Verwaltungseinheiten und Strategie

Eine vergleichende Analyse von Strategien als Instrument der Schweizerischen Bundesverwaltung

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Michael Juon
aus Masein, GR
06-114-763

Blumenberg 720, 9055 Bühler AR
michael.juon@students.unibe.ch

Bern, 28. Mai 2014

Es kommt nicht darauf an, die Zukunft vorherzusagen; es kommt darauf an, auf die Zukunft vorbereitet zu sein.

PERIKLES (um 490 v. Chr.; zit. n.Probst & Wiedemann, 2013, S. 4)

Es gibt zwei Dinge, auf denen das Wohlgelingen in allen Verhältnissen beruht. Das eine ist, dass Zweck und Ziel der Tätigkeit richtig bestimmt sind. Das andere aber besteht darin, die zu diesem Endziel führenden Handlungen zu finden.

ARISTOTELES (zit. n. Wiechmann, 2008, S. 62)

Danksagung

Zum Gelingen der vorliegenden Masterarbeit haben verschiedene Personen in bedeutendem Mass beitragen. An dieser Stelle möchte ich Carole Egger, Michael Herrmann, Onur K. Ogul, sowie Eva Thomann für ihre hilfreichen Beiträge danken.

Ganz spezieller Dank gebührt Basil N. Niederhauser, der mir vor allem während der Schlussphase überaus ausdauernd zur Seite stand.

Management Summary

Mit Hilfe einer fsQCA wurde anhand 27 Strategiepapieren der Schweizerischen Bundesverwaltung eine Typologie von Strategien gebildet. Dazu wurden zwei Analyseschritte vorgenommen. In einem ersten Analyseschritt wurden der Strategiebegriff sowie Strategieelemente erfasst. Dabei wurde auf Literatur aus den Bereichen *Wirtschaft*, *Politik* und *öffentlicher Sektor* zurückgegriffen. Aus dieser Literaturanalyse resultierten die zwölf Strategieelemente *Vision*, *Analyse*, *Akteure*, *Handlungsfelder*, *Ziele*, *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Kontrolle*, *Evaluation*, *Adressaten*, *Kompetenzordnung* sowie *Zeithorizont*. In einem zweiten Analyseschritt wurde eine fsQCA durchgeführt. Dabei wurden bei der Kodierung der 27 Strategiepapiere zwei weitere Strategieelemente ermittelt: *Auftrag* und *rechtliche Grundlagen*. Die insgesamt 14 Strategieelemente wurden danach zu Higher Order Constructs zusammengefasst um die fsQCA so mit fünf anstatt 14 Bedingungen durchzuführen. Diese fünf Bedingungen umfassten *Basis*, *Kern*, *Rolle*, *Umsetzungsorientierung* sowie *Prüfung*. Anhand der komplexen Lösungsformel wurden sieben Strategietypen ermittelt, denen 27 Strategien zugeordnet wurden.

Als problematisch in Bezug auf die Forschungsfrage ist Bildung der vorher genannten Higher Order Constructs zu sehen: Diese wurden nicht im Hinblick auf Beantwortung der Forschungsfrage konzipiert. Die aus der fsQCA resultierende Typologie vermag so lediglich die Frage zu beantworten, *woraus* Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung bestehen. Somit kann die Typologie keine Antwort auf die festgesetzte Forschungsfrage liefern, *wie* die Schweizerische Bundesverwaltung Strategien verwendet. Mit grösserer Sorgfalt und eingehenderer Kenntnis sowohl der entsprechenden Theorie als auch der untersuchten Fälle hätten bessere Higher Order Constructs gebildet werden können, was zu einer Beantwortung der Forschungsfrage geführt hätte.

Insgesamt konnte die vorliegende Arbeit trotzdem aufzeigen, dass thematische Strategien in der Schweizerischen Bundesverwaltung ein aktuelles Thema sind. Nebst den untersuchten 27 Strategiepapieren existieren zahlreiche weitere Dokumente, die nicht in die Analyse mit einbezogen worden sind. Bereits die Fallauswahl der 27 Strategien zeigte bei der Kodierung, wie unterschiedlich die Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung Strategien aufbauen. Hier besteht nach wie vor eine Forschungslücke, die gefüllt werden soll: Für künftige Forschungsarbeiten im Bereich von thematischen Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für weitere qualitative vergleichende Analysen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis ix
Tabellenverzeichnis ix
Abkürzungsverzeichnis xi
1 Einleitung 1
1.1 Problemstellung und Forschungslücke 2
1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung 2
1.3 Aufbau der Arbeit 4
1.4 Arbeitsdefinition 4
1.5 Aktueller Stand von Forschung und Lehre 6
2 Vorgehen 9
2.1 Begründung der Methodenwahl 9
2.2 Analyseschritte und fsQCA 11
2.3 Begründung und Beschreibung der Fallauswahl 12
3 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen 19
3.1 Ursprung des Strategiebegriffs 19
3.2 Strategie in der Ökonomie 20
3.2.1 Strategisches Management 20
3.2.2 Anfänge der Strategie(forschung) in der Ökonomie 21
3.2.3 Definitionen von Strategie im strategischen Management 22
3.2.4 Elemente von Strategie im strategischen Management 28
3.2.4.1 Vision 28
3.2.4.2 Ziele 28
3.2.4.3 Strategische Analyse 30
3.2.4.4 Massnahmen 31
3.2.4.5 Ressourcen 32
3.2.4.6 Anspruchsgruppen 32
3.2.4.7 Strategische Kontrolle 33
3.2.4.8 Geschäftsmodell 34
3.2.4.9 Zeithorizont 35
3.2.5 Zwischenfazit 36
3.3 Strategie in der Politik 36
3.3.1 Policy-Analyse 37
3.3.2 Anfänge der Strategie(forschung) in Politik und Politikwissenschaft 39

3.3.3 Definitionen politischer Strategie 41
3.3.4 Elemente politischer Strategie 42
3.3.4.1 Ziele 43
3.3.4.2 Mittel 44
3.3.4.3 Umwelt 45
3.3.4.4 Strategische Akteure 46
3.3.4.5 Strategische Lageanalyse 46
3.3.4.6 Zeithorizont 47
3.3.4.7 Adressaten 48
3.3.5 Zwischenfazit 48
3.4 Strategie im öffentlichen Sektor 49
3.4.1 Öffentliche Verwaltung und Politics/Administration Dichotomy 49
3.4.2 Bedarf und Anfänge von Strategie im öffentlichen Sektor 51
3.4.3 Definitionen von Strategie im öffentlichen Sektor 53
3.4.4 Elemente von Strategie im öffentlichen Sektor 56
3.4.4.1 Vision 56
3.4.4.2 Strategische Analyse 56
3.4.4.3 Stakeholder 58
3.4.4.4 Handlungsfelder 58
3.4.4.5 Ziele 59
3.4.4.6 Massnahmen 61
3.4.4.7 Ressourcen 61
3.4.4.8 Strategische Kontrolle 62
3.4.4.9 Evaluation 63
3.4.4.10 Adressaten 63
3.4.4.11 Kompetenzordnung 64
3.4.4.12 Zeithorizont 65
3.4.5 Zwischenfazit 65
3.5 Synthese der Strategieelemente 66
3.6 Thematische Strategie und Strategiepapiere 67
3.6.1 Definition thematischer Strategie 67
3.6.2 Strategiepapiere 69
4 Strategieanalyse 71
4.1 Residualkategorien 71
4.2 Operationalisierung 72
4.2.1 Konzepte und Fuzzy Sets 72

4.2.2 Kalibrierung der Fuzzy Sets 72
4.2.3 Higher Order Constructs 79
4.3 Ergebnisse 81
4.4 Diskussion 87
5 Fazit, Beantwortung der Forschungsfrage & Ausblick 91
Anhang i
I. Exkurs in Bezug auf politische Strategie i
II. Materialien zur fsQCA v
Selbständigkeitserklärung ix
Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit xi
Literaturverzeichnis xiii

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Idealtypischer Policy Cycle 38
Abb. 2: Darstellung der Strategietypen in Anlehnung an Fiss 84

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Übersicht über die Verwendung verschiedener Begriffe für Strategiedokumente der Bundesverwaltung 5
Tab. 2: Fallauswahl für die QCA 15
Tab. 3: Definitionen von Strategie im strategischen Management 25
Tab. 4: Strategieelemente im strategischen Management 36
Tab. 5: Definitionen politischer Strategie und politischer Programme 41
Tab. 6: Strategieelemente in der Politik 48
Tab. 7: Definitionen von Strategie im öffentlichen Sektor 55
Tab. 8: Elemente von Strategie im öffentlichen Sektor 66
Tab. 9: Beobachtete Elemente in den drei untersuchten Bereichen sowie Zusammenführung für die QCA 66
Tab. 10: Definitionen thematischer Strategie 68
Tab. 11: Kalibrierung der Fuzzy-Werte 77
Tab. 12: Wahrheitstafel anhand der fünf Higher Order Constructs 82
Tab. 13: Komplexe Lösungsformel 83
Tab. 14: Steuerungskonzepte bzgl. politischer Strategie iv
Tab. 15: Ursprüngliche Rohdatenmatrix v
Tab. 16: Rohdatenmatrix nach Zusammenfassen der Bedingungen zu Higher Order Constructs vii
Tab. 17: Intermediäre Lösungsformel vii

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Aug.	August
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Bundesamt für Raumplanung
bspw.	beispielsweise
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BWL	Betriebswirtschaftslehre
bzw.	beziehungsweise
csQCA	Crisp Set Qualitative Comparative Analysis
d.h.	das heisst
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
et al.	und andere
etc.	und übrige
EU	Europäische Union
Feb.	Februar
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
fsQCA	Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
i.S.	im Sinn
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
Jan.	Januar
Jh.	Jahrhundert
Kap.	Kapitel
Nov.	November
NPA	Nationales Programm Alkohol
NPO	Non-Profit Organisation
o.ä.	oder ähnliche(r/s)
Okt.	Oktober
QCA	Qualitative Comparative Analysis
S.	Seite(n)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation → DEZA
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Sept.	September
SIF	Staatsekretariat für internationale Finanzfragen
STEP	Sociological, technological, economic and political change (STEP-Analyse; auch bekannt als PEST-Analyse)
Tab.	Tabelle
u.	und
u.a.	unter anderem
USA	United States of America
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
v. Chr.	vor Christus
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1998 erschien mit dem *Landschaftskonzept Schweiz*, das verschiedene Bundesämter unter der Federführung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)[1] erarbeitet hatten, eines der frühesten Exemplare einer Strategie in der Schweizerischen Bundesverwaltung.[2] In den vergangenen Jahren ist das *Landschaftskonzept Schweiz* nicht das einzige Strategiedokument geblieben. Im Internet finden sich auf den Webpräsenzen etlicher Verwaltungseinheiten der Schweizerischen Bundesverwaltung zahlreiche Dokumente, die als *Strategie* oder ähnlich (etwa *Programm* oder *Konzept*) bezeichnet sind. Eine Suchanfrage mit den Begriffen „Admin" und „Strategie" liefert u.a. folgende Resultate:

- *Nationale Demenzstrategie 2014-2017*[3]
- *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*[4]
- *IKT-Strategie der Bundesverwaltung 2012-2015*[5]
- *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*[6]
- *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken*[7]
- *Masterplan Cleantech. Eine Strategie des Bundes für Ressourceneffizienz und erneuerbare Energien*[8]

Anhand dieser sechs bzw. sieben Beispiele von Strategien ist ersichtlich, dass alle ein bestimmtes Thema behandeln: Die Strategien fokussieren auf die Themen Landschaft, Demenz, nachhaltige Entwicklung, Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), Bevölkerungs- und Zivilschutz, Risiken im Cyber-Bereich sowie Cleantech. Bei den hier aufgezählten Strategien handelt es sich um *thematische Strategien*, die den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit darstellen.

Trotz der Tatsache, dass die Schweizerische Bundesverwaltung seit einigen Jahren in zunehmender Weise mit Strategien arbeitet, wurde dieses Instrument und dessen Verwendung bis jetzt keiner vergleichenden wissenschaftlichen Analyse unterzogen. Aufgrund dieser festge-

---

1 Seit 2006 nach der Fusion mit dem Bundesamt für Wasser und Geologie bekannt als Bundesamt für Umwelt (BAFU) (vgl. http://www.bafu.admin.ch/org/09606/index.html?lang=de, Seite aufgerufen am 19.05.14).

2 Dokument abrufbar unter http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00836/index.html?lang=de (Seite aufgerufen am 18.05.2014).

3 Vgl. http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/13916/index.html?lang=de (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

4 Vgl. http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=de (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

5 Vgl. http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/00070/index.html?lang=de& (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

6 Vgl. http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/protection/berbszs/uebersicht.html (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

7 Vgl. http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/01583/index.html?lang=de (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

8 Vgl. http://www.cleantech.admin.ch/ (Seite aufgerufen am 19.05.2014).

stellten Relevanz von Strategie für die Arbeiten der Bundesverwaltung und der fehlenden wissenschaftlichen Bearbeitung soll dieses staatliche Instrument und seine Verwendung untersucht werden (Hood & Margetts, 2007, S. 2). Somit lautet die untersuchungsleitende Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit:

> Wie verwendet die Schweizerische Bundesverwaltung das Instrument *Strategie*?

Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung wird nachfolgend auf die Problemstellung eingegangen, die Forschungslücke herausgearbeitet sowie das Ziel der Arbeit festgesetzt. Weiter werden für die vorliegende Arbeit notwendige Abgrenzungen getroffen.

1.1 Problemstellung und Forschungslücke

Wie bereits angesprochen, arbeitet die Schweizerische Bundesverwaltung zum einen seit rund 16 Jahren mit Strategien. Zum anderen tut sie dies in zunehmender Weise, wie den Daten entsprechender Publikationen zu entnehmen ist. Die Strategie ist offensichtlich ein relevantes Instrument der Bundesverwaltung. Trotz dieser Sachverhalte können keine wissenschaftlichen Anstrengungen ausgemacht werden, die Strategien vergleichend analysieren. Die Relevanz einer derartigen Analyse spricht Grunow (2003, S. 47) an und er deutet an, dass entsprechenden Analysen zu wenig Interesse gewidmet wird:[9]

> Die detaillierte Erfassung und Analyse der verschiedenen Elemente, durch die (im besten Fall) die Verwaltungsprogramme geprägt sind, betont die Bedeutung, die die politik-orientierte [sic!] Verwaltungsanalyse den Verwaltungsprogrammen beimisst (beimessen sollte). Obwohl Verwaltungsprogramme zunächst nur aus bedrucktem Papier bestehen, ist eine verwaltungswissenschaftliche Analyse zunehmend lohnenswert geworden, weil die Programme (…) immer mehr Elemente der Implementation vorausschauend beeinflussen bzw. sogar regeln wollen.

Da die Fragestellung, wie die Schweizerische Bundesverwaltung Strategien verwendet, bisher nicht wissenschaftlich bearbeitet wurde und damit eine Forschungslücke darstellt, spricht dies dafür, Strategien der Bundesverwaltung vergleichend zu analysieren. Dabei soll nicht spezifisch auf Aspekte wie Implementation (vgl. Zitat Grunow) oder konkrete Inhalte (etwa die genaue Ausgestaltung einer strategischen Massnahme) konzentriert werden, sondern Strategien in ihrer Gesamtheit analysiert und verglichen werden. Die vorliegende Arbeit vermag die Forschungslücke letzten Endes nicht zu schliessen, jedoch kann sie einen ersten Beitrag dazu leisten.

1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, eine Typologie von Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung zu ermitteln. Die Ermittlung und Erklärung verschiedener Typen von Strate-

[9] Grunow bezieht sich dabei auf Programme – seine Aussage lässt sich aber auch auf Strategien ausweiten, da die Begriffe *Strategie* und *Programme* in Theorie und Praxis nicht trennscharf sind (vgl. hierzu Kap. 1.4).

gien ermöglicht es, die Forschungsfrage zu beantworten. Hierzu nimmt die vorliegende Arbeit zwei Analyseschritte vor, die in Kapitel 2 näher dargelegt werden.

Zu verorten ist die vorliegende Arbeit in der politikorientierten Verwaltungsanalyse. Diese analysiert „[die öffentliche Verwaltung als Aufgaben- und Problembearbeitungs-‚Maschinerie' im Auftrag der Politik und im Dienste der gesellschaftlichen Adressaten]" (Grunow, 2003, S. 22). Auf die Forschungsfrage bezogen ist der Fokus enger gefasst, da die Verwendung von Strategie als Instrument der Schweizerischen Bundesverwaltung zur Aufgaben- und Problembearbeitung interessiert. Nicht die Verwaltung als *Organisation* steht somit im Mittelpunkt, sondern das von ihr eingesetzte *Instrument*.

Die im vorhergehenden Teilkapitel konstatierte Forschungslücke legt nahe, dass der zweite Analyseschritt, eine Qualitative Comparative Analysis (QCA), *deskriptiver* Natur ist. Die QCA zielt auf das Vergleichen verschiedener Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung zur Strukturierung und Verdichtung der Daten ab. Diese Datenverdichtung ermöglicht die Bildung der oben erwähnten Typologie von Strategien. Somit werden keine *präskriptiven* Aussagen formuliert, wie eine Strategie einer Verwaltungseinheit gestaltet sein muss (vgl. Pullen, 1994, S. 5–14). Ebenso wenig wird die QCA dazu verwendet, um *kausale* Schlüsse hinsichtlich Bedingungen und Outcome zu ziehen.[10]

Nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit liegen ferner Prozesse und Phasen (und entsprechende Modelle), die sich auf Strategieerarbeitung und -umsetzung beziehen. Es interessiert stattdessen die Strategie als Resultat bzw. Produkt der Strategieerarbeitung. Zudem liegt es auch nicht im Interesse der vorliegenden Arbeit, in erklärender Weise die Notwendigkeit von Strategie aufzuzeigen in Bezug auf die Herausforderungen im öffentlichen Sektor (vgl. Bryson & Alston, 1996, S. xiii; Bryson, 2004, S. xi).

Weitere Abgrenzungen betreffen die beiden Analyseschritte. Für den ersten Analyseschritt in Kapitel 3 wird bezüglich Strategie auf Literatur zurückgegriffen, die relevanten Bereichen entnommen wird. Für die vorliegende Arbeit sind dies die Bereiche *Betriebswirtschaft*, *Politik* und *öffentlicher Sektor*. Der militärische Bereich etwa, in welchem Strategie ebenso eine bedeutende Rolle spielt, ist für diese Arbeit nicht relevant. Während *Strategie* im ersten Analyseschritt über weite Teile allgemein behandelt wird, um den Begriff grundsätzlich zu erfassen, rückt im zweiten Analyseschritt die *thematische Strategie* in Form eines Strategiepapiers in den Vordergrund. Der Begriff der thematischen Strategie, der in Kapitel 3.6.1 behandelt wird, ist von Begriffen wie *Unternehmensstrategie*, *Wettbewerbsstrategie*, *Regierungsstrategie*

[10] Vgl. Kap. 2.1 bzgl. der Verwendung der Methode QCA in der vorliegenden Arbeit.

oder *Wahlkampfstrategie* abzugrenzen. Der Begriff *Strategiepapier* verdeutlicht weiter, dass eine Strategie in Form eines Dokuments vorliegt (vgl. Kap. 3.6.2).

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich wie folgt: In den zwei nachfolgenden Teilkapiteln der Einleitung wird einerseits auf die Begriffsvielfalt in Bezug auf den Terminus *Strategie* eingegangen. Dabei wird eine Arbeitsdefinition des Strategiebegriffs vorgenommen. Andererseits wird der aktuelle Stand von Forschung und Lehre hinsichtlich Strategieanalysen, die mit der vorliegenden Arbeit vergleichbar sind, diskutiert.

Kapitel 2 erklärt das Vorgehen. Die Methodenwahl wird erläutert und begründet (Kap. 2.1). Ebenso werden die Analyseschritte sowie die fsQCA näher ausgeführt (Kap. 2.2). Das Kapitel schliesst mit der Begründung und Beschreibung der Fallauswahl (Kap. 2.3).

Kapitel 3 beinhaltet den ersten Analyseschritt und erfasst Strategie und ihre Elemente in den drei Bereichen Wirtschaft (Kap. 3.2), Politik (Kap. 3.3) und öffentlicher Sektor (Kap. 3.4). In diesen Teilkapiteln wird Strategie einerseits theoretisch verortet (Kap. 3.2.1, 3.3.1 und 3.4.1). Andererseits wird auf die Anfänge von Strategie in den jeweiligen Bereichen hinsichtlich der Forschungsanstrengungen eingegangen (Kap. 3.2.2, 3.3.2 und 3.4.2). Danach folgt pro Bereich eine Erfassung des Strategiebegriffs (Kap. 3.2.3, 3.3.3 und 3.4.3) und der Strategieelemente (Kap. 3.2.4, 3.3.4 und 3.4.4). Das dritte Kapitel endet mit der Darstellung aller Strategieelemente, die in den drei Bereichen ermittelt wurden (Kap. 3.5) sowie einer Verengung des Analysefokus in zweifacher Hinsicht (Kap. 3.6): Die Begriffe *thematische Strategie* und *Strategiepapier* werden eingeführt und erläutert.

Kapitel 4 beinhaltet die Strategieanalyse als zweiten Analyseschritt. Die Kapitelstruktur orientiert sich grundsätzlich an den Arbeitsschritten der fsQCA. Kapitel 4.1 geht auf die Residualkategorien ein. Kapitel 4.2 betrifft die Operationalisierung und erläutert die den Strategieelementen zugrundeliegenden Konzepte im Zusammenhang mit Fuzzy Sets (Kap. 4.2.1). Kapitel 4.2.2 behandelt die Kalibrierung der Bedingungen. In Kapitel 4.2.3 werden die Bedingungen zu *Higher Order Constructs* zusammengefasst. Kapitel 4.3 präsentiert die Ergebnisse, während Kapitel 4.4 diese diskutiert.

Kapitel 5 beinhaltet das Fazit, mit welchem die vorliegende Arbeit abschliesst.

1.4 Arbeitsdefinition

Neben dem Begriff *Strategie* existieren in Theorie und Praxis ähnliche Begriffe wie z.B. *Programm*, *Plan*, *Konzept*, *Aktionsplan*, *Aktionsprogramm*, *Massnahmenpaket*, *Massnahmenplan*,

Zeitplan sowie *Politik*. Bezogen auf entsprechende Dokumente der Schweizerischen Bundesverwaltung zeigt sich anhand einer Auswahl folgendes Bild (vgl. Tab. 1):[11]

Begriff	Verwendet (Auswahl)
Aktionsplan	– BAG (2012): *Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme* – ISB (2013): *E-Government Schweiz. Aktionsplan 2013*
Konzept	– BFE (2013a): *Energieforschungskonzept 2013-2016* – BUWAL und BRP (1998): *Landschaftskonzept Schweiz* – DEZA (2012): *The SDC multilateral humanitarian aid concept* – UVEK (2011): *Konzept EnergieSchweiz 2011-2020*
Massnahmenpaket	– BAG (2006): *Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011*
Politik	– BAFU (2013): *Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes* – SIF (2012): *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*
Programm	– BAG (2013): *Nationales Programm Alkohol 2013-2016. Überblick* – BAG (2010): *Nationales Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen (NPHS) 2011-2017* – BSV (2013): *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*

Tab. 1: Übersicht über die Verwendung verschiedener Begriffe für Strategiedokumente der Bundesverwaltung

Die obige Tabelle zeigt, dass verschiedene Begriffe verwendet werden, um ein Dokument zu bezeichnen, das eine Strategie darstellt. Wiechmann (2008, S. 13) schreibt hierzu: „In Abhängigkeit von ihrem Abstraktionsgrad können sich Strategien sowohl in Leitbildern und Visionen als auch in übergeordneten Zielkatalogen, Programmen und Plänen sowie in konkreten Projekten und einzelnen Handlungen manifestieren." Die vorliegende Arbeit hat diesbezüglich keine Begriffsbestimmung anhand des Abstraktionsgrads oder weiterer Merkmale zum Ziel. Weil den verschiedenen Termini nicht zusätzliche Trennschärfe verliehen werden soll, erfolgen keine eingehenden Begriffsdifferenzierungen.

Stattdessen wird nachfolgend eine Arbeitsdefinition für den Begriff *Strategie* formuliert. Dabei sei auf Widmer und Frey (2008b, S. 5) verwiesen, die *Programm* als Sammelbegriff definieren, der insbesondere Begriffe wie *Strategie* und *Massnahmenpaket* miteinschliesst. In Anlehnung an ihr Begriffsverständnis gilt für die vorliegende Arbeit folgende allgemein gehaltene Definition von *Strategie*:

[11] Aufgrund des Fokus der vorliegenden Arbeit wird auf die Begriffsvielfalt hinsichtlich *Strategie* in der theoretischen Literatur an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Strategie ist ein Instrument, um ein grundsätzlich langfristig ausgerichtetes Vorhaben einer Organisation oder Organisationseinheit zu verfolgen. Eine Strategie setzt sich dabei aus verschiedenen Elementen zusammen, die miteinander in Verbindung stehen. So kann eine Strategie ein oder mehrere *Ziele* mittels abgestimmter *Massnahmen* und *Ressourcen* verfolgen und dabei auf Basis umfassender *Analysen* handeln. Strategie ist ein Sammelbegriff und umfasst Bezeichnungen wie insbesondere *Programm*. Stellt das Vorhaben Handlungen in Bezug auf ein spezifisches Thema dar, liegt eine *thematische Strategie* vor. In ausformulierter Form wird Strategie als *Strategiepapier* bezeichnet.

Entsprechend Widmer und Frey (2008b, S. 5) fasst diese Arbeitsdefinition Strategie als Sammelbegriff auf, wozu alle eingangs dieses Teilkapitels aufgezählten Termini zählen. Weiter ist der Strategiebegriff so definiert, dass er bereichsübergreifend gilt. Er ist nicht spezifisch auf den wirtschaftlichen, politischen oder öffentlichen Bereich zugeschnitten. Schliesslich berücksichtigt die Arbeitsdefinition mit den Begriffen *thematische Strategie* und *Strategiepapier* zwei Charakteristika von Strategie, die für die vorliegende Arbeit relevant sind. Insgesamt verwendet die vorliegende Arbeit die Begriffe *Strategie*, *thematische Strategie* sowie *Strategiepapier* konsistent, wobei im Zusammenhang mit entsprechenden Quellen auch Nennungen der Begriffe *Programm*, *Konzepte* o.ä. möglich sind.[12]

1.5 Aktueller Stand von Forschung und Lehre

Die Strategieforschung stellt ein fragmentiertes Feld dar, das von Einflüssen vielfältiger Disziplinen geprägt ist (Spengler, 2009, S. 44). Eine grosse Anzahl an Literatur über Strategie existiert in Bereichen wie etwa Militär, Wirtschaft oder Politik. Jedoch gibt es kaum einschlägige Literatur über die Analyse von Strategien öffentlicher Verwaltungseinheiten. Folgende wissenschaftliche Arbeiten, die sich im ähnlichen Forschungsfeld bewegen, wurden ermittelt:

- Abun-Nasr (2009) unterzieht die 1998 veröffentliche *Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz* einer quellenbasierten empirischen Analyse. Die Autorin analysiert dabei anhand der Quellen das Wesen einer realen, potenziellen oder zukünftigen Informationsgesellschaft und vergleicht die schweizerische Strategie mit dem Pendant der Vereinten Nationen. In einer weiteren Detailanalyse rücken die Auswirkungen der Strategie für die Schweizer Archive und Bibliotheken in den Mittelpunkt.
- Held (2009) analysiert die *Thematische Strategie für den Bodenschutz der EU*. Das Strategiedokument, bestehend aus einer Mitteilung, einem Vorschlag für eine Bodenrahmenrichtlinie sowie einer Folgenabschätzung, wird vom Autor in Bezug auf Qualität und Ausgestaltung eingehend untersucht. Dabei werden auch die zukünftigen umweltpolitischen Herausforderungen im europäischen Bodenschutz berücksichtigt.

[12] In der vorliegenden Arbeit beginnt der erste Analyseschritt (Kap. 3) mit einem *allgemeinen* Strategiebegriff, der anhand Literatur der drei Bereiche erfasst wird und endet damit, dass der Begriff durch Fokus auf *Thematik* und *Form* verengt wird. Der zweite Analyseschritt (Kap. 4) setzt dort an und untersucht schliesslich die *thematischen Strategiepapiere* der Bundesverwaltung.

- Maurer (2010) befasst sich mit der Nachhaltigkeitsstrategie des Schweizer Bundesrates. Bei seiner Analyse greift der Autor auf die drei Ansätze *strategisches Management*, *politische Strategieanalyse* sowie *HGF-Konzept*[13] zurück.

Alle drei vorgestellten Beiträge wurden im Rahmen einer Masterarbeit erstellt. Weitere wissenschaftliche Arbeiten, die Strategien zum Untersuchungsgegenstand haben, sind die folgenden:

- Im Politikfeld *Energie- und Klimapolitik* untersucht Sohre (2014) in ihrer Dissertation vergleichend die Einflussfaktoren strategischer Steuerungsprozesse in Grossbritannien und Deutschland. Die Autorin leitet dabei Bedingungen strategischer Steuerung in der Energie- und Klimapolitik her, welche zur Weiterentwicklung bestehender strategischer Ansätze beitragen können.
- In seinem Beitrag zur empirischen Strategieforschung fokussiert Tils (2011) auf Regierungsstrategien. Der Autor untersucht das strategische Steuerungshandeln der Regierungen Grossbritanniens und Deutschlands unter Blair (1997-2005) bzw. Schröder (1998-2005). Daraus resultieren zwei stark unterschiedliche Profile von Strategie, die von den Regierungschefs abhängen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich keine Literatur zu vergleichenden Strategieanalysen in Bezug auf die Schweizerische Bundesverwaltung finden lässt. Die vorgestellten Arbeiten analysieren entweder ausschliesslich eine einzige Strategie der Schweizerischen Bundesverwaltung oder es werden (mehrere) Strategien anderer Nationen anhand Aspekten wie *Steuerungsprozesse* oder *Regierungshandeln*, die nicht im Fokus der vorliegenden Arbeit sind, untersucht.

[13] HGF steht für *Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V.*

2 Vorgehen

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, die in der Einleitung formuliert wurde, werden in der vorliegenden Arbeit zwei Analyseschritte vorgenommen:

- In einem ersten Schritt wird eine *deduktive* Analyse durchgeführt, um Strategieelemente in den drei Bereichen Betriebswirtschaft, Politik sowie öffentlicher Sektor zu erfassen.
- In einem zweiten Analyseschritt erfolgt eine *induktiv* geleitete Qualitative Comparative Analysis (QCA).

Die folgenden beiden Kapitel 2.1 und 2.2 beinhalten Ausführungen zur Methodenwahl und zu den Analyseschritten Die Fallauswahl behandelt Kapitel 2.3.

2.1 Begründung der Methodenwahl

Die vorliegende Arbeit untersucht, wie die Bundesverwaltung das Instrument der Strategie verwendet. Die Wahl von QCA[14] als Untersuchungsmethode ist damit begründbar, dass QCA zur Verdichtung von Daten verwendet werden kann, was wiederum die Bildung von Typologien ermöglicht. Die Forschungsfrage wird somit anhand der ermittelten Typen von Strategien beantwortet.

QCA stellt nebst den traditionellen qualitativen und quantitativen Methoden einen weiteren, relativ neuen Weg dar. Den Grundstein für die Methode legte 1987 der amerikanische Sozialwissenschaftler Charles C. Ragin mit dem Buch *The Comparative Method*. Ragin beabsichtigte weniger, einen Mittelweg zwischen qualitativen und quantitativen Vorgehensweisen vorzuschlagen, sondern die methodische Lücke zwischen dem qualitativen und quantitativen Forschungsparadigma zu schliessen (Blatter et al., 2007, S. 191). Ragin interessierte sich in erster Linie dafür, „die Grundprinzipien eines systematischen Fallvergleichs herauszuarbeiten“ (Schneider & Wagemann, 2007, S. 26). QCA vereint die Stärken sowohl fallorientierter (d.h. qualitativer) als auch variablenorientierter (d.h. quantitativer) Methoden und „thus strives to meet two apparently contradicting goals: gathering in-depth insight in the different cases and capture the complexity of the cases (...), but also producing some level of generalization” (Rihoux et al., 2011, S. 12). Während qualitative Vorgehensweisen mit kleinen Fallzahlen von zwei bis vier Fällen arbeiten, untersuchen quantitative Methoden 100 oder mehr Fälle. Als Alternative zu rein quantitativen oder qualitativen Forschungsmethoden ist QCA gerade für mittlere Fallzahlen geeignet. Mittlere Fallzahlen umfassen rund zehn bis 50 Fälle, was sich etwa für Vergleiche unter den 26 Schweizer Kantonen eignet oder den 16 Ländern

[14] Der Begriff *QCA* vereint mehrere Methoden bzw. Techniken in sich. Rihoux und Ragin (2009b, S. xix) führten deswegen den Überbegriff *Configurational Comparative Methods* (CCM) ein. Die vorliegende Arbeit verwendet den Wortlaut *QCA* im Singular als Sammelbegriff.

der Bundesrepublik Deutschland, wie aber auch bspw. unter 20 Verwaltungseinheiten oder 30 Parlamentariern (Blatter et al., 2007, S. 189).

Nebst einem Forschungsansatz stellt QCA im engeren Sinn eine Datenanalysetechnik dar. QCA kann nach Schneider und Wagemann (2009, S. 387) so verstanden werden, dass der „iterative Prozess der Datensammlung, Modellspezifizierung, Fallauswahl und Rekonzeptualisierung von Bedingungen und des Outcomes zentraler Bestandteil eines QCA-basierten Forschungsvorhabens ist". Dieser Sachverhalt betont den qualitativen Aspekt von QCA. In technischer Hinsicht gehört QCA zu mengentheoretischen Methoden und basiert auf den Prinzipien und Operationen der Booleschen Algebra. QCA befasst sich mit mengentheoretischen Beziehungen zwischen im Voraus als kausal relevant definierten Faktoren (sog. Bedingungen) und einem ebenso definierten Outcome. Die Bedingungen stellen das Explanans dar; der Outcome das Explanandum. Weitere Eigenschaften von QCA sind insbesondere, dass sie kombinatorische sowie äquifinale Kausalität zulässt. Kombinatorische Kausalität bedeutet, dass Bedingungen „*gemeinsam* mit anderen"; äquifinale Kausalität dagegen, dass Bedingungen „*alternativ* zu anderen" hinreichend bzw. notwendig sind (C. Q. Schneider & Wagemann, 2009, S. 388, Hervorhebungen im Original).

Berg-Schlosser et al. (2009, S. 15) unterscheiden mehrere Verwendungszwecke für QCA. Für die vorliegende Arbeit ist derjenige der Verdichtung von Daten (*summarizing data*) ausschlaggebend. Berg-Schlosser et al. führen diesen Verwendungszweck wie folgt aus:

> (...) QCA techniques may be used in straightforward manner, simply to *summarize data*, to display them in a more compact way, and to describe more synthetically the relevant empirical universe. This is thus a purely descriptive use of QCA. More specifically, this is done by means of using the software to generate a synthetic table that shows, in a straightforward way, how some cases cluster together – the so-called truth table (...). In this way, the researcher will be able to bring to light similarities between cases that may, at first sight, seem quite different. QCA is therefore an excellent tool for data exploration. (Berg-Schlosser et al., 2009, S. 15, Hervorhebung im Original)

Der deskriptive Vorgange der Datenverdichtung führt zu einer Wahrheitstafel (*truth table*), anhand derer die untersuchten Fälle zu sogenannten *Cluster* gruppiert werden. In anderen Worten ermöglicht die Datenverdichtung die Bildung einer Typologie. Nach Schneider und Wagemann (2012, S. 7) sind Typologien „concepts for which information is not aggregated into a unidimensional scale of set membership (...), but where cases are classified on multiple dimensions".[15] Um Typologien zu bilden, müssen gemäss George und Bennett (2005, S. 235) unabhängige Variablen spezifiziert werden, für die Kategorien beschrieben werden. Anhand dieser Kategorien werden Fälle und der entsprechende Outcome gemessen. Die logischen

[15] Schneider und Wagemann (2012, S. 7) erklären dies am Beispiel des Wohlfahrtstaats: Länder unterscheiden sich nicht nur im (eindimensionalen) *Mass*, in dem sie sich um das Wohl ihrer Bürger sorgen. Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich des (mehrdimensionalen) *Typs* von Wohlfahrtsstaat, den sie gebildet haben, um für das Wohl ihrer Bürger zu sorgen.

Verknüpfungen (*conjunctions*) und Konfigurationen (*configurations*) der Variablen stellen dabei die Typen dar (George & Bennett, 2005, S. 235). Exakt diese Typenbildung ermöglicht eine Antwort auf die Forschungsfrage.

2.2 Analyseschritte und fsQCA

In einem ersten Analyseschritt ist die Datengrundlage zu erstellen. Bei diesem deduktiven ersten Schritt werden Bedingungen aus relevanter Theorie und Literatur hergeleitet (Berg-Schlosser & De Meur, 2009, S. 26). Die vorliegende Arbeit erfasst Strategie und ihre Elemente anhand einschlägiger Literatur aus den drei Bereichen Betriebswirtschaft, Politik sowie öffentlicher Sektor. Diese wurden gewählt, weil die Schweizerische Bundesverwaltung, deren Strategien untersucht werden, Teil des Bereichs *öffentlicher Sektor* ist. Dieser Bereich stellt eine Schnittmenge der beiden Bereiche *Betriebswirtschaft* und *Politik* dar und steht so mit beiden in Verbindung. In der vorliegenden Arbeit gibt Kapitel 3 den ersten Analyseschritt wieder.

Der zweite Analyseschritt ist induktiver Natur und beinhaltet die QCA. Untersucht werden Strategien in Form öffentlich zugänglicher Dokumente. Diese Dokumente werden fortan als *Strategiepapiere* bezeichnet. Für die durchzuführende Analyse bietet sich eine fsQCA an. fsQCA ist eine Variante von QCA; „fs“ steht für *Fuzzy Set* (Rihoux et al., 2011, S. 14). In einem Fuzzy Set kann der Grad der Mengenmitgliedschaft von Bedingungen Werte im Intervall [0; 1] annehmen (Ragin, 2000, S. 6, 2009, S. 89).[16] Nach Schneider und Wagemann (2007, S. 21) ermöglicht fsQCA „die verschiedenen Abstufungen zwischen den beiden Extremen des Vorliegens und Nicht-Vorliegens einer Eigenschaft“ (d.h. Bedingung) zu erfassen. Im Hinblick auf die Anwendung in der Realität kann dieser Sachverhalt als Fortschritt gegenüber csQCA gewertet werden, da sich soziale und politische Phänomene schwer in Dichotomien ausdrücken lassen. Hierfür eignet sich fsQCA mit seiner graduellen Mengenmitgliedschaft besser (Pennings, 2009, S. 347).

Im Zusammenhang mit fsQCA und der bereits in Kapitel 2.1 beschriebenen Bildung von Typen argumentiert Kvist (2006, S. 171), dass Fuzzy Sets gleichzeitig quantitative und qualitative Differenzierungen erlauben: „At the core of fuzzy-set social science is a perception of cases as configurations of aspects so that a difference in one aspect may constitute a difference in kind and not just in degree.“ Quantitative Mengenmitgliedschaft bezeichnet er als „difference in degree“ und qualitative als „difference in kind“ (Kvist, 2006, S. 167, 171). Aus diesem Grund ist Fuzzy Set-Theorie nach Kvist (2006, S. 171) „particularly well-suited to

[16] fsQCA stellt eine Weiterentwicklung von csQCA dar („cs“ steht für *Crisp Set*). Bei csQCA ist die Mengenmitgliedschaft dichotom bzw. binär ausgeprägt, d.h. entweder 0 (Bedingung liegt nicht vor) oder 1 (Bedingung liegt vor) (Ragin, 2009, S. 87).

study conformity to ideal types as it can assess both to which ideal type a particular part of the real world belongs as well as the degree to which it belongs to this ideal type". Fuzzy Sets eignen sich somit für die Bildung von (Ideal-)Typen, wie auch für deren Analyse.[17]

Innerhalb des weiter oben beschriebenen Intervalls [0; 1] können Fuzzy Sets unterschiedlich ausgestaltet werden. Die vorliegende Arbeit bedient sich für die fsQCA eines vierwertigen Fuzzy Sets mit den vier numerischen Werten 0, 0.33, 0.67 und 1 (Ragin, 2009, S. 90). Die Werte tragen dabei in Bezug auf die Mengenmitgliedschaft die folgenden Bezeichnungen:

- 0 = *fully out*
- 0.33 = *more out than in*
- 0.67 = *more in than out*
- 1 = *fully in*

Die im ersten Analyseschritt ermittelten Strategieelemente, welche die Bedingungen darstellen, werden für die fsQCA einer Kalibrierung unterzogen. Diese Kalibrierung dient dazu, den Bedingungen einen der vier beschriebenen Werte (diesbezüglich auch *Score* genannt) zuzuweisen (Ragin, 2008a, S. 175). Die Kalibrierung erfolgt auf Basis theoretischen Vorwissens in Verbindung mit empirischer Evidenz, was eine gute Kenntnis der zu untersuchenden Fälle bedingt (C. Q. Schneider & Wagemann, 2009, S. 392). Die konkrete Kalibrierung für die vorliegende Arbeit findet sich in Kapitel 4.2.2.

