

2 Kontexte

Es besteht die Tendenz, weniger auf die Wirklichkeit zu achten als auf die vorhandene Literatur.

Mahnung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Reinhard Selten an seine Kollegen

2.1 Empirische und praktische Politikwissenschaft: Erklärung und Orientierung

Die Ausgangslage unseres wissenschaftlichen Beitrags haben wir beschrieben. Wenig unterstützt durch Politikwissenschaft und Politikberatung versuchen politische Akteure, Strategie in ihr Tätigkeitsfeld zu integrieren. Allerdings ist auch in praktischer Hinsicht vor Illusionen zu warnen: die empirisch beobachtbaren Strategieversuche politischer Akteure beruhen keineswegs auf einem einheitlichen Strategieverständnis und eingeführten Strategiepraktiken. Es handelt sich mehr um implizit-intuitives als explizit-systematisches strategisches Denken und Handeln.

Das *Ungleichgewicht* zwischen Politikwissenschaft und politischer Praxis im Bemühen um Strategie hat Konsequenzen für dieses Buch. Wir stehen vor der Situation eines „Mehr“ an Strategie in der praktischen Politik und eines „Weniger“ in der empirischen Politikwissenschaft. Das hier verfolgte Ziel einer systematischen Einführung von Strategie in die Politikwissenschaft, die sich zugleich der politischen Praxis öffnet und dort anschlussfähig wird, erfordert eine besondere Reaktion auf diese Ausgangslage. Sie besteht darin, dass sich politische Strategieanalyse sowohl als empirische wie auch als praktische Politikwissenschaft³⁰ versteht.

Der erste „Normalzugriff“ *empirischer Politikwissenschaft* auf politische Realität erfolgt durch Deskription. Die Beschreibung politischer Sachverhalte (Ereignisse, Programme, Prozesse, Institutionen etc) dient der Erfassung der Wirklichkeit und dem Gewinnen von Informationen über sie. Schon Deskription kann gelegentlich einen begrenzten Nutzen für die Praxis-Akteure haben: wenn ihnen „der Spiegel vorgehalten wird“ und allein das schon Wirkungen auslöst. Eine solche Verwendung steht jedoch nicht im Zentrum des Interesses der Wissenschaftler. Deskription und zusätzliche Systematisierung durch Definitionen, Typologien, Kategorisierungen, Modelle, Klassifikationen etc. folgen vor allem wissenschaftsinternen Zwecken des Ordners und des Vorbereitens der Hauptaufgabe, dem Erklären. Erklärungen stehen im Zentrum einer empirisch-analytischen Politikwissenschaft.

Die *Perspektive* einer so orientierten empirischen Politikwissenschaft ist dementsprechend auf Erklärung gerichtet. Gesucht wird nach den wichtigsten Einflussfaktoren sozialer

³⁰ „Praktische Politikwissenschaft“ ruft Assoziationen zu gleichnamigen – aber unterschiedlich ausgeformten – Konzepten etwa von Arnold Bergstraesser (1961), Wilhelm Hennis (1963, 1965) oder Dieter Oberndörfer (1962) hervor. Ein Anschluss an die mit diesen Wissenschaftskonzeptionen verbundene Orientierung auf praktische Handlungszusammenhänge und die Übernahme eines offenen Praxisbegriffs ist gewollt, nicht aber an die damit zugleich verbundenen „Traditionen“, die stark normative und wertbezogene Elemente einschließen und Vorgaben der klassischen Philosophie folgen. „Vordenken“ (so Oberndörfer 1962: 19) der Praxis ist der Anspruch, den das ältere und das hier eingeführte Konzept praktischer Politikwissenschaft teilen.

Phänomene und ihren korrelativen Verbindungen (vgl. Patzelt 2003: 112ff.). Zu diesen Zusammenhängen können Feststellungen über Interdependenzen zwischen Variablen getroffen (Variablenbeziehungen) oder Aussagen über ihre schrittweise Genese gemacht werden (Wirkungsbeziehungen). Auf diese Weise lassen sich einfache Variablenbeziehungen als statische Kausalzusammenhänge von „Ursache-Wirkungs-Ablauf-Mustern“ als dynamischen Kausalmechanismen (Wirkungsbeziehungen) unterscheiden (vgl. Mayntz 2002: 24, Schimank 2002: 155).

Das *Ziel* ist die Gewinnung empirisch möglichst weit generalisierbarer Aussagen. Die Ontologie der meisten sozialen Phänomene legt in dieser Hinsicht allerdings Begrenzungen auf, die sich aus ihrer multikausalen Verursachung, Prozessualität, Historizität und Komplexität ergeben (vgl. Mayntz 2002). Deswegen produziert die empirische Politikwissenschaft wesentlich häufiger raum-, zeit- und kontextgebundene als gesetzesähnliche Aussagen.³¹

Als empirische Politikwissenschaft versucht politische Strategieanalyse zunächst, bestehende strategische Denkweisen und Praktiken zu erfassen und genauer zu beschreiben. Dazu gehören die Kennzeichnung spezifischer Strategiemerkmale (z.B. Alltags-Methodik, Mehrdimensionalität), die Suche nach Voraussetzungen (z.B. Phantasie, Urteilskraft) sowie besonderen Ausprägungen (z.B. Kompass, Strategiestil) strategischer Praxis. Ihr können empirische Fallstudien folgen, die sich den Voraussetzungen von Strategiefähigkeit sowie Prozessen der Strategiebildung und strategischen Steuerung widmen. Sie wären so angelegt, dass sie Erklärungen über das Zustandekommen, den Verlauf und die Ergebnisse von Strategy-Making-Prozessen generieren.

