellen [Hypothese 7], wurde von den befragten Experten nur teilweise bestätigt. Zwar habe auch die Verwaltung einen gewissen Einfluss auf die Veränderlichkeit einer Strategie. Allerdings wird dieser Einfluss von vielen Experten als im Verhältnis weniger bedeutend angesehen. Die Beamten seien demnach an Recht und Gesetz gebunden und hätten dementsprechend nur wenige Spielräume. Allerdings ist auffällig, dass relativierende Stimmen hinsichtlich des Einflusses von Beamten größtenteils aus dem Cluster der Verwaltungsbeamten selbst stammen. Um die Rolle der Verwaltung abschließend beurteilen zu können, müssen weitere Forschungsanstrengungen unternommen werden.

Ausgehend von der Verwaltung wurden im Rahmen der Interviews weitere organisatorische Herausforderungen genannt. Dabei wurden gleichermaßen Aspekte der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation genannt.

Mit Bezug auf die Aufbauorganisation wurde in den Interviews konstatiert, dass es in einer parlamentarischen Demokratie an einem stringenten hierarchischen Aufbau fehle. Entsprechend fehle es auch an klassischen hierarchischen Machtmechanismen, um Ziele durchzusetzen. Stattdessen habe es Politik in einem demokratischen Umfeld mit einer deutlichen Machtfragmentierung und einem hohen Maß an Partizipation zu tun, die letztlich auch organisatorisch abgebildet sei. Das demokratische Element der Partizipation stehe damit in direktem Gegensatz zum strategischen Charakteristikum der Hierarchie.

Mit Blick auf die Ablauforganisation wurde deutlich, dass die Mittel des strategischen Zentrums aufgrund aufbauorganisatorischer Parameter begrenzt seien. Mittels Gesetzgebung könnten demnach letztlich nur Rahmenbedingungen geschaffen werden. Aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnis sei eine Umsetzung letztlich maßgeblich von der Organisation entsprechender Mehrheiten abhängig. In der politischen Praxis erfordere die Organisation von Mehrheiten oftmals Kompromisse, die ihrerseits einen erheblichen Einfluss auf eine politische Strategie hätten.

**Ergebnis 6:** Der Verwaltungsapparat stellt vor allem für den Bereich der Umsetzung einer politischen Strategie eine Herausforderung dar. Zwar sind Beamte zweifelsfrei an Recht und Gesetz gebunden; dennoch gibt es Ermessensspielräume, die je nach einzelnen Motivationslagen und Entscheidungsbefugnissen großen Einfluss auf die Strategieexekution haben können.

### **8.1.7 Herausforderung Gewaltenteilung**

Die Hypothese, wonach die durch die Gewaltenteilung bedingten, charakteristischen Einzelhierarchien innerhalb des Mehrebenensystems als eine große Herausforderung in Bezug auf Strategiefähigkeit anzusehen sind [Hypothese 8], wurde von den Experten unisono bestätigt. Dabei wurden in den Gesprächen mehrere Ebenen genannt und zwischen vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung unterschieden.

In Bezug auf die vertikale Gewaltenteilung wurde von fast allen Experten der Föderalismus als einschränkender Faktor für politikstrategisches Vorgehen genannt. Das System der 16 Bundesländer erfordere einen permanenten Ausgleich von 16 verschiedenen Interessen, die je nach – in aller Regel von der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung des Bundeslandes, aber auch der Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten abhängende – Machtpotenzial geltend gemacht würden. Mit anderen Worten: Das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland verhindere eine zentrale Instanz, die aus

steuerungsperspektivischer Sicht für eine Strategie vorteilhaft wäre. Entsprechend müssten die unterschiedlichen föderalen Interessen bereits in der Phase der Strategieformation entsprechende Berücksichtigung finden.

Zusätzlich zum Föderalismus wurde in den Interviews auch wiederholt der starke Einfluss einer supranationalen Ebene – konkret der Europäischen Union – deutlich. Es besteht Einigkeit darüber, dass sich in einer globalisierten Welt Probleme zunehmend nicht mehr national lösen lassen. Eine Lösungsfindung auf europäischer Ebene bedeute aber immer auch den Ausgleich nationaler Interessen und damit eine weitere Verwässerung der politischen Strategie.

Die verschiedenen Ebenen der vertikalen Gewaltenteilung werden zusätzlich von verschiedenen Ebenen einer horizontalen Gewaltenteilung überlagert. Vor allem die verschiedenen legislativen Dimensionen (Partei, Fraktion, Koalition, Opposition) würden demnach immer wieder eine Kompromisslösung erfordern, die eine politische Strategie permanent verändern würde.

Aber auch die Exekutive, in deren Reihen sich aus Steuerungsperspektive das strategische Zentrum einer politischen Strategie befinden müsse, erfordere Koordination und Kompromisse; auf Bundesebene beispielsweise zwischen Kanzleramt und den einzelnen Ministerien oder auch zwischen den Ministerien untereinander. Auch die strategische Steuerung wurde mehrfach als große Herausforderung genannt. So würden grundgesetzliche Bestimmungen wie etwa das sogenannte Ressortprinzip (Artikel 65 GG) dazu führen, dass der Bundeskanzler steuerungstechnisch auf den Minister angewiesen sei.

Als weitere Einflussgröße wurde auch die Judikative genannt. Insgesamt würden politikstrategische Vorhaben nach Ansicht der befragten Experten auch immer wieder auf rechtliche Grenzen stoßen. In den Interviews wurde deutlich, dass bereits die Existenz möglicher juristischer Konsequenzen einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen politischer Akteure und damit auf die politische Strategie habe.

**Ergebnis 7:** Die horizontale und vertikale Gewaltenteilung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland stellt aus einer Vielzahl von aufbau- und ablauforganisatorischen Gründen eine Herausforderung für politische Strategie dar. Einzelhierarchien, Kompetenz- und Schnittstellenprobleme, fehlende Hierarchien sowie fehlende Weisungsbefugnisse führen dabei sowohl auf der Ebene der Individualakteure als auch auf der Ebene kollektiver Akteure zu politikstrategischen Herausforderungen.

### 8.1.8 Herausforderung Machterhalt und Eigeninteressen

Die Hypothese, dass Politische (Individual-)Akteure neben Sachzielen auch Eigeninteressen verfolgen und Machterhalt dementsprechend im Vordergrund steht (Hypothese 9) wurde von den Experten mehrheitlich bestätigt. Selbst die befragten Abgeordneten bestätigten diesen Aspekt mehrheitlich; wenngleich nicht mit der Begründung der Sicherung persönlicher Vorteile sondern mit der Begründung der Legitimation zur politikstrategischen Gestaltung. Nach der Public Choice Theorie verfolgt der rational handelnde Homo oeconomicus das Ziel, den eigenen Nutzen zu maximieren. Diese Maximierung des Eigennutzes geht mit der (Wieder-) Wahl einher. Nach Schumpeter sind Politische Entscheidungen damit letztlich nur Mittel zum Zwecke des Machterhalts.

Aber auch das Motiv der persönlichen Vorteile wurde verschiedentlich angesprochen. Ein Parlamentarier bezeichnete seine Tätigkeit als Abgeordneter als „Privileg“. Von einigen befragten Nichtparlamentariern wurden neben dem Aspekt der Macht auch finanzielle Annehmlichkeiten im Zusammenhang mit der Abgeordnetenfunktion genannt. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Experten – insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Lobbygruppen – mangelnde Transparenz hinsichtlich der finanziellen Einkünfte von Parlamentariern beklagt. Ein Experte deutete zudem zumindest indirekte finanzielle Vorteile für Parlamentarier an. Die entsprechende Diskussion mit den befragten Experten bestätigt Hypothese 8 weitestgehend. Im Ergebnis lässt sich die folgende Aussage formulieren:

**Ergebnis 8:** Machterhalt als eine wesentliche Zielsetzung politischer Akteure hat einen erheblichen Einfluss auf politische Strategie. Die gilt insbesondere, wenn die Erreichung strategischer Ziele dem Ziel des Machterhalts entgegensteht.

### 8.1.9 Herausforderung Führung

Die Hypothese, wonach Führung aus politikstrategischer Sicht essentiell sei und medialen Anforderungen entsprechen müsse, wurde von den befragten Experten bestätigt, wenngleich es unter den Interviewten durchaus konträre Ansichten gibt. Während einige Experten sich mehr sichtbare Führung wünschen würden, bewerten andere einen zurückhaltenden Führungsstil für taktisch vorteilhaft.

Ergänzend wurde in vielen Fällen beklagt, dass sich politische Führung in vielen Fällen entweder taktisch verhalte oder gar nicht mehr sichtbar sei. Statt dem Bekenntnis zu eigenen Überzeugungen und visionärer Haltung würden Politiker zunehmend zu häufigen Kurswechseln, Nachdenklichkeit und Manövern neigen; allesamt Elemente der Taktik.

Bundeskanzlerin Merkel wurde an dieser Stelle mehrfach als exemplarisches Beispiel angeführt. Sie sei bemüht nur das Ergebnis – nicht aber ihre Absicht – zu kommunizieren.

Eine Kette von Abwarten, Beobachten, interner Beratung und spätmöglicher Entscheidung könne aus strategischer Sicht zwar durchaus legitim sein, solange das strategische Ziel damit letztlich erreicht werde. Dennoch bestehe nach Einschätzung vieler Experten ein schmaler Grat zu Unentschlossenheit, Zögern, Richtungslosigkeit und strategischer Zielabkehr. All dies könne das strategische Ziel letztlich gefährden.

**Ergebnis 9:** Eine fehlende (Gesamt-)Hierarchie verbunden mit einer mangelhaften Organisation des strategischen Zentrums führen ebenso wie Unentschlossenheit, zögerlichem Verhalten und Richtungslosigkeit zu Herausforderungen einer politischen Strategie.

### **8.1.10 Herausforderung Partizipation, Transparenz & Kompromiss**

Hypothese 10, die auf die Bedeutung von Partizipation und Transparenz vor dem Hintergrund einer politischen Strategie hinweist, wurde von den Experten weitestgehend bestätigt. Dabei sei durchaus eine zunehmende Relevanz festzustellen.

Der Souverän insgesamt, aber auch jeder einzelne Bürger möchte je nach persönlicher Betroffenheit in den strategischen Prozess einbezogen werden. Dabei wurde die Wichtigkeit betont, diese Partizipation nicht auf die Phase der Strategieexekution zu beschränken. Bereits in der Phase der Strategieformation müssen betroffene Bürger nicht nur über das strategische Vorhaben informiert, sondern aktiv in die Gestaltung einbezogen werden. Der Wähler muss zwingend das Gefühl haben, dass seine Meinung in einer politischen Strategie Berücksichtigung findet und nicht stattdessen „über seinen Kopf hinweg entschieden“ wird. Transparenz und (aktive) Teilhabe stärken den Prozess der Anteilnahme und damit der Akzeptanz einer politischen Strategie.

Wie oben ausgeführt, stehen die Elemente Paradoxe Logik, List und Überraschung als Charakteristika der klassischen Strategie geradezu im Gegensatz der demokratischen Forderung nach Transparenz. Auch Partizipation und das Finden von Kompromissen liegt dem klassischen Strategiebegriff zunächst einmal fern. Entschieden wurde dort anfangs durch eine einzelne Person (Feldherr) und später ein sehr begrenztes strategisches Zentrum (Generalstab, Vorstand), das sich lediglich mit einem ebenfalls sehr begrenzten Kreis abzustimmen brauchte (Politik, Aufsichtsrat). Beide Aspekte stellen daher für den politikstrategischen Strategiebegriff zunächst eine Herausforderung dar; zumal eine Kompromissfindung immer auch eine Strategie verwässert.

Politische Strategie muss deshalb in den Kontext von Governance eingeordnet werden. Dies führt zu einer Erweiterung des strategischen Charakteristikums der Hierarchie. In einer politisch-demokratischen Arena erscheint eine Monohierarchie verbunden mit dem „Durchregieren“ über mehrere Ebenen hinweg nicht praktikabel. Während es aus

strategischer Steuerungssicht sinnvoll erscheint, die Aufbauorganisation hierarchisch zu gestalten, müssen im Bereich der Ablauforganisation zunehmend nichthierarchische Formen wie Verhandlungssysteme oder nichthierarchische Regelungen Berücksichtigung finden. Die damit einhergehende Zunahme von Verhandlungskonflikten muss vor dem Hintergrund der Akzeptanz einer Strategie in Kauf genommen werden.

**Ergebnis 10:** Partizipation und Transparenz erscheinen zunächst als zentrale Herausforderungen der politischen Strategie. Verhandlungskonflikte und eine mühsame Kompromissfindung kosten viel Zeit und verwässern strategische Ziele und Mittel in beachtlicher Weise. Dennoch: Die entstehenden Herausforderungen müssen in einer parlamentarischen Demokratie vor dem Hintergrund der Akzeptanz einer Strategie zwingend in Kauf genommen werden.

### 8.1.11 Herausforderung Zeit & Timing

Die Hypothese, dass das zeitintensive (tages-)politische Regierungsgeschäft kaum Zeit für strategisches Denken oder sogar Handeln zulässt [Hypothese 13], wurde – insbesondere auch von Parlamentariern selbst – vielfach bestätigt.

Auch der Aspekt des Timings wurde hervorgehoben. Nach Einschätzung der befragten Experten sei das richtige Timing für das Gelingen einer strategischen Absicht essentiell. Inhaltliche Themen hätten je nach Zeitpunkt eine unterschiedliche Relevanz. Grundsätzlich habe man es mit einem trägen System zu tun, bei dem sich die Relevanz von Themen im Zeitverlauf langsam aber stetig ändere. Demgegenüber gebe es spezielle Anlässe, sogenannte Trigger, die einem Thema schlagartig eine besondere Relevanz verleihen würde. So könne beispielsweise eine Naturkatastrophe dazu führen, dass sich die Haltung der Bevölkerung zu einer bestimmten politischen Frage quasi über Nacht komplett verändere. Politik müsse dann auf diese Ereignisse reagieren, um die eigene Machtposition nicht zu gefährden. In einer parlamentarischen Demokratie spiele der Zeitpunkt von Wahlen dabei eine besondere Rolle. Die Reaktionsgeschwindigkeit der politischen Akteure sei demnach direkt vom Zeitverbleib bis zur nächsten relevanten Wahl abhängig. Grundsätzlich würden sich Politiker in dem Spannungsfeld wiederfinden, sich bei der Verfolgung strategischer Ziele nicht zu sehr von Umfragen und Tagespolitik beeinflussen zu lassen, ohne letztlich den Machtverlust zu riskieren, der wiederum eine Strategieumsetzung insgesamt gefährden könnte.

**Ergebnis 11:** Diverse zeitliche Aspekte stellen eine politische Strategie vor Herausforderungen. Vor allem Wahlen, die sich auf allen Ebenen in kurzen Zyklen wiederholen beeinflussen eine politische Strategie in Verbindung mit der Motivlage des Machterhalts. Neben dem Timing und dem Erkennen von geeigneten – im Sinne

von zielführenden – Zeitfenstern stellen Schnellebigkeit und der Zeitgeist unterschiedliche zeitrelevante Herausforderungen dar.

### **8.1.12 Herausforderung Kommunikation, Medien & Lobbyismus**

Die Rolle der Medien wurde von den befragten Experten mehrheitlich als durchaus einflussreich beschrieben. Sie würden bei der politischen Meinungsbildung und der interessensgeleiteten Meinungsbeeinflussung eine zentrale Rolle einnehmen.

In diesem Zusammenhang wurde mehrfach Kritik an Journalisten deutlich. Nicht zuletzt aufgrund wirtschaftlicher Interessen und gegenseitigen Abhängigkeiten würden Journalisten demnach zunehmend eigenverantwortlich zur Meinungsbildung beitragen. Eine politische Strategie sei demnach ohne die Berücksichtigung und Einbeziehung der Medien nicht durchsetzbar. Vielmehr würden Medien gebraucht, um Meinungen im Sinne der Strategie zu testen und gegebenenfalls zu beeinflussen.

Lobbyisten und Interessensverbände seien nach Ansicht der Experten ebenfalls als ein wesentliches Element der Beeinflussung politischer Strategie zu sehen. Politik reagiere auf politisch interessierte und entsprechend organisierte Gruppen. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Möglichkeit der politischen Einflussnahme direkt mit dem Organisationsgrad einer Lobby-Vereinigung zusammenhänge. Dies führe dazu, dass auch eine Minderheit entsprechende Positionen durchbringen kann. Leidtragender dieser Logik sei demnach der Bürger in seiner Funktion als Steuerzahler, da dieser nicht nennenswert organisiert sei. Der Bürger könne allenfalls regional in Form einer Bürgerinitiative mit entsprechend medialer Aufmerksamkeit einen gewissen politischen Druck ausüben. Bei der politikstrategischen Lagebeurteilung müsse dieser Aspekt zwingend berücksichtigt werden.

Ergänzend wurde von vielen Experten explizit die Wirtschaft als wesentliche Einflussgröße und Herausforderung politischer Strategie angeführt. Politik sei in aller Regel auf Wirtschaftsakteure angewiesen, wenn es um die Umsetzung einer Strategie gehe. Aus diesem Grund sei es notwendig, entsprechende Akteure aus der Wirtschaft bereits in der Phase der Strategieformation einzubeziehen, um die eigene Absicht vorab auf deren praktische Umsetzbarkeit hin überprüfen zu können. Da Unternehmen ein gänzlich anderes Verständnis von Strategie hätten, käme es zudem häufig zu Verständnisproblemen zwischen Politikern und Unternehmern. Auch dies müsse im Rahmen einer politischen Strategie mitbedacht werden.

**Ergebnis 12:** Nichtpolitische Akteure wie Medien und Interessensvertreter aber auch die Wirtschaft stellen eine politische Strategie vor viele Herausforderungen. Über subjektiven Journalismus und Lobbyisten werden eigene Interessen und Ziele in das strategische Feld eingebracht. Durch ihren Einfluss auf den Machterhalt von

Politikern können insbesondere Medien auch die Zielerreichung einer politischen Strategie beeinflussen. Durch die Entwicklung zur Informationsgesellschaft und die schnelle Verbreitung von Meldungen und Falschmeldungen („Fake News“) über soziale Netzwerke hat diese Herausforderung in den letzten Jahren rapide an Bedeutung gewonnen.

### **8.1.13 Fazit**

Die theoriegeleiteten Hypothesen aus Kapitel 6 konnten im Rahmen der Experteninterviews überprüft und zu 12 empirisch validierten Ergebnissen weiterentwickelt werden. Die folgende Abbildung 18 fasst die 12 zentralen Ergebnisse zusammen.

Da die weiterentwickelten Hypothesen letztlich klassische strategische Charakteristika und politische Governance zusammenführen, sind die Ergebnisse an den politischen Strategiebegriff anschlussfähig und entwickeln diesen gleichzeitig inhaltlich weiter. Das präzise inhaltliche Verständnis der speziellen Herausforderungen des politischen Strategiebegriffes ist unabdingbar, um konkrete – praxistaugliche – Handlungsoptionen in die politische Strategie einfließen lassen zu können. Dabei erheben die zu Ergebnissen aggregierten Herausforderungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr handelt es sich um theoretisch-empirisch überprüfte Elemente, die für eine politische Strategie „typischerweise“ von besonderer Relevanz sind respektive sein können.

Im Folgenden sollen vor diesem Hintergrund die im Rahmen der empirischen Untersuchung analysierten Handlungsoptionen diskutiert und weiterentwickelt werden.