Das Resultat der Kalibrierung hat die Form einer Datenmatrix. Diese wird in einem nächsten Teilschritt mit Hilfe der Software *fsQCA 2.0* in eine Wahrheitstafel überführt.[18] Wahrheitstafeln beinhalten "the logically possible combinations of (...) conditions and the outcome associated with each combination" (Ragin & Sonnett, 2005, p. 182). In Bezug auf die Bildung von Typologien zeigen Wahrheitstafeln die Typen von Strategie an. Davon ausgehend können die Strategien mit Hilfe der Software diesen Strategietypen zugewiesen werden. Auch hier wird das exakte Vorgehen anhand der konkreten Daten und Teilschritte in Kapitel 4 erläutert.

2.3 Begründung und Beschreibung der Fallauswahl

Nach Berg-Schlosser und De Meur (2009, S. 20) müssen für eine Wahl die Fälle „parallel each other sufficiently and be comparable along certain specified dimensions. (....) In other words, the cases must share enough background characteristics, which in turn can be considered as 'constants' in the analysis." Der angesprochene Hintergrund ist mit der Bundesverwaltung gegeben und unter Strategiepapieren ist eine Vergleichbarkeit gegeben. Bei der Fallaus-

[17] Diese methodische Eignung demonstriert auch Ehrler (2012, S. 327–337) in ihrer Untersuchung von Governance bei Aktivierungspolitik im Zusammenhang mit New Public Management.

[18] Die Software sowie ein von Ragin verfasstes Manual können über folgenden Link kostenlos heruntergeladen werden: http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml (Seite aufgerufen am 16.05.2014).

wahl wird ein *Most Different*-Systemdesign befolgt, das auch MDSO-Design genannt wird. Das Akronym steht für *m*ost *d*ifferent, *s*imilar *o*utcome und bedeutet konkret, dass unterschiedliche Fälle mit ähnlichem Outcome berücksichtigt werden (Berg-Schlosser & De Meur, 2009, S. 21–23).

Entsprechend dieser Ausführungen muss die Fallauswahl Strategien insbesondere möglichst vieler verschiedener Verwaltungseinheiten des Bundes erfassen. Die Fallauswahl unter öffentlich zugänglichen Dokumenten erfolgt nach den folgenden Kriterien:[19]

- Gemäss den Ausführungen zur Begriffsvielfalt in Kapitel 1.4 ist eine Bezeichnung als *Strategie* nicht zwingend. Es können auch Dokumente mit abweichenden Bezeichnungen berücksichtigt werden.
- Von Interesse sind *thematische* Strategien. Strategien, die sich auf das Amt selbst beziehen, sind in diesem Zusammenhang nicht relevant (bspw. *Strategie 2012-2019* der Schweizerischen Nationalbibliothek)[20].
- Die Fallauswahl berücksichtigt alle sieben Departemente der Schweizerischen Bundesverwaltung exklusive Bundeskanzlei. Pro Departement werden maximal sechs Strategien in die Fallauswahl aufgenommen.
- Der Fokus der Analyse liegt auf Strategien von Verwaltungseinheiten (Amt, Direktion, Staatssekretariat) des Bundes. Strategien, die auf Departementsebene erarbeitet wurden (z.B. das Dokument *Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik* des EDI und des EDA)[21], werden nicht berücksichtigt.[22]
- Für jedes Departement werden pro Verwaltungseinheit die aktuellsten Strategien in die Fallauswahl aufgenommen.
- Die Fallauswahl berücksichtigt auch Strategien, die mehrere Verwaltungseinheiten erarbeitet haben (bspw. der *Masterplan Cleantech*, den das SBFI, SECO, BFE und das BAFU verfasst haben). Strategien, die ein Bundesamt mit anderen öffentlichen Institutionen erarbeitet hat, werden ebenso aufgenommen und dem entsprechenden Bundesamt zugeschrieben. Dies betrifft konkret die *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017* sowie die *Nationale Demenzstrategie 2014-2017*. Beide Strategien hat das BAG zusammen mit der GDK hervorgebracht.
- Pro Verwaltungseinheit werden maximal drei Dokumente aufgenommen, um Strategien möglichst breit innerhalb der Bundesverwaltung zu analysieren.

---

[19] Stichtag für die Bildung der Fallauswahl ist der 16. Januar 2014.
[20] Vgl. http://www.nb.admin.ch/org/00779/?lang=de (Seite aufgerufen am 19.05.2014).
[21] Vgl. http://www.bag.admin.ch/themen/internationales/13102/ (Seite aufgerufen am 14.05.2014).
[22] Eigenständige Organisationen des Bundes wie z.B. Swissmedic, das IGE oder die FINMA werden für die Fallauswahl nicht berücksichtigt.

– Dokumente, die als Forschungskonzepte o.ä. bezeichnet werden, werden nicht berücksichtigt (z.B. Papiere wie das *Forschungskonzept 2013-2016 „Soziale Sicherheit"* des BSV oder das *Forschungskonzept Umwelt für die Jahre 2013-2016* des BAFU).[23]

Aufgrund dieser Kriterien umfasst die Fallauswahl 27 Dokumente, die Tabelle 2 alphabetisch nach Verwaltungseinheit geordnet inklusive Publikationsdatum und Seitenumfang zeigt.

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)		
Autor	*Dokument*	Datum
BAG	*Nationale Demenzstrategie 2014-2017*	Nov. 2013
BAG	*Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017*	3. Juli 2013
BAG	*Nationales Programm Alkohol 2013-2016. Überblick*	Mai 2013
BSV	*Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept*	15. Mai 2013
BSV	*Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*	11. Juni 2010
BVET[24]	*Tiergesundheitsstrategie 2010+. Aktiv vorbeugen – entschlossen handeln*	März 2010
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)		
Autor	*Dokument*	Datum
DEZA	*Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016*	15. Feb. 2013
DEZA	*The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept*	2012
DEZA	*Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie*	2006
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)		
Autor	*Dokument*	Datum
ARE	*Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*	25. Jan. 2012
BAFU	*Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes*	2013
BAFU	*Strategie Biodiversität Schweiz*	25. April 2012
BAKOM	*Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*	März 2012
BFE	*Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)»*	4. Sept. 2013
BFE	*Strategie Stromnetze. Detailkonzept im Rahmen der Energiestrategie 2050*	14. Juni
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)		
Autor	*Dokument*	Datum
BABS	*Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*	27. Juni 2012
BABS	*Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Bericht des Bundesrates*	9. Mai 2012

[23] Siehe http://www.alexandria.admin.ch/bv001487362.pdf für das *Forschungskonzept 2013-2016 „Soziale Sicherheit* sowie http://www.ressortforschung.admin.ch/html/dokumentation/Forschungskonzepte_13-16/Forschungskonzept_Umwelt_2013-16_d.pdf für das *Forschungskonzept Umwelt für die Jahre 2013-2016* (PDFs öffnen direkt; beide Seiten aufgerufen am 14.05.2014).

[24] Ab dem 1. Januar 2014 wurden das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), der Verfasser des Strategiedokuments, und die Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamt für Gesundheit (BAG) zum Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zusammengeführt, vgl. http://www.blv.admin.ch/aktuell/01617/04492/index.html?lang=de&msg-id=51415 (Seite aufgerufen am 14.05.14). Für das Literaturverzeichnis wird das BVET als Verfasser angegeben.

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)		
Autor(en)	*Dokument*	Datum
BLW	*Klimastrategie Landwirtschaft. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel für eine nachhaltige Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft*	31. Mai 2011
BLW	*Land- und Ernährungswirtschaft 2025. Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik.*	Aug. 2010
SBFI, SECO, BFE u. BAFU	*Masterplan Cleantech. Eine Strategie des Bundes für Ressourceneffizienz und erneuerbare Energien.*	Sept. 2011
SECO	*Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz*	18. Juni 2010
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)		
Autor	*Dokument*	Datum
EPA	*Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015*	2010
ISB	*Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020*	25. Okt. 2012
ISB	*Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken*	19. Juni 2012
ISB	*IKT-Strategie des Bundes 2012-2015*	Dez. 2011
SIF	*Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*	19. Dez. 2012
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)		
Autor	*Dokument*	Datum
BFM	*Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»*	Aug. 2012

Tab. 2: Fallauswahl für die QCA

Die Strategien wurden via Internetrecherche ermittelt. Alle Strategiepapiere sind als PDF-Dokumente auf den entsprechenden Webpräsenzen der in Tabelle 2 angegebenen Verwaltungseinheiten verfügbar und können aus der Logik auch diesen Verwaltungseinheiten zugeschrieben werden. Bei fünf der nachfolgend aufgezählten Strategiepapieren (diejenigen des ARE, BABS, BFE, SECO und der DEZA) handelt es sich genaugenommen um Berichte des Bundesrates und in zwei Fällen (BAKOM und ISB[25]) um Dokumente eines Departements (UVEK und VBS):

- *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015* des ARE
- *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Bericht des Bundesrates* des BABS
- *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz* des BAKOM
- *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)»* des BFE
- *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2012-2016* der DEZA
- *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* des ISB

[25] Im Dokument *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* ist in der Kopfzeile der Titelseite das VBS angegeben, erarbeitet wurde das Strategiedokument aber durch das ISB, vgl. http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/index.html?lang=de (Seite aufgerufen am 14.05.2014).

– *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO

Hinsichtlich der Fallauswahl werden diese sieben Strategien den Verwaltungseinheiten so zugeordnet, wie es nach oben erwähnter Logik Sinn macht und in Tabelle 2 festgehalten ist.[26]

Bei der Fallauswahl war eine Bezeichnung eines Dokuments als *Strategie* kein zwingendes Kriterium. Nicht alle 27 ausgewählten Dokumente werden als *Strategie* bezeichnet. Drei Dokumente stellen *Programme* dar:

– *Nationales Programm Alkohol 2013-2016* des BAG
– *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut* des BSV
– *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt* des BSV

Zwei Dokumente sind als *Politik* bezeichnet:

– *Waldpolitik 2020* des BAFU
– *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes* des SIF

Weiter stellt das Papier der DEZA über die multilaterale humanitäre Hilfe ein *Konzept* dar. Ein weiteres Dokument der DEZA, die *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016*, ist als *Botschaft* bezeichnet. Die Berücksichtigung dieses Dokuments ist unproblematisch, da das Papier betreffend der Energiestrategie des BFE ebenso eine Botschaft darstellt.[27] Weiter sind die folgenden beiden Dokumente nicht explizit als *Strategie* bezeichnet:

– *Land- und Ernährungswirtschaft 2025. Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik* des BLW
– *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM

Bezüglich des ersteren Dokuments deutet der Untertitel auf eine Strategie hin, während im Bericht des BFM der Begriff „Strategiegruppe" auf eine Strategie schliessen lässt.

Acht Dokumente wurden 2013 publiziert, zehn im Jahr 2012, drei in 2011, fünf im Jahr 2010. Das älteste – die Strategie der DEZA gegen Korruption – stammt von 2006. Unter den Verfassern befinden sich insgesamt 16 verschiedene Verwaltungseinheiten, d.h. elf Bundesämter (ARE, BABS, BAFU, BAG, BAKOM, BFE, BFM, BLW, BSV, BVET, EPA), drei Staatssekretariate (SBFI, SECO und SIF) sowie die DEZA als Direktion und das ISB als weitere Verwaltungseinheit.

Auf die Departemente EDI und UVEK entfallen gemäss der Auswahlkriterien je sechs Strategien; hier mussten unter zahlreichen Strategien gemäss der Kriterien pro Departement maximal sechs und pro Verwaltungseinheit maximal die drei aktuellsten Strategiepapiere ausge-

[26] Im Literaturverzeichnis ist als Verfasser gemäss den Angaben im Dokument der Bundesrat bzw. das entsprechende Departement angegeben.

[27] In anderen Worten: Eine Botschaft kann eine Strategie beinhalten.

wählt werden. Für alle anderen Departemente der Bundesverwaltung war dies nicht der Fall: Für das EJPD wurde nur ein einziges Strategiepapier ermittelt. Im EDA wurden nur bei der DEZA Strategien gefunden. Auch im VBS wurden nur beim BABS zwei relevante Strategien ermittelt. Auf die Departemente EFD und WBF schliesslich entfallen fünf bzw. vier Strategien. Das Strategiepapier *Masterplan Cleantech* stellt diesbezüglich ein Dokument dar, das mehrere Verwaltungseinheiten zusammen erarbeitet haben und welches zwei Departemente betrifft (UVEK und WBF).[28]

Abschliessend ist festzuhalten, dass die 27 Strategien umfassende Fallauswahl für eine qualitative Analyse zu hoch und für eine quantitative zu niedrig ist. Die 27 Strategiepapiere entsprechen also einer mittleren Fallzahl, wofür sich – wie beschrieben – QCA sehr gut eignet.

[28] In der Fallauswahl wurde es dem WBF zugeordnet.

3 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

Der Begriff *Strategie* ist häufig und in vielen verschiedenen Bereichen wie insbesondere Militär, Politik und Wirtschaft anzutreffen (Bätscher & Ermatinger, 2004, S. 16; Duden, 2013; Hungenberg, 2012, S. 5). Dabei existieren zahlreiche unterschiedlich präzise Definitionen des Begriffs (Kreikebaum et al., 2011, S. 23; Stahel, 1997, S. 1; Wiechmann, 2008, S. 1).[29] Aus diesem Grund erfasst das vorliegende Kapitel als ersten Analyseschritt zuerst verschiedene Definitionen von Strategie. Dies geschieht bezogen auf die drei ausgewählten Bereiche Betriebswirtschaftslehre, Politik sowie öffentlicher Sektor. Danach werden auf Basis dieser Definitionen und mithilfe weiterer Literatur Elemente erfasst, die – je nach Bereich – charakteristisch für eine Strategie sind.

3.1 Ursprung des Strategiebegriffs

Der Terminus *Strategie* ist griechischen Ursprungs und dürfte erstmals von Aeneas 357/6 v. Chr. benutzt worden sein (Stahel, 1997, S. 2). *Strategie* „wird aus den griechischen Begriffen ‚straós' (Heer) und ‚agein' (Führer) oder auch ‚strategos' (General) abgeleitet und bedeutet so viel wie ‚Kunst der Heeres-, Kampf- oder Kriegsführung'" (Simon, 2008, S. 28). In der vorchristlichen Zeit war Strategie aber nicht den Griechen vorbehalten. Auch der chinesische General Sun Tzu hielt etwa 500-300 v. Chr. strategische Überlegungen in seinem Werk *Die Kunst des Krieges* fest (Probst & Wiedemann, 2013, S. 3; Spengler, 2009, S. 34–35). Diese militärische Verwendung des Strategiebegriffs dauerte über die Jahrhunderte an und findet im deutschsprachigen Raum mit Carl von Clausewitz und Helmuth Karl Bernhard von Moltke im 18. und 19. Jh. weitere bedeutende Exponenten. Clausewitz sah Strategie als „‚die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zwecke des Krieges' und grenzte davon die Taktik ab als ‚die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht'" (ohne Jahr und Seitenangabe; zit. n.Probst & Wiedemann, 2013, S. 3).[30] Clausewitz prägte die sogenannte Zweck-Ziel-Mittel-Relation, die heute in der Ökonomie als Ziel-Mittel-Einsatz-Beziehung bekannt ist (Stahel, 1997, S. 17–18). Als weitere strategische Vordenker gelten insbesondere der Schweizer Antoine-Henri Jomini und Sir Basil Henry Liddell Hart (Eschenbach et al., 2003, S. 51–54, 59–62; Stahel, 1997, S. 11–16, 22–25). Beide Exponenten waren militärisch tätig und befassten sich denn auch mit Strategie als eine Kriegskunst. Strategien wurden aber später auch in nichtmilitärischen Bereichen eingesetzt, wie die folgenden Teilkapitel aufzeigen.

---

[29] Auch die deutsche sowie die angelsächsische Literatur der verschiedenen Bereiche fasst den Strategiebegriff nicht einheitlich auf (Baumann & Brändli, 2006, S. 2; Kranz, 2007, S. 11; Matzler et al., 2013, S. 11).

[30] Moltke andererseits definierte den Begriff wie folgt: „Die Strategie ist die Fortbildung des ursprünglich leitenden Gedankens entsprechend den stets sich ändernden Verhältnissen" (Hinterhuber, 1990, S. 50). Er spricht dabei die Diskussion um das Idealbild von Führungspersönlichkeit an (Hinterhuber, 1990, S. 27).

3.2 Strategie in der Ökonomie

Wöhe (2013, S. 27) definiert Betriebswirtschaftslehre (BWL) wie folgt: „Im Zentrum traditioneller Betriebswirtschaftslehre steht die Untersuchung unternehmerischen Handelns, also der [Entscheidungsprozess in einem privaten Betrieb im marktwirtschaftlichen Wettbewerb]". Im strategischen Management als ein Zweig von BWL spielt Strategie eine bedeutende Rolle.

3.2.1 Strategisches Management

Bea und Haas (2013, S. 22) definieren den Begriff wie folgt: „Das [strategische Management] befasst sich mit der zielorientierten Gestaltung von Unternehmen unter strategischen, d.h. langfristigen, globalen, umweltbezogenen und entwicklungsorientierten Aspekten. Es umfasst die Gestaltung und gegenseitige Abstimmung von Planung, Kontrolle, Information, Organisation, Unternehmenskultur und Strategischen Leistungspotenzialen."[31]

Das strategische Management muss vom operativen Management unterschieden werden. In den Worten Druckers (ohne Datum und Seitenangabe; zit. n.Eschenbach et al., 2003, S. 78) geht es im strategischen Management allgemein um „Doing the right things", während das operative Management „Doing things right" beinhaltet. Strategisches Management ist langfristig ausgerichtet, schafft den Handlungsrahmen für das Unternehmen, hilft bei seiner Gesamtsteuerung und ist damit seinen Geschäftseinheiten übergeordnet (Hungenberg, 2012, S. 24; Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 36). Das Unternehmen verfolgt dabei insbesondere übergeordnete strategische (Ober-)Ziele, die relativ wenig detailliert sind (Amann & Petzold, 2014, S. 49). Das operative Management hingegen weist einen kürzeren Zeithorizont auf, bewegt sich innerhalb des geschaffenen Handlungsrahmens und befasst sich mit der Umsetzung der Strategie, d.h. mit Massnahmen, die Erfolgspotenziale schaffen, nutzen und halten sollen (Amann & Petzold, 2014, S. 131; Hungenberg, 2012, S. 24; Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 37). Entsprechende operative (bzw. Sub- oder Unter-)Ziele fallen konkreter und präziser aus (Kreikebaum et al., 2011, S. 71). Schliesslich fokussiert das operative Management

---

[31] Folgender Hinweis hinsichtlich Begrifflichkeiten ist hier angebracht: Dem strategischen Management gingen andere Phasen strategischen Denkens und Handelns voraus; die einschlägige Literatur unterscheidet deren insgesamt vier (Bea & Haas, 2013, S. 11–13; Hungenberg, 2012, S. 50–56; Kreikebaum et al., 2011, S. 37–45; Spengler, 2009, S. 30–31):
- Planung
- Langfristige Planung
- Strategische Planung
- Strategisches Management

Das strategische Management muss zumindest historisch von strategischer Planung unterschieden werden. Denn in der Literatur ist die Verwendung dieser Begriffe nicht immer ganz trennscharf. Bspw. beschreibt die Strategiedefinition von Hofer (1973, S. 47) wörtlich *strategische Planung* und nicht *Strategie* per se. Weiter hält Hamel (1996, S. 71) fest, dass Organisationen nicht zwischen *planning* und *strategizing* unterscheiden. Ausführlich zur Differenzierung zwischen strategischer Planung und Strategieentwicklung äussert sich Wiechmann (2008, S. 62–88). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird auf eine eingehende Betrachtung dieser Begrifflichkeiten verzichtet und der Fokus auf Strategie per se gesetzt.

auf die dem Gesamtunternehmen untergeordneten Geschäftseinheiten bzw. Funktionsbereiche (Hungenberg, 2012, S. 45). Strategisches und operatives Management dürfen aber nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Es bestehen zahlreiche Schnittstellen – gerade auch was Strategie angeht (vgl. hierzu etwa Kap. 3.2.4.2 hinsichtlich strategischer und operativer Ziele).

3.2.2 Anfänge der Strategie(forschung) in der Ökonomie

Bereits in der philosophischen Klassik diskutierten Sokrates und Nichomachides, dass die „Pflichten eines Generals durchaus denen eines Geschäftsmanns vergleichbar seien: Beide beinhalten die geplante Verwendung von Ressourcen, um bestimmte Ziele zu erreichen“ (Simon, 2008, S. 28). Im 20. Jahrhundert wurde der Strategiebegriff vom militärischen Bereich in den wirtschaftlichen Bereich überführt (Kranz, 2007, S. 11) und hielt schliesslich Einzug in die Wirtschaft. In der Spieltheorie wird Strategie definiert als eine „Planung einer bestimmten Folge von Spielzügen (von Handlungen)“ (Hungenberg, 2012, S. 5).[32]

Für die BWL wurde der Strategiebegriff in den USA in den 1960er-Jahren populär. Alfred D. Chandler lieferte 1962 als einer der ersten eine Begriffsdefinition für den Bereich BWL: Strategie ist „the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals” (Chandler, 1991, S. 13). Als weitere bekannte Exponenten gelten Ansoff und Andrews. H. Igor Ansoff veröffentlichte 1965 sein Werk *Corporate Strategy*, in welchem er ein Entscheidungsschema in der Strategieformulierung beschrieb (Ansoff, 1968, S. 32–35). Im Grundsatz ging es Ansoff dabei um die Unternehmensstrategie. Strategien sind für ihn „„Massnahmen zur Sicherung des langfristigen Erfolgs eines Unternehmens““ (Ansoff, 1999, S. 50; zit. n. Camphausen, 2013, S. 11). Kenneth R. Andrews baute an der Harvard Business School auf den Gedanken von Chandler auf und befasste sich dabei v.a. mit der Analyse und der Formulierung von Strategien. Dabei betonte er sowohl die Analyse von Veränderungen in der Unternehmensumwelt als auch die interne Unternehmensanalyse.[33] Unternehmensstrategie definiert Andrews dabei 1971 als

> [the] pattern of decisions in a company that determines and reveals its objectives, purposes, or goals, produces the principal policies and plans for achieving those goals, and defines the range of business the company is to pursue, the kind of economic and human organization it is or intends to

[32] In ihrem erstmalig 1944 erschienenen Werk *Theory of Games and Economic Behavior* beschreiben Neumann und Morgenstern eine Strategie ausführlicher als

> a plan which specifies what choices [a player] will make in every possible situation, for every possible actual information which he may possess at that moment in conformity with the pattern of information which the rules of the game provide for him for that case. We call such a plan a *strategy* (Neumann & Morgenstern, 1953, S. 79).

[33] Andrews baut hierbei auf dem SWOT-Konzept auf (Knyphausen-Aufseß, 2006, S. 5481). Die SWOT-Analyse stellt den Stärken (*strengths*) und Schwächen (*weaknesses*) eines Unternehmens die Chancen (*opportunities*) und Risiken *(threats*) gegenüber (Hungenberg, 2012, S. 88).

> be, and the nature of the economic and noneconomic contribution it intends to make to its shareholder, employees, customers, and communities (Andrews, 1987, S. 13)

Der *Corporate Strategy* stellt er die *Business Strategy* gegenüber: „Business strategy is the determination of how a company will compete in a given business and position itself among its competitors" (Andrews, 1987, S. 13).[34] Somit können Strategien für verschiedene Ebenen formuliert werden.

Von theoretischen Konzepten der 1960er-Jahre entwickelte sich das strategische Management in den 1980er-Jahren in eine systemtheoretische Richtung. Unter Organisationen werden hierbei „produktive, offene, soziale Systeme im gesellschaftlichen Kontext" (Probst & Wiedemann, 2013, S. 3) verstanden. Um eine Organisation zu führen, bedarf es eines ständigen Anpassungsprozesses zwischen dieser Organisation und einer dynamischen und komplexen Umwelt. Als Ziel soll die Organisation dabei in einer Art kontinuierlichem Fliessgleichgewicht in der Gesellschaft stehen (Ulrich, 1984, S. 52).[35]

Insgesamt ist festzuhalten, dass im wirtschaftlichen Bereich zahlreiche Autoren Strategie unterschiedlich verstehen und definieren; zudem wandelt sich der Begriff über die Zeit.[36]

3.2.3 Definitionen von Strategie im strategischen Management

Die neuere einschlägige betriebswirtschaftliche Literatur bestätigt den Befund von Chaffee und konstatiert das Fehlen einer Begriffsdefinition, die erschöpfend und einwandfrei ist (Johnson et al., 2011, S. 31; Matzler et al., 2013, S. 11). Deshalb sind nachfolgend verschiedene Strategiedefinitionen aus dem strategischen Management aufgeführt, um den Begriff gesamthaft zu erfassen sowie Elemente von Strategie zu identifizieren. In Tabelle 3 sind elf Definitionen von Strategie aufgeführt.[37] Die Definitionen von Chandler, Ansoff und Andrews

---

[34] Während Ansoff die Grundlagen für das strategische Management auf Unternehmensebene lieferte, steuerte Andrews die Grundlagen hinsichtlich der Geschäftsfeldebene bei (Hungenberg, 2012, S. 58).

[35] An dieser Stelle wird verzichtet, auf weitere relevante Namen (insb. Gälweiler, Hamel & Prahalad, Majluf, Malik, Porter, Probst sowie Pümpin). Vgl. hierzu statt viele Eschenbach et al. (2003, S. 77–259).

[36] Chaffee hat in diesem Zusammenhang sogenannte Areas of Agreement identifiziert. Dies sind Aspekte von Strategie, bezüglich derer unter den Autoren aus der Betriebswirtschaft Konsens besteht. Folgende generelle Eigenschaften lassen sich für die betriebswirtschaftliche Strategie festhalten (Chaffee, 1985, S. 89–90; Mintzberg et al., 2005, S. 16):

- Strategie betrifft sowohl die Organisation wie auch die Unternehmensumwelt
- Die Substanz von Strategie ist komplex
- Strategie betrifft das Gesamtwohl der Organisation
- Strategie bezieht sowohl Inhalts- wie auch Prozessaspekte ein
- Strategien sind nicht gänzlich ausgedacht
- Strategien kommen auf unterschiedlichen Ebenen vor
- Strategien beziehen verschiedene Gedankenprozesse ein

Trotzdem stellt (Chaffee, 1985, S. 89) fest, dass die Übereinstimmung unter den Autoren lediglich darin besteht, dass keine Übereinstimmung hinsichtlich einer eindeutigen Definition besteht.

[37] Nicht wenige Literaturtitel greifen bei der Strategiedefinition auf die Definitionen von insbesondere Chandler, Ansoff, Andrews, Mintzberg und Porter zurück (z.B. Bea & Haas, 2013, S. 55; Grant, 2013, S. 16; Johnson et al., 2011, S. 21; Knyphausen-Aufseß, 2006, S. 5481; Kreikebaum et al., 2011, S. 24–25;

aus Kapitel 3.2.2 sind erneut berücksichtigt. Im rechten Bereich der Tabelle sind zur besseren Übersicht die beobachteten Strategieelemente festgehalten (V = *Vision*, Z = *Ziele*, M = *Massnahmen*, R = *Ressourcen*, Ag = *Anspruchsgruppen* und Zh = *Zeithorizont*).

Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 25; Matzler et al., 2013, S. 12–13; Rothaermel, 2013, S. 6). Dies unterstreicht die Relevanz dieser bekannten Definitionen.

Quelle	Definition	Elemente					
		V	Z	M	R	Ag	Zh
Andrews (1987, S. 13)[38]	Corporate strategy is the pattern of decisions in a company that determines and reveals its objectives, purposes, or goals, produces the principal policies and plans for achieving those goals, and defines the range of business the company is to pursue, the kind of economic and human organization it is or intends to be, and the nature of the economic and noneconomic contribution it intends to make to its shareholder, employees, customers, and communities.		•			•	
Ansoff (1999, S. 50; zit. n. Camphausen, 2013, S. 11)	Strategien sind Maßnahmen zur Sicherung des langfristigen Erfolgs eines Unternehmens.			•			•
Camphausen (2013, S. 11)	Strategie ist ein Aktionsplan, der sich mit gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen im Umfeld eines Unternehmens befasst und Entscheidungen über finanzielle und menschliche Ressourcen darstellt, um Leistung zu steigern und langfristige Ziele zu erreichen.		•		•		•
Chandler (1991, S. 13, Hervorhebung im Original)[39]	*Strategy* can be defined as the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.		•	•	•		•
Hax & Majluf (1988, S. 102)	Strategy – Is a coherent, unifying, and integrative pattern of decisions; – Determines and reveals the organizational purpose in terms of long-term objectives, action programs, and resource allocation priorities; – Selects the businesses the organization is in or is to be in; – Defines the kind of economic and human organization the company is or intends to be; – Attempts to achieve a long-term sustainable advantage in each of its businesses by responding properly to the opportunities and threats in the firm's environment and the strengths and weaknesses of the organization; – Engages all the hierarchical levels of the firm (corporate, business, functional); and – Defines the nature of the economic and noneconomic contributions it intends to make to its stakeholders.		•	•	•	•	•
Hungenberg (2012, S. 8, Hervorhebung im Original)	**Strategien** sind der Ausgangs- und Mittelpunkt des strategischen Managements. Sie bestimmen die geschäftliche Ausrichtung eines Unternehmens, indem sie die langfristigen Geschäftsziele definieren, indem sie festlegen, wie sich das Unternehmen in seinen Märkten positionieren soll, und indem sie dafür Sorge tragen, dass die wettbewerbsrelevanten Ressourcen identifiziert und aufgebaut werden.		•		•		•
Kranz (2007, S. 15)	Die intendierte Strategie liefert „eine Antwort auf die Fragen, wie das Unternehmen eine in der Unternehmensvision beschriebene Position erreichen kann. (…) Die intendierte Strategie legt (…) nicht nur die angestrebten Ziele fest, sondern beinhaltet gleichzeitig die detaillierte Erstellung eines Planes, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Zieldefinition und Erarbeitung der Zielerreichungsmaßnahmen unterliegen dabei einer Interdependenz und erfordern eine gemeinsame Abstimmung.	•	•	•			

[38] Erstausgabe 1971.
[39] Erstausgabe 1962.

Mintzberg (1987, S. 11–16, Hervorhebungen im Original)	Mintzbergs 5P für Strategie: – Strategie als *plan*: „By this definition, strategies have two essential characteristics: they are made in advance of the actions to which they apply, and they are developed consciously and purposefully." – Strategie als *pattern*: "[*Strategy*] *is a pattern* – specifically, a pattern in a stream of actions." – Strategie als *position*: "[*Strategy*] *is a position* – specifically, a means of locating an organization in what organization theorists like to call an 'environment'." – Strategie als *perspective*: "[*Strategy*] *is a perspective*, its content consisting not just of a chosen, but of an ingrained way of perceiving the world." – Strategie als *ploy*: "[A] specific 'maneuver' intended to outwit an opponent or competitor."						
Porter (1999, S. 24)[40]	Die Entwicklung einer Wettbewerbsstrategie besteht im wesentlichen in der Erarbeitung von Antworten auf die Fragen: Wie wird das Unternehmen den Wettbewerb bestreiten, worin sollte die Ziele des Unternehmens bestehen, und welche Maßnahmen sind zur Realisierung dieser Ziele notwendig?		•	•			
Simon (2008, S. 28–29)	[In] Politik und Wirtschaft zielen Strategien auf ein übergeordnetes Ziel, auf das wegweisende Grundsätzlich beziehungsweise die Vision. Strategien sind zugleich ein grober, aber möglichst flexibler Handlungsrahmen. Mit Taktik sind eher die Maßnahmen und bevorstehenden Schritte gemeint. Diese zielen in der Summe darauf, die Strategie umzusetzen.	•	•	•			
Spengler (2009, S. 39)	Strategie umfasst die „langfristige Ausrichtung und den grundlegenden Zweck einer Unternehmung, um auf Basis der kontinuierlichen Konfiguration von Ressourcen und Kompetenzen Wettbewerbsvorteile in einem dynamischen Umfeld zu erzielen.				•		•

Tab. 3: Definitionen von Strategie im strategischen Management (alphabetisch nach Quelle geordnet)

Die Definition von Chandler (1991, S. 13) ist die älteste und stammt von 1962. Zu Strategie gehören für ihn als Elemente (langfristige) *Ziele* („long-term goals and objectives"), entsprechende *Handlungen* („adoption of courses of action") sowie *Ressourcen* und deren Allokation („allocation of resources"). Ansoff (1999, S. 50; zit. n. Camphausen, 2013, S. 11) weist in seiner kompakten und allgemeinen Definition auf *Massnahmen* als Element hin: diese sollen zum Unternehmenserfolg beitragen.[41] *Ziele* sind auch für Andrews (1987, S. 13) Elemente einer (Unternehmens-)Strategie; sie münden in eine Policy oder einen Plan („principal policies and plans"). Weiter spricht dieser in seiner Definition *Anspruchsgruppen* („shareholder, employees, customers, and communities") als Element von Strategie an.

Nach Porters (1999, S. 24) Verständnis stellen – wie bei Chandler, Ansoff und Andrews – *Ziele* sowie *Massnahmen* Strategieelemente dar. Porter richtet Strategie dabei spezifisch auf den Wettbewerb, in dem sich Unternehmen gegeneinander befinden, aus. Die Organisation

[40] Erstausgabe 1980.
[41] Massnahmen werden mit Handlungen gleichgesetzt, Aktionen und entsprechend ähnliche Begriffe ebenso.

strebt danach, mit einer Wettbewerbsstrategie einen Wettbewerbsvorteil (*competitive advantage*) zu schaffen und diesen dann zu halten (Rothaermel, 2013, S. 6). Ähnlich sehen Hax und Majluf (1988, S. 102) diesbezüglich den langfristigen und nachhaltigen Vorteil („long-term sustainable advantage), den eine Organisation via betriebsexterner sowie -interner Interaktion schaffen möchte. Ihre Definition erscheint in Tabelle 3 als umfassendste. Das rührt daher, dass sie auf den Definitionen anderer Autoren aufbauen (Hax & Majluf, 1988, S. 99–101). Auch in dieser Definition sind langfristige *Ziele, Massnahmen* in Programmform sowie *Ressourcen* inklusive Allokation („long-term objectives, action programs, and resource allocation") Elemente einer Strategie.[42] Ein weiteres Element stellen wie bei Andrews die *Anspruchsgruppen* („stakeholders") dar. Schliesslich unterscheiden Hax und Majluf verschiedene Ebenen von Strategie („hierarchical levels (…): corporate, business, functional"). Diese Unterscheidung betrifft auch die Definition von Andrews, die sich auf die Unternehmensebene bezieht.[43]

Hungenberg (2012, S. 8) führt in seiner Definition „[langfristige] Geschäftsziele" sowie „[wettbewerbsrelevante] Ressourcen" als Elemente von Strategie auf. Auch Spengler (2009, S. 39) zählt in seiner Definition *Ressourcen* zu Strategie. Zudem spricht er, ebenso wie Porter sowie Hax und Majluf, den zu schaffenden Wettbewerbsvorteil an.[44]

Etwas aus dem Rahmen mit seinen Definitionen fällt Mintzberg (1987, S. 11–16). Nach ihm lässt sich Strategie fünffach definieren, um den Begriff in all seinen Ausprägungen zu erfassen. Verglichen mit den Definitionen ist das Verständnis von Strategie als Plan am bezeichnendsten. Bekannt ist Mintzbergs Auslegung von Strategie als Muster. Diese Auslegung hält er der traditionellen Auffassung von Strategie als Plan entgegen (Mintzberg, 1978, S. 935, 1995, S. 30–36). Letzteres Begriffsverständnis entspricht weitgehend dem Ansatz von Chandler (Spengler, 2009, S. 38). Insgesamt können in seinen Definitionen aber keine konkrete Strategieelemente beobachtet werden.

Nach Kranz (2007, S. 15) beinhaltet Strategie „die detaillierte Erstellung eines Planes".[45] Seine Definition entspricht der Auffassung Mintzbergs von Strategie als Plan bzw. als kalkulierte

---

[42] Die Massnahmen in Programmform sind genaugenommen Aktionsprogramme. Hax und Majluf sehen sie als Teil von Strategie. Der Inhalt dieses Strategiebestandteils ist hier aber zentraler als die Form, weswegen er als Aktionen bzw. als entsprechendes Element festgehalten wird.

[43] Da für Andrews die Unternehmensstrategie (*corporate strategy*) im Vordergrund steht, wurde diese in Tabelle 3 berücksichtigt und die Geschäftsfeldstrategie (*business strategy*) nicht aufgeführt (vgl. hierzu Kap. 3.2.2).

[44] Als Vorwegnahme: Die Kompetenzen in Spenglers Definition stellen Kernkompetenzen eines Unternehmens dar. Sie sind keine Kompetenzen im Sinne von Kap. 3.4.4.11 und werden nicht als Strategieelement gewertet.

[45] Kranz unterscheidet nebst der intendierten auch eine realisierte Strategie, die er wie folgt definiert:

> Unter einer realisierten Strategie wird das ex-post beobachtbare Handlungsmuster eines Unternehmens verstanden, das deren zukünftige Erfolgspotenziale bestimmt. Die realisierte Strategie ist

Strategie. Im weiteren Vergleich mit den Strategiedefinitionen zählt auch Kranz *Ziele* sowie *Massnahmen*, zu Strategie. Zusätzlich führt er die *Vision* als Strategieelement auf.

Simons Definition von Strategie bezieht sich erstmals nicht nur auf Wirtschaft, sondern auch auf Politik. Dabei sind wiederum *Ziele* sowie *Massnahmen* Teile von Strategie. Weiter grenzt er, obwohl mit dem Wort „eher" unglücklich formuliert, Strategie von Taktik ab – eine Unterscheidung, die auf Clausewitz zurückgeht (Simon, 2008, S. 28–29). Wie Kranz spricht Simon zusätzlich *Vision* als Strategieelement an. Camphausen (2013, S. 11) definiert Strategie auffallend als Aktionsplan und benennt in seiner Definition „langfristige Ziele" sowie „finanzielle und menschliche Ressourcen" als Elemente von Strategie.

Schliesslich deuten mehrere Definitionen auf ein zeitliches Element hin: Nach Ansoff (1999, S. 50; zit. n. Camphausen, 2013, S. 11) sowie nach Hax und Majluf (1988, S. 102) sorgen Strategien für einen *langfristigen* Unternehmenserfolg bzw. Unternehmensvorteil. Nach Spengler (2009, S. 39) dient Strategie allgemein der langfristigen Ausrichtung eines Unternehmens. Auch Ziele sind gemäss mehreren Strategiedefinitionen langfristiger Natur (Camphausen, 2013, S. 11; Chandler, 1991, S. 13; Hax & Majluf, 1988, S. 102; Hungenberg, 2012, S. 8). Die zeitliche Ausdehnung oder Begrenzung von Strategie und deren Elemente drückt das Strategieelement *Zeithorizont* aus.[46]

Zusammenfassend werden in den Strategiedefinitionen die Elemente *Ziele*, *Massnahmen* und *Ressourcen* häufig erwähnt, während die Elemente *Vision* sowie *Anspruchsgruppen* vereinzelt beobachtet werden. Das Strategieelement *Zeithorizont* wird verschiedentlich genannt, verbleibt aber relativ undefiniert.[47]

---

somit nur aus einer vergangenheitsgerichteten Perspektive erkennbar. Im Gegensatz zur intendierten Strategie besitzt sie keine Absichtsfunktion, sondern hat sich bereits manifestiert. (Kranz, 2007, S. 15)

Diese Differenzierung zwischen intendierter und realisierter Strategie von Kranz basiert auf Mintzbergs Verständnis von Strategie. Dieser unterscheidet beabsichtigte (*intended*), kalkulierte (*deliberate*), intuitive (*emergent*), verwirklichte (*realized*) sowie nicht verwirklichte (*unrealized*) Strategien (Mintzberg & Waters, 1985, S. 257–259; Mintzberg, 1995, S. 30–34). Die kalkulierte Strategie steht wiederum in Zusammenhang mit der Auffassung von Strategie als *Plan*, während die intuitive Strategie ihrerseits auf das Verständnis von Strategie als *Muster* verweist.

