

Akteure, Berater und Beobachter, oder: wie kommt Strategie in die Politik?

Joachim Raschke · Ralf Tils

Zusammenfassung: Auf der Suche nach den Quellen der politischen Strategie machen die Autoren drei potenzielle Impulsgeber aus: die politischen Akteure selbst, ihre Berater und externe Beobachter. Die Beschreibung der Logik politisch-administrativer Strukturen in Deutschland zeigt, dass die Politik derzeit nur sehr begrenzt willens ist, Rat von außen anzunehmen und echte politische Strategien statt bloßer taktischer Manöver zu entwickeln.

Schlagwörter: Strategie vs. Taktik · interne vs. Externe Beratung · innovatives Leadership · inkrementeller Wandel

Abstract: This article asks where political strategy comes from. Searching for the roots, three forces can be considered relevant: political actors, consultants and observers. Drawing upon the logic behind the German political system, the authors argue that changing the dominant consulting procedures is very difficult. The German political administration heavily opposes such innovations. Hence, governmental strategy consulting institutions have not been established by now.

Keywords: Strategy vs. Tactics · internal vs. external consulting · innovative leadership · incremental change

Prof. Dr. J. Raschke (✉)
Universität Hamburg
Institut für Politische Wissenschaft
Allendeplatz 1
20146 Hamburg, Deutschland
Tel: 040/42838 4695
Fax: 040/42838 3534

Dr. R. Tils
Leuphana Universität Lüneburg
Zentrum für Demokratieforschung
Scharnhorststr. 1
21335 Lüneburg, Deutschland
Tel: 04131/677 2457
Fax: 04131/677 2464
E-Mail: tils@uni.leuphana.de

Kernaussagen

Die deutsche Politik ist ein strategiarmer Raum, in dem trotz des einflussreichen Mediensystems und der boomenden Beratungsbranche nach wie vor die Politiker selbst die zentralen Akteure sind. Dieser Status quo wird insbesondere von der politisch-administrativen Ebene verteidigt, ein Aufbrechen der Strukturen kann entweder durch beherztes innovatives Leadership oder durch das inkrementelle Einsickern von Reformanstößen geschehen.

1. Einleitung: Die Strategieschwäche der Politik

Innenpolitik ist heute ein strategiarmer Raum. Arm an Strategie, reich an Taktik. Viele Gründe, auf die sich Politiker hinsichtlich des Strategiedefizits beziehen, stimmen sogar. Es sind echte, vielfach unaufhebbare Gründe, die nicht zu unterschätzende strukturelle Restriktionen strategischer Politik darstellen. Permanente Konkurrenz- und Machtkämpfe, die für Strategiebildung notwendiges Vertrauen zerstören, gehören dazu. Zudem wirkt das Strategieparadox, wonach strategische Fähigkeiten zwar kein Auswahlkriterium für Spitzenleute, anschließend aber eine wesentliche Erwartung an sie sind. So bleibt viel dem Zufall überlassen: Weil gerade niemand da war, wurde Kurt Beck Vorsitzender der SPD – weil Angela Merkel gerade da war, wurde sie Vorsitzende der CDU. Eine weitere Einschränkung liegt in der Doppelrolle von Spitzenpolitiker und Strategie in einer Person: Es belastet enorm, zugleich kühler Analytiker, kreativer Produzent und wichtigster Anwender einer Strategie zu sein. Die Folgen sind Mangel an Distanz, Engführung durch die eigene Person und Praxis sowie Einschränkungen bei der praktischen Bewältigung der Schizophrenie. Nur in der Politik gibt es dieses verschärfte Rollenproblem, darin zeigt sich ein grundlegender Unterschied zu Wirtschaft, Militär oder Sport. Schwer zu denken, dass zum Beispiel im Fußball der Kapitän zugleich der Chefstrategie ist. Hier gilt es als selbstverständlich, dass ein Trainer-Strategie (oder ein Strategie im Trainerstab) durch Arbeitsteilung und Professionalisierung über ein ganz anderes Strategiepotezial verfügt.

Das alles lässt sich nicht ändern. Der „Sonderweg der Politik“, verglichen mit militärischer Strategie, strategischem Management und Sportstrategie, ist unaufhebbar. Dennoch muss in Strategiefragen nicht alles so schlecht bleiben wie es ist. Aber von wem sind Anstöße gegen das Strategiedefizit der Politik zu erwarten?

