

2. Politik und Strategien

In diesem Abschnitt wird der Begriff der Strategie eingeführt. Nach der Erörterung der etymologischen Zusammenhänge des Wortes Strategie, wird die Diskussion um den Begriff in den relevanten Forschungsfeldern herausgearbeitet. Anschließend wird das Konzept der „politischen Strategieanalyse“ ausführlich diskutiert.

2.1. Strategien

Der Begriff der politischen Strategie in der vorliegenden Arbeit will sich von der gängigen Wahlkampfstrategie bzw. einschlägigen Parteienforschung als spezieller Bereich der Strategieforschung emanzipieren und den Begriff der Strategie für einen weiträumigeren Handlungsbereich der Politik im Zusammenspiel mit Regierungen, Oppositionen und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretung einordnen.

Dazu ist es allerdings wichtig, das Handlungsfeld der Strategieanalyse aus der Parteienforschung hinaus und hin zu allgemeinen politischen Akteuren auszuweiten. Hierzu ist es notwendig, den Begriff des Akteurs zu durchleuchten, um feststellen zu können, wann ein Akteur zu einem politischen Akteur wird und wie man ihn als solchen überhaupt identifiziert. Da es sich bei den Fallstudien um Kollektivakteure handelt, soll ein Einstieg in die Diskussion über die politische Soziologie von Organisationen angestrengt werden, um Aufschluss über das Wesen von politischen Akteuren zu gewinnen und diese von anderen Organisationen und Organisationsformen kontextual differenzieren zu können.

2.1.1 Zum Begriff der Strategie

Der Begriff der Strategie hat ihre Wurzeln in der griechischen Militärführung. Das Wort Strategie leitet sich aus dem griechischen Wort „strategós“ für Heeres-

führung ab, wobei „stratos“ für Heer und „agein“ für führen steht (vgl. Gemoll 1965.). Der Strategie war demnach der Heeresführer. Der heute uns bekannte Gebrauch des Begriffs Strategie im Sinne eines Planes lässt sich auf das 6. Jahrhundert zurückführen, welches als „das Mittel, mit dem der Feldherr sein eigenes Land verteidigen und das seines Feindes besiegen kann“, bezeichnet wurde (vgl. Heuser 2010).

Mit der Einführung des Wortes Strategie ins Deutsche durch die Übersetzung von Johann Bourscheid (vgl. Bourscheid 1781) im 18. Jahrhundert über die Werke und Zeichnungen des byzantinischen Kaiser Leo VI. etablierte sich der Begriff im Europa des 18. Jahrhunderts als Synonym für Kriegskunst und Kriegswissenschaft.

Die moderne Definition und systematische Verwendung des Begriffs Strategie stammt vom preußischen General Carl von Clausewitz. Strategie verstand Clausewitz als „die Lehre vom Gebrauch der einzelnen Gefechte zum Zweck des Krieges“ (vgl. Clausewitz 1834), demnach als einen Plan mit dem Zweck den Krieg zu gewinnen. Seine Werke vom Anfang des 19. Jahrhundert, seine militärtheoretischen Ideen und Konzepte der strategischen und taktischen Kriegsführung gehören zum Standardkanon auch heutiger Militärausbildung. Durch die Arbeiten von Clausewitz entwickelte sich mit dem Begriff der Strategie auch der Begriff der Taktik, als „Die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht“ (ebd.). Der Taktikbegriff, aus dem altgriechischen „*taktiká*“, „die Kunst, ein Heer in Schlachtordnung zu stellen“ (Gemoll ebd.), spielt bei Clausewitz eine dem Strategiebegriff untergeordnete Rolle, wobei Taktik eine Voraussetzung für die Strategie darstellt. Ähnlich wie bei Kaiser Leo VI., für den die Verwendung „niedrigerer Künste“ oder Hilfswissenschaften wie die Taktik, die Belagerungskunst, Landeskunde, Logik usw. ebenfalls notwendige Voraussetzungen für geeignete Strategien darstellte (vgl. Heuser 2010) .

2.1.2 Strategiebegriff in den Wirtschaftswissenschaften

Der Begriff der Strategie wurde demnach seit vielen Jahrhunderten, seit ihrer Entstehung, in der Kriegsführung und damit im militärischen Zusammenhang verwendet.

Erst gegen Mitte des 20. Jahrhunderts wurde der Strategiebegriff in die Wirtschaftswissenschaften aufgenommen, insbesondere im Zusammenhang des *strategischen Managements von Unternehmen*. In der Ökonomie wird Strategie verstanden als „die Kunst und die Wissenschaft, alle Kräfte eines Unternehmens so zu entwickeln und einzusetzen, dass ein möglichst profitables, langfristiges Überleben gesichert wird“ (Simon 2000: 21).