Beim Vorgang der Deskription zeigen sich zwischen empirischer und praktischer Politikwissenschaft keine Unterschiede. Beide bedienen sich der eingeführten Methoden empirischer Politikwissenschaft. Erst danach verzweigen sich ihre Perspektiven. Schon die Systematisierungsarbeit *praktischer Politikwissenschaft* verläuft nach anderen Gesichtspunkten. Sie richtet sich nicht nur nach wissenschaftsinternen Kriterien. Auch die mit ihr verbundene *Perspektive*, die der Orientierung praktisch handelnder Akteure folgt, steuert den Forschungsprozess.

Das *Ziel* praktischer Politikwissenschaft liegt im Hervorbringen strukturierenden Wissens für ziel- und erfolgsorientiertes Handeln. Der Akteur als handelndes Subjekt mit seinen Intentionen und seinem Handlungshorizont leitet die Systematisierungsbemühungen. Das Bemühen liegt darin, die berüchtigte „Paralyse durch Analyse“ zu vermeiden. Die *Referenz* praktischer Politikwissenschaft ist die Praxis. Das unterscheidet sie von der empirischen Politikwissenschaft, deren Referenz in der Empirie liegt. Mit der Referenz Empirie erscheint die politische Realität als Untersuchungsgegenstand. Mit der Referenzkategorie Praxis wird sie als Tätigkeitsfeld verstanden und interpretiert. Das analysierte Phänomen ist in beiden Fällen das Handeln politischer Akteure – einmal jedoch als empirische Tatsache, das andere Mal als praktische Aufgabe. Praxis meint die offene Gestaltung, Empirie das „abgeschlossene“ Handeln als vergangene, in die Gegenwart hineinragende oder prognostizierbare, d.h. aufgrund von Generalisierungen voraussagbare Tätigkeit.

Strategieanalyse als praktische Politikwissenschaft entwickelt so eine spezifische Wissenschaftsperspektive (neben sinnvollen anderen). Sie bemüht sich darum, mit wissenschaftlichen Mitteln zur Optimierung der Praxis beizutragen, indem sie sich den Kopf poli-

³¹ Vgl. zu den spezifischen Gründen der begrenzten Verallgemeinerbarkeit policyanalytischer Erklärungen Schneider (2003b).

tischer Akteure zerbricht. Anders als die akteurorientierte empirische Politikwissenschaft versucht sie nicht, zu Erklärungszwecken das Handeln der politischen Akteure zu „lesen“ und nach möglichen Handlungsmotiven zu suchen, sondern versetzt sich gedanklich in die Lage der Akteure selbst. Sie begibt sich auf die Suche handlungsbezogener Nützlichkeit der eigenen Forschungsergebnisse.

Dabei nimmt die praktische Politikwissenschaft das bereits vorhandene Wissen der politischen Praxis besonders ernst. Politische Akteure sind die Experten ihres Tätigkeitsbereiches und verfügen über ein umfangreiches „politisches Alltagswissen“, das die sehr genaue Kenntnis der Inhalte, Prozesse und Strukturen des jeweils relevanten politischen Handlungsfeldes umfasst (Patzelt 2003: 34). Für die Entwicklung von Optimierungshilfen einer strategischen Praxis greift Strategieanalyse dieses Wissen auf und transformiert es in spezifischer Weise.

Sie strebt danach, der Praxis eine Sortierung und Systematisierung ihres Handelns anzubieten. Strategieanalyse knüpft damit an die Selbstreflexion der Praxis an und ergänzt sie. Die Systematisierung strategischer Denkweise und Praxis erfolgt durch analytische Differenzierungen, das Ordnen von Strategieaspekten und die Entwicklung von Orientierungshilfen. Sie sollen Praxisakteuren bei der strategischen Ausrichtung ihres Denkens und Handelns nützlich sein, aber auch einer strategischen Kritik dienen können.

Strategieanalyse in ihrer praktischen Variante unternimmt also den Versuch, zur Verbesserung der Praxis in Strategiefragen beizutragen. Dabei hilft nicht einfach der praktische Gebrauch eines im politikwissenschaftlichen Normalverfahren gewonnenen Wissens. „Sich den Kopf von Akteuren zerbrechen“ (Wilhelm Hennis) – das ergibt sich nicht durch direkte „Anwendung“ von generalisierten Erklärungen auf künftige Handlungen. Strategische Handlungen müssen gestaltet werden und bedürfen dazu geeigneter Ziele und Orientierungsmittel. Praktische Politikwissenschaft muss ein situationsübergreifendes Vor- und Mitdenken von Praxis ermöglichen. In diesem Sinne streben wir die Herausbildung eines (auch) praxisorientierten Zweiges der Politikwissenschaft an, in dem über *wissenschaftliche* Beiträge zur Praxis gezielt nachgedacht wird.