Zwar ist strategische Politik ein kollektiver Prozess, aber bei wesentlichen Teilen des Strategy-Making, das aus Strategiefähigkeit, Strategiebildung und strategischer Steuerung besteht (Raschke und Tils 2007), muss die politische Führung in Vorleistung treten. Strategie ist in besonderer Weise eine Leadership-Aufgabe. Nur sind politische Führer nicht geborene Strategen. Schlimmer: meist kennen sie ihr persönliches Strategiedefizit nicht. Noch schlimmer: auch wenn sie es ahnen, werden sie nicht versuchen, es zu beheben – aus Angst davor, dies gelte als Führungsschwäche. So gibt es dann strategisch gute Bundeskanzler (wie Konrad Adenauer oder Helmut Schmidt), aber auch strategisch schwache Kanzler (wie Ludwig Erhard oder Kurt-Georg Kiesinger) – das ist Glückssache. Politische Führung ist auf Strategie angewiesen, aber sie ist nicht der Ausgangspunkt für professionelle Strategieentwicklung. Auch wo einzelne Führer durch

Neigung und Fähigkeit für sich ein strategisches Know-how aufbauen, entwickelt sich daraus keine Tradierung, Kumulation oder Systematisierung dieses Praxiswissens. Man kann verallgemeinern: Eine Nachfrage nach professioneller Strategie seitens der Politik existiert nicht.

Wie also kommt professionelle Strategie in die Politik, außer durch Zufall und die Improvisation der Spitzenakteure? Unsere These: Strategische Professionalisierung läuft nicht direkt über die Spitzenpolitiker. Elaborierte Strategie erreicht Spitzenpolitiker auf Umwegen. Es sind vor allem die Träger der internen Beratung, die Angebote zu eigener Professionalisierung nutzen und damit die politische Spitze unter kognitiven Druck setzen können. Erst in zweiter Linie haben externe Berater, Wissenschaftler und Journalisten die Chance, die Politik durch strategische Professionalisierung zu fordern und zu fördern – sie sind zu weit entfernt von den strategischen Kernprozessen.

2. Akteure, Berater und Beobachter

Wichtig sind drei verschiedene Rollen und Perspektiven im Strategieprozess: Akteure, Berater, Beobachter. Entlang dieser Zuordnung unterscheiden sich die Zugänge zur Strategiefrage. Akteure suchen die Orientierung ihres auf Erfolg gerichteten Handelns. Berater denken handlungsentlastet der Praxis voraus, ohne selbst als Akteure Verantwortung zu übernehmen. Beobachter (hier verstanden als Journalisten und Wissenschaftler) haben ein Interesse an Beschreibung, Interpretation, Erklärung und Kritik. Praxis, Beratung, Beobachtung – immer stellt sich Strategie anders dar. Die große Trennlinie läuft zwischen Beobachtern und Akteuren. Berater haben eine Zwischenstellung. Sie teilen mit den Beobachtern die Praxisferne, können aber nur durch bestimmte Formen von Praxisnähe wirksam werden.

Als strategische *Akteure* interessieren vor allem Spitzenpolitiker, die – zumal als Mitglieder eines strategischen Zentrums – besonderen Einfluss auf politische Strategieentscheidungen haben. So sehr weitere Eliten und Aktive bei Strategiefragen mitziehen und deshalb auch gewonnen werden müssen, liegen doch strategische Initiative, vertiefende Prüfung, Strategiebildung und strategische Steuerung bei den Spitzenleuten und darüber hinaus zum Teil noch bei den Steuerungsleuten, die zusammen mit der gewählten Spitze an der Strategieentwicklung und dem Manövrieren im dynamischen Politikstrom beteiligt sind.