[46] Damit kann sich *Zeithorizont* auf andere Strategieelemente beziehen, z.B. im Falle zeitlich befristeter Massnahmen oder Ziele. Aufgrund der Identifizierung dieses Elements in den Definitionen können aber keine detaillierteren Aussagen gemacht werden.

[47] Weitere Begriffe, die in Zusammenhang mit Strategie genannt werden, sind *Wettbewerbsvorteil*, *Positionierung* sowie *Ebene*. Erstere beide stellen für ein Unternehmen spezifische *marktwirtschaftliche* Zustände dar, die es mit einer Strategie anstrebt. Aussagen über die *Ebene* von Strategie geben Auskunft über ihren *Geltungsbereich* (zur Unterscheidung von Strategieebenen vgl. bspw. Andrews (1987, S. 18–19), Kreikebaum et al. (2011, S. 127–134), Matzler et al. (2013, S. 25–26)). Da die drei Begriffe damit nicht als *allgemeine* Elemente von Strategie zu werten sind, werden sie nicht weiter berücksichtigt.

3.2.4 Elemente von Strategie im strategischen Management

Nachfolgend werden die Strategieelemente sowie weitere Elemente, die in der Literatur (aber nicht in den Definitionen) des strategischen Managements beobachtet wurden, beschrieben.

3.2.4.1 Vision

Die *Vision* stellt den Ursprung der Tätigkeit eines Unternehmens dar. In der einschlägigen Literatur existieren zahlreiche, sich auch unterscheidende Definitionen (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 242). Hungenberg (2012, S. 26) definiert Vision als „eine Vorstellung davon, wie ein Unternehmen in der Zukunft aussehen soll – ein langfristiges Zukunftsbild des Unternehmens. Sie beschreibt den Sinn des Unternehmens und gibt die grundsätzliche Richtung der angestrebten Unternehmensentwicklung vor". Dieser vom Unternehmen gewünschte Zustand liegt weit in der Zukunft, ist aber dennoch realisierbar (Kranz, 2007, S. 23). Weiter identifizieren Probst und Wiedemann (2013, S. 19–20) drei Anforderungen an die Vision eines Unternehmens: Sie soll *richtungsweisend*, *motivierend* sowie *handlungsleitend* sein. Darüber hinaus sind die Aussagen, die in der Vision getroffen werden, qualitativer und nicht quantitativer Natur (Flascha et al., 2008, S. 22). Insgesamt hilft die Vision somit, die Frage zu beantworten, wer das Unternehmen in Zukunft sein möchte.

Im Zusammenhang mit der Vision werden im strategischen Management auch die Begriffe Mission sowie Leitbild genannt. Beide müssen von der Vision abgegrenzt werden (Collins & Rukstad, 2008, S. 85; Grant, 2013, S. 17–18). Die Mission beantwortet die Frage, wieso das Unternehmen existiert (Collins & Rukstad, 2008, S. 85). In anderen Worten umreisst die Mission den Zweck des Unternehmens. Der Zweck ist ein übergeordneter und die Mission nimmt Bezug auf die Werte und Erwartungen der internen und externen Anspruchsgruppen (Johnson et al., 2011, S. 31; Probst & Wiedemann, 2013, S. 20). Unter einem Leitbild verstehen Lombriser und Abplanalp (2010, S. 248) die verschriftlichte Version der Vision. In ihm werden grundsätzliche Werte festgehalten, an denen das Unternehmen sein Handeln ausrichtet (Probst & Wiedemann, 2013, S. 20).

Im Prozess der Strategieentwicklung wird im strategischen Management zuerst die Vision erarbeitet, danach folgt die Formulierung von Zielen und entsprechenden Massnahmen (Flascha et al., 2008, S. 22; Simon, 2008, S. 68). In diesem Sinn formt die Vision eine Leitplanke für die Strategieformulierung und -umsetzung (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 241).

3.2.4.2 Ziele

Das Setzen von *Zielen* präzisiert die Vision eines Unternehmens (Kreikebaum et al., 2011, S. 65). Pepels (2013, S. 433) definiert Ziele allgemein als „gewünschte Zustände der Zukunft". Präziser als „Zwischen- und Endzustände der jeweils geplanten strategischen Maßnahmen in

ihrer erwarteten Wirkung“ beschreiben das Element Flascha et al. (2008, S. 115). Das Formulieren von Zielen ist zentral im Prozess der Strategieerarbeitung, denn

> [durch] die Formulierung der Ziele werden (…) alle nachgeordneten Entscheidungsprozesse geprägt, deren Aufgabe dann im Wesentlichen darin besteht, Ansatzpunkte zum Erreichen der verfolgten Ziele zu entwickeln. Insofern wird es auch erst durch die Vorgabe von Zielen möglich, die Leistung eines Unternehmens und die Leistungen der im Unternehmen Handelnden zu beurteilen. Ziele besitzen somit für das Management von Unternehmen zentrale Bedeutung. (Hungenberg, 2012, S. 26)

Hungenberg weist auf die Notwendigkeit einer überlegten und sauberen Zielformulierung bei der Strategieerarbeitung hin, da die Ziele die nachfolgenden Prozesse erheblich beeinflussen. Betroffen sind etwa die Massnahmen, die der Umsetzung der Strategie dienen, wie auch das Controlling, das Leistungen beurteilt, die aufgrund der Strategie erbracht werden sollen. Diesbezüglich helfen SMART-Kriterien bei der Formulierung (Probst & Wiedemann, 2013, S. 96): Demnach sollen Ziele *s*pezifisch, *m*essbar, *a*kzeptiert, *r*ealistisch sowie *t*ransparent sein. Sie können dabei qualitativer oder quantitativer Natur sein, wie Johnson et al. (2011, S. 32) unterscheiden.[48]

Ziele lassen sich weiter hinsichtlich strategischer und operativer Ebene unterscheiden. Während strategische Ziele qualitativer Natur sind, sind operative Ziele quantitativer Natur. Erstere nehmen Bezug auf Vision, Mission und Leitbild und setzen die Richtung der unternehmerischen Entwicklung fest. Operative Ziele werden aus den strategischen Zielen abgeleitet. Sie treffen konkretere Aussagen über den im strategischen Ziel festgesetzten Zielinhalt (Kreikebaum et al., 2011, S. 70–71). Gerade im Hinblick auf Ziele sind strategisches und operatives Management in relevanter Weise miteinander verbunden: „Die wichtigste Schnittstelle zwischen strategischem und operativem Management liegt dort, wo Inhalte, die im strategischen Management festgelegt worden sind, in operative Ziele und Maßnahmen umgesetzt werden sollen“ (Hungenberg, 2012, S. 47–48).[49]

Aus der Zielformulierung resultiert in der Regel eine Zielhierarchie bzw. ein Zielsystem. Teil dieser Hierarchien sind strategische (Global-)Ziele sowie operative (Sub-)Ziele (Hucke, 2010, S. 64; Kranz, 2007, S. 22; Kreikebaum et al., 2011, S. 70–71). Allgemeine, übergeordnete strategische Ziele werden hinsichtlich ihrer späteren Umsetzung in konkretere operative Sub- bzw. Einzelziele zerlegt (Lombriser & Abplanalp, 2010). Grant (2013, S. 45) weist hierbei darauf hin, dass diese verschiedenen Arten von Zielen („long-term goals“, „performance targets“) untereinander konsistent mit der Strategie verbunden sowie *relevant* sind. Nur so kann

---

[48] Die Autoren bezeichnen qualitative Ziele im Englischen als *goals;* konkretere und quantitative Ziele nennen sie *objectives* (G. Johnson et al., 2006). Entsprechende Deutsche Begriffe wären etwa *Zielsetzungen* und *messbare Planziele* (Johnson et al., 2011, S. 31).

[49] Vgl. Kap. 3.2.1.

Effizienz erzielt werden. Ziele sind daher hinsichtlich der späteren Umsetzung sorgfältig zu formulieren und abzustimmen (Flascha et al., 2008, S. 117).[50] Schliesslich steht das Strategieelement *Ziele* auch in Verbindung mit den Elementen *Ressourcen* sowie *strategisches Controlling* (vgl. Kap. 3.2.4.5 und 3.2.4.7).

3.2.4.3 Strategische Analyse

In den Strategiedefinitionen in Kapitel 3.2.3 wurde die *strategische Analyse* nicht direkt beobachtet. Sie stellt aber in der betriebswirtschaftlichen Literatur ein relevantes Element von Strategie dar, denn „[ohne] ein fundiertes Wissen über die momentane Lage des Unternehmens und zukünftige Entwicklungen lassen sich Unternehmen nicht erfolgreich steuern" (Kreikebaum et al., 2011, S. 85). Durch Vision und Ziele ist die allgemeine Stossrichtung des Unternehmens festgelegt. Die festgelegten Ziele verbinden dabei „die Ergebnisse der Analyse zur Ist-Situation mit den Strategien zur geplanten Erreichung der Ziel-Situation" (Pepels, 2013, S. 433). Die strategische Analyse dient dazu, zum einen die Ausgangslage bzw. den Ist-Zustand eines Unternehmens sowie zum anderen seine externe Umwelt zu erfassen und das Unternehmen intern zu analysieren.[51] Weiter gehören auch Prognosen über die unternehmerische Zukunft dazu (Amann & Petzold, 2014, S. 52; Hungenberg, 2012, S. 9; Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 201). Dafür muss eine Informationsbasis erarbeitet werden, welche die gegenwärtige sowie die zukünftige Position eines Unternehmens bezüglich Umfeld, Branche, Kunden und auch Wettbewerbern mit einbezieht. Die strategische Analyse teilt sich folglich in eine externe sowie in eine interne Analyse und Prognose (Hungenberg, 2012, S. 9).[52]

---

[50] Ein bekannter Ansatz im strategischen Management, um strategische Zielsysteme zu erarbeiten, ist derjenige der Balanced Scorecard (BSC). Dabei werden Ziele nicht nur aus der monetären Perspektive *Finanzen*, sondern auch aus den nicht-monetären Perspektiven *Prozesse*, *Potenziale* und *Kunden* erarbeitet. Pro Ziel werden eine Messgrösse, ein Zielwert sowie strategische Initiativen (d.h. Verbesserungsmassnahmen) festgelegt. Die Ziele dieser vier Perspektiven sind untereinander heterogen, beziehen sich aber auf die gleiche Ebene (Probst & Wiedemann, 2013, S. 94–96). Die dabei festgelegten Ziele sind operativer Natur (Hungenberg, 2012, S. 322; Spengler, 2009, S. 254).

[51] Hinsichtlich der strategischen Analyse liegen in der Fachliteratur unterschiedliche Auffassungen vor. Lombriser & Abplanalp (2010, S. 75–238) etwa separieren die strategische Analyse, so wie sie in diesem Kapitel vorgestellt wird, vierfach. Gemäss ihrem Modell von strategischem Management werden zuerst die strategische Ausgangslage und die strategische Segmentierung analysiert, danach folgen parallel eine Umwelt- und Unternehmensanalyse, bevor die eigentliche strategische Analyse durchgeführt wird. Als weiteres Beispiel behandeln Kreikebaum et al. (2011, S. 73–74) Segmentierung und strategische Analyse getrennt. Die Segmentierung fokussiert im Prozess der Strategieplanung auf die einzelnen Unternehmenseinheiten, während die strategische Analyse eine gesamtunternehmerische Sicht aufweist. Nach ihrer Auffassung würde in der Strategieerarbeitung eine alleinige strategische Analyse zu kurz greifen. Das vorliegende Kapitel begreift das Strategieelement *strategische Analyse* als Sammelbegriff für Analysen, die für die Strategieerarbeitung durchgeführt werden. Für eine eingehendere Betrachtung verschiedener Analysen siehe insbesondere Lombriser und Abplanalp (2010, S. 75–238) und Matzler et al. (2013, S. 53–90).

[52] Nach Spengler (2009, S. 42) sind hierzu im Rahmen einer SWOT-Analyse unternehmensextern relevante Trends und Entwicklungen zu erfassen und diese für das Unternehmen als Chancen und Risiken abzubilden. Unternehmensintern gilt es die Schwächen und Stärken zu identifizieren. Die strategische Analyse betrifft sowohl die Konzernebene, wie auch die Ebene der Geschäftseinheiten (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 201). Vgl. auch Fussnote 33.

3.2.4.4 Massnahmen

Massnahmen dienen der Umsetzung einer Strategie. Denn diese beinhaltet eine Reihe von Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Ziele, die im Rahmen des Strategieprozesses erarbeitet wurde, zu realisieren: „Diese Maßnahmen sind bereits detailliert ausgearbeitet und mit verfügbaren Ressourcen abgestimmt, so dass sie sich ohne größere Einschränkungen umsetzen lassen“ (Kranz, 2007, S. 83). Massnahmen betreffen somit, wie Probst und Wiedemann (2013, S. 93) festhalten, die Konkretisierung, Operationalisierung sowie Realisierung der festgesetzten Ziele als Teil der Strategieumsetzung. Damit hängen Ziele und Massnahmen stark zusammen (Flascha et al., 2008, S. 148). Für jedes Ziel können einzelne Massnahmen oder ganze Massnahmenbündel definiert werden (Probst & Wiedemann, 2013, S. 104). Auch diese können sowohl qualitative Aussagen wie bspw. die Einführung eines neuen Produkts, aber auch quantitative Aussagen enthalten, aufgrund derer die Zielerreichung mess- und überprüfbar wird (Amann & Petzold, 2014, S. 98; Flascha et al., 2008, S. 148).

Kranz (2007, S. 252, 274) verwendet bezüglich Massnahmen weitere Begriffe wie Massnahmenbündel, Massnahmenpaket und Massnahmenprogramm.[53] Diese sowie weitere in der Literatur verwendeten Begriffe wie Massnahmenkatalog, Massnahmenplan, strategische Initiativen, strategische Programme, strategische Aktivitäten sowie Aktionsprogramme zeugen von einer Begriffsvielfalt bezüglich Massnahmen wie sie bei Strategie selbst zu finden ist (vgl. Kap. 1.4). Darüber hinaus erfolgt die Umsetzung der Massnahmen im operativen Management (Hungenberg, 2012, S. 335). Darum wird oft auch von operativen Massnahmen gesprochen. Die Literatur grenzt aber strategische Massnahmen nicht von operativen Massnahmen ab und verwendet die Begriffe je auch nicht konsistent. Angesichts der Begriffsvielfalt für Massnahmen trifft die vorliegende Arbeit keine Unterscheidung.

Ein weiterer Begriff ist in diesem Zusammenhang jedoch erwähnenswert. Voigt (1992, S. 220) spricht von einer *Massnahmenkette*, da Massnahmen sowohl interdependent sind, als auch zeitlich versetzt realisiert werden können. Einerseits müssen Massnahmen aufgrund ihrer gegenseitigen Abhängigkeit konsistent sein (Amann & Petzold, 2014, S. 93).[54] Andererseits muss in der Strategieumsetzung auch der zeitliche Ablauf beachtet werden, d.h. wann welche Aktionen erfolgen bzw. wann welche Massnahmen umgesetzt werden. Hierbei ist das Definieren von Schlüsselmassnahmen sowie von Meilensteinen sinnvoll (Pümpin, 1992, S. 122).

---

[53] Strategie kann insgesamt als „bewusst ausgeplantes Maßnahmenbündel“ verstanden werden (Spengler, 2009, S. 2); dieser Ansicht ist auch Pepels (2013, S. 325). Dieses Verständnis fusst auf der Strategiedefinition von Chandler (1991, S. 13) von 1962.

[54] Amann und Petzold (2014, S. 98) schlagen diesbezüglich als geeignetes Planungsinstrument die Netzplantechnik vor.

3.2.4.5 Ressourcen

Knyphausen-Aufseß (2006, S. 5480) führt die Überlegungen zu Strategie als Gebrauch „von Ressourcen zum Zwecke der Erreichung bestimmter Ziele“ bis auf Sokrates zurück und zeigt damit die Relevanz von *Ressourcen* als Element von Strategie. Weiter weist die Literatur auf eine Verbindung von Ressourcen und Massnahmen hin. Erstere sind nötig sind, um letztere umzusetzen (Amann & Petzold, 2014, S. 162; Kranz, 2007, S. 81, 83, 105; Pepels, 2013, S. 325; Spengler, 2009, S. 45). Nach Hungenberg (2012, S. 148) beinhalten Ressourcen „alle materiellen und immateriellen Güter, Vermögensgegenstände sowie Einsatzfaktoren, über die ein Unternehmen verfügt“. Er unterscheidet dabei zwischen materiellen und immateriellen Ressourcen. Erstere werden auch *tangible* Ressourcen genannt und umfassen finanzielle Mittel, Anlagen, Maschinen, Rohstoffe sowie Standorte. Immaterielle Ressourcen werden auch als *intangible* Ressourcen bezeichnet. Gemeint sind damit insbesondere das Fachwissen der Mitarbeiter eines Unternehmens, wie auch Patente, das Image des Unternehmens oder ein Markenname. Zu den Ressourcen sind weiter auch Zeitaufwand sowie personelle Ressourcen zu zählen (Amann & Petzold, 2014, S. 61; Probst & Wiedemann, 2013, S. 104).

Das Festlegen von Zielen und das Aufstellen eines Budgets gehen für Matzler et al. (2013, S. 93) Hand in Hand.[55] Für jedes Ziel sind die Kosten zu schätzen bzw. festzulegen (Amann & Petzold, 2014, S. 142). Dies ist umso leichter, je detaillierter die Zielformulierung ausfällt. Bei der Allokation von Ressourcen ist es wichtig, zwischen *erstens* vorhandenen bzw. verfügbaren Ressourcen, *zweitens* benötigten, aber nicht verfügbaren Ressourcen sowie *drittens* benötigte Ressourcen, die aufgebaut und entwickelt werden können, zu unterscheiden (Kranz, 2007, S. 164). Insgesamt beeinflusst eine optimale Ressourcenallokation die entwickelten strategischen Massnahmen in qualitativer und quantitativer Hinsicht, weswegen dieser komplexen Aufgabe eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt (Kranz, 2007, S. 181).

3.2.4.6 Anspruchsgruppen

Ein weiteres Strategieelement sind *Anspruchsgruppen*. Johnson et al. (2006, S. 165) definieren diese wie folgt: „[Stakeholders] are those individuals or groups who depend on an organisation to fulfil their own goals and on whom, in turn, the organisation depends.” Als Interessengruppe eines Unternehmens gelten somit Eigentümer bzw. Aktionäre (*Shareholders*), Fremdkapitalgeber, Kunden, Mitarbeitende, Lieferanten sowie Staat und Gesellschaft (Hungenberg, 2012, S. 28; Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 23).

[55] Nach Matzler et al. (2013, S. 93) kann das Budget via a) Extrapolation (das alte Budget dient als Basis), b) Prozentsatz der Umsätze bzw. Gewinne (das Budget wird als Teil der erwarteten Umsätze erachtet), c) Target Costing (das Budget wird mittels Zielkosten berechnet) oder via d) Bottom Up-Budgeting (das Budget wird von den Zielen des Geschäftsbereichs abgeleitet) festgelegt werden.

Die Anspruchsgruppen mit ihren Interessen und Erwartungen spielen eine Rolle im Prozess der strategischen Zielbestimmung (Amann & Petzold, 2014, S. 41) und können generell auf Entscheidungen von Unternehmen einwirken und somit den Erfolg beeinflussen (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 98). Aus diesem Grund führen Unternehmen bei der Strategieerarbeitung vor der Zielformulierung eine Stakeholder-Analyse durch.[56] Die Stakeholder-Analyse liefert Informationen über die verschiedenen Stakeholder hinsichtlich ihren Erwartungshaltungen, Interessen und Hauptanliegen; ihren Beziehungen (untereinander wie auch zum Unternehmen) sowie ihrer Einflussmöglichkeiten (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 252). Das Unternehmen zielt in der Folge darauf ab, mittels dieser Informationen via der strategischen Zielbildung die Erwartungen der Stakeholder zu erfüllen (Hungenberg, 2012; G. Johnson et al., 2006).[57] Zudem ist es sinnvoll, dass ein Unternehmen die unterschiedlichen Interessen der Stakeholder harmonisiert, was nur via Berücksichtigung der langfristigen Ziele möglich ist (Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 246).

Stakeholder spielen auch bei der Umsetzung der Strategie eine Rolle: Nach Kranz (2007, S. 14–15) sollte ein Unternehmen darauf achten, dass die Stakeholder die umzusetzenden Massnahmen weitgehend unterstützen, da sie von diesen in unterschiedlicher Weise betroffen sind.

3.2.4.7 Strategische Kontrolle

Die *strategische Kontrolle* ist nebst strategischer Analyse ein weiteres Strategieelement, das in den Strategiedefinitionen in Kapitel 3.2.3 nicht beobachtet wurde, in der Literatur des strategischen Managements aber eine Rolle spielt (Amann & Petzold, 2014, S. 121–124). Sie erfolgt im Zusammenhang mit dem Prozess der Strategieimplementierung und wird auch als Strategiekontrolle oder strategisches Controlling bezeichnet.[58] Johnson et al. (G. Johnson et al., 2006) definieren den Begriff folgendermassen: „[Strategic control] involves monitoring the extent to which the strategy is achieving the objectives and suggesting corrective action (or a reconsideration of the objectives).” Die strategische Kontrolle hilft dem Unternehmen, die Implementierung der Strategie auf Kurs zu halten und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen (Kranz, 2007, S. 270; Probst & Wiedemann, 2013, S. 126). Sie erfolgt zeitmässig während der Strategieimplementation, kann aber auch schon die Planung begleiten (Hungenberg, 2012, S. 395).

---

[56] Die Stakeholder-Analyse ist dabei dem Strategieelement *strategische Analyse* zuzuordnen.

[57] Im Zusammenhang mit Zielbildung, Anspruchsgruppen und Eigentümern weist Hungenberg (2012, S. 29) auf zwei einander diametral entgegenstehende (Extrem-)Positionen in der wissenschaftlichen Diskussion hin: Der *Stakeholder-Ansatz* postuliert, dass das Unternehmen sich bei der Zielbildung an den Interessen der Anspruchsgruppen orientiert. Demgegenüber sind beim *Shareholder-Ansatz* die Interessen der Eigentümer absolut prioritär. Obige Ausführungen entsprechen dem Stakeholder-Ansatz.

[58] Im vorliegenden Kapitel wird auf eine eingehende begriffliche Differenzierung verzichtet, da strategische Kontrolle als Strategieelement kompakt umrissen werden soll.

Voraussetzung für die strategische Kontrolle sind Ziele sowie Massnahmen mit entsprechenden messbaren Zwischen- bzw. Etappenzielen (Flascha et al., 2008, S. 147). Beide Elemente werden kontinuierlich und periodisch überprüft: Die Ziele hinsichtlich ihrer Erreichung und die Massnahmen bezüglich ihrer Wirksamkeit.

Lombriser und Abplanalp (2010, S. 414) unterscheiden hinsichtlich der Strategiekontrolle zwischen *operativer* und *strategischer Kontrolle*. Bei ersterer ist der kurzfristige Erfolg das Hauptkriterium und der zeitliche Fokus liegt auf der Vergangenheit. Die Informationen sind vorwiegend quantitativ und von interner Herkunft. Insgesamt dient die operative Kontrolle dem Feststellen und der Korrektur (negativer) Abweichungen.[59] Die strategische Kontrolle fokussiert auf strategische Erfolgspotenziale und betrachtet dabei die Vergangenheit sowie die Zukunft. Die Informationen sind qualitativer Natur und stammen von intern und extern. Die strategische Kontrolle dient damit dem grundsätzlichen Lenken, dem Hinterfragen der Ziele und Annahmen, der Verbesserung der Umsetzung sowie nötigenfalls der Strategieanpassung (positiv bei Chancen; negativ bei Abweichungen).

3.2.4.8 Geschäftsmodell

Als weiteres Element von Strategie lässt sich in der Literatur des strategischen Managements das *Geschäftsmodell* identifizieren. Dieses definieren Johnson et al. (2006, S. 15) folgendermassen: "A [business model] describes the structure of product, service and information flows and the roles of the participating parties." Es dient dazu, Aussagen zu treffen, wie das Unternehmen im Markt tätig ist, d.h. via welche Produkte und Dienstleistungen, Marktbeziehungen und Geschäftsprozesse es Leistungen erbringt. Auch Aussagen darüber, wie das Unternehmen Wert schöpft, gehören dazu. Damit stellt das Geschäftsmodell zum einen die Grundlage für den langfristigen Unternehmenserfolg im Markt dar. Zum anderen kann es aber auch zum Gegenstand von Neuerungen werden, wenn das Unternehmen bewusst Teile des Geschäftsmodells ändern möchte (um etwa Wettbewerbsvorteile zu schaffen). Die erwähnten Produkte und Dienstleistungen und der Markt sowie zusätzlich die Wertschöpfung stellen die Kernelemente des Geschäftsmodells dar (Matzler et al., 2013, S. 125; Probst & Wiedemann, 2013, S. 13). Aus diesen Gründen analysiert ein Unternehmen im Prozess der Strategieerarbeitung sein Geschäftsmodell und bewertet Produkte und Prozesse, ermittelt deren Stärken und Schwächen und erhält so ein Urteil über die eigenen Fähigkeiten (Kreikebaum et al., 2011, S. 213).[60]

---

[59] Dabei kommen finanzielle Kennzahlen wie insbesondere Deckungsgrad, Eigen- / Fremdkapitalquote, Liquidität, Umsatzrendite oder ROI (*return on investment*) zum Einsatz (Matzler et al., 2013, S. 169–172).

[60] Nach Johnson (2010, ohne Seitenangabe; zit. n. Kreikebaum et al., 2011, S. 214–216) müssen bei der Analyse des Geschäftsmodells mindestens vier Faktoren berücksichtigt werden: Kundennutzen, Ressourcen, Prozesse sowie Ertragsmodell.

3.2.4.9 Zeithorizont

In Kapitel 3.2.3 wurde *Zeithorizont* als Strategieelement identifiziert, jedoch verblieb das Element relativ undefiniert. In der Literatur ist die Länge des Planungshorizonts nach Amann und Petzold (2014, S. 12–13) von der Zweckmässigkeit für das Unternehmen abhängig.[61] In der strategischen Unternehmensplanung raten die Autoren (2014, S. 35) zu einer Ausrichtung der Unternehmenszukunft auf fünf bis zehn Jahre. Der Planungszeitraum hängt dabei nach Kreikebaum et al. (2011, S. 19) von folgenden Einflussfaktoren ab:

- Prognostizierbarkeit der Zukunft
- Zeitliche Reichweite, bis Massnahmen wirken
- Planungsobjekte sowie -daten zur langfristigen Orientierung

Das Element *Zeithorizont* bezieht sich aber nicht nur auf generelle zeitliche Begrenzung von Strategie – sie kann sich auch auf Strategieelemente beziehen. Denn einzelne Elemente stehen nach Simon (2008, S. 68) in einer zeitbezogenen Abfolge bzw. Hierarchie zu einander: So weist die *Vision* einen zeitlichen Horizont von fünf bis zehn Jahren, während die *Ziele* einen Einjahreshorizont aufweisen. Die *Massnahmen* schliesslich gelten sofort. Die Strategie selbst bezieht sich auf einen Zwei- bis Dreijahreshorizont. Hucke (2010, S. 78) unterteilt Massnahmen nach Zeithorizonten: Kurzfristige Massnahmen weisen einen Zeithorizont von bis zu drei Jahren, mittelfristige vier bis sechs Jahre und langfristige länger als sechs Jahre auf. Demgegenüber beziehen sich die mittelfristigen Massnahmen von Aktionsprogrammen nach Amann und Petzold (2014, S. 80) auf einen Zeitraum von einem bis drei Jahren, während sie für die langfristige Planung und entsprechende strategische Massnahmen einen Zeithorizont von fünf bis 15 Jahren annehmen (Amann & Petzold, 2014, S. 98).[62] Lombriser und Abplanalp (2010, S. 258) unterscheiden diesbezüglich zusätzlich Sofortmassnahmen. Damit weisen Massnahmen vier zeitliche Ausprägungen auf: sofortige, kurz-, mittel- sowie langfristige Massnahmen.

Das Strategieelement *Zeithorizont* umschreibt insgesamt zeitliche Aussagen in Strategien. Es liefert zeitliche Informationen zur Strategie selbst sowie darüber, wie Elemente in der Strategie zueinander stehen. Dies sowohl hinsichtlich zeitlicher Hierarchie, da etwa ein strategisches Ziel langfristiger ausgerichtet ist als ein operatives Ziel. Andererseits auch hinsichtlich der zeitlichen Abfolge, wenn z.B. in einem Massnahmenpaket einzelne Massnahmen aufeinander folgen bzw. versetzt umgesetzt werden.

---

[61] Strategisches und operatives Management (vgl. Kapitel 3.2.1) weisen dabei ebenfalls unterschiedliche Planungszeiträume auf.

[62] Auch Abplanalp und Lombriser (2012, S. 42) beschreiben Aktionsprogramme als „zeitlich befristet“, setzen aber keinen konkreten Zeithorizont.

3.2.5 Zwischenfazit

Die verschiedenen Begriffsdefinitionen in Kapitel 3.2.3 verdeutlichen, dass *Vision*, *Ziele*, *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Stakeholder* sowie *Zeithorizont* Elemente von Strategie sind. Die Literatur des strategischen Managements förderte weitere Strategieelemente zu Tage, die zusammen mit den bereits identifizierten Elementen in den Kapiteln 3.2.4.1-3.2.4.9 näher ausgeführt wurden.

Elemente von Strategie im strategischen Management
Vision
Ziele
Strategische Analyse
Massnahmen
Ressourcen
Stakeholder
Strategische Kontrolle
Geschäftsmodell
Zeithorizont

Tab. 4: Strategieelemente im strategischen Management

Tabelle 4 fasst die alle beobachteten Strategieelemente zusammen.[63] Die Elemente *strategische Analyse*, *strategische Kontrolle* und *Geschäftsmodell* sind zu den bereits genannten Elementen hinzugekommen, womit im Bereich *Wirtschaft* anhand des strategischen Managements insgesamt neun Strategieelemente identifiziert wurden.

3.3 Strategie in der Politik

Das vorliegende Kapitel fokussiert auf Strategie in Politik und Politikwissenschaft.[64] Strategie ist nicht nur ein Begriff in der Ökonomie und im Militärwesen, sondern auch in der Politik. Doch der Stellenwert ist (noch) ein anderer. Lambsdorff beschrieb die Situation vor einigen Jahren in Schröder (2000, S. 11) wie folgt: „Strategisches Denken und Handeln ist im wirtschaftlichen und militärischen Bereich eine Selbstverständlichkeit. In der Politik ist es aber immer noch die Ausnahme. Hier stehen taktisches Verhalten und kurzfristiges Handeln im Vordergrund.“ Raschke und Tils (2013, S. 5) bestätigen die Lücke hinter dem Strategiebegriff

[63] Einige Strategieelemente sind in der Tabelle so angeordnet, wie sie das in einem Strategiepapier wären (s. etwa Flascha et al., 2008, S. 168; Raschke & Tils, 2013, S. 375–376; Rieder, 2003, S. 6). Da es hierbei kein richtig oder falsch gibt, soll keine Diskussion dieser Reihenfolge erfolgen. Dies gilt sowohl allgemein für die Reihenfolge, in der die Strategieelemente in den Kap. 3.2.4, 3.3.4 und 3.4.4 vorgestellt werden, wie auch für die zusammenfassenden Tab. 6 und 8 in Kap. 3.3.5 und Kap. 3.4.5 sowie für die Zusammenführung dieser Ergebnisse in Tab. 9 in Kap. 3.5.

[64] Politik wird in der vorliegenden Arbeit definiert als Prozess „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf, 1973, S. 15). Die Politikwissenschaft und ihre Theorien „zielen auf raumzeitübergreifende Erklärungen politischer Sachverhalte, allgemeingültige Interpretationen politischer Ziele und auf Versuche, diese Aussagen systematisch zu erörtern und prüfbar zu machen“ (Kevenhörster, 2008, S. 19).

in der Politik, was umso erstaunlicher sei, da „alle über Strategie reden, sie offenbar auch für notwendig halten und dabei keine Systematisierung existiert“. Auch die Literatur zur politischen Strategie kann grundsätzlich beschrieben werden als „äußerst disparat“, so Schwickert (2011b, S. 228). Nachfolgend wird die Policy-Analyse als Anknüpfungspunkt für politische Strategie vorgestellt sowie auf die Strategieforschung im politischen Bereich eingegangen, bevor der Strategiebegriff anhand verschiedener Definitionen erfasst wird.

3.3.1 Policy-Analyse

In der Politikwissenschaft lässt sich Strategie nicht so eindeutig zuordnen wie dies in der Betriebswirtschaftslehre mit dem Zweig des strategischen Managements der Fall ist. Hinsichtlich der politischen Strategieforschung liegt eine „Perspektivenvielfalt der Forschungsansätze, die mit vielerlei begrifflichen Unschärfen einhergeht“ vor (Glaab, 2007, S. 305). Dieses Teilkapitel zeigt Anknüpfungspunkte für Strategie in der Politikwissenschaft auf.

Zunächst hilft es, den Politikbegriff zu differenzieren. Politik und deren Gegenstandsbereich lassen sich durch die drei Termini *Polity*, *Politics* und *Policy* beschreiben, die als Dimensionen von Politik verstanden werden können. *Polity* umfasst strukturelle Aspekte und stellt die *formale* Dimension von Politik dar. Im Mittelpunkt stehen Verfassung, Normen sowie Institutionen, die hinsichtlich Organisation, Verfahrensregelungen und Ordnung beurteilt werden. *Politics* bezeichnet die *prozessuale* Dimension von Politik. Ihr Gegenstand sind politische Interessen, politische Konflikte sowie politische Kämpfe, die auf Aspekte von Macht, Konsens sowie Durchsetzung hin beleuchtet werden. *Policy* stellt die *inhaltliche* Dimension von Politik dar und konzentriert sich auf Politikfelder. In diesen sind Aufgaben und Ziele, politische Programme sowie Werte von Interesse, die hinsichtlich Problemlösung, Aufgabenerfüllung, Wert- und Zielorientierung sowie Gestaltung analysiert werden (Blum & Schubert, 2011, S. 14–16; Böhret et al., 1988, S. 7; Kevenhörster, 2008, S. 27–30; Rawe, 2005, S. 268; Schubert & Bandelow, 2009, S. 4–5).

Von Relevanz für die vorliegende Arbeit ist die *Policy*-Dimension.[65] Diese ist der hauptsächliche Gegenstand der Politikfeldforschung, die auch als Policy-Analyse oder Politikfeldanalyse bezeichnet wird (Schmid, 2005, S. 42). Kevenhörster (2008, S. 317) versteht unter Policy „eine von Regierung und Parlament ausgewählte und von der Verwaltung umgesetzte politische Handlungsperspektive“.[66] Strategien bzw. die Festlegung derselben sind Teil von Policy

[65] Als deutsche Begriffe für *Policy* nennt Windhoff-Heritiér (1987, S. 17) u.a. ‚Politikinhalte‘, ‚Politikfelder‘ und ‚sektorale Politik‘.

[66] Grunow (2003, S. 28) und Windhoff-Heritiér (1987, S. 18) heben ausserdem den Begriff *Public Policy* hervor, die sich auf öffentliche Entscheidungen beschränkt. Als Einzelentscheidung, politischen Entwurf, Plan oder Programm, die alle auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse zielen, umfasst Public Policy konkrete Politik. Dazu gehören auch Strategie sowie konkrete Handlungen (Blankenburg, Schmid, & Treiber,

(V. Schneider & Janning, 2006, S. 18). Diese Handlungsperspektiven sowie Strategien untersucht die Policy-Analyse anhand dreier Fragestellungen (Schubert & Bandelow, 2009, S. 4):

- Was tun politische Akteure?
- Warum tun sie es?
- Was bewirken sie letztlich?

In Politikfeldern wie Umwelt-, Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Finanzpolitik werden somit Entscheidungen getroffen, deren Ergebnisse Gegenstand der Policy-Analyse sind (Schmid, 2005, S. 42). Damit betrifft die Frage „*Was tun politische Akteure?*“ die konkrete Politik, d.h. den *Output* von Politik, während die zweite Frage „*Warum tun sie es?*“sich für die Ursachen dieser Entscheidungen interessiert. Die dritte Frage „*Was bewirken sie letztlich?*“ schliesslich fokussiert auf den *Outcome* von Politik und konzentriert sich auf die Resultate politischer Programme oder Massnahmen (Blum & Schubert, 2011, S. 16).[67]

Die politischen Aufgaben und Ziele sowie die Entstehungsbedingung politischer Programme, ihre Beschaffenheit, Umsetzung und Wirkung betrachtet in der Policy-Analyse der *Policy Cycle* (Schmid, 2005, S. 42; Schubert & Bandelow, 2009, S. 5; Schwickert, 2011a, S. 61). Dies gilt auch für Strategie bzw. den Strategieprozess, der ebenfalls darin abgebildet werden kann (Sohre, 2014, S. 36). Der idealtypische Policy Cycle umfasst folgende Phasen:

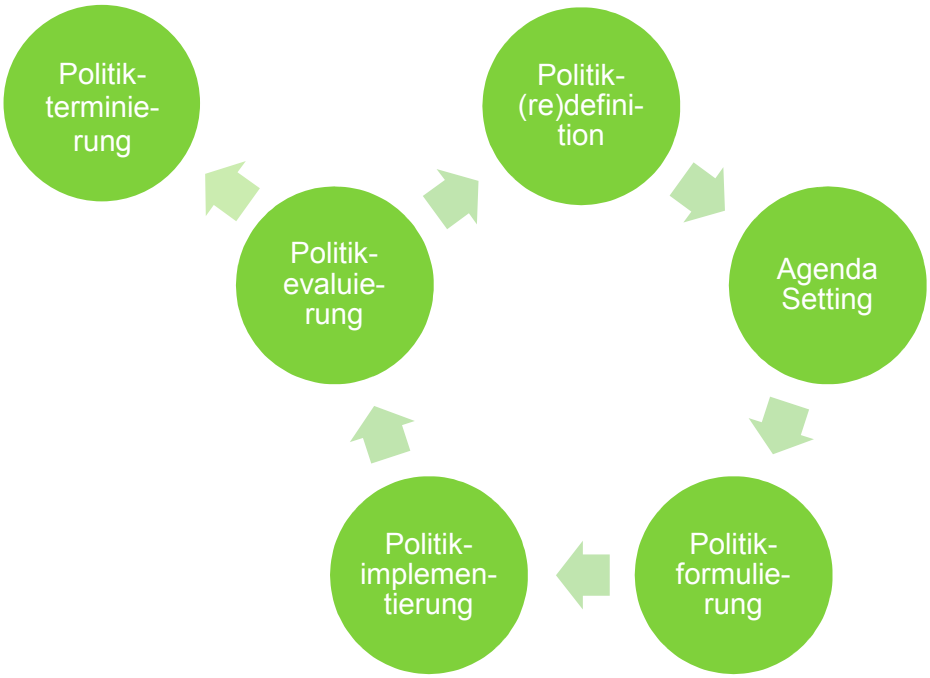


Abb. 1: Idealtypischer Policy Cycle (Quelle: Jann & Wegrich, 2009, S. 86)

---

[67] 1974, S. 38). Dieses Verständnis von Public Policy entspricht der Definition von Dye von 1976 „Public policy is whatever governments choose to do or not to do” (Dye, 2005, S. 1; zit. n.Kevenhörster, 2008, S. 317). Nebst *Output* und *Outcome* ist ausserdem der *Input* zu erwähnen, der sich aus den Problemen, die die Politik zu lösen, und den Aufgaben, die sie zu erfüllen hat, zusammensetzt (Howlett, 2011, S. 18).