Das schließt direkte Verbindungen von empirischer Politikwissenschaft und Praxis nicht aus, sondern verhält sich komplementär dazu, vor allem dort, wo die Praxis ohne spezifische Transformationen nicht viel mit wissenschaftlichem Wissen anfangen kann. Für die Politikberatung ist die „Übersetzung“ politikwissenschaftlicher Erkenntnis für praktische Handlungszusammenhänge das altbekannte und oft unlösbare Zentralproblem. Wenn sie gelingt, das heißt ihren Empfänger „wirklich“ erreicht, kann man von gelungener *Einzeltransformation* sprechen. Meist handelt es sich um auf konkrete, kontextspezifische Einzelphänomene bezogene Ratschläge. Die Aufgabe von Strategieanalyse als praktisch orientierter Politikwissenschaft ist eine andere: hier geht es um *generalisierte Transformationsleistungen* aus der Praxis heraus und in sie hinein.

Das Transformationsverhältnis zwischen Praxis und praktischer Politikwissenschaft wird ergänzt durch ein weiteres zwischen empirischer und praktischer Politikwissenschaft. Wir sehen also zwei Transformationsbeziehungen: für ihren praktisch-politikwissenschaftlichen Zugang transformiert Strategieanalyse sowohl Erfahrungen und Einsichten politischer Praxis als auch Erkenntnisse empirischer Politikwissenschaft (in ihren Strategiebezügen und aus den Bereichen nicht-strategischer Politikanalyse). Die Transformation von Wissensbeständen der empirischen Politikwissenschaft beruht vor allem auf zwei Mechanismen: Selektion und Verknüpfung.

Aktiv Handelnde benötigen Erkenntnisse zu grundlegenden Wirkungszusammenhängen strategischen Handelns – sonst wird Strategie rein voluntaristisch. Diese Erkenntnisse können auch auf Erklärungsmodellen empirischer Politikwissenschaft beruhen. Allerdings lässt sich nur ein kleiner Ausschnitt von dem, was die empirische Politikwissenschaft an Wissen produziert, direkt in praktisch-strategischer Hinsicht nutzbar machen. Für Praxiszusammenhänge muss also selektiert werden.

Eine erste *Selektion* besteht schon im Zugriff auf handlungstheoretisch (nicht funktionalistisch, systemtheoretisch etc.) fundierte Erkenntnisse, da man ohne Handlungsanalyse nicht auf Augenhöhe der Akteure kommt, sondern über ihre Köpfe hinweg geht. Weitere Auswahlkriterien sind die praktische Relevanz und die direkte Anwendbarkeit der vorhandenen politologischen Einsichten. So ist institutionelles Wissen in politikwissenschaftlich bearbeiteter Form für die Praxis im politischen Normalprozess von eher begrenzter Bedeutung. Es ist bei den handelnden Akteuren bereits als „gesunkenes“ Wissen über institutionelle Wirkungszusammenhänge präsent und gewinnt an Gewicht insbesondere in Krisensituationen oder bei der Neugestaltung von Institutionen. Auch das Normativwissen der Politikwissenschaft wird in der Praxis eher selten gebraucht. Seine Relevanz nimmt vor allem dann zu, wenn die Grundlagen der Politik ihre Selbstverständlichkeit zu verlieren drohen. Problemlösungswissen dagegen ist ein Dauererfordernis politischer Praxis. Die Politikfeldanalyse bringt in dieser Hinsicht Policy-Wissen hervor, das die Praxisreife allerdings oft verfehlt. Bei der Umformung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse in praktisch-problemlösendes Know-how auf dem aktuellen Wissensstand wird die Praxis – trotz aller Politikberatung – nicht selten allein gelassen (oder sie hat sich bereits abgewendet). Auch das Politics-Wissen unterschiedlicher Disziplinbereiche der Politikwissenschaft ist – vielleicht mit Ausnahme der Wahlforschung – in seinen ursprünglichen Formen für praktische Handlungszusammenhänge nicht unmittelbar anschlussfähig.³²

Im Blickpunkt einer praktischen Politikwissenschaft stehen der Nutzen und die Operationalisierbarkeit der verfügbaren Informationen. Die Besonderheit einer solchen Perspektive wird deutlich, wenn man sich beispielhaft „typische“ Forschungsergebnisse der empirischen Politikwissenschaft vergegenwärtigt: Weder Typologien von Parteien, noch Feststellungen zur Präsidentialisierung parlamentarischer Demokratien oder allgemeine Konzeptualisierungen eines Interdependenzverhältnisses zwischen Politik und Medien können für sich genommen bereits eine Änderung politischen Handelns induzieren bzw. anleiten. In unserer Perspektive bedeutet Selektion die Auswahl von Erkenntnissen der empirischen Politikforschung, die für strategische Handlungszusammenhänge bedeutsam und hilfreich werden können.

Neben Selektion bildet *Verknüpfung* den zweiten wesentlichen Mechanismus der Transformation empirischen Wissens für die politische Praxis. Strategieanalyse als praktische Politikwissenschaft integriert isolierte Erkenntnisse politikwissenschaftlicher Teilbereiche für strategische Kontexte. Sie bemüht sich um die Zusammenstellung und Zusammenschau nicht verbundener politologischer Forschungsgebiete, da sich für strategische Akteure häufig gerade ihre Verknüpfung als handlungsrelevant erweist.

