

Politische Führung als strategischer Faktor

Die Frage nach den Bedingungen und Potenzialen politischer Führung in modernen Demokratien erfährt derzeit wachsende politische wie auch politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit („leadership matters“). Im Unterschied zu reduktionistischen Konzepten suchen neuere empirische Ansätze das „Agent-Structure“-Problem politischer Führung zu überwinden, indem sie akteursbezogene wie auch strukturelle Faktoren in einem interaktionistischen Zugriff integrieren. Im Zentrum dieses Beitrags steht die Relevanz individueller politischer Führung für das strategische Politikmanagement. Grundlegend erscheint dabei die aus dem zweckrationalen Politikmodell ableitbare Annahme, wonach sich die strategische Führungsleistung unauflöslich sowohl auf Macht- als auch auf Gestaltungsziele erstreckt. Da sich politische Führungsakteure in unterschiedlichen Politikarenen bewegen, scheint eine zentrale Erfolgsvoraussetzung ferner darin zu bestehen, Anforderungen des „core executive leadership“ mit denen des „public leadership“ in Einklang zu bringen. Wie sich dieses komplexe Spannungsverhältnis aus Sicht der Akteure darstellt, wird auf Grundlage einer Serie von leitfadengestützten Akteursinterviews aus dem Frühjahr 2006 untersucht.

Inhalt

1. Fragestellung	304
2. Theoretische Grundlagen	305
a) Strategiebegriff und Leadership	305
b) Strukturmerkmale des Regierens und Führungsstile	308
3. Empirische Befunde	311
a) Zum Grundverständnis von Strategie und politischer Führung	311
b) Strategiefähigkeit	313
(1) Strukturdimension: Wie sehen die Akteure die institutionellen Voraussetzungen strategischer Führung?	313
(2) Akteursdimension: Wie sehen die Befragten den Zusammenhang von Leadership und individueller Strategiefähigkeit?	315
c) Prozessdimension: Welche Rolle spielt Leadership bei der Strategiebildung und -implementation?	318
(1) Politische Führung durch „governing roles“	318
(2) Politische Führung durch Governance und Allegiance Roles	323
4. Schlussfolgerungen und weiterführende Forschungsfragen	326
Literatur	328
Anhang: Liste der Interviewpartner	331
Zeitschrift für Politikwissenschaft 17. Jg. (2007) Heft 2, 303-332	303

1. Fragestellung

Die Frage nach den Bedingungen und Potenzialen politischer Führung in modernen Demokratien erfährt derzeit wachsende politische wie auch politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit (Helms 2005b). Grundauffassung der normativen ebenso wie der empirischen Leadership-Forschung ist, dass politische Führung eine relevante Größe im Hinblick auf das Politikergebnis darstellt („leadership matters“). Umstritten ist jedoch, inwieweit akteursbezogene oder strukturelle Faktoren hierfür ausschlaggebend sind. Neuere empirische Ansätze suchen das „Agent-Structure“-Problem politischer Führung zu überwinden, indem sie beide Perspektiven in einem interaktionistischen Zugriff integrieren (Elgie 1995).

Das neo-institutionalistische Forschungsinteresse richtet sich zumeist auf kollektive Akteure, doch werden zunehmend auch individuelle Akteursmerkmale – etwa in der Debatte um „Präsidentialisierungstendenzen“ in parlamentarischen Regierungssystemen¹ – berücksichtigt. Besondere Relevanz wird dabei individuellen Führungsstilen beigemessen. Diese beziehen sich auf Handlungsorientierungen und Interaktionsformen (wie Macht, Wettbewerb, Konflikt, Konsens), unterscheiden sich aber auch hinsichtlich der verfolgten Techniken, Taktiken und Strategien. Letztere lassen sich jedoch nicht nur deskriptiv als Merkmal von Führungsstilen erfassen, vielmehr ist politische Führung in Anlehnung an Raschke als Vorbedingung politischer Strategien zu verstehen. Das konstatierte Forschungsdesiderat besitzt indes weiterhin Gültigkeit: „Wir wissen fast nichts darüber, was strategische Politikakteure in strategischer Hinsicht wirklich tun und denken“ (Raschke 2002: 215).

Im Folgenden soll daher die Relevanz individueller politischer Führung für das strategische Politikmanagement untersucht werden. Grundlegend erscheint hierbei die aus dem zweckrationalen Politikmodell ableitbare Annahme, wonach sich die strategische Führungsleistung unauflöslich sowohl auf Macht- als auch auf Gestaltungsziele erstreckt. Da sich politische Führungsakteure in unterschiedlichen Politikarenen bewegen, scheint eine zentrale Erfolgsvoraussetzung ferner darin zu bestehen, Anforderungen des „core executive leadership“ und des „public leadership“ in Einklang zu bringen (Edinger 1990).

Wie sich dieses komplexe Spannungsverhältnis aus Sicht der Akteure darstellt, soll auf Grundlage einer Serie von leitfadengestützten Interviews, die von der Verfasserin im Frühjahr 2006 mit führenden Politikakteuren aus dem Machtdreieck Regierung-Fraktion-Partei sowie Politikberatern in Deutschland durchgeführt wurden, untersucht werden.² Im Fokus dieser Studie stehen somit die individuellen Sichtweisen von Akteuren, die strategierelevante Funktionen innerhalb des Machtdreiecks (primär der Regierung, aber auch in Fraktionen und Parteien) einnehmen oder solche in der Vergangenheit bekleideten. Strategierelevante Akteure lassen sich in einem systematisierenden Zugriff hinsichtlich ihrer

1 Foley 2000; Korte 2002; Poguntke/Webb 2005.

2 Von Februar bis April 2006 wurden insgesamt 17 Interviews (sowie ein Pretest im Januar 2006) mit einer Dauer von durchschnittlich 85 Minuten im Rahmen einer internationalen Vergleichsstudie der Bertelsmann Stiftung durchgeführt. Alle wörtlichen Zitate sind belegt bei Glaab 2007; eine Liste der Interviewpartner findet sich im Anhang.

Funktionen – ohne dass diese in der Praxis stets klar voneinander getrennt wären – folgen-
dermaßen gruppieren³:

- Strategische Führung: Richtungsvorgaben, Strategiefestlegung sowie operative Gesamt
verantwortung;
- Strategischer Apparat: Strategieentwicklung und -implementation;
- Externe Strategieberatung: kommerzielle Politikberatung, wissenschaftliche Politikbera-
tung, auch Beratung durch Interessengruppen und einzelne Vertraute.

Die qualitative empirische Analyse konzentriert sich zunächst auf die Wahrnehmung
der strukturellen sowie personalen Voraussetzungen von Strategiefähigkeit. Dabei gilt es
herauszuarbeiten, welche Bedeutung die Interviewpartner politischer Führung beimessen.
In einem zweiten Untersuchungsschritt geht es um die Relevanz politischer Führung im
Prozess der Strategiebildung und -implementation. Die Analyse orientiert sich dabei an
der von Elcock vorgeschlagenen Unterscheidung von drei Funktionsbereichen des „political
leadership“ („governing roles“, „governance roles“ sowie „allegiance roles“) und der
hierzu spezifizierten Anforderungsprofile (Elcock 2001).

Das konstatierte Forschungsdesiderat rechtfertigt den explorativen Charakter des Bei-
trags in zweifacher Hinsicht: Zum einen geht es darum, das empirische Ausgangswissen⁴
zu verbreitern und zum anderen soll der Versuch unternommen werden, konzeptionelle
Präzisierungen hinsichtlich aktorsbezogener Voraussetzungen politischer Führung im
Strategieprozess vorzuschlagen.

2. Theoretische Grundlagen

Der Untersuchungsgegenstand ist einzuordnen in zwei Forschungsstränge, die beide in
der (deutschsprachigen) politikwissenschaftlichen Forschung bisher eher vernachlässigt
wurden: die Leadership-Forschung einerseits, die Strategieforschung andererseits.⁵
Kennzeichnend ist die Perspektivenvielfalt der Forschungsansätze, die mit vielerlei be-
grifflichen Unschärfen einhergeht. Notwendig erscheint daher zunächst eine Begriffs-
bestimmung. In einem ersten Zugriff ist zu prüfen, inwieweit die Begriffe „Strategie“ und
„Leadership“ theoretisch anschlussfähig sind.

a) Strategiebegriff und Leadership

Die Untersuchung folgt einem aktorszentrierten, intentionalen Strategiebegriff, wie ihn
Raschke vorschlägt. Strategien sind demzufolge „situationsübergreifende, erfolgsorientierte
Ziel-Mittel-Umwelt-Kalküle. Strategisches Handeln ist darauf bezogenes Handeln“

3 Anders Raschke, der fünf Akteurskategorien unterscheidet: strategische Führung: verantwortlich, ope-
rative Führung: ausführend, strategischer Apparat: professionell-methodische Strategieentwicklung,
externe Strategieberater: professionalisiert sowie strategieinteressierte Einflussakteure: einflussssu-
chend; er konzidiert jedoch selbst die fehlende empirische Trennschärfe aufgrund multipler Rollen der
Strategieakteure (2002: 214 f.).

4 Einen ebenfalls interviewbasierten Beitrag zur Strategiebildung hat Speth vorgelegt (2006).

5 Eine Bestandsaufnahme der Leadership-Forschung vgl. bei Helms 2000 sowie der Strategieforschung
bei Tils 2005; siehe auch Pelinka 1997.

(Raschke 2002: 210). Führung und Richtung kennzeichnet er als Voraussetzung von Strategiefähigkeit. Dies betrifft die Führungsauswahl, d. h. die Übernahme der politischen Führung durch Personen, die für bestimmte parteipolitische Werte und Ziele stehen. Im Strategieprozess wird diese allgemeine Richtungsbestimmung als Profilierungskompetenz der Führungsakteure bezeichnet. In Anlehnung an Raschke entwickelt Tils einen dreidimensionalen Strategiebegriff, indem er differenziert zwischen 1. Strategiefähigkeit, 2. Strategiebildung und 3. strategischer Steuerung. Sein Analysemodell trennt außerdem die Policy- von der Politics-Perspektive (2005). In der Praxis handelt es sich um hochgradig dynamische, ineinander verflochtene Prozesselemente mit permanenten Rückkoppelungseffekten.

Dass sich der Terminus „political leadership“ einfachen Definitionsversuchen entzieht, deuten bereits semantische Schwierigkeiten an, wie sie historisch bedingt insbesondere im deutschsprachigen Raum anzutreffen sind (Edinger 1990: 510). Im vorliegenden Kontext werden die Begriffe „political leadership“ und politische Führung synonym verwandt. Aufgrund der Fragmentierung des Forschungsfeldes und der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes mangelt es jedoch an einer verbindlichen wissenschaftlichen Definition ebenso wie an theoretisch fundierten Thesen über das Zusammenspiel der vielfältigen Faktoren, die politische Führung begründen. Normative und empirische Begriffskonzepte lassen sich keineswegs scharf voneinander trennen, doch sind einige definitorische Annäherungen hieraus abzuleiten.

Im Zentrum normativer Begriffskonzepte steht originär die Frage nach dem „good government“. Blondel zufolge zielt politische Führung dabei stets auf politischen Wandel (1987; so auch Burns 2003). Elcock markiert hier zugleich den entscheidenden Unterschied zu bloßem Management: „Political leadership“ übernimmt demzufolge eine Orientierungsfunktion, indem es eine neue Agenda setzt und die notwendige Akzeptanz für politischen Wandel schafft. Dies betrifft nicht nur die Mobilisierung von Unterstützung in der Wählerschaft, sondern auch die Motivation derjenigen, die in die Politikimplementation involviert sind. Langfristige Zielsetzungen geraten dabei oftmals in Konflikt mit kurzfristiger Erfolgsorientierung (Elcock 2001). Normative Aspekte fließen schließlich auch in empirische Leadership-Studien ein, da die Prämisse demokratischer Verantwortlichkeit („accountability“) als Maßgabe politischer Führung vorausgesetzt wird (Jones 1989).