Die Trennlinie zwischen praktischen Akteuren und *Beobachtern* folgt über weite Strecken dem Gegensatz von „Vor-denken“ und „Nach-denken“. Gerade strategisch orientierte Praxisakteure versuchen, dem Handeln „vorzudenken“, *vor* dem Handeln eine handlungspraktische Präzisierung von Zielen und erfolgsversprechenden Wegen und Mitteln zu gewinnen. Journalismus und Wissenschaft tendieren zum „Nachher-denken“, „Nachher-sagen“, einem Ex-post-Wissen, in jedem Fall zu Aussagen, die an das Handeln anschließen. Die Fähigkeiten von Journalisten und Wissenschaftlern, angemessen voraus zu denken oder gar zutreffend vorher zu sagen, sind deutlich begrenzt. Wissenschaft versteht sich bislang eher als „empirische“, denn als „praktische“ Wissenschaft. Beratung muss sich den Anforderungen eines Vordenkens stellen, wenn sie für die Akteure einen Gebrauchswert haben will.

Die *Berater* sind eine äußerst heterogene Gruppe, mit einer vielfach ungeklärten Position zwischen Wissenschaft und Praxis. Universitäten, wissenschaftliche Akademien, anwendungs- und praxisorientierte Forschungszentren, Regierungsbehörden, Think Tanks und kommerzielle Beratungsbüros weisen auf ein weites Spektrum sehr unterschiedlicher Beratungsträger hin (vgl. Falk et al. 2006). Als Strategie-Berater in einem strikteren Sinne sind Berater eher eine potentielle als eine real beschreibbare Gruppe. Professionelle Strategie besteht bisher meist aus individuellen Eigenentwicklungen, nicht aus einem professionellen Zusammenhang.

3. Policy Advice, Political Consulting und Strategieberatung

Zur Heterogenität der Beratungsakteure kommt ein sehr heterogenes Beratungswissen hinzu. Professionelle Strategie ist bislang weder als Wissen noch als Know-how unmittelbar verfügbar. Viele politische Spitzenakteure denken bei Beratung vor allem an praktische Erfahrung. Besonders geschätzt sind die erfolgreichen Elder Statesmen, die, so scheint es, schon einmal alles richtig gemacht haben, manchmal aber mehr Trost als Wegweisung bieten. Nicht jede Erfahrung ist eine reflektierte Erfahrung, die für die Anpassung an veränderte Verhältnisse wichtig wäre.

Was also kennzeichnet strategisches Beratungswissen? Zur Sortierung bietet sich eine Unterscheidung zwischen Policy Advice, Political Consulting und Strategieberatung an. *Policy Advice* ist die am weitesten verbreitete, klassische Form politischer Beratung, die vielfach als wissenschaftliche Politikberatung stattfindet. Sie beschäftigt sich vor allem mit der Erfassung und dem Verstehen politikfeldspezifischer Problemlagen und -zusammenhänge (beispielsweise in der Finanz-, Sozial- oder Umweltpolitik), der Erarbeitung und Formulierung angemessener Politikziele für den jeweiligen Sektor sowie effektiven und effizienten Instrumenten zur Zielerreichung. Grenzen der Politikbereiche stellen hier oft auch die Grenze der Beratungsleistung dar, das heißt Verbindungen zu anderen Politikbereichen und übergreifenden politischen Prozessaspekten bleiben ausgeblendet.

Political Consulting ist die hauptsächlich kommerziell betriebene Form politischer Beratung, die sich auf einzelne politische Prozessaspekte konzentriert. Sie findet vor allem als isolierte politische Kommunikations- und Wahlkampfberatung, aber auch als Meinungsforschung oder Beratung zum Organisationsmanagement statt (vgl. Johnson 2008).

Strategieberatung dagegen stellt eine Beratung dar, die Prozess- und Problemaspekte sowie spezifische Kontextbedingungen verknüpft, die jeweiligen Macht- und Gestaltungsziele der Akteure in ihrem inneren Zusammenhang analysiert und sich um eine integrierte Beratungsleistung bemüht. Dazu werden die Beziehungen zwischen Zielen, zur Verfügung stehenden Mitteln und relevanten Umweltfaktoren strategisch kalkuliert, um Erfolg versprechende Strategiekonzepte entwickeln zu können (Raschke und Tils 2007). Dominante Orientierungs- und Entscheidungsgesichtspunkte politischer Akteure, Realitäten politischer Entscheidungsprozesse sowie spezifische Problemzusammenhänge finden dabei gleichermaßen Berücksichtigung.