<p><b>E1: Komplexität</b></p>	<p>Die hohe Komplexität der politischen Arena mit einer unüberschaubaren Anzahl von beteiligten Akteuren sowie einer unkalkulierbaren Anzahl an Korrelationen, Wechselwirkungen und Abhängigkeiten stellen eine wesentliche Herausforderung für politische Strategie dar. Eine zentrale und detaillierte Planung wird durch die hohe Komplexität wesentlich erschwert.</p>
<p><b>E2: Zielaspekte</b></p>	<p>Unterschiedliche Zielaspekte können eine politische Strategie durchkreuzen. Neben fehlenden oder unpräzisen Zielen und Maßnahmen gehören eine fehlende Zielkonstanz, eine fehlende Zielkoordination, eine fehlende Vision und die zu starke Fokussierung auf Teilziele zu den größten Herausforderungen für eine politische Strategie.</p>
<p><b>E3: Informationen</b></p>	<p>Informationsdefizite und Defizite der Informationsverarbeitung können zu einem unzureichenden Lagebild führen, das eine wesentliche Herausforderung für politische Strategie darstellt. Ferner muss eine politische Strategie die unterschiedlichen Informationsniveaus der beteiligten Akteure berücksichtigen. Eine vermeintlich logische Schlussfolgerung ist wesentlich vom Informations- und Wissensstand der handelnden Akteure abhängig.</p>
<p><b>E4: Menschen</b></p>	<p>Der Mensch stellt sowohl als Sender sowie als Adressat eine Herausforderung für eine politische Strategie dar. Neben der Bedeutung von Vertrauen und persönlicher Empathie sind unterschiedliche Informationslevel, unterschiedliche Strategiekompetenzen und Kommunikation als wesentliche Herausforderungen einer politischen Strategie zu berücksichtigen.</p>
<p><b>E5: Friktionen</b></p>	<p>Schwarze Schwäne und Friktionen können bei jedem politikstrategischen Projekt auftreten. Neben Naturkatastrophen stellen vor allem die Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns und die Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen eine politische Strategie vor Herausforderungen. Darüber hinaus muss eine politische Strategie neben rationalem Verhalten auch emotionales und irrationales Verhalten einpreisen.</p>
<p><b>E6: Verwaltung</b></p>	<p>Der Verwaltungsapparat stellt vor allem für den Bereich der Umsetzung einer politischen Strategie eine Herausforderung dar. Zwar sind Beamte zweifelsfrei an Recht und Gesetz gebunden; dennoch gibt es Ermessensspielräume, die je nach einzelnen Motivationslagen und Entscheidungsbefugnissen großen Einfluss auf die Strategieexekution haben können.</p>
<p><b>E7: Gewaltenteilung</b></p>	<p>Die horizontale und vertikale Gewaltenteilung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland stellt aus einer Vielzahl von aufbau- und ablauforganisatorischen Gründen eine Herausforderung für politische Strategie dar. Einzelhierarchien, Kompetenz- und Schnittstellenprobleme, unklare Hierarchien sowie fehlende Weisungsbefugnisse führen sowohl auf der Ebene der Individualakteure als auch auf der Ebene kollektiver Akteure zu politikstrategischen Herausforderungen.</p>
<p><b>E8: Machtmotive</b></p>	<p>Machterhalt als eine wesentliche Zielsetzung politischer Akteure hat einen erheblichen Einfluss auf politische Strategie. Die gilt insbesondere, wenn die Erreichung strategischer Ziele dem Ziel des Machterhalts entgegensteht.</p>
<p><b>E9: Führung &amp; Org.</b></p>	<p>Eine fehlende (Gesamt-)Hierarchie verbunden mit einer mangelhaften Organisation des strategischen Zentrums führen ebenso wie Unentschlossenheit, zögerlichem Verhalten und Richtungslosigkeit zu Herausforderungen einer politischen Strategie.</p>
<p><b>E10: Partizipation</b></p>	<p>Partizipation und Transparenz erscheinen zunächst als zentrale Herausforderungen politischer Strategie. Verhandlungskonflikte und eine mühsame Kompromissfindung kosten viel Zeit und verwässern strategische Ziele und Mittel in beachtlicher Weise. Dennoch: Die entstehenden Herausforderungen müssen in einer parlamentarischen Demokratie vor dem Hintergrund der Akzeptanz einer Strategie zwingend in Kauf genommen werden.</p>
<p><b>E11: Zeit</b></p>	<p>Diverse zeitliche Aspekte stellen eine politische Strategie vor Herausforderungen. Vor allem Wahlen, die sich auf allen Ebenen in kurzen Zyklen wiederholen beeinflussen eine politische Strategie in Verbindung mit der Motivlage des Machterhalts. Neben dem Timing und dem Erkennen von geeigneten – im Sinne von zielführenden – Zeitfenstern stellen Schnelligkeit und der Zeitgeist unterschiedliche zeitrelevante Herausforderungen dar.</p>
<p><b>E12: Medien/Lobby</b></p>	<p>Nichtpolitische Akteure wie Medien und Interessensvertreter aber auch die Wirtschaft stellen eine politische Strategie vor viele Herausforderungen. Über teilweise subjektiven Journalismus und Lobbyismus werden eigene Interessen und Ziele in das strategische Feld eingebracht. Durch ihren Einfluss auf den Machterhalt von Politikern können insbesondere Medien auch die Zielerreichung einer politischen Strategie beeinflussen. Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft und die schnelle Verbreitung von Meldungen und Falschmeldungen („Fake News“) über soziale Netzwerke verschärfen dies noch.</p>

Abbildung 18: Zentrale Ergebnisse zu politikstrategischen Herausforderungen

## **8.2 Diskussion der Handlungsoptionen**

Wie in Kapitel 7.5 gezeigt, wurden in den Interviews viele Handlungsoptionen genannt, die nach Einschätzung der Experten jeweils einen Beitrag zum Erreichen politikstrategischer Ziele leisten können. In dem folgenden Teil sollen die in den Interviews genannten Vorschläge vor dem Hintergrund der Theorie diskutiert und bewertet werden. Aus dieser Diskussion ergeben sich teilweise ergänzende Ansatzpunkte, die als weitere Erkenntnisgewinne ebenfalls dargestellt werden.

### **8.2.1 Komplexität und Planung**

Die empirische Untersuchung bestätigt zunächst die theoriegeleitete These von Walk, wonach die potenzielle Überkomplexität der verschiedenen Governance-Ansätze „immense Schwierigkeiten für die Analyse zur Folge hat“ (Walk, 2008, S. 64). Politische Strategie muss sich der Herausforderung „Komplexität“ stellen, die sich direkt aus der Vielzahl verschiedener Ebenen und Akteure (Vetospieler) ergibt.

#### **Reduktion auf taktischer Ebene**

Wie oben gezeigt, ergibt sich ein theoretischer Ausweg durch die Konzentration auf einzelne Ausschnitte („Will man den Anspruch auf ein analytisches Vorgehen nicht aufgeben, ist man angesichts der übergroßen Komplexität vorfindbarer Realstrukturen zur vereinfachenden Reduktion gezwungen“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 61)).

Tatsächlich ist die Konzentration auf einzelne Teile ein charakteristisches taktisches Element der klassischen Strategie. Stellvertretend dafür steht das taktische Vorgehen Napoleon Bonapartes mittels keilartigen Manövern die gegnerische Armee aufzuspalten und letztlich die einzelnen Teile zu besiegen. Auf strategischer Ebene stößt die Konzentration auf Einzelaspekte aufgrund von systemischen Wechselwirkungen jedoch schnell an ihre Grenzen. Strategie muss bei aller Vereinfachung alle relevanten Aspekte berücksichtigen. Hier gilt das auf Aristoteles zurückgeführte Zitat „Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile“. Insbesondere für politische Strategie darf der Anspruch an „integrales Denken“ daher trotz der beteiligten Komplexität nicht aufgegeben werden. Alle beteiligten Dimensionen (Administration, Politik, Kommunikation, etc.) müssen im strategischen Zentrum gesamtheitlich und umfassend mitgedacht werden. Auf operativer respektive taktischer Ebene ist Vereinfachung hingegen geboten. Hier sollten aus institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektive nicht sämtliche Individualakteure einzeln betrachtet werden; sondern wo immer nach entsprechender Bewertung und Einschätzung möglich diese zu Kollektivakteuren summiert betrachtet werden. Auch die von einigen Experten genannte Beschränkung und klare Abgrenzung der politischen Gestaltungsfelder kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein.

## **Iterative Planung und inkrementelle Strategieexekution**

Aus steuerungstheoretischen Aspekten muss eine politische Strategie ein Ziel und eine erste Richtung (Maßnahmen) festlegen. Die Benennung von Zielen und Maßnahmen kann zunächst als Plan definiert werden. Um den herausgearbeiteten politischen Erfordernissen kurzfristiger Reaktionen (z.B. aufgrund von Friktionen oder Wahlen), fehlender Erfahrungswerte und auch der Planungsablehnung entgegenzuwirken, muss ein politikstrategischer Plan flexibel und iterativ sein. Wenngleich Informationen zwischen verschiedenen Akteuren asymmetrisch verteilt sind, besitzt kein beteiligter Akteur in einer strategischen Lage ein vollständiges Informationsbild. Nur ein Plan, der nicht starr ist, sondern Evaluation sowie Änderungen und Weiterentwicklungen zulässt, kann letztlich ein Ziel unter unvollständiger Information erreichen.

Mit Blick auf die Strategieexekution kann es hilfreich sein, in kleinen Schritten zu agieren. Ein solches inkrementelles Vorgehen bietet sich insbesondere in zeitkritischen oder unklaren Lagen an. Der inkrementelle Aspekt sollte sich soweit wie möglich auf die Strategieexekution beschränken und stets das strategische Ziel als übergeordnetes Element berücksichtigen.

## **Flexibilität in Bezug auf die Zielerreichung**

Um auf unvorhersehbare Entwicklungen in der Zukunft zeitnah reagieren zu können kommt es bei jeder zielführenden politischen Strategie darauf an, vorab Optionen und Varianten zu definieren, die allesamt das strategische Ziel erreichen. Genauso wie unterschiedliche Wege zu einem Ort führen können, gibt es auch in der Strategie verschiedene Vorgehen, die zur Zielerreichung führen. Nur durch das Denken in Szenarien bleibt eine Strategie flexibel und gegenüber Friktionen robust.

Damit grundlegende strategische Ziele und Überzeugungen von tagespolitischer Stimmung weitgehend unbehelligt bleiben können, ist es aus politikstrategischer Sicht wichtig, in Bezug auf die Zielerreichung flexibel zu sein. Mit anderen Worten: Der Weg der Zielerreichung kann – und sollte – auch vor dem Hintergrund einer sich verändernden öffentlichen Wahrnehmung selbstverständlich geändert werden. Wichtig ist, dass der alternative Weg langfristig ebenfalls zum gewünschten strategischen Ziel führt. Wird der Planungspfad hingegen ohne definierte Handlungsalternativen verlassen und durch spontane und unüberlegte Handlungen ersetzt, besteht die große Gefahr, zwar ein operatives Ziel zu erreichen; das übergeordnete, strategische Ziel jedoch aus den Augen zu verlieren.

## **Inhaltliche Abgrenzung der Begriffe Strategie und Planung**

Weiter oben wurde bereits auf die Notwendigkeit der möglichst genauen Abgrenzung der Begriffe Strategie und Planung hingewiesen. Die synonyme Gleichsetzung der Begriffe Strategie und Plan verhindert in vielen Fällen ein strategisches Vorgehen im eigentlichen

Sinne. Eine politische Strategie ist mehr als ein Plan. Nach Mintzberg setzt sich die Interpretation des Strategiebegriffs aus fünf Aspekten zusammen („Five Ps for Strategy“): „Plan“, „Pattern“, „Position“, „Perspective“ und „Ploy“. Der Plan wird somit als ein Bestandteil der Strategie gesehen. Dabei geht es im Kern um die Definition von Zielen und die Beschreibung möglicher Wege der Zielerreichung. Die alleinige Fokussierung auf Ziele und Mittel verhindert jedoch die Berücksichtigung des situationsübergreifenden und übergeordneten Elements und den Blick auf den Gesamtkontext. Raschke und Tils definieren eine (politische) Strategie daher folgerichtig als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifende Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“. Mit anderen Worten: Eine Strategie definiert nicht nur die Ziele und die Maßnahmen, sondern auch die Art und Weise des Agierens der beteiligten Akteure vor dem Hintergrund einer Vision. Anders als reine Pläne berücksichtigen Strategien unter anderem auch innere Wechselwirkungen und nichtlineare Effekte.

In Kapitel 4 wurden die wesentlichen Charakteristika genannt, die eine Strategie kennzeichnen und somit auch von einem Plan unterscheiden.

### **8.2.2 Zieldefinition**

Die in Bezug auf die Governance-Theorie angeführte These, nach der „Unklarheit über gemeinsame, gesellschaftlich getragene Ziele“ als eine wesentliche Ursache für das Scheitern von Governance-Prozessen angeführt wird (Walk, 2008, S. 64-65), wurde mit Blick auf politische Strategie in den Interviews wiederholt bestätigt.

Um der mangelhaften Klarheit von Zielen entgegen zu wirken, ist zunächst eine Unterteilung und Gliederung strategischer Ziele angebracht. Sinnvoll ist beispielsweise die von Tils angeführte Unterteilung in quantitative und qualitative Ziele sowie in Macht- (Politics-Ziele) und Gestaltungsziele (Policy-Ziele) (vgl. Tils 2005, S.106-108). Zur Formulierung der einzelnen Ziele bietet sich das folgende Instrument aus dem Projektmanagement an.

#### **SMART-Definition von Zielen**

Zur Formulierung von Zielen ist es sinnvoll, sich an dem aus dem Projektmanagement bekannten SMART-Ansatz (Akronym für Specific Measurable Accepted Realistic Timely) nach Doran zu orientieren (Doran, 1981). Ziele müssen demnach so präzise wie möglich, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein. Bei vielen politischen Strategien sind Ziele jedoch oftmals sehr „high-level“ und wenig präzise formuliert. Im Hinblick auf die Energiewende heißt es seitens der Bundesregierung beispielsweise:

*„Die Grundidee des Konzepts [der Energiewende] ist der Ausbau der erneuerbaren Energien als Alternative zur Kernkraft. Der Energieanteil an der Stromerzeugung aus*

*Sonne, Wind & Co. soll bis zum Jahr 2025 auf 40 bis 45 Prozent und bis zum Jahr 2035 auf 55 bis 60 Prozent ausgebaut werden“ (Bundesregierung P. u., 2016).*

Das benannte strategische Ziel der zukünftigen Energieerzeugung steht beispielhaft für das Gegenteil von SMART:

- *Unspezifisch:* Welcher Energieanteil ist genau gemeint? Primär-, Sekundärenergie oder die nach Übertragungsverlusten vom Verbraucher nutzbare Endenergie? Das Ziel ist nicht präzise definiert und lässt so Raum für Interpretation.
- *Nicht messbar:* Welchen genauen Anteil sollen Sonne und Wind zu welchem Zeitpunkt haben? Das Ziel besitzt keine ausreichenden Messbarkeitskriterien.
- *Nicht akzeptiert:* Ziele müssen von den Empfängern akzeptiert sein. Im Idealfall sogar zuvor mit diesen abgestimmt worden sein. Die Klagen der maßgeblichen Energiekonzerne E.on, RWE und Vattenfall gegen die Bundesregierung bezüglich des Atomausstiegs sprechen nicht für eine Akzeptanz des Ziels.
- *Realistisch:* Die Ziele müssen erreichbar sein. McKinsey kam bereits im September 2014 in einer Studie zu dem Schluss, dass viele Ziele der Energiewende in Deutschland bis 2020 kaum noch erreichbar seien. Nur bei sechs der 15 untersuchten Indikatoren wurde ein Erreichen der Ziele als „realistisch“ eingestuft. Im März 2016 hat sich die Erreichbarkeit der Ziele noch einmal verschlechtert. Aktuell sind demnach nur noch das Erreichen von vier der 15 untersuchten Indikatoren „realistisch“ (Vahlenkamp et al., 2016).

Selbstverständlich ist dem Autor bewusst, dass das hier angeführte Beispiel in anderen Formulierungen – beispielsweise im Energiekonzept 2015 – in Teilen präziser formuliert wurde. Dennoch ist es wichtig, in der politischen Praxis möglichst genau darauf zu achten, dass Ziele SMART definiert sind, um Interpretation, Missverständnisse oder Abwehrreaktionen weitestgehend zu vermeiden und gleichzeitig die Akzeptanz zu erhöhen. Dies gilt sowohl für das strategische Ziel als auch für die Teilziele, mit denen in Summe das strategische Ziel erreicht werden soll. So ist es aus politikstrategischer Sicht entscheidend, dass die Überführung des strategischen Ziels in Teilziele eindeutig ist und auch diese Teilziele sämtliche Zielerfordernisse (SMART) erfüllen.

### **Zielabstimmung und Zielfestschreibung**

Mit Blick auf den Aspekt fehlender gemeinsamer, gesellschaftlich getragener Ziele wurden von den Experten zwei Aspekte genannt, die dazu beitragen, dass strategische Ziele ein Mindestmaß an zeitlicher und inhaltlicher Verbindlichkeit aufweisen: Zielabstimmung und Zielverankerung.

Mit Bezug auf die Abstimmung von Zielen ist zunächst darauf zu achten, dass der Zusammenhang zwischen (Teil-)Zielen und deren mögliche Auswirkungen auf beteiligte Akteure eindeutig ist und klar kommuniziert wird. Strategische Ziele müssen in ihren Wirkungszusammenhängen klar sein. Darüber hinaus ist es wichtig, dass mögliche Zielkonflikte bereits im Vorfeld klar benannt werden und schließlich – ebenfalls noch vor der endgültigen Festlegung der strategischen Ziele – ein weitest gehender Konsens aller beteiligten relevanten Akteure herbeigeführt wird, um das strategische Ziel letztlich demokratisch zu legitimieren. Mehrheiten für bestimmte strategische Ziele müssen dabei nicht zwingend vorhanden sein. Wie in den Interviews deutlich wurde, können Mehrheiten auch „politisch organisiert“ werden; wenngleich dies in der Regel deutlich mühsamer und langwieriger ist.

Als Handlungsoption für die Konservierung eines politikstrategischen Ziels wurde in den Interviews am Beispiel der sogenannten „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG) auf eine Zielverankerung im Grundgesetz hingewiesen. Die Verankerung eines strategischen Ziels im Grundgesetz kann in Einzelfällen sinnvoll sein, um das Ziel im Zeitverlauf gegenüber wechselnden politischen Mehrheiten robust zu machen. Um jedoch nicht für jedes strategische Ziel eine Verfassungsänderung herbeiführen zu müssen, sollte an dieser Stelle über weitere Handlungsoptionen nachgedacht werden. Möglicherweise können in einem von der Verfassung legitimierten „Strategiebuch“, das ebenfalls nur mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundestages und des Bundesrates geändert werden kann, die wesentlichen strategischen Ziele festgeschrieben werden.

### **8.2.3 Informationsgewinnung und Lagebeurteilung**

Die von Mayntz bereits 1997 identifizierten „Wissensprobleme“, also „mangelndes Wissen des Gesetzgebers über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge“ (Mayntz, 1997, S. 194), als ein wesentliches Steuerungsdefizit haben sich in den Interviews bestätigt. Zurückgeführt werden diese Wissensprobleme einerseits auf komplexitätsbedingte Informationsdefizite und andererseits auch auf Defizite der Informationsverarbeitung. Eine politische Strategie muss beiden Ursachen begegnen. Informationsdefizite können durch ergänzende Wissensquellen verringert werden. Politische Strategen können dabei neben klassischer Informationsgewinnung (Umfrageinstitute, Politikberatung) auch auf Informationen von Interessensgruppen, aus der Wirtschaft sowie aus der Wissenschaft zurückgreifen. Hierbei müssen jedoch stets der „Preis“ und die Objektivität einer Information hinterfragt werden. Andernfalls können Prinzipien wie Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit verletzt werden und es zu Fehleinschätzungen von Kausalzusammenhängen kommen.

## 8.2.4 Mensch als Individuum

Wie oben gezeigt stellt der Mensch als Individuum viele Herausforderungen an eine politische Strategie. Auch zur Begegnung der „Herausforderung Mensch“ ist es sinnvoll, zwischen Sendern und Empfängern zu differenzieren.

### Einschätzung von Intelligenz und Verhalten der beteiligten Individualakteure

Mit Bezug auf den Politiker als Sender einer politischen Strategie ist zunächst in jeder politischen Strategie zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich keine Menschen gibt, die über Metaintelligenz verfügen. Es ist eine Illusion zu glauben, dass Menschen mit ihren begrenzten kognitiven Fähigkeiten ein hochkomplexes Gebilde in allen Einzelheiten durchdringen und verstehen können. Die Amerikanerin Barbara Tuchman gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass Macht häufig „von sehr normalen Menschen ausgeübt wird, denen die Dinge über den Kopf wachsen und die daraufhin autoritär, unverständlich, dumm oder starrsinnig reagieren, wie es Menschen ganz häufig im Alltag tun“ (Tuchman, 1984, S. 19).