Der empirische Begriff politischer Führung bezeichnet allgemein die Fähigkeit von Regierungen, Kontrolle über Entscheidungsprozesse auszuüben und bestimmte Politikerergebnisse zu erzielen. Die Fähigkeit, Problemlösungen in einem Politikfeld umzusetzen, beschreibt die „Policy“-Dimension von Leadership. Anhand des substanziellen Politikerergebnisses lässt sich demnach der Erfolg politischer Führung empirisch bestimmen.

Als handlungstheoretisch fundiertes Konzept fokussiert Leadership auf die Fähigkeit von Akteuren, den Verlauf politischer Ereignisse nicht nur punktuell, sondern nachhaltig und in einem weiteren Spektrum von Materien zu bestimmen. Dabei geht es um operative Kategorien wie Strategien, Taktiken und Techniken politischer Führung. In diesem Sinne kennzeichnet Edinger innovative politische Führung als „a matter of using limited resources to overcome whatever opposition and other contextual obstacles stand in the way“ (1990: 517). Die Verfügbarkeit formaler wie informaler Machtressourcen stellt mithin eine notwendige strukturelle Voraussetzung politischer Führung dar.

Damit ist das Agent-Structure-Problem angesprochen, mit dem sich sowohl die Leadership- als auch die Strategieforschung auseinandersetzt. Im diesem Beitrag wird eine handlungstheoretisch basierte, interaktionistische Perspektive eingenommen: „Political leadership is the product of the *interaction between leaders and the leadership environment* with which they are faced [...] Leaders are able to shape their environment, but the environment will also shape their ambitions and behaviour“ (Elgie 1995: 23; Hervorhebung M. G.). Ähnlich wie im akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) wird somit angenommen, dass sich die Akteure in einem Handlungskorridor bewegen, der durch die jeweiligen institutionellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen maßgeblich bestimmt wird. Diese können von den Akteuren aber auch verändert werden.

Der Akteursbegriff umfasst sowohl kollektive wie auch individuelle Akteure. Die Leadership-Forschung wählt traditionell personenbezogene Zugänge (siehe z. B. die amerikanischen „presidential studies“), indem sie sich auf individuelle Akteursmerkmale, Führungsstile und Führungstypen konzentriert. Dagegen assoziiert der Strategiebegriff vornehmlich kollektive Akteure. Auch Raschkes Konzept der Strategiefähigkeit bezieht sich auf kollektive Strategieakteure, wobei assoziierte Individuen abhängig von ihrer Position und Rolle die Strategien von Kollektivakteuren definieren (Scharpf 2000: 213).

Mit Tils lässt sich die Strategiefähigkeit einer Regierung als „strategische Selbststeuerungskompetenz“ (2005: 38) definieren. Darunter sei die „Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem strategischem Handeln“ zu verstehen, wozu es „zweckmäßiger institutioneller Vorkehrungen, Arbeitseinheiten, Koordinationsmechanismen, Entscheidungsstrukturen und natürlich geeigneter Personen“ bedürfe (2005: 38; Hervorhebung: M.G.).

Der Leadership-Aspekt findet hierbei nicht explizit Berücksichtigung, ist jedoch im Verweis auf die Fähigkeiten und Kompetenzen der Akteure angelegt. Diese sind in hohem Maße bedingt durch personale und situative Faktoren, und daher kaum generalisierbar, doch liefern die Interviews Anhaltspunkte dafür, dass sich gerade die Leadership-Qualität der Führungsakteure als Voraussetzung dafür erweist, strategische Erfolgspotenziale (mittel- bis langfristig) aufzubauen, um strategische Gelegenheitsfenster (kurzfristig) effektiv nutzen zu können.

„Individuelle Strategiefähigkeit wird zumeist erst im Kollektivzusammenhang politisch relevant“ (Tils 2005: 32). Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Führungsleistungen von Einzelakteuren den Strategieprozess maßgeblich bestimmen. Dies scheint vor allem bei unvorhergesehenen Ereignissen und in Krisensituationen der Fall zu sein, in denen sich der Kreis der strategierelevanten Akteure verengt auf wenige Führungsakteure. In eine ähnliche Richtung deuten auch Befunde der Regierungslehre, wonach der Regierungsstil eines Kanzlers mit darüber entscheidet, „[...] inwieweit bei strategisch vorteilhaften Konstellationen institutionell zugelassene Optionen für effektives Regieren genutzt werden“ (Murswieck 2003: 117).

Hinzu kommt, dass Kollektivakteure nur durch individuelle Akteure konkret in Erscheinung treten. So werden das Handeln und die Außenwahrnehmung des Kollektivakteurs Partei durch die Parteiliten geprägt: „Sie sind es, die Führungs- und Richtungsfragen entscheiden, wichtige innerparteiliche Koordinationsaufgaben übernehmen, als Sprecher ihrer Parteien fungieren und so in der Öffentlichkeit sehr oft die Parteilinie festlegen und

repräsentieren.“ (Tils 2005: 97). Die „strategische Linienführung“ der Parteien, die als Kollektivakteure eine Schlüsselstellung in der Parteiendemokratie einnehmen, wird demnach durch wenige individuelle Spitzenakteure bestimmt, die über relevante Steuerungsressourcen verfügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kollektive und individuelle Akteursinteressen (siehe z. B. Ämtermaximierung von Parteien vs. persönliche Karriereziele) keineswegs deckungsgleich sein müssen (Rebenstorf 2005).⁶ Diese Grundannahmen können auch für Fraktionen und Regierungen vorausgesetzt werden.

Individuelle Strategiefähigkeit basiert Raschke zufolge auf einer „erfahrungsgesättigten strategischen Denkweise“ (2002: 209). Konkret benennt er vier Elemente strategischer Kompetenz: Erfolgsorientierung, strategische Intuition, strategische Erfahrung und Möglichkeitssinn. In diesem Kontext finden in der Leadership-Literatur – neben dem persönlichen Antrieb für den Amtserwerb – auch die Ambitionen der politischen Führung Berücksichtigung, die hinsichtlich des inhaltlichen Fokus und der Reichweite des Aktionsbereichs variieren. Als strategische Führungstypen lassen sich so genannte „*planning-and-priority leaders*“ (Campbell 1983) charakterisieren, die eine kohärente Agenda verfolgen (Entscheidungs politik) und diese auch zu vermitteln verstehen (Darstellungspolitik).

Eine strategische Führungsleistung erfordert somit – über ausbalancierte Ziel-Mittel-Umwelt-Kalküle hinaus – individuelle politische Führung. Politische Führung ist dabei als Vorbedingung von Strategiefähigkeit zu betrachten, die über die Rollenwahrnehmung der Führungsakteure im Prozess der Strategiebildung und -implementation aktualisiert wird. Die strategische Führungsleistung bemisst sich schließlich am Grad der Zielerreichung (Macht- und Gestaltungsziele).

b) Strukturmerkmale des Regierens und Führungsstile

Für eine integrierte strategische Regierungssteuerung fehlen im deutschen Regierungssystem die strukturellen Voraussetzungen. Zu verweisen ist an dieser Stelle auf das inhärente Spannungsverhältnis der in Artikel 65 Grundgesetz fixierten Strukturprinzipien der Bundesregierung. Zudem ist die Richtlinienkompetenz des Kanzlers an Koalitionsvereinbarungen geknüpft (Hennis 1964). Auch lässt sich das Bundeskanzleramt – wie anhand der Interviewaussagen zu präzisieren sein wird – nur bedingt als Strategiezentrale beschreiben. In der Regierungspraxis erzeugen die institutionellen Arrangements und Vetostrukturen vielfältigen Einigungszwang im Machtdreieck von Regierung, Fraktion und Partei. Die Bundesrepublik Deutschland wird daher auch charakterisiert als „semi-souveräner Staat“ (Katzenstein 1987), „verhandelnde Wettbewerbsdemokratie“ (Korte/Fröhlich 2004) oder „Koordinationsdemokratie“, die dem Kanzler lediglich eine „virtuelle Prärogative“ zuweist (Murswieck 1990).

Elgie zufolge erzeugt das komplexe Zusammenwirken institutioneller Faktoren regelhafte Politikmuster („*collection of rules, procedures and standard operating practises*“),

6 Zudem variieren diese in verschiedenen Politikarenen und Politikfeldern. Diese Problematik galt es bei der Auswertung des Interviewmaterials ebenfalls zu berücksichtigen, da die Befragten im Karriereverlauf unterschiedliche strategierelevante Positionen bekleideten und teilweise wechselnde Rollenperspektiven während des Interviews einnahmen.

die zur Ausprägung spezifischer Führungsstile führen: „Leaders are obliged to behave in ways which are appropriate to these institutional rules. [...] They create *relatively stable patterns of political leadership*“ (Elgie 1995: 205; Hervorhebung M. G.). Für Deutschland – wo das auf Stabilität ausgerichtete Regierungssystem eher stabile denn machtvollen Regierungen produziert – konstatiert er ein „dispersed leadership“.

Eine komparative Längsschnittstudie des „core executive leadership“ (Helms 2005a) in den USA, Großbritannien und Deutschland kommt allerdings zu dem Schluss, dass politische Führung selbst innerhalb desselben politischen Systems im Zeitverlauf kontingente Ausprägungen annehmen kann (Helms 2005a). Dies verweist abermals auf grundlegende Probleme der Generalisierbarkeit, die sich aus situativen und personalen Faktoren ergeben.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich Strategieakteure in verschiedenen Politikaren bewegen, in denen sie divergierende, nicht immer voll kompatible Rollen übernehmen. Anforderungen des „public leadership“ können durchaus im Widerspruch zu denen des „core executive leadership“ stehen. Eine Differenz der Handlungsrationaltäten besteht auch hinsichtlich der Policy- und Politics-Perspektive: Die politikfeldspezifische Sachrationalität gilt es auszutarieren mit der Durchsetzungs- und Vermittlungsrationaltät im Entscheidungsprozess. Je nach Politikfeld variieren zudem die Akteurskonstellationen und damit einhergehende Interaktionsorientierungen.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass Führungsakteure in modernen Demokratien multiple Rollen wahrzunehmen haben. Elcock unterscheidet drei Funktionsbereiche des „political leadership“: „governing roles“, „governance roles“ sowie „allegiance roles“ (2001). Im Kernbereich der internen Regierungsfunktionen hat politische Führung ein ganzes Set von Aufgaben zu erfüllen, die als strategierelevant zu bewerten sind.⁷ Zum Anforderungsprofil zählen nicht nur die Definition der Regierungsagenda, sondern auch Aspekte einer strategiekompatiblen Organisation des Regierungsapparates, sowie der Wahrnehmung von Amtsautorität. Die von Elcock unterschiedenen „governing roles“ lassen sich als „core executive leadership“ den stärker öffentlichkeitsbezogenen Leadership-Funktionen („public leadership“) gegenüberstellen (vgl. Tabelle 1).

7 Elcocks empirisches Untersuchungsinteresse richtet sich auf das „local government“ in Großbritannien; der theoretische Rahmen bezieht jedoch alle Exekutiveebenen mit ein.