Der Zyklus beginnt, wie in Abbildung 1 ersichtlich ist, mit der Definition eines zu lösenden Problems, das hernach auf der politischen Agenda einen bestimmten Platz neben weiteren Problemen einnimmt. Danach werden die Politikinhalte formuliert, umgesetzt, evaluiert um schliesslich die Policy zu beenden oder sie neu zu definieren (Jann & Wegrich, 2009, S. 84–86).[68] Für die vorliegende Arbeit ist die Phase der Politik*formulierung* massgebend, da Strategien in dieser Phase erarbeitet werden bzw. ihr Resultat darstellen.[69] Diese umfasst dabei nach Kevenhörster (2008, S. 346) umfasst sie die drei Komponenten *Problemanalyse*, *Zieldefinition* sowie *Auswahl geeigneter Handlungsalternativen*. Die Ergebnisse der Politikformulierung stellen einen *Output* dar (vgl. Ausführungen weiter oben), welcher Programme und Strategien umfasst (Jahn, 2013, S. 132; Windhoff-Heritiér, 1987, S. 19). Sie werden von Jann und Wegrich (2009, S. 84) auch als „Policies [im engeren Sinn]“ bezeichnet, wobei die Autoren als Beispiele Gesetze, Budgets, Verordnungen, Regierungserklärungen sowie Pläne aufführen.

Wird in der Policy-Analyse nach expliziten politikwissenschaftlichen Konzepten in Bezug auf Strategie gesucht, so wird man ausser bei Jänicke kaum fündig (Tils, 2005a, S. 51).[70] Der Strategiebegriff wird jedoch, wie ausgeführt wurde, in der Policy-Analyse mitgeführt, womit dieser Forschungsansatz einen Anknüpfungspunkt zur theoretischen Verortung von Strategie in der Politikwissenschaft bietet.[71]

3.3.2 Anfänge der Strategie(forschung) in Politik und Politikwissenschaft

Die historische Spurensuche führt in die frühe Demokratie der griechischen Polis sowie ins vorchristliche Asien zu Sun Tzu (Tils, 2005a, S. 42). Eine „Geburtsstunde politischer Strategie“ ist jedoch, wie Raschke und Tils (2013, S. 43) schreiben, „schon deshalb nicht fixierbar, weil es für erfolgsorientierte politische Akteure immer schon einen gewissen Bedarf wenigstens rudimentärer Strategieüberlegungen gegeben hat“. Die politische Strategie „wuchs aus militärischen Aufgaben heraus, weil Krieg von Politik nicht zu trennen war“ (Raschke & Tils, 2013, S. 46). Nennenswerte Exponenten hinsichtlich der Geschichte politischer Strategie sind

---

[68] Der Policy Cycle wird hier nur kurz angeschnitten, um zur politischen Strategie hinzuführen. Das Konzept ist nicht unumstritten, da es den politischen Prozess sehr rational und stark vereinfacht darstellt (Sohre, 2014, S. 36). Zur Kritik, dem Nutzen und den Problemen des Policy Cycle äussern sich auch Jann und Wegrich (2009, S. 102–105).

[69] Insgesamt sind für den Strategieprozess jedoch auch weitere Phasen des Policy Cycle relevant, denn Grunow (2003, S. 29) betont, dass insbesondere die Phase der Politikimplementierung über die Qualität einer Policy bzw. des aus ihr resultierenden Programms entscheidet.

[70] Dazu ausführlicher Kap. 3.3.2 und 3.3.3.

[71] Bzgl. Policy Cycle und Strategie ist folgender Hinweise angebracht: Nach Sohre (2014, S. 36–37) lässt sich die politische Strategie nicht einwandfrei in das Konzept des Policy Cycle zwängen: Ihre untersuchten Strategien „stellen eher den Überbau dar mit längerfristigen, übergreifenden Zielstellungen und teilweise der Nennung von strategischen Instrumenten, die aber nur zum Teil, je nach strategischer Konzeption, in konkrete Gesetze oder bestimmte Maßnahmen heruntergebrochen und umgesetzt werden“ (Sohre, 2014, S. 36). Aus diesem Grund werden die Policy-Analyse und Konzept des Policy Cycle (lediglich) als ein ‚Anknüpfungspunkt‘ für Strategie bezeichnet.

insbesondere Thukydides in der griechischen Antike, Machiavelli in der frühen Neuzeit sowie der bereits vorgestellte Clausewitz in der Moderne (Raschke & Tils, 2013, S. 47–76).

Im Gegensatz zum strategischen Management blick die politikwissenschaftlichen Strategieforschung auf eine kürzere Forschungstradition zurück (Tils, 2005a, S. 44–45).[72] Deshalb dient erstere als Anschlussfeld zur politischen Strategie. Denn

> das Kernmerkmal jeden Marktes, der *Wettbewerb*, [ist] auch in der Politik von zentraler Bedeutung: Politische Akteure konkurrieren um die richtigen Konzepte, öffentliche Zustimmung, Wählerstimmen, Einfluss oder die Berücksichtigung bestimmter Interessen. Insofern bildet die Grundkonstellation, dass sich Kollektivakteure in einer Situation intensiven Wettbewerbs befinden, eine zentrale Analogie zwischen Ökonomie und Politik. (Tils, 2005a, S. 45, Hervorhebung im Original)

Hinsichtlich der politikwissenschaftlichen Strategieforschung selbst identifiziert Tils (2011, S. 13–14) drei Forschungsstränge: Strategic Studies, Spieltheorie sowie die politische Strategieanalyse. Bei ersteren steht die Verbindung politischer Ziele mit militärischen Instrumenten im Vordergrund (Tils, 2011, S. 13), während spieltheoretische Modelle – wie in Kapitel 3.2.2 dargelegt – sich mit dem strategischen Handeln von Akteuren befassen (Hegelich, 2011, S. 116). Beide Forschungsstränge stellen jedoch keinen Bezug zwischen Strategie, Steuerung und Regierung her. Dieses Defizit schliesst die politische Strategieanalyse, die eine konzeptionelle Grundlegung von politischer Strategie anstrebt und dabei Aspekte der Strategiefähigkeit, Strategiebildung sowie der Strategiesteuerung behandelt (Tils, 2011, S. 13–14).

Frühe Anstrengungen um ein Strategiekonzept in der modernen Politikwissenschaft unternahm in den 1960er-Jahren Gablentz, der zwar von militärischer Strategie ausging, der politischen Strategie aber wesentlich komplexere Aufgaben zuschrieb. Zudem befasste er sich mit der Transferierung der militärischen Begriffe *Strategie* und *Taktik* in die Politik (Tils, 2005a, S. 48–49). Auch Schröder (2000, S. 14–330) versuchte sich der Strategie in der Politik anzunähern, tat dies jedoch sehr managementorientiert und lässt eine systematische Analyse mit Fokus auf die Politik vermissen, wie Tils (2005a, S. 50) bemerkt.[73] In der Policy-Analyse existiert als eine der wenigen expliziten Konzeptionen der bereits angesprochene umweltpolitische Strategieansatz von Jänicke (Tils, 2005a, S. 51).[74] Insgesamt ist aber festzuhalten, dass in der politischen Strategieforschung nach wie vor ein beträchtliches Forschungsdefizit besteht (Tils, 2011, S. 13–14).

---

[72] Vgl. Kap. 3.2.2.

[73] Weitere Forschungsbeiträge stammen u.a. aus der praktischen Politikberatung, die den ‚Strategiealltag' der ehemaligen Präsidenten Clinton und Blair beleuchten, sowie aus der Parteien- und parteibezogenen Wahlkampfforschung, die sich mit strategischer Parteienkommunikation und -steuerung sowie Strategiefähigkeit befasst (Tils, 2005a, S. 50–52).

[74] Auf die Strategiedefinition von Jänicke geht Kap. 3.3.3 näher ein.

3.3.3 Definitionen politischer Strategie

Tabelle 5 enthält Begriffsdefinitionen von Strategie, die der Literatur im Politikbereich vorzufinden sind.[75] Zwei Definitionen beziehen sich dabei auf Programme (vgl. Kap. 1.4). Analog zur entsprechenden Tabelle in Kapitel 3.2.3 sind im rechten Bereich die in den Definitionen beobachteten Elemente ausgewiesen (Z = *Ziele*, M = *Mittel*, U = *Umwelt*, Ak = *Akteure*, Ad = *Adressaten* und Zh = *Zeithorizont*).

Quelle	Definition	Elemente					
		Z	M	U	Ak	Ad	Zh
Jänicke (1996, S. 19)	Strategien betreffen Ziele, Ansatzpunkte, Mittel und Handlungsbedingungen.	•	•				
Kevenhörster (2008, S. 327)	Ein politisches Programm setzt die Formulierung politischer Ziele, die Festlegung eines gewünschten gesellschaftlichen Zustandes, die Auswahl entsprechender Handlungsparameter, die kommunikative Vermittlung der Maßnahmen und die Verwirklichung der ursprünglichen Zielvorstellungen durch administrative Umsetzung voraus.	•	•				
Raschke & Tils (2013, S. 127; Hervor-hebung im Original)	*Strategien* sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen.	•	•	•	•		
Schneider & Janning (2006, S. 56)	Ein Programm legt die Handlungsziele fest und bestimmt die Adressaten und die Träger seiner Durchführung inklusive der Mittel, die dafür benötigt werden.	•	•			•	
Wiesendahl (2010, S. 22–23)	Strategie ist eine spezielle Form menschlichen Handelns. Aus der Akteursperspektive wird Strategie durch das aufeinander bezogene Handeln und Interagieren von individuellen und kollektiven Akteuren hervorgebracht. Handeln, das der reinen Intuition, Spontaneität und Gedankenlosigkeit gehorcht, fällt nicht hier unter, genauso wenig wie allein zielgerichtetes, intentionales Handeln. Das spezifisch Strategische des Handelns erschließt sich erst über zwei Eigentümlichkeiten. Einmal greift Strategie in der Zielsetzung vom Zeithorizont über den Augenblick und das Hier und Heute hinaus und schlägt eine Brücke hin zur mehr oder minder weit entfernten Zukunft. Und dann ist dem Handeln selbst ein Prozess vorgespannt, bei dem auf wohldurchdachte Art und Weise durch Suche nach geeigneten Mitteln und Maßnahmen eine Vorgehensweise festgelegt wird, mittels derer sich ein ins Auge gefasste Ziel möglichst zielgenau verwirklichen lässt.	•	•		•		•

Tab. 5: Definitionen politischer Strategie und politischer Programme (alphabetisch nach Quelle geordnet)

Ziele sowie *Mittel* (bzw. Massnahmen)[76] werden mehrfach als Elemente von Strategie bzw. Programme genannt, wie Tabelle 5 zeigt.[77] Weiter werden als Elemente *Umwelt*, *Akteure*, *Adressaten* sowie *Zeithorizont* beobachtet.

[75] Auch im der politikwissenschaftlichen Literatur beziehen sich zahlreiche Autoren auf bereits vorhandene Strategiedefinitionen – in diesem Fall diejenige von Raschke und Tils (Glaab, 2007, S. 305; Schwickert, 2011a, S. 52; Sohre, 2014, S. 32–33; Wiesendahl, 2010, S. 23–24) (vgl. hierzu auch Fussnote 37).

[76] Zum Verhältnis von Mitteln und Massnahmen siehe Kap. 3.3.4.2.

Raschke & Tils (2013, S. 127) formulieren ihre Strategiedefinition offen.[78] Demgegenüber nähert sich Wiesendahl (2010, S. 22–23) dem Strategiebegriff spezifischer. Er hebt hervor, dass das „In-Beziehung-Setzen von Zielen und Mitteln" elementar für Strategie ist, was auch die management- und militärstrategische Literatur unterstreiche (Wiesendahl, 2010, S. 23). In beiden Definitionen sind *Ziele* bzw. Zielsetzungen, *Mittel* (bzw. Massnahmen) Elemente von Strategie. Raschke und Tils nennen auch *Umwelt* als einen weiteren Teil von Strategie bzw. von strategischen Kalkulationen.[79] In einer sehr ähnlichen Begriffsdefinition schreiben Raschke und Tils (2011, S. 56) „[Politische Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte von Politikakteuren, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt- Kalkulationen beruhen]" und nennen dabei *Akteure* als weiteres Element von Strategie. Individuelle und kollektive Akteure sind auch Teil der Definition von Wiesendahl (2010, S. 22–23), der weiter das Strategieelement *Zeithorizont* erwähnt, dieses jedoch ausdehnungsmässig unpräzise belässt. Auch Raschke und Tils (2013, S. 136) greifen den Zeithorizont von Strategien auf: Diese können nebst lang- auch mittel- oder kurzfristig ausgelegt sein. Sie sehen Langfristigkeit nicht als Voraussetzung von Strategie, sondern als eine spezifische Ausprägung in Verbindung mit ihrem *Gegenstand*, wonach sich der flexible Zeithorizont einer Strategie richtet.

Ziele und *Mittel* gehören auch nach der Definition von Jänicke (1996, S. 19), der auf das Politikfeld Umweltpolitik fokussiert, zu Strategie. Jänicke et al. (1999, S. 95) präzisieren den Begriff weiter als „planmäßiges Handeln im Sinne einer langfristigen Zweck-Mittel-Orientierung, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen einschließt". Hervorzuheben ist hierbei die langfristige Ausrichtung von Strategie, die im Zusammenhang mit *Zeithorizont* ein Strategieelement charakterisiert. Sohre fasst bezüglich Jänicke und Raschke und Tils zusammen, dass ihren Definitionen die „integrative Betrachtung von *Zielen und Mitteln*" gemeinsam ist (Sohre, 2014, S. 33, Hervorhebung im Original).

In Bezug auf die Erfassung von politischer Strategie berücksichtigt Tabelle 5 zwei Definitionen, die sich auf ein (politisches) Programm beziehen. Um die Berücksichtigung dieser beiden Definitionen zu begründen, sei auf Kapitel 1.4 sowie für eine eingehendere Betrachtung inklusive weiterer Aspekte auf den Exkurs in I. Teil im Anhang verwiesen.

3.3.4 Elemente politischer Strategie

Analog zu Kapitel 3.2.4 werden hernach Elemente politischer Strategie näher beschrieben.

---

[77] Aufgrund der unscharfen Trennung der Begriffe *Strategie* und *Programm* werden Elemente aus Definitionen des letzteren Begriffs berücksichtigt (s. hierzu auch Kap. 1.4 sowie den Exkurs im I. Teil im Anhang).

[78] Raschke und Tils (2008, S. 22) warnen vor einer Segmentierung des Strategiebegriffs in die Politikdimensionen *Polity*, *Politics* und *Policy*. Ihr Strategiebegriff ist dimensionenübergreifend. Tils (2005b, S. 273–274) betonte bereits früher, dass in der Strategieentwicklung Policy- und Politics-Aspekte gleichzeitig berücksichtigt werden müssen.

[79] Letztere stellen „*erfolgsorientierte Vorteilsberechnungen*" dar (Raschke & Tils, 2013, S. 130–131).

3.3.4.1 Ziele

Das Festlegen von Zielen stellt den Ausgangspunkt strategischer Überlegungen dar. Dabei können sie sich sowohl auf die Polity-, als auch auf die Politics- sowie die Policy-Dimension beziehen (Tils, 2005a, S. 25–26). Raschke und Tils (2013, S. 129; Hervorhebung im Original) beschreiben strategische Ziele wie folgt: „Strategische Ziele sind *Zustände*, die Akteure anstreben und mit Hilfe strategischer Operationen zu erreichen suchen. Sie umfassen sowohl Macht- als auch Gestaltungsziele. So kann beispielsweise das Gewinnen einer Wahl ebenso strategisches Ziel sein wie die Durchsetzung einer Reform." Der Wahlerfolg entspricht dabei einem Machtziel, während die erfolgreiche Reform ein Gestaltungsziel darstellt. Tils (2005a, S. 108) ordnet Machtziele der Politics- und Gestaltungsziele der Policy-Dimension zu. Allgemeine Ziele sind von Macht- und Gestaltungszielen zu unterscheiden; sie stellen keine strategischen Ziele dar, da sie „einem politischen Prozess [entstammen], der anders konstituiert ist als der spezifisch strategische Prozess" (Raschke & Tils, 2013, S. 346).[80]

Strategische Ziele entsprechen nicht beliebigen Wunschzuständen, sondern fokussieren ausgehend vom Ist-Zustand auf den anvisierten Soll-Zustand (Raschke & Tils, 2011, S. 56; Wiesendahl, 2010, S. 25). Sie müssen einerseits erreichbar und dürfen nicht illusorisch sein (Schröder, 2000, S. 41). Andererseits müssen sie strategisch operationalisierbar sein und „einen Zuschnitt haben, der potenzielle Mittel und relevante Umweltausschnitte erkennbar werden lässt" (Tils, 2005a, S. 25).[81] Strategische Ziele stehen in engem Bezug zu strategischen Mitteln, da politische Akteure erstere durch letztere anstreben (Sohre, 2014, S. 99; Tils, 2005a, S. 26).

Meist liegen mehrere strategische Ziele zugleich vor in Form eines Zielsystems (Tils, 2005a, S. 107). Diese Zielpluralität kann hierarchisch, komplementär oder parallel sein. Strategische Ziele können hierarchisch in Ober- und Unterziele aufgeteilt werden, wobei auch temporäre Teil- bzw. Etappenziele existieren. Unterziele sind mit übergeordneten Gesamt- oder Oberzielen verbunden und stehen mit diesen im Einklang (Raschke & Tils, 2013, S. 146–147; Schröder, 2000, S. 41; Wiesendahl, 2010, S. 25). Unverbundene Ziele bestehen parallel zueinander. Insgesamt ist hinsichtlich verschiedener Ziele auf Kohärenz zu achten; Zielkonflikte sind zu vermeiden (Glaab, 2007, S. 313; Raschke & Tils, 2013, S. 147). Letztere sind gerade in Bezug auf Macht- und Gestaltungsziele zu beachten, da politische Akteure stets das „Doppelziel von Macht und Gestaltung" verfolgen (Raschke & Tils, 2013, S. 148).

[80] Genauere Ausführungen hierzu machen die Autoren aber nicht.

[81] Die vorliegende Arbeit unterscheidet nicht weiter zwischen Ziel und Zweck. Im Exkurs in I. Teil im Anhang wird jedoch kurz auf eine Unterscheidung eingegangen.

Für eine Überprüfung bzw. Messung der Zielerreichung bieten sich messbare quantitative Ziele an, die möglichst Angaben zu Umsetzungsfrist, Zuständigkeit sowie eine Berichtspflicht enthalten (Sohre, 2014, S. 99).[82] Nebst quantitativen existieren auch qualitative Ziele, die prinzipiell ebenfalls überprüfbar sind (Tils, 2005a, S. 107).

Weiter schränkt die zeitliche Dimension die Bandbreite potenzieller strategischer Ziele weniger ein als deren Prüfung anhand Kosten-Nutzen-Faktoren. Daher müssen strategische Ziele nicht zwingend langfristig ausgerichtet sein (Raschke & Tils, 2013, S. 145–146). Sie können je nach zeitlicher Ausrichtung auch kurz- oder mittelfristiger Natur sein.

3.3.4.2 Mittel

Zu den Mitteln als Teil der *Ziel-Mittel-Umwelt*-Trias zählen Massnahmen, (Handlungs-) Wege, Instrumente, Ressourcen sowie Aktionen (Schwickert, 2011a, S. 52; Tils, 2005a, S. 26; Wiesendahl, 2010, S. 27). Sie stellen somit einen Sammelbegriff dar und bezeichnen im Grunde Handlungsmöglichkeiten (Raschke & Tils, 2013, S. 129). Solche sind erfolgsorientiert mit Blick auf ein strategisches Ziel und beantworten die Frage „*Womit soll der anvisierte Zustand erreicht werden?*“ (Raschke & Tils, 2013, S. 149). Für Tils ist das systematische Verknüpfen von Mitteln und Zielen ein zentraler Aspekt von Strategie (2005a, S. 108). Die Wege, via diese politisches Handeln möglich ist, sind *formell* (z.B. via Verfassung) oder *informell* (z.B. durch abweichendes Politisieren) (Raschke & Tils, 2013, S. 129). Ressourcen können *materieller* (Geld, Humankapital, Infrastruktur) oder *immaterieller* (Information, Expertise, Organisationseigenschaften) Natur sein (Raschke & Tils, 2013, S. 130; Schwickert, 2011a, S. 52).

Mittel können sowohl miteinander kombiniert, als auch untereinander hierarchisiert werden. Dies liegt den Überlegungen und der Priorisierung der Strategieakteure zugrunde, die sich dabei an den gesetzten Zielen orientieren (Raschke & Tils, 2013, S. 150). Daraus resultieren Massnahmenbündel, wobei aber auch Einzelmassnahmen möglich sind (Glaab, 2007, S. 312; Tils, 2005a, S. 26)

Tils (2005a, S. 108–110) differenziert zwischen Policy- und Politics-Mitteln. Strategische Policy-Mittel dienen der sachlichen Problemlösung und sind auf inhaltliche Gestaltungsziele ausgerichtet. Sie werden in der Policy-Analyse zumeist unter dem Begriff *Instrument* erfasst und können in der Umweltpolitik – mit variierender staatlicher Eingriffsintensität – regulativer, ökonomischer, prozeduraler, kooperativer oder informationeller Natur sein (Böcher & Töller, 2012, S. 74–83; Sohre, 2014, S. 101). Strategische Politics-Mittel dienen dem Durch-

[82] Tils (2005a, S. 107) unterscheidet diesbezüglich zwischen quantitativen Resultats-, Mindest- und Relationalzielen sowie Zielkorridoren. Er beschreibt zudem die qualitativen Ausprägungen dieser Zielarten.

setzen von Machtzielen bei politischen Entscheidungen. Sie können dabei politikfeld*bezogen* als auch politikfeld*übergreifend* sein (Tils, 2005a, S. 109–110). Für die Mittelwahl spielt auch die strategische Umwelt ein Rolle, denn mittels ersterer soll letztere derart beeinflusst bzw. verändert werden, damit „ein gegebener Ist- in einen gewünschten Soll-Zustand übergeführt wird“ (Wiesendahl, 2010, S. 27).

3.3.4.3 Umwelt

Strategie greift bewusst in die Umwelt ein und versucht sie gezielt zu verändern. Dabei bildet diese den Dreh- und Angelpunkt für die Festlegung von Zielen und die Auswahl passender strategischer Mittel (Wiesendahl, 2010, S. 29). Raschke und Tils konzeptualisieren die strategische Umwelt als Bestandteil ihrer *Ziel-Mittel-Umwelt*-Trias aus einer akteurzentrierten Perspektive und beschreiben sie wie folgt:

> Mit ihr wird der strategisch jeweils relevante Kontextausschnitt beschrieben, der für das strategische Handeln der Akteure in besonderer Weise Voraussetzung und Wirkungsfeld ist. Die Akteurumwelt besteht aus Interaktionsakteuren, Arenen und sonstigen institutionell verfestigten und gelegenheitsoffenen Gegebenheiten. Beziehungsgrößen in der Umwelt sind in erster Linie andere (Interaktions-)Akteure, nicht Institutionen. Arenen stellen abgegrenzte, institutionalisierte Felder von Akteuraktionen und -interaktionen dar. (Raschke & Tils, 2013, S. 130)

Die strategische Umwelt umfasst Handlungsfelder und -kontexte, relevante Politikfelder sowie Akteurkonstellationen, die alle externe Handlungsbedingungen für die angestrebten Ziele darstellen (Tils, 2005a, S. 27). Sie bezieht sich somit „auf eine Kontextsensitivität für diejenigen Rahmenbedingungen, die kurz- oder langfristig für eine Strategie wichtig sein können“ (Schwickert, 2011a, S. 52). In anderen Worten steckt die strategische Umwelt den Rahmen ab, innerhalb dessen strategische Handlungen erfolgen und sich entfalten (Wiesendahl, 2010, S. 29). Ferner gehören auch Akteure, die im Eigeninteresse handeln zur strategischen Umwelt; sie stehen dabei in Konflikt und Konkurrenz mit strategischen Akteuren (Sohre, 2014, S. 33). Dies erfordert von den letzteren Umwelt- sowie Interaktionsorientierung (Raschke & Tils, 2013, S. 152).

Weiter ist die strategische Umwelt nicht etwa statisch. Akteure tauchen auf und verschwinden wieder, ihre Konstellationen und institutionellen Verhältnisse ändern sich und wirken auf die strategischen Handlungsbedingungen (Raschke & Tils, 2013, S. 155). Vielmehr ist die strategische Umwelt dynamisch, komplex, kompetitiv und unübersichtlich (Wiesendahl, 2002, S. 192). Die akteurzentrierte Umwelt ist somit von Unsicherheit geprägt, was aber nicht mit Unberechenbarkeit gleichzusetzen ist (Raschke & Tils, 2013, S. 153). Insgesamt kommt damit der strategischen Umwelt bzw. der strategischen Lage bei der Zielsetzung und Mittelwahl eine grosse Bedeutung zu (Wiesendahl, 2010, S. 31).

3.3.4.4 Strategische Akteure

Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, dass Akteure in relevanter Weise Teil des Strategieelements *Umwelt* sind. Nach Raschke und Tils (2013, S. 140) stellen *strategische Akteure* selbst ebenfalls ein Element politischer Strategie dar. Die beiden Autoren definieren solche als „strategisch denkende und (inter-)agierende Handlungsträger" (Raschke & Tils, 2013, S. 127). Dabei kann es sich um individuelle wie auch kollektive Akteure handeln.[83]

Der Strategiebegriff, wie er in Kapitel 3.3.3 erfasst wurde, beinhaltet hauptsächlich kollektive Akteure, wie Parteien, Regierungen oder Interessenverbände (Glaab, 2007, S. 307; Raschke & Tils, 2013, S. 140; Tils, 2005a, S. 105). Ferner muss zwischen Strategen und strategischen Akteuren unterschieden werden. Erstere entwickeln Strategie(konzepte) anhand erfolgsorientierten, situationsübergreifenden *Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen*. Strategische Akteure dagegen handeln und interagieren gemäss diesen entwickelten Konzepten (Tils, 2005a, S. 104).

Raschke und Tils nehmen weiter eine institutionelle Ausdifferenzierung kollektiver Strategieakteure vor: Das *strategische Zentrum* dient der Führung des Kollektivakteurs und besteht aus wenigen Führungspersonen. Die *operative* Leitung trägt die Verantwortung für die Prozesse der Strategieimplementierung, d.h. operative strategiegebundene Handlungen. Der *strategische Apparat* schliesslich entwickelt Strategie professionell-methodisch in einem institutionalisierten Akteurverbund und bereitet Strategieentscheidungen vor (Raschke & Tils, 2013, S. 142).

Im Ganzen implizieren die Ausführungen zu diesem Strategieelement, dass strategische Akteure stets *rational* handeln und im Sinne der beschriebenen Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen entscheiden. Wiesendahl (2010, S. 31–38) äussert diesbezüglich aber Bedenken und bringt ausführlich Einwände an, so dass insgesamt von der Vorstellung, „dass kollektiv interagierende strategische Akteure rationale, bestmögliche Ziel Mittel Umwelt Kalkulationen anstellen würden" (Wiesendahl, 2010, S. 37) nur wenig übrig bleibt. Somit ist Vorsicht angebracht und strategischen Akteuren nicht unkritisch Rationalität zuzuschreiben.

3.3.4.5 Strategische Lageanalyse

Bevor eine Strategie entwickelt wird, ist eine Lageanalyse bzw. Situationsdiagnose erforderlich (Jänicke et al., 1999, S. 427). Sie ist zentral für eine realistische und klare Zielformulierung wie auch für die Wahl strategischer Mittel (Wiesendahl, 2010, S. 25, 31) und „bezeichnet die analytisch informierte Beschreibung der Ausgangsbedingungen, für die eine Strategie

[83] Zur allgemeinen Unterscheidung individueller, kollektiver sowie korporativer Akteure in der Policy-Analyse siehe etwa Blum und Schubert (2011, S. 54–61) sowie Böcher und Töller (2012, S. 99–106), die zusätzlich auf Akteure in der Umweltpolitik eingehen.

entwickelt werden soll“ (Raschke & Tils, 2013, S. 352). Dabei hängt auch hier die zeitliche Ausdehnung vom strategischen Ziel ab (Raschke & Tils, 2013, S. 352). Da die strategische Lageanalyse meist zwischen kurzfristigen Situationen und andauernden Rahmenbedingungen steht, ist sie kurz- bis mittelfristig ausgelegt. Sie ist im Grunde eine Analyse des aktuellen Ist-Zustands, welche zukünftige, strategisch relevante Entwicklungen mit einbezieht. Jedoch werden auch zurückliegende Entwicklungen berücksichtigt. Diese liegen bis zum Anfang der Legislaturperiode oder bis zur vergangenen Wahl zurück – schliessen aber nicht einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren mit ein wie in der Betriebswirtschaft (Raschke & Tils, 2013, S. 352–353).

Die Lageanalyse fokussiert sowohl auf den Akteur als auch auf die Umwelt. Die Lageanalyse der *strategischen Akteure* ist eine Selbstanalyse, welche die Wahrnehmungen und Kombinationen verschiedener Akteure sowie Aspekte von Führung, Organisation, Themen und Personen beinhaltet. Die Lageanalyse der *strategischen Umwelt* ist aussengerichtet und blickt auf die politische Konkurrenz, die Öffentlichkeit und auf die Wähler als Politikadressaten (Raschke & Tils, 2011, S. 174–176). Zur Verdichtung der strategischen Lageanalyse, die generell zur Breite tendiert, schlagen Raschke und Tils (2013, S. 358–360) eine SWOT-Analyse vor.

3.3.4.6 Zeithorizont

Politische Strategien sind situationsübergreifend in zeitlicher Hinsicht.[84] Wie in Kapitel 3.3.3 ausgeführt, erwähnt Wiesendahl (2010, S. 22) in seiner Strategiedefinition das Element *Zeithorizont*. Der Begriff betrifft die strategische Zeitsteuerung (Raschke & Tils, 2013, S. 185). Zeithorizonte beeinflussen die Konkretisierung strategischer Mittel hinsichtlich der Zielerreichung (Tils, 2005a, S. 121). Sie können nach der Politics- und Policy-Dimension unterschieden werden. Zur *Politics*-Dimension zählen Zeithorizonte betreffend der oben genannten Legislaturperioden, Wahlphasen sowie Parteitage, während die *Policy*-Dimension ausdrückt, dass Strategie auch für kürzere Zeiträume gelten kann und nicht zwingend langfristig ausgerichtet sein muss (Raschke & Tils, 2013, S. 131). Aber bereits Legislaturperioden von vier bis fünf Jahren stellen grosse Zeiträume dar, weswegen Tils (2005a, S. 28) angesichts der Dynamik politischer Prozesse davor warnt, Strategien für längere Zeitperioden zu entwickeln.

Zur *Policy*-Dimension zählen also strategische Unterfangen mit langfristigen Zeithorizonten, denn insbesondere in der Umweltpolitik ist eine längerfristige Ausrichtung von Strategie not-

[84] Gerade deswegen ist strategisches von taktischem Handeln abzugrenzen. Denn letzteres „umfasst ausschliesslich situations*bezogenes* Handeln, das auf den Erfolg im Augenblick begrenzt bleibt“ (Raschke & Tils, 2013, S. 138, Hervorhebung durch den Verfasser). Als Mittelposition unterscheidet Raschke (2002, S. 212–213) zudem *operatives* Handeln.

wendig.[85] Auch hier gilt, dass je längerfristiger eine Strategie ausgerichtet ist, desto mehr nimmt die Passgenauigkeit eingesetzter Mittel ab, was mitunter die Zielerreichung gefährdet. Denn keine Strategie kann alle politischen Entwicklungen und Realisationsbedingungen antizipieren (Sohre, 2014, S. 98–99; Tils, 2005a, S. 93, 121–122). Abschliessend kann sich das Strategieelement *Zeithorizont* auch auf andere Elemente wie etwa *Ziele* beziehen.

3.3.4.7 Adressaten

Adressaten wurden in Kapitel 3.3.3 als Element identifiziert; sie sind „die zentrale Bezugsgröße der externen Umwelt, an der sich das gesamte politische Strategiehandeln ausrichtet" (Raschke & Tils, 2013, S. 164). Sie sind damit Teil der Lageanalyse, die auf die strategisch relevante Umwelt blickt (vgl. Kap. 3.3.4.5). Bei Adressaten strategischer Politik handelt es sich um Bürger sowie Wähler (Raschke & Tils, 2013, S. 164). Sie zählen nicht zu den unter Kapitel 3.3.4.4 erwähnten Akteurkonstellationen, stellen aber den gedanklichen Bezugspunkt dar (Raschke & Tils, 2013, S. 187). Bei der Umsetzung von Strategie spielt die Steuerbarkeit von Adressaten eine Rolle nebst der Güte der Strategie selbst und der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Die Strategie zielt dabei darauf ab, bei den Politikadressaten Lern- und Anpassungsprozesse auszulösen (Jänicke, 1996, S. 19; Sohre, 2014, S. 94).

3.3.5 Zwischenfazit

Der Begriff *Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen* von Raschke und Tils (2013, S. 129), der zentraler Teil ihres Strategiebegriffs ist, verdeutlicht die Verbundenheit der Strategieelemente *Ziele*, *Mittel* und *Umwelt*. Diese drei sowie *strategische Akteure*, *strategische Lageanalyse*, *Zeithorizont* sowie *Adressaten* stellen Elemente von politischer Strategie dar, wie Tabelle 6 zusammenfassend zeigt.

Elemente politischer Strategie
Ziele
Mittel
Umwelt
Strategische Akteure
Strategische Lageanalyse
Zeithorizont
Adressaten

Tab. 6: Strategieelemente in der Politik

Elemente, die im Zusammenhang mit den Definitionen eines politischen *Programms* identifiziert wurden, werden als Elemente politischer *Strategie* gewertet, da die beiden Begriffe – wie

[85] Dies aufgrund der Zeitspannen, die Massnahmen zur Wirkungsentfaltung benötigen.

bereits darauf hingewiesen wurde – nicht trennscharf sind.[86] Insgesamt sind somit im Bereich der Politik sieben Strategieelemente beobachtet worden.

3.4 Strategie im öffentlichen Sektor

Das vorliegende Kapitel behandelt Strategie an der Schnittstelle von Wirtschaft und Politik und fokussiert auf den öffentlichen Sektor. Zum öffentlichen Sektor fällt im Rahmen eines stark vereinfachenden Zweisektorenmodells „im Sinne einer Negativdefinition all das, was nicht Gesellschaft ist“ (Franz, 2013, S. 27). Da sich der öffentliche und private Sektor überlappen und durchdringen, ist eine scharfe Abgrenzung nicht möglich. Zusätzlich können weitere Sektoren wie der dritte Sektor unterschieden werden (Franz, 2013, S. 27). Die vorliegende Arbeit subsumiert unter dem Sammelbegriff *öffentlicher Sektor* die öffentliche Verwaltung, öffentliche Organisationen sowie Organisationen des dritten Sektors, wie z.B. Non-Profit-Organisationen.

3.4.1 Öffentliche Verwaltung und Politics/Administration Dichotomy

Das vorliegende Teilkapitel fokussiert auf die Rolle der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf ihr Mitwirken bei Politikinhalten in Form von Strategien bzw. Programmen. Franz (2013, S. 28) definiert die öffentliche Verwaltung als „die einer Herrschaft zuzuordnende Verwaltung des Gemeinwesens, die nicht Parlamentsgesetzgebung und nicht Ausübung richterlicher Gewalt ist. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, in Ausführung der Gesetze Entscheidungen zu treffen“. Der Verwaltungsbegriff umfasst dabei eine organisatorische und eine materielle Dimension: Erstere bezieht sich auf die Verwaltung als Organisation mit ihren Einheiten auf verschiedenen Verwaltungsebenen, während die materielle Dimension auf die Verwaltungstätigkeit fokussiert (Franz, 2013, S. 16).

Frank J. Goodnow unterschied bereits 1900 zwei Funktionen eines Staates: „‚Politics (...) has to do with policies or expressions of the state will,’ while administration ‚has to do with the execution of these policies’“ (Goodnow, 1900, S. 10–11; zit. n. Henry, 2010, S. 28). Er und Woodrow Wilson gelten als Väter der Politics/Administration Dichotomy (Overeem, 2012, S. 19, 53). Diese Unterscheidung bzw. das Konzept beruht auf dem Gedanken, dass

> [p]olitics and administration, in the dichotomy model, serve distinct purposes. Politics is a process by which disagreements and conflicts are worked out; this process of politics ends with laws and policies through legislation. The purpose of politics is to provide political guidance to public administration. On the other side of the policy-making process is public administration, whose principal responsibility lies in translating value choices into concrete results. Specifically, public administrators apply special knowledge and skills called expertise. The purpose of public administrators is to provide neutral competence to the policy process. (Demir & Nyhan, 2008, S. 82)

[86] Vgl. Fussnote 77 in Kap. 3.3.3, Kap. 1.4 sowie den Exkurs in Teil I. im Anhang.

In anderen Worten ist es die Politik, die der Verwaltung Aufgaben vorgibt; sie soll sich aber aus der Aufgabenerfüllung heraushalten (Svara, 1998, S. 52): „Although politics sets the task for administration, it should not be suffered to manipulate its offices“ (Wilson, 1887, S. 210). Diesen Annahmen zufolge liegt die Verwaltung ausserhalb der Politics-Dimension (Rosenbloom, 2008, S. 57; Wilson, 1887, S. 210). Dass damit aber generell eine Barriere zwischen Politik und Verwaltung errichtet werden sollte, darf nicht angenommen werden, denn mit *politics* bzw. Politik meinte Wilson Parteipolitik (*partisan politics*) sowie Wahlpolitik (*electoral politics*) und nicht Politik per se (Overeem, 2005, S. 317; Sager & Rosser, 2009, S. 1140; Svara, 1998, S. 57; Walker, 1989, S. 510–511): „administration should not be driven by partisan patronage and electoral politics“ (Rosenbloom, 2008, S. 57).

Die Crux der Politics/Administration Dichotomy bestand darin, dass im 20. Jh. die Begriffe *politics* und *policy* unscharf und inkonsistent verwendet wurden, worauf eine jahrzehntelange Debatte um das Konzept entbrannte (Henry, 2010, S. 28; Overeem, 2005, S. 311; Rosenbloom, 2008, S. 59). Kritiker des Konzepts waren der Ansicht, dass es die Verwaltung nicht nur von Parteipolitik, sondern auch von politischen Entscheiden (*policy-making*) trenne.[87] Die Begriffe *politics* und *policy* wurden zunehmend synonym verwendet und die Kritiker belegten auf Basis dieses erweiterten Begriffsverständnisses empirisch die Beteiligung der Verwaltung an politischen Entscheiden womit sie die Politics/Administration Dichotomy für falsch oder ungültig erklärten (Overeem, 2005, S. 318–319). Nur kann die Politics/Administration Dichotomy so nicht falsifiziert werden, da sie eine Teilhabe der Verwaltung an politischen Entscheiden gar nicht ausschliesst (und es auch nie tat) (Overeem, 2005, S. 322). Wilson (1887, S. 210–211) hielt von Anfang an fest: „‚Politics does nothing without the aid of administration‘; but administration is not therefore politics“.[88] Politik und Verwaltung sind untrennbar miteinander verbunden, jedoch muss bei ersterer zwischen partisan politics und policy politics differenziert werden (Overeem, 2005, S. 321; Skelley, 2008, S. 550). Die Beteiligung der Verwaltung an beiden ist jedoch nicht dieselbe, wie Overeem (2005, S. 321) festhält: „in ‚partisan politics‘ the stakes are the powers to make decisions (votes and offices), whereas in ‚policy politics’ the stakes are the contents of those decisions.“ Damit – und somit in Übereinstimmung mit dem Prinzip der politischen Neutralität, die sie postuliert – lässt die Politics/Administration Dichotomy ein Mitwirken der öffentlichen Verwaltung an politischen Entscheiden, jedoch nicht an Parteipolitik, zu (Overeem, 2005, S. 321–322).