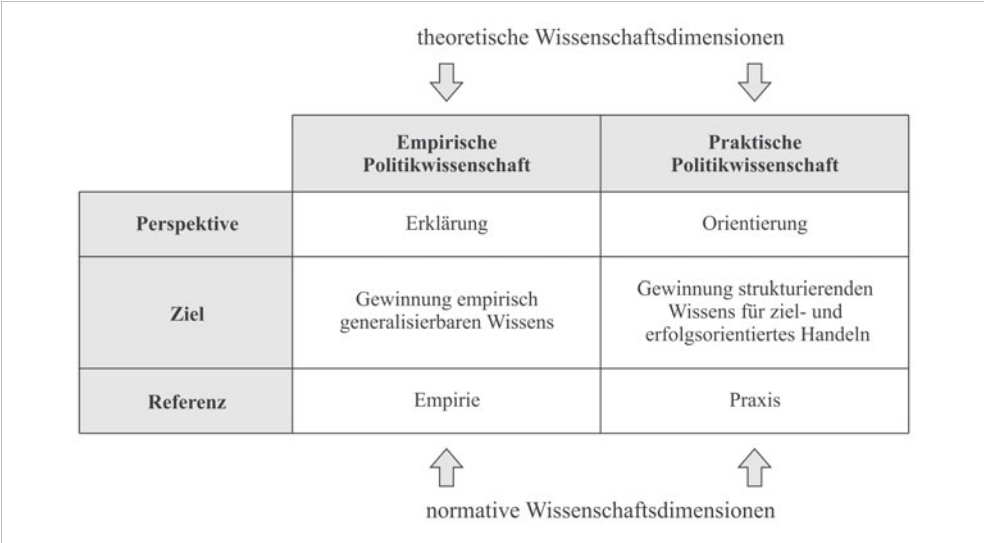
Die strategische Praxis braucht miteinander verschränktes Problem-, Prozess-, Institutionenwissen (Policy, Politics, Polity). Ein besonderes Defizit der empirischen Politikwissenschaft zeigt sich dort, wo es in der Praxis politischer Strategie besonders spannend wird:

³² Vgl. den Durchgang durch akademische Wissensangebote im Hinblick auf einzelne Politics-Aspekte in den Exkursen des Kapitel 6.

bei der Verknüpfung von Policy- und Politics-Wissen. Das ist einer der zentralen Punkte, an denen politische Strategieanalyse ansetzt (vgl. Tils 2005).

Die Grenze zwischen praktischer und empirischer Politikwissenschaft wird durch die spezifische – auf Orientierung gerichtete – Transformation praktischer und wissenschaftlicher Elemente gezogen, nicht aber durch ihren Umgang mit Theorien und Normen. Normative und theoretische Wissenschaftsdimensionen können sowohl in die empirische wie auch die praktische Politikwissenschaft Eingang finden. Die Formulierung von Ansprüchen an die formale, prozessuale und inhaltliche Ausgestaltung strategischer Politik sowie deren Bewertung mit Hilfe von Normativpositionen bleibt innerhalb beider Wissenschaftstypen möglich und sinnvoll. Das gleiche gilt für den Umgang mit theoretischen Konzeptualisierungen. Auch Theorien bzw. Theorieelemente, das heißt zu einem mehr oder weniger komplexen System verknüpfte Aussagen, können zum Bestandteil empirischer und praktischer Politikwissenschaft werden.

Abbildung 1: Empirische und praktische Politikwissenschaft



Allgemeine Unterschiede im Realitätszugang zwischen empirischer und praktischer Politikwissenschaft lassen sich für das strategische Feld am Verhältnis von Erklärung und Orientierung konkretisieren. Während die empirische Politikwissenschaft für die Erklärung von Aktion und Interaktion vor allem „äußere“ Merkmale heranzieht (innere Handlungszusammenhänge werden vorrangig unter dem Motivationsaspekt analysiert), konzentriert sich Strategieanalyse als praktische Politikwissenschaft auf die „inneren“ Merkmale des Handelns. Mit ihrer auf Orientierung gerichteten Wissenschaftsperspektive versucht sie die Akteure bei der Strukturierung ihrer eigenen ziel- und erfolgsorientierten Handlungsprozesse zu unterstützen. Die dafür entwickelten Instrumente müssen auf der Ebene des praktisch handelnden Akteurs liegen. Für unseren Kontext sollen zum Beispiel die Reflexionen über Gestaltung, Auswahlprozesse und Optionen strategischer Ziele, das Orientierungsschema, die strategischen Kalkulationen oder das professionalisierte Strategiewissen solche Mittel

für die Ausrichtung strategischen Handelns darstellen. Sie enthalten unter anderem Objekte, Referenzen, Horizonte, Erfolgsfaktoren, Heuristiken, Methodiken, Kalküle oder Maximen, die für das Hervorbringen strategischer Handlungen hilfreich sind.