Tabelle 1
Leadership-Funktionen nach Elcock 2001 (eigene Darstellung)

Governing Roles	Governance Roles	Allegiance Roles
<ul style="list-style-type: none"> o <i>determining goals and policies</i>: Definition von Zielen und Problemlösungen, Ideeninput durch Beratung, Frühwarnsystem o <i>leading the government</i>: Formulierung einer kohärenten Agenda, Delegation der Implementation, Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente o <i>coordinating departments</i>: effiziente Ressortkoordination, Stärkung der Kernexekutiven o <i>changing structures</i>: Veränderung der Organisationskultur statt Re-Organisation, Verpflichtung der Mitarbeiter auf Regierungsagenda, Leistungsanreize o <i>exercising authority of office</i>: Reformambitionen, Entschlossenheit zur Überwindung von (bürokratischen) Widerständen 	<ul style="list-style-type: none"> o <i>ambassadorial roles</i>: Gipfeldiplomatie, strategische Allianzen, Bündnisse auf Zeit o <i>reticulist roles</i>: Netzwerkbildung, Informationsagenturen, Ideenmanagement, Wissenstransfer, Kommunikation o <i>implementation roles</i>: Kooperative Verfahren, Erfolgskontrollen 	<ul style="list-style-type: none"> o Mehrheitserhalt (Kompromisse und Koalitionen, Demonstration von Geschlossenheit) o Mobilisierung öffentlicher Zustimmung (Politikmarketing, Amtsprestige, symbolische Politik) o Erhalt der Glaubwürdigkeit (Festhalten an langfristigen Gestaltungszielen, Definition von Teilzielen)
core executive leadership	←————→	public leadership

Der Governance-Begriff impliziert, dass sich modernes Regieren nicht mehr allein durch nationalstaatliche Kategorien erfassen lässt. Mit der Übertragung von Regierungsaufgaben an nicht-staatliche Akteure geht eine Fragmentierung des politischen Entscheidungs-

prozesses einher. Hinzu kommen wachsende internationale Interdependenzen im Zuge der europäischen Integration sowie der Globalisierung. So hat das Netzwerk-Paradigma (vereinzelt) Eingang in die Leadership-Forschung gefunden (Rhodes 2003; Baldersheim/Dalozs 2003).⁸ Folgt man Elcocks Konzeptualisierung, dann stellen die sogenannten „governance roles“ einen zunehmend wichtigeren Funktionsbereich politischer Führung dar. Die Beziehungen zu Entscheidungsträgern anderer Ebenen sowie zu nicht-staatlichen Akteuren gewinnen demnach an Bedeutung. Leadership hat Elcock zufolge in diesem Bereich im Wesentlichen drei Funktionen zu erfüllen: 1. „ambassadorial roles“, d. h. es gilt eine Botschafter- oder Sprachrohrfunktion in den relevanten Politikarenen zu übernehmen; 2. „reticulist roles“ beziehen sich v. a. auf Netzwerkpflge und Ideenmanagement; 3. „implementation roles“ verweisen auf die Notwendigkeit, die Politikimplementation mithilfe kooperativer Verfahren und Erfolgskontrollen zu gewährleisten.

Zu den Schlüsselfunktionen politischer Führung zählt in demokratischen Systemen schließlich der Mehrheitserhalt. Dabei kommen laut Elcock die so genannten „allegiance roles“ zum Tragen. Neben der Organisation von politischen Mehrheiten im engeren Sinne (d. h. der Sicherstellung parteipolitischer Geschlossenheit, der Aushandlung von mehrheitsfähigen Kompromissen und dem Schmieden von Koalitionen) gewinnen Elemente der Darstellungspolitik zunehmend an Bedeutung für das politische Überleben. Es geht grob gefasst um persönliches Prestige und Publizität, Politikmarketing sowie die stete Mobilisierung der Anhängerschaft („permanent campaigning“).

Erfolgreiches Leadership hat somit komplexe – exekutive wie auch öffentlichkeitsbezogene – Rollenprofile zu erfüllen. Daher folgert Edinger: „[...] one of the principal tasks of the person in the top political position is to manage a balance between various role demands with an *appropriate* leadership style for different relationships“ (Edinger 1990: 518 f.; Hervorhebung M. G.). Die Fähigkeit, den im jeweiligen Umfeld angemessenen Führungsstil anzuwenden, kann daher als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Erfolgsbedingung des Strategieprozesses gekennzeichnet werden.

3. Empirische Befunde

a) Zum Grundverständnis von Strategie und politischer Führung

Allgemein wird von den befragten Strategieakteuren ein wachsender Bedarf an politischer Führung wahrgenommen. Dies führen die Interviewpartner auf ein ganzes Bündel von Ursachen zurück, etwa auf die Herausforderungen der Globalisierung, auf das vorhandene Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung oder auf den Orientierungsverlust in einer immer komplexer werdenden Welt. Einig sind sie sich zudem hinsichtlich des engen Zusammenhangs von Strategie und politischer Führung. Die Feststellung, dass „politische Führung bedeutet, eine Vorstellung vom Weg und auch von den Zielen zu haben“, deutet dies bereits an.

8 Die Grenzen zur steuerungstheoretischen Debatte – mit den Referenzpunkten „hollowed-out state“ vs. „Schatten der Hierarchie“ – erscheint hier als fließend; allerdings sind aus der Leadership-Perspektive gerade die Steuerungspotenziale relevant.

Denn konstitutiv für das Strategieverständnis der Befragten ist wiederum ein Ziel-Mittel-(Umwelt)-Konnex: Im Zentrum steht die politische Zielsetzung, die mithilfe einer Strategie erreicht werden soll. Nahezu durchgängig messen sie daher der Identifizierung und Formulierung strategischer Ziele zentrale Bedeutung bei. Diese werden als langfristige, oftmals wertgebundene Zielsetzungen verstanden, als „Entfaltung von Vorstellungen, die man über die zukünftige Gestalt einer Gesellschaft hat“. Obwohl Strategien längerfristig angelegt sein sollen, wird nach einhelliger Schilderung die politische Agenda in der Praxis von kürzeren Zeithorizonten bestimmt. Für umso wichtiger halten es einige, konzeptionelle Vorarbeit zu leisten – die aber in „ruhigen Zeiten“ gerne vernachlässigt werde und unter dem Druck der Verhältnisse nur bedingt nachzuholen sei. Eine eher technische Sichtweise rückt die Frage in den Mittelpunkt, mit welchen Mitteln und unter welchen Umständen man ein bestimmtes Ziel erreichen kann. Dabei geht es in erster Linie um „das Bündel an Maßnahmen, um ein festgestecktes Ziel zu erreichen“. Strategien werden daher auch als Führungsinstrumentarium bezeichnet.

Mehrere Befragte weisen ausdrücklich darauf hin, dass politische Führung nicht ohne die Fähigkeit zu strategischem Denken ausgeübt werden kann bzw. dass strategisches Denken ohne den Anspruch zu führen, irrelevant bleibt, da sich „dann nämlich ganz viele Menschen etwas ausdenken können, aber nie etwas umgesetzt wird.“ Die aktive – und erfolgreiche – Zielverfolgung ist damit Bestandteil der strategischen Führungsleistung.

Folgt man dem zweckrationalen Modell, dann entscheiden Strategien nicht über die einzuschlagende Richtung oder das zu verfolgende Wertemodell selbst, sondern weisen den Weg zu dessen Realisierung. Politikakteure befinden sich jedoch nicht allein in der Rolle des „Policy-Seekers“ in den zu bearbeitenden Politikfeldern, sondern stets auch in der Rolle des „Vote-“ und „Office-Seekers“ auf den Stimmenmärkten. Strategien erstrecken sich folglich auf Macht- und Gestaltungsziele (Tils 2005). Es geht daher einerseits darum, sachpolitisch tragfähige Problemlösungen aufzuzeigen. Andererseits ist im Strategiebegriff stets auch die machtpolitische Frage eingeschlossen: Welche Problemlösungen lassen sich wie durchsetzen? Die Ziel-Mittel-Relation wird somit durch Umweltkalküle ergänzt. So formuliert ein Interviewpartner stellvertretend für viele, „dass einer der Kardinalfehler das Nicht-Mitbedenken von Grenzen ist, das Setzen von Zielen ohne Beurteilung der Gefechtslage“.

Die Zielfestlegung betrifft nicht nur die Politikvermittlung nach außen, sondern ist gleichzeitig „Referenzpunkt für die Linienführung“ (Raschke 2002) im Binnenleben der Regierung. Als sinnvoll wird es erachtet, „bestimmte Zwischenschritte zu entwerfen, die als Anhaltspunkte auf dem Weg zu dem als prioritär erklärten Ziel dienen können.“ Wie erfolgt jedoch in der Praxis die Prioritätensetzung? Die Interviewpartner berufen sich üblicherweise auf den programmatischen Auftrag der Parteien⁹ und ihr Wählermandat. Der aus der Regierungslehre bekannte Dreiklang von Wahlprogrammen, Koalitionsvertrag und Regierungserklärung wird in diesem Kontext ebenfalls erwähnt.

9 Allerdings wird zugestanden, dass insbesondere die Volksparteien keine widerspruchsfreien Zielsetzungen verfolgen. Zu deren „Strategiekonsens“ gehöre es daher oftmals, folgert ein Befragter, präzise Zielfestlegungen zu vermeiden.

Die Kohärenz politischer Zielsetzungen und deren strategische Reichweite variieren in der Praxis jedoch erheblich. Ursächlich hierfür erscheinen Aushandlungsprozesse individueller und kollektiver Interessen im Machtdreieck von Regierung, Fraktion und Partei, wie sie in Koalitionsregierungen an der Tagesordnung sind. Diese seien eben kein „homogener Raum, in dem man eine Strategie entwickelt und umsetzt, [weshalb es auch...] nicht funktionieren kann, wenn eine Seite mal eben die Strategie für die anderen entwickelt und oktroyiert, da das nicht akzeptiert wird“.

Defizite werden in dieser Hinsicht nicht nur der rot-grünen Koalition attestiert – vor allem in Bezug auf die Vermittlung der Reformpolitik gegenüber Partei und Fraktion, mit negativen Konsequenzen für die Außendarstellung. Vielmehr deutet sich hier auch bereits eine grundlegende Schwäche der amtierenden großen Koalition an, da diese aufgrund des unvorhergesehenen Wahlergebnisses als Zweckbündnis auf Zeit gebildet wurde. Zwar gibt es Schnittmengen gemeinsamer sachpolitischer Zielsetzungen, doch mangelt es ihr an einem originären strategischen Auftrag im Sinne eines „Regierungsprojekts“. Stattdessen, dies konzedieren mehrere Befragte, dient der Koalitionsvertrag als Regierungsfahrplan – und damit gewissermaßen als Strategieersatz.

b) Strategiefähigkeit

(1) Strukturdimension: Wie sehen die Akteure die institutionellen Voraussetzungen strategischer Führung?

Die institutionellen Voraussetzungen der strategischen Selbststeuerungskompetenz der Bundesregierung werden von den Interviewpartnern als eher restriktiv eingeschätzt. Ein zielgerichtet-einheitliches, strategisches Regierungshandeln wird durch vielfältige strukturelle Faktoren erschwert. Dies betrifft nicht nur die staatliche Handlungsfähigkeit (Scharpf 1992) im Allgemeinen, die u. a. durch Ressourcenknappheit, Politikverflechtung und Globalisierung beeinträchtigt wird, sondern auch konkret die vorhandenen Entscheidungsstrukturen und Koordinationsmechanismen der Regierungspolitik.

Gemeinhin wird das strategische Zentrum beim Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin verortet. Auszugehen ist von einem gestaffelten, hochgradig informellen System der Strategiebildung (Raschke 2002). Ursächlich dafür sind neben dem Koordinationsbedarf in Koalitionsregierungen die grundgesetzlich verankerten Strukturprinzipien der Bundesregierung. Zu berücksichtigen ist außerdem die notwendige Abstimmung im Machtdreieck von Regierung, Fraktion und Partei (Schreckenberger 1994).

In der Konsequenz kommt es zum Rückzug in kleine Führungszirkel. Strategiebildung findet somit in einem engen Kreis vertrauter, zumeist parteipolitisch verbundener Personen statt. Dabei handelt es sich um einen Arkanbereich, der politikwissenschaftlicher Forschung nur bedingt zugänglich ist. Strukturen und Abläufe der Strategiebildung sind nicht in Organigrammen fixiert. Ebenso wenig kann die aktuelle Medienberichterstattung oder in zeitgeschichtlicher Perspektive das amtliche Aktenmaterial diese vollends abbilden. Auch das erhobene Interviewmaterial kann nur ausschnittartig Einblick gewähren.