Das Verhalten des Menschen hängt von der Systemarchitektur und deren Anreize sowie der Umgebung ab. In diesem Zusammenhang muss eine politische Strategie persönliche Machtmotive einzelner Individualakteure ebenso berücksichtigen wie das systememergente Streben von Individualakteuren nach Anpassung und Political Correctness.

### Verbesserung von inhaltlicher und strategischer Kompetenz

Um die inhaltliche Kompetenz zu stärken kann es sinnvoll sein, bei der Auswahl der Minister die Hard Skills, also die inhaltliche berufliche Vorbildung, stärker zu berücksichtigen. Aktuell decken sich die beruflichen Vorkenntnisse nur sehr bedingt mit den inhaltlichen Anforderungen des Ministeriums. Die folgende Tabelle verdeutlicht diesen Gedanken:

**Tabelle 6: Berufliche Vorbildung ausgewählter Bundesminister**

Bundesministerium	Minister/in	Berufliche Vorbildung
<b>Arbeit und Soziales (BMAS)</b>	Andrea Nahles	Studium Philosophie/ Germanistik
<b>Gesundheit (BMG)</b>	Hermann Gröhe	Rechtsanwalt
<b>Verteidigung (BMVg)</b>	Ursula v.d. Leyen	Ärztin
<b>Familie, Senioren, Frauen (BMFSJ)</b>	Manuela Schwesig	Finanzwirtin
<b>Umwelt (BMUB)</b>	Barbara Hendricks	Historikerin
<b>Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)</b>	Christian Schmidt	Rechtsanwalt
<b>Entwicklung (BMZ)</b>	Gerd Müller	Lehrer
<b>Verkehr u. digitale Infrastruktur (BMVI)</b>	Alexander Dobrindt	Geschäftsführer Maschinenbau

Selbstverständlich kommen Ministerinnen und Minister in erster Linie entsprechend ihrer politischen Fähigkeiten und ihres Netzwerkes ins Amt. Bei Ihnen käme es – so die Einschätzung der Experten – vor allem auf Soft Skills wie persönliche, Soziale und methodische Kompetenz an. Dennoch sollte die inhaltliche Komponente nicht vollständig außer Acht gelassen werden. Das inhaltliche Verständnis hilft dabei, komplexe Sachverhalte und Interaktionen schneller zu verstehen und den inneren strategischen Kompass zu festigen.

Mit Bezug auf kommunikative und strategische Kompetenz ist es sinnvoll, politische Entscheider entsprechend zu schulen. Auch der Rückgriff auf Politikberatung ist sinnvoll. Zu berücksichtigen sind hierbei die Beobachtungen, dass einerseits die eigenen Fähigkeiten der politischen Entscheider überschätzt werden können und andererseits auch eine Beratungsablehnung vorherrschen kann. Beide Aspekte müssen in eine politische Strategie eingepreist werden.

### **Systemarchitektur und Anreize**

In Bezug auf die Adressaten müssen die von Mayntz identifizierten „Motivationsprobleme“ von einer politischen Strategie berücksichtigt werden. Entsprechend der aktuellen Governance-Debatte müssen hier die direkten Formen hierarchischer Steuerung (Gesetz, Vorschrift) zunehmend um indirekte Steuerungsformen erweitert werden (Anreizsteuerung, Kontextsteuerung). In diesem Zusammenhang müssen das Ergebnis von Verhaltensmustern und Zielsetzungen kompatibel sein. Sollte beispielsweise ein auf Kooperation und Selbstorganisation bauendes strategisches Projekt negative Verhaltensdispositionen wie Selbstsucht und Raffgier belohnen statt diese zu bestrafen, destabilisiert es sich auf Dauer selbst. Eine strategische Zielerreichung wird damit unmöglich und eine politische Strategie ist entsprechend zum Scheitern verurteilt.

### **8.2.5 Friktionen**

Wie die Experteninterviews gezeigt haben, treten die aus Militär und Betriebswirtschaftslehre bekannten unvorhergesehenen Ereignisse auch in der politischen Landschaft auf. Aus diesem Grund muss eine politische Strategie robust gegen plötzliche Veränderungen der Umwelt sein. Neben der bereits in Kapitel 7.5.5 angesprochenen Flexibilität kommt zwei weiteren Handlungsoptionen eine zentrale Rolle zu.

### **Entschlossene Korrektur**

Um auf Friktionen reagieren zu können, ist vor allem ein entschlossenes korrigierendes Handeln erforderlich. In Anlehnung an das lateinische Wort „virtus“ (Tugend, Mut, Tapferkeit) führte Niccolò Machiavelli den Begriff „virtù“ als Gegenbegriff zu Fortuna ein. Clausewitz

greift diesen Gedanken auf und setzt der Friktion die Willenskraft des Menschen entgegen, der entschlossen und mutig anpassende oder korrigierende Entscheidungen trifft. Dieses habe auch mit der „Kriegserfahrung“ zu tun. Dazu führt er aus:

*„So wie der Weltmann nur der fast zur Gewohnheit werdende Takt seines Urteils, immer passend zu sprechen, handeln und sich bewegen lässt, so wird nur der kriegserfahrene Offizier bei großen und kleinen Vorfällen, (...) immer passend entscheiden und bestimmen“* (Clausewitz, 2010, S. 51).

Auch in der Politik dürfte es leichter sein auf Friktionen zu reagieren, wenn der betroffene Akteur eine vergleichbare oder zumindest ähnliche Situation womöglich bereits erlebt hat. Er kann dann die damalige Reaktion und ihre Wirkung rückwirkend überprüfen und ausloten, ob ein ähnliches Vorgehen in der neuen Situation sinnvoll erscheint. Bei nie auch nur vergleichbar dagewesenen Situationen jedoch hilft ein energisches und entschlossenes Entscheiden und Handeln.

### **Strategische Reserven und Alternativszenarien**

Eine weitere Möglichkeit auf Friktionen reagieren zu können ist die rechtzeitige Bildung von strategischen Reserven. Clausewitz merkt dazu an, dass „es also eine wesentliche Bedingung der strategischen Führung ist, das nach Maßgabe der Ungewissheit Streitkräfte zur späteren Verwendung zurückgehalten werden“ (Clausewitz, 2010, S. 96). In der Politik können zwar keine Streitkräfte – wohl aber andere Kräfte und Mittel als Reserve zurückgehalten werden. So ist es beispielsweise angebracht, bereits bei der Strategieformation über einen Notfallplan oder ein Exit-Szenario nachzudenken. Überhaupt ist das permanente Entwickeln von Alternativszenarien auch mit Bezug auf die Maßnahmen sinnvoll. Diese müssen immer wieder der Lage angepasst werden. Bei Friktionen gar innerhalb kürzester Zeit.

### **8.2.6 Verwaltung**

Wie oben beschrieben, hat die Kombination aus Eigeninteressen und Ermessensspielräumen von Beamten und Verwaltungsangestellten durchaus einen nicht unerheblichen Einfluss auf eine politische Strategie. Auf der anderen Seite wurde in den Interviews mehrfach darauf hingewiesen, dass Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes den Verwaltungsbehörden ein Handeln ohne eindeutige gesetzliche Vorlage verbieten würden.

### **Gesellschaftliche Akzeptanz strategischer Ziele**

Um auf die sich aus der Verwaltung ergebenden Herausforderungen zu reagieren, ist es angebracht, Zielkonflikte möglichst im Vorfeld weitestgehend auszuräumen; also vorab Ziele zu definieren, die vom überwiegenden Teil der Gesellschaft getragen werden. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass Eigeninteressen, die im Konflikt zum strategischen Ziel

stehen, einen zu großen Einfluss auf die Strategie nehmen. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass Interessenskonflikte innerhalb der Verwaltung letztlich ein Querschnitt beziehungsweise Spiegelbild der Gesellschaft seien. Es muss daher darauf geachtet werden, die Sicherstellung der Akzeptanz von strategischen Zielen und Maßnahmen nicht auf die Ebene der Beamten und Verwaltungsmitarbeiter zu verlagern.

### **Reduzierung des Verwaltungsaufwandes**

Um den Organisationszweck – also die Erreichung der vorgegebenen Ziele – so wenig wie möglich einzuschränken, müssen Bürokratie und Verwaltungsaufwand effizient gestaltet sein. Mit zunehmender Zahl an Vorschriften, Verordnungen und Sonderregelungen vergrößert sich der Grad der Beanspruchung knapper Ressourcen. Der gesamte bürokratische Verwaltungsapparat wird dadurch träge und mit Blick auf die strategische Zielerreichung weniger effizient.

### **Einschränkung von Ermessensspielräumen**

Die Einschränkung von Ermessensspielräumen kann zunächst eine Option darstellen, um die strategische Störgröße des kontraproduktiven Verwaltungsmitarbeiters zu minimieren. Diese Handlungsoption kann jedoch auch zu negativen Effekten hinsichtlich organisatorischer Abläufe führen. Daneben muss eine solche Option auch rechtlich überprüft werden. Neben der organisatorischen Notwendigkeit stehen möglicherweise auch Aspekte des Subsidiaritätsprinzips dieser Handlungsoption entgegen.

## **8.2.7 Gewaltenteilung**

Im Gegensatz zu Militär und Unternehmung sind die politischen Hierarchien in der Bundesrepublik Deutschland in der Regel vielschichtig und unterbrochen. Vertikale und horizontale Gewaltenteilung führen zu einer Machtverteilung und erhöhen damit die Komplexität. Gleichzeitig stellt diese Machtverteilung für den klassischen Strategiebegriff eine große Herausforderung dar, da er den hierarchisch – teilweise monohierarchisch – angelegten Organisationsstrukturen klassischer Strategiefelder zunächst einmal entgegensteht.

Grundsätzlich entspricht es dem Wesen der parlamentarischen Demokratie, dass in Partei, Fraktion, Koalition und Opposition unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen ihre Berechtigung haben. Eine Betrachtung alternativer Staatsformen wie einer unmittelbaren oder präsidialen Demokratie oder gar einer Monarchie und deren Analyse in Bezug auf Strategiefähigkeit ist nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit. Vielmehr sollen Punkte zur Verbesserung der Strategiefähigkeit im Rahmen der parlamentarischen Demokratie ergründet werden.

## **Aufbau und Nutzung zwischenmenschlicher Beziehungen**

Ein wesentlicher, von den Experten genannter Aspekt zur Verbesserung der Strategiefähigkeit ist der Aufbau zwischenmenschlicher Beziehungen beziehungsweise das Knüpfen von persönlichen Netzwerken. Die Bedeutung von Vertrauen und Sympathie für das Gelingen einer Strategie ist von herausragender Bedeutung. Neben dem eigenen Netzwerk müssen bei strategischen Kalkulationen selbstverständlich auch die Netzwerke aller relevanten beteiligten Akteure eingeschätzt werden. Eine freundschaftliche Beziehung kann Sachargumente und sogar Parteilinie in den Hintergrund treten lassen. Neben der von den Experten unterstrichenen Bedeutung von Sympathie, Empathie und Antipathie gibt es weitere Ansätze im Feld der Legislative, die aus politikstrategischer Sicht zu einer Verbesserung der Strategiefähigkeit beitragen können. Strategen müssen einerseits zwischenmenschliche Beziehungen relevanter Akteure in Ihren strategischen Kalkulationen berücksichtigen und andererseits gezielt eigene zwischenmenschliche Beziehungen aufbauen und zur Durchsetzung strategischer Ziele nutzen.

## **Frühzeitige Einbindung des Parlaments und der Parteien**

In einer parlamentarischen Demokratie ist das Gelingen einer Strategie letztlich von der Zustimmung der Mehrheit aller beteiligten Akteure abhängig. Alle relevanten Akteure der Legislative – also Abgeordnete, Partei, Fraktion, Koalition und Opposition – sollten idealerweise bereits in die Meinungsfindung beziehungsweise die Festsetzung der strategischen Ziele einbezogen werden. Vor der Verfolgung einer Strategie sollte es daher immer zu einer entsprechenden Diskussion innerhalb der Partei respektive der Fraktion kommen, damit legislative Vorbehalte bereits frühzeitig in die Strategiefindung einfließen können. Für die erfolgreiche Umsetzung einer Strategie ist es notwendig, dass von Beginn an eine breite parlamentarische Mehrheit das Vorhaben stützt und sich idealerweise per Abstimmung dazu bekennt. Rechtzeitige Kommunikation und größtmögliche Transparenz in Richtung der Parlamentarier sind hierbei das oberste Gebot, um spätere Störungen in der Umsetzungsphase zu minimieren. Idealerweise übernehmen die Parteien die Funktion der Meinungsfindung und der internen Kommunikation.

## **Vereinigung von Partei- und Regierungsspitze**

Auch die Bündelung von Parteivorsitz und Kanzlerschaft stellt eine wesentliche Komponente zur Verbesserung des strategischen Agierens dar. Durch die Verknüpfung von Legislative und Exekutive können exekutive Strategien bestmöglich legislativ verankert werden. Bildet eine Person gleichzeitig Regierungsspitze und Parteispitze kann sie ihre Strategie optimal in der Partei verankern und so gleichzeitig eine entsprechende Unterstützung sicherstellen. Letztlich hält der Kanzler damit auch das Druckmittel der Parteikarriere gegenüber Kritikern in seinen Händen.

## **Druckausübung durch Vergabe von Parteiämtern**

Auch wenn dies von den befragten Parlamentariern größtenteils verneint wurde, gibt es selbstverständlich parteiinterne „Druckmittel“, wie das Beispiel des Unionsfraktionsvorsitzenden Volker Kauder zeigt.

Als am 17. Juli 2015 genau 60 von 311 Abgeordneten gegen Verhandlungen über ein neues Hilfspaket für Griechenland – und damit gegen den Kurs von Kanzlerin Merkel stimmten, drohte Kauder den Neinsagern öffentlich mit dem Entzug wichtiger Posten: "Diejenigen, die mit Nein gestimmt haben, können nicht in Ausschüssen bleiben, in denen es darauf ankommt, die Mehrheit zu behalten: etwa im Haushalts- oder Europaausschuss" (Robin, 2015).

Der Unionsfraktionschef, der seine Äußerungen mit der Fraktionsordnung begründete, löste damit eine Debatte zur politischen Kultur aus. Dennoch belegt das Beispiel die Existenz indirekter und teilweise informaler „Druckmittel“, die aus strategischer Sicht zum Erreichen eines strategischen Ziels eingesetzt werden können.

## **Organisatorische Anpassungen**

Vor allem im Bereich der Exekutive wurden organisatorische Ansatzmöglichkeiten angeführt, um Schnittstellen und kompetenzbedingte Reibungsverluste zu reduzieren und damit die Umsetzung einer politischen Strategie zu erleichtern. Neben einer Kompetenzbündelung im Kanzleramt und der Neuausrichtung von Ministerien (Zuschnitt) wurde auch die Bildung eines eigenen Ministeriums für ein strategisches Thema vorgeschlagen (vgl. Kapitel 7.5). Alle Optionen mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen und führen ihrerseits zu neuen politischen Herausforderungen.

In Kapitel 7.5 wurden zudem zwei Handlungsoptionen zur Verbesserung der Strategiefähigkeit auf supranationaler Ebene diskutiert. Zum einen ein Ausbau der Europäischen Union zu einem europäischen Gesamtstaat, also einem Bundesstaat nach dem Muster der USA. Wenngleich dies zu einer, aus strategischer Sicht vorteilhafter, Machtkonzentration führen würde, erscheint diese Option angesichts aktueller politischer Entwicklungen wenig realistisch. Als weitere Handlungsoption wurde die Verzahnung und Harmonisierung nationaler Interessen diskutiert. Hierfür müssten entsprechende Strukturen geschaffen werden, die sich – bei fehlerhafter Architektur – zu einer zusätzlichen Herausforderung entwickeln können.

## **Anpassung des Europavertrages**

Eine weitere denkbare Handlungsoption zur Verbesserung der Strategiefähigkeit auf internationaler Ebene wäre eine Änderung des Europavertrages. An dieser Stelle muss

jedoch zwingend sichergestellt werden, dass die Stärkung europäischer Institutionen nicht zu einem Akzeptanzverlust der Bevölkerung führt. Die politische Praxis zeigt, dass Weisungsbefugnisse europäischer Institutionen bei schlechter Kommunikation schnell als Bevormundung interpretiert werden können. Ein gutes Beispiel bildet der Artikel 288 des Vertrags über die Funktionsweise der EU. Demnach sind Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse der Europäischen Union für jedes EU-Land verbindlich. Um die entsprechende Gültigkeit auf nationaler Ebene sicherzustellen, müssen die EU-Länder ein Gesetz für die Umsetzung der Richtlinie erlassen. Für die BRD bedeutet dies konkret, dass Bundestag und Bundesrat entsprechende Gesetze verabschieden müssen, um Beschlüsse des EU-Rats in deutsches Recht umzusetzen.

### **Stärkung der Institutionen der EU**

Aus steuerungsperspektivischer Sicht wäre es theoretisch denkbar, das strategische Zentrum auf supranationaler Ebene anzuordnen. Dies setzt eine Stärkung der Institutionen der Europäischen Union zu Lasten der nationalstaatlichen Institutionen voraus. Durch den Vertrag von Lissabon (2009) wurden die Institutionen der EU – insbesondere auch des Europäischen Parlaments – bereits deutlich gestärkt. So wurde das bis dahin gültige Mitentscheidungsverfahren beispielsweise in ein „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ überführt. Dadurch wurde das Europäische Parlament parallel zum Europäischen Rat zum Gesetzgeber. Zudem wurden die Kompetenzen in den Bereichen Handel Justiz und Innere Sicherheit deutlich erweitert. Um die Strategiefähigkeit zu verbessern, müssten die Kompetenzen möglichst umfassend ausgebaut und weitere Hoheitsrechte auf die EU übertragen werden. In letzter Konsequenz würde dies den Umbau der Europäischen Union zu einem souveränen Staat bedeuten, was auf absehbare Zeit nicht realistisch erscheint.

### **Abkehr von supranationalen Ebenen**

Aufgrund hoher rechtlicher Hürden und vor dem Hintergrund der politischen Ereignisse zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit (Stichworte „Brexit“ und „Flüchtlingskrise“) erscheint die oben skizzierte Option – zurzeit – als praktisch nicht realisierbar. Ebenso unwahrscheinlich und rechtlich hochumstritten – aber dennoch theoretisch denkbar – wäre eine Option die aus steuerungstheoretischer Sicht ebenfalls zu einer Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit beitragen könnte: Die gegenteilige Abkehr von supranationalen Ebenen hin zum Nationalstaat als jeweiliges strategisches Zentrum.

Um das strategische Zentrum auf der Ebene des Nationalstaates zu stärken, wäre es theoretisch ebenfalls denkbar, Hoheitsrechte, die bereits auf die EU übertragen wurden, wieder auf den Nationalstaat zu übertragen. Dies kann allerdings gemäß den EU-Gründungsverträgen nur durch eine Vertragsänderung in Übereinklang mit den anderen Mitgliedsstaaten erfolgen. Allerdings steht es jedem Mitgliedsstaat gemäß Artikel 50 des EU-

Vertrages frei, aus der EU auszutreten, um sämtliche auf die EU übertragenen Hoheitsrechte auf die nationalstaatliche Ebene zurückzuholen.

### **Kompetenzerhöhung für den Bund**

Ob der Ausstieg aus der Kohle oder die Debatte des Stromnetzausbaus mit Bayern – unterm Strich zeigt die Energiewende geradezu klassisch, inwieweit regionale Forderungen auch immer wieder zu einem Abweichen des ursprünglich geplanten strategischen Pfades führen. Besondere regionale Einflüsse üben über die Parlamente entsprechenden Druck auf den Bundesgesetzgeber aus, der das Durchsetzen einer strategischen Linie unmöglich macht.

