

Dominic Schwickert

Strategieentwicklung in deutschen Staats- und Senatskanzleien: Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen

Kurzfassung der Studie „Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen“

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 3/2011



Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, einen Beitrag zur Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu leisten.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Christina Tillmann

Telefon 05241 81-81335
E-Mail christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

Anna Renkamp

Telefon 05241 81-81145
E-Mail anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Strategieentwicklung in deutschen Staats- und Senatskanzleien: Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen

Kurzfassung der Studie

„Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen“

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 3/2011

© 2011 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Christina Tillmann, Anna Renkamp

Autor: Dominic Schwickert

Layout: Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis: © iStockphoto

Die Studie „Strategieberatung im Zentrum der Macht“ ist 2010 im VS Verlag erschienen.

Inhalt

1	Einleitung	04
2	Bestandsaufnahme	06
2.1	Strukturelle Rahmenbedingungen strategischer Regierungspolitik	06
2.2	Organisationsinterne Einbettung des strategischen Apparats	11
2.3	Themen- und Arbeitsschwerpunkte im Strategiealltag	14
2.4	Rollenverständnis der Strategieberater	19
3	Handlungsempfehlungen	21
3.1	Strategie braucht ein starkes Zentrum!	21
3.2	Kapazitäten für „Strategische Räume“ schaffen!	22
3.3	Schlagkräftige Strategieeinheiten aufbauen!	23
3.4	Strategische Köpfe als Kernressource ansehen!	26
3.5	Strategiearbeit auf den Regierungschef ausrichten!	26
3.6	Strategieentwicklung und strategische Kommunikation verzahnen!	27
3.7	Proaktiv den Dialog mit dem Bürger suchen!	29
	Anhang	31
	Über den Autor	31
	Gesprächspartner	32

1 Einleitung

In gewisser Weise bildet eine Staats- bzw. Senatskanzlei das Regierungszentrum einer Landesregierung: Hier werden die landespolitischen Leitlinien formuliert („Drehbuch“), ein Spannungsbogen der Legislaturperiode mit den entsprechenden Akteuren und Zeitplänen festgelegt („Dramaturgie“), der reibungslose Ablauf der Regierungsgeschäfte überwacht („Choreographie“) sowie letztlich die Arbeit der gesamten Regierung kommuniziert („Darstellung“) und verantwortet („Regie“).

Um dieser anspruchsvollen Rolle als landespolitisches Macht- und Gestaltungszentrum gerecht zu werden, reicht es nicht, sich alleine auf die inhaltliche Arbeit aus den Ressorts zu verlassen und diese entsprechend operativ zu begleiten. Vielmehr gilt es, eine integrierte Landesstrategie zu konzipieren sowie ressortübergreifende und strategisch bedeutsame Themen konsequent und systematisch vorzudenken. Zweifellos ist dies eine der Hauptaufgaben der Leitungsebene in der Regierungszentrale – angefangen beim Regierungschef und seinen Büromitarbeitern, über den Chef der Staats- bzw. Senatskanzlei bis hin zu den jeweiligen Abteilungsleitern. Allerdings haben all diese Akteure meist eine hohe Termindichte zu bewältigen und sind sehr stark in das politische Alltagsgeschäft involviert. Die professionell-methodische Strategiearbeit findet deshalb meist in den Planungs- und Grundsatzeinheiten statt, die als „Strategieapparate der Regierungschefs“ bezeichnet werden können. Doch welche Strukturmerkmale prägen die Strategieentwicklung in den Regierungszentralen? Wie sollte ein Strategieapparat aufgebaut und ausgestaltet sein, damit von ihm auch die nötigen Impulse für eine strategieorientierte Regierungspolitik ausgehen können? Und wo liegen schließlich die Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei der strategischen Steuerung der Landespolitik aus den Staats- und Senatskanzleien heraus?

Diese Fragen umreißen das Erkenntnisinteresse einer explorativen Studie¹, die Mitte 2009 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung in zehn deutschen Bundesländern² durchgeführt wurde. Dazu wurden qualitative Interviews mit den entsprechenden Leitern der Planungs- und Grundsatzeinheiten geführt. Einige wesentliche Ergebnisse der Untersuchung sollen im Folgenden skizziert werden. Dabei wird zunächst bei den strukturellen Kontextfaktoren angesetzt, deren Analyse den generellen Handlungskorridor regierungsinterner Strategieentwicklung absteckt: Ausgangspunkt ist hier die Rolle der Regierungszentrale im Gesamtgefüge der Landesregierung. Innerhalb der Regierungszentrale wirkt sich insbesondere die Einbettung des strategischen Apparats in die institutionellen Strukturen des Hauses auf die konkrete Strategiearbeit aus. Die vorhandenen Spielräume des Strategieapparats werden dabei anhand von Aufhängung, Zuschnitt und Ressourcenausstattung analysiert. Daran anschließend wird ein umfassendes Arbeitsprofil der Strategieverantwortlichen herausgearbeitet, das neben den Arbeits- und Themenschwerpunkten insbesondere personalpolitische Aspekte sowie das eigene Rollenverständnis im Spannungsfeld von Strategiearbeit und operativem Tagesgeschäft umfasst. Aufbauend auf dieser Bestandsaufnahme der Strategieentwicklung in deutschen Regierungszentralen werden in einem weiteren Abschnitt einige Handlungsempfehlungen formuliert, wie die Politik einer Landesregierung strategie- und damit auch zukunftsfähiger werden könnte.

¹ Schwickert, Dominic (2010): Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen. VS Verlag. Wiesbaden.

² Zu den untersuchten Bundesländern gehören Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

2 Bestandsaufnahme

2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen strategischer Regierungspolitik

Warum ist Regierungspolitik eigentlich häufig so gegenwartsfixiert? Bis zu einem gewissen Grad ist die häufig beklagte Strategiearmut in der Regierungspolitik auf ein grundsätzliches Dilemma demokratischen Regierens zurückzuführen: Eine strategische Politikausrichtung bietet für Regierungsakteure nicht zuletzt wegen mangelnder politischer Zurechenbarkeit nur wenige Anreize im konkurrenzintensiven Tagesgeschäft. So ist die Suche nach kurzfristig vorzeigbaren Erfolgen neben sach- und wertepolitischen Erwägungen ein wesentlicher – und durchaus legitimer Teil der Handlungslogik politischer Akteure. Schließlich soll Regierungspolitik nicht nur vor Wahlen für die aktuelle Stimmungslage in der Bevölkerung aufgeschlossen sein. Da der Bürger den mittel- bis langfristigen Zeithorizont von Politik zwar prinzipiell sehr wichtig findet, aber konkrete Einschnitte in der Gegenwart für allenfalls abstrakte Wohlstandsversprechen in der Zukunft im Zweifel eher ablehnt, erhalten Politiker mit Status-quo-Orientierung nicht selten eine Stimmenprämie. Eine gewisse Gegenwartsorientierung ist deshalb durchaus systemimmanent.

Problematisch wird die wettbewerbsbedingte Kurzfristorientierung erst dann, wenn der Wettstreit der Parteien um die besten Ideen und Konzepte ausschließlich hinsichtlich Stimmungen und Stimmen ausgetragen wird. In diesem Fall drohen Opportunismus, Schnellschusslösungen und kollektive Mutlosigkeit. Tendenz steigend: Angetrieben von weiter schwindenden Parteiloyalitäten in der Bevölkerung und einem damit verbundenen wachsenden Koalitionszwang im faktischen 5-Parteien-System wird der politische Wettbewerb zunehmen – mit unweigerlich negativen Folgen für die strategische Ausrichtung von Regierungspolitik.