Verwirklicht wird Strategieberatung bislang kaum. Aber Korridore lassen sich angeben. Sucht man die Umgebung gerade auch strategisch anspruchsvoller Politiker ab,

findet man Berater, die für oder mit Spitzenpolitikern Strategie denken. Nicht selten ist Vertrauen oder auch nur Vertrautheit der Ausgangspunkt, dann sind es Leute aus dem persönlichen Umfeld, meist auch Parteimitglieder, mindestens Parteinähe, mit denen man strategisch ins Gespräch kommen kann oder durch Gefolgschaftsverhältnisse schon lange verbunden ist. Vertrauensbonus und Gesprächschancen bedeuten jedoch nicht automatisch Professionalität. Wenn aber mit Leuten aus der unmittelbaren Umgebung strategische Gespräche möglich sind, ist für die Spitzenleute schon einiges gewonnen, auch wenn das weit unterhalb professioneller Strategieentwicklung bleibt, zu der vor allem die Vorbereitung von Strategieentscheidungen und die Begleitung strategischer Steuerung gehören.

4. Interne und externe Beratung

Bislang wurde hier immer von *der* Strategieberatung gesprochen, wichtig ist es jedoch, verschiedene Typen von Strategieberatern und -beratung zu unterscheiden. Die grundlegende Differenz liegt zwischen interner und externer Beratung.

Interne Berater aus Partei, Opposition, Regierung oder Administration tragen die Hauptlast strategischer Beratung – ohne dafür ausgesucht oder spezifisch qualifiziert zu sein. Sie profitieren von der Nähe zum politischen Prozess, haben dadurch Informationsvorsprünge, und können so auch eher wissen, worum die strategischen Fragen und Überlegungen der Spitzenleute tatsächlich kreisen. Unter ihnen lassen sich unterschiedliche Typen von Beratern identifizieren, die zwar nicht über explizites, professionelles Strategiewissen verfügen, sich aber für anstehende Bedarfe ein mehr oder weniger passables Handwerkszeug zurechtgelegt haben. Manche Berater sind allenfalls *Gelegenheitsstrategen*. Sie sind Experten für Problembereiche, Medien/Öffentlichkeit, Wahlkampf, Partei oder für die Koordination von Institutionen, bei denen, über ihre spezifische Kompetenz hinaus, manchmal implizit Strategisches an- und abfällt. Andere gelten als ausgewiesene Strategieexperten, bei denen strategische Analysen und Vorschläge zum Kernbestand ihres Leistungsprofils gehören. Unter ihnen gibt es *Bereichsstrategen*, die ihr strategisches Denken vorzugsweise an ihrem Schwerpunkt (Politikfeld, Organisation, Kommunikation etc.) entfalten, ohne in anderen Gebieten auf ein vergleichbares Niveau zu kommen. Dazu gehören aber auch *strategische Generalisten*. Einige von ihnen haben durchaus Karriere gemacht. Von strategischen Generalisten wird gesagt, dass sie über strategischen Sachverstand verfügen, der themen- und bereichsübergreifend ist. Prominente Beispiele sind etwa Dick Morris, Karl Rove, Peter Mandelson, Philip Gould oder Jacques Attali. Es gibt andere, die man nicht kennt, weil sie nicht geschrieben haben und ohne Aufsehen wirken.

Das Zusammentreffen von Vertrauen, Informationen, analytischen und kreativen Fähigkeiten ist eher unwahrscheinlich, so dass politische Spitzenakteure über die interne Beratung hinaus auch extern Teile für das Strategie-Puzzle einsammeln, das am Ende sie selbst legen müssen. *Externe Berater* können als Ideengeber, Erfahrungsvermittler, Unterstützer, kritische Gesprächspartner mit Halbdistanz interessant sein. Eine systematisch angelegte externe Strategieberatung existiert kaum. Der Beratungssektor führt zwar häufig das Wort Strategie im Munde, tatsächlich aber laufen strategische Gesichts-

punkte bei Bereichsempfehlungen des Policy Advice oder Political Consulting lediglich mit, ohne dass dahinter ein systematisiertes Wissen stünde. Man muss aber auch sagen, dass die die Restriktionen externer Strategieberatung beträchtlich sind: die Ferne zum wirklichen strategisch-operativen Prozess, die im Vergleich zur internen Beratung noch größere Distanz zu Verantwortung, verschärfte Probleme von Vertrauen und Vertraulichkeit, Schwierigkeiten verlässlicher politischer Zuordnung, undurchsichtige Interessenlagen. Selbst richtungspolitisch klar ausgerichtete Think Tanks, sofern es sie gibt, sehen sich hier mit Grenzen effektiver Strategieberatung konfrontiert.