Um dieser Herausforderung zu begegnen wurden bereits in Kapitel 7.5.7.2 zwei zentrale Handlungsoptionen genannt. Zum einen eine komplette Abkehr vom föderalen System. Das föderalistische System der BRD in Verbindung mit einer parlamentarischen Demokratie nimmt in Bezug auf Machtfragmentierung auch im Vergleich zu anderen Demokratien einen Spitzenplatz ein. In anderen Ländern ist die Macht deutlicher auf eine zentrale Instanz fokussiert. In Frankreichs parlamentarischer Präsidialdemokratie steht der Präsident im Zentrum des politischen Systems, ebenso wie in der präsidialen Bundesrepublik der USA. Auch in der parlamentarischen Monarchie Großbritanniens verfügt der Premierminister über weitgehende Entscheidungsgewalt. Hier fungiert zusätzlich nicht das Volk als Souverän sondern das Parlament. In allen genannten Beispielen führt die Machtzentralisierung zu weniger Beteiligung, Diskussion und Kompromissnotwendigkeit als in der BRD. Eine Abschaffung der Bundesländer soll in dieser Arbeit lediglich als Option genannt; aufgrund der nicht realistischen Umsetzbarkeit aber an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

Deutlich realistischer erscheint eine Stärkung des Bundes, genauer der Bundesexekutive. Dies führt in einem föderalistischen System automatisch zu einer Schwächung der Länder. Im Grundsatz wurde diese Option von den Experten aus strategischer Perspektive durchaus begrüßt. Erfolgreiche Beispiele, in denen Länder freiwillig Kompetenzen an den Bund abgetreten haben (zum Beispiel an die Bundesnetzagentur bei der Netzplanung), belegen diese Sicht. Insgesamt wird ein solches Vorgehen aber skeptisch gesehen. Vor allem werden immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken angesprochen. Eine Grundgesetzänderung wäre nur mit Zustimmung der Länder möglich. Nach Einschätzung der Experten ist ein solches Szenario völlig unrealistisch. Kein Bundesland werde nach Einschätzung der Experten freiwillig Kompetenzen an den Bund abtreten. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Zuspruch des Souveräns auch von der gefühlten Entfernung politischer Entscheider zum Souverän abhängt.

## **8.2.8 Machterhalt und Eigeninteressen**

Wie oben gezeigt, stellt auch der Machtaspekt eine politische Strategie vor große Herausforderungen. Eine Strategie, die in ihrer Kalkulation zu sehr auf kollektive Akteure oder auf die Sachebene abzielt, läuft Gefahr, diesen wesentlichen Aspekt aus den Augen zu verlieren.

### **Kalkulation von individuellen Motiven und Nutzen**

Als erste Handlungsoption sollten daher die individuellen Motive und der individuelle Nutzen der relevanten Individualakteure in der strategischen Kalkulation berücksichtigt werden. An dieser Stelle müssten auch die Forschungsbemühungen weiter vorangetrieben werden. So stellt Mayntz in diesem Zusammenhang zu Recht fest, dass „der Aspekt der Befriedigung persönlicher Interessen in den aktuellen Forschungsbemühungen von Governance im modernen Staat noch weitgehend ausgeblendet“ werde (Mayntz, 2003, S. 75). Auch Raschke und Tils geben an dieser Stelle zu bedenken, dass persönliche Motive des Machterhalts wie beispielsweise „individueller Nutzen durch Vorteile aus Ämtern“ bei vielen wissenschaftlichen Betrachtungen, die auf kollektive Akteure fokussieren, oftmals zu kurz kämen (Raschke & Tils, 2010, S. 374).

### **Verlängerung der Wahlzyklen**

Wie in den Interviews deutlich wurde, stehe die Notwendigkeit, gewählt zu werden über allen anderen Motiven, da andernfalls sämtliche politischen Gestaltungsmöglichkeiten obsolet seien. Um das Spannungsfeld von Gestaltungs- und Machtzielen zu entschärfen, könnte über eine Verlängerung der Wahlzyklen und damit der „Amtszeiten“ von Politikern nachgedacht werden. Das „Machtziel Wiederwahl“ würde damit zumindest über einen längeren Zeitraum abgeschwächt.

### **Reduzierung der finanziellen Abhängigkeit**

Ein weiterer Aspekt der Interviews ist der Hinweis, dass oftmals auch die gesamte persönliche Existenz, insbesondere das persönliche Einkommen, von einer Wiederwahl abhängt. Dadurch sei die Wahrscheinlichkeit, dass sich das persönliche Machtziel gegenüber einem Gestaltungsziel durchsetze, relativ hoch. Eine mögliche Handlungsoption wäre die Schaffung der finanziellen Unabhängigkeit des Berufspolitikers. Wie eine solche Option genau aussehen kann und welche Auswirkungen dies auf gesellschaftliche Debatten hat, müsste Inhalt weiterer Forschungsbemühungen werden.

## **8.2.9 Führung**

Im Bereich der Führung soll zunächst auf aufbauorganisatorische Handlungsoptionen eingegangen werden. Im Anschluss daran sollen ablaufprozessuale Handlungsoptionen diskutiert werden.

### **Kompetenzstärkung der strategischen Führungsinstanz (Strategisches Zentrum)**

Aus strategischer Sicht ist es ratsam, die Führung auf einen engen Personenkreis zu konzentrieren. Die Strategiefähigkeit ließe sich also verbessern, wenn die Kompetenzen der zentralen Führungsinstanz gestärkt würden. Eine derartige Stärkung der Führungskompetenz beispielsweise des Bundeskanzlers würde gleichzeitig mit der Kompetenzbeschneidung einzelner Bundesminister einhergehen. Ein Beispiel hierfür ist Dänemark. Hier findet die zentrale Strategieentwicklung ausschließlich im innersten Kreis der Regierung statt, während die einzelnen Ministerien lediglich für deren Umsetzung verantwortlich sind. Die Einflussnahme der Ministerien auf die Strategieentwicklung wurde hier in den vergangenen Jahren bewusst stark eingeschränkt; Minister können ihre politischen Ziele folglich nicht mehr selbst entwickeln, sondern bekommen diese vom inneren Machtzirkel rund um das Regierungsoberhaupt vorgegeben (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 33-37). Der Einfluss eines Ministeriums auf die Strategieentwicklung ist daher sehr gering und neben seiner natürlichen Zuständigkeit (so hat das Finanzministerium einen relativ großen Einfluss) vor allem von der persönlichen Beziehung des Ministers zum Regierungschef abhängig (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 33-34). Nur ein sehr begrenzter Personenkreis um den Regierungschef hat Einsicht auf die strategischen Themen, die im Normalfall mündlich abgestimmt werden, damit nichts ungesteuert an die Öffentlichkeit gelangt (Fischer, Schmitz, & Seberich, 2007, S. 37). Zudem können auch Parteiinteressen die Strategiefähigkeit des Führenden herabsetzen. Insbesondere bei unterschiedlichen Ansichten des Parteivorsitzenden und des Bundeskanzlers kann es zu innerparteilichen Reibereien kommen, die den Bundeskanzler in der Strategieumsetzung stark behindern können (Beispiel Willy Brandt und Helmut Schmidt beim Umgang mit Studentenprotesten oder NATO-Doppelbeschluss). Hier kann das Zusammenfallen des Parteivorsitzes mit dem Amt des Bundeskanzlers (wie im aktuellen Fall bei Angela Merkel) aus strategischer Sicht durchaus hilfreich sein.

### **Änderung der demokratischen Staatsform**

Neben der bereits in Kapitel 7.5 diskutierten Abkehr von der demokratischen Staatsform wäre auch eine Änderung der Demokratischen Staatsform eine weitere theoretische Option. So stellt beispielsweise eine Änderung der Staatsform von einer repräsentativen Demokratie zu einer direkten Demokratie die Beibehaltung demokratischer Prinzipien sicher. Eine Direkte Demokratie könnte den Einfluss von politischen Parteien und Lobbyisten beschränken, da

Minderheitsentscheidungen vom Volk aufgehoben werden könnten. Auf der anderen Seite würde die Macht der Medien als Meinungsmacher der Bevölkerung weiter zunehmen. Dies würde die politische Schnelllebigkeit, die bereits in einer repräsentativen Demokratie einem strategischen Vorgehen entgegensteht, noch weiter beschleunigen. Statt langfristiger Überlegungen würden aktuelle und kurzfristige Themen die politische Richtung bestimmen. Zudem fehlen dem Bürger in vielen Fällen der Sachverstand und die benötigten Informationen, um eine komplexe Entscheidung angemessen zu bewerten. Zudem würden Volksentscheide die Entscheidungsfindung weiter verlangsamen, da es einen zusätzlichen formalen Schritt im Gesetzgebungsverfahren geben würde. Im Ergebnis würde eine Änderung der Staatsform innerhalb einer demokratischen Systems hinsichtlich der Strategiefähigkeit keine Verbesserung bringen. Im Folgenden sollen daher Aspekte im Rahmen der bestehenden repräsentativen Demokratie weiter beleuchtet werden.

### **Prozesseffizienz und Schnittstellenmanagement**

Neben der Aufbauorganisation kommt es mit Blick auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Umsetzung einer Strategie entscheidend auf die Gestaltung der Ablaufprozesse an. Vor allem der Prozessgestaltung und der Prozesssteuerung kommt hierbei eine herausragende Bedeutung zu.

Mit Blick auf die Prozessgestaltung stehen das Management von Schnittstellen und das Design des Prozesses im Mittelpunkt. Prozesse müssen übergreifend gemanagt werden und dürfen keine „Systembrüche“ enthalten. Neben einer eindeutigen Prozessverantwortung müssen vor allem die In- und Outputs klar und eindeutig definiert sein. Auch die Verschlankung von Prozessen (und Schnittstellen) und die Trennung von zielführender und nicht zielführender Information spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle.

Die in den Experteninterviews genannten Verbesserungsoptionen Monitoring und Adaption, Verbesserung von Abstimmungsprozessen sowie Reduzierung der Schnittstellen tragen in diesem Zusammenhang zweifelsfrei zu einer Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit bei. Die „optimale“ Gestaltung von politischen Prozessen kann sich zudem durchaus an der Optimierung von Geschäftsprozessen orientieren. Hier kann auf ein Maximum an Erfahrungswissen diverser Unternehmens- und Managementberatungen zurückgegriffen werden.

### **8.2.10 Partizipation, Transparenz und Kompromiss**

Vor allem mit Blick auf den Souverän wurde in den Interviews vielfach auf die Bedeutung und Notwendigkeit von Beteiligung der Wähler sowie Transparenz gegenüber selbigen hingewiesen. Hierfür müssen Strukturen geschaffen werden, die es ermöglichen, alle

relevanten Akteure in einem geeigneten Rahmen „an einen Tisch zu holen“ um Ziele und Mittel gemeinsam abzustimmen.

### **Öffentliche Verhandlungen von Gesetzesvorlagen**

Die von Walk geäußerte Kritik, wonach „viele Gesetzesvorlagen weder im Parlament noch in der Öffentlichkeit ausführlich verhandelt werden, sondern nur innerhalb der Verwaltungsinstanzen und Einbeziehung ausgewählter Interessengruppen“ (Walk, 2008, S. 255), ist aus strategischer Sicht sehr ernst zu nehmen. Politische Entscheidungen müssen daher zwingend in den gewählten – und damit legitimierten – politischen Gremien (Bundestag, Landtag, Landkreis, Samtgemeinde, etc.) gefällt werden und nicht in informellen und intransparenten regierungsnahen Gremien. Um mehrheitlich getragene Ziele zu erreichen, ist es folglich notwendig, ein Höchstmaß an Transparenz von Strukturen und Entscheidungsprozessen im politischen System zu gewährleisten. Gesetzesvorlagen müssen im Parlament sowie der Öffentlichkeit ausführlich verhandelt werden und nicht nur innerhalb der Verwaltungsinstanzen und unter Einbeziehung ausgewählter Interessengruppen. Dabei muss verhindert werden, dass politische Entscheidungen aus dem Parlament in informelle regierungsnahen Gremien verlagert werden.

### **Finden von Kompromisslösungen**

Sofern die Öffentlichkeit und das Parlament an der Zielfindung entscheidend beteiligt sind, wächst die Lösungsbereitschaft eines Problems. Konträre Ziele vorausgesetzt, wird das Ergebnis in vielen Fällen zu Kompromissen führen. Eine Kompromisslösung stellt den Ausgleich von unterschiedlichen Interessen dar. Entscheidend ist die Freiwilligkeit des Verzichts eines Teils der eigenen Forderung unter Achtung der gegnerischen Positionen. Der frühzeitige Kompromiss reduziert die Anzahl eindeutiger „Verlierer“, die wiederum als potenzielle Störfaktoren in der Phase der Strategieexekution auftreten können. Das von Willy Brandt stammende Zitat „Das Wesen der Demokratie ist der Kompromiss“ zeigt unmittelbar die Herausforderung für den politischen Strategiebegriff. Der klassischen Strategietheorie ist dieser Begriff weitgehend fremd. Hier stehen im Konfliktfall die Durchsetzung der eigenen Position und das Besiegen des Gegenübers im Mittelpunkt.

#### **8.2.11 Zeit & Timing**

Wie in Kapitel 7.5.11 gezeigt, kann eine Verlängerung von Wahlzyklen oder eine Synchronisierung von Wahlterminen entscheidend zur Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit beitragen. Darüber hinaus ist eine weitere Handlungsoption denkbar.

## **Nutzung optimaler Zeitfenster**

Mit Blick auf das Timing ist es wichtig, eine Strategie zu den richtigen Zeitpunkten zu kommunizieren und zu exekutieren. Entscheidend ist hierbei eine fundierte Analyse aller beteiligten Kräfte; also aller Spieler und Vetospieler und allen Umweltbedingungen. Bereits in den Experteninterviews wurde deutlich, dass es für bestimmte strategische Vorhaben „günstige Zeitfenster“ gibt. Tatsächlich erscheint es günstig, vor allem umstrittene strategische Vorhaben direkt nach einer Wahl durchzusetzen. Dahinter steckt das Kalkül, dass sich der mögliche Zorn der Wähler bis zur nächsten Wahl wieder abgeschwächt hat. Aus politikstrategischer Sicht ist dieser Punkt sehr wichtig. Ohne das permanente „Mitdenken“ von Auswirkungen politischer Maßnahmen auf politische Mehrheiten ist jede Strategie von vornherein zum Scheitern verurteilt, da ein abgewähltes strategisches Zentrum überhaupt nichts mehr durchsetzen kann.

### **8.2.12 Kommunikation, Medien & Lobbyismus**

Kommunikation und Medien tragen unbestritten entscheidend zum Gelingen einer politischen Strategie bei. Damit eine Strategie erfolgreich umgesetzt werden kann, müssen die strategischen Ziele zunächst medial positiv besetzt beziehungsweise „political correct“ sein. Die einmal mehrheitlich akzeptierte Meinung wird weniger hinterfragt. Aus diesem Grund ist es wichtig, die strategischen Ziele gezielt medial zu transportieren.

Dabei muss sich der politische Strategie bewusst sein, dass gewinnorientierte Medien einfache Botschaften bevorzugen. Lange Texte sowie komplizierte, unbequeme oder gar selbstkritische Sachverhalte mögen demokratisch nicht nur angebracht sondern sogar notwendig sein; kommerziell führen sie zu geringen Auflagen und damit wirtschaftlich ins Abseits. Ein Strategie, der diesen Aspekt in seiner Kalkulation vernachlässigt, wird spätestens bei der Strategieexekution scheitern.

Im Bereich der Interessensverbände kommt es für politische Strategen darauf an, Lobbygruppen als Verbindungselement von Parlament und Gesellschaft zu nutzen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, Lobby-Interessen transparent zu machen und die „Hinterzimmer-Mentalität“ zu bekämpfen. Dazu gehört auch die Offenlegung der Finanzierung von Lobbygruppen, die teilweise unklar sind. Nur wenn die genauen Interessen der jeweiligen Lobbygruppe klar sind, kann der politische Entscheider seine Strategie darauf abstimmen und auf die jeweilige Strategie der Lobbygruppe mit einer Gegenstrategie reagieren.

### **8.2.13 Politische Kultur**

Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt, dass (rationale) Sachargumente offenbar nicht mehr jeden Wahlberechtigten erreichen. Vielmehr treten Gefühle und Emotionen an die Stelle des klassischen sachrationalen Arguments. Diese Gefühle und Emotionen orientieren sich wiederum an den normativen Werten und der tiefen Überzeugung eines Menschen.

Im politischen Deutschland sind insbesondere die politischen Ideologien Liberalismus, Konservatismus und Sozialismus verbreitet. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf Menschenbilder, die Rolle des Staates, Religion und Wirtschaft. Am Beispiel der Anti-Atombewegung lassen sich unterschiedliche, ideologisch geprägte Einstellungen und Werte gut nachzeichnen. Die mehrheitlich linke Ideologie (wenngleich auch Konservative am Protest beteiligt sind) wirft der Energiewirtschaft und Teilen der Politik den vermeintlichen Vorrang von Profitstreben vor gemeinwohlorientierten Gesichtspunkten vor. Im weiteren Verlauf der Energiewende wurden die Rollen quasi getauscht. So werden inzwischen kritische Stimmen in Richtung einer vermeintlichen „Ökolobby“ lauter, der das Profitstreben einzelner Kapital- und Landbesitzer sowie der persönliche wirtschaftliche Nutzen offenbar wertvoller zu sein scheint als gemeinwohlorientierte Gesichtspunkte (Kosten, Landschaftsbildverschmutzung, gesundheitsschädigende Einflüsse). Auch bei der sogenannten Flüchtlingskrise werden die unterschiedlichen normativen Standpunkte zwischen vermeintlichen „Gutmenschen“ und „Fremdenfeinden“ deutlich. Gegensätzliche ideologische Standpunkte können bis zu einer Spaltung der Gesellschaft führen. Eine rein sachrational gedachte Strategie wird – insbesondere bei „kritischen“ Themen – letztlich nicht zum Erfolg führen. Das „emotionale Abholen“ der Wähler ist vor allem bei der Strategieexekution von allergrößter Relevanz.

Insgesamt ist es aus politikstrategischer Sicht von großer Bedeutung, die beabsichtigten Ziele und den geplanten Einsatz der Mittel vor dem Hintergrund der politischen Kultur zu hinterfragen und diese gegebenenfalls daran anzupassen.

### **8.2.14 Fazit (Diskussion der Handlungsoptionen)**

Die Diskussion der im Rahmen der empirischen Untersuchung genannten Handlungsoptionen führte im Ergebnis zu einer deutlichen Erweiterung des Spektrums möglicher Handlungsoptionen. Die folgende Abbildung 19 gibt eine Übersicht über insgesamt 72 Handlungsoptionen, die im Rahmen dieser Arbeit beleuchtet wurden. Zusätzlich zu den im Rahmen der empirischen Untersuchung direkt genannten Optionen wurden die im Rahmen der Diskussion erörterten zusätzlichen Optionen in kursiver Schrift ergänzt.

Die deutliche Vergrößerung von Optionen zur Begegnung politikstrategischer Herausforderungen vergrößert die Wahrscheinlichkeit der Erreichung politikstrategischer

Ziele und gibt dem praxisorientierten politischen Strategen zugleich wertvolle Ansätze, um eine politische Strategie robuster gegen eine Vielzahl von Herausforderungen zu gestalten.