Dieser übergeordnete Trend ist im Regierungsalltag bereits zu beobachten. So stärkt der verschärfte politische Wettbewerb im regierungsinternen Zusammenspiel zwischen Zentrale und Ministerien das Ressortprinzip auf Kosten der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten³. Der sog. „Ressortegoismus“, der sich im Wesentlichen auf regierungsinterne Rivalitäten um Budgetanteile, Kompetenzen und Profilierungschancen bezieht, wird von den befragten Planungschefs übereinstimmend als zentrale Herausforderung für die Strategieentwicklung angesehen. Diese Rivalitäten im Sinne von Harold D. Lasswells „Who gets what, when and how“ (1950), die im übrigen freilich auch hausintern bestehen, üben auch hier eine eindeutig strategiehemmende Wirkung aus: So beklagen einige Planungschefs, dass bei anstehenden Strategieentscheidungen stets auch abteilungs- bzw. karrierebezogene Aspekte in den einzelnen Häusern eine bedeutende Rolle spielen. Letztlich sind Sachfragen somit immer auch mit Verteilungskämpfen verknüpft. Ein Strategieverantwortlicher drückt es folgendermaßen aus:

„Das Problem mit der Priorisierung von politischen Themen und Vorhaben besteht darin, dass man immer gleichzeitig auch Nachrangigkeiten definiert, wo Geld und Prestige dranhängen. Da macht man sich als Planer nicht nur Freunde.“

Strategie ist eine Frage von (guter) Führung

In welchem Verhältnis Ressort- und Richtlinienprinzip konkret zueinander stehen, hängt nach Einschätzung der befragten Strategieberater einerseits von den politischen Kräfteverhältnissen im Bundesland, andererseits vom Regierungsstil des Ministerpräsidenten ab. Wenn der

³ Eine Ausnahme bildet hier der Stadtstaat Bremen, wo der Regierungschef über keine formale Richtlinienkompetenz verfügt. In Berlin ist dem Regierenden Bürgermeister erst im Jahre 2007 nach einer Verfassungsänderung die Richtlinienkompetenz zugesprochen wurde. Diese spielt jedoch aufgrund der gewachsenen Verwaltungskulturen in Berlin faktisch nur eine untergeordnete Rolle im Regierungsalltag.

Regierungschef eher „aus dem Bauch heraus“ („Typus situativer Regierungsstil“) oder zurückhaltend („Typus passiver Regierungsstil“) regiert oder sich stark auf die Abarbeitung des Koalitionsvertrags („Typus administrativer Regierungsstil“) fixiert, hat das unmittelbar negative Auswirkungen auf die Wirkungsmächtigkeit der Strategiearbeit in der Regierungszentrale. Weist der Ministerpräsident hingegen selbst eine Neigung zu strategischem Denken und Handeln auf („Typus strategischer Regierungsstil“), nimmt der Strategieapparat im hausinternen Machtgefüge automatisch eine besondere Rolle ein.⁴

Strategie ist (nicht nur) eine Frage des Geldes

Weitere Kontextfaktoren, die die Strategiearbeit in Regierungszentralen beeinflussen, bilden die Haushaltslage und die Amtsdauer einer Landesregierung sowie das Mediensystem im jeweiligen Bundesland. In allen drei Bereichen ergeben die empirischen Befunde jedoch keine eindeutigen Kausalitäten bezüglich einer strategiehemmenden oder -förderlichen Wirkung. So verfügen einkommensstarke Länder wie Bayern und Baden-Württemberg unbestreitbar über größere strategische Handlungsspielräume als traditionell eher strukturschwache Bundesländer wie Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein. Wie sich dies konkret auf die Strategieentwicklung auswirkt, kann exemplarisch an Bayern gezeigt werden: Unter dem damaligen Ministerpräsident Edmund Stoiber wurde im Jahre 2006 eine „Zukunftskommission Bayern 2020“ eingerichtet, der anders als bei ähnlichen Initiativen in anderen Bundesländern über eine Milliarde Euro zur Verfügung stand.

⁴ Ein gutes Beispiel ist hier Sachsen, das hinsichtlich der Strategieorientierung nicht zuletzt wegen seiner Demographiepoltik eine gewisse Vorreiterrolle unter den 16 Bundesländern einnimmt. Hier findet sich seit der Ministerpräsidentschaft von Kurt Biedenkopf in den 90er Jahren in der Regierungszentrale eine hohe Affinität für strategische Fragen, was sich auf die gesamte Ausrichtung der Regierungspolitik auswirkt. Neben der planerisch-strategischen Tradition gibt es jedoch noch weitere Gründe für die vergleichsweise starke Strategieorientierung des Freistaates: So steht die sächsische Landesregierung aufgrund des im Jahr 2019 auslaufenden Solidarpaktes unter enormen Konsolidierungsdruck. Zudem ist Sachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern in besonderem Maße von Geburtenmangel, Überalterung und Abwanderung als Folgen des demographischen Wandels betroffen.

Diese Summe, die sich seinerzeit aus Steuermehreinnahmen und Privatisierungserlösen ergab, konnte vollständig in zukunftssträchtige Projekte in Bayern investiert werden. Allerdings kann sich in manchen Fällen auch eine angespannte Haushaltslage vorteilhaft auf die strategische Ausrichtung einer Regierungspolitik auswirken. So berichtet ein betroffener Planungschef davon, dass sich durch eine ausgerufene Haushaltsnotlage die Verhandlungspositionen der Zentrale gegenüber den Ressorts verstärkt und zugleich auch die Chancen strategischer Regierungsplanung erhöht haben.

Strukturelle Mehrheiten als Innovationsmotor oder -blockierer?

Ebenso wenig scheint die Länge der Amtsdauer einer Regierung eine hinreichend strategieförderliche Bedingung darzustellen. Auch hier ist Bayern ein interessantes Beispiel: Mit nur kurzer Unterbrechung wird der Freistaat seit 60 Jahren von einer einzelnen Partei regiert, die die meiste Zeit sogar eine absolute Mehrheit im bayrischen Landtag inne hatte. Nach Einschätzung des entsprechenden Planungsleiters ermöglicht die Gewissheit einer strukturellen Mehrheit, „auch mal über eine Legislaturperiode hinaus zu denken und unpopuläre Entscheidungen zu treffen, die erst langfristigen Benefit bringen“. Trotz des nachweislichen Erfolges Bayerns in Vergleichsstudien wie dem Bundesländer-ranking der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft widersprechen andere Planungsleiter der einfachen Erfolgsformel „Regierungskontinuität = hohe Strategiefähigkeit“ vehement. Als Folge von Abnutzungerscheinungen, Routinen und mangelnder personeller Flexibilität bestehe nach etwa zwei Legislaturperioden die Gefahr von „programmatischer Stagnation“, „politischer Selbstgefälligkeit“ und „administrativer Phantasielosigkeit“ in den Regierungszentralen, wodurch die Chancen für eine strategische Politikausrichtung gemindert würden.