In der Parteiendemokratie erscheint jedoch die enge Verzahnung des Kanzler(amt)s mit zentralen Steuerungspositionen in Partei- und Fraktion ausschlaggebend. Dementsprechend bilden der Bundeskanzler, der Chef des Bundeskanzleramts, der Parteivorsitzende und sein Generalsekretär sowie der Fraktionsvorsitzende (u. U. auch der Erste Parlamentarische Geschäftsführer) das strategische Zentrum. Bei wichtigen Vorhaben können auch einzelne Minister dazu zählen, zumal die Federführung im Gesetzgebungsprozess stets bei den Ressorts liegt. Obwohl davon auszugehen ist, dass regelmäßige Koordinierungsrunden dieser Akteure stattfinden, ist das strategische Zentrum dennoch nicht als institutionalisiert zu betrachten. Der Begriff der „grauen Eminenzen“ illustriert dies ebenso wie der der „Küchenkabinette“ (Müller/Walter 2004). Mehrere Interviewpartner bestätigen den Trend zur Informalisierung in Bezug auf die Regierung Schröder.¹⁰ So habe sich der Bundeskanzler in Strategiefragen permanent mit seinen engsten Vertrauten – dazu zählen allen voran ChefBK Steinmeier und Büroleiterin Sigrid Krampitz, aber auch Ehefrau Doris Schröder-Köpf – beraten. Besonders eng sei auch die Abstimmung mit Franz Müntefering sowie in Koalitionsangelegenheiten mit dem Vizekanzler und „heimlichen Parteivorsitzenden“ der Grünen, Joschka Fischer, gewesen. „Hinzu kamen je nach Problemkomplex verschiedene, unsystematische, kleine vertrauliche Runden“.

Das Bundeskanzleramt gilt als Strategiezentrale. Dennoch kann es nicht als „Strategy Unit“ im engeren Sinne betrachtet werden, die politikfeldspezifische oder gar -übergreifende, langfristige Regierungsstrategien entwirft und zentral steuert. Kennzeichnend ist vielmehr seine Doppelrolle als Beratungsorgan des Bundeskanzlers und Koordinationsinstanz der Bundesregierung (Knoll 2004; Busse 2005). Der große Apparat stellt zwar erhebliche institutionelle Ressourcen bereit (administratives und fachpolitisches Wissen), doch wird unter Strategiegesichtspunkten problematisiert, dass anstelle einer konsequent funktionalen, eine fachliche Gliederung ähnlich wie in den Ressorts (Spiegelreferate) die Arbeitsabläufe bestimmt. Nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner hat all dies zur Folge, dass dort kaum gesamtstrategische Ansätze entwickelt und umgesetzt werden können. Zudem führe dies dazu, dass kommunikative Strategieelemente – wie bei der Implementierung von Reformvorhaben der rot-grünen Koalition gesehen – oftmals vernachlässigt bzw. erst in erst in einem (zu) späten Stadium berücksichtigt werden.

Innerhalb des strategischen Apparats arbeiten vornehmlich Generalisten, „[...] denen man auch unterstellt, dass sie den Blick für das große Ganze haben und auch einordnen können, was denn gegebenenfalls die Stellhebel sind.“ Dazu zu rechnen sind in erster Linie die Grundsatz- und Planungsabteilungen oder Stäbe im Kanzleramt und den Ministerien.¹¹ Aber auch die Leitungsebene von Medien- und Öffentlichkeitsarbeit sowie andere enge Mitarbeiter der Führungsspitze sind an der Strategiebildung auf Regierungsebene beteiligt.

10 Von Anfang an wurde den „Hannoveranern“ ein besonderes Einflusspotenzial aufgrund ihrer Nähe zum Kanzler zugeschrieben; vgl. „Viel zu viele Hannoveraner“, in: Stern v. 12.11.98, S. 204 sowie Müller/Walter 2004: 168 f.

11 Dies lässt sich auch auf die strategischen Abteilungen in den Parteizentralen sowie den Fraktionen übertragen; Ersteren wird eher die programmatische Grundsatzarbeit zugeschrieben, wohingegen die Fraktionsführungen primär mit der Mehrheitsbildung im parlamentarischen Willensbildungsprozess befasst seien.

Die Frage der organisatorischen Einbindung von Strategieeinheiten – als Stab im Leitungsbereich oder Abteilung mit Linie – ist im Hinblick auf die Strategiefähigkeit ebenfalls zu berücksichtigen. Die Mehrzahl der Interviewpartner favorisiert die Stabslösung, da diese unmittelbaren Zugang zur Leitungsebene garantiere. Außerdem ließen sich dadurch Doppelstrukturen vermeiden, zumal das fachpolitische Know-how der Spiegelreferate stets herangezogen werden könne. Allerdings gehe mit der Stabsfunktion oftmals eine Überlastung mit operativen Aufgaben einher. Genau deshalb argumentieren andere, dass eine Grundsatz- und Planungsabteilung schon aufgrund des personellen Unterbaus eher Funktionen einer Strategieeinheit übernehmen könne – gewissermaßen als Think Tank innerhalb des Kanzleramts. Wenn sich diese allerdings lediglich als „Denkstuben“ betätigten, blieben deren Impulse oftmals ohne operative Relevanz. Wiederholt wird in diesem Kontext die Verknüpfung planerischer und operativer Funktionen als notwendig bezeichnet, da der strategische Apparat ständig im Spagat stünde zwischen Allzuständigkeit einerseits und der gleichzeitig vorhandenen Gefahr der Abkoppelung vom Entscheidungssystem andererseits. Generell besteht ein ausgeprägtes Problembewusstsein bezüglich des faktischen Einflusses jedweder Strategieeinheiten. Das Optimierungspotenzial von Struktur-reformen im strategischen Apparat wird daher skeptisch bewertet: „Strategieentwicklung funktioniert nicht darüber, dass man irgendwo einen Stab, eine Einheit installiert und erwartet, dass die das macht und die anderen hinterher ziehen.“

Hinzu kommt ein breites Spektrum von externen Strategieberatern, die v. a. in Wahlkämpfen oder für einzelne Kampagnen herangezogen werden. Außerhalb von Wahlkampfezeiten könne Strategieberatung durch den Rückgriff auf das Instrumentarium der Parteizentralen, in denen eigenes Know-how aufgebaut worden sei, zumindest in Teilbereichen gewährleistet werden. Defizite auf dem Gebiet des Kommunikationsmanagements werden von den Interviewpartnern zwar häufig thematisiert. Kritische Stimmen werten es andererseits als Beleg für ein verengtes Strategieverständnis, wenn es bei Strategieberatung lediglich um ein professionelles Kommunikationsmanagement gehe. Vielmehr müssten politische Strategien „von Beginn an fachlich und kommunikativ gedacht werden“. Tatsächlich werden Politikberatungsagenturen sowohl mit Policy-Expertisen als auch mit entsprechenden Kampagnen beauftragt. Ein Befragter verweist daher treffend auf die zunehmende „Nähe von Strategieentwicklung und Kampagneros“.¹² Policy-Empfehlungen liefert auch die wissenschaftliche Politikberatung. Diese wird jedoch offenbar weniger als Strategieberatung wahrgenommen, sondern dient nach Auskunft der Befragten v. a. zur konzeptionellen Anreicherung. Auf diese Weise könne sie allerdings einen Beitrag zur strategischen Zielfindung leisten.

(2) Akteursdimension: Wie sehen die Befragten den Zusammenhang von Leadership und individueller Strategiefähigkeit?

Dennoch – oder auch gerade wegen der eher restriktiven institutionellen Voraussetzungen – messen die Interviewpartner individueller politischer Führung auffällende Relevanz bei.

12 Zum Spannungsverhältnis von Politikberatung und Öffentlichkeit vgl. auch Glaab/Metz 2006.

„Für jede Strategie braucht es einen Strategen“ – auf diese einfache Formel lässt sich der personale Faktor zuspitzen, dem sie ausnahmslos eine hohe Bedeutung zuschreiben. Rasches Annahme, wonach individuelle Strategiefähigkeit auf einer „erfahrungsgesättigte(n) strategische(n) Denkweise“ (2002: 209) basiert, lässt sich bestätigen. In den Interviewausagen wird Strategiefähigkeit vielfach an Persönlichkeitsmerkmalen festgemacht, die sich als Leadership-Qualitäten charakterisieren lassen. Ein guter Strategie zeichnet sich demnach aus durch Fähigkeiten wie:

- Erfolgsorientierung gepaart mit Entscheidungsfreude,
- einen an der Erfahrung geschulten politischen Instinkt,
- ausgeprägtes Kontextwissen und einen Blick für das Ganze, der neue Entwicklungen und Handlungsoptionen erfasst,
- Klarheit und Standhaftigkeit hinsichtlich des Ziels, Flexibilität hinsichtlich des Wegs dahin.

Die Frage nach der Möglichkeit „strategischen Lernens“ beziehen die Interviewpartner größtenteils auf das generalistische Strategiewissen von Einzelakteuren. Strategiefähigkeit wird als erlernbar betrachtet unter der Voraussetzung, dass die oben genannten individuellen Talente hierfür ausgeprägt sind. Zentrale Bedeutung kommt nach Auffassung der Interviewpartner dem Sammeln eigener politischer Erfahrung zu. Diese wird einhellig als Schlüssel zur Strategiefähigkeit gesehen. Nicht professionelle Trainings, sondern „training on the job“, „learning by doing“ oder auch „trial and error“ gelten als die am besten geeigneten Wege zur Weiterentwicklung der individuellen Strategiefähigkeit. Als grundlegende Schwierigkeit wird das limitierte individuelle Zeitbudget erwähnt, das häufig zu wenig Raum für die Strategiereflexion lasse (oder sogar schlicht die physischen Kräfte der Spitzenakteure überfordere).

Leadership scheint sich oftmals in der Überwindung von Opposition zu beweisen. Die strategische Führungsleistung besteht dann darin, Widerstände rechtzeitig zu erkennen und Wege zu deren Überwindung – z. B. durch „coalition building“ – zu weisen, ohne das verfolgte Ziel aufzugeben. Das folgende Zitat illustriert nochmals den engen Zusammenhang von politischer Führung und Strategiefähigkeit: „Wenn man sich ein Ziel setzt und es durchsetzen will, dann muss man eben auch Widerstände überwinden. Die können unüberwindbar sein, das ist ganz klar, und man sollte klug genug sein – und auch das ist vermutlich ein Aspekt von Führung – zu erkennen, wann Widerstände nicht überwindbar sind. Aber letztlich geht es darum, die Frage nach dem Wohin und Warum beantworten zu können. Das, meine ich, muss jemand der führt, können und er muss den Mut haben, eben dann auch Widerstände zu überwinden.“

Tils unterscheidet drei Strategietypen: den Zielzentristen, den Instrumentalisten und den Kontextualisten (2005: 29). Legt man die Wahrnehmung der Befragten zugrunde, dann ist Bundeskanzler Schröder am ehesten dem dritten Typ zuordnen. Wiederholt wird ihm in den Interviews ein situativer, tagesfixierter, wenig kohärenter Führungsstil attestiert, der eine stete Strategieentwicklung behindert habe und manche operative Bemühungen ins Leere laufen ließ. Schröder selbst stellte einmal fest: „Mein Stil ist management-orientiert: hineingehen in die Entscheidungen, in die Projekte, um sie zu befördern, auch auf die Gefahr hin, dass man gelegentlich eine Schramme abkriegt, wenn es nicht gelingt“

(Heyder 2002: 18). Dass Stärken und Schwächen dieses Führungsstils unter strategischen Gesichtspunkten eng beieinander liegen, ist den Äußerungen der Interviewpartner ebenfalls zu entnehmen. So werden das ausgeprägte Kontextwissen und die Instinktsicherheit des ehemaligen Bundeskanzlers mehrfach gewürdigt, etwa mit der Beobachtung: „Der Bundeskanzler bekommt ein Papier: ‚In die Richtung sollten wir es versuchen‘, dann stellt er Nachfragen und manchmal ist sein Instinkt klüger als das, was in den Papieren behauptet wird.“

Aufgrund „erratischer“ Debattenanstöße (wie z. B. das kurzzeitig propagierte „Schröder-Blair-Papier“) und zu vieler Einzelinitiativen (wie z. B. die „Greencard“-Initiative) wird aber auch beklagt, dass eine strategische Linienführung nicht erkennbar gewesen sei: „Es ist schwer für eine strategische Abteilung, aus diesen vielen Coups eine kohärente Politik zu dichten, das ist ihr nicht gelungen, weil das eine Kette von Schlagzeilenproduktion war.“