Komplexität & Planung	Zielaspekte	Informations-gewinnung	Mensch als Adressat	Frikion & Irrationalität	Bürokratie & Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"> <li>Differenzierung Strategie- und Planungsbegriff</li> <li>Integrales Denken</li> <li>Beschränkung der Felder</li> <li>Inkrementelles Vorgehen</li> <li>Reduktion und Vereinfachung auf faktischer Ebene</li> <li>Iterative Planung/ inkrementelle Strategieeinkrektion</li> <li>Flexibilität (Zielerreichung)</li> <li>Inhaltliche Abgrenzung von Strategie und Planung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielanalyse und Zielabstimmung im Vorfeld</li> <li>Zielverankerung im Grundgesetz</li> <li>SMART-Definition von Zielen</li> <li>Zielfestschreibung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationen von Interessensgruppen</li> <li>Informationen aus der Wirtschaft</li> <li>Informationen aus der Wissenschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berücksichtigung zwischen-menschlicher Beziehungen</li> <li>Einschätzung von Intelligenz und Verhalten der beteiligten Individualakteure</li> <li>Verbesserung inhaltliche/ strategische Kompetenz</li> <li>Systemarchitektur und Anreize</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilität und Szenarien</li> <li>Entschlossene Korrektur</li> <li>Strategische Reserven und Alternativ-szenarien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interessenausgleich vor Gesetzgebung</li> <li>Gesellschaftliche Akzeptanz</li> <li>Strategischer Ziele</li> <li>Reduzierung des Verwaltungsaufwandes</li> <li>Einschränkung von Ermessensspiel-räumen</li> </ul>
<b>Gewaltenteilung (horizontal)</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompetenzbündelung im Kanzleramt</li> <li>Neuausrichtung von Ministerien (Zuschnitt)</li> <li>Eigenes Ministerium für strategisches Thema</li> <li>Aufbau und Nutzung zwischenmenschlicher Beziehungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühzeitige Einbindung von Parlament, Parteien und Regierungsspitze</li> <li>Druckausübung durch Vergabe von Parteiämtern</li> <li>Organisatorische Anpassungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gründung eines europ. Gesamtstaates</li> <li>Anpassung des Europavertrages</li> <li>Bund als zentrale Steuerungsinstanz</li> <li>Steuerungsmöglichkeiten von Bund und Ländern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anpassung des Europavertrages</li> <li>Stärkung der Institutionen der EU</li> <li>Abkehr von supranationalen Ebenen</li> <li>Kompetenzerhöhung für den Bund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beeinflussung der „Political Correctness“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monetäre Interessen</li> <li>„Druckmittel“ Arbeitsplätze</li> <li>Wechselseitige Interessen (Infoquelle)</li> </ul>
<b>Gewaltenteilung (vertikal)</b>					
<b>Medien, Lobby &amp; Souverän</b>					
<b>Wirtschaft</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung der Kommunikation im vorstaatlichen Raum</li> <li>Kalkulation von individuellen Motiven und Nutzen</li> <li>Verlängerung der Wahlzyklen</li> <li>Reduzierung der (finanziellen) Abhängigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimierung des Entscheidungsbereichs</li> <li>Kompetenzbündelung</li> <li>Strategieabteilungen</li> <li>Abkehr Demokratie</li> <li>Kompetenzstärkung strat. Führungsinstanz</li> <li>Demokratieänderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legitimation</li> <li>Setzen von Anreizen</li> <li>Monitoring, Adaption</li> <li>Abstimmungsprozesse</li> <li>Reduzierung von Schnittstellen</li> <li>Prozesseffizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koalitionen und Netzwerke schaffen</li> <li>Öffentliche Verhandlungen von Gesetzesvorlagen</li> <li>Finden von Kompromisslösungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verlängerung von Wahlzyklen</li> <li>Synchronisation Wahltermine</li> <li>Standhaftigkeit</li> <li>Nutzung optimaler Zeitfenster</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sonstige</li> <li>Größere Berücksichtigung der Opposition</li> <li>Vermeidung von Endlosdiskussionen</li> <li>Transparenz von Ideologie und Normen</li> </ul>
<b>Machtkalkül</b>					
<b>Führung &amp; Steuerbarkeit (Aufbauorgan.)</b>					
<b>Führung &amp; Steuerbarkeit (Ablauforga.)</b>					
<b>Zeitliche Aspekte</b>					

Abbildung 19: Handlungsoptionen zur Verbesserung der Strategiefähigkeit (Teil 2)

## **9 Modell zur Analyse und Gestaltung einer politischen Strategie**

In Kapitel 8 wurden die konkreten Herausforderungen eines politikstrategischen Vorgehens aus den Erkenntnissen von Theorie und Praxis entsprechend benannt und bewertet. Außerdem wurden im Rahmen der Experteninterviews verschiedene Handlungsoptionen der konkreten Begegnung identifizierter Herausforderungen diskutiert, die zu einer erfolgreichen Umsetzung einer politischen Strategie beitragen können und die Strategiefähigkeit erhöhen.

In einem zweiten Schritt sollen die Erkenntnisse aus Theorie und Praxis nun in einem konzeptionellen Modell verankert werden. Dieses Modell soll die wesentlichen Herausforderungen einer politischen Strategie und deren Begegnungsmöglichkeiten in einen zeitlichen und logischen Zusammenhang bringen. Damit soll das Modell politische Akteure und Entscheider für wesentliche Aspekte einer politischen Strategie sensibilisieren und als praxisnahes Instrument zu einer erfolgreichen politischen Strategieimplementierung beitragen.

Das im Folgenden gezeigte konzeptionelle Modell zur Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit orientiert sich an den zeitlichen Phasen der Formation und der Exekution einer Strategie und der jeweils beteiligten relevanten Akteure. In diesen zeitlich-prozessualen Rahmen werden schließlich die in den Vorkapiteln herausgearbeiteten Handlungsoptionen zur Verbesserung der politischen Strategiefähigkeit eingebettet.

### **9.1 Die zeitlichen Phasen einer politischen Strategie**

Der zeitliche Ablauf einer politischen Strategie kann grob in die beiden Abschnitte der Strategieformation und der Strategieexekution unterteilt werden. Beide Abschnitte lassen sich wiederum je nach Detaillierungsgrad in verschiedene Phasen unterteilen. Das folgende politikstrategische Modell unterteilt den Prozess einer politischen Strategie in grober Anlehnung an (Welge & Al-Laham, 2003, S. 98) in insgesamt 8 Phasen, die im Folgenden näher beschrieben werden sollen.

#### **9.1.1 Die Phasen der Strategieformation**

Der Abschnitt der Strategieformation beginnt mit einer Vision oder einer Idee (Phase 1). Oftmals wird ein Bedarf oder eine Notwendigkeit erkannt, der sich direkt in bestimmte – politisch motivierte – „Wunschziele“ übersetzen lässt.

In der zweiten Phase wird das strategische Zentrum festgelegt und definiert. Wie oben gezeigt, sind Strategie und Führung untrennbar miteinander verbunden. Diese strategische

Führungs- und Koordinationsfunktion muss eindeutig definiert sein, um im Anschluss mit dem eigentlichen Prozess der Strategieformation beginnen zu können. Eng verbunden mit der Festlegung des strategischen Zentrums ist die Organisation des strategischen Projektes. In der Regel werden zunächst die Aufbauorganisation des Projektes und im Anschluss die Ablauforganisation inklusive einem ersten groben Zeitplan festgelegt.

Im Anschluss an die Organisation des politikstrategischen Projektes beginnt der eigentliche Prozess der (inhaltlichen) Strategieformation. Zentral ist hierbei eine Voranalyse des politischen Umfeldes und der beteiligten politischen Akteure (Phase 3). Bevor eine spätere Lageanalyse das allgemeine Umfeld analysiert, wird in dieser vorgeschalteten Phase ermittelt, was in einer jeweiligen politischen Konstellation „machbar“ ist und was nicht. Die Analyse des politischen Umfeldes stellt eine Besonderheit der politischen Strategie dar. Für eine konzeptionelle und strukturelle Verankerung bietet es sich an, die Analyse nach horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung zu unterteilen.

Aus der Voranalyse des politischen Umfeldes ergeben sich erste Grobziele, die zur Erreichung eines politikstrategischen Ziels beitragen und zugleich als „politisch machbar“ eingestuft werden (Phase 4). Die vorher als Ergebnis der Analyse ermittelten Ziele werden nun im Vorfeld mit allen relevanten politischen Instanzen abgestimmt und gegebenenfalls zu mehrheitlich politisch getragenen Zielen angepasst.

In Phase 5 folgt dann die eigentliche Umweltbetrachtung. Dabei handelt es sich um die auf die politische Arena übertragene klassische Lageanalyse als Kernelement einer jeden Strategie. Hier erfolgt die Analyse des gesamten Umfeldes und aller relevanten Akteure des skizzierten politischen Bereichs. Neben dem Souverän müssen weitere relevante Akteure, wie unterschiedliche beteiligte Interessensgruppen, die Medien, die Wirtschaft aber auch relevante wissenschaftliche Akteure hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihrer Einflussmöglichkeiten analysiert und entsprechend bewertet werden.

Nach der reinen Analyse folgt in einem fließenden Übergang die (Vor-)Abstimmung mit den relevanten Akteuren, um die vorab ermittelte politische und theoretische Einschätzung zu erhärten oder gegebenenfalls zu beeinflussen (Phase 6). Dieser Abstimmungsprozess kann sehr zeitintensiv sein. Dennoch handelt es sich um eine der wichtigsten Phasen der politischen Strategieentwicklung. Je besser die beteiligten relevanten Akteure in diese Phase involviert („abgeholt“) werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Umsetzung einer politischen Strategie. Als Ergebnis einer erfolgreichen Abstimmung mit allen relevanten Akteuren stehen die definierten strategischen Feinziele. Diese Feinziele müssen letztlich zur Erreichung der politisch abgestimmten Grobziele und damit des strategischen politischen Ziels führen. Sobald die mehrheitlich akzeptierten Feinziele identifiziert und definiert sind, können Maßnahmen und Mittel skizziert werden, die direkt oder indirekt zur Erreichung der Feinziele führen. Hierbei ist es wichtig, pro Feinziel ein

Bündel von Maßnahmen zu definieren, die letztlich alle zum gewünschten Erfolg führen. Mit der Definition von Maßnahmen und Zeitplänen endet der Abschnitt der Strategieformation. Es folgt der Abschnitt der Strategieumsetzung.

### **9.1.2 Die Phasen der Strategieexekution**

Der Abschnitt der Strategieexekution kann in die Phase der Implementierung und die Phase des Monitorings beziehungsweise der Anpassung unterteilt werden. In der Phase der Implementierung (Phase 7) werden die vorab definierten Maßnahmen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Anreizen, etc. umgesetzt. Kommt es zu unerwarteten Widerständen müssen die Maßnahmen verändert oder durch vorab definierte alternative Maßnahmen ersetzt werden. Wichtig ist es, in beiden Fällen darauf zu achten, dass die entsprechenden Feinziele trotz der „Planänderung“ erreicht werden.

Nach der Maßnahmenimplementierung muss jede Maßnahme in definierten zeitlichen Abständen auf Ihre Zielerreichung hin untersucht werden (Phase 8). Ein regelmäßiger und systematischer Monitoring-Prozess stellt sicher, dass die exekutierte Maßnahme auch tatsächlich zur Erreichung der definierten Feinziele beiträgt. Beim Feststellen von Abweichungen zwischen geplantem Zielerreichungsgrad und tatsächlichem Zielerreichungsgrad, also der nicht dem Plan entsprechenden Wirkung einer Maßnahme, muss die Maßnahme korrigiert oder beendet werden.

Die skizzierten Phasen des politischen Strategieprozesses verhalten sich dynamisch und ergeben einen kreisförmigen – sich wiederholenden – Prozess, der in aller Regel erst mit der Erreichung des übergeordneten strategischen Ziels oder einer geänderten politischen Mehrheit endet.

## **9.2 Phasenrelevante Herausforderungen und Handlungsoptionen**

Der folgende Abschnitt ordnet die theoretischen und praktischen Forschungsergebnisse dieser Arbeit in die skizzierten Phasen ein. Zunächst werden die oben beschriebenen Herausforderungen in einen zeitlichen und logischen Zusammenhang gebracht und später um konkrete Handlungsoptionen ergänzt. Damit ergibt sich ein praxeologischer Ansatz, der politischen Strategen als praxisorientiertes und zugleich wissenschaftlich fundiertes Handlungskonzept dient.

### **9.2.1 Phase 1: Vision & „Wunschziele“**

Bevor strategische Ziele überhaupt definiert werden können, muss ein angestrebter, quasi gewünschter Zustand von der Zukunft her klar skizziert werden. Das **Fehlen einer Vision** oder die **nicht ausreichende Kommunikation einer Vision** scheint für politische Strategie

insgesamt eine große Herausforderung darzustellen. So vermissen die befragten Experten nicht nur mit Blick auf die Energiewende, sondern auch in Bezug auf andere politikstrategische Bereiche wie beispielsweise der Europapolitik, eine klar kommunizierte Vision. Dieser Punkt ist in einer politischen Strategie auch deshalb von besonders großer Relevanz, weil die in der politischen Arena so wichtige Kommunikation ohne „**strategischen Kompass**“ zu leeren Worthülsen verkommt. Wenn bereits die Richtung unklar ist, kann auch das übergeordnete Ziel nicht erreicht werden, sofern es überhaupt definiert werden kann.

### 9.2.2 Phase 2: Definition des strategischen Zentrums

Zu Beginn einer jeden politischen Strategie ist das (politische) strategische Zentrum zu definieren. Aus steuerungstheoretischen Gründen liegt das strategische Zentrum im Bereich der größten Machtkonzentration mit den größten Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten. Auf Bundesebene ist dies im Bereich der Bundesexekutive der Fall, also je nach inhaltlichem Schwerpunkt konkret dem Bundeskanzleramt oder den Bundesministerien. In dieser frühen Phase der Definition und der Organisation des strategischen Zentrums ergeben sich bereits erste wesentliche aufbauorganisatorische und ablauforganisatorische Herausforderungen für den politischen Strategieprozess (vgl. auch Ergebnisse 7 und 9). Dazu gehört zunächst die **Existenz von Einzelhierarchien** in den beteiligten politischen Apparaten. Die daraus folgende **fehlende Gesamthierarchie** erschwert die Formation und Umsetzung einer politischen Strategie ebenso wie **eine mangelhafte, unklare Organisation des strategischen Zentrums**. Auch **unklare Kompetenzen** (bspw. BKAmte – Ministerien), **Schnittstellenprobleme** (bspw. zwischen den Ministerien) sowie **fehlende oder unklare Regelungen** stellen in dieser Phase entsprechende Herausforderungen dar.

In Bezug auf die Ablauforganisation bedeutet **die fehlende direkte Weisungsbefugnis** – beispielsweise des BKAmtes gegenüber den Mitarbeitern der einzelnen von den strategischen Zielen betroffenen Ministerien – eine große Herausforderung. Auch **unklare oder ineffiziente Schnittstellen, unklare Prozesse sowie Reibungsverluste** zwischen einzelnen Ministerien sind als wesentliche Herausforderungen dieser Phase zu nennen.

#### Handlungsoptionen zu Aufbau und Stärkung des strategischen Zentrums

In dieser Phase sollten die in Kapitel 7.5 und 8.2 näher beschriebenen konkreten Handlungsoptionen zur Stärkung des strategischen Zentrums geprüft und nach Möglichkeit implementiert werden. Dazu gehört zunächst die **Minimierung des Entscheidungsbereichs**. Ein eingeschränkter Kreis von Entscheidern erleichtert die Konsensfindung und verbessert damit die Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit. Eine weitere Handlungsoption ist die **klare Zuordnung und Bündelung von Kompetenzen**. Eine klare Festlegung von Kompetenzen vermeidet von Beginn an Unklarheiten in Bezug auf die Formation und Exekution einer politischen Strategie. Ein weiterer Aspekt zur Stärkung des

strategischen Zentrums ist der **Aufbau und die Stärkung von Strategie- und Planungsabteilungen**. In solchen Abteilungen kann strategisch-prozessuales Wissen aufgebaut werden und gleichzeitig ressourcenaufwendige, detaillierte Lageanalysen erstellt werden. Dieses Wissen ist für den politikstrategischen Entscheider von herausragender Bedeutung zur richtigen Beurteilung und Kalkulation der Situation. Als weitere Handlungsoption soll **die Vereinigung von Partei- und Regierungsspitze** genannt werden. Zur konkreten aufbauorganisatorischen Kompetenzstärkung des strategischen Zentrums wurden darüber hinaus die drei folgenden möglichen Optionen diskutiert: Die **Kompetenzbündelung im BK Amt**, der **Zuschnitt von Ministerien** oder der **Aufbau eines eigenen Ministeriums für ein strategisches Thema**. Alle drei Optionen müssen im Vorfeld einer politischen Strategie vor dem Hintergrund des konkreten Anwendungsfalls entsprechend ihrer Effizienz abgewogen werden. Wichtig ist in allen Fällen die Existenz einer klaren und eindeutigen Organisation des strategischen Zentrums inklusive eindeutig definierter Kompetenzen und Weisungsbefugnissen.

### 9.2.3 Phase 3: Voranalyse des politischen Umfeldes

Äquivalent zur militärstrategischen Analyse geht es in der Phase der Voranalyse des politischen Umfeldes um die Einschätzung eigener und „feindlicher“ Kräfte bezogen auf das politische Spielfeld. In erster Linie bezieht sich diese Analyse auf die Bereiche der Legislative und der Exekutive. In dieser Phase konnte eine Reihe von Herausforderungen identifiziert werden, die sich im Wesentlichen aus der Anzahl der Interventionsakteure und deren Motiven ergeben (vgl. auch Ergebnis 1).

Äquivalent zur Analyse lassen sich die ausdifferenzierten Herausforderungen in die horizontale und vertikale Gewaltenteilung untergliedern. Im Bereich der horizontalen Gewalten muss eine politische Strategie zunächst die große **Machtfragmentierung** berücksichtigen. Auch die **unterschiedlichen strategischen Gruppen** und die **vielfältigen Positionen innerhalb von Partei und Fraktion** muss eine politische Strategie in dieser Phase analysieren und in die spätere Zieldefinition einkalkulieren. Hierbei muss eine politische Strategie die **Veränderung einer Mehrheitsmeinung** ebenso einpreisen wie **persönliche Gewissensentscheidungen** und **Abgrenzungsmotive sowie Ideologien und machttaktisches Verhalten einzelner Parlamentarier oder ganzer Fraktionen** (vgl. Ergebnis 8). Aus strategischer Sicht ist es entscheidend, sich der eigenen Grundwerte aber auch der Werte anderer Akteure bewusst zu werden. Ein Mensch, der von gewissen Werten geprägt ist, wird nicht bereit sein, bestimmte – seinen Werten entgegenstehende – Wege mitzugehen. Sofern dies bereits bei der Strategieformation berücksichtigt wird, können spätere Hürden bei der Strategieexekution von Beginn an ausgeschlossen werden. Auch der **frühzeitigen Analyse oppositioneller Motive und Ziele** muss eine politische Strategie in dieser Phase begegnen.

Mit Blick auf die vertikale Gewaltenteilung ergeben sich weitere Herausforderungen, die sich im Wesentlichen aus der Analyse der beteiligten Kräfte und ihrer Machtmittel ergeben. Auf internationaler Ebene stellen **fehlende internationale Machtmittel** und der **Vorrang nationaler Interessen** wesentliche Herausforderungen dieser Phase dar. Auch **exekutive und judikative Einflüsse von supranationalen Institutionen** wie der EU und der **allgemeine Interessenausgleich** wurden als zentrale Herausforderungen identifiziert. Auf nationaler Ebene muss politische Strategie den **Interessenskonflikten von Bund und Ländern** sowie den Ländern untereinander begegnen. Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sind der zentrale Faktor und zugleich eine zentrale Herausforderung bei der Analyse der Machbarkeit einer politischen Strategie in Deutschland. Auch **rechtliche Grenzen** spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle.

In Phase 3 findet zunächst schwerpunktmäßig eine einseitige Analyse statt, während im Anschluss (Phase 4) verstärkt eine Abstimmung erfolgt, um die Analyse bestätigen zu können und den identifizierten Herausforderungen aktiv begegnen zu können.

#### **Handlungsoptionen zur Voranalyse des politischen Umfeldes**

Mit Blick auf die horizontale Gewaltenteilung sind neben **organisatorischer Anpassung** (vgl. Phase 2) und der **Verbesserung von (innerparteilichen) Kommunikationsprozessen** auch zwischenmenschliche Aspekte wie der **Aufbau und die Nutzung zwischenmenschlicher Beziehungen** oder auch **die Druckausübung durch die Vergabe von Parteiämtern** denkbar. In diesem Zusammenhang ist vor allem die **frühzeitige Identifizierung beteiligter Machtmotive** von großer Bedeutung, um diesen in der Folge konkret begegnen zu können. In Bezug auf die vertikale Gewaltenteilung spricht aus strategischer Steuerungsperspektive viel für die **Stärkung des Bundes als zentrale Steuerungsinstanz**. Handlungsoptionen sind **Kompetenzerhöhungen für den Bund** unter Berücksichtigung grundgesetzlicher Hürden sowie die **Verbesserung von aufbau- und ablauforganisatorischen Aspekten** (Steuerungsmöglichkeiten) von Bund und Ländern. Auf europäischer Ebene wurden oben die entsprechenden Handlungsoptionen einer **Anpassung des Europavertrages, der Stärkung von EU-Institutionen** sowie entweder **die Gründung eines europäischen Gesamtstaates** oder ganz im Gegensatz die **Abkehr von supranationalen Ebenen** hin zum Nationalstaat diskutiert.