Medien als Risiko und Ressource

Schließlich scheint auch das Mediensystem in einem Bundesland eine uneindeutige Wirkung auf die Strategieorientierung einer Landesregierung auszuüben. So kann der strategische Handlungsspielraum von Regierungsakteuren in einem Bundesland mit einer sehr ausdifferenzierten Medienlandschaft aufgrund der medialen Dauerbeobachtung stark eingeengt sein. In diesem Fall besteht nach Einschätzung betroffener Strategieberater die „große Gefahr, dass unausgelegene Dinge an die Öffentlichkeit geraten“ und „einem die Medien derart im Nacken sitzen, dass eine konzentrierte Strategiearbeit kaum möglich ist“. Durch eine geschickte Öffentlichkeitsarbeit der Regierungszentrale können in diesen Bundesländern jedoch auch Diskurse über die Medien in Gang gesetzt und Anhänger im Sinne der strategischen Regierungsplanung mobilisiert werden. In kleineren Bundesländern mit einem überschaubaren Medienbetrieb hingegen laufen zwar mediale Steuerungsversuche häufig ins Leere. Hier kann strategische Politik aber „unaufgeregt“ und „mit ruhiger Hand“ konzipiert werden. Konsens besteht unter den Strategieverantwortlichen in der Einschätzung, dass die fortschreitende Medialisierung der Politik und damit verbundenen Personalisierungstendenzen einen übergreifenden Trend darstellt, von dem die Regierungszentrale im besonderen Maße profitiert. So würden landespolitische Themen von der breiten Öffentlichkeit immer häufiger dann rezipiert, wenn sie mit dem Namen des Ministerpräsidenten verbunden sind. Hier eröffnen sich für die Strategieberater zunehmend Spielräume für das Agenda Setting von Zukunftsthemen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das deutsche Regierungssystem aufgrund der koalitionsbedingten Aushandlungs- und Kompromisszwänge in struktureller Hinsicht eher ungünstige Ausgangsbedingungen für strategische Regierungsplanung liefert. Die empirischen

Ergebnisse zeigen zudem, dass die Strategiearbeit der Regierungszentrale letztlich stark vom Regierungsstil des Ministerpräsidenten abhängt. Seine Machtressourcen sind dabei weniger formale Vollmachten als die verfassungsrechtliche und faktische Amtsautorität. Hier eröffnet sich der Handlungskorridor zur strategischen Regierungsplanung: Sie vollzieht sich im Wesentlichen über die Agenda Setting- und Priorisierungspotenziale des Regierungschefs, die in der modernen Mediendemokratie zuzunehmen scheinen.

2.2 Organisationsinterne Einbettung des strategischen Apparats

Hinsichtlich der Frage, ob es für die strategische Regierungsplanung einen Unterschied macht, wenn der strategische Apparat als Stab direkt beim persönlichen Bereich des Ministerpräsidenten aufgehängt oder als Referat in die Abteilungsstruktur eingebunden ist, gab es eine mehrheitliche Präferenz unter den befragten Planungschefs für die Stablösung. Als Vorteil wurde ein direkter und regelmäßiger Zugang zum strategischen Zentrum ins Feld geführt. Durch die Nähe zur Hausspitze erhöht sich die hausinterne Autorität, wodurch nach Ansicht der Strategieberater die Erfolgchancen steigen, dass ihre Politikentwürfe eine praktische Relevanz entfalten können. Darüber hinaus könne man in einem Stab wesentlich „freihändiger“ an Themen arbeiten und „eher vom tagespolitischen Stress wegkommen, was eine Grundvoraussetzung dafür ist, Politik wirklich auch vordenken zu können“. Allerdings zeigt sich an der Freihändigkeit auch der Nachteil einer Stablösung: Als Folge der institutionellen Absonderung durch die Ansiedelung beim Ministerpräsidenten sind die Strategiestäbe häufig vom Informationsfluss in den Abteilungen abgeschnitten. Bei der Frage nach der Aufhängung des strategischen Apparats müssen also Zugang zur Hausspitze und Unabhängigkeit bei der Themenwahl mit

möglichen Informationsdefiziten und einer dadurch bedingten zu starken Entkopplung vom politischen Alltagsgeschäft abgewogen werden.⁵

Zuschnitt der Strategieeinheiten: Planung + X

In Bezug auf den spezifischen Zuschnitt des strategischen Apparats lassen sich in den verschiedenen Regierungszentralen sehr unterschiedliche Schwerpunkte erkennen. Interessante Beispiele bilden die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen, da hier die Planungsreferate mit Wissensmanagement, Ressortspiegelung bzw. politischem Controlling zusätzliche Aufgaben zur originären Strategiearbeit übernommen haben. Zudem ist das Redenschreiben in einigen Strategieeinheiten integriert. Dies gewährleistete nach Einschätzung der entsprechenden Planungschefs eine größere Vernetzung mit Kollegen im Haus und führe letztlich zu einer gesteigerten hausinternen Relevanz. Denn die Strategieberater, die nach eigenem Bekunden innerhalb der Regierungsorganisation nicht selten als „teure Denker“ mit einer „Aura des Undurchsichtigen und Unnahbaren“ und einem Hang zu „Luftschlössern und Wolkenschieberei“ karikiert werden, haben damit einen handfesten Mehrwert ihrer Arbeit anzubieten. Durch die Kopplung von strategischen und operativen Aufgaben können so Vorbehalte anderer Einheiten gegenüber strategischer Planung zerstreut werden. Bei der Frage, wie stark ein strategischer Apparat strukturell durch den entsprechenden Zuschnitt ins Tagesgeschäft involviert sein sollte, müssen letztlich also hausinterne Relevanzaspekte mit den Kapazitäten für planerisch-strategisches Arbeiten abgewogen werden.

⁵ In den untersuchten Fällen ist der strategische Apparat jedoch faktisch lediglich in der Berliner Senatskanzlei als Stab direkt beim Regierungschef angesiedelt. In den neun anderen Regierungszentralen sind die Strategieeinheiten als Referate in die Hierarchie einer Abteilung integriert. In zwei Bundesländern haben die Strategieeinheiten in den letzten drei Jahren einen Wechsel vom Stab in die Linie vollzogen, was von den entsprechenden Planungschefs einhellig als „Zurückstufung im hausinternen Wettbewerb um die Gunst des Ministerpräsidenten“ empfunden wurde.

Zugang, Zugriff und Ausstattung zählen

Aus der Diskussion von Aufhängung und Zuschnitt lässt sich schlussfolgern, dass sowohl der direkte Zugang zum Regierungschef als auch der privilegierte Zugriff auf Informationen für die Strategieberater wichtige Handlungsressourcen darstellen. Eine weitere Handlungsressource bildet die materielle und personelle Ausstattung. Die Ergebnisse zur finanziellen Situation der strategischen Apparate sind dabei ernüchternd: Die meisten Planungschefs geben an, über keinen eigenen Etat für ihre Strategiearbeit zu verfügen. Ausgaben für Veranstaltungen oder externe Gutachten beispielsweise für demoskopische Studien müssten im Einzelfall über andere Haushaltstitel finanziert werden, was „aufwändig“ und „nicht immer unkompliziert“ sei. Dies schränke insbesondere die Analysemöglichkeiten bei der strategischen Planung stark ein.