Ein erheblicher Einfluss wird auch der jeweiligen Leitung des Kanzleramts beigemessen. Inwieweit diese eine strategiekompatible Organisationskompetenz wahrnimmt, kann je nach individueller Prädisposition erheblich variieren (Walter/Müller 2002). Folgt man den Inneneinsichten der Befragten, dann lässt sich der Bedeutungszuwachs des Kanzleramts in der Phase der rot-grünen Regierung nicht allein auf strukturelle Faktoren – hier v. a. die neuen Kräfteverhältnisse nach dem Ausscheiden Oskar Lafontaines aus der Bundesregierung und der Niederlegung des Parteivorsitzes – zurückführen.¹³ Vielmehr wird deutlich, dass sich auch die strategischen Führungsstile Frank-Walter Steinmeiers und Bodo Hombachs grundlegend unterschieden. So sei dem Kanzleramt unter der Ägide Steinmeiers – dem „Chefkoordinator der Politik“ – eine immer wichtigere Rolle zugewachsen. Zugleich wird ihm jedoch ein emergentes Strategieverständnis attestiert, weshalb die Regierungszentrale vornehmlich als Schaltstelle zum Abgleich der Positionen der Fachministerien statt als Produzent politischer Zukunftsentwürfe zu beschreiben sei.¹⁴ Mit einem anderen Selbstverständnis war sein Vorgänger Hombach angetreten, dessen Strategieentwürfe aber nicht zuletzt wegen vernachlässigter Koordinationserfordernisse auf erhebliche Widerstände in den eigenen Reihen stießen.¹⁵

13 Verwiesen sei auch auf die Tatsache, dass das Kanzleramt zunächst durch eine „Doppelspitze“ geführt worden war: Hombach hatte das Amt des ChefBK im Ministerrat bekleidet, mit Steinmeier als beamtetem Staatssekretär. Unter Beibehaltung seines Ranges übernahm dieser im Juli 1999 die Leitung des Kanzleramtes und vollzog eine Neustrukturierung. Im Zuge dessen wurde u. a. die erst 1999 errichtete Abteilung „Politische Analysen und Grundsatzfragen“ wieder aufgelöst.

14 Siehe dazu auch Steinmeiers eigene Einordnung; vgl. Jürgen Leinemann, „Ich bin nicht der Stellvertreter“, in: Der Spiegel, Nr. 17, 2003, S. 46 ff.

15 Diese Schilderungen decken sich mit zahlreichen Presseberichten; Steinmeier wurde frühzeitig das Image des kompetenten und effizienten Koordinators im Hintergrund zugeschrieben, wohingegen von Hombach das Bild des Ideenmanagers und Politstrategen mit einem Hang zur Selbstdarstellung gezeichnet worden war; vgl. u. a. Hans Leyendecker/Günter Bannas, „Politischer Beamter im Zentrum der Macht. Kanzleramtsminister Steinmeier drängt sich nicht ins Licht der Macht“, in: FAZ, 15.12.00.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Steinmeier in der zweiten Legislaturperiode die Strategieentwicklung zur „Agenda 2010“ von seinem Büro im Kanzleramt aus betrieb. Verwiesen sei hier auf das unter seiner Leitung erarbeitete „Strategiepapier 2010“, das im Dezember 2002 in die Öffentlichkeit gelangte und eine Kurskorrektur der Reformpolitik der Regierung Schröder signalisierte. Dies deckt sich mit Hinweisen der Interviewpartner, wonach „Führungsmodelle“ keineswegs als statisch zu betrachten sind, sondern sich veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Im konkreten Fall ist davon auszugehen, dass der Bundeskanzler aufgrund der innenpolitischen Druckkonstellation Führungsstärke demonstrieren und einen entschlosseneren Reformkurs einschlagen wollte. Die Ausarbeitung der Strategieinitiative dürfte daher mit seiner Rückendeckung erfolgt sein.¹⁶ Beide Akteure nahmen somit unter veränderten Umweltbedingungen ihre Leadership-Rolle in neuer Weise wahr.

c) Prozessdimension: Welche Rolle spielt Leadership bei der Strategiebildung und -implementation?

Der Einfluss individueller strategischer Führung auf den Strategieprozess ist kaum generalisierbar. Dennoch enthalten die Interviewaussagen Hinweise darauf, wie die Rollenwahrnehmung der Führungsakteure diesen beeinflusst. Im Folgenden sollen Organisation und Arbeitsweise der Strategiebildung und -implementation aus Sicht der Befragten beschrieben werden. Wie die von Elcock differenzierten Führungsrollen in der Praxis wahrgenommen werden, gilt es dabei zu hinterfragen.

(1) Politische Führung durch „governing roles“

Ausschlaggebend erscheint zunächst die Profilierungskompetenz der politischen Führung: Strategieinitiativen gehen im Idealfall¹⁷ – so erklären es die Interviewpartner – von der Spitzenebene aus. Sie definiert demzufolge die Herausforderungen und verbindet dies mit politischen Richtungsvorgaben. Dass Kohärenz und Reichweite der strategischen Agenda in der Praxis erheblich variieren, ist bereits problematisiert worden.

Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass jeder Führungsakteur seinerseits permanente Lageanalyse betreibt, Handlungsalternativen abwägt und Strategieoptionen daraus ableitet („strategische Denkweise“). Zugleich beschreiben diese Schritte der Strategiebildung aber auch das Tätigkeitsfeld des strategischen Apparates, an den diese Aufgaben delegiert werden. Dem eigenen Selbstverständnis nach übernehmen Grundsatzabteilungen oder Planungsstäbe Dienstleistungsfunktionen für den jeweiligen Entscheidungsträger, dem sie zuarbeiten. Ihre vorrangige Aufgabe sei es, Impulsgeber zu sein, d. h. „eine

16 Vgl. Eckart Lohse, „Strategie ohne Festlegung. Wie Schröder den Eindruck zu vermitteln versucht, alle Macht gehe vom Kanzleramt aus“, in: FAZ, 04.01.03 sowie Matthias Geyer/Dirk Kurbjuweit, Langer Anlauf, kurzer Sprung, in: Der Spiegel, Nr. 30, 2004, S. 20-41.

17 Dass das Agendasetting in der Mediendemokratie komplexeren Mechanismen unterliegt, wird nicht übersehen; weiterführend vgl. Haubner/Mezger/Schwengel 2005.

Beratungsgrundlage zu liefern für langfristige Projekte, für mittelfristige Projekte und stets auch den tagesaktuellen Aspekt auf dem Schirm zu haben.“

Policy- und politics-bezogene Aufgaben sind den Ausführungen der Befragten zufolge eng miteinander verwoben. Als zentralen Bestandteil ihrer Tätigkeit beschreiben sie übereinstimmend die fortgesetzte, tiefgehende Lageanalyse. Dazu zählt der Input neuer Informationen, d. h. die Beobachtung gesellschaftlicher Trends, die Analyse der öffentlichen und veröffentlichten Meinung sowie eine thematische Sensorfunktion, bis hin zur konzeptionell-intellektuellen Aufladung der Leitung. Dazu werden auch externe Beratungsleistungen herangezogen.

Auch die Frühwarnfunktion dieser Einheiten ist als permanenter, selbsttätiger Prozess zu betrachten. Das Augenmerk richtet sich allgemein auf Reibungsflächen der internen wie externen Politikvermittlung. Von zentraler strategischer Relevanz erscheint die so genannte Gegnerbeobachtung: Wie stellt sich der politische Kontrahent strategisch auf? Wo sind Widerstände zu erwarten? Welche Verbündete lassen sich gewinnen? Der Begriff der Gegnerbeobachtung wird von den Interviewpartnern in Bezug auf die eigenen Reihen zwar nicht verwendet, deutlich wird aber dennoch, dass Regierung(skoalition), Fraktionen und Parteien keineswegs als homogene Einheiten betrachtet werden. Vielmehr sind Widerstände auch innerhalb des jeweils eigenen Lagers – auf Bundes- wie auf Landesebene – einzukalkulieren und Strategien darauf auszurichten.

Schließlich geht es um die Kalkulation von Handlungsoptionen und das Aufzeigen von Alternativpositionen. Mehrere Interviewpartner betonen, dass die Leistung einer Strategieeinheit letztlich an den konkreten Politikvorschlägen – und deren operativer Umsetzbarkeit – gemessen werde.

Insofern sie sich mit Querschnitts- und Langfristthemen befassen, die nicht in engere Zuständigkeitsbereiche der Fachreferate fallen, sei ein „entschleunigtes Arbeiten“ kennzeichnend. Allerdings berichten mehrere Befragte, dass der Arbeitsalltag stark vom Tagesgeschäft bestimmt werde. Routinevorgänge im Bereich der Ablaufplanung des Politikmanagements strukturieren den Arbeitsalltag der Planungsstäbe oder -abteilungen. Oftmals müsse auch auf Zuruf gearbeitet werden. In diesem Sinne gehe es vor allem darum, „das Tagesgeschäft im Griff zu haben“.

Besondere Berücksichtigung verdient im vorliegenden Kontext die personenzentrierte Organisation und Arbeitsweise der strategischen Apparate. Die internen Beratungsleistungen sind demnach auf die jeweiligen Führungsakteure zugeschnitten – sei es auf den Bundeskanzler und seinen Kanzleramtschef (in den Ressorts analog die Minister), oder auf den Parteivorsitzenden und seinen Generalsekretär bzw. den Fraktionsvorsitzenden. Dies betrifft ganz allgemein die Informationsverarbeitung, die auf die zeitliche Verdichtung der Führungsakteure Rücksicht nehmen muss.¹⁸ Wichtiger erscheint die ebenfalls aufgeworfene Frage, ob und inwieweit ein gemeinsames Grundverständnis bezüglich der Rollenteilung im Strategieprozess besteht. Vor allem aber sei die „Handschrift“ der Führungsspitzen an der strategischen Linienführung durch mehr oder weniger kohärente Richtungsvorgaben ablesbar.

18 So wurden beispielsweise für Bundeskanzler Schröder so genannte „Turbovorlage“ erarbeitet; weiterführend vgl. Hischer/Korte 2003.

Thematisiert wird von den Interviewpartnern auch der Einsatz von Amtsautorität bei der Durchführung von Strategiebeschlüssen. Demnach entscheidet die Frage der organisatorischen Einbindung – als Stab im Leitungsbereich oder Abteilung mit Linie – keineswegs allein über den Einfluss einer Strategieeinheit. Als unerlässliche Voraussetzung für deren Funktionsfähigkeit sei hingegen die Unterstützung durch die Führungsebene zu betrachten. Von zentraler Bedeutung sei zudem die Autorität ihres Leiters, welche an folgenden Indikatoren festgemacht wird:

- v. a. an dessen direktem Zugang zum und dem Vertrauen des jeweiligen Entscheidungsträgers (sofern dieser sich nicht ohnehin als beratungsresistent erweist oder andere informelle Zirkel bevorzugt);
- aber auch an der Bereitschaft und Fähigkeit, sich in internen Auseinandersetzungen, z. B. zwischen Planungsstab und einem Fachreferat, durchzusetzen, wozu es wiederum der Rückendeckung des jeweiligen Amtschefs bedarf;
- sowie an der Dauer der Amtszeit, da sich Routinen und Ermüdungserscheinungen allmählich einschleichen.

Auf Grundlage der internen wie externen Beratungsleistung fällen letztlich die Führungsakteure die Entscheidung über die konkret zu verfolgende Strategie. Die Interviewaussagen enthalten klare Hinweise darauf, dass Strategiebildung in letzter Konsequenz als ureigenste, nicht delegierbare politische Führungsleistung gesehen wird. So wird mehrfach die Eigenständigkeit der Politik, deren „Konstruktionsfähigkeit“ nicht unterschätzt werden dürfe, explizit betont. Dies begründet auch die nachweisbare Skepsis gegenüber einem standardisierten Prozessmanagement der Strategiebildung, wie es beispielsweise die Managementliteratur empfiehlt.