Einer der wichtigsten Theoretiker für ökonomische Strategien, Mintzberg, erklärt Strategien als ein „formalisiertes Verfahren zur Erzielung artikulierter Ergebnisse, in Form eines integrierten Systems von Entscheidungen“ (Mintzberg 1995: 16). Mintzberg steht mit seinem Strategiebegriff dem Rational-Choice Ansatz nahe, womit die Rationalität der formalisierten Entscheidungsprozesse innerhalb eines abgeschlossenen Systems der strategischen Relevanz (für ein Unternehmen), zum Vorschein kommt.

Die Strategiekonzeptionen in der Ökonomie haben sich binnen weniger Jahrzehnte, von den 1950ern bis heute, enorm schnell entwickelt. Dabei geht es nicht mehr nur um Unternehmensstrategien, d.h. Pläne zur Gewinnmaximierung von Unternehmen als ganzes durch so genannte Managementstrategien, Marketingstrategien, Preisstrategien etc. Sondern man unterscheidet auch makro- und mikroökonomische Strategiekonzepte. *Mikroökonomische Strategien* sind u.a. Anlage- und Investitionsstrategien, die im Übrigen auch für individuelle Privatanleger gelten. *Makroökonomische Strategien* sind vor allem politisch-ökonomische Strategien zur Planung und Zielsetzung in Bezug auf ihre wirtschaftliche Leistung. Als Beispiele gelten dafür die sowjetischen Mehrjahrespläne

ne oder auch die so genannte Lissabon-Strategie der Europäischen Union.

2.1.3 Strategie in der Politik

Als einer der ersten Strategen im Feld der politischen Theorie und Staatslehre gilt Niccolò Machiavelli. Seine strategischen Überlegungen gingen weiter als die der Kriegs- und Konfliktlehre von u.a. dem antiken Staatsphilosophen wie Plato oder post-antiken Staatsführern und Staatsgelehrten.

Machiavelli unterbreitete „dem Fürsten“ Ratschläge und Handlungsanweisungen wie er den Staat am besten führen solle, basierend auf seiner Anthropologie des „undankbaren Menschen“, den man vor allem staatlich kontrollieren müsse. Dabei soll der Führer gnadenlos und im Sinne christlicher Wertvorstellungen „unmoralisch“ handeln und seine Pläne unter Umständen auch mit Gewalt durchsetzen dürfen. Nach traditionellem Muster des strategischen Denkens macht Machiavelli darauf deutlich, dass „der Zweck, die Mittel heiligt“ und das der wohlwollende Zweck (strategisches Ziel) die verwendeten einzelnen Mittel und Schritte zur Erreichung des Ziels (Taktiken wie einzelne Gefechte, Strafverfolgung etc.) heiligt. Der Führer müsse sich „bewaffnen“ und darf kein moralischer Prophet sein: „Daher haben alle bewaffneten Propheten den Sieg davongetragen, die unbewaffneten aber sind zugrunde gegangen [...] Darum muss der Plan so angelegt sein, dass man, wenn der Glaube der Menge versagt, mit Gewalt nachhelfen kann“ (Machiavelli, *Il Principe*: 38).

Machiavelli unterstand zwar der Obrigkeit der Republik Florenz (als Staatssekretär zuständig für Außen- und Verteidigungspolitik). Seine Schriften „*Il Principe*“ und „*Discorsi*“ sind nicht alleine für die Bedürfnisse des damaligen politischen Oberhauptes geschrieben worden, sondern erheben einen gewissen Anspruch auch auf andere „Republiken“ übertragbar zu sein, womit seine Ideen als erste politische Strategien zur Machterhaltung und –ausübung, nicht nur im Verteidigungs- bzw. Kriegsfall, sondern auch zur Herstellung der inneren Ordnung, ge-

wertet werden können. Das Konzept der Strategie für politisches Handeln von Machiavelli wurde jedoch nicht weiter systematisiert.

Erst im Laufe des 20. Jahrhunderts kamen die Ideen von Strategie und Taktik in der Politik neu auf. Jedoch nicht in der wissenschaftlich-systematisierenden Weise, wie in der Ökonomie oben dargestellt. Strategische Überlegungen im Sinne von langzeitlichen Plänen zur Umsetzung von politischen Ideen wurden anfänglich bis heute im Bereich der Wahlkämpfe von politischen Parteien und in den internationalen Beziehungen angestellt.