Auch die Personalsituation ist prekär: So verfügen einige Strategieeinheiten insgesamt zwar über bis zu acht Planstellen. Aufgrund der oben genannten Kopplung von strategischer Planung mit zusätzlichen Aufgaben sind faktisch jedoch in der Regel nur zwei Planstellen mit originärer Strategiearbeit betraut. Entsprechend wenig überraschend bemängelte die überwiegende Mehrheit der Planungschefs bei der Frage, ob sie über ausreichend zeitliche Kapazitäten für die Bewältigung der anfallenden Strategiearbeit verfügen, die Personalknappheit in den strategischen Apparaten. Problem sei, dass die Hausspitze (zu) häufig dann auf die Strategieberater zurückgreife, wenn kein anderer Ansprechpartner im Apparat für ein Querschnittsthema zu finden ist. Diese faktische Allzuständigkeit wird ebenso von den Planungsleitern beklagt wie Zeitaufwand und Fristendruck, die mit den tagespolitischen Angelegenheiten meist verbunden sind. Professionelle Strategieentwicklung sei schließlich auch zeitintensiv und durch das Abarbeiten tagespolitischer Aufgaben, die „von der Hausspitze mit der dringenden

Bitte um zeitnahe Bearbeitung heruntergereicht“ werden, verringerten sich schlichtweg die Kapazitäten für die nötige strategisch-konzeptionelle Arbeit. Ein Planungsakteur fasst den personellen Engpass so zusammen:

„Mit mehr Mitarbeitern könnte die Planungsarbeit wesentlich konzeptioneller angegangen werden. Das Tagesgeschäft zerfrisst zu viele Ressourcen, insgesamt bleiben wir deutlich unter unseren Möglichkeiten.“

2.3 Themen- und Arbeitsschwerpunkte im Strategiealltag

Bereits anhand des Zuschnitts der strategischen Apparate wurde festgestellt, dass die Themen- und Arbeitsschwerpunkte der Strategieeinheiten von Zentrale zu Zentrale divergieren. So finden sich in den zehn untersuchten Regierungszentralen zehn verschiedene zusätzliche Zuschreibungen der Strategieeinheit in den Organigrammen. Diese weisen entweder auf einen besonderen Fokus in der strategischen Planungsarbeit (Aufgabenplanung, Analyse, Controlling) oder auf Kopplungen mit nicht unmittelbar verwandten Aufgabenfeldern (Resortkoordinierung, Wissensmanagement, Redenschreiben) hin. Letztlich lassen sich die tatsächlichen Schwerpunkte jedoch nicht zwingend an den Begrifflichkeiten festmachen, die zudem häufig nicht trennscharf sind (Grundsatz- und Planungsangelegenheiten, Politische Planung, Strategische Planung, Regierungsplanung etc.). Um hinsichtlich der Schwerpunkte ein ausdifferenziertes Arbeitsprofil herausarbeiten zu können, ist die Frage nach dem tatsächlichen Arbeitsalltag in den strategischen Apparaten entscheidender. Grob lässt sich die Arbeit der Strategieberater in kurz-, mittel- und langfristige Ausrichtung bzw. Tagespolitik, legislaturbezogene sowie legislaturübergreifende Strategieplanung einteilen.

Die *Tagespolitik* bezieht sich im Wesentlichen auf ad-hoc-Anfragen der Hausspitze. Dabei handelt es sich in der Regel um die Abarbeitung rein

operativer Aufgaben, die sich lediglich in ihrem politikfeldübergreifenden Charakter von der Zuarbeit aus den Ressorts unterscheidet. Im Vergleich zur Tagespolitik weist die *legislaturbezogene Strategieentwicklung*, die von den Strategieeinheiten in Kooperation mit den Spiegelreferaten und den Ressorts geleistet wird, einen höheren Grad an konzeptioneller Arbeit auf. Hauptaufgabe der Strategieeinheiten ist hier die Priorisierung politischer Ziele und Vorhaben, die ihren Ausdruck insbesondere in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zu Amtsantritt findet. In dieser werden neben dem Arbeitsprogramm und den Leitlinien der Landesregierung insbesondere auch die „Chefsachen-Themen“ festgelegt. Ein Strategieberater illustriert die dafür nötige Komprimierungsarbeit der Strategieeinheiten mit dem Bild eines Trichters:

„Oben steht der Koalitionsvertrag, der hunderte, größtenteils unklar definierte Zielsetzungen umfasst. Die Kunst besteht nun darin, diesen durch einen Trichter durchlaufen zu lassen, so dass ein Extrakt von etwa 60 strategischen und operativen Zielen präsentiert werden kann. Um der gesamten Regierungspolitik eine Linie zu geben, werden diese wiederum auf wenige Oberthemen und -ziele reduziert, mit denen sich der Ministerpräsident für die nächsten Jahre persönlich verbindet.“

Eckpfeiler der legislaturbezogenen Strategieplanung sind neben der Antrittsrede insbesondere die Halbzeit- und Gesamtbilanz. Diese Phasen bestimmen letztlich grob auch die Arbeitsschwerpunkte der Strategieverantwortlichen: Während zu Beginn der Legislaturperiode der Fokus auf der Aufgabenplanung liegt, stehen in ihrer Mitte das politische Controlling und am Ende verstärkt die Bilanzierung im Vordergrund.

Bei der *legislaturübergreifenden Strategieplanung* geht es schließlich um zukunftsorientierte Politikentwürfe mit einem Planungshorizont von mindestens zwei Legislaturperioden. Auf die Frage, welche

Themeneigenschaften notwendig sind, damit sich der strategische Apparat mit einem legislaturübergreifenden Thema beschäftigt, verweisen die Planungschefs einhellig auf die Person des Ministerpräsidenten. Zwar wird das eigeninitiierte Erarbeiten von Zukunftsthemen explizit von der Hausspitze erwartet, allerdings müssen die Profilierungspotenziale des Regierungschefs stets berücksichtigt werden. So sei es bei der Themenfindung Grundvoraussetzung, dass der Ministerpräsident „ein Thema authentisch transportieren kann“ und es ihm ein „vertrauenswürdiges und zukunftsorientiertes Profil“ verleiht, das seine Wiederwahlchancen erhöht.

Breites Themenportfolio der Strategieverantwortlichen

Betrachtet man die tatsächlichen Themenschwerpunkte der Strategieeinheiten eingehender, ist neben dem Querschnittscharakter insbesondere die Vielfalt der Themen auffällig (vgl. Abb. 1). Inhaltlich reicht das Themenspektrum der Strategieberater vom „globalisierungsbedingten Wertewandel“ über die „Politikverdrossenheit künftiger Generationen“ bis zu den „Langfristfolgen der embryonalen Stammzellenforschung“. Ein starker Fokus liegt in allen untersuchten Fällen auf der Standortpolitik, die sich keineswegs nur auf klassische Industrie- und Technologiepolitik beschränkt. Im Sinne einer langfristigen Wirtschaftsförderung werden hier auch innovative Themen wie die Nutzung alternativer Energieressourcen, die Förderung der Kreativwirtschaft, die Vernetzung der Hochschulen sowie familienpolitische Fragen in den Blick genommen.

Einen besonders hohen Stellenwert wird in den untersuchten Strategieeinheiten dem demographischen Wandel in all seinen Facetten beigemessen. Dabei betonen die Planungschefs, dass bloße Lageanalysen und Szenarien nicht ausreichend sind. Gesellschaftliche Megatrends müssten vielmehr „auf lokale Lösungen runtergebrochen“

werden, damit man von einer Strategie sprechen kann. Um es am Beispiel des demographischen Wandels zu illustrieren: Die Aufarbeitung des Demographietrends beginnt in der Mehrzahl der Fälle bei der Analyse der möglichen negativen Auswirkungen für das Land (z.B. Entvölkerung der ländlichen Räume, städtische Altersarmut), geht über die Formulierung wichtiger Zukunftsfelder (z.B. Anwerbepolitik, Generationenverantwortung) und strategischer Ziele (z.B. regionale Daseinsvorsorge sichern, Chancen des aktiven Alterns nutzen) und endet schließlich mit konkreten länderspezifischen Handlungsempfehlungen (z.B. Gemeindefusionen, Mehrgenerationen-Haushalt), die dem Ministerpräsidenten übergeben werden.

