

Joachim Raschke
Ralf Tils

POLITIK
BRAUCHT
STRATEGIE
TAKTIK
HAT SIE
GENUG

Ein Kursbuch

campus

Inhalt

Vorwort	7
Vom Nutzen der Strategie.....	9
1. Strategie lohnt immer.....	9
2. Strategie als Schlüsselgröße der Politik: empirische Illustrationen	13
3. Warum Strategie einfach, aber nicht leicht ist	46
4. Politische Strategie muss eigene Wege gehen.....	49
Grundlagen	56
5. Reden wir über das Gleiche? Klärung des Strategiebegriffs	46
6. Strategisches Moment: das Übergreifende und der springende Punkt	62
7. Drei Perspektiven: Akteur, Beobachter, Berater	68
8. Strategisches Akteurmodell: individuelle und kollektive Akteure, innerer und äußerer Prozess	73
Der innere strategische Prozess: Strategy-Thinking	81
9. Orientierungsschema: zutreffende Vereinfachung	81
10. Kompass: Durchblick trotz Unübersichtlichkeit	104
11. Kalkulation: strategische Rechenarten	113
12. Intuition: Hilfe bei schwierigen Entscheidungen	131

Der äußere strategische Prozess: Strategy-Making	142
13. Strategiefähigkeit: die Grundlage von allem	142
14. Strategiebildung: der Weg zum Konzept	163
15. Strategische Steuerung: dynamische Navigation	190
Erfolg	213
16. Erfolgsfaktoren	213
Strategie als aktiver Lernprozess	222
17. Strategische Ambition und Strategietraining: lernen wollen . . .	222
18. Strategieberatung: das verschwiegene Wort	227
19. Strategiediskurs: Klartext reden	233
Schluss: Mehr Strategie wagen!	240
Glossar	251
Literatur	258
Personenregister	261

ist keine Theorie, kein System, kein Satz feststehender Regeln. Jede Strategie, die konkret hilft, muss neu erfunden werden. Um nicht bei wildem Strategisieren stehen zu bleiben, kann ein Rahmenwissen entwickelt werden. Deshalb sagen wir: Strategie ist eine Systematik, eine Methodik und eine Sprache. Eine geschulte Denkweise. Die lässt sich elaborieren und lernen. Der Rest ist ein Do-it-yourself-Verfahren. Immer hilft die Neigung zum Strategisieren, die eine unsichtbare Community verbindet, auch wo sie sich bekämpft.

4. Politische Strategie muss eigene Wege gehen

Strategie in der Politik war immer abhängig von politikfremdem Denken. Verspätung, Hinterherlaufen, Missverstehen sind Überschriften für die Geschichte politischer Strategie. *Verspätung* gilt für die Sprache und Theorie gegenüber der Praxis, aber auch für die Nachzügler gegenüber den Vorreitern. Strategie begann in der griechischen Polis. Sie bezog sich dort auf das militärische Kommando, noch nicht auf die Abstraktion rationalisierter Zielverfolgung. Verstanden als systematische Zielverfolgung ist Strategie ein moderner Begriff, der vor ungefähr 200 Jahren in Frankreich entstand. Die erste ernsthafte Strategiedefinition formulierte Carl von Clausewitz 1804. Strategieanalyse blieb lange eine Sache des Militärs. Nach 150 Jahren folgte die Wirtschaft. Seit den 1960er Jahren entwickelte sich das Strategische Management. Noch einmal fünf Jahrzehnte dauerte es, bis sich eine Politische Strategieanalyse herausbildete. Sie etablierte sich erst in den letzten Jahren – 200 Jahre nach dem Militär, 50 Jahre nach der Ökonomie.

Hinterherlaufen ist charakteristisch, wenn man mit dem Nachdenken über sich selbst noch nicht ganz fertig ist. Die Arbeiterbewegung, für die der antagonistische Kampf zentral war, übernahm erst Teile der militärischen Sprache, dann auch Sprachwendungen der militärischen Strategie. So kam Hans Delbrücks militärische »Ermattungsstrategie«, die den Gegner ermüden und zermürben soll (im Unterschied zur »Niederwerfungsstrategie«, die auf die Entscheidungsschlacht drängt), dem Denken einer allmählichen sozialdemokratischen Machtübernahme durch Stimmengewinn sehr entgegen. Zum Ende des 20. Jahrhunderts schauten alle nicht mehr auf die Militärs, sondern auf die Ökonomen. Es sah aus, als hätten sie die Sache mit der Strategie erfunden – ihre Verspätung gegenüber dem Militär war vergessen.