Diese Orientierungsperspektive blendet die spezifischen Merkmale und Bedingtheiten des Akteurs tendenziell aus. Die Handelnden sind die strukturierenden Akteure und keine Erklärungsvariablen eines Kausalmodells. Für das Hervorbringen von Erklärungen wären andere analytische Bezugsrahmen erforderlich, die sich beispielsweise auf die Kontextabhängigkeit von Akteuren oder deren besondere Eigenschaften als Erklärungsvariablen beziehen. *Erklärungsmodelle* schlossen dann Einflussfaktoren für beobachtbare unterschiedliche Strategieausprägungen mit ein. Diese könnten in ideologischen Orientierungen, Interessenbindungen oder Organisationskulturen strategischer Kollektive liegen bzw. in Persönlichkeitsmerkmalen, Habitus oder Motiven ihrer Repräsentanten. Dazu kämen situative Faktoren. Zu suchen wäre nach weiteren Einflussfaktoren, die strategische Prozesse mitbestimmen und zu ihrer Erklärung beitragen könnten. Dazu gehörten auch Aspekte der Herstellung strategischer Handlungen, die durch strategisch nicht-intentionales Handeln entstehen.

Die *Erweiterung* der Politikwissenschaft um eine praktische Perspektive (nicht eine neue Disziplin oder Subdisziplin) kann hier nur angedeutet werden. Es ist das Feld politischer Strategie, das die Defizite des Faches und die Desiderate der Praxis besonders deutlich vor Augen führt. Ein Beispiel für die Anstoßfunktion einer politologisch-praktischen Perspektive ist die hier vorgelegte Arbeit selbst. Die erklärende Politikwissenschaft war bisher nicht darauf gekommen, empirisch (durch Interviews, teilnehmende Beobachtung etc.) zu untersuchen, welche Orientierungsgrößen und Instrumente politische Akteure tatsächlich verwenden, um in wechselnden Situationen strategisch handlungsfähig zu sein. Sie hat, soweit sie Strategiefragen überhaupt thematisierte, immer nur von außen als strategisch unterstellte Handlungen interpretiert.

Am Gegenstand politischer Strategie könnten Potentiale einer sich (auch) praktisch orientierenden Politikwissenschaft abschätzbar werden. Eine so angelegte Politikwissenschaft kann sich selbstverständlich erweitern und auf andere Felder (z.B. Gesetzgebung, Problembearbeitung) als politische Strategie beziehen, die ja nur einen kleinen Ausschnitt der Politik darstellt.

Strategieanalyse als praktische Politikwissenschaft ist zwar ein an Praxis angeschlossenes und prinzipiell auf „Rückführung“ in Praxis zielendes Unternehmen. Praktische Politikwissenschaft bleibt aber Wissenschaft – mit eigener Systematik, Methodik, Sprache. Unmittelbare Allgemeinverständlichkeit kann nicht ihr erstes Ziel sein, eine Vermittlung in die Praxis müsste als zweiter Schritt folgen und setzt wahrscheinlich noch weitere Anpassungen in Form, Darstellung, Sprache sowie kontextbezogene Modifikationen voraus. Die Inhalte und Konzeptualisierungen dieses Buches beanspruchen allerdings – ihrer praktischen Wissenschaftsperspektive entsprechend – bereits in der hier vorliegenden Gestalt prinzipielle „Praxistauglichkeit“.

Dieses Buch verfolgt damit insgesamt nicht weniger als das ambitionierte Projekt, eine politische Strategieanalyse mit *doppelter Perspektive* (Erklärung/Orientierung), *doppeltem Wissenschaftszugang* (empirische/praktische Politikwissenschaft), *doppeltem Anschluss* (Praxis/Politikwissenschaft) und *doppelter Transformation* (Praxis-Politikwissenschaft/Politikwissenschaft-Praxis) einzuführen.

2.2 Demokratie und Strategie

Politische Strategie, wie wir sie verstehen, ist ein Kind der modernen Demokratie mit ihren gesellschaftlich verankerten Kollektivakteuren seit der Französischen Revolution. In diesem Prozess, in dem Kollektivakteure von unten Strategiebedarf entwickelten,³³ wurde Strategie demokratisiert – soweit sie demokratisierbar war. Historisch-genetisch gesehen ist Strategie ein legitimer und notwendiger Bestandteil moderner Demokratie. Worin also liegt das Problem?

Strategie ist, vor allem, eine Führungsaufgabe und sie erfordert – nicht durchgängig, aber auch nicht zuletzt – Geheimhaltung. Führungszentrierung und Geheimhaltung als immanente Elemente von Strategie stehen im Spannungsverhältnis zu Kriterien der Partizipation und Transparenz.

Strategie in der Demokratie zeigt eine grundlegende Ambivalenz zwischen produktivem und destruktivem Potential. Solche Ambivalenz ist aber nicht ihre Besonderheit, die teilt sie mit Führung, Steuerung oder auch Maximal-Partizipation. Moderne Demokratie hat die Vielfalt von Zielen, Bewertungskriterien, Akteuren und Akteurdifferenzierungen sowie Institutionen entschieden ausgeweitet, sie hat dadurch die Probleme der Steuerung und Balancierung innerhalb der Demokratie vergrößert. Damit wurden jedoch gleichzeitig zusätzliche Probleme der Zweckentfremdung, Vereinseitigung, Ungleichgewichte geschaffen. Strategie kann demokratischen Prozessen helfen, sie kann aber auch Störfaktor sein. Zwei Grundfragen stellen sich für das Verhältnis von Demokratie und Strategie³⁴:

- *Optimierung* von Demokratie durch Strategie. Das bedeutet Vergrößerung der Chancen rationaler Zielverfolgung.
- *Belastung* von Demokratie durch Strategie. Es gibt kritische Zonen, in denen Demokratie durch Strategie beeinträchtigt werden kann.