Strategien in den internationalen Beziehungen werden unter dem Begriff „Strategischen Studien“ subsumiert.

Heutige strategische Studien sind oft interdisziplinär ausgelegt, d.h. neben der Politikwissenschaft und der Bedeutung und dem Einsatz politischer Gewalt, werden Bereiche der Psychologie, der Soziologie („Social Engineering“), politische Ökonomie, der Geographie etc. angewendet, womit der Bereich der strategischen Studien keine selbstständige Wissenschaft darstellt, „[...] da sie über keine eigenen Methoden und Parameter verfügen und Theorien und Ansätze andere Disziplinen als Arbeitsgrundlage übernehmen“ (Baylis et al 2007: 6.). Es gibt sehr viele Institutionen, die sich mit den strategischen Studien beschäftigen, wie u.a. das Foreign Policy Institute und das Hoover Institute in den USA. Sie arbeiten, oft wegen ihrer Nähe zur verteidigungspolitischen Praxis, überwiegend mit dem Ansatz des „Realismus“ in den internationalen Beziehungen (ebd. S.7-8). Auch die Regierungsadministration der USA hat 2002 ein Strategiekonzept entwickelt, um ihre strategische Ausrichtung im Rahmen der internationalen Beziehungen zu konkretisieren, die unter dem Namen „National Security Strategy“ (Nationale Sicherheitsstrategie) bekannt wurde. Im Gegensatz zu den „Strategischen Studien“, womit sich Wissenschaftler mit strategischen Konzepten befassen, wurde die „Grand Strategy“ der Amerikaner von Praktikern der Politik entworfen. Auch hier liegt der Schwerpunkt des Konzeptes auf militärischen

Abwägungen, auf mögliche militärische Bedrohungen und wie die USA diesen entgegenwirken könne (vgl. National Security Strategy, 2002). Speth erklärt in diesem Zusammenhang, dass sogar die anderen Politikfelder und -bereiche sich den politisch-militärischen Zielbestimmungen unterwerfen müssten: „Sie [die Grand Strategy, Anm.d.Verf.] hat das Vorrecht der reinen politisch-militärischen Zielbestimmung, der sich dann die verschiedenen Politiken unterordnen müssen“ (Speth, 2005: 21).

Ein anderes Themenfeld neben den internationalen Beziehungen, die sich mit langzeitlichen politischen Plänen beschäftigt und den Begriff der Strategie verwendet, ist die der Wahlkampfstrategien von politischen Parteien. Im Fachbereich der Parteienforschung und der Abteilung der Wahlkampfstudien in der Politikwissenschaft wurde in den vergangenen Jahrzehnten sehr viel geforscht und publiziert. Verschiedene Ansätze zur Erklärung von politischen Siegen der Parteien und erfolgreichen Wahlkämpfen wurden entwickelt. Obwohl Begriffe wie Wahlkampfstrategie und Parteistrategie verwendet wurden, konnten bis vor kurzem keine eigenständigen Methoden und Ansätze zur Erklärung der Strategien aus den Wahlkampfstrategien und Parteienstrategien entwickelt werden.

2.1.4 Politische Strategien

Die in den letzten Jahren entwickelten Konzepte der politischen Strategien kommen ebenfalls aus dem Bereich der Parteienforschung. Der Wahlkampfforscher Peter Schröder veröffentlichte 2010 eine Monographie mit dem Titel „Politische Strategien“. Hier entwickelte Schröder Wahlkampfstrategien für Parteien und Politiker (ebenso Karrierestrategien für Politiker), deduktiv hergeleitet aus verschiedenen Strategiekonzepten, wie u.a. die SWOT-Analyse (Strength, Weakness, Opportunities, Threats-Analyse) bekannt aus den Wirtschaftswissenschaften (Strategisches Management und Marketing) und konzeptionelles Planen, die im Bereich der Unternehmensführung und allgemeinen Management-

konzepten verwendet werden. Schröders Konzept stellt ein heuristisches Schema dar, wo er Erfahrungen und Ergebnisse seiner langjährigen Politik- bzw. Wahlkampfberatung zusammenfasst und mit Erkenntnissen der SWOT-Analyse und des Konzeptionellen Planens verbindet, womit ein nachvollziehbares und validierbares Instrumentarium für erfolgreiche Wahlkämpfe für Parteien und einzelne Politiker zur Verfügung stehen soll.