#### **9.2.4 Phase 4: Definition von Grobzielen**

Nachdem in Phase 3 analysiert wurde, was im Rahmen der aktuellen politischen Landschaft „machbar“ ist, sind im Anschluss die übergeordneten strategischen Ziele festzulegen. Hierbei geht es um die Bestimmung der Schnittmenge, die einerseits einen Beitrag zur Erreichung der Vision leistet und andererseits als politisch durchsetzbar eingeschätzt wird. In dieser Phase fallen eine Vielzahl von identifizierten zielrelevanten Herausforderungen an. Neben

der **unpräzisen Definition von Zielen** stellt vor allem die mangelhafte **Zielabstimmung und -koordination** eine große Herausforderung für den politikstrategischen Prozess dar. Auch eine **fehlende Zielkonstanz** und die **zu starke Fokussierung auf Teilziele** unter **Vernachlässigung des übergeordneten Ziels** gehören diesbezüglich zu den Herausforderungen für eine politische Strategie (vgl. auch Ergebnis 2).

Neben den zielrelevanten Herausforderungen sind in dieser Phase auch zeitliche Herausforderungen wie **Timing, Wahlen, Anlässe, Trägheit, Schnellebigkeit** und **Zeitgeist** zu berücksichtigen.

### **Handlungsoptionen zur Definition von Grobzielen**

Um strategische Grobziele definieren zu können, müssen zunächst eine klare Vision vorliegen (vgl. Phase 1) und das politische Umfeld entsprechend hinreichend analysiert worden sein (Phase 3). In der Phase der Definition der Grobziele folgen nun eine **Zielanalyse** und eine entsprechende **Abstimmung der Ziele** mit den in Phase 3 identifizierten relevanten politischen Akteuren. Im Ergebnis muss sichergestellt werden, dass die strategischen Grobziele politisch mehrheitlich mitgetragen werden. Dafür ist eine **frühzeitige Einbindung des Parlaments, der Fraktionen und der Parteien**, aber auch **eine entsprechende Berücksichtigung der Opposition** notwendig. Je mehr Konsens in dieser Phase erreicht wird, desto weniger Widerstände sind in der Phase der Strategieimplementierung zu erwarten. Daher kommt es in dieser Phase entscheidend darauf an, **Kompromisse zu finden**, die einerseits von breiter politischer Mehrheit getragen werden und andererseits der Vision beziehungsweise dem strategischen Ziel entsprechen.

Das übergeordnete strategische Ziel, das sich direkt aus der Vision ableitet, darf im Laufe der Zielerreichung **möglichst nicht verändert** werden. Dies ist ausdrücklich nicht zu verwechseln mit den Teilzielen und Mitteln, die je nach politischer Lage und neuen Erkenntnissen selbstverständlich geändert werden können und auch müssen. All diese Teilziele und Mittel müssen jedoch letztlich zur Erreichung des übergeordneten strategischen Ziels führen. Wird hingegen das übergeordnete Ziel verändert, wird die Strategie insgesamt ad absurdum geführt. Ferner muss bereits in dieser Phase darauf geachtet werden, dass **Ziele realistisch und erreichbar sowie klar und eindeutig definiert** sind.

### **9.2.5 Phase 5: Lageanalyse**

In der Phase der allgemeinen (nichtpolitischen) Lageanalyse müssen sämtliche relevante, nicht formalpolitische Akteure hinsichtlich ihrer Macht und ihres Einflusses analysiert werden (Analyse der Kräfte). Neben dem Souverän spielen vor allem meinungsbildende und meinungsverstärkende Akteure wie Medien und Interessensgruppen eine wesentliche Rolle. Diese Phase betreffend konnten die meisten Herausforderungen identifiziert werden.

Entsprechend scheint die Phase der allgemeinen Lageanalyse maßgeblich über das Gelingen einer politischen Strategie zu entscheiden. Zur systematischen Analyse und Einordnung werden die identifizierten Herausforderungen grob den Bezugsbereichen Allgemein, Wähler, Medien und Lobby/Wirtschaft zugeordnet.

Allgemeine Herausforderungen beinhalten einerseits informationsrelevante Herausforderungen wie **allgemeine Informationsdefizite** und **Schwierigkeiten der Informationsgewinnung** sowie **Defizite der Informationsverarbeitung**. Alle drei Aspekte können zu einem unzureichenden Lagebild führen, das eine wesentliche Herausforderung für politische Strategie darstellt (vgl. Ergebnis 3). Eine weitere Herausforderung sind die **unterschiedlichen Informationsniveaus der beteiligten Akteure**, die wiederum zu unterschiedlichen Interpretationen bei den beteiligten Akteuren führen können. Darüber hinaus stellen **Fehleinschätzungen hinsichtlich Aktion und Reaktion von Akteuren** eine Herausforderung dar. Auch identifizierte Faktoren beteiligter Individualakteure wie der **Anpassungseffekt**, die **Bedeutung von Vertrauen, Sympathie und Empathie** sowie ein **Mangel an strategischem Fachwissen** spielen in dieser Phase eine wesentliche Rolle (vgl. Ergebnis 4).

Mit Blick auf den Souverän, also das Wahlvolk, wurden in dieser Arbeit diverse Herausforderungen identifiziert und beschrieben. Vor allem die **Organisation und die Beibehaltung von Mehrheiten** sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Weitere Herausforderungen dieser Phase sind **Partikularinteressen, Individuelle und kollektive Präferenzen des Wählers, gesellschaftspolitischer Konsens, unterschiedliche Wahrnehmungen** und nicht zuletzt **Aspekte der Politikkultur in Deutschland** wie **fehlender Nationalkonsens** und **konfrontative Kultur**.

Mit Bezug auf Medien und Interessensvertreter sind in dieser Phase weitere Herausforderungen zu nennen. Vor allem das **Einbringen von eigenen Standpunkten und Interessen** durch subjektiven Journalismus und Lobbyismus stellt eine bedeutende Herausforderung dar (vgl. Ergebnis 12). Neben der subjektiven Berichterstattung konnten weitere medienrelevante Herausforderungen ausdifferenziert werden. Dazu gehören die **Veröffentlichung von Interna, Neue Medien, „Fake“-News, explosionsartige Verbreitung von Nachrichten, mediale Schnelllebigkeit, kurzfristiges mediales Wirkungsinteresse** und **fehlende Leitmedien**. Mit Bezug auf Lobby- und Interessensverbände stellt allgemein der **Einfluss solcher Institutionen auf die Meinungsbildung von Politikern** eine große Herausforderung für die politische Strategie dar. Auch die **fehlende demokratische Legitimation, Intransparenz, Illegitime Faktoren** und **monetäre Interessen** sowie **wechselseitige Interessen** müssen in einer politischen Strategie Berücksichtigung finden. Mit Blick auf die Wirtschaft wurde das **„Druckmittel Arbeitsplätze“** als ergänzende Herausforderung angeführt.

In der Phase der Lageanalyse folgen nach der detaillierten Einschätzung, welcher Akteur das angestrebte strategische Grobziel in welchem Umfang konterkarieren kann, nachgelagert entsprechende Gesprächs- und Verhandlungsrunden. Wichtig ist hierbei die „Mitnahme der Verlierer“. Bei jeder politischen Maßnahme gibt es letztlich Gewinner und Verlierer. Die Frage des Gelingens hängt in einer Demokratie ganz wesentlich von der „Mitnahme der Verlierer“ ab. Wenn das strategische Ziel beispielsweise das Ende des Kohlenbergbaus in der Bundesrepublik voraussetzt, sollten die betroffenen Menschen und Interessensvertreter, Gewerkschaften, etc. die übergeordnete Notwendigkeit zwar erkennen und verstehen; noch wichtiger ist aber die gleichzeitige Minimierung des persönlichen Schadens der Betroffenen. In diesem Zusammenhang muss folglich bereits in der Analysephase der spätere Einsatz politischer Maßnahmen – wie beispielsweise Subventionen, Übergangsregelungen, etc. – vorausgedacht werden (Phase 6).

### **Handlungsoptionen zur Lageanalyse**

Als übergreifende Handlungsoption steht die detaillierte **Analyse aller relevanten Individual- und Kollektivakteure**. Konkret handelt es sich dabei um die **Kalkulation von individuellen Motiven, Mitteln und Nutzen**. Hier erweist sich das Konzept der „spezifischen **Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen**“ von Raschke und Tils als besonders anschlussfähig (Raschke & Tils, 2007, S. 129). Die Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen dürfen sich jedoch nicht auf Kollektivakteure wie beispielsweise Parteien beschränken sondern müssen bewusst auch relevante Individualakteure berücksichtigen. Wenngleich dies zu einer Erhöhung der Komplexität führt, ist die **Kenntnis über die Motive einzelner Individualakteure** für die Erreichung eines politikstrategischen Ziels zwingend notwendig. Auf diese Weise gelingt es dem Strategen, **beteiligte Ideologien und Normen transparent zu machen** und darauf entsprechend zu reagieren. Auch die **Schaffung von Koalitionen und Netzwerken** ist in dieser Phase notwendig. In diesem Zusammenhang müssen auch **zwischenmenschliche Beziehungen analysiert** und hinsichtlich der politischen Strategie bewertet werden. Eine weitere Handlungsoption ist die **Analyse des menschlichen Verhaltens**. Das Verhalten des Menschen hängt von der Systemarchitektur und deren Anreizen sowie der Umgebung ab. Hierbei muss eine politische Strategie persönliche Machtmotive einzelner Individualakteure ebenso berücksichtigen wie das **systememergente Streben von Individualakteuren nach Anpassung und Political Correctness**.

Eine weitere Handlungsoption ist die **Informationsbeschaffung von Interessensgruppen, der Wirtschaft und aus der Wissenschaft**. Gleichzeitig gilt es, **Abhängigkeiten** der politischen Entscheider von den Medien, Interessensgruppen und der Wirtschaft zu **reduzieren**. Hierbei müssen in erster Linie emotionale Abhängigkeiten reduziert werden. Eine weitere Handlungsoption ist die **aktive Beeinflussung der „Political Correctness“**. Mit Hilfe des Parteiapparates und der Medien können politische Entscheider das öffentliche Urteil über Vor- und Nachteile eines strategischen Ziels direkt und indirekt beeinflussen. Auf

diese Weise können Widerstände bereits vor der Strategieimplementierung deutlich reduziert werden.

### 9.2.6 Phase 6: Definition von Feinzielen und Maßnahmen

Am Ende des Abstimmungs-Prozesses mit den relevanten betroffenen Akteuren steht die Übertragung der Grobziele in die – als „politisch machbar“ eingestuft – Feinziele. Selbstverständlich findet in der vorgelagerten Phase aus strategischer Sicht eine „Verwässerung“ der strategischen Grobziele statt. Dieser Prozess ist im Wesen der Demokratie begründet und unterscheidet den politischen Strategiebegriff signifikant vom klassischen Strategiebegriff mit seinen streng hierarchischen und wenig durchlässigen Organisationsstrukturen. Wesentliche Herausforderungen ergeben sich analog der Grobziel-Definition aus zielspezifischen Aspekten wie einer **fehlenden Ziel-Mittel-Koordination** oder der **mangelnden Präzision von Zielen**. Auch **fehlende Erfahrungswerte** können – wie im Fall der Energiewende – die Definition der konkreten Feinziele erschweren. Darüber hinaus stellt eine weit verbreitete **Planungsablehnung** die Phase der Definition von Zielen und Maßnahmen vor eine große Herausforderung. Weitere Herausforderungen ergeben sich in Bezug auf zeitliche Aspekte. Neben **Wahlen**, die sich auf allen Ebenen in kurzen Zyklen wiederholen stellen auch das **Timing**, das Erkennen von geeigneten Zeitfenstern, **Schnelllebigkeit** und der **Zeitgeist** zeitrelevante Herausforderungen dar (vgl. Ergebnis 11).

Nach der abschließenden Klärung der Frage, was erreicht werden soll, steht im Anschluss die Frage im Mittelpunkt, wie und zu welcher Zeit etwas erreicht werden soll. In dieser Phase gilt es, möglichst alternative Maßnahmen und Mittel zu planen, die der Feinzielerreichung und damit letztlich des übergeordneten strategischen Ziels dienen. Hierbei sind **Transparenz** und das „**Abholen**“ **aller relevanten Akteure (Partizipation)** vor Beginn der Strategieexekution für das Erreichen eines strategischen Ziels entscheidend und zugleich eine große Herausforderung. In diesem Zusammenhang führen **Verhandlungskonflikte** und **mühsame Kompromissfindungen** zu Zeitverlust und einer erheblichen Verwässerung von strategischen Zielen und Mitteln (vgl. Ergebnis 10).

#### Handlungsoptionen zur Definition von Feinzielen und Maßnahmen

In Bezug auf die Feinziele ist zunächst die Analyse und Abstimmung der Ziele im Vorfeld notwendig. Neben der **Akzeptanz des Feinziels, die durch die vorangegangenen Abstimmungen** sichergestellt wird, ist für die Definition der Feinziele die oben beschriebene Notwendigkeit der **SMART-Formulierung** wichtig. Je akzeptierter, spezifischer, messbarer und vor allem auch – was den Zeitrahmen und die Mittel betrifft – realistischer ein Ziel ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung.

Eine weitere Handlungsoption ist die **Festschreibung und Verankerung von Zielen**. Um ein strategisches Ziel vor allem auch gegen wechselnde politische Mehrheiten immun zu machen, kann ein strategisches Ziel **beispielsweise im Grundgesetz verankert** werden. Dies ist in der Vergangenheit bereits bei der sogenannten Schuldenbremse (Artikel 109 Abs. 3) oder auch beim Schutz der persönlichen Lebensgrundlage (Artikel 20a) passiert. Da das Grundgesetz jedoch nicht die Zementierung strategischer Ziele zum primären Zweck hat, ist es sinnvoll, nach alternativen Möglichkeiten zu suchen, die zu einer parteiunabhängigen, zeitlichen Konstanz des strategischen Ziels führen.

Eine weitere Handlungsoption ist die **Einschränkung beziehungsweise Eingrenzung von Gestaltungsfeldern**. Um Komplexität zu reduzieren, sollten Ziele und Maßnahmen nur für konkrete und klar abgegrenzte Gestaltungsfelder definiert werden.

Mit Blick auf die Transparenz wurde eine Reihe von Handlungsoptionen identifiziert. Neben der Bedeutung der **Kommunikation im vorstaatlichen Bereich** wurden vor allem auf die Handlungsoption der **öffentlichen Verhandlungen von Gesetzesvorlagen** hingewiesen. Auch der **Ausgleich von Interessen** beziehungsweise das **Finden von Kompromisslösungen** sind notwendige Handlungsoptionen in dieser Phase. Schließlich hilft es, **Endlosdiskussionen nach Möglichkeit einzuschränken**, um der ohnehin sehr mühsamen und kleinteiligen Kommunikation entgegenzuwirken.

### 9.2.7 Phase 7: Die Implementierung von Maßnahmen

Mit dieser Phase beginnt der Abschnitt der Strategieexekution. Jede einzelne zuvor definierte Maßnahme muss nun mittels politischer Instrumente umgesetzt werden. In einem zeitlich oftmals aufwendigen Prozess werden Gesetze und Verordnungen erlassen oder Anreize geschaffen, um die Wirtschaft zu stimulieren und das Verhalten der Bevölkerung im Sinne der Zielerreichung zu beeinflussen.

Neben der Herausforderung der **Zielkonstanz** und **Kurshaltung** ergeben sich eine Vielzahl von Herausforderungen aus den Aspekten der politischen Führung sowie der Bürokratie und Verwaltung. Vor allem der Verwaltungsapparat führt hierbei zu potentiellen Herausforderungen. So können **Ermessensspielräume von Verwaltungsbeamten** je nach individuellen Motivationslagen (**Eigeninteressen**) und Entscheidungsbefugnissen großen Einfluss auf die Strategieexekution haben (vgl. Ergebnis 6). In diesem Kontext stellt vor allem der Prozess der Gesetzgebung eine wesentliche Herausforderung dar.

Weitere Herausforderungen existieren im Bereich der Maßnahmenempfänger (**Partizipation, Transparenz**) sowie im Zusammenhang mit zeitlichen Aspekten; insbesondere dem **Timing**. In diesem Zusammenhang bedeutet Timing, mit strategischen Maßnahmen zu einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit zu gehen, an dem diese Öffentlichkeit der Idee mehrheitlich

positiv gegenüber steht. Auch die **Bedeutung von Wahlen** und **das Erkennen von Anlässen** sind in dieser Phase essentiell für die erfolgreiche Umsetzung der zuvor definierten zielführenden Maßnahmen.

### **Handlungsoptionen zur Implementierung von Maßnahmen**

Eine wesentliche Handlungsoption in der Phase der Maßnahmenimplementierung ist die **politische Legitimation**. Ein Beschluss der Legislative sichert in diesem Zusammenhang das exekutive Vorgehen ab. Das **Setzen von Anreizen** bietet eine weitere Handlungsoption, um Maßnahmen zielführend umzusetzen. Mit Blick auf die Verwaltung ergeben sich vor allem **prozessuale Handlungsoptionen, wie die Verbesserung der Prozesseffizienz und die Reduktion von Schnittstellen**. Auch die **Reduktion des Verwaltungsaufwandes** insgesamt trägt zu einer effizienteren Verwaltung bei, die dann wiederum strategische Maßnahmen leichter exekutieren kann. Um den Einfluss von Eigeninteressen zu minimieren stellt die **Einschränkung von Ermessensspielräumen** eine weitere Option in dieser Phase dar; allerdings ohne dabei die Notwendigkeit von Ermessensspielräumen gänzlich in Frage zu stellen. Weitere Handlungsoptionen wirken den genannten zeitlichen Herausforderungen entgegen. So sind beispielsweise eine **Verlängerung von Wahlzyklen** oder eine **Synchronisation von Wahlen** denkbar. Die **Nutzung optimaler Zeitfenster** und die **Standhaftigkeit** in unpopulären Zeiten sind weitere vielversprechende Handlungsoptionen dieser Phase.

#### **9.2.8 Phase 8: Monitoring und Anpassung**

Nach der Implementierung einer Maßnahme muss die gewünschte Wirkung beziehungsweise der Zielerreichungsgrad in zeitlich definierten Abständen immer wieder kontrolliert werden. Dabei finden permanent die von Raschke/Tils beschriebenen „Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen“ statt. Wie oben ausgeführt wurde, kommt dem permanenten Monitoring und der schnellstmöglichen Entdeckung von Abweichungen auch deshalb eine so große Bedeutung zu, weil auf Abweichungen aufgrund langwieriger parlamentarischer Prozesse nur relativ langsam reagiert werden kann. Ursachen für Abweichungen können interner und externer Natur sein. Neben **Naturkatastrophen** stellen vor allem die **Unberechenbarkeit des menschlichen Handelns** und die **Unvorhersehbarkeit technischer Entwicklungen** eine politische Strategie vor Herausforderungen (vgl. Ergebnis 5). Darüber hinaus muss eine politische Strategie **neben rationalem Verhalten auch emotionales und irrationales Verhalten einpreisen**.

In Ergänzung zu auftretenden Friktionen kommt es oftmals auch zu Abweichungen, die auf **„Machterhalt“** und **„Eigeninteressen“** zurückzuführen sind. So kann eine Bürgerinitiative im eigenen Wahlkreis kurz vor einer Kommunalwahl dazu führen, dass ein entsprechender

Parlamentarier von einer entsprechenden Maßnahme zu Lasten des strategischen Ziels abrückt.