---

[87] Als einer der grössten Kritiker gilt Appleby, der 1949 in seinem Werk „Policy and Administration“ festhielt, dass eine institutionelle Unterscheidung zwischen *politics* oder *policy* und der Verwaltung nicht möglich sei (Tahmasebi & Musavi, 2011, S. 135–136). *Policy* und *administration* stellen für ihn die beiden Seiten derselben Münze dar (Overeem, 2005, S. 319).

[88] Aufgrund unvollständiger Quellenangaben für Bluntschli sei an dieser Stelle mittels dieser Fussnote darauf hingewiesen, dass Wilson hier auf den Ansichten von Bluntschli aufbaut und diesen zitiert.

Die Politics/Administration Dichotomy zielt insgesamt darauf ab, die Rollen von Politik und Verwaltung zu (er)klären, damit beide effektiver zusammenarbeiten können (Henry, 2010, S. 28). Dabei funktionieren sowohl Verwaltung wie auch (Partei-)Politik besser, wenn sich erstere aus letzterer heraushält und politisch neutral ist (Overeem, 2005, S. 323).

Auch Bogumil und Jann (2009, S. 27) weisen darauf hin, dass der öffentlichen Verwaltung, den öffentlichen Institutionen sowie ihren Mitarbeitenden im Policy Cycle (vgl. Kap. 3.3.1) eine wichtige Rolle zukommt: „Verwaltungsorganisationen und ihre Mitglieder sind wichtige Akteure in allen Phasen des Policy Cycle. Gleichzeitig sind Strukturen und Prozesse der Verwaltung wichtige Einflussfaktoren für die Inhalte und Ergebnisse politischer Prozesse und staatlichen Handelns." Hinsichtlich Strategien bzw. politischen Programmen wirkt die öffentliche Verwaltung somit im Policy Cycle beim Agenda-Setting, bei der Politikformulierung, bei der Umsetzung politischer Programme sowie bei deren Evaluierung mit (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 27). Im Zentrum stehen die Funktionen der Problembearbeitung und -lösung der öffentlichen Verwaltung (Grunow, 2003, S. 22; Schedler & Siegel, 2005, S. 82). Das Produkt dieser Funktionen sind Public Policies. Jenkins (1978, ohne Seitenangabe; zit. n. Rawe, 2005, S. 268) definiert diese als „a set of interrelated decisions by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and means of achieving them within a specific situation". Public Policies können insbesondere die Form einer Strategie oder eines politischen Programms annehmen.

3.4.2 Bedarf und Anfänge von Strategie im öffentlichen Sektor

Komplexe und dynamische Entwicklungen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher sowie technischer Natur stellen den öffentlichen Sektor vor verschiedene Herausforderungen: Ungewisse und ineinander greifende Umweltbedingungen; knappe und schwer einschätzbare Ressourcen; neue öffentliche Erwartungen und Aufgaben; demografische Änderungen; De- und Reregulationen; Umbrüche in der internationalen, nationalen, staatlichen und lokalen Wirtschaft und im Gemeinwesen wirken sich auf den öffentlichen Bereich aus (Bryson, 2004, S. xi; Sander & Bauer, 2011, S. 5, 11; Schedler & Siegel, 2005, S. 23–24). Wie Hughes (2003, S. 1) mit Blick auf die öffentliche Verwaltung schreibt: „The traditional model of public administration, which predominated for most of the twentieth century, has changed since the mid-1980s to a flexible, market-based form of public management."[89]

[89] Zur eingehenderen Behandlung der Begriffe *administration* und *management* sowie *public administration* und *public management* empfiehlt sich Hughes (2003, S. 6–8). Die vorliegende Arbeit differenziert nicht weiter zwischen den Termini, stattdessen folgt sie dem Verständnis von Hughes (2003, S. 7): „Public policy, public administration and public management are terms all referring essentially to the same thing, which is how the administrative parts of government are organised, process information and produce outputs in policies, laws or goods and services."

Dieser Herausforderungen hat sich der öffentliche Sektor mittels Reformen angenommen (Hughes, 2003, S. 14–15). Insbesondere amerikanische Verwaltungs-, Planungs- und Politikwissenschaftler beschäftigten sich in den frühen 1980er-Jahren mit strategischen Planungsansätzen und wie diese in den öffentlichen Sektor übertragen und angewendet werden konnten.[90] In Europa befassten sich Regionen und Städte zu Beginn der 1990er-Jahre mit strategischer Planung (Wiechmann, 2008, S. 4–5). Die amerikanische und die europäische Debatte unterscheiden sich darin, „dass in Europa strategische Planung als integrative und entwicklungsorientierte Form der Planung diskutiert wird, in den USA hingegen als planungsbasierte Form der Strategieentwicklung“ (Wiechmann, 2008, S. 6).[91] In den 1990er-Jahren drängten die diffizile Wirtschaftlage und die aufkommende Globalisierungsrhetorik öffentliche Verwaltungen dazu, ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie Effektivität und Effizienz zu steigern. Resultat dieser Entwicklung war die Einführung neuer Steuerungsmodelle (wie das New Public Management), die Aspekte und Praktiken des strategischen Managements in den öffentlichen Sektor brachten (Baumann & Brändli, 2006, S. 10; Lane, 2009, S. 168; Wiechmann, 2008, S. 7). Davon zeugt einerseits die zunehmenden Anzahl Literaturtitel über Strategie in öffentlichen Institutionen und andererseits die ergiebige Fachliteratur über Management und Verwaltung im öffentlichen Sektor (Mulgan, 2009, S. 23).

Obwohl strategische Planung und strategisches Management einander ähneln, muss zwischen den Begriffen differenziert werden (Poister & Streib, 1999, S. 309). McCaffery (1989, S. 194, zit. n. Hughes, 2003, S. 194) argumentiert, dass strategisches Management strategische Planung beinhaltet, ersteres ist aber „‚a more inclusive concept, emphasizing dynamic interaction with the environment and an incremental methodology that allows for scanning the environment to choose the target that will yield the most benefit for the effort expended’“. In diesem Sinn analysiert strategische Planung die Umwelt hinsichtlich Chancen und Bedrohungen und formuliert infolge strategische Pläne um die Chance zu nutzen und die Bedrohungen zu meistern, während strategisches Management darüber hinaus die Umsetzung und Kontrolle der strategischen Pläne beinhaltet (Hughes, 2003, S. 142).

Die Muster und Instrumente des strategischen Managements aus dem privaten Sektor können nicht ohne weiteres in den öffentlichen Sektor übernommen werden (Junga, 2011, S. 5; Lozeau et al., 2002, S. 537). Mulgan (2009, S. 22) schreibt hierzu passend:

---

[90] Als grundlegend gelten insbesondere die Arbeiten von Olsen und Eadie (1982) sowie Bryson (2004) von 1988 (Wiechmann, 2008, S. 4). Olsen und Eadie (S. 4; zit. n.Bryson & Roering, 1987, S. 9) definieren darin den Begriff der strategischen Planung als „a disciplined effort to produce fundamental decisions shaping the nature and direction of governmental activities within constitutional bounds“.

[91] Auf diesen Sachverhalt weist auch Bryson (2004, S. 16) hin und unterscheidet strategische Planung von Strategieentwicklung.

> Despite (...) similarities, the challenges public agencies face are often radically different than in other fields. Strategy for public organizations is not just about achieving competitive advantage (...). Public organizations face very different constraints (…) than businesses or armies. They can make use of very different tools (including law, tax, and regulation). They generally have more goals at their disposal and have to deal with more complexity and ambiguity, reflecting the wider range of stakeholders they have to satisfy, not least because electorates rarely speak with a single voice. They are more likely to want to shape environments as well as responding to them, and they generally work with a wider mix of motivations – including more intrinsic motivations (curing people, teaching them, protecting them) as well as self-interest.

Schliesslich trugen strategische Planung und strategisches Management im öffentlichen Sektor insbesondere in der öffentlichen Verwaltung zu einem Paradigmenwechsel von Public *Administration* zu Public *Management* bei (Hughes, 2003, S. 148).

3.4.3 Definitionen von Strategie im öffentlichen Sektor

Nachdem Kapitel 3.2.3 und Kapitel 3.3.3 Strategiedefinitionen in Ökonomie und Politik behandelten, finden sich in Tabelle 7 Begriffsdefinitionen von Strategie im öffentlichen Sektor. In den rechten Spalten sind zur besseren Übersicht die beobachteten Elemente angegeben (Z = *Ziele*, M = *Massnahmen*, R = *Ressourcen*, A = *Analyse*, K = *Kontrolle*, Ad = Adressaten und Zh = Zeithorizont).

Quelle	Definition	Elemente						
		Z	M	R	A	K	Ad	Zh
Balthasar et al. (2011, S. 4)	Wir verstehen unter dem Begriff ‚Strategie' die Verhaltensweisen einer Organisation oder Organisationseinheit, welche in einem kontrollierten, formalen Prozess und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel vor der eigentlichen Umsetzung (mittel- bis langfristig) geplant werden.			•		•		•
Bätscher & Ermatinger (2004, S. 15–16)	Bei einer Strategie geht es um das langfristige und nachhaltige Gewinnen oder Beibehalten von Ressourcen, Gütern, Macht und Einfluss, manchmal auch unter Inkaufnahme kurzfristiger oder vordergründiger Verluste. Mit anderen Worten: Bei einer Strategie geht es um die Überlebenssicherung durch Verteidigung des Bestehenden, durch Eroberung von Zusätzlichem oder Neuem.			•				
Bryson (2004, S. 46, Hervorhebung im Original)	A *strategy* can be defined a pattern of purposes, policies, programs, actions, decisions, or resource allocations that define what an organization is, what it does, and why it does it. Strategies can vary by level, function, and time frame.		•	•				•
Grunow (2003, S. 39)	Verwaltungsprogramme sind schriftliche Dokumente, die für die Problemlösungsmaschinerie öffentliche Verwaltung (sowie für die von ihr beauftragten sonstigen Organisation und Institutionen) Ziele, Organisations- und Arbeitsweise, Ressourcen, Beteiligte und Adressaten festlegen.	•		•			•	
Mulgan (2009, S. 19)	Public strategy is the systematic use of public resources and powers, by public agencies, to achieve public goals.	•		•				
Rainey (1991, S. 88)	The concept [of strategy] is more attractive than similar rubrics, such as planning and business policy, because of this emphasis on assessment of one's general goals, one's strengths and weaknesses, and the external threats and opportunities that one faces in order to formulate long-term plans and actions for deploying one's forces to best advantage in pursuit of the goals.	•	•		•			•
Rieder (2003, S. 6, Hervorhebung im Original)	Das Konzept beschreibt die *erwartete* Wirkungsweise des staatlichen Handelns. Oftmals wird auch von staatlichen Programmen gesprochen. Sie sind in der Regel in einem Gesetz oder einem Strategiepapier der Verwaltung festgehalten. Oftmals sind die Konzepte aber auch nur implizit ‚in den Köpfen' der für eine Massnahme oder ein Programm verantwortlichen Akteure existent. Von einem theoretischen Standpunkt aus sollte ein Konzept mindestens Ziele, Massnahmen, Ressourcen, Organisationsstrukturen und einen Zeitplan zur Umsetzung staatlichen Handelns enthalten.	•	•	•				•
Thom & Alfes (2006, S. 366)	Als Programm wird ein Maßnahmenbündel bezeichnet, das die gezielte Veränderung sozialer Bedingungen in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt herbeizuführen versucht.	•	•					

Widmer & Frey (2008b, S. 5)	Als Programm werden (…) gebündelte Aktivitäten verstanden, die sich an einem gemeinsamen Globalziel orientieren und die mit verschiedenen Begriffen wie Strategie, Massnahmenpaket aber auch Programm bezeichnet werden können.	●	●					
Wiechmann (2008, S. 2)	[Unter] einer Strategie [wird] (…) ein Kurs verstanden (…), der eingeschlagen wird, um fundamentale Ziele zu erreichen. Fundamentale Ziele sind dabei jene, die den Zweck der agierenden Institution (z. B. einer regionalen Organisation) beschreiben.	●						

Tab. 7: Definitionen von Strategie im öffentlichen Sektor (alphabetische nach Quelle geordnet)

Auffallend an den Begriffsdefinitionen ist, dass sich nicht alle auf *Strategie* beziehen.[92] Die Berücksichtigung von *Programm*definitionen wird aber durch die Definitionen von Bryson (2004, S. 46) sowie Widmer und Frey (2008b, S. 5) gestützt, die unter Strategie auch Programm, Massnahmenbündel oder etwa eine Policy verstehen und die beiden als Sammelbegriff auffassen.

Nach den Definitionen von Widmer und Frey (2008b, S. 5) sowie von Thom und Alfes (2006, S. 366) sind ein (Global-)*Ziel* sowie *Massnahmen* in Form gebündelter Aktivitäten Elemente einer Strategie bzw. eines Programms.[93] *Ziele* sind auch ein grundlegender Bestandteil in der allgemein gehaltenen Definition von Wiechmann (2008, S. 2). Dies ist auch bei den Definitionen von Grunow (2003, S. 39) und Mulgan (2009, S. 19) der Fall, daneben finden sich in ihren Definitionen *Ressourcen* und Grunow erwähnt zusätzlich *Adressaten*. Mittel bzw. *Ressourcen* und deren Allokation sind auch Teil der Strategiedefinitionen von Balthasar et al. (2011, S. 4), Bätscher und Ermatinger (2004, S. 15–16) sowie Bryson (2004, S. 46). Balthasar et al. sowie Bryson sprechen zusätzlich einen *Zeithorizont* an; in der Definition der ersteren hinsichtlich der Strategieumsetzung, die mittel- bis langfristig geplant wird. Bei Bryson kann eine Strategie grundsätzlich zeitlich variabel ausgerichtet werden.[94] Er sieht darüber hinaus Aktionen, d.h. *Massnahmen*, die nach einem bestimmten Muster organisiert werden, als Teil von Strategie. Mit der Strategie als kontrolliertem Prozess sprechen Balthasar et al. überdies das Strategieelement *strategische Kontrolle* an. Nach Rainey (1991, S. 88) und Rieder (2003, S. 6) umfasst Strategie bzw. ein Programm die Elemente *Ziele*, *Massnahmen* sowie *Zeithorizont*.[95] Bezüglich letzteren Elements weist Strategie nach Rainey langfristige Pläne und Massnahmen auf, während Rieder für die Strategieumsetzung einen Zeitplan vorsieht.

[92] Wie in Kap. 3.3.3 sind auch hier Definitionen von Programm berücksichtigt; vgl. hierzu auch Kap. 1.4. Die beobachteten Elemente der Programmdefinitionen werden nachfolgend als *Strategie*elemente berücksichtigt.

[93] Bei Thom und Alfes (2006, S. 366) deutet der Begriff „gezielte Veränderung“ das Ziel an.

[94] Beiden Definitionen ist weiter gemeinsam, dass eine Strategie auch hinsichtlich Ebene variieren kann, also eine Organisation als gesamtes Gebilde betrifft oder nur gewisse Einheiten. Diese Eigenschaft wird jedoch nicht als Strategieelement gewertet (vgl. auch Kap. 3.2.3).

[95] Strenggenommen bezieht sich Rieders Definition auf das Konzept als Bestandteil eines Wirkungsmodells zur Beschreibung der Leistungen und Wirkungen von Verwaltungstätigkeit. Er weist aber darauf hin, dass ein derartiges Konzept auch als Programm bezeichnet werden kann, weshalb sie hier berücksichtigt wird.

Schliesslich deutet Rainey mittels „assessment“ das Element *Analyse* an, anhand deren die gesteckten Ziele, sowie die eigenen Stärken und Schwächen sowie externe Chancen und Bedrohungen beurteilt werden.

3.4.4 Elemente von Strategie im öffentlichen Sektor

Analog zu den Kapiteln 3.2.4 und 3.3.4 werden hier die Strategieelemente näher beschrieben.

3.4.4.1 Vision

Gemäss Balthasar et al. (2011, S. 12) beschreibt die Vision, nach der sich die Strategie ausrichtet „einen idealen Zustand in unbestimmter Zukunft“. Sie dient damit als Grundlage zur Formulierung von Handlungsfeldern, Zielen sowie Massnahmen, die alle weitere Strategieelemente im öffentlichen Sektor darstellen. Die Vision basiert nach Balthasar et al. (2011, S. 10) auf den Grundlagen der strategischen Analyse (vgl. Kap. 3.4.4.2), kann jedoch nach Bryson (2004, S. 49) auch später im Prozess der Strategieerarbeitung formuliert werden.

Mit Vision werden auch die Begriffe Mission und Leitbild als weitere Instrumente des strategischen Managements, die ebenfalls im öffentlichen Sektor bekannt sind, assoziiert. Die Mission rechtfertigt die Existenz einer Organisation, d.h. ihren Zweck (Bryson, 2004, S. 37, 102; Courtney, 2013, S. 169). In Bezug auf die öffentliche Verwaltung wird diese zu einem guten Teil von der politischen und rechtlichen Umwelt vorgegeben (Schedler & Siegel, 2005, S. 190).[96] Das Leitbild entspricht einer schriftlich und umfassender formulierten Mission (*mission statement*) (Sander & Bauer, 2011, S. 134). Nach Bryson (2004, S. 113) umfasst es nicht mehr als eine Seite, besteht oftmals sogar aber einfach aus einem einprägsamen Motto.

3.4.4.2 Strategische Analyse

Zur Ausrichtung der Strategie müssen Informationen über die Ausgangsposition sowie positive wie negative Einflussfaktoren beschafft werden (Junga, 2011, S. 8–9). Hierzu dient im öffentlichen Sektor die strategische Analyse. Nach Hirsch et al. (2013, S. 69), Sander und Bauer (2011, S. 12–24) sowie Courtney (2013, S. 93–94, 109–112) betrifft die strategische Analyse einerseits die Beurteilung der externen Umwelt. Diese gibt die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen politischen und marktbezogenen Rahmenbedingungen vor und beeinflusst eine öffentliche Organisation. Andererseits ist die öffentliche Organisation selbst zu bewerten. Für die Analyse dienen die Strategieelemente Vision sowie Ziele als Bezugspunkte (Landolt & Zuppiger Ritter, 2005, S. 27).

[96] Die Vision hingegen lässt eher Raum für kreative Formulierungen, um einen angestrebten Zustand zu beschreiben.

Das Strategieelement *strategische Analyse* ist ein Sammelbegriff für verschiedene Analysen bzw. Instrumente.[97] Nach Balthasar et al. (2011, S. 10–12) wird eine Problem- sowie eine Umfeldanalyse durchgeführt. Die Problemanalyse definiert das anzugehende Problem als Abweichung des Ist- vom Soll-Zustand. Es gilt, das Problem „bezüglich seines Ausmasses (Intensität und Verbreitung), seiner Relevanz und Dringlichkeit, der Betroffenen, der Ursachen, der intervenierenden Faktoren und möglicher Handlungsfelder zu beschreiben und zu bewerten“ (Balthasar et al., 2011, S. 10). Die Umfeldanalyse ist Teil der Problemanalyse und beschreibt den Problemkontext, in dem die Strategie eingebettet wird. Sie beinhaltet erstens die Erfassung und Beurteilung der eingangs erwähnten sowie der gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, zweitens eine Stakeholder- sowie drittens eine SWOT-Analyse (Balthasar et al., 2011, S. 11). Widmer und Frey (2008b, S. 11) bezeichnen die Umfeldanalyse als Kontextanalyse. Hirsch et al. (2013, S. 45–50) betonen hierbei für öffentliche Institutionen die Identifikation und Bewertung folgender 13 relevanter Kontextfaktoren:

- Gesetzliche Rahmenbedingungen (auf nationaler wie europäischer Ebene)
- Politische Vorgaben
- Finanz- bzw. Budgetrahmen
- Bürger- bzw. Kundenerwartungen
- Nutzung neuer Technologien
- Demographische Entwicklungen
- Globalisierung
- Nachhaltigkeit
- Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen
- Personal und Anreizstrukturen
- Öffentlich-rechtliche Kooperationen
- Lieferanten
- Unterstützung durch private Dienstleister

Umfeld- und Stakeholder-Analyse fokussieren auf die externe Umwelt während bspw. eine Analyse der Ressourcen und Fähigkeiten eine innengerichtete Perspektive aufweist. Die SWOT-Analyse nimmt bezüglich der Stärken und Schwächen einen innen- und hinsichtlich der Chancen und Risiken eine aussengerichtete Perspektive und somit insgesamt eine integrie-

[97] Analysen stellen im Prinzip gleichwie Instrumente dar. Gerade die nachfolgend beschriebene Umfeldanalyse beinhaltet als Instrumente weitere Analysen.

rende Sichtweise ein (Courtney, 2013, S. 94–95, 110–112; Sander & Bauer, 2011, S. 68, 106).[98]

Generell ist hinsichtlich der Instrumentenwahl für die strategische Analyse auf die Übertragbarkeit derselben für den öffentlichen Sektor zu achten: Viele Methoden, Techniken und Instrumente entstammen dem strategischen Management und bedürfen gewisser Voraussetzungen wie bspw. fundierter quantitativer und finanzieller Daten (Junga & Wörner, 2011, S. 6). Genauso ist ein simpler Austausch von Kennzahlen und Messgrössen heikel und kann die Analyse in ihrer Aussagekraft beschränken (Junga, 2011, S. 12).

3.4.4.3 Stakeholder

Wie ein Unternehmen sehen sich auch die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Organisationen Stakeholdern gegenüber. Die Anspruchsgruppen unterscheiden sich aber weniger als solche; die Unterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor liegen in der Beziehung zu den Anspruchsgruppen. Ein hauptsächlicher Unterschied stellt der Kundenbegriff dar: „Während die Kundin eines Unternehmens in der Regel Leistungsbestellerin, -empfängerin, -bezahlerin und -nutzerin ist, fallen diese Rollen beim Staat oft auseinander“ (Landolt & Zuppiger Ritter, 2005, S. 21).

Bryson und Alston (1996, S. 43) definieren Anspruchsgruppen wie folgt: “A stakeholder is any person, group, or organization than can place a claim on the organization’s resources, attention, or output, or is affected by its output.” Nach Bryson (2004, S. 35–36, 48) spielen sie bzw. ihre Zufriedenheit eine Schlüsselrolle gerade für öffentliche und Non-Profit-Organisationen, aber auch für eine effektive Strategie selbst. Aus diesem Grund ist der Stakeholder-Analyse (vgl. Kap. 3.4.4.2) grosse Bedeutung beizumessen. Denn weiss eine Organisation nicht, wer ihre Stakeholder sind und wie diese die Organisation bewerten, weiss diese wiederum mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht, wie sie die Stakeholder zufriedenstellen kann. Werden Stakeholder aufgrund wegen ihrer Relevanz aktiv in die Strategie eingebunden, kann das nach Balthasar et al. (2011, S. 23–24) zusätzliche Ressourcen nötig machen.

3.4.4.4 Handlungsfelder

Die strategische Analyse ermittelt im Rahmen der Problem- und Umfeldanalyse Handlungsoptionen bzw. strategische Optionen, die in Bezug zur Vision stehen (Balthasar et al., 2011, S. 13; Sander & Bauer, 2011, S. 141). Sie beschreiben die grundlegenden Möglichkeiten, wie eine öffentliche Verwaltung oder eine öffentliche Organisation in verschiedenen Bereichen

[98] Weitere Instrumente zur strategischen Analyse sind insbesondere (aussengerichtet) Szenario- und STEP-Analyse sowie (innengerichtet) Portfolio-, Gap-Analyse, Benchmarking und Evaluation (Courtney, 2013, S. 95–118; Hirsch et al., 2013, S. 75; Sander & Bauer, 2011, S. 63–68, 101, 124; Schedler & Siegel, 2005, S. 184–190; Thom & Ritz, 2008, S. 59–50).

zur Lösung eines Problems beitragen kann (Balthasar et al., 2011, S. 13). Diese Bereiche, in denen die Strategie wirken soll, stellen Handlungsfelder dar und „können je nach Bedarf inhaltlich/thematisch definiert sein, sich auf Zielgruppen bzw. Ziele beziehen oder Settings umfassen“ (Balthasar et al., 2011, S. 13).[99] Nach Junga und Wörner (2011, S. 13) zeigen die strategischen Stossrichtungen die Handlungsfelder auf, anhand derer später die Kapitelgliederung des Strategiepapiers erstellt wird (vgl. Kap. 3.6.2). Strategische Handlungsfelder sind von *Strategic Issues* bzw. strategischen Themenfeldern zu unterscheiden (Schedler & Siegel, 2005, S. 105).[100] Strategische Themenfelder einer Organisation fokussieren auf die Organisation selbst und weniger auf ein Vorhaben (d.h. eine Strategie) der Organisation.

3.4.4.5 Ziele

Ziele stellen die zentralen Rahmenbedingungen jeder strategischen Planung dar und sind substanzielle Referenzpunkte in Bezug auf die Abweichung zwischen dem gewünschten Soll- und dem problematischen Ist-Zustand (Grunow, 2003, S. 41; Junga, 2011, S. 3). Sie nehmen gemäss Grunow (2003, S. 41) Bezug „auf den gesellschaftlichen Bereich oder die Adressaten (-Gruppen) (…), für die das im Programm definierte Problem in besonderem Maße oder ausschließlich zutrifft“.

Im öffentlichen Sektor sind Ziele vielfältiger, mehrdeutiger und widersprüchlicher als im privaten Sektor (Bryson & Roering, 1987, S. 21). „Gerade für einen radikalen Wandel ließe sich ein Konsens darüber im öffentlichen Bereich schwerer herstellen“, bemerkt Wiechmann (2008, S. 128). Im öffentlichen Sektor als Schnittstelle von insbesondere Politik und Verwaltung ist es weiter relevant, zwischen Objekt und Subjekt von Zielsetzungen zu differenzieren: Zwischen Zielen der Politik für die Verwaltung, Zielen der Verwaltung für sich selbst sowie Zielen der Politik für sich selbst muss nach Schedler und Siegel (2005, S. 112–113) differenziert werden.

Ziele werden aufgrund der strategischen Handlungsoptionen, die aus der strategischen Analyse resultieren, gebildet (Courtney, 2013, S. 182). Im Gegensatz zur Vision konkretisieren Ziele einen angestrebten Zustand detaillierter (Brüggen, 2003, S. 229). Eine Konkretisierung ermöglicht ein präzises Messen – etwa in Form von Längsschnitt- oder Querschnittvergleichen

[99] Courtney (2013, S. 182) bezeichnet Handlungsfelder als *strategic areas*. Weiter nennen auch Hirsch et al. (2013, S. 53–61) strategische Handlungsfelder. Sie identifizieren diese aber anhand der 13 Kontextfaktoren (vgl. Kap. 3.4.4.2) und definieren fix die fünf Handlungsfelder *Mitgestaltung*, Effizienz und Effektivität, *Vorsorge und Gerechtigkeit*, *Transparenz* sowie *Mitarbeiter*.

[100] Nutt und Backoff (1992, S. 119; zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 105) definieren eine *Strategic Issue* als „ein Entwicklungstrend oder Ereignis innerhalb oder außerhalb der Organisation, das einen maßgeblichen Einfluss auf Fähigkeit [sic] der Organisation hat, ihre angestrebte Zukunft zu erreichen“.

(Rieder, 2003, S. 18).[101] Hierfür müssen die festgelegten Ziele operationalisiert werden und mit Kennzahlen versehen werden (Rieder, 2003, S. 19–20; Sander & Bauer, 2011, S. 166; Wiechmann, 2008, S. 81).

Anhand eines Wirkungsmodells unterscheiden Balthasar et al. (2011, S. 17–22) und Rieder (2003, S. 17–19) Output-, Outcome- sowie Impact-Ziele:[102]

- *Outputs* „beschreiben die sichtbaren Resultate der Strategieaktivitäten (….) [d.h.] Produkte und Leistungen, welche die Strategie zuhanden der Zielgruppen erbringen will" (Balthasar et al., 2011, S. 20). Output-Ziele konkretisieren dabei die Produkte und Leistungen.[103]
- *Outcomes* sind „Veränderungen, welche die Strategie kurz- oder mittelfristig bei den einzelnen Zielgruppen bewirken kann" (Balthasar et al., 2011, S. 18). Outcome-Ziele fokussieren dabei auf die Zielgruppen sowie deren Verhalten und Einfluss.
- Der *Impact* stellt „die erwünschte Veränderung im relevanten übergeordneten gesellschaftlichen Kontext zur Lösung des (…) Problems" (Balthasar et al., 2011, S. 17) dar. Impact-Ziele stehen stark in Bezug zur Vision.

Nach Sander und Bauer (2011, S. 166) sollen Ziele SMART-Kriterien erfüllen.[104] Weiter sind für die quantitativen wie auch für die qualitativen Ziele Indikatoren festzulegen, damit diese überprüft werden können. Zielkonflikte sind zu meiden und es ist auf Konsistenz sowohl zwischen den Zielen, wie auch gegenüber der Vision und den Massnahmen zu achten (Courtney, 2013, S. 182; Junga & Wörner, 2011, S. 20). Hirsch et al. (2013, S. 101) raten zudem von zu ehrgeizigen Zielsetzungen und damit zusammenhängend von unrealistischen Zeit- und Umsetzungsplanungen ab.

Im Zusammenhang mit dem strategischen Management kann auch im öffentlichen Sektor ein Zielsystem geschaffen werden, das mit Massnahmen und Ressourcen verknüpft wird (Schedler & Siegel, 2005, S. 17). Courtney (2013, S. 182) sowie Junga und Wörner (2011, S. 19) sind dabei der Ansicht, dass die Anzahl Ziele eher tief gehalten werden sollte, d.h. vier bis zehn Ziele.

---

[101] Querschnittvergleiche mit einem vergleichbaren Amt werden *Benchmarking* genannt. Ein weiterer Begriff hierfür ist *Soll-Ist-Vergleich* (Rieder, 2003, S. 18).

[102] Nach Balthasar et al. (Balthasar et al., 2011, S. 16) beschreibt ein Wirkungsmodell die Etappen, wie die Strategie ihre Wirkung entfalten soll. Es umfasst geplante Aktivitäten mit den drei Etappen *Input*, *Aktivitäten* und *Output*) sowie angestrebte Wirkungen mit den beiden Etappen *Outcome* und *Impact*.

[103] Bzgl. Zielgruppen siehe Kap. 3.4.4.10.

[104] Vgl. Kap. 3.2.4.2.

3.4.4.6 Massnahmen

Konkrete Massnahmen machen aus einer Strategie ein praktisches Instrument; ohne diese stellt sie bloss ein theoretisches Instrument dar (Junga & Wörner, 2011, S. 24). Massnahmen spielen bei der Strategieumsetzung eine zentrale Rolle (Hirsch et al., 2013, S. 69). Für Bryson (2004, S. 250) formen sie einen Aktionsplan, der der Umsetzung dient, und stellen somit einen operativen Bestandteil eines Programms bzw. einer Strategie dar (Grunow, 2003, S. 42). Im Wirkungsmodell einer Strategie sind Massnahmen nach Balthasar et al. (2011, S. 22) Teil der *Aktivitäten*; sie stehen in Beziehung zu den Output-Zielen und werden den Handlungsfeldern zugeordnet. Massnahmen bzw. ein Massnahmenplan oder -bündel werden aus den Zielen abgeleitet (Junga, 2011, S. 3).

Massnahmen als operatives Strategieelement stellen Instrumente dar, wenn sie ausdifferenziert und mit Inhalt gefüllt sind (Grunow, 2003, S. 44). Als Instrument (bezogen auf den öffentlichen Sektor) definiert Salamon (2002, S. 19) „an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem".[105] Die öffentliche Verwaltung, eine öffentliche Organisation oder eine NPO kann sich eines ‚Werkzeugkastens' von Instrumenten bedienen, um die strategischen Ziele umzusetzen (Mulgan, 2009, S. 94).

Bätscher und Ermatinger (2004, S. 47) unterscheiden zwischen kurzfristigen Massnahmen mit einem Zeithorizont von bis zwei Jahren und langfristigen Massnahmen, die für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren gelten. Anderer Auffassung sind diesbezüglich Junga und Wörner (2011, S. 24), die den Zeithorizont von Massnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung einer Balanced Scorecard auf ein Jahr beschränken.

3.4.4.7 Ressourcen

Balthasar et al. (2011, S. 23) und Courtney (2013, S. 252–253) unterscheiden zwischen physischen, personellen, organisatorischen sowie finanziellen Ressourcen: *Physische* Ressourcen umfassen bspw. Gebäude- oder IT-Infrastrukturen; *personelle* Ressourcen Mitarbeitende (intern wie extern) sowie deren Wissen und Fähigkeiten; *organisatorische* Ressourcen betreffen insbesondere Personal, Administration, Training und Kommunikation und *finanzielle* Ressourcen sind Geldwerte, die sich auf vorangegangenen Ressourcen beziehen.

Im Wirkungsmodell einer Strategie stellen Ressourcen nach Balthasar et al. (2011, S. 23–24) den *Input* dar. Die notwendigen Mittel und die Quellen, denen sie entstammen, sind dabei über die gesamte Laufzeit der Strategieumsetzung aufzuzeigen. Für Bryson (2004, S. 50) sind Ressourcen Teil eines Aktionsplans. Im Prozess der Strategieerarbeitung werden nach Sander

[105] Zur eingehenderen Lektüre über Instrumente des öffentlichen Sektors bieten sich Mulgan (2009, S. 94–101) und Salamon (2002, S. 19–41) an, wobei letzterer sich auf staatliche Instrumente konzentriert.

und Bauer (2011, S. 106) die Ressourcen im Rahmen der strategischen Analyse untersucht, da sie wichtig für die Wertschöpfung der Organisation und deren strategischen Positionierung sind.

Für Verwaltungsprogramme drückt sich der Ressourcenbedarf grundsätzlich in Form eines Budgets aus (Grunow, 2003, S. 46). Das Budget und dessen Allokation sind zentral für die Umsetzung einer Strategie oder eines Plans: „Budgets often represent the most important and consequential policy statements that governments and nonprofit organizations make" (Bryson, 2004, S. 244). Hierbei besteht eine weitere Schnittstelle zur Politik, die beim Budgetprozess gewichtig mitredet. Unsicherheit (etwa bezüglich der wirtschaftlichen Lage), Zeitknappheit sowie anderer Prioritäten in der Politik können sich z.B. restriktiv auf das Budget einer Strategie auswirken bzw. ihr sogar zum Verhängnis werden (Bryson, 2004, S. 245; Hirsch et al., 2013, S. 46): „Strategy is closely bound up with money – getting the economics wrong generally guarantees that the strategy will fail" (Mulgan, 2009, S. 103). Je weniger ausserdem eine Organisation den Ressourcenumfang bzw. den Budgetprozess beeinflussen kann, weil er auf politischer Ebene stattfindet, desto volatiler ist die Ressourcensituation (Widmer & Frey, 2008a, S. 7). Bei der Allokation des Budgets schliesslich ist zu beachten, dass immer ein Bezug zu den zu verfolgenden strategischen Zielen besteht (Mulgan, 2009, S. 104). Die finale Ressourcenallokation kann schliesslich Bestandteil eines ausformulierten strategischen Konzepts sein (Wiechmann, 2008, S. 160).

3.4.4.8 Strategische Kontrolle

In der Strategieumsetzung ist regelmässig zu überprüfen, ob die Strategie auf Kurs ist (Balthasar et al., 2011, S. 32). Hierzu dient die strategische Kontrolle, welche die nachhaltige Umsetzung der Massnahmen überwacht (Hirsch et al., 2013, S. 70). Auch Bätscher und Ermatinger (2004, S. 51) sowie Brüggen (2003, S. 233–234) nennen dieses Strategieelement, bezeichnen es aber als Controlling und unterscheidendabei zwischen einer strategischen sowie einer operativen Ebene: Operatives Controlling befasst sich mit der termingerechten Umsetzung der Massnahmen und weist primär eine innengerichtete Perspektive auf. Strategisches Controlling überwacht die Wirkungen der Massnahmen und fokussiert auf die Aussenwelt.[106]

Zur strategischen Kontrolle werden Informationen gesammelt, die „über den Umsetzungsstand einer Strategie, das heisst den Zielerreichungsgrad und Ressourcenverbrauch, Auskunft geben" (Balthasar et al., 2011, S. 32). Sie dienen der Überwachung der Prämissen, Fortschritte sowie Ergebnisse mittels ausgewählter Ziel- und Steuerungsgrössen, die die Massnahmen

[106] Das vorliegende Teilkapitel stellt strategische Kontrolle als Strategieelement im öffentlichen Sektor vor, weswegen auf eine eingehende begriffliche Differenzierung verzichtet wird.

quantifizieren (Hirsch et al., 2013, S. 70, 78–79).[107] Hierzu bietet sich insbesondere das Instrument der Balanced Scorecard an (Bätscher & Ermatinger, 2004, S. 51; Brüggen, 2003, S. 242–243).

3.4.4.9 Evaluation

Nebst der strategischen Kontrolle prüft auch die Evaluation, ob die Strategie auf Kurs ist. Im Gegensatz zu ersterer verknüpft die Evaluation Ursache und Wirkung und fragt „nach Gründen für einen bestimmten Zustand, reflektiert diese Gründe und versucht, Wirkungszusammenhänge herzustellen (….) Evaluationsergebnisse bilden die ideale Grundlage für die Überprüfung und gegebenenfalls Modifikation einer Strategie“ (Balthasar et al., 2011, S. 32).

Um eine Strategie, ihre Umsetzung und/oder Wirksamkeit zu evaluieren, ist während der Strategieerarbeitung ein Evaluationskonzept zu erstellen, das eine wissenschaftliche und empirisch gestützte Beurteilung ermöglicht. Dieses Konzept berücksichtigt Fragen zu Kohärenz, Relevanz, Effizienz, Effektivität sowie zum Verlauf und Kontext einer Strategie und der Aktivitäten (Balthasar et al., 2011, S. 25–26).[108] Je nach Zeitpunkt der Evaluation stehen unterschiedliche Fragen im Vordergrund (Balthasar et al., 2011, S. 26): Ex-ante-Evaluationen während der *Erarbeitungsphase* schätzen die mutmasslichen künftigen Entwicklungen der Strategie ab. Evaluationen in der sogenannten *Pilotphase* der Implementation beurteilen den Erfolg der Aktivitäten, die durchgeführt werden und versuchen, die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung abzuschätzen. In der *Konsolidierungsphase* fragen Evaluationen nach Wirkung und Effizienz der Strategie. Die letzten beiden Evaluationsarten (während der laufenden Umsetzung) sind formative Evaluationen. Sie ermöglichen ein frühzeitiges, steuerndes Eingreifen bei notwendigen Modifikationen (Sander & Bauer, 2011, S. 180). Evaluationen nach der vollständigen Implementation der Strategie sind summative Evaluationen. Sie fokussieren auf den Output und Outcome der Strategie (Bryson, 2004, S. 240).

Insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung sind Evaluationen nach Schedler und Siegel (2005, S. 172) ein probates Mittel, um Prozesse organisatorischen Lernens in Gang zu setzen und so die Handlungsfähigkeit zu verbessern.

3.4.4.10 Adressaten

Grunow (2003, S. 53, Hervorhebung im Original) definiert Adressaten wie folgt: „Unter den **Adressaten (-Gruppen)** sind jene Personen, Personenverbände oder Organisationen zu verstehen, deren Verhalten von der öffentlichen Politik in einer Weise beeinflusst werden soll, dass das gesellschaftliche Problem bearbeitet und gelöst werden kann.“ Adressaten eines Pro-

[107] Vgl. auch Kap. 3.2.4.7.
[108] Balthasar et al. (2011, S. 22) verstehen unter Aktivitäten Massnahmen und Projekte.

gramms bzw. einer Strategie sind von Betroffenen abzugrenzen. Bei der Strategieerarbeitung ist aber darauf zu achten, dass die Adressaten und Betroffenen sowie ihre Rollen korrekt definiert werden. Ist dies nicht der Fall, wird eine falsche Ausrichtung der Strategie riskiert (Grunow, 2003, S. 53–54). Die Analyse der Zielgruppen ist somit wichtig und nach Hirsch et al. (2013, S. 75) Teil der strategischen Analyse.

Massnahmen zielen auf Verhaltensänderungen bei den Adressaten ab. Sie werden deshalb auch als Zielgruppen bezeichnet (Balthasar et al., 2011, S. 18; Grunow, 2003, S. 43–44). Zielgruppen können auch einem oder mehreren Handlungsfelder zugewiesen werden (Balthasar et al., 2011, S. 18). Wie bereits in Kapitel 3.4.4.5 beschrieben, nehmen die (Output- und Outcome-)Ziele ebenfalls Bezug auf die Zielgruppen.