„Sie [das Konzept der politischen Strategie von Peter Schröder, Anm. d. Verf.] will damit die Motivation von Politikern stärken, sowohl ihre Kampagnen als auch ihre politischen Entscheidungen auf eine strategische Grundlage zu stellen. Sie will die Verwaltung anstoßen, ihre Maßnahmen ausgehend von strategischen Zielen und nicht länger von den Zwängen der Tagespolitik entwickeln zu lassen. Und sie möchte der Politikwissenschaft zeigen, dass es neben der Ex-post-Betrachtung von Politik Gestaltungstechniken gibt, denen sich die Politikwissenschaft mehr als bisher zuwenden könnte“ (Schröder 2010: 11).

Schröder betont, dass es bei politischen Strategien immer um den Sieg geht. „Ob sich das in Mandaten ausdrückt oder im Zugewinn oder im Wahlsieg für den Kandidaten oder in der Mehrheit für ein Gesetz, es handelt sich immer um den Sieg“ (ebd. S.15). Womit hinter dem vordergründigen Sieg ein politischer Zweck liegen würde. Eine notwendige Bedingung für Strategien zur Erreichung des Sieges seien die knappen Ressourcen. Das gilt natürlich sowohl für die Wirtschaft (Marktanteile, knappe Güter etc.), als auch für die Politik. In der Politik gilt es die begrenzte Anzahl von Bürgern davon zu überzeugen, die eigene Partei bzw. sich selbst den Kandidaten zu wählen, um eines der begrenzten Ämter, Mandate u.ä. zu erhalten. Damit definiert Schröder Strategien wie folgt:

„Eine Strategie ist eine Abfolge von zumeist arbeitsteiligen Schritten mit der Absicht, Ressourcen schonend ein definiertes Ziel zu erreichen, das in den allermeisten Fällen zu einem Nachteil für einen oder mehrere andere führt“ (ebd.).

Diese sehr abstrakt gehaltene Definition für eine Strategie kann man ganz allge-

mein für jede Lebenslage, wie bei einem militärischen Krieg, bei der Unternehmensführung oder auch politischen Wahlkämpfen verwenden. Schröder erklärt weiter, dass politische Strategien zur Durchsetzung von politischen Vorstellungen dienen, wie z.B. die Einführung neuer Gesetze oder der Aufbau einer neuen Struktur in der staatlichen Verwaltung (vgl. ebd. 17). Klare strategische Planungen würden jedoch sowohl in den staatlichen Apparaten als auch in den politischen Programmen der Parteien fehlen. Diese Abwesenheit von Strategien wäre nach Meinung von Schröder der wesentliche Grund dafür, warum politische Projekte oft scheitern. Dabei begründet er die Abwesenheit von Strategien sowohl durch einen rigorosen Kompetenzmangel einerseits, und andererseits sei die Ablehnung für konkret messbare Strategien gewollt. „Das hat vor allem damit zu tun, dass die Politiker sich scheuen, messbare strategische und taktische Ziele zu definieren, weil sie Angst davor haben, später daran gemessen zu werden“ (ebd. 18).

Schröder macht damit auf die Notwendigkeit von Strategien in der Politik deutlich. Insbesondere dann, wenn es darum geht, Neuerung zu schaffen, wie Ämter und Mandate zu besetzen und Strukturen des politischen Systems zu verändern. Eine objektive Analyse der Argumentationskette von Schröder lässt aber auch den logischen Schluss zu, dass es keine klar definierten Strategien gibt, bedeutet nicht, dass die Strategien nicht existieren bzw. dass die Verwendung von Strategien kategorisch abgelehnt wird. Die Schaffung von neuen Politiken und neuen politischen Strukturen und damit die notwendige Verwendung von Strategien kann auch bedeuten, dass Strategien zum Einsatz kommen, ohne dass die handelnden Akteure diese klar und deutlich kenntlich macht, sie also genau solche definiert und zur öffentlichen Diskussion frei stellt. Bei unklaren Zielvorstellungen und damit ungenauen Strategien kann es vorkommen, dass die Zielerreichungsmechanismen von den teilnehmenden Akteuren wie Politikern, Regierungsmitgliedern, Gewerkschaftern, Parteifunktionären usw., nicht verstanden bzw. nicht genau genug wahrgenommen werden und sie infolgedessen die Ziele

aus den Augen verlieren. Aus diesem Gedankengang kann weiter schlussgefolgert werden, dass gar nicht so sehr das kategorische Fehlen von Strategien zum Scheitern der politischen Projekte führt, sondern die mangelnde Kommunikation der vorhandenen aber nicht deutlich kommunizierten Strategien den Grund für mangelhafte Strategien darstellt.