Spitzenpolitiker sollten strategisch denk-, handlungs- und gesprächsfähig sein, müssen aber, da die Anforderungen an ihr Kompetenzprofil außerordentlich breit sind, nicht auch noch selbst über professionelles Strategiewissen verfügen. Dagegen müsste der Beratungsbereich elaborierte Analyse- und Begründungsfähigkeiten aufbauen. Vor allem der interne strategische Apparat wäre dann der Kristallisationspunkt, von dem die mögliche sekundäre Professionalisierung der Spitzenleute ausgehen könnte. Uns schwebt also eine Art Two-step-flow der strategischen Expertise und ihrer Vermittlung vor: über die Berater zu den Spitzenpolitikern. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, wie der Wandel stattfinden kann.

5. Perspektiven des Wandels

Das System ist strukturell verbaut, aber auch darin ist politisches Handeln nicht determiniert. Gelegentlich zeigt sich *innovatives Leadership* und es gibt Fenster der Gelegenheit. Willy Brandt zum Beispiel unterstützte 1969 Kanzleramtschef Horst Ehmke beim Aufbau eines Systems strategischer Politiksteuerung – nur dass er mit falschem Konzept und ungeeigneten Werkzeugen strategischer Politiksteuerung am Ende mehr schadete als half. In England hat Tony Blair 1997 wie keiner vor ihm als Premier Räume strategischer Politik geöffnet – man kann noch nicht beurteilen, ob er damit einen neuen Pfad strategischer Politiksteuerung geöffnet hat oder ob seine Neigungen zur „Übersteuerung“ eher vorhandene Aversionen gegen Strategie mehren. Solches für strategische Politik offenes und innovatives Leadership bleibt unwahrscheinlich, aber möglich. In Großbritannien eher als in Deutschland.

Mehr Zeit bei ebenfalls ungewissem Ausgang braucht ein Szenario des Einsickerns. Dabei kommt es zu allmählichem Umdenken, dem Aufnehmen dieses oder jenes Instruments, glücklichen Zufällen der Rekrutierung. Der *inkrementale Wandel* schafft keinen Durchbruch, aber dem System wird eine Ahnung strategischer Politik eingehaucht. Partei-, Wahlkampf-, Oppositionsakteure gehen voran, das politisch-administrative System bleibt eher restriktiv.

Das gilt für beide Wege, innovatives Leadership und inkrementalen Wandel: Die Administration leistet starken Widerstand gegen Versuche, Elemente strategischer Politik einzubauen. Das war unter Willy Brandt wie unter Tony Blair so. In der administrativen Selbstreferenz, ihren Routinen, Ressortspezialisierungen, Kompetenzbehauptungen, Halt gebenden Hierarchien stecken große Restriktions- und nur kleine Innovationspotentiale. Politische bzw. externe Impulsgeber haben es schwer (vgl. etwa Wilson und Barker 2003, Thunert 2008). Das gilt auch für Strategie. Immer werden es von außen kommende

Inputs, nicht zuletzt unkonventionelle Rekrutierungen sein, die die Administration aufmischen. Strategieberatung ist nur von innen wirksam, aber ihre Anstöße müssen von außen kommen. Innovativ orientierte politische Mannschaften, neue Akteure mit neuem Wissen, gehaltvolle öffentliche Strategiediskurse, Strategieforschung mit Praxisrelevanz – vieles könnte den Druck von außen erhöhen.