### **Handlungsoptionen zu Monitoring und Anpassung**

Um auf unvorhersehbare Entwicklungen in der Zukunft zeitnah reagieren zu können, kommt bei jeder zielführenden Strategie folglich darauf an, **vorab Optionen und Varianten zu definieren**, die allesamt das strategische Ziel erreichen. Genauso wie unterschiedliche Wege zu einem Ort führen können, gibt es auch in der Strategie verschiedene Vorgehen, die zur Zielerreichung führen. Nur durch das Denken in **Szenarien** bleibt eine Strategie flexibel und gegenüber Friktionen robust. Ferner soll auf die strategiefördernden Handlungsoptionen **Entschlossene Korrektur** und **Strategische Reserven** verwiesen werden. So ist es beispielsweise sinnvoll, bereits bei der Strategieformation nicht nur über alternative Mittel sondern auch über einen Notfallplan oder ein Exit-Szenario hinsichtlich der über- und untergeordneten strategischen Ziele nachzudenken. Um Machterhaltungsmotiven entgegen zu wirken, können eventuell die Handlungsoptionen der **Synchronisation von Wahlterminen** oder der **Verlängerung von Wahlzyklen** sinnvoll sein.

### **9.3 Konzeption einer politischen Strategie**

Um dem praxeologischen Anspruch gerecht zu werden, werden die oben beschriebenen politikstrategischen Herausforderungen und Handlungsoptionen im Folgenden zu einem übersichtlichen Phasenmodell verdichtet. Das Modell bringt die wesentlichen Herausforderungen einer politischen Strategie und deren Begegnungsmöglichkeiten in einen zeitlichen und logischen Zusammenhang, um politische Akteure und Entscheider für wesentliche Aspekte einer politischen Strategie zu sensibilisieren und als praxisnahes Instrument zu einer erfolgreichen politischen Strategieformation und -implementierung beizutragen.

Abbildung 20 zeigt die Aggregation der in dieser Arbeit identifizierten politikstrategischen Herausforderungen zu einem grafischen Schaubild. Mit dem gezeigten Modell erhält der politikstrategische Akteur einen Handlungsrahmen, der es ihm ermöglicht, gleichermaßen an theoretischen Erkenntnissen der Strategietheorie als auch am Erfahrungswissen von Experten zu partizipieren. Das Modell erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr werden zunächst phasentypische Herausforderungen einer politischen Strategie genannt, die im Forschungsergebnis als typische Aspekte identifiziert wurden und einen signifikanten Einfluss auf das Erreichen politikstrategischer Ziele haben. Zu jeder Herausforderung finden sich in den Kapiteln 7.4 und 8.1 detaillierte Ausführungen.



Es obliegt dem politischen Strategen jede einzelne Herausforderung vor dem Hintergrund der oben genannten Forschungsergebnisse und der praktischen Situation zu bewerten. Wenngleich nicht jede Herausforderung für jede politische Strategie gleichermaßen bedeutsam ist, gelingt es durch die Einzelbetrachtung der jeweiligen Herausforderungen dennoch, typische Herausforderungen zu berücksichtigen und dabei keine zu vergessen.

Durch die inhaltliche Analyse der einzelnen Herausforderungen ergibt sich ferner eine Vielzahl von Informationen, die sich insgesamt zu einem ersten fundierten Lagebild verdichten lassen, das wiederum den Ausgangspunkt für weitere Überlegungen darstellt. Darüber hinaus regen die Einzelbetrachtung der Herausforderungen und die sich daraus ergebenden Informationen zur Identifikation weiterer Herausforderungen an, die für die jeweilige politische Strategie von Relevanz sind.

Durch die Unterteilung in Phasen und die entsprechende Einordnung in die zeitlichen Abschnitte einer politischen Strategie kann der Anwender die zu definierende politische Strategie und die ihr zu Grunde liegenden Herausforderungen zudem gedanklich gliedern und inhaltlich strukturieren. Relevante Themen und Aspekte können so zu Beginn einer politischen Strategie geordnet und in einen zeitlichen Zusammenhang gebracht werden.

Nach der Identifikation relevanter Herausforderungen des jeweiligen Betrachtungsfalls unterstützt das Modell in einem zweiten Schritt dabei, den einzelnen Phasen und Herausforderungen optionale Begegnungsmöglichkeiten zuzuordnen. Hierbei gibt das Modell bereits erste typische Handlungsoptionen und Empfehlungen vor. Die identifizierten Handlungsoptionen als weiteres Ergebnis der theoretischen und empirischen Forschung erheben dabei ebenfalls keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ihre Anwendung ist je nach Herausforderungsschwerpunkten möglich aber weder zwingend noch in allen Situationen gleich erfolgversprechend. Die Handlungsoptionen, die sich zu großen Teilen aus der Erfahrung der Experten ergeben, sollen vielmehr als Anregung und Leitgedanke dienen und dem politischen Strategen Orientierung geben. Darüber hinaus sollen sie eine Basis für weitere Forschungsbemühungen der politikstrategischen Forschung darstellen.

Die folgende Abbildung 21 zeigt die identifizierten Handlungsoptionen je politikstrategischer Phase. Das Schaubild zeigt, dass die allermeisten Handlungsoptionen institutioneller oder prozessualer Natur sind und direkt im Handlungsbereich der Regierung liegen. Dabei liegen fast alle Optionen auch im Handlungsbereich der Regierung. Nur wenige Handlungsoptionen wie beispielsweise die „Gründung eines europäischen Gesamtstaates“ oder die „Synchronisation von Wahlterminen“ liegen außerhalb des direkten Einflusses der Regierung und haben grundsätzliche systemische Anpassungen zum Inhalt. Diese eher theoretischen Optionen sind in Abbildung 22 in kursiver Schrift dargestellt.

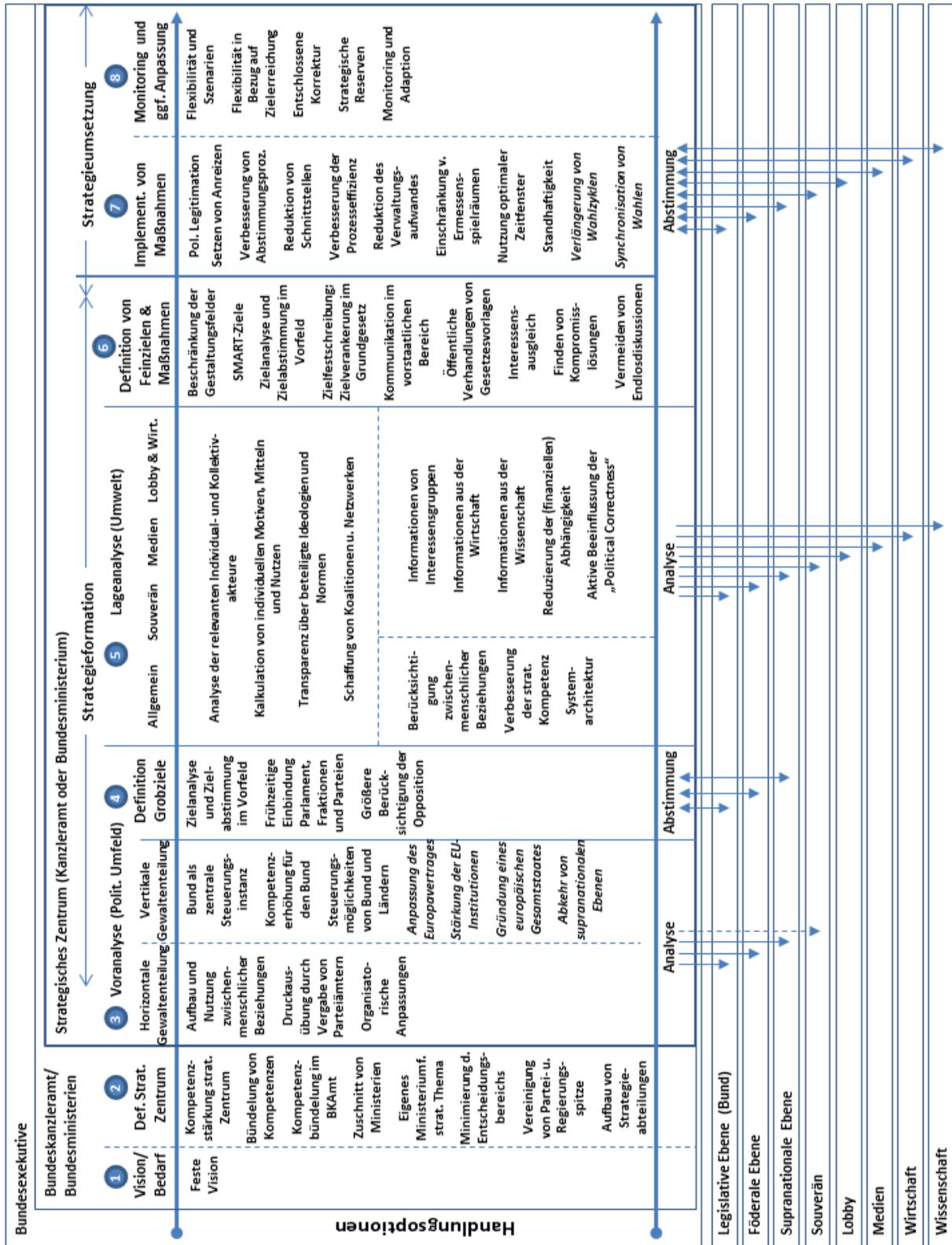


Abbildung 21: Politikstrategische Konzeption - Handlungsoptionen

## 10 Zusammenfassung & Ausblick

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und diverse daraus abgeleitete Nachhaltigkeitsstrategien wie beispielsweise die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016) setzen einen zeitlich fest definierten Rahmen bis ins Jahr 2030. Damit sind sowohl klare Ziele als auch ein eindeutiger zeitlicher Ablauf und sogar erste Maßnahmen definiert.

Für die nun folgende Umsetzung sind zwei Aspekte entscheidend – ein fundiertes inhaltliches Verständnis von politischer Strategie und ein darauf aufbauendes Werkzeug, das den politischen Strategen bei einer erfolgreichen Umsetzung und Implementierung der Strategie unterstützt.

Diese Arbeit liefert zu beiden Aspekten einen Beitrag. Zum einen wird aus der Zusammenführung von Theorie und Praxis die Natur des inhaltlichen politischen Strategiebegriffs erforscht und zum anderen wird darauf aufbauend ein praxis- und erfahrungsorientiertes Anwendungsmodell entwickelt, das typische Herausforderungen und entsprechende potentielle Handlungsoptionen je Strategieabschnitt benennt.

### 10.1 Erweiterung des inhaltlichen politischen Strategieverständnisses

Der Strategiebegriff ist in der politischen Wissenschaft und Praxis gleichermaßen allgegenwärtig. Vor allem auch in der Nachhaltigkeitsdebatte ist Strategie offenbar omnipräsent. Neben der Existenz von unzähligen Nachhaltigkeitsstrategien auf supra-nationaler, Bundes-, Landes- und Kommunalebene findet der Begriff auch in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte vielfach Verwendung. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass über das Wesen und die inhaltliche Natur des politischen Strategiebegriffs wenig bekannt ist. Der Begriff „Strategie“ wird in vielen Fällen lediglich als Synonym für „Plan“ verwendet. Eine inhaltliche Erforschung des politischen Strategiebegriffs fehlte genauso wie dessen inhaltliche Abgrenzung zu anderen, bekannten Strategiefeldern. Zwar gibt es seit einigen Jahren erste wissenschaftliche Ansätze zur Systematisierung des politischen Strategiebegriffs. Allerdings sind diese Forschungen auf eine theoretische systematisierende Perspektive im Betrachtungsrahmen kollektiver Akteursebenen fokussiert.

Eine stark theoretische Betrachtung strategischer Aspekte wurde bereits vor etwa 200 Jahren von Carl von Clausewitz kritisiert. Während die Begriffswurzeln „theorein“ (ansehen, betrachten, erwägen) und „prattein“ (tun, handeln) in der griechischen Antike noch untrennbar miteinander verbunden waren, kam Clausewitz zu der Erkenntnis, dass sich die beiden Begriffe nicht nur immer weiter auseinanderentwickelt hatten sondern darüber hinaus zu einem Gegensatz verkommen waren (Oetinger, Ghyczy, & Bassford, 2001, S. 24-25).

Clausewitz löste den Gegensatz zwischen Theorie und Praxis auf und brachte die Begriffe wieder zusammen. Dem Denkansatz von Clausewitz folgend stellt die Praxis dabei die Anforderungen an die Theorie. Letztere nimmt eine helfende und unterstützende Rolle für das praktische Urteilsvermögen ein. Diese Arbeit schließt sich dieser Perspektive an und bildet einen praxeologischen Ansatz, der praxisorientiert ist und zugleich auf kategorische Wahrheiten verzichtet. Aus Theorie und Praxis ergeben sich Ansatzpunkte – konkret typische Herausforderungen und Handlungsoptionen – die keine einprägsame Erfolgsformel darstellen sondern vielmehr auf bewährtem (Erfahrungs-)Wissen ruhen um so den Praktiker bei einer zielführenden politischen Strategie zu unterstützen.

Diese Arbeit liefert einen Beitrag zur Erforschung der inhaltlichen Natur des politischen Strategiebegriffs. Dafür wurde zunächst die Natur des klassischen, militärisch-betriebswirtschaftlichen, Strategiebegriffs beleuchtet. Die herausgearbeiteten Charakteristika der klassischen Strategie wurden in einem weiteren Schritt vor dem Hintergrund politischer Governance diskutiert und im Ergebnis in Hypothesen überführt. Diese Hypothesen bildeten wiederum den Analyserahmen der empirischen Untersuchung. Hierbei wurden 19 Experten aus den fünf Clustern Bundestag, Bundesregierung, Verwaltung, Landesregierungen und Interessensverbände zu verschiedenen Aspekten der politischen Strategie befragt. Der Fokus der Experteninterviews lag dabei auf der Ergründung der dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen, insbesondere den konkreten Herausforderungen einer politischen Strategie und deren Begegnungsmöglichkeiten.

## **10.2 Entwicklung eines konkreten Anwendungsmodells**

Im Ergebnis wurden die zentralen Erkenntnisse in ein praxis- und erfahrungsorientiertes Anwendungsmodell überführt, das je nach strategischer Phase typische Herausforderungen und entsprechende potentielle Handlungsoptionen benennt. Damit wurde nicht nur der inhaltliche politische Strategiebegriff konkretisiert sondern zugleich ein Werkzeug entwickelt, das wesentlich zur Verbesserung der praktischen politischen Strategiefähigkeit beiträgt.

Den Anspruch einer universalen Pauschallösung oder eine Garantie für das Gelingen einer Strategie erhebt dieser Handlungsrahmen ausdrücklich nicht. Jede politische Strategie ist in der Sache, ihrer Zeit und ihrem Zeitgeist einzigartig und nicht durch eine starre Schablone zu erstellen. Vielmehr kann das hier entwickelte Modell dem Politikstrategen Orientierung geben und helfen, auf typische Herausforderungen konkret vorbereitet zu sein. Darüber hinaus kann das Modell behilflich sein, typische Fehler bei der Formulierung und der Exekution einer politischen Strategie zu vermeiden.

Das praxisorientierte Anwendungsmodell beantwortet zugleich die Frage der praktischen Anschlussfähigkeit klassischer Strategiefelder indem es konkrete Herausforderungen aus

der Übertragung strategischer Charakteristika ableitet. Damit konnte die übergeordnete Forschungsfrage, inwiefern der bisher aus Militär und Wirtschaft bekannte Strategiebegriff zur politischen Demokratie passt, beantwortet werden.

Durch die gleichzeitige Ermittlung von potentiellen Handlungsoptionen aus einem breiten Feld von Erfahrungswissen konnte auch die zweite übergeordnete Forschungsfrage, inwiefern die politische Strategiefähigkeit konkret verbessert werden kann, beantwortet werden. Hierbei wurden vielerlei konkrete Handlungsoptionen zur Aufbauorganisation und Ablauforganisation aber auch zur Kommunikation und Allgemein zur strategischen Kalkulation genannt.

Das praxisorientierte Anwendungsmodell ermöglicht es dem Politikstrategen zudem, die Phasen der politischen Strategie inhaltlich voneinander abzugrenzen. Gleichzeitig garantiert es dem Strategen eine klare Orientierung in der hochkomplexen Welt der Strategie, ohne ihm eine vermeintliche Lösung im Sinne einer positiven Lehre vorwegzunehmen. In jeder Phase sind die typischen Herausforderungen benannt, die auf die langjährige Erfahrung und das praktische Wissen renommierter Experten politikstrategischer Fragen zurückgehen. Gleichzeitig bietet das Modell Handlungsoptionen, mit deren Hilfe den typischen Herausforderungen begegnet werden kann. Nicht jede Handlungsoption ist dabei zielführend. Vielmehr handelt es sich um entsprechende, aus Theorie und Praxis abgeleitete Angebote an den Strategen, die dieser je nach Situation abwägen muss. Ganz im Sinne von Clausewitz handelt es sich um Anhalte für das Urteil. Sie können dem Strategen helfen, aber ihm das Urteil nicht abnehmen. Der politische Strategie muss entscheiden, ob die Anwendung einer – aus Sicht von Theorie und Praxis sinnvollen – Handlungsoption wahrscheinlich zielführend ist, oder ob es womöglich anderer Handlungsweisen bedarf.

Wenngleich das praxisorientierte Anwendungsmodell am Beispiel der Energiewende als ein wesentlicher Baustein der Nachhaltigkeit entwickelt wurde, lässt es sich auf weite politische und nachhaltigkeitsrelevante Bereiche übertragen. Die Architektur des Modells geht von einer parlamentarischen Demokratie in einem föderalen System aus. Die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen besitzen daher grundsätzlich Gültigkeit sofern das beschriebene politische System nicht verändert wird. Selbstverständlich muss das Modell auf jedes politische Langfristprojekt speziell angewendet werden. Jede Herausforderung und jede Handlungsoption muss vor dem konkreten Anwendungsfall auf seine Relevanz und seine Wirksamkeit überprüft werden. Wenn alle Aspekte der Reihe nach durchdacht werden, bedeutet dies noch nicht automatisch, dass eine politische Strategie auch erfolgreich sein wird. Es trägt jedoch dank dem zugrunde liegendem Erfahrungswissen entscheidend dazu bei, dass typische Fehler von Anfang an vermieden und typische Klippen rechtzeitig umschifft werden können. Oder um es mit den Worten von Otto von Bismarck zu sagen:

*„Nur ein Idiot glaubt, aus eigenen Erfahrungen zu lernen. Ich ziehe es vor, aus den Erfahrungen anderer zu lernen, um von vornherein eigene Fehler zu vermeiden“ - Otto von Bismarck in (Kératry, 1872, S. 240).*

### 10.3 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf

Diese Arbeit soll erstens für die Notwendigkeit der Erforschung eines eigenständigen und autarken politischen Strategiebegriffs sensibilisieren. Zweitens plädiert diese Arbeit mit Blick auf die Erforschung des politischen Strategiebegriffs für die Notwendigkeit der Praxisorientierung ohne dabei die theoretischen Einordnung zu vernachlässigen. Drittens liefert diese Arbeit erste Anhaltspunkte zur Ergründung des Wesens der politischen Strategie und deren inhaltliches Verständnis. Dabei soll diese Arbeit bewusst als ein erster Beitrag verstanden werden. **Es wird die Aufgabe folgender Forschungsbemühungen sein, die Natur der politischen Strategie tiefer zu erforschen.**

Auch mit Blick auf das praxisorientierte Handlungskonzept dieser Arbeit ergeben sich Anhaltspunkte für anschließenden Forschungsbedarf. Zum einen die **Anwendung des Modells im Sinne diverser Praxistests**. Die sich daraus ergebenden Erfahrungen lassen sich für einen weiteren Forschungsbedarf verwenden: **Die theoretische und praktische Weiterentwicklung des Modells**. Insbesondere die weitere empirische Überprüfung und Validierung der Herausforderungen und Handlungsoptionen bedarf weiterer Forschung.