Auch lässt das Interviewmaterial darauf schließen, dass sich die Strategiebildung in Krisensituationen ganz auf einige wenige Führungsakteure verengen kann. Als Beispiel hierfür kann die Entscheidung zu vorgezogenen Neuwahlen von Bundeskanzler Schröder und SPD-Parteichef Müntefering dienen. Darüber hinaus scheint in Krisensituationen ausschlaggebend, inwieweit Ad-hoc-Entscheidungen tatsächlich in ein strategisches Konzept eingebettet sind (oder eben bloßes Krisenmanagement darstellen). „Machtworte“ demonstrieren Leadership öffentlichkeitswirksam, zur strategischen Führungsleistung werden sie aber erst dann, wenn sie situationsübergreifend eine kohärente, wertebezogene Zielsetzung verfolgen.

Defizite im Bereich der „governing roles“ betreffen neben der strategischen Zieldefinition auch die Koordination der Regierungstätigkeit. Zur horizontalen Koordination der Ministerien sowie in der Abstimmung zwischen den Koalitionspartnern, ebenso wie mit Fraktion und Partei, bedarf es kontinuierlicher kooperativ-moderierender Prozesse, wenn Strategien erfolgreich implementiert werden sollen. Zentrale Bedeutung sei dabei bereits der Zuordnung von Gesetzesvorhaben zum jeweils federführenden Ressort beizumessen. Ressortegoismen und Abschottungsstrategien gelte es auszugleichen, beispielsweise in den vom Kanzleramtschef regelmäßig geleiteten Staatssekretärsrunden. Ein Interviewpartner weist allerdings treffend darauf hin, dass Aushandlungsprozesse als Kompromiss-

suche nach anderen Regeln verlaufen als „nüchterne Strategieentwicklung“.¹⁹ So wird mehrfach von Schwierigkeiten berichtet, die Ressorts auf eine kommunikative Linie oder gar ein „Wording“ zu verpflichten. Allgemein sei in der politischen Strategieentwicklung unter Gesichtspunkten der Binnenkommunikation ein aufwendiger kooperativer Stil gefordert, der schnell an seine Grenzen stoße. „Wenn man kommunikativ etwas machen will, muss das indirekter laufen [...] man muss eine kommunikative Linie von Anfang an über sehr viel mehr Kanäle einsteuern und mehr auf dem Weg der Besprechung, Abstimmung, Koordinierung erreichen, dass sich die Beteiligten frühzeitig auf bestimmte Begrifflichkeiten verständigen.“

In der großen Koalition ist von einem gestiegenen Koordinationsbedarf auszugehen, zugleich scheint noch weniger Raum für eine strategische Politiksteuerung zu bestehen. So wird von den „Partnern auf Augenhöhe“ eine ganze Reihe formaler wie informaler Abstimmungsmechanismen genutzt, um Konflikte zu minimieren. Dass hierdurch das erwähnte Strategiedefizit eines fehlenden gemeinsamen politischen Projekts kompensiert werden kann, darf zumindest bezweifelt werden.

Darüber hinaus erprobt die Bundesregierung ein neues Planungsinstrument, die so genannte „Vorhabenplanung“. Es ist seit langem bekannt, dass Informationen eine zentrale Steuerungsressource darstellen. Erstmals war ein computergestütztes „Vorhabeninformationssystem“ zur Aufgabenplanung und Ressortkoordination unter Kanzleramtsminister Horst Ehmke Anfang der siebziger Jahre eingeführt worden. Schon Ehmke hatte jedoch erfahren müssen, dass die angestrebte Frühkoordinierung zur Vergrößerung des strategischen Handlungsspielraums der Regierung von der Mitwirkungsbereitschaft der Ministerien abhängt.²⁰

Die Einführung der „Vorhabenplanung“ wurde auf der Kabinettsklausur in Genshagen (10./11.01.06) – somit bewusst unter Mitsprache der Bundesministerien – verabschiedet. Nach Auskunft des Planungsstabschefs im Kanzleramt läuft diese über ein Viertel- bis maximal ein Dreivierteljahr und listet prioritäre Vorhaben der Bundesregierung zusammengefasst nach Politikbereichen auf. Dazu kommt eine Grobplanung für die Legislaturperiode, die die Gesamtheit der im Koalitionsvertrag verabredeten Vorhaben und Zielmarken erfasst. Die Systematik der Vorhabenplanung im engeren Sinne folge nicht strikt den Zuständigkeitsbereichen, sondern bilde Querschnittsaufgaben (z. B. „Beschäftigung fördern“) ab. Aufgeführt werden auch die wichtigsten Verfahrensschritte in zeitlicher Staffe- lung. Dabei werde der Versuch gemacht, bestimmte inhaltliche Schwerpunkte zu bilden. Die „Vorhabenplanung“ werde vom Kanzleramt entworfen, abgefragt, intern bewertet und vom Kanzleramtschef im Abstand von circa zwei bis drei Monaten mit den Staatssekretären der Fachressorts („Vorhabenplanungsrunde“) besprochen. Dieses System soll der gestiegenen Bedeutung des (internen und externen) Informationsmanagements Rechnung tragen, ist aber kaum als gesamtstrategisches Steuerungsinstrument zu bewerten.

19 In diesem Zusammenhang wird auch nicht verschwiegen, dass der „modus operandi“ zwischen den beteiligten Akteuren, durchaus auch die „zwischenmenschliche Chemie“, hier positiv wie negativ einwirken können.

20 Schatz 1973, 1978; Süß 2003; Metzler 2005.

Bezüglich struktureller Optimierungspotenziale vermittelt sich ein diffuses Bild. Einerseits wird auf strukturelle Restriktionen der Strategiebildung hingewiesen. Andererseits erwarten sich die Interviewpartner offenbar nur begrenzte Effekte von einer Re-Organisation der Strukturen. Wichtiger erscheinen demzufolge organisationskulturelle Aspekte, die auch Elcock betont. Grundsätzlich halten es die Interviewpartnern für erforderlich, dass sich die politische Führung und der sie unterstützende strategische und administrative Apparat als „lernende Einheit“ begreifen. Immer wieder wird der Faktor „Offenheit“ betont, der als Voraussetzung struktureller Lernfähigkeit betrachtet wird. Das Heranholen externer Expertise gilt als ein Weg, die Offenheit gegenüber neuen Ideen sicherzustellen. Mindestens ebenso große Bedeutung wird aber der Vielfalt des internen Know-hows beigemessen. Genannt werden in diesem Zusammenhang Aspekte der Personalauswahl (Vielfalt der Qualifikationen, Teamfähigkeit), der Weiterbildung (Qualifizierung, Mentoring) und nicht zuletzt der Personalführung (Motivation, Anreizsysteme, Leistungsprinzip). Inwieweit tatsächlich ein derart konsequentes Personalmanagement betrieben wird, erscheint unter den gegebenen Voraussetzungen indes fraglich. So wird wiederholt auf limitierende Faktoren verwiesen, wie z. B. Stellenpläne und Beförderungssysteme. Eine am „Parteibuch orientierte Beförderungspolitik“ hingegen wird nur vereinzelt kritisiert. Am ehesten lässt sich dies dahingehend interpretieren, dass nachweisbare Tendenzen der Parteipolisierung – die in den Fachressorts deutlicher ausgeprägt sind als im Kanzleramt (König 1989) – von den Befragten als systemimmanent wahrgenommen werden. In Strategiefragen dürfte zudem die Beobachtung der Verwaltungswissenschaft in besonderem Maße gelten, wonach die gemeinsame parteipolitische Heimat den Angelpunkt des Vertrauensverhältnisses zwischen Mitarbeitern und politischer Führung bildet und somit für die Akteure auch eine Entlastungsfunktion übernehmen kann (König 1991).

Als weiterer organisationskultureller Aspekt wird auch das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen Politik und Bürokratie bzw. zwischen Mandatsträgern und Beratern thematisiert. Trotz vorhandener Beharrungskräfte innerhalb der Ministerialbürokratie bewerten die Befragten die im „institutionalisierte(n) Gedächtnis“ (Murswieck 1990: 156) gebündelten Kenntnisse und Fähigkeiten durchweg als wichtige Ressource. Diese werde bisweilen unterschätzt, dabei könne eine „richtig genutzte“ Ministerialbürokratie „zaubern“. Hier klingt abermals der von einigen als zentral erachtete Aspekt der Mitarbeiterführung an. Klare Vorgaben an die Apparate gelten als unerlässlich. Problematisiert werden hingegen die formalisierten und daher tendenziell innovationsarmen Wege der Informationsverarbeitung. So werde vielfach die „Mitzeichnungsleiste“ schlicht abgearbeitet, ohne dass neue Gesichtspunkte einfließen. Schließlich wird von Widerständen der Apparate berichtet, wenn die interne Expertise zugunsten der externen Beratung vernachlässigt wird.

Bezüglich der wissenschaftlichen wie auch der kommerziellen Politikberatung problematisieren die Interviewpartner Verständnisbarrieren und Übertragbarkeitsprobleme. In der Grundtendenz wird Politik als Spielfeld mit eigenen Regeln gesehen. Dies illustriert beispielhaft folgendes Zitat: „Klassische Beratungsgesellschaften, die hin und wieder einen Ausflug in die Politik machen, landen ziemlich schnell wieder auf dem Boden der Tatsachen, weil sie plötzlich merken, dass ihre gelernten, sehr professionell betriebenen Skills und Tools nicht immer anwendbar sind.“

(2) Politische Führung durch Governance und Allegiance Roles

„Governance roles“ und „allegiance roles“ kommen im Prozess der Strategiebildung und -implementation ebenfalls zum Tragen. Die Interviewaussagen lassen zumindest tentative Rückschlüsse darauf zu, inwieweit die von Elcock spezifizierten Anforderungsprofile erfüllt werden oder nicht.

Die politikwissenschaftliche Forschung liefert Hinweise auf eine Stärkung der Exekutiven zulasten der Parlamente im Zuge der Europäisierung und Internationalisierung der Politik (Moravcsik 1997; Sturm/Pehle 2005). Der Kanzler kann hiervon insofern profitieren, als ihm dies Foren zur politischen Profilierung und damit auch zur Wahrnehmung einer strategischen Profilierungskompetenz anbietet. Im Blick auf die EU-Ebene ist der Europäische Rat – aktuell wäre zu verweisen auf die deutsche Ratspräsidentschaft – hervorzuheben. Dieser nimmt eine Richtlinienkompetenz in der EU wahr und trifft oftmals Vorentscheidungen, an die sich die Fachminister gebunden sehen. Damit geht in der Wahrnehmung einzelner Befragter auch ein Bedeutungszuwachs des Kanzleramtschefs einher, da dieser dem Bundeskanzler direkt unterstellt sei und in seinem Haus die Fäden entsprechend zusammenliefen.²¹

Der Governance-Begriff impliziert jedoch darüber hinaus, dass sich modernes Regieren nicht mehr allein durch nationalstaatliche Kategorien beschreiben lässt. Im weitesten Sinne geht es in der Governance-Dimension politischer Führung um das Lernen von internationalen Vorbildern und hiervon zu beziehende Argumentationshilfen. Benchmarking, Best Practice oder internationale Rankings werden mehrfach erwähnt als Tools zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung, die aufgrund ihrer Öffentlichkeitswirkung insbesondere in der Begründungsphase neuer Politiken oder Reformmaßnahmen hilfreich sein könnten. Gleichwohl ist unter den Politikakteuren deutliche Zurückhaltung auszumachen, derartige Methoden zum Standard des Regierungshandelns zu erheben. Unter Führungsgesichtspunkten erscheinen Bedenken relevant, hierdurch an Entscheidungsfreiheit oder Gestaltungsspielraum einzubüßen. Dass die Politik davor zurückschreckt, sich dem Maßstab selbst gesteckter Ziele auszusetzen, deren Erreichbarkeit sie aufgrund nicht kontrollierbarer Variablen nicht garantieren könne, wird von Einzelnen ebenfalls konzediert. Nur vereinzelt wird schließlich auch die Notwendigkeit einer systematischen, bislang jedoch offenbar nur in Teilbereichen praktizierten Evaluation thematisiert.