Abb. 1: Typische Themenschwerpunkte der Strategieapparate



Quelle: Eigene Darstellung

Strategieentwicklung ja – aber nur wenn Zeit bleibt

Was die tatsächlichen Arbeitsschwerpunkte hinsichtlich kurz-, mittel- und langfristiger Ausrichtung anbelangt, heben lediglich zwei von zehn Strategiechefs die legislaturübergreifende Strategieplanung hervor, während bei den anderen acht eindeutig die Tagespolitik und die legislaturbezogene Strategieentwicklung überwiegt. Das Verhältnis der

verschiedenen Planungsarten zueinander fasst ein Planungschef folgendermaßen zusammen:

„Wenn man nicht als Spinner, Phantast oder Theoretiker gelten will, muss man sich sehr stark mit den aktuellen Gegebenheiten befassen. Und das heißt erst einmal, das Tagespolitische abzarbeiten. [...] Darauf aufbauend haben wir den Anspruch, möglichst ausgefeilte Zukunftsideen zu entwickeln und in den politischen Prozess einzubringen. Zuerst für die laufende Legislatur bei der Planung des Regierungsprogramms, bei vorhandenen Kapazitäten auch darüber hinaus. [...] Leider kommt die Langfristplanung insgesamt aufgrund der Arbeitsbelastung im Tagesgeschäft viel zu kurz.“

Aus diesem Statement, das stellvertretend für die Mehrzahl der befragten Planungsleiter gilt, können drei Schlussfolgerungen über die Arbeitsweise und den Stellenwert von Strategieentwicklung im Arbeitsalltag der Strategieapparate gezogen werden:

- (1) Ein „entschleunigtes“ Arbeiten ist nicht zwingend ein charakteristisches Kennzeichen der Strategieapparate,
- (2) die Legislaturperiode bildet für die meisten strategischen Berater den zentralen Zeithorizont in der Ausrichtung ihrer Arbeit und
- (3) der Tagespolitik wird im Arbeitsalltag faktisch Vorrang vor der Strategieentwicklung eingeräumt.

Zugespielt kann von einem „Pflicht und Kür“-Verhältnis zwischen operativem Tagesgeschäft und Strategieentwicklung gesprochen werden. Die planerisch-strategische Ausrichtung ist demnach die Kür, die sich mit den tagesaktuell-operativen Arbeitsanforderungen und -realitäten nur schwer vereinbaren lässt. Insgesamt stellt die Beschäftigung mit tagesaktuellen Themen also eine zweiseitige Angelegenheit dar, denn sie begrenzt und eröffnet Handlungsspielräume zugleich.

2.4 Rollenverständnis der Strategieberater

Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, legen die Planungschefs bei potenziellen Mitarbeitern insbesondere Wert auf profilierte Analyse-, Strukturierungs- und Komprimierungsfähigkeiten. Zudem ist eine ausgeprägte Wissenschaftsaffinität Grundbedingung: Strategieberater sollten imstande sein, wissenschaftliche Expertise politisch zu bewerten, politikkompatibel aufzubereiten und den Entscheidungsträgern schließlich zügig und adressatengerecht als Orientierungswissen zur Verfügung zu stellen. Das macht sie zu Grenzgängern zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik. Auf die Frage, ob er sich eher in der Verwaltung oder in der Politik verorten würde, antwortete ein Strategieberater entsprechend:

„Wir begreifen uns als eine außerhalb der Konventionen der Landesverwaltung stehende Kreativeinheit und leisten unmittelbare Strategieberatung für den Ministerpräsidenten. Das macht uns zu einem regierungseigenen Think Tank. [...] Von unserer Ausrichtung, unserem Denken und unserem Auftreten her sind wir auf jeden Fall keine Verwaltungsakteure, denn Verwaltung und Querdenken ist eigentlich ein Widerspruch. Letztlich ist die Verwaltungsbürokratie ein hierarchisches Gebilde, das Routinen, Zuständigkeits- und Besitzstandsdenken fördert und innovative Ideen hemmt. Gegen diese Beharrungskräfte stemmen wir uns.“

Die deutliche Abgrenzung zur klassischen Verwaltung stellt also einen wesentlichen Teil des Selbstverständnisses der Strategieberater dar. Auch gehören für Verwaltungen untypische Attribute wie Eigeninitiative, Kreativität, Diskussionsfreude, Querdenken und Unkonventionalität durchaus zum Anforderungsprofil eines Strategieberaters, von dem wichtige Impulse für die Regierungspolitik ausgehen sollen.

Grundlage für diese Impulsfunktion stellt das breite Netzwerk an externen Experten dar, über das die Strategieberater – oft im Unterschied

zu ihren Verwaltungskollegen – verfügen. Daneben sehen die befragten Planungschefs die Hauptfunktion eines „guten“ Strategieberaters darin,

- sich abzeichnende Trends zu identifizieren („Problemfrüherkennung“),
- Schwerpunkte zu definieren („Priorisierung“),
- Anwendungswissen bereitzustellen („Orientierung“),
- Bewusstsein für die Langfristperspektive zu schaffen („Sensibilisierung“),
- laufende Prozesse kritisch zu hinterfragen („Irritation“) sowie
- neue Themen und Projekte anzustoßen („Initiierung“).

Während die Strategieberater also bei der Problemdefinition und in der Agenda Setting-Phase eine wichtige Rolle einnehmen (vgl. Abb. 2), gehört ihrem Verständnis nach die konkrete Politikformulierung und -umsetzung im Kern nicht mehr zur klassischen Aufgabe der strategischen Planung. Konsequenterweise beschränkt sich die Arbeit der Strategieberater auf die Vorbereitungsphase (und etwaige Ex-Post-Kontrolle) konkreter Projekte. Sobald ein gewisser konzeptioneller Reifegrad erreicht ist, wandert die Federführung in die Ressorts, die im direkten Vergleich über größere Fachexpertise verfügen.

Abb. 2: Das Rollenverständnis der Strategieberater



Quelle: Eigene Darstellung

3 Handlungsempfehlungen

Wenn man den Anspruch zugrunde legt, dass sich die Politik einer Landesregierung an übergeordneten politischen Leitideen und Problemlösungen mit langem Zeithorizont orientieren soll, kommt den Staats- und Senatskanzleien und hier insbesondere den Strategieeinheiten eine große Bedeutung zu. Durch die starke Vernetzung mit Experten aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen bilden sie in gewisser Weise Augen und Ohren der gesamten Regierungszentrale. Als „Knowledge Broker“ und Vordenker können sie innovative Ideen in den politischen Prozess bringen und damit einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit eines Landes leisten. Voraussetzungsfrei ist die Nutzung dieses Innovations- und Kreativitätspotentials zu Gunsten einer strategischen Regierungspolitik in der Praxis allerdings nicht. Aus den empirischen Ergebnissen lassen sich sieben Gestaltungsfelder und Ansatzpunkte ableiten, wie die Politik einer Landesregierung strategiefähiger werden könnte:

3.1 Strategie braucht ein starkes Zentrum!

Aufgrund der zunehmend ressortübergreifenden Problemlagen werden auch ressortübergreifende Politikkonzepte immer wichtiger. Deshalb gewinnt trotz des Ressortprinzips die Regierungszentrale als Instanz an Bedeutung, die politikfeldübergreifende Problemlösungen entwickelt, koordiniert und durchsetzt. Diese Sichtweise ist jedoch selten Teil eines kollektiven Selbstverständnisses innerhalb der Regierungszentralen. Sinnvoll ist es daher, dass sich die Leitungsebene der Zentrale mit ihren Mitarbeitern auf ein gemeinsames Leitbild verständigt, das sich – bei aller grundsätzlichen Ergebnisoffenheit – in folgende Richtung bewegen sollte: Das Land und die Landesregierung braucht statt einer regierungsinternen Kontrollbehörde eine starke und proaktive Zentrale, die sich (noch viel stärker) als entscheidender

Impulsgeber und Ideenproduzent für eine vorausschauende und nachhaltige Landespolitik versteht.