3.4.4.11 Kompetenzordnung

Als verwaltungsstruktureller und prozeduraler Aspekt unterscheidet Grunow (2003, S. 44) das Element der Kompetenzordnung:

> Verwaltungsprogramme müssen mindestens rudimentäre Festlegungen hinsichtlich der zuständigen Durchführungsinstanzen enthalten. Dies gilt in besonderem Maße, wenn die ersten Schritte der Problembearbeitung von der Verwaltung selbst eingeleitet werden sollen. Dies trifft aber auch dann zu, wenn die Verwaltung auf Anfragen oder Anträge der Adressaten (-Gruppen) in der Gesellschaft reagieren soll.

Viele grundlegende Verwaltungsprogramme beinhalten Aussagen zur Organisation der Implementation, was nach Grunow (2003, S. 44) im Prinzip in die Kompetenz der Bundesländer fällt. Auch Balthasar et al. (2011, S. 40) betonen in Bezug auf die organisatorischen Ressourcen „eine klare Definition der Zuständigkeiten unter Berücksichtigung der vorhandenen Kompetenzen (…). Insbesondere im Schweizer Gesundheitswesen fallen viele Aufgaben in die Kompetenz der Kantone. Dieser Tatsache muss bei der Planung und Umsetzung entsprechender Aktivitäten auf Seite des Bundes Rechnung getragen werden“.

Die Kompetenzordnung ist wichtig, da die Wirksamkeit konkreter Policies bzw. von Strategien und Programmen sehr von der Umsetzungsstruktur und -prozedur abhängt. Diese Umsetzungsbedingungen werden im Rahmen der Programm- bzw. Strategieformulierung berücksichtigt. Dies bedeutet, dass „nicht nur eine konkrete Zuständigkeitsformulierung erfolgt, sondern dass auch die einzelnen Umsetzungsstufen und die dafür zuständigen Behörden, Amtsstellen oder sonstige Entscheidungs- und Leistungsträger (aus dem Dritten Sektor) festgelegt werden“ (Grunow, 2003, S. 45). Abschliessend ist zu bemerken, dass das Strategieelement *Kompetenzordnung* im öffentlichen Sektor nur für die öffentliche Verwaltung identifiziert wird.

3.4.4.12 Zeithorizont

Wie in Kapitel 3.4.3 gezeigt, sprechen einige Programm- und Strategiedefinitionen im öffentlichen Sektor einen Zeithorizont an: Nach Balthasar et al. (2011, S. 4) und Rainey (1991, S. 88) sind Strategien grundsätzlich langfristige Vorhaben. Auch Junga (2011, S. 4) ist der Auffassung, dass Strategien im öffentlichen Sektor einen mehrjährigen Zeithorizont aufweisen sollten und konkretisiert diesen mit Wörner (2011, S. 12) auf vier bis acht Jahre.[109]

Bryson (2004, S. 46, 186) weist in seiner Strategiedefinition lediglich auf einen Zeitrahmen hin ohne aber weiter darauf einzugehen. Er erwähnt an anderer Stelle aber, dass Strategien sowohl lang- als auch kurzfristig ausgerichtet sein können. Hinsichtlich der Umsetzung eines staatlichen Programms spricht Rieder (2003, S. 6, 50) in seiner Definition einen Zeitplan an und empfiehlt, anhand einer Checkliste für die Zielformulierung, diese Zielformulierung derart zu definieren, dass sie auf einen bestimmten Zeithorizont Bezug nehmen.

Auch im öffentlichen Sektor kann sich das Strategieelement Zeithorizont auf andere Elemente beziehen. U.a. Bätscher und Ermatinger (2004, S. 47) sehen je nach Zweckmässigkeit für Massnahmen einen Zeithorizont vor: Kurzfristige Massnahmen weisen eine Zeitdauer von einem bis zwei Jahre auf, während sich langfristige Massnahmen über vier bis fünf Jahre erstrecken (vgl. Kap. 3.4.4.6).

3.4.5 Zwischenfazit

Die Analyse von Literatur des öffentlichen Sektors förderte fünf weitere Strategieelemente zu Tage: Zu *Ziele*, *Massnahmen*, *Ressourcen*, *(strategische) Analyse*, *(strategische) Kontrolle*, *Adressaten* sowie *Zeithorizont* aus Kapitel 3.4.3 sind in Kapitel 3.4.4 als weitere Elemente *Vision*, *Stakeholder*, *Handlungsfelder*, *Evaluation* sowie *Kompetenzordnung* hinzugekommen.

[109] Weiter gibt zum einen Junga (2011, S. 4) für strategische Planung einen anzustrebenden Zeithorizont von fünf bis zehn Jahren an. Zum anderen nennen Junga und Wörner (2011, S. 5) für die Vision bzw. ein Visionspapier einen Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren.

Elemente von Strategie im öffentlichen Sektor
Vision
Strategische Analyse
Stakeholder
Handlungsfelder
Ziele
Massnahmen
Ressourcen
Strategische Kontrolle
Evaluation
Adressaten
Kompetenzordnung
Zeithorizont

Tab. 8: Elemente von Strategie im öffentlichen Sektor

Tabelle 8 stellt die zwölf Strategieelemente für den öffentlichen Sektor zusammenfassend dar.

3.5 Synthese der Strategieelemente

Die Kapitel 3.2-3.4 fokussierten auf die Bereiche *Ökonomie*, *Politik* und *öffentlicher Sektor*. Es wurde untersucht, welche Elemente einerseits in den Definitionen in der Literatur der aufgezählten Bereiche beobachtet werden und welche durch weitere Literaturanalyse identifiziert werden können. Die nachfolgende Tabelle 9 führt die Ergebnisse der jeweiligen Bereiche auf Basis der Tabellen 4, 6 und 8 in den Kapiteln 3.2.5, 3.3.5 sowie 3.4.5 zusammen.

Elemente von Strategie			
Ökonomie	Politik	Öffentlicher Sektor	Elemente für die QCA
Vision	–	Vision	Vision
Strategische Analyse	Strategisch Lageanalyse	Strategische Analyse	Analyse
Stakeholder	–	Stakeholder	Akteure
–	Strategische Akteure	–	Handlungsfelder
–	–	Handlungsfelder	Ziele
Ziele	Ziele	Ziele	Massnahmen
Massnahmen	Mittel	Massnahmen	Ressourcen
Ressourcen	Mittel	Ressourcen	Kontrolle
–	Umwelt	–	Evaluation
Strategische Kontrolle	–	Strategische Kontrolle	Adressaten
–	–	Evaluation	Kompetenzordnung
–	Adressaten	Adressaten	Zeithorizont
–	–	Kompetenzordnung	
Geschäftsmodell	–	–	
Zeithorizont	Zeithorizont	Zeithorizont	

Tab. 9: Beobachtete Elemente in den drei untersuchten Bereichen sowie Zusammenführung für die QCA

Insgesamt wurden 15 Strategieelemente beobachtet. Die Elemente *Ziele*, *Massnahmen* bzw. *Mittel*, *Ressourcen*, *strategische (Lage-)Analyse* sowie *Zeithorizont* konnten für alle drei un-

tersuchten Bereiche identifiziert werden. Andere Strategieelemente wie *Vision*, *Stakeholder*, *strategische Kontrolle* sowie *Adressaten* wurden in jeweils zwei Bereichen beobachtet. *Handlungsfelder*, *Umwelt*, *Evaluation*, *strategische Akteure*, *Kompetenzordnung* und *Geschäftsmodell* schliesslich konnen nur für je einen der drei Bereiche festgestellt werden.

Folgende Anpassungen werden für die QCA in Kapitel 4 vorgenommen:

- Das Element *Mittel*, das für den Bereich Politik identifiziert wurde, beinhaltet als Sammelbegriff Massnahmen und Ressourcen. Für die QCA wird die Unterscheidung zwischen *Massnahmen* und *Ressourcen* – wie sie im Bereich der Wirtschaft und des öffentlichen Sektors anzutreffen ist – beibehalten.
- Die Elemente *Stakeholder* aus dem Bereich der Wirtschaft und des öffentlichen Sektors sowie *strategische Akteure* aus dem Bereich Politik werden in Kapitel 4 als *ein* Element berücksichtigt. Dieses Element beinhaltet damit Akteure mit einer strategischen Rolle.
- Das Element *Umwelt* als Gegenstand der strategischen Analyse wird dem Element *strategische (Lage-)Analyse* zugeordnet.
- Das Element *Geschäftsmodell* als sehr spezifisches Element aus dem wirtschaftlichen Bereich ist für die QCA, welche Strategiepapiere der Schweizerischen Bundesverwaltung analysiert, nicht relevant und wird aus diesem Grund nicht weiter berücksichtigt.[110]

Das Resultat der Anpassungen zeigt die Spalte rechts aussen in Tabelle 9. Für den zweiten Analyseschritt der QCA sind somit die zwölf Strategieelemente *Vision*, *Analyse*, *Akteure*, *Handlungsfelder*, *Ziele*, *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Kontrolle*, *Evaluation*, *Adressaten*, *Kompetenzordnung* und *Zeithorizont* relevant.

3.6 Thematische Strategie und Strategiepapiere

Die vorangegangenen Kapitel 3.2-3.5 behandelten Strategie auf allgemeine Weise. Das vorliegende Kapitel verengt den Fokus und blickt auf thematische Strategien sowie Strategiepapiere.

3.6.1 Definition thematischer Strategie

Wie aufzeigt wurde, dient Strategie in der Ökonomie grundsätzlich zur Sicherung des langfristigen Erfolgs von Unternehmen. In der Politik stellt sie eine erfolgsorientierte Form menschlichen Handels dar. Im öffentlichen Sektor kann sie sich sowohl auf eine Organisation selbst beziehen als auch zur Lösung eines Problems herangezogen werden (Ansoff et al., 1999, S. 50; Bryson, 2004, S. 46; zit. n. Camphausen, 2013, S. 11; Grunow, 2003, S. 39; Raschke & Tils, 2013, S. 127; Wiesendahl, 2010, S. 22).

[110] Vgl. Kap. 3.2.4.8.

Strategien können sich aber auch auf ein bestimmtes Thema beziehen, womit sie sich hinsichtlich ihrer Art von einer Unternehmens-, Wettbewerbs-, Regierungs- oder Wahlkampfstrategie unterscheidet (vgl. etwa Kranz, 2007, S. 17–19; Porter, 1999, S. 24; Raschke & Tils, 2011, S. 40–43; Sohre, 2014, S. 35).

Die wissenschaftliche Literatur geht nicht weiter auf thematische Strategien ein. Wikipedia hält jedoch einen separaten Eintrag darüber bereit und auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beschreibt die thematische Strategie. Beide Begriffsdefinitionen sind in Tabelle 10 aufgeführt.

Quelle	Definition
Wikipedia (2013, Hervorhebung im Original)	„Die **thematische Strategie** ist ein modernes Politik gestaltendes Entscheidungsinstrument, welches in der Europäischen Union zur Erreichung ihrer Ziele eingesetzt wird. Thematische Strategien werden auf der Grundlage umfassenden Wissens und umfassender Konsultationen konzipiert. Sie können Konzepte (z. B. die Ausarbeitung neuer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften) sowie qualitative und quantitative Ziele und Zeitpläne umfassen. Durch eine umfassende Betrachtung der Probleme und der Verknüpfung mit anderen Politikbereichen enthalten die thematischen Strategien oft ein Bündel von Maßnahmen, um die angestrebten Ziele zu erreichen.“
Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005, S. 10)	In thematischen Strategien „werden die Ziele, erwarteten Ergebnisse, Leistungsindikatoren und Prioritätsbereiche für Interventionen der Gemeinschaft sowie ihre ergänzenden Eigenschaften, der Mehrwert und die Synergien mit Maßnahmen anderer internationaler Akteure dargelegt“.

Tab. 10: Definitionen thematischer Strategie

Bei der Begriffsdefinition von Wikipedia besteht ein Bezug zur Europäischen Union. Diese setzt thematische Strategie als Instrument seit der Einführung des sechsten Umweltaktionsprogramms Anfang des Jahrs 2000 ein.[111] Die thematische Strategie ist hierbei einem thematischen Programm untergeordnet und wird zu dessen Umsetzung eingesetzt (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 6; Wikipedia, 2013).

Anhand der beiden Definitionen in Tabelle 10 kann festgehalten werden, dass eine thematische Strategie als Elemente *Ziele* beinhaltet, wie auch *Massnahmen*. Letztere sind oftmals in Form von Paketen bzw. Bündeln anzutreffen. Die Definition von Wikipedia (2013) nennt zusätzlich einen Zeitplan, was auf das Element *Zeithorizont* hindeutet. Weiter impliziert die „Grundlage umfassenden Wissens und umfassender Konsultationen“ das Element *strategische Analyse* inklusive z.B. Umfeld- und Stakeholder-Analyse. Die Definition der Kommissi-

111 In der EU liefen Ende 2005 und Anfang 2006 im Bereich europäischer Umweltpolitik folgende thematische Strategien an (Wikipedia, 2013):
- Thematische Strategie zur Luftreinhaltung
- Thematische Strategie zum Schutz und Erhalt der Meeresumwelt
- Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling
- Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
- Thematische Strategie für die städtische Umwelt

on der Europäischen Gemeinschaften (2005, S. 10) schliesslich bezeichnet als weiteres Strategieelement *(strategische) Akteure*.

3.6.2 Strategiepapiere

Im Prozess der Strategieentwicklung spielt in allen drei Bereichen *Ökonomie*, *Politik* und *öffentlicher Sektor* die Strategieformulierung eine wichtige Rolle. Diese Prozessphase ist aber nicht gleichbedeutend mit der Formulierung der Strategie in schriftlicher Form.[112] Strategien unterscheiden sich in Form und Inhalt und reichen nach Bryson (2004, S. 206) von einem „unwritten agreement among key decision makers about the organization's mission and what the organization should do given its circumstances" zu einem „formal plan (….) [serving] a more overtly political purpose: it usually amounts to a 'treaty' among key actors, faction, and coalitions". Letztere Form kann zudem zur Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit für interne wie externe Kreise dienen (Bryson, 2004, S. 206; Flascha et al., 2008, S. 164). In der vorliegenden Arbeit interessiert die in Worten gefasste Form von Strategie.

Die wissenschaftliche Literatur verwendet für ausformulierte Strategien folgende Begriffe:

- formaler (strategischer) Plan (Bryson, 2004, S. 206)
- Strategiedokument (Grunow, 2003, S. 39; Widmer & Frey, 2008b, S. 27)[113]
- Strategiekonzept (Raschke & Tils, 2013, S. 375; Sohre, 2014, S. 93)
- strategisches Konzept (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 4; Wiechmann, 2008, S. 160)
- Strategiepapier (Flascha et al., 2008, S. 164; Rieder, 2003, S. 6)

Die vorliegende Arbeit verwendet den Begriff *Strategiepapier* um eine ausformulierte Strategie zu bezeichnen.

Folgende Elemente sind Bestandteile eines Strategiepapiers:

- Nach Bryson (2004, S. 208) sind insbesondere Vision sowie Leitbild, (SWOC-/Situations-)Analysen, (Ober-/Unter-)Ziele inklusive Indikatoren, Aktionspläne und Finanzpläne Teile von Strategiepapieren.
- Flascha et al. (2008, S. 168) sehen die Vision, Ziele, Ressourcen sowie einen Umsetzungsplan als Bestandteile.
- Für Grunow (2003, S. 39) zählen Ziele, Organisation- und Arbeitsweise, Ressourcen, Adressaten und Beteiligte zu Strategiepapieren.

[112] Eine ausformulierte Strategie *kann* das Produkt der Strategieformulierung darstellen (Sohre, 2014, S. 93).
[113] Grunow sowie Widmer und Frey verwenden den Begriff „Programm". Für den öffentlichen Sektor wurde aber in Kap. 3.4.3 darauf hingewiesen, dass *Strategie* und *Programm* beide Sammelbegriffe darstellen.

- Nach Raschke und Tils (2013, S. 375) können Strategiepapiere Ziele, Mittel und ihren Geltungsbereich umfassen.[114]
- Gemäss Rieder (2003, S. 6) sind in einem Strategiepapier mindestens Ziele, Massnahmen, Ressourcen, Organisationsstrukturen sowie ein Zeitplan festzuhalten.
- Widmer und Frey (2008b, S. 27) zählen Ziele, Massnahmen, Mittel, Rollen sowie einen Umsetzungsplan zu den Bestandteilen eines Strategiepapiers.

Es ist ersichtlich, dass sich gemäss der Theorie die Bestandteile von Strategiepapieren mit den identifizierten Strategieelementen überschneiden.

[114] Das Strategiekonzept wird nach Raschke und Tils (2013, S. 375–376) von einem Steuerungskonzept ergänzt, das bezüglich der Umsetzung Zeit-, Ziel- sowie Aktionspläne umfassen kann (vgl. hierzu den Exkurs in Teil I. im Anhang).

4 Strategieanalyse

Das vorliegende Kapitel beinhaltet den zweiten Analyseschritt. Dieser besteht aus der Durchführung einer fsQCA, um anhand der in Kapitel 3 erfassten Strategieelemente einerseits eine Typologie der untersuchten Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung zu bilden und andererseits die untersuchten Strategien diesen Typen zuzuordnen.

4.1 Residualkategorien

Bei Residualkategorien handelt es sich um Strategieelemente, die in keinem der drei Bereiche *Wirtschaft*, *Politik* und *öffentlicher Sektor* in Kapitel 3 beobachtet und beschrieben wurden, die jedoch in den untersuchten Strategiepapieren vorkommen. Sie wurden demzufolge bei der Kodierung der Fälle bzw. der Strategiepapiere ermittelt. Auf diese Weise kommen zu den zwölf bekannten Strategieelementen zwei weitere hinzu:

Auftrag

Das Strategieelement *Auftrag* gibt Aufschluss über die Veranlassung der Strategie. Als Beispiel ist in der *Strategie Biodiversität Schweiz* des BAFU (2012, S. 12) in Form eines Teilkapitels festgehalten, dass das schweizerische Parlament auf die Entwicklungen hinsichtlich der Biodiversität reagiert und die Erarbeitung einer entsprechenden Strategie 2008 in die Legislaturplanung 2007-2011 aufgenommen hat. Als Folge wurde das UVEK 2009 per Bundesratsbeschluss mit der Strategiebearbeitung beauftragt. Im Zusammenhang mit dem Strategieelement *Auftrag* sind im entsprechenden Teilkapitel im Strategiepapier zur Biodiversität die Eckpfeiler und Unterziele dieses Auftrags ausgeführt.

Rechtliche Grundlagen

Das Strategieelement *rechtliche Grundlagen* beschreibt, auf welchen Gesetzen und Verordnungen eine Strategie fusst. So ist etwa im Strategiepapier *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* des ISB (2012, S. 25–27) eingehend festgehalten, in welchen Bundesgesetzen und Verordnungen die rechtlichen Grundlagen im Cyber-Bereich zu finden sind. Als konkretes Beispiel steht auf Seite 26: „Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) (…) und die Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) (…) enthalten allgemein gültige Mindestanforderungen an die Datensicherheit im Umgang mit Personendaten, die für den Bund und Private gelten“.

Die beiden Residualkategorien *Auftrag* und *rechtliche Grundlagen* werden zusammen mit den zwölf bereits vorgestellten Strategieelementen in die QCA mit einbezogen.

4.2 Operationalisierung

Die Operationalisierung für die fsQCA umfasst in der vorliegenden Arbeit die Konzeptualisierung der Strategieelemente, die Kalibrierung des Fuzzy Sets sowie das Bilden sogenannter *Higher Order Constructs*.

4.2.1 Konzepte und Fuzzy Sets

Eine Typologie besteht aus einer Reihe verschiedener *Konzepte* (Elman, 2005, S. 296). Zur Bildung von Typologien eignen sich Fuzzy Sets. Diese reflektieren „ideas of theoretical concepts, thereby directly tackling the key concern of achieving measurement validity. Fuzzy set theory demands a high degree of correspondence between concepts and fuzzy membership scores in sets that researchers establish to reflect such concepts" (Kvist, 2007, S. 480).[115] Die in Kapitel 3 ermittelten Strategieelemente stellen in diesem Sinn Konzepte dar, die mit Fuzzy Sets messbar gemacht werden können.

Konzepte können durch das Beifügen von Adjektiven um Dimensionen erweitert oder vermindert werden (Goertz, 2006, S. 60).[116] Die Strategieelemente werden an dieser Stelle somit als *analytische Konzepte* definiert. Diese werden hinsichtlich der fsQCA messbar gemacht (Kvist, 2007, S. 477), um – in den Worten von Kvist (2006, S. 172) – „to bridge the gap between the world of language and the world of empirical analysis".

Konkret werden die 14 Strategieelemente *Vision*, *Analyse*, *Akteure*, *Handlungsfelder*, *Ziele*, *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Kontrolle*, *Evaluation*, *Adressaten*, *Kompetenzordnung*, *Zeithorizont*, *Auftrag* und *rechtliche Grundlagen* mit dem Adjektiv „ausgeprägt" analytisch konzeptualisiert.[117] D.h. die Strategieelemente befinden sich als Konzepte auf einer Geraden mit den beiden Extremen *gänzlich ausgeprägt* und *nicht ausgeprägt*. Die beiden Extreme stellen Kategorien dar; zusätzlich befinden sich auf der Gerade weitere (sog. intermediäre) Kategorien (Kvist, 2007, S. 477).

Nachdem die Strategieelemente als theoretische Konzepte analytisch konzeptualisiert worden sind, werden als nächstes die Fuzzy Sets kalibriert.

4.2.2 Kalibrierung der Fuzzy Sets

Im Zusammenhang mit fsQCA werden die Strategieelemente als *Bedingungen* bezeichnet. Jede Bedingung stellt eine kontinuierliche Variable dar, die anhand transparenter Kriterien

---

[115] Kvist (2007, S. 480) betont dabei: "Researchers must pay great attention to constructing analytical concepts, criteria for establishing qualitative breaking points, and the empirical evidence."

[116] Goertz (2006, S. 60) benutzt hierbei den Terminus *concepts+/–adjectives*: „Concept+/adjective then means we are adding a new dimension to the existing one."

[117] D.h. es interessieren bezüglich des Strategievergleichs nicht die konkreten *Inhalte* der Strategieelemente sondern ihre *Ausprägung* (vgl. Kap. 1.1).

kalibriert wird, um sogenannte *qualitative breaking points* zu bestimmen (Ehrler, 2012, S. 330; Ragin, 2009, S. 90). Hierfür bieten Fuzzy Sets "a way of operationalizing a concept into the 0-to-1 metric, from being 'fully out' to 'fully in' a set" (Kvist, 2007, S. 477).

Die Vergabe von Fuzzy-Werten beruht auf theoretischem Vorwissen, das mit empirischer Evidenz kombiniert wird (C. Q. Schneider & Wagemann, 2007, S. 180). Wie in Kapitel 2 beschrieben, bedient sich die vorliegende Arbeit eines Fuzzy Sets mit den vier Werten (*qualitative breaking points*) 0, 0.33, 0.67 und 1. Für die 14 Strategieelemente als analytische Konzepte übersetzt sich dies folgendermassen:

- Mengenmitgliedschaft 0: das Konzept ist *gänzlich ausgeprägt*
- Mengenmitgliedschaft 0.33 bedeutet: das Konzept ist *eher ausgeprägt*
- Mengenmitgliedschaft 0.67 bedeutet: das Konzept ist *weniger ausgeprägt*
- Mengenmitgliedschaft 1 bedeutet: das Konzept ist *nicht ausgeprägt*

Für alle 27 Strategiepapiere der Fallauswahl muss pro Strategieelement / Bedingung einer der vier Fuzzy-Werte vergeben werden.

Die Kalibrierung der einzelnen Bedingungen ist in der vorliegenden Arbeit qualitativer Natur. Pro Bedingung und pro Fuzzy-Wert sind in Tabelle 11 die Kriterien angegeben, die für die Vergabe des jeweiligen Fuzzy-Werts erfüllt werden müssen. Da alle 14 Bedingungen identisch anhand der *Ausprägung* konzeptualisiert werden, ähneln sich die Kriterien.

Um die 14 Bedingungen in den 27 Strategiepapieren zu kodieren, werden erstere jeweils mit ihrer Bezeichnung selbst sowie mittels Synonyme oder ähnlichen Begriffen ermittelt.[118] Bspw. wird die Bedingung *Ressourcen* auf die Nennungen „Ressourcen" (= der Begriff selbst) sowie „(finanzielle) Mittel", „Finanzen", „Finanzierung", „Kosten" und „Budget" (= Synonyme und ähnliche Begriffe) hin untersucht.[119]

Insgesamt bauen die Kriterien von drei der vier Fuzzy-Werte pro Bedingung aufeinander auf. D.h. erfüllt ein beobachtetes Strategieelement in einem Strategiepapier die Kriterien, um den Fuzzy-Wert 1 zu erhalten, erfüllt das Strategieelement zugleich auch alle Kriterien um den Fuzzy-Wert 0.67 zu erhalten und ebenso alle Kriterien, um den Fuzzy-Wert 0.33 zu vergeben. Somit steigt die Anzahl an Kriterien mit zunehmendem Fuzzy-Wert, da die Kriterien aufeinander basieren.

[118] Hierzu wurden die PDF-Versionen der 27 Strategiepapiere verwendet, da die PDF-Versionen eine Bearbeitung mittels der Suchfunktion erlauben. Diese PDF-Versionen sind auf den Webpräsenzen der jeweiligen Verwaltungseinheiten herunterladbar.

[119] Vgl. Zeile *Ressourcen* in Tab. 11. Der Tabelle sind für jede Bedingung in den entsprechenden Zeilen die verwendeten Synonyme und ähnlichen Begriffe zu entnehmen. Morphologisch ähnliche Termini wie z.B. „evaluieren" bzgl. *Evaluation* werden ebenso verwendet, sind aber in Tab. 11 nicht separat ausgewiesen.

Der Fuzzy-Wert 0 wird grundsätzlich immer dann vergeben, wenn eine Bedingung im Strategiepapier nicht beobachtet wird. Dazu zählen auch Nennungen von Begriffen, die im Zusammenhang mit den entsprechenden zu kodierenden Bedingungen für die Strategie nicht relevant sind. Das analytische Konzept des jeweiligen Strategieelements ist somit *weniger ausgeprägt*.

Für eine Vergabe des Fuzzy-Werts 0.33 muss grundsätzlich eine entsprechende Bedingung in strategisch relevanter Weise genannt werden. Diese Nennungen entsprechen den Begriffen, die in Tabelle 11 für die jeweilige Bedingung angegeben sind. Das analytische Konzept eines bestimmten Strategieelements ist aufgrund derartiger (vereinzelter) Nennungen somit *kaum ausgeprägt*.

Der Fuzzy-Wert 0.67 wird für eine Bedingung grundsätzlich kodiert, wenn sie die Kriterien für die Vergabe des Fuzzy-Werts 0.33 erfüllt, zusätzlich aber die folgenden Punkte erfüllt:[120] Das Strategieelement ist in Form von mehreren Sätzen bis hin zu einem Textabsatz beschrieben. Somit ist das analytische Konzept des jeweiligen Strategieelements *eher ausgeprägt*.

Um für eine Bedingung den Fuzzy-Wert 1 zu vergeben, müssen alle vorher beschriebenen Kriterien für die Fuzzy-Werte 0.33 und 0.67 erfüllt sein. Zusätzlich sind – je nach Bedingung sich leicht unterscheidende – Punkte zu erfüllen, wie z.B.:[121]

- Das Strategieelement liegt als Textabsatz ausführlich beschrieben inklusive Titel vor
- Der Bezug ist auf der gesamten Strategie und nicht nur auf einzelnen Elementen

Das analytische Konzept des jeweiligen Strategieelements ist somit beim Höchstwert 1 *gänzlich ausgeprägt*. Wenn nicht anders vermerkt, werden die nachfolgend beschriebenen Strategieelemente gemäss den oben ausgeführten Kriterien für die Fuzzy-Werte kodiert.

Vision[122]

Zur Erfassung und Kodierung reicht der kennzeichnende Begriff „Vision“ aus; es werden keine weiteren Bezeichnungen verwendet.[123]

Analyse

Für das Strategieelement Analyse werden mehrere Begriffe zur Ermittlung und Kodierung benutzt: „Ausgangslage“, „Ist-Situation“, „Ist-Zustand“, „Umfeld“ o.ä. Bezüglich dieser ähnlichen Begriffe wird von der Logik ausgegangen, dass die Beschreibung der Ausgangslage

[120] Die Bedingungen unterscheiden sich diesbezüglich leicht, die exakten Kriterien für jede Bedingung sind Tab. 11 zu entnehmen.
[121] Vgl. vorhergehende Fussnote.
[122] Was die einzelnen Elemente *inhaltlich* umfassen, wird an dieser Stelle nicht behandelt. Vgl. hierzu Kap. 3.4.3 und das entsprechende Unterkapitel für jedes Strategieelement in Kap. 3.4.4, wie auch Kap. 3.2.3 und 3.2.4 sowie Kap. 3.3.3 und 3.3.4, in denen das jeweilige Strategieelement bereichsspezifisch behandelt wird.
[123] D.h. es wird erwartet, dass eine Vision immer als solche bezeichnet wird (im Gegensatz zum Element *Ressourcen*, das mehrere Begriffe umfasst).

eine entsprechende Analyse voraussetzt. Dieses Element kann demzufolge auch erfasst werden, wenn im Strategiepapier implizit auf eine Analyse geschlossen werden kann. Beziehen sich entsprechende Aussagen auf die gesamte Strategie, erfüllt dies eines der Kriterien zur Vergabe des Fuzzy-Werts 1; beziehen sich Aussagen nur auf einzelne strategische Aspekte oder Strategieelemente, erfüllt das ein Kriterium für die Vergabe des Fuzzy-Werts 0.67 (vgl. Tab. 11).

Akteure

Um das analytische Konzept Akteure zu erfassen, werden die Strategiepapiere mit Begriffen wie „Stakeholder", „Anspruchsgruppe", „Interessengruppe", „Partner", „Organisation", „Verbände" durchsucht. Dabei wird beachtet, dass Akteure auch namentlich bezeichnet werden können.

Handlungsfelder

Für das analytische Konzept Handlungsfelder werden aufgrund der Spezifität des Begriffs keine verwandten Begriffe für die Kodierung verwendet.

Ziele

Weitere Bezeichnungen für das analytische Konzept Ziele sind „Globalziele", „Oberziele", „Unterziele", „Leistungsziele", „strategische Ziele" o.ä.

Massnahmen

Zur Erfassung und Kodierung werden nebst dem Begriff Massnahmen die Bezeichnungen „Aktionen", „Aktivitäten" sowie „Projekte" verwendet.

Ressourcen

Wie zuvor als Beispiel angeführt, umfassen die weiteren Begriffe zur Erfassung und Kodierung nebst „Ressourcen" selbst insbesondere die Termini „(finanzielle) Mittel", „Finanzen", „Finanzierung", „Kosten", „Budget". Für die Vergabe einer der vier Fuzzy-Werte muss sich das Element Ressourcen bzw. die entsprechenden Angaben auf die gesamte Strategie beziehen und nicht nur auf einzelne weitere Elemente (wie bspw. Massnahmen).

Bedingung	Kalibrierung der Fuzzy-Werte anhand der analytischen Konzepte			
	0 (*nicht ausgeprägt*); Element wird…	0.33 (*kaum ausgeprägt*); Element wird...	0.67 (*eher ausgeprägt*); Element ist...	1 (*gänzlich ausgeprägt*); Element ist...
Vision	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Vision* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Vision* o.ä. bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Vision* o.ä. bezeichnet
Analyse	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Dahingehend beobachtet, als dass grundlegende Informationen zur Strategie gegeben werden, die auf Analysen und Untersuchungen schliessen lassen - Entsprechend als *Analyse*, *Ausgangslage*, *Ist-Situation*, *Standbericht*, *Umfeld* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Dahingehend beobachtbar, als dass grundlegende Informationen zur Strategie gegeben werden, die Analysen und Untersuchungen entstammen - In der Strategie auf einzelne strategische Aspekte oder Strategieelemente bezogen - Entsprechend als *Analyse*, *Ausgangslage*, *Ist-Situation*, *Standbericht*, *Umfeld* o.ä. bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Dahingehend beobachtbar, als dass grundlegende Informationen zur Strategie gegeben werden, die Analysen und Untersuchungen entstammen - Gesamthaft auf die Strategie bezogen und nicht nur auf einzelne strategische Aspekte oder Strategieelemente - Entsprechend als *Analyse*, *Ausgangslage*, *Ist-Situation*, *Standbericht*, *Umfeld* o.ä. bezeichnet
Akteure	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Akteur*, *Stakeholder*, *Anspruchs-* bzw. *Interessengruppe*, *Partner*, *Organisation*, *Verbände* oder namentlich o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Akteur*, *Stakeholder*, *Anspruchs-* bzw. *Interessengruppe*, *Partner*, *Organisation*, *Verbände* oder namentlich o.ä. bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Akteur*, *Stakeholder*, *Anspruchs-* bzw. *Interessengruppe*, *Partner*, *Organisation*, *Verbände* oder namentlich o.ä. bezeichnet
Handlungs-felder	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Handlungsfeld* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Handlungsfeld* o.ä. bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Für die Strategie strukturgebend in dem Sinn, als dass bspw. *Ziele* anhand der Handlungsfelder aufgeteilt werden. - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Handlungsfeld* o.ä. bezeichnet
Ziele	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Ziele* o.ä. (*Global-* / *Ober-* / *Unterziele*, *Leistungs-* oder *strategische Ziele*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Ziele* o.ä. (*Global-* / *Ober-* / *Unterziele*, *Leistungs-* oder *strategische Ziele*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Ziele* o.ä. (*Global-* / *Ober-* / *Unterziele*, *Leistungs-* oder *strategische Ziele*) bezeichnet
Massnahmen	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Massnahmen* o.ä. (*Aktionen*, *Aktivitäten*, *Projekte*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Massnahmen* o.ä. (*Aktionen*, *Aktivitäten*, *Projekte*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben und/oder aufgelistet - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Massnahmen* o.ä. (*Aktionen*, *Aktivitäten*, *Projekte*) bezeichnet
Ressourcen	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Ressourcen* o.ä. (*Budget*, *(finanzielle) Mittel*, *Finanzen*, *Finanzierung*, *Kosten*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Ressourcen* o.ä. (*Budget*, *(finanzielle) Mittel*, *Finanzen*, *Finanzierung*, *Kosten*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben und ggf. mit Tabellen mit Finanzwerten versehen - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Ressourcen* o.ä. (*Budget*, *(finanzielle) Mittel*, *Finanzen*, *Finanzierung*, *Kosten*) bezeichnet

Kontrolle	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Kontrolle* o.ä. (*Controlling, Steuerung*, *Überwachung*, *Monitoring*, *Begleitung*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Kontrolle* o.ä. (*Controlling, Steuerung*, *Überwachung*, *Monitoring*, *Begleitung*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Kontrolle* o.ä. (*Controlling, Steuerung*, *Überwachung*, *Monitoring*, *Begleitung*) bezeichnet
Evaluation	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Evaluation* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Evaluation* o.ä. bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben und gegebenenfalls mit Tabellen mit Finanzwerten versehen - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Bezogen auf die gesamte Strategie und nicht nur auf einzelne Elemente (wie z.B. *Massnahmen*) - Entsprechend als *Evaluation* o.ä. bezeichnet
Adressaten	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Adressaten* o.ä. (*Zielgruppe*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Adressaten* o.ä. (*Zielgruppe*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Adressaten* o.ä. (*Zielgruppe*) bezeichnet
Kompetenz-ordnung	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Kompetenzordnung* o.ä. (*Kompetenzen*, *Zuständigkeiten*, *Organisation*, *Aufgabenverteilung*) bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - In mehreren zusammenhängenden Sätzen oder in einem Textabsatz beschrieben - Entsprechend als *Kompetenzordnung* o.ä. (*Kompetenzen*, *Zuständigkeiten*, *Organisation*, *Aufgabenverteilung*) bezeichnet	- In einem Textabsatz ausführlich beschrieben - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Kompetenzordnung* o.ä. (*Kompetenzen*, *Zuständigkeiten*, *Organisation*, *Aufgabenverteilung*) bezeichnet
Zeithorizont	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *Zeithorizont* o.ä. (*Frist, Periode*) oder als konkrete Zeitangaben bezeichnet	- An mehreren Stellen erwähnt mit Bezug auf weitere Elemente oder für sich selbst stehend - Entsprechend als *Zeithorizont* o.ä. (*Frist, Periode*) oder als konkrete Zeitangaben bezeichnet	- In mehreren zusammenhängenden Sätzen beschrieben mit Bezug auf weitere Elemente oder für sich selbst stehend - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *Zeithorizont* o.ä. (*Frist, Periode*) oder als konkrete Zeitangaben bezeichnet
Auftrag	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als (*parlamentarischer / Bundes-*)*Auftrag* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - Entsprechend als (*parlamentarischer / Bundes-*) *Auftrag* o.ä. bezeichnet	- In mehreren zusammenhängenden Sätzen beschrieben mit Bezug auf weitere Elemente oder für sich selbst stehend - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als (*parlamentarischer / Bundes-*) *Auftrag* o.ä. bezeichnet
Rechtliche Grundlagen	Nicht beobachtet	- Im Strategiepapier in relevanter Weise vereinzelt genannt - Entsprechend als *gesetzliche / rechtliche Grundlagen* o.ä. bezeichnet	- Beschrieben und nicht nur genannt - Entsprechend als *gesetzliche / rechtliche Grundlagen* o.ä. bezeichnet	- In mehreren zusammenhängenden Sätzen beschrieben mit Bezug auf weitere Elemente oder für sich selbst stehend - Mit eigenem Titel versehen oder stellt ein separates (Teil-) Kapitel dar - Entsprechend als *gesetzliche / rechtliche Grundlagen* o.ä. bezeichnet

Tab. 11: Kalibrierung der Fuzzy-Werte

Kontrolle

Nebst der Bezeichnung *Kontrolle* wird dieses analytische Konzept anhand der Begriffe „Controlling“, „Steuerung“, „Überwachung“, „Monitoring“ sowie „Begleitung“ erfasst und kodiert. Ein Bezug zur *gesamten* Strategie muss für die Vergabe der Fuzzy-Werte 0.33, 0.67 und 1 vorliegen.

Evaluation

Das analytische Konzept *Evaluation* wird mittels des Begriffs „Evaluation“ erfasst. Wie bei *Kontrolle* muss zudem ein Bezug zur *gesamten* Strategie und nicht nur zu einzelnen strategischen Aspekten bestehen.

Adressaten

Dieses analytische Konzept wird anhand der Bezeichnungen „Adressaten“ und „Zielgruppen“ erfasst.

Kompetenzordnung

Das analytische Konzept *Kompetenzordnung* wird mittels der Bezeichnungen „Kompetenzordnung“, „Kompetenzen“, „Zuständigkeiten“, „Organisation“ sowie „Aufgabenverteilung“ erfasst.

Zeithorizont

Zur Erfassung des analytischen Konzepts *Zeithorizont* werden die Termini „Zeithorizont“, „Periode“, „Frist“ (inkl. die morphologisch ähnlichen Begriffe „lang- / mittel- / kurzfristig“) sowie konkrete Zeitangaben benutzt.

Auftrag

Auftrag als analytisches Konzept wird anhand „(politischer / parlamentarischer / Bundes-) Auftrag“ erfasst.

Rechtliche Grundlagen

Mittels „gesetzliche / rechtliche Grundlagen“ wird das analytische Konzept *rechtliche Grundlagen* erfasst.

Bei QCA ist schliesslich auch für den Outcome ein Wert zu kodieren. In der vorliegenden Arbeit stellt eine Strategie bzw. ein Strategiepapier den Outcome dar. Da immer eine Strategie bzw. ein entsprechendes Dokument vorliegt, wird hierfür immer eine 1 kodiert.

4.2.3 Higher Order Constructs

Higher Order Constructs lassen sich anhand Goertz (2006, S. 57) als Konzepte verstehen, deren Extension vergrössert wird und deren Intension dabei abnimmt.[124] Die *Intension* stellt das Konzept selbst dar (inklusive Attribute), während sich die *Extension* auf Fälle bezieht, die dem Konzept zugeordnet werden können.