Beides hat in Demokratietheorien bisher keinen Niederschlag gefunden. Empirische Demokratietheorie hätte über Führung/Leadership oder Parteien- und Konkurrenzanalyse auf Strategie als Bestandteil des politischen Prozesses stoßen können. Dass es nicht geschah, lag einerseits an der Nicht-Vertiefung des Themas in diesen Bereichen, andererseits aber wohl auch daran, dass Strategie im Rahmen einer empirischen Demokratietheorie kein besonderes Problem aufwirft. Ihre Einarbeitung würde Demokratietheorie noch realitätsnäher, also besser machen.

Mehr als andere Theorievarianten bietet *komplexe Demokratietheorie* den Raum zur Anschließung der Strategiefrage. Die Vermittlung empirischer und normativer Faktoren, die Berücksichtigung konkurrierender Ziele, die gleichwertige Zuwendung zu Policy- und Politics-, Input- und Outputaspekten, die prinzipiell unbegrenzte Aufnahme real folgenreicher Differenzierungen (Akteure, Orientierungen, Entscheidungstypen etc.), mit all dem bewegt sich komplexe Demokratietheorie auf der Höhe einer Realität, die nur noch als

³³ Vgl. dazu die Abschnitte in Kapitel 2.3.

³⁴ Dies ist kein Beitrag zur ausdifferenzierten demokratietheoretischen Debatte, sondern lediglich der Versuch, das anzusprechen, was am Strategiethema in demokratietheoretischer Perspektive zum Problem werden könnte. Damit ist das Thema „Demokratie und Strategie“ natürlich nicht abzuschließen, sondern bestenfalls aufzuschließen.

komplexe Demokratie zu beschreiben ist.³⁵ „Führungs-Demokratie“, „partizipatorische Demokratie“, „deliberative Demokratie“, dies alles sind Reduktionen und einseitige Stilisierungen (häufig im Gegenzug zu anderen Stilisierungen), die sowohl empirische wie normative Komplexität verfehlen.

Strategie kann im Zusammenhang komplexer Demokratietheorie als eines der Mittel erfolgsorientierter Bewältigung von Komplexität verstanden werden. Strategie hat nicht nur ein Demokratie-, sondern auch ein Komplexitätspotential. Strategie kann helfen, kollektive Handlungsfähigkeit aufzubauen, die sonst an Komplexität scheitern könnte. Sieht man die eindrucksvolle Analyse hochgradiger Komplexität heutiger Parteien bei Elmar Wiesendahl (1998), fragt man sich, wie solche „lose verkoppelte Anarchie“ überhaupt Leistungen zu erbringen vermag. Eine Antwort heißt: durch Strategie. Bei der Steuerung werden mit Strategie signifikante, folgenreiche Verbindungen im Rahmen von Komplexität aufgebaut.

Wenn sie selbst hinreichend komplex strukturiert wird, könnte Strategie sogar ein Kandidat dafür werden, Komplexität – anders als allein durch Vertrauen (Luhmann 1968) oder Personalisierung (Grande 2000) – nicht-reduktionistisch zu bearbeiten. Wir sprechen von *komplexer Strategie*, wenn für sie – analog zu komplexer Demokratietheorie – ein hohes Maß an Eigenkomplexität entwickelt, sie beispielsweise nicht machtpolitisch reduziert wird.

Strategie und Partizipation sind keine grundsätzlichen Gegensätze. Unverträglichkeit kann nur behauptet werden bei normativer Überhöhung, Isolierung, Maximierung partizipativer Elemente. Dabei wären sie allerdings zuerst mit komplexer Demokratietheorie unvereinbar, dann erst mit Strategie. Die strategische Aufgabe ist Teil von Leadership-Funktionen, von „Führungsqualitäten“, wie man sagt. Aber ohne verschiedene Formen von Beteiligung sind Erfolge strategischer Politik in Demokratien nur schwer möglich.

Dass Strategie in der Demokratie nicht nur auf Führung, sondern auch auf Partizipation angewiesen ist, wird uns weiter beschäftigen, aber auch Diskurs ist kein Gegensatz zu Strategie, zieht man einige überzogen-unrealistische und normativ überfordernde Annahmen ab.³⁶ Diskurs ist ein konstitutives und notwendiges, aber kein alleiniges oder hinreichendes Merkmal von Demokratie.