Missverstehen begleitete das Hinterherlaufen. Das Denken in ausdifferenzierten Teilsystemen war noch nicht so weit entwickelt wie heute, so dass es den kategorialen Unterschieden zwischen Politik, Militär und Wirtschaft an unmittelbarer Evidenz fehlte. Auch konnte man lange nicht richtig zwischen Strategie und Taktik unterscheiden. So wurde beispielsweise der ganze »Strategiestreit« der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, bei dem es im Kern um Reform oder Revolution ging, mit dem Begriff der Taktik geführt. Dass die Kommunisten den Strategiebegriff früher als andere aufnahmen, hat seiner allgemeinen Verbreitung auch nicht geholfen.

Verspätung, Hinterherlaufen, Missverstehen – immer war Politik (und ihre Wissenschaft) zu schwach, um einen eigenen Ansatz für Strategie zu finden. Sind Politiker dümmer als die militärischen und ökonomischen Eliten? Offiziere und Manager mögen das so sehen. Wir nicht. Wir sehen, wie schwierig es mit Strategie gerade in der Politik ist. Wir haben großen Respekt vor professionellen Politikern. Aber wir glauben an die Optimierbarkeit von Politik. Politik hatte es schwerer als Militär und Wirtschaft. Sowohl kognitiv als auch sozial. Kognitiv mussten Politik und die sie begleitende Wissenschaft erst zu einem Bewusstsein von der Eigengesetzlichkeit demokratischer Politik und ihrer Vereinbarkeit mit Strategie kommen. Sozial macht die ständige Präsenz von Macht- und Konkurrenzfragen in der Politik die strategische Orientierung eines Kollektivakteurs (wie einer Partei) bis heute besonders anspruchsvoll (vgl. Wiesendahl 2008).

Seit den 1960er Jahren entdeckte die Wirtschaft (und ihre Wissenschaft) das Strategiethema – gelegentlich auf das militärische Vorbild schielend, dann mehr und mehr aber mit eigener Sprache und Systematik. Das Strategische Management füllt nicht nur Bibliotheken, sondern hat sich auch in den Köpfen festgesetzt – gleichbedeutend mit Strategie. Sogar politisches Personal lässt sich darin schulen, als gelte in der Politik das Gleiche wie in der Ökonomie. Erst heute gibt es für Politik und Politikwissenschaft eine realistische Chance, durch eigene Reflexion und Selbstbewusstsein autonom zu werden gegenüber der langen Fremdbestimmung in Strategiefragen. Der legitime Bedarf an politischer Strategie ist unabweisbar. Was fehlt, ist also ein wenig »Theorie« der Sache, die die Vorstellung einer auf Politik gründenden Strategie schärft. Eine Theorie, die sich einen Schritt vor der Praxis bewegt. Dafür muss man sich emanzipieren vom Denken in der Sprache und den Modellen der Ökonomie. Das bedeutet auch Emanzipation vom Strategischen Management. Um nicht neue Missverständnisse aufzubauen, betonen

wir, dass man vom Strategischen Management lernen kann und soll – aber immer nur durch Transformation und mit einem klaren Bewusstsein von der Differenz zwischen Ökonomie und Politik. Wer die Politisierung der Ökonomie kritisch sieht oder gar bekämpft, müsste auch vor einer Ökonomisierung der Politik auf der Hut sein.

Politik ist heute Demokratie, Ökonomie im Kern Marktwirtschaft. Unterschiedliche Institutionen und Handlungslogiken kennzeichnen die verschiedenen Teilsysteme. Strategie in der Wirtschaft, der Gegenstand des Strategischen Managements, erscheint relativ einfach: Betrieb/Unternehmen, Markt, Kunden und Konkurrenten. Wir haben es im Kern mit einem eher unproblematischen Akteurstyp und der Konkurrenz von Partikularinteressen zu tun. Demokratie dagegen umfasst Organisationstypen, die die Wirtschaft nicht kennt: Staat und Freiwilligenorganisation. Und sie hat besondere Handlungslogiken. Herstellung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen ist die Aufgabe des Staates. Damit wird er dem Anspruch nach zum Akteur eines ideellen Gesamtinteresses. Demokratie setzt auf Partizipation, Öffentlichkeit und Transparenz. Daraus entstanden die für Demokratie charakteristische Freiwilligenvereinigungen: Bewegungen und Initiativen, Vereine und Verbände, schließlich Parteien. Sie transportieren Werte und Interessen, Ideen und Ideologien, mit denen Bürger die Gesellschaft gestalten wollen. Ansprüche auf Partizipation und die werte- bzw. interessen geleitete Positionierung der Organisation nach Präferenzen der beteiligten Mitglieder existieren in der Marktwirtschaft so nicht.