Neben einem übergeordneten Leitbilddialog mit den Mitarbeitern des Hauses ist es jedoch auch wichtig, konkrete Strukturen im Prozessmanagement zu schaffen, die eine Orientierung an der effektiven und effizienten Durchsetzung ressortübergreifender Langfristziele erlaubt. Denkbar sind hier beispielsweise problemorientierte Koordinations-einheiten jenseits der klassischen Ressortaufteilung, die statt der typischen Spiegelreferate die Arbeit mehrerer Ministerien thematisch steuern. Auch die häufigere Ernennung von Staatsministern, die von der Zentrale aus bestimmte Querschnittsthemen wie z.B. den demographischen Wandel koordinieren und „spielen“, kann den positiven Einfluss der Zentrale hinsichtlich einer kohärenten und zukunftsorientierten Regierungspolitik stärken.

3.2 Kapazitäten für „Strategische Räume“ schaffen!

Bei aller Zentralisierung braucht politische Strategie aber auch *offene Kommunikationswege* und ein *ausgeklügeltes Wissensmanagement*. Dies betrifft die Fähigkeit einer Regierung, auf regierungsinterne und -externe Wissensressourcen flexibel zugreifen und eine Art Wettbewerb der Ideen ausrichten zu können. Dazu bedarf es einer grundsätzlich stärkeren Vernetzung der Arbeitseinheiten und eines Strategiedialogs jenseits von klassischen Informationspyramiden und langwierigen Bearbeitungswegen. Dies ist nur dadurch möglich, dass starre hierarchische Organisationsstrukturen aufgebrochen werden. In der Regel beginnt dies mit dem Fördern und Fordern von Querkommunikation.

Strategie braucht offene und netzwerkartige Kommunikationsstrukturen

Wie die empirischen Befunde gezeigt haben, ist die Grundstruktur, inner-

halb der Strategieentwicklung in der Regierungszentrale stattfindet, äußerst konfliktreich und wenig strategiekompatibel: Statt offenen und netzwerkartigen Kommunikationsmustern herrschen in Staats- und Senatskanzleien als hierarchisch verfasste Landesverwaltungsbehörden oftmals „Dienstweg“-Mentalitäten vor, die regierungsinterne Barrieren für einen „Dialog auf Augenhöhe“ darstellen. Der gleichberechtigte und ungezwungene Austausch von Wissen und Ideen ist aber eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Strategieentwicklung innerhalb der Regierungsorganisation. Darüber hinaus schmälern Zuständigkeitsdenken und Ressortegoismen, die Kompetenzgewinnen im regierungsinternen Machtgefüge eine größere Priorität einräumen als den übergeordneten Zielen der Gesamregierung, die strategischen Handlungskorridore zusätzlich. Einer dialogorientierten und kritischen Arbeitskultur, die offene und netzwerkartigen Kommunikationsstrukturen zulässt und nach Synergien fragt, kommt deshalb eine große Bedeutung zu. Die regierungsinterne Querkommunikation sollte dabei zunächst einmal „top-down“ gefördert – und gleichzeitig gefordert werden. Die Förderung einer offenen internen Kommunikation beginnt bereits mit so etwas trivialem wie einem regelmäßigen internen Newsletter sowie der Institutionalisierung eines hierarchie- und abteilungsübergreifenden Austauschs. Die Forderung könnte demgegenüber so aussehen, dass Entscheidungsvorlagen, die nicht hausintern auf Synergien überprüft und damit letztlich breit kommuniziert und diskutiert wurden, noch häufiger mit einem Vermerk an den Absender zurückgehen.

3.3 Schlagkräftige Strategieeinheiten aufbauen!

Zweifellos sind die Strategiedefizite in der Regierungspolitik zu einem großen Teil auf ein mangelndes Leitbild und fehlende „Strategische Räume“ zurückzuführen. Dass es häufig an strategischem Know-how fehlt, liegt aber auch daran, dass die Strategieeinheiten nicht gut genug ausgestattet sind, um schlagkräftig agieren zu können. Dafür

sind die anhaltenden Ressourcenengpässe in der Ministerialbürokratie sicherlich hauptverantwortlich. Die Entscheidung über die formale Ausstattung sowie die Arbeitsschwerpunkte der Strategieberater sind aber auch eindeutig abhängig vom politischen Willen der Führung. Es klingt banal, aber letztlich wird die Strategiefähigkeit der Regierungszentrale nur dadurch gesteigert, dass die strategischen Kräfte hausintern gestärkt werden. Was heißt das konkret?

Strategie braucht Ressourcen, Räume und Relevanz – und deswegen auch ein bisschen Tagesgeschäft

Um innovative Ideen zu politikrelevanten Themen von morgen und übermorgen entwickeln zu können, müssen die regierungsinternen Strategieberater über ausreichende Personalressourcen sowie insbesondere Freiräume für konzeptionelles Arbeiten verfügen. Wie die empirischen Ergebnisse gezeigt haben, stehen aber gerade die Kapazitäten für konzeptionelles Arbeiten im groben Widerspruch zu den tagespolitischen Aufgaben, deren Erledigung den Strategieberatern eine hausinterne Relevanz sichert. So zeigte die empirische Analyse, dass die Involvierung ins Tagesgeschäft für die Strategieberater einerseits eine (ungeliebte) Pflichtübung darstellt, andererseits jedoch auch als wünschenswert angesehen wird, um eine gewisse Sichtbarkeit und Autorität zu erlangen. So fühlen sich die Strategieberater durch die Einbindung in tagesaktuelle Problemstellungen besser informiert. Zudem sehen sie mehr Einflussmöglichkeiten, strategische Themen prominent auf die Agenda zu setzen und den gesamten Regierungsapparat auf übergeordnete, langfristige Ziele einzuschwören. Das Tagesgeschäft stellt also in gewisser Weise den Türöffner der Langfristperspektive innerhalb der Regierungszentrale dar.

Die konkrete Gefahr besteht jedoch darin, dass aufgrund der Vielzahl und Dringlichkeit tagespolitischer Aufgaben die mittel- und lang-

fristigen Konzeptionen der Politikgestaltung vernachlässigt werden. Und tatsächlich geben die empirischen Befunde Hinweise darauf, dass die Strategieberater einen großen Teil ihrer Arbeitszeit auf tagesaktuelle Aufgaben verwenden, die die Hausspitze mit dem Wunsch nach schnellstmöglicher Erledigung an die Strategieeinheiten delegiert. Dadurch werden viele Kapazitäten zur Bewältigung operativer Aufgaben aufgewendet, die für eine intensive strategische Planung fehlen. Wenn die Strategieberater jedoch so tief in die Spielregeln tagespolitischer Rationalität involviert sind, dass sie ihre Kernkompetenz – die professionelle Strategieentwicklung – nur ungenügend in die Regierungsgeschäfte einbringen können, wird die Tagespolitik schnell zum Strategiehemmnis.