„Herrschaftsfreier Diskurs“ ohne oder im Gegensatz zu Strategie ist für komplexe Massendemokratien in Flächenstaaten eine Utopie, zumal im modernen System von Party-Government. Ein vereinseitigendes und maximierendes Prinzip Diskurs, das nichts als das bessere Argument gelten lässt, würde sich, abgesehen von immanenten Problemen der

³⁵ Frieder Naschold war Ende der 1960er Jahre der Protagonist, der das Problem „Demokratie und Komplexität“ erstmals schärfer formuliert hat (vgl. Naschold 1968, 1969a, 1969b). Fritz W. Scharpf hat das Programm für „komplexe Demokratietheorie“ formuliert, der Sache Kontur gegeben und sie weiterverfolgt (vgl. Scharpf 1975, zur weiteren Entwicklung der Überblick bei Schmidt 2003). Auf einen weiteren Begriff komplexer Demokratietheorie kann sich berufen, wer den Grundgedanken teilt, dass die Theorie sich empirisch und normativ auf der Höhe des Komplexitätsniveaus politischer Praxis bewegen muss, um sie angemessen beschreiben, erklären, bewerten und verändern zu können (vgl. dazu auch Guggenberger 1995: 47).

³⁶ Zum Modell deliberativer bzw. diskursiver Demokratie vgl. etwa Habermas (1992), Strecker/Schaal (2001). Zur Kritik am demokratietheoretischen Defizit diskursiv vereinseitigter Demokratiekonzepte vgl. Greven (1994), Schmidt (2000). Zu den sehr engen Grenzen und äußerst voraussetzungsvollen Erfolgsbedingungen für Diskurse, die an Wahrheit, Verständigung, Konsens gebunden werden, vgl. die empirische Studie des Vermittlungsausschusses von Spöndli (2004). Zur Vereinbarkeit von Parteien und deliberativer Demokratie vgl. auch Johnson (2006).

Identifizierung des besseren Arguments,³⁷ zuerst gegen Macht und Mehrheitsregel, dann gegen Führung und Parteienstaat, erst in der Konsequenz dieser Gegebenheiten moderner Konkurrenzdemokratien auch gegen Strategie richten.

Geht man von der normativen Überforderung des Diskursbegriffs ab, erschließen sich positive Zusammenhänge von Strategie und Diskurs. Allein schon die öffentliche Begründung alternativer Strategien und deren Kritik wären Diskursivitätsgewinne in einem Feld, das trotz aller Demokratisierung noch die Spuren von Arkanpolitik trägt. Es gibt ein modernes Interesse von Aktivbürgern, über Strategien von Kollektivakteuren (auch von Gegnern) Bescheid zu wissen, sie ebenso wie die Ziele, auf die die bezogen sind, zu kritisieren, Alternativen mit zu diskutieren.

Diskurs über Strategie ist möglich. Argument und Gegenargument können sich auf grundlegende Strategien (Reform/Revolution) oder auf Elemente eines strategischen Konzepts (z.B. „zu schwach beim Sozialen“) beziehen. Es gibt strategische Argumente und Strategiediskurse. Sie können sich unter anderem auf kommunikative Rationalität, Moralverträglichkeit, Erfolgsfruchtbarkeit beziehen. Geheimhaltung ist kein prinzipieller Gegensatz zum Diskursideal, wenn die Chance zu unbegrenzter Publizität besteht. Strategie- und Steuerungskonzept sind nur Rahmen, deren Veränderung und Füllung durch Deliberation und Diskurs ebenso wie durch andere Interventionen möglich bleiben.

Analyse und Bewertung komplexer Demokratie, deren Legitimität als politische Ordnung gesichert ist, erfordern zumindest drei *Kriterien*: Effizienz, Partizipation, Transparenz.³⁸ In diesem Rahmen gibt es Spannungs-, aber keine Ausschließungsverhältnisse. *Effizienz*³⁹ gilt nicht nur in einer Engführung auf Problemlösung, sondern umfasst aus politisch-strategischer Sicht prinzipiell die Gesamtheit und das Zusammenwirken der verschiedenen Dimensionen des Orientierungsschemas, vor allem die externen Aktivitäten von Problem-, Konkurrenz- und Öffentlichkeitspolitik. Hier insbesondere sind strategische Fähigkeiten gefordert, sollen gezielt politische Erfolge auf der Leistungsebene erreicht werden.

Auch wenn die komplexe Demokratietheorie in *Partizipation* kein Maximierungsziel sieht, hält sie sie für grundlegend. Folgenreiche Partizipation muss postuliert werden, wo sie folgenreich in ein mehrdimensionales Demokratiesystem eingebaut werden kann. Das gilt für Wahlen ebenso wie für die Beeinflussung einzelner Entscheidungen, für Parteien wie für Verbände, Bewegungen, Initiativen (intern⁴⁰ und extern), nicht zuletzt gilt es für die Förderung von Beteiligung in allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Empfehlung einer stärker strategischen Politik läuft dem nicht zuwider. Partizipation ist unter anderem für strategische Grundorientierung, Aufbau von Strategiefähigkeit, Durchsetzung strategischer Politik unerlässlich, als Widerstand anderer, Opposition, „Widerstreben“ legitim. Die in komplexen Demokratiesystemen unvermeidbaren Einschränkungen umfassender Beteiligung sind eher erträglich, wenn die politischen Systeme stark sind bei „Entscheidungsfähigkeit“ und „Wertberücksichtigungspotential“⁴¹.