Bundeskanzler Schröder präsentierte sich als „Meister der Netzwerke“, insofern als er seine „Bündnisse auf Zeit“ temporär erfolgreich zu koordinieren wusste.²² Die in seiner Amtszeit initiierten Konsensrunden kennzeichnete eine neue Handschrift, da sie als strategisches Politikinstrument „zur Schließung oder Öffnung von Kommunikations- und Entscheidungsspielräumen“ (Murswiek 2003: 125) genutzt wurden. Die Dialogstrategie des „innovativen Konsenses“ erhob die Bundesregierung selbst zu einem „Markenzeichen“

21 Als struktureller Niederschlag dieser Entwicklung ist die Errichtung einer Europaabteilung im Kanzleramt seit dem Jahr 2002 zu betrachten; im Gegenzug erfolgte die erwähnte Auflösung der Abteilung „Politische Analysen und Grundsatzfragen“, die Europaabteilung wurde auch unter Kanzleramtschef de Maizière beibehalten.

22 Michael Inacker, „Gerhard Schröder, der Meister der Netzwerke“, in: Die Welt, 17.03.01.

ihrer Politikmanagements (Steinmeier 2001). Zu den explizit strategierelevanten Funktionen der hierzu eingesetzten Regierungskommissionen (Siefken 2006) ist die Legitimationsbeschaffung für die avisierten Reformpolitiken zu zählen. Dass dieses Instrument unter strategischen Gesichtspunkten durchaus auch dysfunktional sein kann, belegen die parteiübergreifend unter den Befragten abrufbaren Vorbehalte. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die Umgehung des Parlaments als vom Wähler legitimierten Ort der politischen Willensbildung, den wachsenden Einfluss von Interessengruppen, die Tendenz, fällige Reformmaßnahmen auf die lange Bank zu schieben, oder die Verselbstständigung öffentlich unter den Experten ausgetragener Kontroversen.

Gleichwohl wird dem strategischen Themenmanagement von mehreren Interviewpartnern eine hervorgehobene Bedeutung beigemessen. Im Kern gehe es darum, über die öffentliche Debatte den Resonanzboden für die Durchsetzung von Politikzielen zu bereiten. Mehrfach werden öffentlichkeitsadressierte Kommunikationsinstrumente genannt, wie z. B. Foren oder Kampagnen zur Schaffung eines „strategieförderlichen öffentlichen Diskurses“. Ziel solcher Aktivitäten sei es, Themen zu setzen, Multiplikatoren in der Gesellschaft zu finden und im Idealfall die Themenhoheit zu erringen. Argumentationshilfen könnten hierbei – dies wird häufig angesprochen – internationale Trends liefern. Ein Befragter betont explizit, es brauche immer Themen, vor deren Hintergrund Führungsstärke wahrgenommen werden könne. Ein anderer formuliert dies als Regel: „Je qualitativvoller das Debattenumfeld ist, oder überhaupt Diskurs stattfindet, umso leichter hat es die Politik, darauf zu reagieren und sich den Problemen und Themen angemessen und adäquat zu zeigen.“

Beachtenswert ist in diesem Kontext eine Serie von Regierungskonferenzen²³ zum Thema „progressive governance“, mit der ein Anlauf zur Netzbildung auf internationaler Ebene, konkreter unter den Regierungen des „Third Way“ unternommen wurde. Erklärtes Ziel der am 2./3. Juni 2000 in Berlin veranstalteten Konferenz „Modernes Regieren für das 21. Jahrhundert“, an der neben dem Bundeskanzler dreizehn weitere Staats- und Regierungschefs teilnahmen²⁴, war es, „Strategien modernen Regierungshandelns im Dialog zwischen Politik und Wissenschaft weiterzuentwickeln.“²⁵ In der Verlautbarung der Bundesregierung zum Schlusskommuniqué wurde unterstrichen, man wolle ein Netzwerk bilden mit dem Ziel, „politische Entscheidungen mit wissenschaftlichem Sachverstand zu untermauern“²⁶. Unter Netzwerkgesichtspunkten war das Projekt durchaus erfolgreich, da in

23 Nach einigen Begegnungen im Vorfeld fand die erste dieser Konferenzen am 20./21.11.99 in Florenz statt; zuletzt wurde eine Progressive Governance Conference am 11./12.02.06 in Hammanskraal (Südafrika) veranstaltet.

24 Zum Teilnehmerkreis zählten außerdem 128 Wissenschaftler und Regierungsbeamte; so Michael Inacker, Der Staat als Global Player, in: Die Welt, 05.06.00; andernorts ist von über 150 Teilnehmern die Rede; vgl. Tissy Bruns, Auf der Suche nach dem Handbuch modernen Regierens, in: Der Tagespiegel, 03.06.00.

25 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 0206 v. 02.06.00; die Federführung auf deutscher Seite lag bei MinDir Wolfgang Nowak, Leiter der Abteilung 5 „Politische Analysen und Grundsatzfragen“ im Kanzleramt.

26 Bundesregierung Online, „Bundeskanzler Gerhard Schröder präsentiert das Kommuniqué der Internationalen Konferenz ‚Modernes Regieren im 21. Jahrhundert‘“, 03.06.00.

der Folge regelmäßige Treffen von Mitte-Links-Vordenkern und Beraterkreisen u. a. aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden stattfanden. Andererseits kann hieran exemplarisch verdeutlicht werden, dass operative Konsequenzen solcher Aktivitäten trotz zeitweise beachtlicher Medienresonanz begrenzt bleiben²⁷ bzw. nur solange zu erwarten sind, wie sie von der politischen Führung gewünscht werden.²⁸

Welche Relevanz „Strategienetzwerken“ für die Wahrnehmung der Führungsrolle insgesamt zukommt, ist nicht präzise zu beantworten. Auszugehen ist jedoch von personenbezogenen statt von institutionalisierten Netzwerken. Dabei geht es vielfach um den Austausch mit vertrauten Beratern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, der naturgemäß stark abhängig sei von den Präferenzen des jeweiligen politischen Akteurs: Ist er beratungsoffen oder -resistent? Bevorzugt er einen kontinuierlichen Strategiedialog oder nimmt er lieber Ad-hoc-Informationen auf und schöpft mehr aus sich selbst? Zu berücksichtigen ist auch, dass die zweite Ebene der Strategiebildung üblicherweise ihrerseits Netzwerke zu „kreativen Köpfen“ pflegt und auf diese Weise konzeptionellen Input organisiert. Wo Strategieimpulse dann im Einzelnen herkommen, ist aber selbst für den Praktiker nur schwer zu bestimmen.

Die Interviewpartner berichten von Schwierigkeiten, aber auch von der Notwendigkeit, unterschiedliche Personen zusammenzubringen und mögliche Gesprächssituationen, die nicht zwingend in einem vertraulichen Raum stattfinden müssen, zu verstetigen. Dennoch scheint zu gelten: Je kleiner und vertrauter der Kreis desto offener der Strategiedialog. In diesem Zusammenhang wird auch auf die „Relevanzfälle“ hingewiesen, in der sich insbesondere Regierungsmitglieder sowie die Spitzen der Regierung tragenden (großen) Parteien und Fraktionen befänden, wohingegen Oppositionsvertreter ihre Standpunkte ohne unmittelbare machtpolitische Konsequenzen öffentlich diskutieren könnten.

Dass „Going Public“-Strategien andererseits eine bedeutsame Ressource öffentlichkeitsorientierten Leaderships darstellen, ist bereits angedeutet worden. Mehrere Interviewpartner sprechen dem „Medienkanzler“ Schröder auf diesem Gebiet Überlegenheit gegenüber politischen Herausforderern wie auch Mitstreitern zu, die ihm manchen taktischen Vorteil gebracht habe. Ad hoc lassen sich so Mehrheiten mobilisieren. Unter strategischen Gesichtspunkten kommt es jedoch darauf an, situationsübergreifend zu agieren und – ganz in Übereinstimmung mit der von Elcock als „allegiance role“ bezeichneten Führungsfunktion – langfristige Gestaltungsziele glaubwürdig zu vertreten. Ausschlaggebend dafür ist letztlich die Performanz der Politik; doch besteht eine strategische Führungsleistung auch darin, realistische Teilschritte auf dem Weg zum langfristig verfolgten Ziel zu definieren. In der Mediendemokratie erscheine die Politik aber oftmals als Getriebene, so die

27 Eine Folgeaktivität der Berliner Konferenz stellt das im Vorfeld des Millenniumsgipfels der UN präsentierte gemeinsame Papier „Ein neues Sozialmodell. Europas Beitrag zum Fortschritt im 21. Jahrhundert“ von Tony Blair, Wim Kok, Göran Persson und Gerhard Schröder dar, vgl.: Die Zeit, Nr. 36, 31.08.00.

28 Nowak, im September 1999 ins Kanzleramt berufen, galt als „Chef-Scout auf dem Dritten Weg der progressive governments“; Werner A. Perger, „Der Umrührer“, in: Die Zeit, 31.05.00; seine Entlassung im Oktober 2002 wurde daher als „symbolhaftes Opfer“ für den Kurswechsel der Regierungspolitik nach der Bundestagswahl 2002 gewertet; „Modern war gestern“, in: Stern, 30.10.02.

in den Interviews geäußerte Beobachtung, ohne dass es ihr gelänge, die „lange Linie“ der Reformpolitik zu vermitteln.

4. Schlussfolgerungen und weiterführende Forschungsfragen

„Leadership matters“ – diese Schlussfolgerung legt der empirische Befund nahe. Obwohl die Interviewpartner von vielfältigen strukturellen Handlungsrestriktionen berichten, messen sie durchweg individueller politischer Führung eine hohe Bedeutung bei. Dies betrifft zunächst die Strategiefähigkeit der Führungsakteure, die sich nicht nur durch eine strategische Denkweise auszeichnen, sondern diese stets auch mit einem expliziten Führungsanspruch verknüpfen. Ihre strategische Profilierungskompetenz erweist sich in der Kohärenz und Reichweite der verfolgten Strategieziele. In diesem Sinne ist Leadership als Vorbedingung individueller und dadurch vermittelt auch kollektiver Strategiefähigkeit zu bezeichnen.

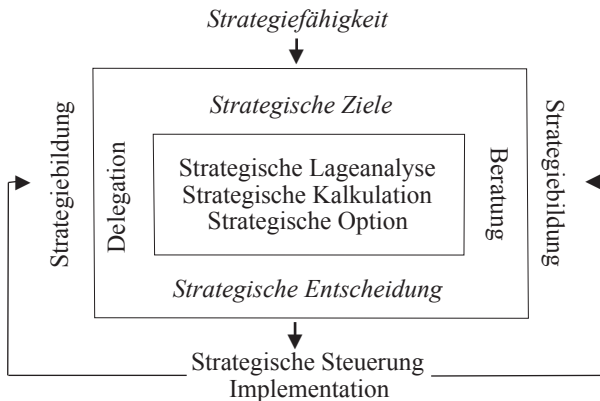
Aber auch die Wahrnehmung der Führungsrolle im Strategieprozess selbst wird von individuellen Dispositionen und Präferenzen beeinflusst. Gleichzeitig liefert das Interviewmaterial aber Anhaltspunkte dafür, dass sich die Rollenwahrnehmung den vorherrschenden Umweltbedingungen – konkret den Handlungskonstellationen in verschiedenen Politikarenen und der Verfügbarkeit von Machtressourcen – anpasst. Die Fähigkeit, den jeweils angemessenen Führungsstil anzuwenden, lässt sich damit als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Erfolgsbedingung strategischer Führung kennzeichnen.

Alle drei von Elcock unterschiedenen Leadership-Funktionen spielen im Prozess der Strategiebildung und -implementation eine Rolle. Strategische Führung zielt darauf ab, den politischen Handlungskorridor situationsübergreifend zu erweitern. Dazu gilt es strategische Erfolgspotenziale (mittel- bis langfristig) aufzubauen, um strategische Gelegenheitsfenster (kurzfristig) effektiv nutzen zu können. Demzufolge bedarf es nicht nur eines konsequenten „core executive leadership“, sondern auch innovativer Netzwerkbildung und permanenten Politikmarketings.