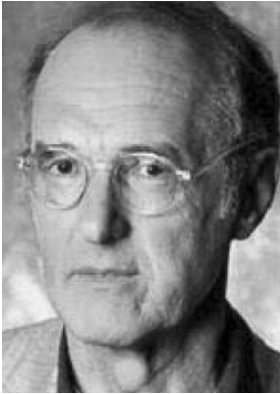
Aus politologischer Sicht ließe sich schon heute sagen, wie die strategische Kompetenz in der Steuerungszentrale der Bundesregierung, dem Kanzleramt, gestärkt werden könnte. Roland Sturm und Heinrich Pehle (2007) haben Ideen dazu gerade aufgeschrieben. Aber die innerbürokratischen Widerstände sind zäh. Und die Wahrscheinlichkeit einer wirklichen Umorientierung in einem politisch noch komplizierter gewordenen System wie Deutschland ist gering. In einer Fünf-Parteien-Konstellation und zukünftig denkbaren Dreierkoalitionen will die Kanzlerpartei die Kleinparteien, deren sie sich sowieso nicht sicher sein kann, nicht auch noch dadurch verschrecken, dass es ein Kanzleramt strukturell zu strategischer Politik fähig macht – und damit die stärkere Partei zusätzlich stärkt.

Wie auch immer die Kämpfe innerhalb der politischen Institutionen und Apparate ausgehen, eine Voraussetzung für Veränderungen ist, dass es professionelle Angebote praktisch verwertbaren Strategiewissens gibt. Praktisch tätige Politikwissenschaftler, die heute ihre Rolle an vielen Stellen des politischen Systems spielen, sind nicht durch Nachfrage entstanden. Niemand wusste in den 1950er und 1960er Jahren, was Politologen sind und wozu man sie gebrauchen kann. Sie wurden, im Vertrauen auf den politischen Bedarf, ausgebildet, definierten erst durch ihre Praxis manche Stellen, in die sie eine neue Qualität einbrachten, und reüssierten durch ihr Angebot auf dem Markt der im weitesten Sinne politischen Berufe (vgl. Hartung et al. 1970). Heute kann die Politikwissenschaft Anstöße geben, viele andere arbeiten auf derselben Baustelle. Am Aufbau professionellen Strategiewissens und an der Qualifizierung von Personal, das später in Positionen interner Beratung tätig wird, können Leute der Wissenschaft, praxisnahe Ausbildungseinrichtungen, Teile von Think Tanks und der Beratungsbranche mitwirken. Sie alle sind nicht schlauer als die Akteure der Praxis beim schwierigen, voraussetzungsvollen Geschäft politischer Strategie. Aber sie können eine Sprache, eine Methodik und eine Systematik des strategischen Prozesses entwickeln und damit die Verbesserung des strategischen Know-how vorbereiten.

Literatur

- Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., Thunert, M. (Hrsg.) (2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hartung, D., Nuthmann, R., Winterhager, W. (1970). *Politologenim Beruf. Zur Aufnahme und Durchsetzung neuer Qualifikationen im Beschäftigungssystem*. Stuttgart: Klett.
- Johnson, D. (Hrsg.) (i.E.). *Routledge Handbook of Political Management*. New York: Routledge.
- Raschke, J., Tils, R. (2007). *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verlag.

- Sturm, R., Pehle, H. (2007). Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Jenseits des Ressortdenkens – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland* (S. 56-106). Gütersloh: Bertelsmann.
- Thunert, M. (2008). Think Tanks in Germany: Their Resources, Strategies and Potential. *Zeitschrift für Politikberatung* 1(1), 32-52.
- Wilson, G., Barker, A. 2003: Bureaucrats and Politicians in Britain. *Governance* 16(3), 349-372.



Prof. Dr. Joachim Raschke, geb. 1938, lehrte Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Parteien- und Strategieforscher. Breite publizistische Tätigkeit. Bücher zu Parteien, sozialen Bewegungen und politischer Strategie. Zuletzt erschien zusammen mit Ralf Tils: „Politische Strategie. Eine Grundlegung“ (2007) im VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Dr. Ralf Tils, geb. 1970, Zentrum für Demokratieforschung, Leuphana Universität Lüneburg. Forschungsschwerpunkte: Politische Strategieberatung, Regierungs- und Verwaltungsforschung, Politikfeldanalyse. Neuere Buchveröffentlichungen: „Politische Strategieberatung. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik“ (2005) und, gemeinsam mit Joachim Raschke, „Politische Strategie. Eine Grundlegung“ (2007), beide im VS Verlag für Sozialwissenschaften.