Bevor eine Wahrheitstabelle erstellt wird, werden die 14 Bedingungen zu sogenannten *Higher Order Constructs* zusammengefasst. Dies erfolgt aus dem Grund, da die Anzahl von Bedingungen für eine QCA moderat gehalten werden sollte (C. Q. Schneider & Wagemann, 2010, S. 402). Würde zum jetzigen Zeitpunkt eine Wahrheitstafeln erstellt, hätte diese gemäss der Formel 2^k (k = Anzahl Bedingungen) 2^{14} = 16‘384 Zeilen, die logisch möglichen Kombinationen entsprechen (Ragin, 2009, S. 104; C. Q. Schneider & Wagemann, 2007, S. 47). Higher Order Constructs helfen die Anzahl Bedingungen zu reduzieren „by combining sets of (...) conditions that tend to go together empirically into a small number of groups and then reconceptualising each group of conditions at a higher level of abstraction” (Ragin, 2000, S. 322). Das Kombinieren solcher Mengen geschieht via die beiden Operationen *logisches UND* sowie *logisches ODER* (Ragin, 2009, S. 96–99).[125]

Basis

Das Higher Order Construct *Basis* beinhaltet die Bedingungen *Analyse*, *Auftrag* sowie *rechtliche Grundlagen*. Es stellt das politische, rechtliche und analytische Fundament für die Strategie dar. *Analyse* hat in diesem Zusammenhang eine orientierende Funktion, da sie den Kontext für die Strategie ermittelt (Balthasar et al., 2011, S. 10–12; Widmer & Frey, 2008b, S. 11).[126] Der *Aufrag* veranlasst die Strategie während *rechtliche Grundlagen* bereits gegeben sind oder für die Strategie geschaffen werden müssen. Im Sinne der *concept+/adjective*-Logik von Goertz (2006, S. 60–62) wird dieses Higher Order Construct mit dem Adjektiv *ausgeprägt* konzeptualisiert. Die drei aufgezählten Bedingungen werden folgendermassen logisch miteinander verknüpft:

$$Basis = Analyse + Auftrag + rechtliche\ Grundlagen$$

Dies bedeutet, dass das Higher Order Construct *Basis* gegeben ist, wenn die Bedingung *Analyse* ODER (ausgedrückt durch „+“) *Auftrag* ODER *rechtliche Grundlagen* vorliegt.

---

[124] Im Vergleich mit Strategieelementen als Konzepte, wie sie unter Kap. 4.2.1 beschrieben werden.

[125] Eine Kombination zweier und mehrerer Mengen mit dem *logischen UND* bedeutet, dass die Mengen geschnitten werden. In Bezug auf Fuzzy Sets heisst das, dass der niedrigste Fuzzy-Wert aller geschnittenen Mengen gewählt wird. Dieser Sachverhalt entspricht dem Sprichwort, dass eine Kette nur so stark wie ihr schwächstes Glied ist. Im Gegensatz dazu bedeutet das *logische ODER* eine Vereinigung zweier oder mehrerer Mengen. In Bezug auf Fuzzy Sets wird dabei der höchste Fuzzy-Wert aller vereinigten Mengen gewählt (Ragin, 2009, S. 96–98).

[126] Vgl. Kap. 3.4.4.2 sowie auch Kap. 3.2.4.3 und Kap. 3.3.4.5.

Kern

Die Bedingungen *Vision*, *Ziele* sowie *Handlungsfelder* werden zu einem weiteren Higher Order Construct zusammengefasst, das als *Kern* bezeichnet wird. Die *Vision* legt die Basis für die Formulierung von insbesondere Zielen und Handlungsfeldern (Balthasar et al., 2011, S. 12). *Ziele* stellen die zentralen Referenzpunkte und die zentralen Rahmenbedingungen einer Strategie dar (Grunow, 2003, S. 41; Junga, 2011, S. 3).[127] *Handlungsfelder* umfassen den (potenziellen) Wirkungsbereich einer Strategie (Balthasar et al., 2011, S. 13).[128] Zusammen stellen die drei Bedingungen den *Kern* der Strategie dar. Gemäss Goertz (2006, S. 60–62) wird dieses Higher Order Construct mit dem Adjektiv *ausgeprägt* konzeptualisiert. Die drei Bedingungen werden wie folgt operationalisiert:

$$Kern = Ziele + Handlungsfelder + Vision$$

Somit besitzt eine Strategie einen ausgeprägten *Kern*, wenn sie ausgeprägte *Ziele* ODER ausgeprägte *Handlungsfelder* ODER eine ausgeprägte *Vision* aufweist.

Rolle

Ein weiteres Higher Order Construct wird mit den Bedingungen *Akteure* und *Kompetenzordnung* gebildet. Das neue, übergeordnete Konzept *Rolle* wird, wie sein Pendant *Basis* mit dem Adjektiv *ausgeprägt* analytisch konzeptualisiert (Goertz, 2006, S. 60–62). Nebst dem generellen Auftreten von *Akteuren* in einer Strategie interessieren diesbezüglich ihre Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der *Kompetenzordnung*. Aus diesem Grund werden die beiden Bedingungen wie folgt operationalisiert:

$$Rolle = Akteure \bullet Kompetenzordnung$$

Das Higher Order Construct *Rolle* ist somit ausgeprägt, wenn die Bedingungen *Akteure* UND (ausgedrückt durch „•“) *Kompetenzordnung* ausgeprägt sind. In anderen Worten müssen sowohl *Akteure* als auch *Kompetenzordnung* hohe Fuzzy-Werte erhalten, damit ihre Schnittmenge *Rolle* ebenso einen hohen Wert erhält.[129]

Umsetzungsorientierung

Ein weiteres Higher Order Construct – *Umsetzungsorientierung* – entsteht aus der Zusammenfassung der Konzepte *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Zeit* und *Adressaten*. Im Sinne der *concept+/adjective*-Logik von Goertz (2006, S. 60–62) wird diesem Higher Order Construct wie-

[127] Nach Brüggen (2003, S. 229) konkretisieren Ziele gegenüber der Vision einen angestrebten Zustand detaillierter.
[128] Vgl. weiter Kap. 3.4.4.1, 3.4.4.4 sowie 3.4.4.5.
[129] Weisen aber entweder *Akteure* oder *Kompetenzordnung* einen niedrigen Wert auf, so weist auch *Rolle* als Schnittmenge einen niedrigen Wert auf.

derum das Adjektiv *ausgeprägt* beigefügt. Zur Umsetzung einer Strategie sind *Massnahmen* nötig; ohne diese bleibt eine Strategie ein theoretisches Instrument (Junga & Wörner, 2011, S. 24). Für Massnahmen werden *Ressourcen* benötigt (Bryson, 2004, S. 250; Kranz, 2007, S. 181).[130] In Bezug auf die Umsetzung sind auch Ausführungen zu den *Adressaten* der Strategie sowie *Zeitangaben* relevant (Grunow, 2003, S. 43–44). Gerade Zeitangaben beziehen sich auf Massnahmen hinsichtlich deren Inkrafttreten sowie deren Geltungsdauer (Bätscher & Ermatinger, 2004, S. 47; Lombriser & Abplanalp, 2010, S. 258). Die vier Bedingungen werden wie folgt verknüpft:

$$Umsetzungsorientierung = Massnahmen \bullet (Ressourcen + Adressaten + Zeithorizont)$$

Eine Strategie weist somit eine ausgeprägte *Umsetzungsorientierung* auf, wenn sie ausgeprägte *Massnahmen* UND entweder ausgeprägte *Ressourcen* beinhaltet ODER ausgeprägte Angaben zu ihren *Adressaten* ODER zum *Zeithorizont* vorliegen.

Überprüfung

Die analytischen Konzepte *Kontrolle* und *Evaluation* werden zum Higher Order Construct *Überprüfung* zusammengefasst. Es wird ebenfalls mit dem Adjektiv *ausgeprägt* analytisch konzeptualisiert (Goertz, 2006, S. 60–62). *Kontrolle* und *Evaluation* stellen nach Balthasar et al. (2011, S. 32) zwei Instrumente zur Überprüfung und Anpassung der Strategie dar. Diese beiden Möglichkeiten werden folgendermassen operationalisiert:

$$Überprüfung = Kontrolle + Evaluation$$

Durch die logische Verknüpfung ODER ist das übergeordnete Konzept *Überprüfung* in einem untersuchten Fall ausgeprägt (i.S. eines hohen Fuzzy-Werts), wenn entweder das Konzept *Kontrolle* ODER das Konzept *Evaluation* ausgeprägt ist.

Anhand der fünf Higher Order Constructs *Basis*, *Kern*, *Rolle*, *Umsetzungsorientierung* sowie *Überprüfung* wird nun mittels fsQCA die Wahrheitstafel erstellt und die Lösungsformeln ausgewiesen. Nachfolgend werden diese fünf Higher Order Constructs als *Bedingungen* bezeichnet.

4.3 Ergebnisse

Mit der Software *fsQCA 2.0* wird die Wahrheitstafel erstellt, die in Tabelle 12 dargestellt ist.[131] In der Wahrheitstafel stellt jede Zeile eine Konfiguration der Bedingungen dar (Ragin

[130] Vgl. hierzu die entsprechenden Kapitel zu den beiden Strategieelementen. Gerade im Politikbereich werden Massnahmen und Ressourcen unter *Mittel* zusammengefasst (vgl. Kap. 3.3.4.2).

[131] Die Rohdatenmatrix mit allen 14 Bedingungen sowie die Rohdatenmatrix, die anhand der Higher Order Constructs erstellt wurde, befinden sich beide in Teil II. im Anhang.

& Sonnett, 2005, S. 182). D.h. bei fünf Bedingungen besteht die Wahrheitstafel aus $2^5 = 32$ Zeilen, die mögliche Konfigurationen darstellen. In Tabelle 12 sind jedoch nur diejenigen zwölf Zeilen berücksichtigt, deren Konfigurationen empirisch beobachtet werden. Diesen Sachverhalt gibt die Spalte *number* wieder. Die Bedingungen sind in der Wahrheitstafel wie folgt bezeichnet: **basis** = *Basis*, **kern** = *Kern*, **rolle** = *Rolle*, **umseo** = *Umsetzungsorientierung* und **pruef** = *Überprüfung*. Der Outcome entspricht **strat** (= Strategie). Da immer eine Strategie vorliegt, ist der Outcome immer mit dem Wert 1 kodiert.

basis	kern	rolle	umseo	pruef	strat	number	consistency
1	1	0	0	1	1	7	1.000000
1	1	0	0	0	1	4	1.000000
0	1	0	0	0	1	4	1.000000
1	1	0	1	1	1	3	1.000000
1	1	1	1	1	1	2	1.000000
1	1	1	1	0	1	1	1.000000
1	1	1	0	1	1	1	1.000000
1	1	1	0	0	1	1	1.000000
1	0	1	0	0	1	1	1.000000
0	1	1	0	1	1	1	1.000000
0	1	0	1	0	1	1	1.000000
0	0	0	0	0	1	1	1.000000

Tab. 12: Wahrheitstafel anhand der fünf Higher Order Constructs

Die Werte 0 und 1 kennzeichnen die verschiedenen Ecken eines Vektorraums, der von den entsprechenden Fuzzy Set-Bedingungen definiert wird (Ragin, 2008b, S. 77). Das *Konsistenzmass* (*consistency*) ist in der Spalte ganz rechts angegeben, ist aber in der vorliegenden fsQCA im Zusammenhang mit der Bildung einer Typologie nicht relevant, da keine Kausalaussagen getroffen werden.[132]

Die Wahrheitstafel kann mit der Software *fsQCA 2.0* logisch minimiert werden. Die logische Minimierung reduziert die Komplexität der Konfigurationen (Rihoux & Ragin, 2009a, S. 183). Nach Schneider und Wagemann (2010, S. 408) lassen sich dreierlei Lösungsformeln mit unterschiedlicher Komplexität bzw. Präzision produzieren:

– Die komplexe Lösungsformel (*complex solution*) wird ohne Zuhilfenahme vereinfachender Annahmen (*simplifying assumptions*) formuliert.[133]

[132] Der Zahlenwert des Konsistenzmasses kennzeichnet „the degree to which membership in that corner of the vector space is a consistent subset of membership in the outcome" (Ragin, 2008b, S. 77).

[133] Eine vereinfachende Annahme ist eine „assumption made on the *outcome* value of a *logical remainder*; so it can be included in the *minimization* procedure, in order to obtain a simpler *minimal formula*" (Rihoux & Ragin, 2009a, S. 183 Hervorhebungen im Original). Ein logisches Rudiment (*logical remainder*) ist "a *configuration* (combination of conditions) that lacks empirical instances. Logical remainders may be included in the Boolean *minimization*" (Rihoux & Ragin, 2009a, S. 182 Hervorhebungen im Original).

– Die sparsame Lösungsformel (*parsimonious solution*) berücksichtigt vereinfachende Annahmen aufgrund logischer Rudimente.
– Die intermediäre (*intermediate solution*) liegt zwischen den beiden anderen Formeln und basiert auf sogenannten einfachen logischen Rudimenten (*easy counterfactuals*).

Da die fsQCA in der vorliegenden Arbeit *deskriptiver* Natur ist, werden hinter den Konfigurationen keine *kausalen* Strukturen vermutet. In Bezug auf die Lösungsformeln bedeutet dies, dass ausschliesslich mit der *komplexen* Lösungsformel gearbeitet wird.[134] Diese eignet sich nicht, um *kausale* Schlüsse zu ziehen, kann aber *deskriptiv* interpretiert werden, (Fiss, 2011, S. 403). Nachfolgend ist in Tabelle 13 die komplexe Lösungsformel angegeben.

complex solution				
	raw coverage	unique coverage	consistency	single case coverage
basis•kern•rolle	0.331852	0.024815	1.000000	touris, arm, grenzvw, nachh, wald
basis•kern•pruef	0.505926	0.111111	1.000000	biodiv, cleant, cyber, energie, intzus, nachh, arm, demenz, humanh, grenzvw, juggew, krebs, kritinf
~basis•~rolle•~umseo•~pruef	0.148519	0.012593	1.000000	cloud, ikt, infog, korrupt, person
~basis•kern•~rolle•~pruef	0.148519	0.012593	1.000000	cloud, ikt, infog, person, tierg
basis•rolle•~umseo•~pruef	0.171852	0.024815	1.000000	bevoe, touris
kern•rolle•~umseo•pruef	0.208519	0.012593	1.000000	alk, grenzvw
basis•kern•~umseo	0.432593	0.050370	1.000000	biodiv, cleant, cyber, demenz, finanzm, humanh, grenzvw, intzus, juggew, klimala, lanahr, stromn, touris

solution coverage: 0.755556
solution consistency: 1.000000
frequency cutoff: 1.000000

Legende für Spalte *single case coverage* (Kürzel alphabetisch geordnet)

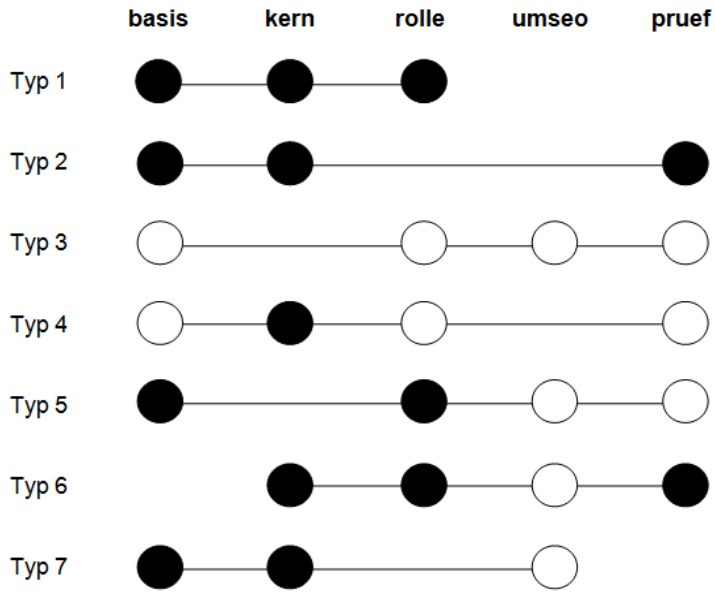
alk = *Nationales Programm Alkohol 2013-2016*
arm = *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*
bevoe = *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*
biodiv = *Strategie Biodiversität Schweiz*
cleant = *Masterplan Cleantech*
cloud = *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020*
cyber = *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken*
demenz = *Nationale Demenzstrategie 2014-2017*
energie = *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050*
finanzm = *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*
humanh = *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept*
ikt = *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015*
infog = *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*
grenzvw = *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»*
intzus = *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016*
juggew = *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*
klimala = *Klimastrategie Landwirtschaft*
korrupt = *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie*
krebs = *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017*
kritinf = *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*
lanahr = *Land- und Ernährungswirtschaft 2025*
nachh = *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*
person = *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015*
stromn = *Strategie Stromnetze*
tierg = *Tiergesundheitsstrategie 2010+*
touris = *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz*
wald = *Waldpolitik 2020*

Tab. 13: Komplexe Lösungsformel

[134] Die intermediäre Lösungsformel befindet sich im Anhang dieser Arbeit. Die sparsame Lösungsformel hingegen wird von der Software mit den verwendeten Daten nicht berechnet und kann nicht ausgewiesen werden.

Die Spalte ganz links in Tabelle 13 enthält die Lösungsterme bzw. Konfigurationen, die sich durch die logische Minimierung ergeben haben.[135] Diese Terme sind mit dem logischen UND („•“) verknüpft. Die Tilde („~“) vor einer Bedingung drückt aus, dass diese abwesend ist. Die Spalte *raw coverage* zeigt die *Rohabdeckung*. Sie gibt an, wie gross die Erklärungskraft der entsprechenden Konfiguration ist, wenn nur diese Konfiguration als Lösungsterm benutzt würde. Die Spalte *unique coverage* stellt die *alleinige Abdeckung* dar, d.h. wie viele Fälle ein Lösungsterm zu erklären vermag (C. Q. Schneider & Wagemann, 2007, S. 91). Wie das Konsistenzmass (s. weiter oben) werden auch die beiden Abdeckungsmasse nicht interpretiert, da diese Werte kausale Schlüsse ermöglichen, was nicht Ziel der durchgeführten fsQCA ist. Weiter gibt die Spalte *single case coverage* an, welche Fälle bzw. Strategien welchem Lösungsterm zugeordnet werden können.

Auf Basis der komplexen Lösungsformel kann nun die angestrebte Typologie von Strategien erstellt werden. In Anlehnung an die Darstellung von Fiss (2011, S. 408) gibt Abbildung 2 die sieben Strategietypen, die anhand Tabelle 13 identifiziert wurden, grafisch wieder.



Schwarze Punkte kennzeichnen die Anwesenheit einer Bedingung, weisse ihre Abwesenheit. Kein Kreis bedeutet, dass die Bedingung für den Typ irrelevant ist.

Komplexe Lösungsformel (Konsistenz 1.000, Abdeckung 0.7555).
Frequency cutoff 1.000. Software: *fsQCA 2.0*

Abb. 2: Darstellung der Strategietypen in Anlehnung an Fiss (2011, S. 408)

Strategietyp 1

Der erste Strategietyp wird durch die Konfiguration *basis* • *kern* • *rolle* beschrieben. Diesem Typ können die folgenden fünf Strategien zugewiesen werden:

– *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO

[135] Die dafür verwendeten Kürzel der Bedingungen sind dieselben wie in Tab. 12 weiter oben.

- *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut* des BSV
- *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM
- *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015* des ARE
- *Waldpolitik 2020* des BAFU

Diese Strategien zeichnen sich aus durch die Bedingungen *Basis*, *Kern* sowie *Rollen*.[136]

Strategietyp 2

Die Konfiguration des zweiten Strategietyps ist *basis • kern • pruef*. Dieser Typ beschreibt die folgenden untersuchten 13 Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung:

- *Strategie Biodiversität Schweiz* des BAFU
- *Masterplan Cleantech* des SBFI, SECO, BFE und BAFU
- *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* des ISB
- *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050* des BFE
- *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016* der DEZA
- *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015* des ARE
- *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut* des BSV
- *Nationale Demenzstrategie 2014-2017* des BAG
- *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept* der DEZA
- *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM
- *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt* des BSV
- *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017* des BAG
- *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen* des BABS

Wie der erste Strategietyp sind die Bedingungen *Basis* sowie *Kern* anwesend. Als dritte kennzeichnende Bedingung zählt *Überprüfung*.

Strategietyp 3

Der dritte Strategietyp wird durch die Konfiguration *~basis • ~rolle • ~umseo • ~pruef* ausgedrückt. Das bedeutet, das sich nachfolgende Strategien weder durch die Bedingungen *Basis*, *Rolle*, *Umsetzungsorientierung* noch *Überprüfung* auszeichnen; sie sind alle abwesend. Hierzu zählen die folgenden fünf Papiere:

- *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020* des ISB
- *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015* des ISB
- *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz* des BAKOM
- *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie* der DEZA

[136] Der Begriff *Bedingung* ist nach wie vor i.S. der QCA-Terminologie zu verstehen.

– *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015* des EPA

Strategietyp 4

Die Konfiguration *~basis • kern • ~rolle • ~pruef* beschreibt den vierten Strategietyp, der auf die folgenden fünf Strategiepapiere der Bundesverwaltung zutrifft:

– *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020* des ISB
– *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015* des ISB
– *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz* des BAKOM
– *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015* des EPA
– *Tiergesundheitsstrategie 2010+* des BVET

Diese Strategien zeichnen sich durch die Bedingung *Kern* aus, jedoch sind – wie bei Typ 3 die Bedingungen *Basis*, *Rolle* sowie *Überprüfung* abwesend.

Strategietyp 5

Der fünfte Strategietyp lässt sich mit der Konfiguration *basis • rolle • ~umseo • ~pruef* beschreiben. Diesem Typ werden die folgenden beiden Strategien zugeordnet:

– *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+* des BABS
– *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO

Anwesend sind bei diesem Typ *Basis* und *Rollen*, die Bedingungen *Umsetzungsorientierung* und *Überprüfung* jedoch sind abwesend.

Strategietyp 6

Die Konfiguration *kern • rolle • ~umseo • pruef* stellt einen sechsten Typ von Strategien dar, auf den zwei der untersuchten Strategiepapiere entfallen:

– *Nationales Programm Alkohol 2013-2016* des BAG
– *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM

Die drei Bedingungen *Kern*, *Rolle* sowie *Überprüfung* sind anwesend, *Umsetzungsorientierung* ist als Bedingung jedoch abwesend.

Strategietyp 7

Dem siebten Strategietyp werden 13 Strategien der Bundesverwaltung zugeordnet:

– *Strategie Biodiversität Schweiz* des BAFU
– *Masterplan Cleantech* des SBFI, SECO, BFE und BAFU
– *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* des ISB
– *Nationale Demenzstrategie 2014-2017* des BAG
– *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes* des SIF

- *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept* der DEZA
- *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM
- *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016* der DEZA
- *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt* des BSV
- *Klimastrategie Landwirtschaft* des BLW
- *Land- und Ernährungswirtschaft 2025* des BLW
- *Strategie Stromnetze* des BFE
- *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO

Die entsprechende Konfiguration liest sich *basis* • *kern* • *~umseo*. D.h. die Bedingungen *Basis* und *Kern* sind in oben genannten Strategien anwesend. Die Bedingung *Umsetzungsorientierung* ist jedoch abwesend.

4.4 Diskussion

Aus der fsQCA sind sieben Strategietypen hervorgegangen. Ausgangslage dafür waren zwölf Strategieelemente, die anhand Literaturrecherche in den Bereichen *Wirtschaft*, *Politik* und *öffentlicher Sektor* ermittelt worden waren. Zu diesen zwölf Strategieelementen stiessen bei der Kodierung der Fälle zwei weitere Elemente als Residualkategorien hinzu. Die daraus resultierenden 14 Strategieelemente stellen für eine QCA nach Schneider und Wagemann (2010, S. 402) eine problematisch hohe Anzahl von Bedingungen dar. Mit dieser Situation wurde so umgegangen, dass die Elemente zu Higher Order Constructs zusammengefasst wurden. Daraus ergab sich die weitaus besser geeignete Zahl von fünf Bedingungen, anhand derer die fsQCA durchgeführt wurde. Aus der Wahrheitstafel resultierte mittels der deskriptiv interpretierbaren komplexen Lösungsformel die anvisierte Typologie der untersuchten Strategien. Somit konnte das zu Beginn der Arbeit in Kapitel 1.2 gesteckte Ziel erreicht werden.

Mehrere kritische Punkte sind jedoch anzubringen. Tabelle 13 zeigt, dass es mittels *fsQCA 2.0* möglich gewesen ist, die untersuchten Fälle einer Konfiguration von Bedingungen bzw. einem der sieben Strategietypen zuzuordnen. D.h. *alle* 27 Fälle konnten einem Typ zugeordnet werden. Nicht wenige Fälle sind jedoch nicht *eindeutig* zugeordnet:

- Das Strategiepapier *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»* des BFM ist vier Typen zugeordnet (Typ 1, 2, 6 und 7), was eine Einordnung bzw. Typisierung dieser Strategie ohne vertiefte Untersuchung dieses Falls unmöglich macht. Dasselbe gilt für das Dokument *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO, das den Strategietypen 1, 5 und 7 zugeordnet wird.
- Augenfällig sind weiter die den Typen 2 und 7 zugeordneten Strategien: Sieben der insgesamt 13 zugeordneten Strategien von Typ 2 sind auch Typ 7 zugeordnet (und umge-

kehrt).[137] Die Konfigurationen *basis* • *kern* • *pruef* (Typ 2) und *basis* • *kern* • *~umseo* (Typ 7) bzw. die ihnen zugeordneten Strategien müssten vertieft betrachtet werden. Dasselbe Bild bietet sich in Bezug auf die Typen 3 und 4, auf die je fünf Strategien entfallen. Dabei sind vier dieser fünf Strategien sowohl Typ 3 als auch Typ 4 zugeordnet.[138]

- Weiter sind die beiden Dokumente *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut* des BSV und *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015* des ARE den Strategietypen 1 und 2 zugewiesen.

Eindeutig zugeordnet sind hingegen die folgenden Strategien: *Waldpolitik 2020* des BAFU (Typ 1), *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050* des BFE, *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017* des BAG, *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen* des BABS (alle drei Typ 2), *Korruption bekämpfen* der DEZA (Typ 3), *Tiergesundheitsstrategie 2010+* des BVET (Typ 4), *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+* des BABS (Typ 5), *Nationales Programm Alkohol 2013-2016* des BAG (Typ 6), *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes* des SIF, *Klimastrategie Landwirtschaft* des BLW, *Land- und Ernährungswirtschaft 2025* des BLW sowie *Strategie Stromnetze* des BFE (alle vier Typ 7).

Keine eindeutige Zuordnung wird in dem Sinn als beeinträchtigend empfunden, da dies die Beantwortung der Forschungsfrage einschränkt. Einerseits kann etwa die *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz* des SECO anhand mehrerer Konfigurationen von Bedingungen beschrieben werden. Zur Beantwortung der Forschungsfrage könnte diese Strategie nicht hinzugezogen werden. Wie bereits oben erwähnt, wäre eine vertiefte Fallbetrachtung notwendig.

Kritisch betrachtet werden müssen auch die Konfigurationen und ihre Bedingungen. So fällt speziell der dritte Strategietyp auf, dessen Konfiguration sich durch die Abwesenheit aller seiner vier Bedingungen auszeichnet (*~basis* • *~rolle* • *~umseo* • *~pruef*). Diese Konfiguration ist schwer bzw. nicht interpretierbar. Fiss (2011) weist in seiner Untersuchung ebenso eine

[137] Es sind dies:
- *Strategie Biodiversität Schweiz* des BAFU
- *Masterplan Cleantech* des SBFI, SECO, BFE und BAFU
- *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken* des ISB
- *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016* der DEZA
- *Nationale Demenzstrategie 2014-2017* des BAG
- *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept* der DEZA
- *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt* des BSV

[138] Es handelt sich um die folgenden Strategien:
- *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020* des ISB
- *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015* des ISB
- *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz* des BAKOM
- *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015* des EPA

Konfiguration mit überwiegend abwesenden Bedingungen auf. Er geht in der Folge aber nicht auf diese Konfiguration ein, womit für die Erklärung des Typs 3 nicht auf diesen Autor zurückgegriffen werden kann.

Als grundsätzlich einschneidend für die Güte der Ergebnisse ist zu empfinden, dass die Bedingung *Umsetzungsorientierung*, welche die Strategieelemente *Massnahmen*, *Ressourcen*, *Zeithorizont* sowie *Adressaten* zusammenfasst, in keinem einzigen Strategietyp anwesend ist. In den Typen 3, 5, 6, und 7 gilt sie als abwesend. Bei den übrigen Strategietypen ist die Bedingung irrelevant. Diese Sachlage ist insofern problematisch, da bei der Bildung gerade dieser Bedingung als Higher Order Construct darauf geachtet wurde, einerseits die passenden Strategieelemente zusammenzufassen und andererseits diese sinnvoll logisch zu verknüpfen. Dahinter steht die Überlegung, dass bspw. die *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015* des ARE einen kompletten Aktionsplan enthält und damit gewissermassen eine Orientierungsfunktion für die Bildung des Higher Order Constructs *Umsetzungsorientierung* hatte. Es erscheint anhand Tabelle 13 und Abbildung 2 daher nicht sinnvoll, dass die Bedingung *Umsetzungsorientierung* immer entweder abwesend oder irrelevant ist.

In Bezug auf die Bedingung *Umsetzungsorientierung* ist zu erwähnen, dass *Überprüfung* als weitere Bedingung im Prinzip mit ersterer zusammenhängt: Eine Überprüfung der Strategie mittels *strategischer Kontrolle* oder mittels *Evaluationen* bezieht sich auf die Umsetzung der Strategie, d.h. auf *Massnahmen* sowie *Ressourcen* (Balthasar et al., 2011, S. 32). Trotz dieser Überlegungen wurde bei der Bildung der Higher Order Constructs auf ein Zusammenfassen von *Umsetzungsorientierung* und *Überprüfung* verzichtet, da das daraus resultierende Higher Order Construct knapp die Hälfte der 14 Strategieelemente zusammengefasst hätte. Ausserdem erschien die logische Operationalisierung von sechs Elementen sehr anspruchsvoll.

Grenzen der Forschungsarbeit als Selbstkritik

Alle aufgezeigten Grenzen der vorgetragenen Argumentation führen zu den Higher Order Constructs, wo die – nach den Regeln wissenschaftlichen Arbeitens erforderte – Selbstkritik ansetzt. Die Bildung der Higher Order Constructs muss kritisiert werden. Nach Goertz (2006, S. 73) ist hierfür eine „clear notion of concept structure“ nötig. Hierfür konnte einerseits kaum auf relevante Literatur für thematische Strategien zurückgegriffen werden. Andererseits ist dazu zu wenig Zeit aufgewendet worden, um die 14 Strategieelemente sinnvoll zusammenzufassen. Wird dem Verständnis von Konzepten zu wenig Beachtung geschenkt, verlieren die daraus resultierenden Higher Order Constructs an Präzision und Aussagekraft. Dies soll die vorgetragene Argumentation nicht entkräften, sondern vielmehr Anknüpfungspunkte darstellen für weitere – tiefergehende – Forschungsbemühungen.

Weiter ist die Operationalisierung der Higher Order Constructs mittels logischer Verknüpfung kritisch zu hinterfragen, wie weiter oben bereits angesprochen wurde. Auch hier haben fehlende Literatur und die Unterschätzung des Zeitaufwands eine Rolle gespielt. Dies wirkt sich in der Folge auf die QCA aus und steht in Zusammenhang mit der Zuordnung der Fälle zu den Strategietypen. Zusätzlich kann diesbezüglich bemängelt werden, dass der Bezug zu den untersuchten Fällen zu wenig hergestellt wurde. Dem kann entgegenstellt werden, dass eine eingehendere Konsultation aller 27 oder eines Grossteils der Fälle sicherlich tiefere Einsichten ergeben hätte. Jedoch müsste dabei der Zeitfaktor in Betracht gezogen werden. Klar ist, dass QCA eine gute Fallkenntnis verlangt (C. Q. Schneider & Wagemann, 2009, S. 399–400).

5 Fazit, Beantwortung der Forschungsfrage & Ausblick

Es verbleibt somit die Forschungsfrage zu beantworten. Im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit war die Frage, *wie* die Schweizerische Bundesverwaltung das Instrument *Strategie* verwendet. Die 27 untersuchten Strategien verschiedener Verwaltungseinheiten teilen sich als Resultat der fsQCA in sieben Strategietypen auf. Diese Typen weisen darauf hin, dass eine eindeutige Beantwortung der Forschungsfrage in Form etwa eines erarbeiteten, abschliessenden Kriterienkatalogs nicht möglich ist.

In einem ersten Schritt (nicht gleichbedeutend mit den beiden Analyseschritten) war es nötig, Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung zu erfassen. Wäre auch ein zweiter konsequenter Schritt vollzogen worden, könnte an dieser Stelle ausführlicher darauf Antwort gegeben werden, *wozu* die Bundesverwaltung Strategien einsetzt. Mögliche Antworten wären dann etwa gewesen, dass ihre Verwendungszwecke *Advocacy*, *Agenda-Setting*, *Weiterführung* oder *Implementation* sind.

Auch wenn weder auf das *wie*, noch auf das *wozu*, eine eindeutige Antwort gegeben werden kann, so liefert die Arbeit dennoch einen – wenngleich eher bescheidenen – Erkenntnisbeitrag, welcher dafür – wie zuvor geschrieben – Anknüpfungspunkte aufzeigt für weitere Forschungsbemühungen oder für Unternehmens- (oder eben *Organisations*-)Beratungen.

Die vorliegende Arbeit hat durch den Vergleich unterschiedlicher Theoriekonzeptionen zwar die relevanten Elemente von Strategie identifiziert und mit diesen auch Typen gebildet. Diese Typen vermögen aber lediglich eine Antwort darauf zu geben, *woraus* Strategien der Schweizerischen Bundesverwaltung bestehen. Nämlich am Beispiel des ersten Typs aus einer strategischen *Basis*, bestehend aus einer logischen Kombination von fundierten Analysen, einem politischen Auftrag sowie rechtlichen Grundlagen; einem strategischen *Kern*, bestehend aus einer logischen Kombination von Zielen, Handlungsfeldern und einer Vision sowie aus *Rollen*, die sich durch eine logische Kombination von Akteuren sowie der dazugehörigen Kompetenzordnung ergeben.

Nebst *Basis*, *Kern* und *Rolle* ermittelte die vorliegende Arbeit zwei weitere Komponenten von Strategie: strategische *Prüfung*, bestehend aus einer Kombination der Instrumente Controlling und Evaluation, sowie *Umsetzungsorientierung*. Letztere ermittelte Komponente weist einen starken Bezug auf zur oben genannten Verwendung von Strategie zwecks *Implementation*. Insofern hätten wenigstens anhand der *Umsetzungsorientierung* Aussagen über die Verwendung von Strategie in Schweizerischen Verwaltungseinheiten gemacht werden können. Je-

doch ist gerade diese Komponente im Zusammenhang mit allen Strategietypen als Bedingung abwesend oder irrelevant. Eine vertiefte Analyse dieser Strategiekomponente sowie ihrer Operationalisierung für die vorliegende Arbeit wäre sinnvoll um die Abwesenheit oder Irrelevanz von *Umsetzungsorientierung* in der Typologie zu verstehen.

Die sieben Typen von Strategie vermögen schliesslich jedoch nicht zu sagen, welches die Elemente der „richtigen" Strategie sind, respektive in diesem Sinne, *was* eine Strategie ist. Dafür hätte auf die ökonomisch-theoretischen, politiktheoretischen und öffentlicher Sektortheoretischen Ansätze zurückgegriffen werden müssen und die Theoriebereiche müssten einander kritisch gegenübergestellt werden.

Abschliessend soll dort beendet werden, wo begonnen wurde: Der Strategiebegriff und seine Begriffsvielfalt weisen auf einen weiteren Anknüpfungspunkt hin. Denn eine eindeutige Beantwortung der Forschungsfrage scheint erschwert durch ein Defizit einer einheitlichen Terminologie, welches sowohl in der einschlägigen Literatur zu Wirtschaft, Politik als auch öffentlicher Sektor vorherrscht.

Anhang

I. Exkurs in Bezug auf politische Strategie

Im Zusammenhang mit der Definition von politischer Strategie sollen die folgenden vier Sachverhalte hervorgehoben werden:

1. Unterscheidung Strategie – Programm
2. Unterscheidung politischer Programme – politischer Planung
3. Unterscheidung intentionaler – emergenter Strategiebegriff
4. Differenzierung von Strategie- und Steuerungskonzept in Bezug auf politische Strategie
5. Unterscheidung Ziel – Zweck

Erstens berücksichtigt Tabelle 5 in Kapitel 3.3.3 zur Erfassung politischer Strategie auch zwei Begriffsklärungen, die ein (politisches) Programm definieren. Die Definition von Kevenhörster (2008, S. 327) bezieht sich auf politische Programme als Ergebnis von Politik und als politischen Handlungsentwurf.[139] Teil seiner Definition sind die Elemente *Ziele* und *Massnahmen* bzw. Handlungsparameter. Schneider und Janning (2006, S. 56–57) beziehen sich bei ihrer Programmdefinition und den entsprechenden Ausführungen auf den Policy Cycle. Elemente eines Programms sind nach ihrer Definition ebenso *Ziele* und *Mittel* wie auch die *Adressaten* des Programms.

Was unterscheidet nun eine politische Strategie von einem politischen Programm? In der Literatur findet keine explizite Abgrenzung zwischen den beiden Termini statt. Raschke & Tils (2013, S. 18) bemängeln wenig griffige Unterscheidungen wie nachfolgende von Luhmann (1984, S. 432): „Programme lassen sich als Strategien bezeichnen, wenn und soweit vorgesehen ist, dass sie im Laufe des Vollzugs aus gegebenem Anlass geändert werden können." Denn im Gegenteil dazu findet bei ihnen eine Abgrenzung von Strategie und Programm statt, da sich letzteres etwa durch „durch übertriebene Rationalitäts-, Geschlossenheits- und Wirkungsannahmen auszeichnet" – und erstere nicht. Explizite weitere Unterschiede, v.a. in Bezug etwa auf Strategie- bzw. Programmelemente führen sie jedoch nicht auf (Raschke & Tils, 2013, S. 134).[140] Schneider und Janning (2006, S. 56) nehmen Bezug auf das strategische Management und schreiben zu Programmen vage: „Auf allgemeiner Ebene unterscheidet sich ein politisch-administratives Programm nicht wesentlich von Programmen in Organisationen

[139] In Bezug auf die Policy-Analyse hat Politik „immer bestimmte Inhalte (*policies*) zum Gegenstand. In den unterschiedlichen Bereichen der Politik entwerfen die beteiligten politischen Akteure (Parteien, Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen etc.) Politikprogramme, die politische Vorstellungen formulieren und entsprechende Maßnahmen zur Erreichung dieser Programme vorschlagen" (Kevenhörster, 2008, S. 29, Hervorhebung im Original).