Schröder verdeutlicht die Bedeutung von Strategien und auch klarer Zielvorstellungen, auch in Bezug auf die Kompetenz des Politikers wie folgt:

„Strategische Planung von politischen Prozessen und Veränderungen bedeutet eine schonungslose Analyse der jetzigen Situation, klare Vorstellungen von Gegnern und Freunden, eine klare Analyse der Machtverhältnisse, eine klare Zielvorstellung von dem, was man erreichen will, und die Konzentration aller Kräfte auf die Erreichung des Zieles. Aber wenn schon den gewählten Politikern nicht klar ist, was „Marktwirtschaft“ oder „Demokratie“ eigentlich ist, wie kann dann erwartet werden, dass die unklaren Ziele mit voller Intensität überhaupt angestrebt werden?“ (ebd. 19).

Da auch Schröder in diesem Zusammenhang den Begriff des Plans verwendet, sollte zur weiteren Klärung der verwendeten Begriffe eine weitere kontextuale Differenzierung vorgenommen werden, nämlich zwischen der des Plans und der Strategie. Ein Plan, aus dem Lateinischen „planum“ für Ebene, bedeutet schlicht „ein durchdachtes Vorhaben“. Speth erklärt in seinem Aufsatz zur „Strategiebildung in der Politik“ (2005): Planung ist zielorientierte Handlungsvorbereitung und Koordination von verschiedenen Handlungszielen über einen längeren Zeitraum hinweg“ (aus Fischer et al, 2007, 196). Damit wird dem Charakter des Plans eine konkretere, methodisch versiertere Vorgehensweise zugesprochen, als der Strategie, die keinen festgeschriebenen Ablaufplan starr verfolgt, sondern eine von den Umweltbedingungen abhängige Dimension aufweist. „Wenn Planung ein formaler Vorgang ist, ist Strategie also ein Handwerk – d.h. der dynamische und flexible Vollzug von Absichten, nicht der methodische Vollzug eines Programms“ (ebd.). Politische Planung manifestierte sich z.B. in den Mehrjahresplänen der ehemaligen UdSSR und den politischen Planungen der 70er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland (Speth, 2005, 3). Einer der Planungstheoreti-

ker für die Politik war Dietrich Fürst, der unterschiedliche Kategorien für politische Planungstheorien vorsah, zum Einen die „entscheidungstheoretischen Konzepte“, die aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnt waren und sich mit Budgetierung und aufgabenbezogenen Planungssystemen befassten (vgl. Speth 2005: 21ff), zum Anderen mit „Theorien politischer Planungsprozesse“. Diese Theorien politischer Planungsprozesse waren erste Vorläufer für politische Strategien, wie sie in diesem Abschnitt diskutiert werden. Speth fasst die Diskussionen um diese Theorien politischer Planungsprozesse in demokratischen Systemen mit der Skepsis zusammen, die unter den Theoretikern wie Mayntz und Scharpf (1973), später auch Nullmeier und Saretzki (2002) sowie dem Systemtheoretiker Luhmann herrschte.

Diese Skepsis basierte im Grunde genommen auf Annahmen und Problemzusammenhänge, wie die der „Rationalität, die sich aus unvollständigen Informationen, aus der Einbeziehung von Werten und aus der organisatorischen Eigenlogik ergeben“ (Speth, ebd.).

Zu diesen Zeiten wurde keine breite politikwissenschaftlich-theoretische Diskussion von politischen Strategien geführt und der Strategiebegriff basierte auf dem der Ökonomen, die einen starken Bezug zum Rational-Choice Ansatz hatten, und dementsprechend nicht die politischen Planungen an sich mit skeptischen Augen betrachtet wurden, sondern den ihr innewohnende Rationalitätsanspruch¹. Insofern wurde auch nicht die Diskussion um bzw. über politische Strategien geführt, sondern über den Planungsbegriff, der, wie oben bereits diskutiert, als zweiter Schritt nach der Strategie kommt. Das heißt, die konkrete Umsetzung von politischen Strategien durch die Planung war insofern in Frage gestellt, als das die Rationalität von politischen Prozessen, insbesondere die formale Rationalität funktionierender Staatsbürokratien, als ideell und nicht real beanspruchbar dar-

¹ Zur Kritik am Rationalitätsargument vgl. Thomas Ellwein, Politik und Planung 1968; sowie Ullrich Bröckling, Alle planen, die die auch nicht planen 2008.

Islamische Religionsgemeinschaften als politische
Akteure in Deutschland

Eine Analyse zur politischen Strategiefähigkeit

Olgun, U.

2015, X, 280 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-08169-0