Die von den Interviewpartnern beschriebene Praxis wird den idealtypischen Anforderungen an politische Führung jedoch nur bedingt gerecht. Zwar wird die Entscheidung über die zu verfolgenden Strategien als ureigenste, nicht delegierbare politische Führungsleistung gesehen. Unter Vermittlungsgesichtspunkten – sowohl hinsichtlich der strategischen Linienführung als auch der Außendarstellung – wird einer wertgebundenen, längerfristigen Richtungsvorgabe erhebliche Bedeutung beigemessen. Die Handschrift der Führungsakteure prägt zudem Organisation und Arbeitsweise im Bereich der Strategiebildung und -implementation. Hieraus lässt sich unter Führungsgesichtspunkten eine Präzisierung von Tils' dreidimensionaler Abbildung des Strategieprozesses ableiten (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1

Politische Führung im Strategieprozess



Quelle: Tils 2005: 33, eigene Modifikation.

So wird eine Reihe von Aufgaben an den strategischen Apparat delegiert, der interne Beratungsleistungen übernimmt. Die Interviewpartner betonen in diesem Zusammenhang die permanente Lageanalyse und Frühwarnfunktion des strategischen Apparates, der Handlungsalternativen vor diesem Hintergrund aufzeigt. Sie erwähnen aber auch den Bedarf an fortwährender konzeptioneller Erneuerung und struktureller Lernfähigkeit. Im Regierungsalltag verschleiben sich die strategischen Ressourcen jedoch vielfach im operativen Tagesgeschäft. Zudem mangelt es oftmals an effizienter regierungsinterner Koordination und kohärenten Richtungsvorgaben durch die Führungsspitzen. Die herangezogenen externen Beratungsleistungen können dies nur teilweise kompensieren.

Grundsätzlich stellt sich in der prozessualen Dimension das Problem, dass eine zu erzielende Steuerungswirkung einerseits der Stetigkeit bedarf, weil es im Machtdreieck von Regierung, Fraktion und Partei darum geht, komplexe, plurale Einheiten zielorientiert (um)zu steuern. Gefordert ist aber andererseits auch ein beträchtliches Maß an Flexibilität, um in den Aushandlungsprozessen zu einer einheitlichen, mehrheitsfähigen strategischen Linie zu kommen. „Strategische Unbestimmtheit“ kann unter Führungsgesichtspunkten daher durchaus funktional sein (Murswiek 1991: 84).

Zudem beweist sich Leadership oftmals in der Überwindung von Opposition. Die strategische Führungsleistung besteht dann darin, Widerstände rechtzeitig zu erkennen und Wege zu ihrer Überwindung zu weisen, ohne das verfolgte Ziel aufzugeben. Letztlich bemisst sich diese aber am Grad der Zielerreichung. Daher empfiehlt es sich, gemäß der

postulierten Ziel-Mittel-Umwelt-Balance, realistische Teilschritte auf dem Weg zum langfristigen verfolgten Ziel zu definieren, um den Mehrheitserhalt nicht zu gefährden.

Darüber hinaus vermittelt das Interviewmaterial den Eindruck, dass Elcocks „governance and allegiance roles“ eher eine Komplementärfunktion zuzuschreiben ist. So kann Netzwerkbildung einen Beitrag dazu leisten, Strategiedefizite in der administrativen Arena auszugleichen. In diesem Sinne handelt es sich um ein Führungsinstrument zur Stärkung der Kernkompetenz der Problemlösungs- wie auch der strategischen Kommunikationskompetenz (Raschke 2002). Der strategische Handlungskorridor verengt sich allerdings, wenn Regierungsziele nicht parteipolitisch basiert sind. „Public leadership“ kann dies vorübergehend kompensieren, erscheint jedoch auf Dauer dysfunktional, wenn die politische Performanz die geweckten Erwartungen nicht deckt.

Zu welchem Grad individuelle Führungsstile den Strategieprozess bestimmen, lässt sich auf Grundlage des vorliegenden Materials nicht abschließend beantworten. Strukturelle Restriktionen scheinen am ehesten in Krisensituationen überwindbar zu sein, wohingegen Routineabläufe in hohem Maße durch sie determiniert erscheinen. Um den Zusammenhang akteursbezogener und struktureller Erfolgsbedingungen politischer Führung im Strategieprozess genauer zu erfassen, sind weitere Forschungsanstrengungen notwendig. Fruchtbar erscheinen vergleichende Fallstudien zu konkreten, erfolgreichen wie auch gescheiterten Reformvorhaben, die den Strategieprozess in interaktionistischer Perspektive detaillierter analysieren.

Literatur

- Baldersheim, Harald/Jean-Pascal Daloz (Hrsg.), 2003: Political Leadership in a Global Age. The Experiences of France and Norway, Aldershot/Burlington.
- Blondel, Jean, 1987: Political Leadership. Towards a General Analysis, London u. a.
- Burns, James MacGregor, 2003: Leadership, Transforming Leadership. A New Pursuit of Happiness, New York.
- Busse, Volker, 2005: Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise, Heidelberg.
- Campbell, Colin, 1983: Governments under stress. Political executives and key bureaucrats in Washington, London, u. a.
- Edinger, Lewis J., 1990: Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership, in: Review of Politics 52, 509-523.
- Elcock, Howard, 2001: Political Leadership, Cheltenham, Northampton.
- Elgie, Robert, 1995: Political Leadership in Liberal Democracies, Houndsmills u. a.
- Foley, Michael, 2000: The British Presidency. Tony Blair and the Politics of Public Leadership, Manchester.
- Glaab, Manuela, 2007: Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Deutschland, in: Thomas Fischer/Gregor Peter Schmitz/Michael Seberich (Hrsg.), Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Gütersloh, 67-115.
- Glaab, Manuela/Metz, Almut, 2006: Politikberatung und Öffentlichkeit, in: Svenja Falk/

- Dieter Rehfeld/Andrea Römmele (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, 161-170.
- Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hrsg.), 2005: Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg.
- Helms, Ludger, 2000: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: PVS 41, 411-434.
- Helms, Ludger, 2005a: Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leaders in Western Democracies, Houndmills u. a.
- Helms, Ludger, 2005b: Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Wiesbaden.
- Hennis, Wilhelm, 1964: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen.
- Heyder, Ulrich, 2002: Das Reformprojekt. Programmatische Perspektiven in der rot-grünen Politik, in: ders./Ulrich Menzel/Bernd Rebe (Hrsg.), Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalance und Modernisierungsdynamik, Hamburg, 9-28.
- Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), 2003: Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden.
- Jones, Bryan D. (Hrsg.), 1989: Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science, Kansas.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-sovereign State, Philadelphia.
- Knoll, Thomas, 2004: Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden.
- König, Klaus, 1989: Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat 28, 49-70.
- König, Klaus, 1991: Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, Bd. 2, Opladen, 203-220.
- Korte, Karl-Rudolf/Manuel Fröhlich, 2004: Politik und Regieren in Deutschland, Paderborn.
- Korte, Karl-Rudolf, 2002: In der Präsentationsdemokratie. Schröders Regierungsstil prägt die Berliner Republik, in: FAZ, 26.07.02.
- Maass, Gero, 2003: „Neuer Elan für den Dritten Weg? Die ‚Progressive Governance Conference‘ im Juli in London (Blickpunkt Großbritannien der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro London v. 21.07.03).
- Meyer, Thomas, 2000: Das Berliner Kommuniké, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 7-8, 399-400.
- Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn.
- Moravcsik, Andrew, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 211-269.
- Müller, Kay/Walter, Franz, 2004: Graue Eminenzen der Macht. Küchenkabinette in der

- deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden.
- Murswieck, Axel*, 1990: Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 1, Opladen, 151-169.
- Murswieck, Axel*, 1991: Führungsstile in der Politik in vergleichender Perspektive, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2, Opladen, 81-95.
- Murswieck, Axel*, 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Christoph Egle/Thomas Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2003*, Wiesbaden, 117-135.
- Pelinka, Anton*, 1997: „Leadership“: Zur Funktionalität eines Konzepts, in: *ÖZP* 26, 369-376.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul*, 2005: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford.
- Raschke, Joachim*, 2002: Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: Frank Nullmeier/Thomas Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalttags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt a. M./New York, 207-241.
- Rebenstorf, Hilke*, 2005: Parteiliten – zwischen Organisationsinteressen, öffentlichem Auftrag und persönlichen Ambitionen, in: Udo Zolleis/Josef Schmid (Hrsg.), *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*, Wiesbaden, 114-129.
- Rhodes, R. A. W.*, 2003: What's New about Governance and Why does it Matter?, in: Jack Hayward/Anand Menon (Hrsg.), *Governing Europe*, Oxford, 61-73.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen, 93-115.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schatz, Heribert*, 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München, 9-67.
- Schatz, Heribert*, 1978: Das politische Planungssystem des Bundes – Idee, Entwicklung, Stand, in: Hans-Christian Pfohl/Bert Rürup (Hrsg.), *Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken*, Königstein i. Ts., 241-257.
- Schreckenberger, Waldemar*, 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: *ZParl* 25, 329-346.
- Siefken, Sven T.*, 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: *ZParl* 34, 483-504.
- Siefken, Sven T.*, 2006: Regieren per Expertenkommission? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierung 1998 bis 2005, in: *ZParl* 37, 559-581.
- Speth, Rudolph*, 2006: Navigieren ohne Kompass. Strategiebildung in Parteien und NGOs, Düsseldorf.
- Steinmeier, Frank Walter*, 2001: Konsens und Führung, in: Franz Müntefering/Mathias

- Machnig (Hrsg.), Sicherheit im Wandel, Berlin, 263-272.
- Sturm, Roland/Heinrich Pehle, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem, Wiesbaden.
- Süß, Winfried, 2003: „Wer aber denkt für das Ganze?“. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der BRD, Paderborn, 349-377.
- Tils, Ralf, 2005: Politische Strategieberatung. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, Wiesbaden.
- Walter, Franz/Müller, Kay, 2002: Die Chefs des Kanzleramtes: Stille Elite in der Schaltzentrale des parlamentarischen Systems, in: ZParl 3, 474-501.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Manuela Glaab
Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft
Lehrstuhl „Politische Systeme und Europäische Einigung“
Ludwig-Maximilians-Universität München
Oettingenstraße 67
80538 München
E-Mail: uf204bo@mail.lrz-muenchen.de

Anhang: Liste der Interviewpartner

Interviewpartner	Funktion zum Zeitpunkt des Interviews
Mathias Bucksteeg	Direktor Deutschland, Prognos AG (Berlin)
Dr. Tobias Dürr	Referent für politische Grundsatzangelegenheiten in der Staatskanzlei Brandenburg (Potsdam), Chefredakteur der „Berliner Republik“ (Berlin)
Rüdiger Frohn	Beiratsvorsitzender der Stiftung Mercator (Essen); Chef des Bundespräsidialamtes, 1999-2004
Prof. Dr. Rolf G. Heinze	Lehrstuhlinhaber für Allgemeine Soziologie und Arbeits- und Wirtschaftssoziologie an der Ruhr-Universität Bochum (Bochum)
Uwe-Karsten Heye	Chefredakteur des „Vorwärts“ (Berlin); Regierungssprecher und Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (1998-2002)

Bodo Hombach	Geschäftsführer der WAZ-Mediengruppe (Essen); Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramts (1998/99)
Matthias Graf von Kielmansegg	Stabsleiter „Politische Planung, Grundsatzfragen und Sonderaufgaben“ im Bundeskanzleramt (Berlin)
Joachim Koschnicke	Bereichsleiter „Strategische Planung“ im Konrad-Adenauer-Haus (Berlin)
Mathias Machnig	Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Berlin)
Hildegard Müller	Staatsministerin im Bundeskanzleramt (Koordination der Bund-Länder-Arbeit) (Berlin)
Wolfgang Nowak	Sprecher der Alfred-Herrhausen-Gesellschaft für Internationalen Dialog (Frankfurt/Berlin); Leiter der Abteilung „Politische Analysen und Grundsatzfragen“ im Bundeskanzleramt (1999-2002)
Peter Radunski	Senator a. D., Mitglied im wissenschaftlichen Beirat von Publicis Consultants Deutschland (Berlin)
Detlev Samland	European Director Public Affairs, Pleon Kohtes Klewes (Berlin)
Olaf Scholz	Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion (Berlin)
Dr. Mark Speich	Leiter der Planungsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Berlin)
Ralph Tarraf	Stellvertretender Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt (Berlin)
Karl-Josef Wasserhövel	Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Berlin)