Damit finden wir in der Politik zwei Akteure (Staat, Freiwilligenorganisation) und eine Handlungslogik (Gesamtinteresse), für die es in der Wirtschaft nichts Vergleichbares gibt. Spannungsverhältnisse, Konflikte und strategische Ansatzpunkte sehen dadurch ganz anders aus, als man es von Wirtschaftsakteuren kennt. Parteien zum Beispiel suchen Einfluss auf das staatliche Gemeinschaftshandeln. Damit tut sich das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen Teil- und Gesamtinteresse auf. Eine Partei, die nichts als Partikularinteressen vertritt, scheitert über kurz oder lang an den Strukturen der Parteiendemokratie. Partei- und Gesamtinteressen, Oppositions- und Regierungslogiken müssen immer wieder in Beziehung gesetzt und zum Ausgleich gebracht werden. Dafür kann man weder von der Wirtschaft noch von dem darauf zugeschnittenen Strategischen Management lernen. Die Komplexität der Politik ist um vieles größer als die der Ökonomie. Sie hat qualitativ andere Strukturen und Handlungslogiken. Neben der hohen Binnenkomplexität des politischen Systems bearbeitet Politik – mehr

und anders als Wirtschaft – auch die externe Komplexität, die in der Steuerung einer Vielzahl sehr unterschiedlicher gesellschaftlicher Subsysteme besteht. Regelmäßig gibt es Kämpfe um Abgrenzung und Eigenlogik zwischen Politik und Teilsystemen, wobei die zwischen Wirtschaft und Politik nur die auffälligste ist, sich aber durch Militär, Kultur, Gesundheit oder Sport beliebig erweitern ließe.

Was also kann man für politische Strategie vom Strategischen Management lernen? Am ehesten etwas für marktanaloge Prozesse, zentriert auf Wahlen. Der am stärksten überschneidende Bereich besteht zwischen Wirtschafts- und Wählermärkten – aber auch nur hinsichtlich einiger Marktmechanismen. Schon hier sind Unternehmen etwas anderes als Parteien und Käufer etwas anderes als Wähler (die etwa auch Bürger und Protestakteure sind). Man kann vom Strategischen Management aber auch lernen für einige Bausteine des hier präsentierten Strategiemodells (Kapitel 8). Das gilt vor allem für die zweite Säule, die Strategiebildung (Kapitel 14). Für die erste Säule, die Strategiefähigkeit eines politisch-strategisch handelnden Akteurs (Kapitel 13), hat das Strategische Management praktisch nichts beizutragen. Sie unterstellt Betrieben und Unternehmen ganz einfach strategische Handlungsfähigkeit. In der Politik dagegen unterscheiden sich die Akteure ganz erheblich im Grad ihrer Strategiefähigkeit und schaffen damit sehr unterschiedliche Potentiale strategischer Handlungsmöglichkeiten. Auch der Prozess der Strategieumsetzung, die dritte Säule des Strategy-Making (Kapitel 15), ist in der Politik unendlich komplexer gedacht als im Strategischen Management. Implementation und Ausführung sind schwache Bezeichnungen für das, was in der Politik ein Feld bezeichnet, das bestimmt ist von einer Vielzahl autonomer, widerstrebender Institutionen und Akteure. Der hier gewählte Begriff strategischer Steuerung soll schon begrifflich die Schwierigkeiten dieses weiten politischen Felds andeuten.

Politik ist etwas anderes als Wirtschaft, Demokratie etwas anderes als Markt, und deshalb ist auch Politische Strategieanalyse etwas anderes als Strategisches Management. Unterschiedlich strukturierte Handlungsbereiche mit divergierenden Handlungslogiken erfordern eine anders angelegte Analyse. *Worauf kommt es an bei politischer Strategie?* Einige Akzentuierungen, die später ausführlicher dargelegt werden, sollen hier die Besonderheiten von Strategie in der Politik verdeutlichen. Politische Strategie steht aus unserer Sicht in drei grundlegenden Spannungsverhältnissen.