³⁷ So müsste zunächst noch der Einwand widerlegt werden, „dass in erster Linie Quantität und weniger die Qualität der Argumentation determiniere, welche Position gemeinhin als die besser begründete aufgefasst wird“ (Spöndli 2004: 185).

³⁸ Zu einer frühen Fassung von Kriterien moderner Demokratie vgl. Lipset (1962). Die drei hier aufgenommenen Kriterien wurden bei der komplexen Demokratietheorie im weiteren Sinne zuerst durch Steffani (1973) formuliert. Vgl. dazu auch Wewer (1998) und Schmidt (2000).

³⁹ Von Steffani definiert als „Leistungsfähigkeit gemessen an der Zeit-Kosten-Nutzen-Relation“ (1973: 20).

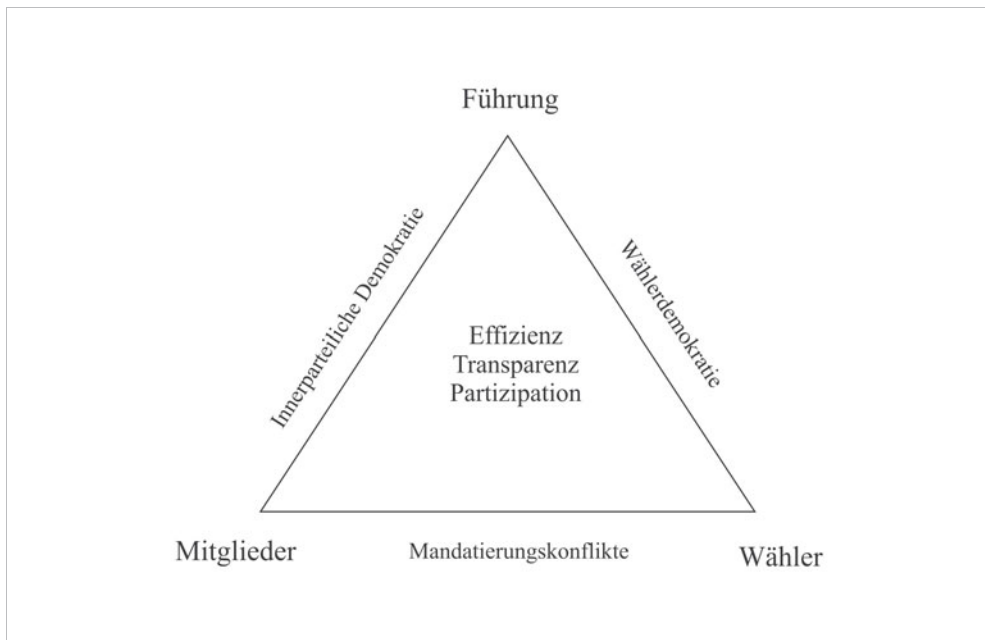
⁴⁰ Vgl. zum Beispiel Naschold (1969a) und Streeck (1987).

⁴¹ Beides zentrale Zielbestimmungen bei Scharpf (1975: 75).

Transparenz steht, wenn auch als verkürzter Begriff, für Öffentlichkeit. Öffentlichkeit so weit wie möglich, Geheimhaltung soweit nötig – könnte eine Maxime sein, die zu Strategie überleitet. Wobei es nicht die strategischen Spitzenleute sein werden, die über demokratische Erfordernisse ihrer Organisationen hinaus Mitteilung machen. Es ist die Aufgabe kritischer Öffentlichkeit, nicht nur Werte, Ziele und Instrumente der Problemlösung, sondern auch Verfahren, Prozesse, Strategien zu durchleuchten und zu kritisieren. Für kritische Öffentlichkeit ist Geheimhaltung in der Demokratie immer eine besondere Herausforderung – „dahinter“ zu kommen. Dass dadurch strategische Politik für Spitzenleute und Apparate schwieriger wird, muss die kritische Öffentlichkeit nicht kümmern. Sie will herausfinden, welche Absichten und Nebenansichten mit, für, ja gegen die Bürger verfolgt werden.

Führung ist eine wesentliche Voraussetzung für Effizienz, Strategie eine der Bedingungen für erfolgreiche Führungsleistung. Moderne Demokratie und korrespondierende Demokratietheorien haben das Eliten- und Führungselement aus funktionalen Gründen höher bewertet als die klassische Demokratie(theorie), dafür Konzepte der Repräsentation, Responsivität, Steuerung entwickelt. Gleichzeitig wurden Parteien als intermediäre Instanzen zur Hervorbringung des Volkswillens unter Bedingungen moderner Gesellschaft im Flächenstaat unerlässlich (vgl. Katz 2006, Keman 2006). Demokratie lässt sich danach nicht mehr allein vom Bürger her aufbauen, sondern in einem Akteurdreieck von Führung, Wählern und aktiven Parteimitgliedern. Keines der drei Akteurelemente für sich genommen kann Demokratie tragen. Jedes einzelne ist ein notwendiger Baustein moderner Demokratie. Alle drei stehen untereinander im Spannungsverhältnis. Strategie muss hier eingebettet werden.

Abbildung 2: Demokratie und Strategie





<http://www.springer.com/978-3-531-19870-5>

Politische Strategie

Eine Grundlegung

Raschke, J.; Tils, R.

2013, IX, 575 S. 25 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19870-5