[140] Raschke und Tils unterscheiden jedoch differenzierter zwischen Strategie und Planung (vgl. weiter unten).

und Unternehmen“. Weiter würde sich ein Programm formal nicht von einem Plan unterscheiden. Wird auf den rechtsstaatlichen Kontext von Politik fokussiert, handelt es sich bei (politischen) Programmen in der Regel um Gesetze oder Verordnungen (V. Schneider & Janning, 2006, S. 56–57). Dies entspricht auch dem Verständnis des Policy Cycle, wo Programme als Ergebnisse der Phase *Politikformulierung* Gesetze, Budgets, Verordnungen, Regierungserklärungen sowie Pläne umfassen (Jann & Wegrich, 2009, S. 84).[141] Damit ist aber wiederum nicht klar, inwiefern sich Programme und Pläne grundsätzlich unterscheiden. Für Sohre, die auf den Überlegungen von Tils (2005a, S. 29–30) aufbaut, ist diese Unterscheidung hingegen klar:

> Die Betonung der *Dynamik* markiert den Unterschied zwischen Strategie und Programm bzw. Planung. Bei allen Übereinstimmungen wie die längerfristige Orientierung, Benennung von Zielen und Mitteln, geht die Planung (…) noch stärker als die Strategie von einer Vorab-Festlegung der politischen Schritte aus. Damit fehlen der Planung adäquate Handlungsalternativen beim Eintreten unvorhersehbarer Ereignisse. Statt einer modellhaft konstruierten umfassenden, zukunftsorientierten Planung findet strategische Steuerung somit zielorientiert in kleineren Schritten und in dauernder Interaktion zwischen den politischen und gesellschaftlichen Akteuren statt. (Sohre, 2014, S. 34, Hervorhebung durch den Verfasser)

Sohre unterscheidet zwar zwischen Strategie und Planung; Programme werden aber bei dieser Differenzierung lediglich erwähnt.[142] Ein Kriterium zur Unterscheidung zwischen Strategie und Programm kann mithin der Grad ihrer *Ausdifferenzierung* sein. Diese ist bei Handlungsprogrammen mit ausformulierten Zielen und Instrumenten grösser als bei Strategie, welche sich ihrerseits nur aus Handlungsanweisungen zusammensetzen kann (Sohre, 2014, S. 97).[143] Gemäss Tabelle 5 in Kapitel 3.3.3 sind Strategien wie Programmen *Ziele* und *Mittel* bzw. *Massnahmen* gemeinsam. Die Elemente *Umwelt*, *Akteure* sowie *Zeithorizont* sind Teil der Definition politischer Strategie, während *Adressaten* ein Element der Definitionen politischer Programme ist. Insgesamt verbleibt aber eine Trennung der Begriffe *Strategie* und *Programm* für den Politikbereich unscharf.

Zweitens muss, was zuvor bei Sohre angeklungen ist, politische Strategie von politischer Planung unterschieden werden. Bei letzterer handelt es sich um eine „Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“ (Scharpf, 1973, S. 38). Politische Strategie dagegen bedeutet

> die verstärkte Berücksichtigung strategischer Interaktionen zwischen den Akteuren, problemübergreifender, instabiler Umweltbedingungen, spezifischer sachlich, zeitlich und sozial übergreifender Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen sowie ein Bewusstsein davon, dass Strategie nur *ein* Element des politischen Prozesses darstellt. Strategische Analyse führt nicht zu einem Masterplan politischen Vorgehens im Sinne eines fertigen Handlungsprogramms, das sich durch übertriebene Rati-

[141] Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap. 3.3.1.
[142] Vgl. nachfolgenden Absatz zur Unterscheidung zwischen politischer Strategie und politischer Planung.
[143] Für diese Aussage stellt sich in Bezug auf die Begrifflichkeiten die Frage, ob (und wenn ja, wie) ein Programm sich von einem Handlungsprogramm unterscheidet.

> onalitäts-, Geschlossenheits- und Wirkungsannahmen auszeichnet. Sie bleibt offen für sich verändernde Ausgangbedingungen, etwa als Ergebnis des Handelns anderer Akteure, ohne dass der Strategieakteur seine strategischen Ziele aus den Augen verlöre. (Raschke & Tils, 2013, S. 134, Hervorhebung im Original)

Strategie kann somit schlecht am Reissbrett entworfen und 1:1 umgesetzt werden (Raschke & Tils, 2013, S. 135; Sohre, 2014, S. 93). Diese Abgrenzung der politischen Strategie von der politischen Planung unterstreicht die Wichtigkeit der Offenheit als Eigenschaft des Strategiebegriffs für Raschke und Tils.

Drittens wird der politische Strategiebegriff als intentional aufgefasst (Glaab, 2007, S. 305–306; Raschke & Tils, 2013, S. 133–134; Sohre, 2014, S. 33; Tils, 2005a, S. 28–29; Wiesendahl, 2010, S. 22–23).[144] Er grenzt sich damit vom emergenten Strategiebegriff aus dem strategischen Management ab, der Strategie als Muster begreift (Mintzberg, 1978, S. 935, 1987, S. 12–13). Strategische Muster werden nach Raschke und Tils (2013, S. 133) in die Intentionen politischer Akteure zu Strategie aufgenommen, so dass unbeabsichtigte und unbewusste, zeitlich konsistente Verhaltensmuster noch nicht als Strategie gelten: „Das strategische Handeln beginnt erst nach kognitiven Verarbeitungs- und Kalkulationsprozessen in den Köpfen der Akteure“ (Raschke & Tils, 2013, S. 133). Politische Strategie wird intentional gebildet, was der Ausdruck ‚Ziel-Mittel-Umwelt-*Kalkulationen*‘ von Raschke und Tils (2013, S. 130–131) berücksichtigt.

Viertens besteht politische Strategie nach Raschke und Tils (2013, S. 345) aus einem Strategie- und einem Steuerungskonzept. Das Strategiekonzept resultiert aus dem Prozess der Strategiebildung und enthält in kompakter Form „die Kernaussage der beschlossenen, verabredeten oder verordneten Strategie“ (Raschke & Tils, 2013, S. 374).[145] Dieses wird in Rahmen der Strategieimplementierung in konkrete Politik umgesetzt (Sohre, 2014, S. 93). Das Strategiekonzept kann verschiedene Ausprägungen annehmen, insbesondere in Bezug auf *Bezeichnung* (Rahmen- vs. Detailstrategie), *Reichweite* (Gesamt- vs. Bereichsstrategie), *Akteure* (Regierungs-, Parteistrategie), *Arenen* (Medien-, Wahlkampfstrategie), *Objektbereiche* (Personalisierungs-, Themenstrategie) sowie *Adressaten* (Organisations-, Wählerstrategie) (Raschke & Tils, 2013, S. 137).

Für die *Implementierung* der Strategie wird ein Steuerungskonzept erstellt, das auf dem Strategiekonzept aufbaut. Politische Steuerungskonzepte können nach Raschke und Tils (2013, S. 375) „nur ausnahmsweise die Stringenz erreichen, die im strategischen Management möglich

[144] Bei Wiesendahl ist er Teil der Strategiedefinition (vgl. Tab. 5 in Kap. 3.3.3).

[145] Sohre (2014, S. 93) hält fest, dass nebst ausformulierten Strategien auch solche möglich sind, „die kein ausformuliertes Strategiekonzept produzieren, sondern als implizite oder mündlich verständigte Strategien wirken“. Strategiekonzepte sind somit gleichbedeutend mit Strategiepapieren (vgl. Kap. 3.6.2).

ist“, was bei Wahlkämpfen mit relativ vorgegebenen Handlungsbereichen eher der Fall ist als bei strategischer Regierungssteuerung mit komplexen und dynamischen Herausforderungen. Bezüglich des Steuerungskonzepts unterscheiden Raschke und Tils (2011, S. 189–190, 2013, S. 375–376) dreierlei Pläne, wie Tabelle 14 zeigt.

Steuerungskonzept	Beschreibung nach Raschke und Tils (2011, S. 189–190, Hervorhebungen im Original)
Zeitplan	Ausgehend vom Strategiekonzept strukturieren *Zeitpläne* wesentliche, voraussehbare bzw. geplante Ereignisse im Zeitablauf. Sie umfassen Eigenaktionen sowie relevante Interaktionen. Damit konstruieren sie einen zeitlichen Kontext, der für Phasenbildung, Aufmerksamkeiten oder zugespitzte Interaktionen informativ sein kann.
Zielplan	*Zielpläne* strukturieren die Umsetzung eines allgemein gehaltenen Strategiekonzepts durch konkrete Einzelziele und Einzelschritte. Begrenztere Ziele sollen durch definierte Leistungen etappenweise realisiert werden. Bei nicht zu kurzfristigen, komplexen Strategievorhaben markieren die berühmten Meilensteine Zwischenergebnisse mit Schlüsselbedeutung. Rückbindung an das Strategiekonzept, Einbindung der Teileinheiten des Kollektivs, Festlegung von Verantwortlichkeiten, Realistik, Motivation, Klarheit und vieles andere sind Kriterien für die Wirksamkeit von Umsetzungszielen.
Aktionsplan	*Aktionspläne* präzisieren Maßnahmen, bezogen auf Großereignisse (z.B. Parteitage, Konferenzen), Handlungsbereiche (z.B. Medien), Teilprojekte (z.B. einzelne Policies). Hier spätestens sind Aussagen über Mittelzuweisungen notwendig. Auch diese letzten Schritte der Strategiebildung sind nicht frei von Macht- und Konfliktfragen, die den gesamten Prozess durchziehen.

Tab. 14: Steuerungskonzepte bzgl. politischer Strategie

Trotz wahrscheinlicher Anpassungen und Unsicherheiten in der Strategieimplementierung halten Raschke und Tils Zeit-, Ziel- und Aktionspläne für erstrebenswert. Als Vorteil kann dabei gewertet werden, dass diese miteinander kombiniert werden können (Raschke & Tils, 2013, S. 375–376).

Fünftens ist das *Ziel* einer politischen Strategie nach Tils (2005a, S. 106) nicht mit ihrem *Zweck* gleichzusetzen. Bezüglich politischer Kollektivakteure bezieht sich der Zweck auf einen kontinuierlichen Prozess, während Ziele ausdrücken, dass die Möglichkeit ihrer schlussendlichen Erreichung besteht. In Raschke und Tils (2013, S. 146) lassen die Autoren diese Unterscheidung fallen, da Politik „– außer in der Kriegsfrage – keinen letzten strategischen Zweck [kennt], der ihr zugrunde läge“. Dort setzt Schwickert (2011a, S. 52–53) mit seiner Kritik an: Die Ziel-Mittel-Umwelt-Trias müsste um einen vierten Begriff zur Tetrade *Zweck-Ziel-Mittel-Umwelt* ergänzt werden. Denn der Zweck bildet nach Gohl (2008, S. 191–212) eine vierte zentrale Komponente von Strategie, die die Intentionalität strategischen Handelns berücksichtigt.

II. Materialien zur fsQCA

Strategiepapier	**Outcome**	**B**	**e**	**d**	**i**	**n**	**g**	**u**	**n**	**g**	**e**	**n**			
case ID	strat	visi	anly	akt	hanfe	ziel	massn	ress	kontr	eval	adres	kompo	zeit	auftr	lex
alk	1	1	0.33	0.67	1	1	0.33	1	0.67	0.67	0	1	0.33	0	0
arm	1	0	0.67	0.67	1	0.33	1	1	0.67	0.67	0.33	1	0.33	0.33	1
bevoe	1	0	1	1	0	0	0.33	1	0.33	0	0	1	0	0.33	0.33
biodiv	1	0	1	0.33	0.67	1	0.33	0.67	0.33	1	0.33	1	0.67	1.00	0.67
cleant	1	1	1	0.33	1	1	1	0.33	1	0.33	0	0.67	0	0	0.33
cloud	1	1	0	0.33	0	1	1	0.33	0.33	0	0.33	0.67	0	0	0.33
cyber	1	0	1	1	1	1	1	0.33	1	0	0	0.33	0	0.33	1
demenz	1	1	1	0.33	1	1	1	0.33	0.67	0	0.33	0.33	0.33	1	0.67
energie	1	0	1	0.33	0	1	1	1	1	0.33	0.33	1	0.67	0.33	1
finanzm	1	0	1	0.33	0	1	1	0.33	0.33	0	0	0.33	0.33	1	0.33
humanh	1	0	0.67	1	0.33	1	0.33	1	1	0.33	0	0.33	0	0	0
ikt	1	1	0	0	0	1	1	0.33	0.33	0	0	1	0.33	0	0.33
infog	1	0	0	0.33	1	1	1	0	0.33	0.33	0	0.33	0.33	0	0.33
grenzvw	1	0	1	0.67	0.33	1	0.33	0.33	0.67	0	0	1	0.33	0.33	1
intzus	1	0	0.67	0.67	0.67	1	0.33	1	0.67	1	0.33	0.33	0.33	1	1
juggew	1	0	0.67	0.33	0.67	1	0.33	1	0.67	0.67	0.67	0.33	0.67	1	1
klimala	1	1	1	0.33	1	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0	0	0.33	0	0.33
korrupt	1	0	0.33	0.33	0	0.33	0.33	0	0	0	0	0	0	0	0.33
krebs	1	1	1	0.33	1	1	1	0.33	0.67	0	0	0.67	0.67	1	0
Kritinf	1	1	1	0.33	1	1	1	0.33	0.67	0	0	1	1	0.33	0.33
lanahr	1	1	1	0.67	1	0.67	0.33	0.33	0	0	0	0.33	0.33	0	0.33
nachh	1	0	0	0.67	0.33	1	1	0.67	1	0.33	0	1	0.67	1	0.67
person	1	1	0	0	0	1	1	0	0.33	0	0.33	0	0.33	0	0.33
stromn	1	0	0	0.33	0	1	0.33	0.67	0.33	0	0	0.33	0.67	0	1
tierg	1	0	0	0.33	1	1	1	0.33	0	0	0.67	0	0	0	0.33
touris	1	1	1	1	0.33	1	0.33	0.67	0	0	0.33	1	0.33	0	0.67
wald	1	1	0	0.67	0	1	1	1	0.33	0	0.33	1	0.67	1	0.33

Tab. 15: Ursprüngliche Rohdatenmatrix[146]

[146] Die Legende folgt aus Platzgründen auf der nächsten Seite. Die Reihenfolge der Fälle in der Tabelle ergibt sich durch die alphabetische Reihenfolge der Case ID.

Legende

Outcome
strat = Strategie(papier)

Bedingungen
visi = *Vision*
anly = *Analyse*
akt = *Akteure*
hanfe = *Handlungsfelder*
ziel = *Ziele*
massn = *Massnahmen*
ress = *Ressourcen*
kontr = *Kontrolle*
eval = *Evaluation*
adres = *Adressaten*
kompo = *Kompetenzordnung*
zeit = *Zeithorizont*
auftr = *Auftrag*
lex = *rechtliche Grundlagen*

Strategiepapiere
alk = *Nationales Programm Alkohol 2013-2016*
arm = *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*
bevoe = *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*
biodiv = *Strategie Biodiversität Schweiz*
cleant = *Masterplan Cleantech*
cloud = *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020*
cyber = *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken*
demenz = *Nationale Demenzstrategie 2014-2017*
energie = *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050*
finanzm = *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*
humanh = *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept*
ikt = *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015*
infog = *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*
grenzvw = *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»*
intzus = *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016*
juggew = *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*
klimala = *Klimastrategie Landwirtschaft*
korrupt = *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie*
krebs = *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017*
kritinf = *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*
lanahr = *Land- und Ernährungswirtschaft 2025*
nachh = *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*
person = *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015*
stromn = *Strategie Stromnetze*
tierg = *Tiergesundheitsstrategie 2010+*
touris = *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz*
wald = *Waldpolitik 2020*

Strategiepapier	Outcome	Higher Order Constructs				
case ID	strat	basis	kern	rolle	umseo	pruef
alk	1	0.33	1	0.67	0.33	0.67
arm	1	1	1	0.67	1	0.67
bevoe	1	1	0	1	0.33	0.33
biodiv	1	1	1	0.33	0.33	1
cleant	1	1	1	0.33	0.33	1
cloud	1	0.33	1	0.33	0.33	0.33
cyber	1	1	1	0.33	0.33	1
demenz	1	1	1	0.33	0.33	0.67
energie	1	1	1	0.33	1	1
finanzm	1	1	1	0.33	0.33	0.33
humanh	1	0.67	1	0.33	0.33	1
ikt	1	0.33	1	0	0.33	0.33
infog	1	0.33	1	0.33	0.33	0.33
grenzvw	1	1	1	0.67	0.33	0.67
intzus	1	1	1	0.33	0.33	1
juggew	1	1	1	0.33	0.33	0.67
klimala	1	1	1	0	0.33	0.33
korrupt	1	0.33	0.33	0	0	0
krebs	1	1	1	0.33	0.67	0.67
kritinf	1	1	1	0.33	1	0.67
lanahr	1	1	1	0.33	0.33	0
nachh	1	1	1	0.67	0.67	1
person	1	0.33	1	0	0.33	0.33
stromn	1	1	1	0.33	0.33	0.33
tierg	1	0.33	1	0	0.67	0
touris	1	1	1	1	0.33	0
wald	1	1	1	0.67	1	0.33

Tab. 16: Rohdatenmatrix nach Zusammenfassen der Bedingungen zu Higher Order Constructs

intermediate solution			
	raw coverage	unique coverage	consistency
pruef•kern•basis	0.505926	0.111111	1.000000
rolle•kern•basis	0.331852	0.024815	1.000000
~pruef•~umseo•~rolle•~basis	0.148519	0.012593	1.000000
~pruef•~rolle•kern•~basis	0.148519	0.012593	1.000000
~pruef•~umseo•rolle•basis	0.171852	0.024815	1.000000
pruef•~umseo•rolle•kern	0.208519	0.012593	1.000000
~umseo•kern•basis	0.432593	0.050370	1.000000
solution coverage: 0.0.755556			
solution consistency: 1.000000			

Tab. 17: Intermediäre Lösungsformel[147]

[147] Der aufmerksame Leser wird bemerken, dass der Inhalt von Tab. 17 identisch mit demjenigen von Tab. 13 in Kap. 4.3 ist. Die Unterschiede bestehen in der Reihenfolge der beiden obersten Zeilen sowie in der Reihenfolge, in der die Lösungsterme angeordnet sind. Da aber lediglich mit der komplexen Lösungsformel gearbeitet wird, werden die hier angesprochenen Unterschiede nicht weiter verfolgt.

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Originalunterschrift

Ort, Datum

Vorname Name

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Originalunterschrift

Ort, Datum

Vorname Name

Literaturverzeichnis

Abplanalp, P. A. & Lombriser, R. (2012). *Strategien verstehen. Begriffe, Konzepte und Instrumente des Strategischen Managements*. Zürich: Versus.

Abun-Nasr, S. (2009). *Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz. Eine zehnjährige Politik im Lichte empirischer Analyse*. Chavannes-Lausanne: Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Amann, K. & Petzold, J. (2014). *Management und Controlling. Instrumente – Organisation – Ziele*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. (2002). *Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft*. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_242/l_24220020910de00010015.pdf, 14.01.2014.

Andrews, K. R. (1987). *The concept of corporate strategy* (3. Aufl.). Homewood, IL: Irwin.

Ansoff, H. I. (1968). *Corporate strategy. An analytic approach to business policy for growth and expansion*. Harmondsworth: Penguin.

Ansoff, H. I., Declerck, R. P. & Hayes, R. L. (1999). From strategic planning to strategic management. In D. Hahn & B. Taylor (Hrsg.), *Strategische Unternehmensplanung – strategische Unternehmensführung. Stand und Entwicklungstendenzen* (8. Aufl., S. 105–143). Heidelberg: Physica.

Balthasar, A., Oetterli, M., Bruhin, E. & Brunold, H. (2011). *Strategieerarbeitung in sechs Schritten. Ein Leitfaden von Interface Politikstudien Forschung Beratung im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Evaluation und Forschung des Bundesamtes für Gesundheit. I. Version in der Erprobungsphase*. Luzern / Bern: Interface Politikstudien Forschung Beratung / Bundesamt für Gesundheit.

Bätscher, R. & Ermatinger, J. (2004). *Strategieentwicklung in Sozialinstitutionen*. Zürich: Versus.

Baumann, S. & Brändli, J. (2006). *Erfolgsfaktoren für Strategic Public Management (SPM)*. URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/060817_spm_baumann_braendli.pdf, 06.02.2014.

Bea, F. X. & Haas, J. (2013). *Strategisches Management* (6. Aufl.). Konstanz / Stuttgart: UVK / Lucius & Lucius.

Berg-Schlosser, D. & De Meur, G. (2009). Comparative research design. Case and variable selection. In B. Rihoux & C. C. Ragin (Hrsg.), *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (S. 19–32). Los Angeles: SAGE.

Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B. & Ragin, C. C. (2009). Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. In B. Rihoux & C. C. Ragin (Hrsg.), *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (S. 1–18). Los Angeles: SAGE.

Blankenburg, E., Schmid, G. & Treiber, H. (1974). Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Science-Ansatzes. In P. Grottian & A. Murswieck (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung* (S. 35–51). Hamburg: Hoffmann und Campe.

Blatter, J. K., Janning, F. & Wagemann, C. (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in die Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blum, S. & Schubert, K. (2011). *Politikfeldanalyse* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Böcher, M. & Töller, A. E. (2012). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Böhret, C., Jann, W. & Kronenwett, E. (1988). *Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch* (3 Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brüggen, G. (2003). Strategisches Verwaltungscontrolling – zugleich ein Beitrag zum Strategischen Management von Verwaltung und Politik. In M. Wind & D. Kröger (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung* (S. 225–251). Berlin: Springer.

Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (3. Aufl.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Bryson, J. M. & Alston, F. K. (1996). *Creating and implementing your strategic plan. A workbook for public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Bryson, J. M. & Roering, W. D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, *53*(1), 9–22.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Hrsg.) (2012). *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*. Bern: BABS.

Bundesamt für Energie (2013a). *Energieforschungskonzept 2013-2016*. URL: http://www.bfe.admin.ch/themen/00519/index.html?lang=de&dossier_id=00798, 20.05.2014.

Bundesamt für Energie (2013b). *Strategie Stromnetze. Detailkonzept im Rahmen der Energiestrategie 2050*. URL: www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_799448366.pdf, 16.01.2014.

Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.) (2006). *Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011*. Bern: BAG.

Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.) (2010). *Nationales Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen (NPHS) 2011-2017*. Bern: BAG.

Bundesamt für Gesundheit (2012). *Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme*. URL: http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/03048/, 20.05.2014.

Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.) (2013). *Nationales Programm Alkohol 2013-2016. Überblick*. Bern: BAG.

Bundesamt für Gesundheit & Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (Hrsg.) (2013a). *Nationale Demenzstrategie 2014-2017*. Bern: BAG / GDK.

Bundesamt für Gesundheit & Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (Hrsg.) (2013b). *Nationale Strategie gegen Krebs 2014-2017*. Bern / Urtenen-Schönbühl: BAG / GDK.

Bundesamt für Landwirtschaft (2010). *Land- und Ernährungswirtschaft 2025. Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik*. URL: http://www.blw.admin.ch/themen/00005/01170/index.html?lang=de, 16,01.2014.

Bundesamt für Landwirtschaft (2011). *Klimastrategie Landwirtschaft. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel für eine nachhaltige Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft*. URL: http://www.blw.admin.ch/themen/00010/00071/00265/index.html?lang=de, 16.01.2014.

Bundesamt für Migration (2012). *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»*. URL: https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/schlussbericht-ibm_d.pdf, 16.01.2014.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2010). *Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt*. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=de, 16.01.2014.

Bundesamt für Sozialversicherungen (2013). *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept*. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/, 16.01.2014.

Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2012). *Strategie Biodiversität Schweiz. In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007-2011: Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität*. Bern: BAFU.

Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2013). *Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes*. Bern: BAFU.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft & Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.) (1998). *Landschaftskonzept Schweiz. Teil I Konzept*. Bern: BUWAL / BRP.

Bundesamt für Veterinärwesen (Hrsg.) (2010). *Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+. Aktiv vorbeugen – entschlossen handeln*. Bern: BVET.

Bundesrat (Hrsg.) (2010). *Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz*. Bern: Schweizerischer Bundesrat.

Bundesrat (Hrsg.) (2012a). *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Bericht des Bundesrates*. Bern: Schweizerischer Bundesrat.

Bundesrat (Hrsg.) (2012b). *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015*. Bern: Schweizerischer Bundesrat.

Bundesrat (Hrsg.) (2013a). *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016*. Bern: Schweizerischer Bundesrat.

Bundesrat (Hrsg.) (2013b). *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)»*. Bern: Schweizerischer Bundesrat.

Camphausen, B. (2013). *Strategisches Management. Planung, Entscheidung, Controlling* (3. Aufl.). München: Oldenbourg.

Chaffee, E. E. (1985). Three models of strategy. *The Academy of Management Review*, *10*(1), 89–98.

Chandler, A. D. (1991). *Strategy and structure. Chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.

Collins, D. J. & Rukstad, M. G. (2008). Can you say what strategy is? *Harvard Business Review*, *64*(4), 82–90.

Courtney, R. (2013). *Strategic management in the third sector*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.

Demir, T. & Nyhan, R. C. (2008). The politics-administration dichotomy. An empirical search for correspondence between theory and practice. *Public Administration Review*, *68*(1), 81–96.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Hrsg.) (2006). *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie*. Bern: DEZA.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Hrsg.) (2012). *The SDC multilateral humanitarian aid concept*. Bern: DEZA.

Duden. (2013). *Strategie, die*. URL: http://www.duden.de/rechtschreibung/Strategie, 10.03.2014.

Dye, T. R. (2005). *Understanding public policy* (11. Aufl.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.

Ehrler, F. (2012). New public governance and activation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, *32*(5), 327–339.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2011). *Konzept EnergieSchweiz 2011-2020*. URL: http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19441.pdf, 20.05.2014.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Hrsg.) (2012). *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*. Bern: UVEK.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Hrsg.) (2012). *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken*. Bern: VBS.

Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.) (2010). *Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015*. Bern: EPA.

Elman, C. (2005). Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. *International Organization*, *59*(2), 293–326.

Eschenbach, R., Eschenbach, S. & Kunesch, H. (2003). *Strategische Konzepte. Management-Ansätze von Ansoff bis Ulrich* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Fiss, P. C. (2011). Building better causal theories. A fuzzy set approach to typologies in organization research. *Academy of Management Journal*, *54*(2), 393–420.

Flascha, K., Hanisch, M. & Hartmann, E. E. (2008). *Strategieentwicklung. Grundlagen – Konzepte – Umsetzung. Das Praxisbuch für den Mittelstand*. Frankfurt a.M.: Frankfurter Allg. Buch.

Franz, T. (2013). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Glaab, M. (2007). Politische Führung als strategischer Faktor. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *17*(2), 303–332.

Goertz, G. (2006). *Social science concepts. A user's guide*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gohl, C. (2008). Beyond Strategy. Prozedurale Politik. *Zeitschrift für Politikberatung*, *1*(2), 191–212.

Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Aministration*. New York: Macmillan.

Grant, R. M. (2013). *Contemporary strategy analysis. Text and cases* (8. Aufl.). Chichester: Wiley.

Grunow, D. (2003). Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In D. Grunow (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse. Ein Studienbuch* (S. 15–59). Opladen: Leske + Budrich.

Hamel, G. (1996). Strategy as revolution. *Harvard Business Review*, *74*(4), 69–76.

Hax, A. C. & Majluf, N. S. (1988). The concept of strategy and the strategy formation process. *Interfaces*, *18*(3), 99–109.

Hegelich, S. (2011). Spieltheoretische Simulationen und Bounded Rationality. Der Einfluss des Haushaltsausschusses auf das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. In N. C. Bandelow & S. Hegelich (Hrsg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen* (S. 98–118). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Held, G. von. (2009). *Eine Strategieanalyse der Thematischen Strategie für den Bodenschutz der EU*. München: Fraunhofer TA.

Henry, N. (2010). *Public administration and public affairs* (11. Aufl.). New York: Longman.

Hinterhuber, H. H. (1990). *Wettbewerbsstrategie* (2. Aufl.). Berlin / New York: de Gruyter.

Hirsch, B., Weber, J., Huber, R., Gisch, C. & Erfort, M. (2013). *Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen. Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren*. Berlin: Schmidt.

Hofer, C. W. (1973). Some preliminary research on patterns of strategic behavior. *Academy of Management Proceedings*, *1973*(1), 46–54.

Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The tools of government in a digital age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Howlett, M. (2011). *Designing public policies. Principles and instruments*. London: Routledge.

Hucke, D. (2010). Betriebswirtschaftliche Strategieentwicklung im deutschen Gesundheitssystem. In D. Hucke, L. Kuntz, A. Lehr & S. Scholtes (Hrsg.), *Betriebswirtschaftliche Strategieentwicklung in einem regulierten Gesundheitsmarkt* (S. 62–85). Berlin: LIT.

Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration. An introduction* (3. Aufl.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hungenberg, H. (2012). *Strategisches Management in Unternehmen. Ziele – Prozesse – Verfahren* (7. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.

Informatiksteuerungsorgan des Bundes (Hrsg.) (2011). *IKT-Strategie des Bundes 2012-2015*. Bern: ISB.

Informatiksteuerungsorgan des Bundes (2012). *Cloud Computing Strategie der Schweizer Behörden 2012-2020*. URL: http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01368/01372/index.html?lang=de, 16.01.2014.

Informatiksteuerungsorgan des Bundes (Hrsg.) (2013). *E-Government Schweiz. Aktionsplan 2013*. Bern: ISB.

Jahn, D. (2013). *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jänicke, M. (1996). Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In M. Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen* (S. 9–28). Berlin: Edition Sigma.

Jänicke, M., Kunig, P. & Stitzel, M. (1999). *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Dietz.

Jann, W. & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2. Aufl., S. 75–112). München: Oldenbourg.

Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis. A political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.

Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R. (2006). *Exploring corporate strategy Text and cases* (7. Aufl.). Harlow, UK: Financial Times Prentice Hall.

Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R. (2011). *Strategisches Management. Eine Einführung. Analyse, Entscheidung und Umsetzung*. München: Pearson Studium.

Johnson, M. W. (2010). *Seizing the white space. Business model innovation for growth and renewal*. Harvard: Harvard Business Press.

Junga, C. (2011). Strategische Planung in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Instrumente, Ablauf. In C. Schaefer & J. Fischer (Hrsg.), *Neues Verwaltungsmanagement. Verwaltung modernisieren, Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren* (2. Aufl., S. 1–29). Berlin: Raabe.

Junga, C. & Wörner, B. (2011). Strategieentwicklung und -umsetzung. Richtschnur für die Steuerung. In C. Schaefer & J. Fischer (Hrsg.), *Neues Verwaltungsmanagement. Verwaltung modernisieren, Ressourcen nutzen, Abläufe optimieren* (2. Aufl., S. 1–31). Berlin: Raabe.

Kevenhörster, P. (2008). *Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Knyphausen-Aufseß, D. zu. (2006). Strategien. In Handelsblatt GmbH (Hrsg.), *Wirtschafts-Lexikon. Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre* (S. 5480–5489). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005). *Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0324:FIN:DE:PDF, 17.01.2014.

Kranz, M. (2007). *Management von Strategieprozessen. Von der Strategischen Planung zur integrierten Strategieentwicklung*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag / GWV Fachverlage GmbH.

Kreikebaum, H., Gilbert, D. U. & Behnam, M. (2011). *Strategisches Management* (7. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.

Kvist, J. (2006). Diversity, ideal types and fuzzy sets in comparative welfare state research. In B. Rihoux & H. Grimm (Hrsg.), *Innovative comparative methods for policy analysis. Beyond the quantitative-qualitative divide* (S. 167–184). Boston: Springer.

Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis. *Journal of Business Research*, *60*(5), 474–481.

Landolt, P. & Zuppiger Ritter, I. (2005). *Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung* (p. 89). St. Gallen: Universität St. Gallen.

Lane, J.-E. (2009). *State management. An enquiry into models of public administration and management*. London: Routledge.

Lombriser, R. & Abplanalp, P. A. (2010). *Strategisches Management. Visionen entwickeln, Erfolgspotenziale aufbauen, Strategien umsetzen* (5. Aufl.). Zürich: Versus.

Lozeau, D., Langley, A. & Denis, J.-L. (2002). The corruption of managerial techniques by organizations. *Human Relations*, *55*(5), 537–564.

Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Matzler, K., Müller, J. & Mooradian, T. A. (2013). *Strategisches Management. Konzepte und Methoden* (2. Aufl.). Wien: Linde.

Maurer, A. (2010). *Analyse der Nachhaltigkeitsstrategie des Schweizer Bundesrats. Kombination dreier Ansätze: HGF-Konzept, Politische Strategieanalyse und Strategisches Management*. Universität Basel.

McCaffery, J. L. (1989). Making the most of strategic planning and management. In R. E. Cleary & N. Henry (Hrsg.), *Managing public programs. Balancing politics, administration and public needs*. Cambridge, MA: Ballinger.

Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, *24*(9), 934–948.

Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I. Five Ps for strategy. *California Management Review*, *30*(1), 11–24.

Mintzberg, H. (1995). *Die strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. München: Hanser.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2005). *Strategy safari. The complete guide through the wilds of strategic management*. New York: Simon & Schuster.

Mintzberg, H. & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, *6*(3), 257–272.

Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford: Oxford University Press.

Neumann, J. von & Morgenstern, O. (1953). *Theory of games and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1992). *The strategic management of public and third sector organizations. A handbook for leaders*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Olsen, J. B. & Eadie, D. C. (1982). *The game plan. Governance with foresight*. Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy. Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, *27*(2), 311–329.

Overeem, P. (2012). *The politics-administration dichotomy. Toward a constitutional perspective* (2. Aufl.). Boca Raton, FL: CRC / Taylor & Francis.

Pennings, P. (2009). Fuzzy-sets and QCA. The methodology of the fuzzy-set logic and its application. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 347–363). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pepels, W. (2013). *Produktmanagement. Produktinnovation – Markenpolitik – Programmplanung – Prozessorganisation* (6. Aufl.). München: Oldenbourg.

Poister, T. H. & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector. Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, *22*(3), 308–325.

Porter, M. E. (1999). *Wettbewerbsstrategie. Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten* (10. Aufl.). Frankfurt a.M. / New York: Campus.

Probst, G. & Wiedemann, C. (2013). *Strategie-Leitfaden für die Praxis* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.

Pullen, W. (1994). Eyes on the prize. Strategy in government agencies. *International Journal of Public Sector Management*, *7*(1), 5–14.

Pümpin, C. (1992). *Strategische Erfolgspositionen. Methodik der dynamischen strategischen Unternehmensführung.* Bern: Haupt.

Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago.

Ragin, C. C. (2008a). Measurement versus calibration. A set-theoretic approach. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady & D. Collier (Hrsg.), *The Oxford handbook of political methodology* (S. 174–198). Oxford: Oxford University Press.

Ragin, C. C. (2008b). *User's guide to fuzzy-set / qualitative comparative analysis*. URL: http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/fsQCAManual.pdf, 10.05.2014.

Ragin, C. C. (2009). Qualitative comparative analysis using fuzzy sets (fsQCA). In B. Rihoux & C. C. Ragin (Hrsg.), *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (S. 87–121). Los Angeles: SAGE.

Ragin, C. C. & Sonnett, J. (2005). Between complexity and parsimony. Limited diversity, counterfactual cases, and comparative analysis. In S. Kropp & M. Minkenberg (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft* (S. 180–197). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rainey, H. G. (1991). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Raschke, J. (2002). Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept. In F. Nullmeier & T. Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 207–241). Frankfurt a.M.: Campus.

Raschke, J. & Tils, R. (2008). Politische Strategie. *Forschungsjournal NSB*, *21*(1), 11–24.

Raschke, J. & Tils, R. (2011). *Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug*. Frankfurt a.M.: Campus.

Raschke, J. & Tils, R. (2013). *Politische Strategie. Eine Grundlegung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rawe, S. (2005). Public Policy. In M. Althaus, M. Geffken & S. Rawe (Hrsg.), *Handlexikon Public Affairs* (S. 267–269). Münster: LIT.

Rieder, S. (2003). *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung,*

erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG. URL: http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw_bericht.pdf, 16.04.2014.

Rihoux, B. & Ragin, C. C. (2009a). Glossary. In B. Rihoux & C. C. Ragin (Hrsg.), *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (S. 181–184). Los Angeles: SAGE.

Rihoux, B. & Ragin, C. C. (2009b). Introduction. In B. Rihoux & C. C. Ragin (Hrsg.), *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (S. xvii–xxv). Los Angeles: SAGE.

Rihoux, B., Rezsöhazy, I. & Bol, D. (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis. An extensive review. *German Policy Studies*, *7*(3), 9–82.

Rosenbloom, D. (2008). The politics-administration dichotomy in U.S. historical context. *Public Administration Review*, *68*(1), 57–60.

Rothaermel, F. T. (2013). *Strategic management. Concepts & cases*. New York: McGraw-Hill / Irwin.

Sager, F. & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel. Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, *69*(6), 1136–1147.

Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action. An introduction. In L. Salamon (Hrsg.), *The tools of government. A guide to new governance* (S. 1–47). Oxford: Oxford University Press.

Sander, G. & Bauer, E. (2011). *Strategieentwicklung kurz und klar. Das Handbuch für Non-Profit-Organisationen* (2. Aufl.). Bern: Haupt.

Scharpf, F. W. (1973). *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Schedler, K. & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Schmid, J. (2005). Politikfeldanalyse. Policy-Analyse / Politikfeldforschung. In M. Althaus, M. Geffken & S. Rawe (Hrsg.), *Handlexikon Public Affairs* (S. 42–44). Münster: LIT.

Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2007). *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen.* Opladen: Barbara Budrich.

Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2009). Standards guter Praxis in Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy-Sets. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 387–412). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, *9*(3), 397–418.

Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences. A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, V. & Janning, F. (2006). *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schröder, P. (2000). *Politische Strategien*. Baden-Baden: Nomos.

Schubert, K. & Bandelow, N. C. (2009). Politikfeldanalyse. Dimensionen und Fragestellungen. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (2. Aufl., S. 1–21). München: Oldenbourg.

Schwickert, D. (2011a). *Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schwickert, D. (2011b). Wie neue Ideen in die Politik gelangen. Planungsakteure als Vordenker, Ideenmakler und Strategieentwickler innerhalb der Regierungszentrale. In M. Florack & T. Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität* (S. 225–246). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Simon, W. (2008). *Kursbuch Strategieentwicklung. Analyse – Planung – Umsetzung*. München: Redline Wirtschaft.

Skelley, B. D. (2008). The persistence of the politics-administration dichotomy. An additional explanation. *Public Administration Quarterly*, *32*(4), 549–570.

Sohre, A. (2014). *Strategien in der Energie- und Klimapolitik. Bedingungen strategischer Steuerung der Energiewende in Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: Springer VS.

Spengler, G. (2009). *Strategie- und Organisationsentwicklung. Konzeption und Umsetzung eines integrierten, dynamischen Ansatzes zum strategischen Management*. Wiesbaden: Gabler.

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Energie & Bundesamt für Umwelt. (2011). *Masterplan Cleantech. Eine Strategie des Bundes für Ressourceneffizienz und erneuerbare Energien*. URL: http://www.cleantech.admin.ch/cleantech/, 16.01.2014.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (2012). *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*. URL: http://www.sif.admin.ch/themen/00827/index.html, 16.01.2014.

Stahel, A. A. (1997). *Strategisch denken. Ziel – Mittel – Einsatz in Politik, Wirtschaft und Armee*. Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH.

Svara, J. H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review*, *58*(1), 51–58.

Tahmasebi, R. & Musavi, S. M. M. (2011). Politics-administration dichotomy. A century debate. *Revista Administraţie şi Management Public*, *17*, 130–143.

Thom, N. & Alfes, K. (2006). Wirkungsorientierung als Modernisierungsprinzip der Schweizerischen Verwaltung. In R. Fisch, A. Müller & D. Beck (Hrsg.), *Veränderungen in Organisationen. Stand und Perspektiven* (S. 351–375). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

Tils, R. (2005a). *Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tils, R. (2005b). Strategische Politikberatung. In M. Althaus, M. Geffken & S. Rawe (Hrsg.), *Handlexikon Public Affairs* (S. 273–276). Münster: LIT.

Tils, R. (2011). *Strategische Regierungssteuerung. Schröder und Blair im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ulrich, H. (1984). *Management*. Bern: Haupt.

Voigt, K.-I. (1992). *Strategische Planung und Unsicherheit*. Wiesbaden: Gabler.

Walker, L. (1989). Woodrow Wilson , progressive reform and public administration. *Political Science Quarterly*, *104*(3), 509–525.

Widmer, T. & Frey, K. (2008a). *Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Synthesepapier*. URL: http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02074/04538/index.html?lang=de, 16.04.2014.

Widmer, T. & Frey, K. (2008b). *Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Ein praxisorientiertes Instrument entwickelt im Rahmen der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim BAG“*. URL: http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02074/04538/index.html?lang=de, 16.04.2014.

Wiechmann, T. (2008). *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Rohn.

Wiesendahl, E. (2002). Die Strategiefähigkeit politischer Strategien. In F. Nullmeier & T. Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 187–206). Frankfurt a.M.: Campus.

Wiesendahl, E. (2010). Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In J. Raschke & R. Tils (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds.* (S. 21–44). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GVW Fachverlage GmbH.

Wikipedia. (2013). *Thematische Strategie*. URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Thematische_Strategie, 11.04.2014.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, *2*(2), 197–222.

Windhoff-Heritiér, A. (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Cambridge University Press.

Wöhe, G. (2013). *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre* (25. Aufl.). München: Vahlen.