Organisatorisch kann diese Gefahr zumindest abgemildert werden, indem der Strategieapparat als Stab in der Nähe des Regierungschefs „aufgehängt“ wird. Hintergrund: Fast alle strategischen Planungseinheiten in deutschen Regierungszentralen sind in die Hierarchie der Arbeitsebene eingegliedert – und als Teil der Linie in strategischer Hinsicht nur eingeschränkt funktionsfähig und letztlich zu einflusslos. Erst der privilegierte Zugriff auf Informationen und die Möglichkeit, kontinuierlich auch an Themen jenseits der Tagespolitik zu arbeiten, ermöglicht es dem Strategieapparat, frühzeitig sich abzeichnende Trends zu identifizieren, entlang der Zielvorgaben der politischen Führung Schwerpunkte der Regierungsagenda zu entwickeln und wichtiges Orientierungswissen bereitzustellen. Bezüglich des Zuschnitts der Strategieeinheit erscheint eine Kopplung mit zusätzlichen, artverwandten Aufgaben sinnvoll – sofern dadurch nicht allzu viele Ressourcen von der originären Strategiearbeit abgezogen werden. Entsprechende Synergien ergeben sich beispielsweise beim Redenschreiben oder beim Wissensmanagement. Beides dient letztlich einer besseren Vernetzung mit Kollegen im Haus und kann letztlich zu einer gesteigerten hausinternen Relevanz führen.

3.4 Strategische Köpfe als Kernressource ansehen!

Letztlich können nur schlagkräftige strategische Einheiten mit innovationsfreudigen und kreativen Mitarbeitern die Zukunftsperspektive konsequent in die Regierungspolitik einbringen. Der Ideenreichtum der Mitarbeiter sollte deshalb als Kernressource einer jeden Strategieeinheit angesehen werden. Im Regierungsalltag bleiben durch die verkrusteten Rekrutierungsmuster in vielen Regierungsorganisationen wichtige Innovations- und Kreativitätspotenziale unausgeschöpft. Statt verwaltungsextern strategieaffine Köpfe anzuwerben wird sich in der Regel auf die interministerielle Personalrotation verlassen. Damit Strategieberater ihren Namen auch verdienen, sollte jedoch auf offene Rekrutierungsmuster („keine Verwaltungskarrieren“), Interdisziplinarität („kein Juristenmonopol“) und eine hohe Fluktuationsrate („häufige Durchmischung“) Wert gelegt werden. Gefragt sind kommunikationsstarke Querdenker und umtriebige Grenzgänger zwischen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung, die gleichzeitig eine problem-, macht- und umsetzungsorientierte Perspektive gegenüber politischen Themen einnehmen können. Durch ein breites personales Portfolio wird eine „Bunkermentalität“ verhindert und eine dialogorientierte, kritische Arbeitskultur gefördert.

3.5 Strategiearbeit auf den Regierungschef ausrichten!

Die Spielräume zur strategischen Politikgestaltung werden maßgeblich durch eine personelle Komponente geprägt, die von den Strategieberatern nur bis zu einem gewissen Grad beeinflusst werden kann: das Amts- und Führungsverständnis des Regierungschefs. Dieses kann sich günstig auf die strategische Politikausrichtung auswirken, sofern der Regierungschef selbst eine Neigung zu strategischem Denken und Handeln aufweist – und vice versa. Unbeschadet seiner konkreten Strategieaffinität scheint der Regierungschef selbst letztlich

eine ambivalente Haltung zu seinen strategischen Beratern zu haben: Einerseits braucht er die professionellen Strategieentwickler, die Leitlinien und Zukunftskonzepte entwerfen, um regierungsintern besser steuern und dem Wähler eine gewisse Zukunftsperspektive vermitteln zu können. Andererseits ist der Strategiearbeit auch das Infragestellen und „Querschießen“ immanent. Die Grundhaltung, Routinen und „Schnellschusslösungen“ im politischen Alltagsgeschäft schonungslos auf den Prüfstand zu stellen und die Zukunftsorientierung konsequent einzufordern, ist unbequem und mit einem auf die reibungslose Abwicklung der Regierungsgeschäfte ausgelegten Fokus oft nicht vereinbar.

Um strategisches Denken und Handeln stärker in der Regierungszentrale zu verankern, muss sich die Arbeit der Strategieberater deshalb an dem Maßstab der Profilierungsmöglichkeiten für den Ministerpräsidenten messen lassen (können). Verlieren die Strategieberater den Blick für Stellung, Vorlieben und Politikstil des Ministerpräsidenten aus den Augen, erweist sich die Erarbeitung eines Zukunftsthemas als kaum anschlussfähig und verwertbar. Damit die Strategieberater unter den Bedingungen hausinterner Konkurrenzkämpfe um das knappe Zeitbudget und die Prioritätenliste des Regierungschefs Gehör finden, sollten ihre Beratungsangebote daher individuell auf den Ministerpräsidenten zugeschnitten sein und insbesondere weitgehende Profilierungspotenziale aufzeigen. Dies impliziert auch die (noch) stärkere Orientierung der Strategieberater an medialen Aufmerksamkeitsregeln und Darstellungsformen.

3.6 Strategieentwicklung und strategische Kommunikation verzahnen!

Eine effektive, proaktive und kohärente Regierungskommunikation ist für eine erfolgreiche Regierungspolitik unverzichtbar. Zahlreiche neuere Publikationen der Bertelsmann Stiftung haben den Zusammenhang

von Kommunikationsfähigkeit und politischer Gestaltungskraft herausgearbeitet.⁶ Somit sollte auch die Kommunikationsdimension bei der Strategieentwicklung von Anfang an „mitgedacht“ werden. Allerdings ist die Ausgangslage für eine strategische Regierungskommunikation aufgrund des Ressortprinzips und damit verbundener (parteipolitischer) Profilierungskalküle sowie einer weitgehend autonomen Informationspolitik der Häuser schwierig. Die Regierungszentrale benötigt daher ein kommunikatives Rahmenkonzept, das die politischen Leitgedanken, Schwerpunkte und Ziele der Regierungspolitik absteckt. Die wesentlichen Anforderungen an eine strategische Kommunikation umfassen somit:

- Wichtiges von Unwichtigem trennen sowie komplexe Zusammenhänge auf zentrale Botschaften verdichten: Regierungshandeln sollte so kommuniziert werden, dass stets „Themenschneisen“ erkennbar sind.
- Zielgruppengerechte Ansprache und „erklärende Kommunikation“: Für die zentralen Regierungsprojekte müssen „Geschichten“ erzählt werden, die aus der Wahrnehmungswelt der Adressaten stammen und den Einzelereignissen Sinn verleihen („Storytelling“). Dafür ist auch eine glaubwürdige, problemadäquate und inspirierende Sprache nötig.

Politikherstellung und Politikdarstellung sind letztlich also zwei Seiten ein und derselben Medaille. Entsprechend sollten die Strategie- und Kommunikationseinheiten nicht gegeneinander ausgespielt, sondern vielmehr zusammengedacht und sinnvoll miteinander verzahnt werden. Um die inhaltlichen Schwerpunkte der Regierungspolitik in kommuni-

⁶ Vgl. dazu:
Fischer, Thomas, Andreas Kießling und Leonard Novy, (Hrsg.) (2008): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele. Gütersloh.
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunikationsreform. Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation. In: Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, Heft 3, 2008. Gütersloh.
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2010): Mehr Strategie wagen. Der Strategie-Kompass für politische Reformprozesse. Gütersloh.

kativen Leitbotschaften zu fassen, unter deren kommunikativem Dach in der Folge alle Einzelpolitiken und -projekte kommuniziert werden können, sollten Strategieentwickler und strategische Kommunikatoren also eng zusammenarbeiten. Ein interessierter landespolitischer Beobachter sollte auf Anhieb die sog. Leitmelodien der Regierungspolitik erkennen können. Denn ein erratisch anmutendes Regierungsge-schehen ist der Anfang vom Ende einer jeden erfolgreichen Strategie.