Auch die Erforschung politischer Strategietheorie steht noch ganz am Anfang. Während die Erforschung militärischer und betriebswirtschaftlicher Strategie weit vorangeschritten ist, **bietet politische Strategietheorie noch ein enormes Forschungspotential**. Als besonders Anschlussfähig erweisen sich hier die Arbeiten von Raschke und Tils.

Weiterer spezieller Forschungsbedarf ergibt sich wie folgt:

- Die **Erforschung politischer Nachhaltigkeitsstrategien** kann beispielsweise mit Blick auf verbindende Elemente einen Beitrag zur Ergründung der Natur des politischen Strategiebegriffs liefern. Nachhaltigkeitsstrategien sind aufgrund ihrer existierenden Vielzahl, ihrem klaren Politikbezug und aufgrund der Verbindung von Nachhaltigkeit und Strategie besonders als Forschungsobjekt geeignet.
- Die **Erforschung der Rolle der Verwaltung bei der Umsetzung einer politischen Strategie**. Der Verwaltung kommt aus politikstrategischer Sicht vor allem bei der Implementierung einer Strategie eine herausragende Bedeutung zu. Umso mehr verwundert es, dass es in der Governance-Forschung bisher nur relativ geringe Erkenntnisse über wissenschaftliche Strukturen und Prozesse des

Verwaltungsapparates gibt. Die Politikwissenschaftlerin Heike Walk konstatiert dazu: „Obgleich es einige Untersuchungen gibt, die sich mit der Rolle der Verwaltung beschäftigen, bleiben Erkenntnisse, gerade auch hinsichtlich der Transparenz der Strukturen und Entscheidungsprozesse im politischen System, äußerst gering“ (Walk, 2008, S. 49). Auch der Zusammenhang zwischen Bürokratie und politischen Akteuren ist aus politischer Steuerungssicht bisher wenig erforscht.

- Der für die Strategie elementare **Aspekt der Friktion findet in der politikwissenschaftlichen Steuerungs- und Governancetheorie** bislang überhaupt keine Berücksichtigung. Hier besteht dringender Forschungsbedarf um das Wissen über den strategischen Friktionsbegriff insgesamt – aber auch den speziellen politikstrategischen Friktionsbegriff - zu erweitern. Mögliche Zugangspunkte wären die Zukunftsforschung, die Chaosforschung und die Wahrscheinlichkeitsrechnung.
- Die weitere **Erforschung der Bedeutung spieltheoretischer Ansätze für politische Strategie** erscheint ebenfalls sinnvoll und notwendig. Zwar können weder Spieltheorie noch Public Choice als allumfassende systematisch-konzeptionelle Grundlage der politischen Strategie dienen. In Teilbereichen wie beispielsweise der Kalkulation von Entscheidungen haben beide Theorien aber durchaus ihre Berechtigung. Als besonders Anschlussfähig könnte sich dabei die Integration evolutionstheoretischer Konzepte in die Spieltheorie erweisen (Evolutionäre Spieltheorie).

## Literaturverzeichnis

- Albrow, M. (2001). Die Gesellschaft in ihrer sozialen Vielfalt: Die Herausforderungen für Governance in Zeiten der Globalisierung. In OECD, *Governance im 21. Jahrhundert* (S. 179-220). Paris: OECD Publications.
- Altmaier, P. (21. Juni 2012). Energiewende: Größenwahn statt Megaplan. (A. Reschke, Interviewer) NDR.
- Bailey, A., Johnson, G., & Daniels, K. (Juni 2000). Validation of a Multi-Dimensional Measure of Strategy Development Processes. *British Journal of Management*, S. 151-162.
- Baylis, J., Wirtz, J. J., & Gray, C. S. (2010). *Strategy in the contemporary world* (3. Ausg.). New York: Oxford University Press.
- Beaufre, A. (1964). *Totale Kriegskunst im Frieden - Einführung in die Strategie*. Frankfurt am Main: Verlag Ullstein.
- Behnke, J. (2013). *Entscheidungs- und Spieltheorie*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Beinhocker, E. (2007). *Die Entstehung des Wohlstands - Wie Evolution die Wirtschaft antreibt*. Landsberg am Lech: mi-Fachverlag.
- Benz, A. (2003). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., & Simonis, G. (2007). *Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMWi, B. f. (2014). *Die Energie der Zukunft: Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- BMZ, B. f. (2016). *Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Abgerufen am 03. 01 2017 von [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html)
- Bose, P. (2005). *Alexander der Grosse - Die Kunst der Strategie*. Wien: Linde Verlag.
- Bourscheid, J. (1777-1781). *Kaiser Leo des Philosophen Strategie und Taktik in 5 Bänden*. Wien: Joseph Edler von Kurzboeck Verlag.
- Bresser, R. (1998). *Strategische Managementtheorie*. Berlin: Walter de Gruyter Verlag.
- Bundesregierung. (2016). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016 - Entwurf 30.05.2016*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung, P. u. (2016). *Homepage der Bundesregierung*. Abgerufen am 9. Juni 2016 von <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Energiekonzept/0-Buehne/ma%C3%9Fnahmen-im-ueberblick.html?nn=392516#doc133618bodyText1>
- Chaffee, E. (Januar 1985). Three models of strategy. *The Academy of Management Review*, S. 89-98.

- Clausewitz, C. v. (2010). *Vom Kriege* (18. Ausg.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Collet, S., Liedtke, O., & Schober, H. (2013). Politiker in den Sozialen Medien: Neue Möglichkeiten für neues Wissen? In G. Eckert, L. Novy, & D. Schwickert, *Zwischen Macht und Ohnmacht: Facetten erfolgreicher Politik* (S. 150-159). Wiesbaden: Springer VS.
- Corbett, J. (1911). *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Longmans, Green and Co.
- dena, D. E.-A. (2013). *Die Energiewende - das neue System gestalten*. Berlin: Beisner Druck GmbH & Co. KG.
- Doran, G. T. (November 1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, S. 35-36.
- Dose, N. (2003). Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie. In E. Grande, & R. Prätorius, *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit* (S. 19-55). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Duden. (2016). Abgerufen am 18. Februar 2016 von [http://www.duden.de/rechtschreibung/Plan\\_Vorhaben\\_Entwurf\\_Karte](http://www.duden.de/rechtschreibung/Plan_Vorhaben_Entwurf_Karte)
- Ekardt, F. (2014). *Jahrhundertaufgabe Energiewende: Ein Handbuch*. Berlin: Christoph Links Verlag GmbH.
- Enquete-Kommission, z. G. (2002). *BT-Drucksache 14/9200*. Bonn: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH.
- Fischer, T., Schmitz, G., & Seberich, M. (2007). *Die Strategie der Politik: Ergebnisse einer vergleichenden Studie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fliegau, M. (2013). Politische Führung und Persönlichkeit. In G. Eckert, L. Novy, & D. Schwickert, *Zwischen Macht und Ohnmacht: Facetten erfolgreicher Politik* (S. 231-239). Wiesbaden: Springer VS.
- Förster, D. (2009). *Der Einfluss der Bürokratie auf politische Entscheidungsprozesse in der BRD*. München: GRIN Verlag.
- Gabriel, S. (29. Dezember 2013). „Da herrscht Anarchie“. (W. a. Sonntag, Interviewer)
- Gaddis, J. L. (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National*. New York: Oxford University Press.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gohl, C. (2013). Zeit in der Politik. In G. Eckert, L. Novy, & D. Schwickert, *Zwischen Macht und Ohnmacht: Facetten erfolgreicher Politik* (S. 194-203). Wiesbaden: Springer VS.
- Gray, C. S. (1999). *Modern Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Grunwald, A., & Kopfmüller, J. (2006). *Nachhaltigkeit*. Frankfurt: Campus Verlag.

- Hall, P., & Taylor, R. (Juni 1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper 96/6*, S. 3-32.
- Hänsch, K. (2002). Anmerkungen zur Strategiefähigkeit in der Politik. In F. Nullmeier, & T. Saretzki, *Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 179-185). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Heidtmann, K.-H. (18. November 2010). *Heidtmanns Z(w)eitgeist*. Abgerufen am 11. 11 2015 von <http://www.zweitgeist.net/2010/11/militarsprache-im-alltag/>
- Heinrichs, H., & Laws, N. (2015). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln - Grundlagen, Analysen und Gestaltungsoptionen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Herbek, P. (2010). *Strategische Unternehmensführung*. München: Finanz Buch Verlag GmbH.
- Heuser, B. (2010). *Den Krieg denken - Die Entwicklung der Strategie seit der Antike*. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag.
- Holtmann, E., & Patzelt, W. (2008). *Führen Regierungen tatsächlich? - Zur Praxis gouvernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- James, H. (07. Juni 2016). *Die neue Gegenbewegung zur Globalisierung*. Abgerufen am 26. Januar 2017 von Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-backlash-against-globalization-by-harold-james-2016-06/german>
- Jesse, E. (2012). Der demokratische Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland - mehr konkordanzdemokratische als konkurrenzdemokratische Elemente. In P. Massing, & J. Varwick, *Regierungssysteme* (S. 86-99). Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Katznelson, I., & Weingast, B. (2005). *Preferences and situations*. New York: Russell Sage Foundation.
- Keman, H. (2010). Strategy Development and Variations of Party Government. In J. Raschke, & R. Tils, *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfeldes* (S. 183-210). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kératry, C. (1872). *Le dernier des Napoléon*. Paris: Lacroix, Verboeckoven.
- Korte, K.-R. (2011). Machtmakler im Bundeskanzleramt - Personelle Faktoren im informellen Entscheidungsprozess. In M. Florack, & T. Grunden, *Regierungszentralen - Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität* (S. 123-142). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kraft, H. (11. März 2012). Ein Jahr Energiewende - „Keine klare Strategie, keine Koordination, kein Masterplan“. (F. A. (F.A.Z.), Interviewer)
- Kuckartz, U. (2014). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

- Küpper, W., & Felsch, A. (2000). Organisation, Macht und Ökonomie. In W. Küpper, & A. Felsch, *Mikropolitik in Organisationen* (S. 149-236). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lamnek, S. (2005). *Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch*. Weinheim: Beltz Verlag.
- Leif, T., & Speth, R. (2006). *Die fünfte Gewalt - Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leif, T., Rohwerder, J., & Kuleša, P. (2008). *Strategie in der Politik - Anatomie einer Überforderung*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Lenk, K., & Franke, B. (1987). *Theorie der Politik - Eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Liddell Hart, B. H. (1991). *Strategy*. New York: Meridian Verlag.
- Lindblom, C. (Vol. 19, No. 2. April 1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, S. 79-88.
- Lindblom, C. (Vol. 39, No. 6. Nov. - Dec. 1979). Still Muddling, Not Yet Trough. *Public Administration Review*, S. 517-526.
- Luttwak, E. (2003). *Strategie - Die Logik von Krieg und Frieden*. Lüneburg: Klampen Verlag.
- Machnig, M. (2002). Strategiefähigkeit in der beschleunigten Mediengesellschaft. In F. Nullmeier, & T. Saretzki, *Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 167-178). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Machnig, M. (2013). Nachhaltige Politik als Strategie. In G. Eckert, L. Novy, & D. Schwickert, *Zwischen Macht und Ohnmacht - Facetten erfolgreicher Politik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Mai, M. (2003). Medienpolitik - Genese und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes. In K. Holzinger, C. Knill, & D. Lehmkuhl, *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen* (S. 219-239). Opladen: Leske & Budrich.
- March, J. G. (1994). *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York City: Simon and Schuster.
- Massing, P. (1999). *Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Mayntz, R. (1997). Eigendynamische soziale Prozesse (1987). In R. Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung - Theoretische Grundlagen und methodologische Überlegungen* (S. 86-113). Frankfurt am Main: Campus.
- Mayntz, R. (1997). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (1987). In R. Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung - Theoretische und methodologische Überlegungen* (S. 186-208). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2003). Governance im modernen Staat. In A. Benz, *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen* (S. 65-76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Mayntz, R. (2009). *Über Governance - Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die Qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz Verlag.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., & Behrens III, W. (1972). *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. London: Universe Books.
- Mey, H. H. (2001). *Deutsche Sicherheitspolitik 2030*. Frankfurt am Main: Report Verlag.
- Meyer, J., & Fricke, D. (2003). *Einführung in die politische Theorie*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Meyer, T. (2009). *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Strategy Safari - A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press Verlag.
- Mols, M., Lauth, H.-J., & Wagner, C. (2006). *Politikwissenschaft: Eine Einführung* (5. Ausg.). Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.
- Moltke, H. (1940). *Gespräche*. Herausgegeben von Eberhard Kessel. Hamburg: Hanseat. Verl.-Anst.
- Müller, M. G. (1997). *Politische Bildstrategien im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1828-1996*. Berlin: Akademie Verlag.
- Murray, W., & Grimsley, M. (1994). Introduction: On Strategy. In W. Murray, M. Knox, & A. Bernstein, *The Making of Strategy: Rulers, States, and War* (S. 1-23). Cambridge: Cambridge University Press.
- Neuwerth, L. (2001). *Strategisches Handeln in Wahlkampfsituationen - Der Bundestagswahlkampf 1998*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Nullmeier, F., & Saretzki, T. (2002). *Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Oetinger, B. v., Ghyczy, T., & Bassford, C. (2003). *Clausewitz Strategie denken*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Oetinger, B., Ghyczy, T., & Bassford, C. (2001). *Clausewitz: Strategie Denken*. München: Carl Hanser Verlag.
- Olsen, J. A., & Gray, C. S. (2011). *The Practice of Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Paquet, G. (2001). Die neue Gouvernanz, Subsidiarität, und der strategische Staat. In OECD, *Governance im 21. Jahrhundert* (S. 221-259). Paris: OECD Publications.

- Paret, P. (1986). *Makers of Modern Strategy - from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Patzelt, W. (2012). Parlamentarische Systeme. In P. Massing, & J. Varwick, *Regierungssysteme* (S. 30-47). Schwalbach: Wochenschau Verlag.
- Quaschnig, V. (2016). *Sektorkopplung durch die Energiewende: Anforderungen an den Ausbau erneuerbarer Energien zum Erreichen der Pariser Klimaschutzziele unter Berücksichtigung der Sektorkopplung*. Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Berlin.
- Quinn, J. (1980). *Strategies for change: logical incrementalism*. Homewood: Richard D. Irwin.
- Raschke, J. (2002). Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept. In F. Nullmeier, & T. Saretzki, *Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 207-241). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Raschke, J., & Tils, R. (2007). *Politische Strategie* (2. Ausg.). Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Raschke, J., & Tils, R. (2010). *Strategie in der Politikwissenschaft - Konturen eines neuen Forschungsfeldes*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reckwitz, A. (24. Oktober 2016). *Zwischen Hyperkultur und Kulturessenzialismus*. Abgerufen am 26. Januar 2016 von Soziopolis.de: <http://www.sozio.polis.de/beobachten/kultur/artikel/zwischen-hyperkultur-und-kulturessenzialismus/>
- Resolution der Generalversammlung, v. a. (2015). Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung., (S. 1-38). New York City, USA.
- Richter, E. (2011). *Was ist politische Kompetenz? - Politiker und engagierte Bürger in der Demokratie*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Robin, A. (09. August 2015). *welt.de*. Abgerufen am 30. November 2015 von DIE WELT: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144968562/Kauder-geht-mit-Abweichlern-hart-ins-Gericht.html>
- Rogelj et al., J. (2015). Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5 °C. *Nature Climate Change; Band 5*, S. 519-527.
- Rogelj, J., Luderer, G., Pietzcker, R., Kriegler, E., Schaeffer, M., Krey, V., et al. (21. Mai 2015). Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5 °C. *Nature Climate Change*, S. 519-527.
- Rüb, F. (2013). Wie erfolgreich kann Regieren heute sein? Überlegungen zur Rationalität und zur Strategiefähigkeit von (erfolgreichen) Regierungen. In G. Eckert, L. Novy, & D. Schwickert, *Zwischen Macht und Ohnmacht: Facetten erfolgreicher Politik* (S. 240-256). Wiesbaden: VS Springer.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy: Toward a dynamic model . *Comparative Politics*, S. 337-364.

- Saage, R. (2005). *Demokratietheorien: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sachverständigenrat, S. z. (2013). *Jahresgutachten 2013/14 - Energiepolitik: Warten auf die dringend notwendigen Weichenstellungen*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat, S. z. (2016). *Jahresgutachten 2016/2017*. Wiesbaden.
- Sack, D. (2009). *Governance und Politics - Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Schimank, U., & Lange, S. (2004). *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schlötterer, W. (2009). *Macht und Mißbrauch: Franz Josef Strauß und seine Nachfolger*. Köln: Fackelträger Verlag GmbH.
- Schössler, D. (1989). Das Wechselverhältnis von Theorie und Praxis bei Carl von Clausewitz. *Archiv für Geschichte der Philosophie* 71 (1), S. 39-62.
- Schössler, D. (2009). *Clausewitz - Engels - Mahan: Grundriss einer Ideengeschichte militärischen Denkens*. Berlin: LIT Verlag Dr. W. Hopf.
- Schreyögg, G. (1984). *Unternehmensstrategie - Grundlagen einer Theorie strategischer Unternehmensführung*. Berlin: de Gruyter Verlag.
- Schröder, P. (2000). *Politische Strategien*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schubert, K., & Klein, M. (2016). *Das Politiklexikon*. Bonn: Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Seemann, M. (25. Oktober 2016). *Die Globale Klasse – Eine andere Welt ist möglich. Aber als Drohung*. Abgerufen am 26. Januar 2017 von Carta.info: <http://www.carta.info/83729/die-globale-klasse-eine-andere-welt-ist-moeglich-aber-als-drohung/>
- Singer, W. (14. Juli 2014). Das Gehirn würfelt nicht. 38-40. (P. Müller, Interviewer) *Der Spiegel*.
- Smith, M. E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Souchon, L. (2012). *Carl von Clausewitz - Strategie im 21. Jahrhundert*. Hamburg: E.S. Mittler & Sohn.
- Sprinz, D. (02 2008). Responding to Long-Term Policy Challenges: Sugar Daddies, Airbus solution or liability? *Ökologisches Wirtschaften*, S. 16-19.
- Spykman, N. J. (1942). *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Stahel, A. (2003). *Klassiker der Strategie - Eine Bewertung* (4. Ausg.). Zürich: vdf Hochschulverlag.

- Steinbrück, P. (2012). 207. Sitzung des Deutschen Bundestages. 17. Wahlperiode – 207. Sitzung, Mittwoch, den 21. November 2012 (S. 25227). Berlin: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17207.pdf>.
- Tils, R. (2005). *Politische Strategiebericht - Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tils, R. (2011). *Strategische Regierungssteuerung - Schröder und Blair im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Töpfer, K. (21. Juni 2012). Energiewende: Größenwahn statt Megaplan. *Panorama - die Reporter*. (A. Reschke, Interviewer) NDR.
- Trabold, H. (2014). *Kapital Macht Politik. Die Zerstörung der Demokratie*. Marburg: Tectum Verlag.
- Tsu, S. (2005). *Über die Kriegskunst - Wahrhaft siegt, wer nicht kämpft*. Wiesbaden: Marix Verlag.
- Tuchman, B. (1984). *Die Torheit der Regierenden*. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag GmbH.
- Vahlenkamp et al., T. (Heft 3 2016). Energiewende-Index Deutschland 2020 – Kraftakt Atomausstieg. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*.
- Vilsmaier, U., & Lang, D. (2014). Transdisziplinäre Forschung. In H. Heinrichs, & G. Michelsen, *Nachhaltigkeitswissenschaften* (S. 87-113). Berlin: Springer Spektrum.
- Walk, H. (2008). *Partizipative Governance - Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Waters, M. (2001). *Globalization*. New York: Routledge.
- WBGU, W. B. (2011). *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation – Zusammenfassung für Entscheidungsträger*. Berlin.
- Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen.
- Welge, M., & Al-Laham, A. (2003). *Strategisches Management - Grundlagen, Prozess, Implementierung* (4. Ausg.). Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Wendt, A. (2014). *Der Grüne Blackout: Warum die Energiewende nicht funktionieren kann*. München: edition blueprint.
- Wiesendahl, E. (2002). Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien. In F. Nullmeier, & T. Saretzki, *Jenseits des Regierungsalltags - Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 187-206). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Wiesenthal, H. (1987). *Strategie und Illusion - Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980 - 1985*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.