3.7 Proaktiv den Dialog mit dem Bürger suchen!

Strategie und Dialog bilden keine unvereinbaren Gegensätze, im Gegenteil: Ein strategischer Regierungsstil bedarf in einer modernen Wissensgesellschaft immer stärker der Ergänzung durch moderne Beteiligungsformen. Dies gilt nicht nur für das regierungsinterne Kommunikationsverhalten (siehe Handlungsempfehlung 2: „Kapazitäten für „Strategische Räume“ schaffen!“), sondern insbesondere im Verhältnis zu den Bürgern und der organisierten Zivilgesellschaft. Nur wenn die Politik jenseits der klassischen parlamentarischen, parteipolitischen und verwaltungsrechtlichen Kommunikationskanäle einen breit angelegten öffentlichen Diskurs mit dem Bürger über die wichtige politischen Weichenstellungen initiiert, schwindet die häufig beklagte Kluft zwischen „oben und unten“ – und die Regierungspolitik erhält Gestaltungs- und Durchschlagskraft.⁷ „Proaktiv den Dialog suchen“ bedeutet jedoch weder, dass Teilhabeverfahren einseitig als Verlautbarungsinstrument und Regierungsmarketing zu nutzen sind, noch dass alle zu jeder Zeit über alles reden. Gefragt sind vielmehr *ernstgemeinte* Dialogangebote der Politik, die dem Bürger „echte“ Rückkanalmöglichkeiten bei ausgewählten, nahe seiner Lebenswirklichkeit liegenden Themen bietet.

⁷ Vgl. dazu insbesondere folgende neuere Publikationen der Bertelsmann Stiftung:
Gohl, Christopher (2010): Organisierte Dialoge als politische Strategie, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik (5) 2/2010. Gütersloh.
Schwickert, Dominic und Stefan Collet (2011): Mitwirkung mit Wirkung! Erste Überlegungen zu einem regierungsbezogenen Strategie-Teilhabe-Konzept, Zeitschrift für Politikberatung (3) 3/2011. Wiesbaden
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2011): Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. Gütersloh.

Um innovative Dialog- und Beteiligungsverfahren gewinnbringend durchführen und vor allem die Beteiligungsergebnisse auch sinnvoll für die Regierungsarbeit nutzen zu können, sollten die Strategieverantwortlichen in der Regierungszentrale (noch stärker) Dialogexpertise aufbauen. Dieses Investment zahlt sich aus: Der Mehrwert von strukturierten Dialogprozessen liegt für die Regierungsakteure in zusätzlichen Handlungsoptionen, die dadurch entstehen, dass die Einschätzungen und Prioritäten der Bürger besser erfasst, alternative Wissensquellen besser ausgeschöpft sowie unterschiedliche Interessen besser berücksichtigt werden können. Dies erhöht nicht nur abstrakt das Vertrauen in die Politik, sondern auch das Verständnis und die Akzeptanz – und damit letztlich die Durchsetzungschancen von konkreten Regierungsvorhaben. Denn durch den dynamischen Blick auf vorhandene und sich verändernde Meinungsbilder und Stimmungslagen können Dialog- und Beteiligungsverfahren der Politik dabei helfen, die Wahrscheinlichkeit von Fehlkommunikation und Fehlentscheidungen zu senken sowie ausufernden Konflikten im Implementationsprozess vorzubeugen. Deshalb sollten der Dialog proaktiv gesucht und gerade die Betroffenen-Perspektive in die strategischen Regierungsentscheidungen einfließen.

Über den Autor

Dominic Schwickert arbeitet bei IFOK, eine der marktführenden Politik- und Unternehmensberatungen im Bereich New Governance, lehrt an der Universität Münster und ist Associate beim Berliner Think Tank „Stiftung Neue Verantwortung“. Er ist Autor des Buches „Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen“ (2010) und Co-Herausgeber des Sammelbands „Lernen von Obama? Das Internet als Ressource und Risiko für die Politik“ (2009).



Dominic Schwickert

IFOK

Reinhardtstraße 58

10117 Berlin

E-Mail Dominic.Schwickert@ifok.de

Gesprächspartner

(in alphabetischer Reihenfolge)

- Björn Böhning, Leiter des Stabs Politische Grundsatz- und Planungsangelegenheiten der Senatskanzlei Berlin
- Dr. Friedhelm Boyken, Leiter des Referats Planung, Beratung, Schwerpunktthemen der Staatskanzlei Schleswig-Holstein (Abt. 2 Ressortkoordinierung, Kabinetts- u. Landtagsangelegenheiten, Bundesländer-Koordinierung)
- Frank Höllriegel, Leiter des Referats Planung der Staatskanzlei Bayern (Abt. Planung und Bürgeranliegen)
- Fredi Holz, Leiter des Referats Strategische Planung, Demographie, Demoskopie der Staatskanzlei Sachsen (Abt. 3)
- Dr. Olaf Joachim, Leiter des Referats Ressortübergreifende Aufgabenplanung, Ressortstrategien, Gesamtsteuerung, Fach- und Leistungscontrolling, Verwaltungsmodernisierung und Europaangelegenheiten der Senatskanzlei Bremen (in Personalunion Leiter der Abteilung 2 Koordinierung und Planung)
- Rainer Liesegang, Leiter des Referats Regierungsplanung und Reden der Staatskanzlei Brandenburg (Abt. 2 Regierungsplanung und Koordinierung)
- Dr. Urban Mauer, Leiter des Referats Politische Planung und Controlling der Staatskanzlei Hessen (Abt. P Planung, Controlling und Verwaltungsmodernisierung)
- Stefan Muhle, Leiter des Referats Regierungsplanung und Grundsatzfragen der Staatskanzlei Niedersachsen (Abt. 1 Richtlinien der Politik, Ressortkoordinierung und -planung)
- Prof. Dr. Gerd Mielke, ehemaliger Leiter der Abteilung Grundsatzfragen der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
- Thomas Wagenblast, Leiter des Referats Politische Planung, Grundsatzangelegenheiten, Koordination Landtag, Wissensmanagement im Staatsministerium Baden-Württemberg (Abt. 4 Grundsatz und Planung, Bundesangelegenheiten, Wissenschaft und Kunst)

Mehr Strategie wagen

Wie schafft man es, im politischen Alltagsgeschäft trotz der Hektik vorzudenken und Reformen langfristig zu planen? Welche sind die entscheidenden Faktoren, die ein Reformvorhaben zum Erfolg führen? Für diese Publikation sind Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien zur unmittelbaren Verwendung in der politischen Praxis aufbereitet worden. Jede Reform ist anders. Dennoch entscheiden genau drei Aspekte über Erfolg oder Scheitern einer Reform: Kompetenz für sachgerechte Lösungen, glaubwürdige Kommunikation nach innen und außen sowie Kraft zur Durchsetzung. Der Strategie-Kompass ist eine einfache Hilfe zur Analyse und Strukturierung von Reformprozessen. Der Kompass unterstützt Verantwortliche aus Politik und Verwaltung dabei, den Reformbedarf frühzeitig zu erkennen, Handlungsspielräume zu definieren sowie Reformen zielsicher zu planen und wirksam umzusetzen. Aktuelle Reformbeispiele aus der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik werden diskutiert. Der Strategie-Kompass – mit Leitfragen und Methodenauswahl – konzentriert sich auf das Wesentliche: Verantwortliche aus Politik und Verwaltung können ihn unmittelbar einsetzen.



Mehr Strategie wagen

Strategie-Kompass für politische Reformprozesse

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)
2010, 48 Seiten, Broschur mit Poster

€ 12,- [D] / sFr. 22,30
ISBN 978-3-86793-079-6

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999

Christina Tillmann

Telefon 05241 81-81335
E-Mail christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

Anna Renkamp

Telefon 05241 81-81145
E-Mail anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de