



**Online Only**

CLEMENS ALEXANDER EICHER

## James N. Rosenaus Penetrationstaktik als Instrument für den Machterwerb in der internationalen Politik

### **Abstract**

Der US-Politologe James N. Rosenau entwickelte das Konzept der „penetrierten Systeme“ im Rahmen seines Linkage-Ansatzes in den 1960er-Jahren. Ein penetriertes System liegt vor, wenn „Nichtmitglieder einer nationalen Gesellschaft direkt und bindend durch Maßnahmen, die gemeinsam mit Mitgliedern der Gesellschaft unternommen werden, entweder bei der Zuteilung ihrer Werte (allocation of values) oder bei der Mobilisierung von Unterstützung für die Verwirklichung ihrer Ziele teilnehmen“.<sup>1)</sup> Im Rahmen dieses Aufsatzes wird dieses Stoffgebiet aufgearbeitet und zur „Penetrationstaktik“ weiterentwickelt. Diese Taktik kommt dort zur Anwendung, wo der Einsatz von Gewaltmitteln nicht gewollt oder möglich ist, um politische Macht im Sinne von Einfluss im internationalen Staatensystem zu erwerben.

## Inhaltsverzeichnis

---

Inhaltsverzeichnis .....	1
Einleitung.....	2
Theoretische Vorbemerkungen.....	2
Das relevante „Universum“ - Staat und Staatensystem.....	2
Handlungseinheiten .....	5
Politische Klasse .....	5
Politisch-Administrative Klasse .....	6
Validatoren .....	6
Publikum.....	6
Einfluss/Macht.....	7
Penetration.....	9
Konzeptionelle und begriffliche Grundlage.....	9
Problemwahrnehmung/Agenda-Setting .....	10
Politikformulierung.....	10
Implementation.....	10
Evaluierung.....	11
Spielarten .....	12
Ökonomische Spielart .....	12
Militärische Spielart.....	14
Ideologische Spielart .....	16
Geopolitische Migration.....	19
Abschließende Bemerkungen .....	21
Annex: Spielarten der Penetrationstaktik .....	22
Anmerkungen:.....	24
Lebenslauf des Autors .....	26

## Einleitung

---

Der US-Politikwissenschaftler James N. Rosenau verfasste zwei Publikationen<sup>2)</sup> in den 1960er-Jahren und setzte damit die linkage-Diskussion im Fachgebiet Internationale Politik in Gang und führte auch den Begriff „penetrierte Systeme“ in das Fachvokabular ein. Sowohl die linkage-Diskussion als auch der Begriff „penetrierte Systeme“ sind im Laufe der Zeit in „Vergessenheit“ geraten.

Ziel dieses Aufsatzes ist die „Wiederbelebung“ der Ausführung Rosenaus zum „penetrierten System“, und zwar unter dem Titel „Penetrationstaktik“ sowie die systematische Bearbeitung des Stoffgebietes. Um diese Aufgabenstellung zu erfüllen, ist der vorliegende Artikel wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt geht es darum, das relevante Universum - Staat und Staatensystem - im Rahmen einer systemtheoretischen Herangehensweise zu beschreiben. Was die Beschreibung des Staates angeht, wird eine bestimmte Binnenstruktur beschrieben und vorgestellt, die bereits eine gewisse Würde im wissenschaftlichen Diskurs besitzt.

In einem zweiten Schritt wird das Stoffgebiet „Penetrationstaktik“ systematisch aufgearbeitet und teilweise reorganisiert. Die Reorganisation ist deshalb erforderlich, weil die bestehende Stoffgebietsorganisation zu kurz greift.

Im letzten Abschnitt werden die verschiedenen Spielarten der Penetrationstaktik grafisch dargestellt, um dem Aufsatz einen runden Abschluss zu geben.

## Theoretische Vorbemerkungen

---

### Das relevante „Universum“ - Staat und Staatensystem

Bevor hier der Aufriss der Penetrationstaktik dargestellt wird, ist es sinnvoll und geboten, einen theoretischen Grundrahmen darzulegen, damit der Leser seine Konzentration dem Hauptteil, nämlich der Penetrationstaktik, widmen kann. Um diesen Effekt zu erzeugen, hat es sich als sehr hilfreich im wissenschaftlichen Diskurs erwiesen, die theoretischen Grundlagen bzw. die Ausgangsbasis detailliert auszuzirkeln.

Für die Aufbereitung bzw. Bearbeitung des vorliegenden Materials ist der systemtheoretische Ansatz ausgewählt worden, denn dies scheint forschungsstrategisch der geeignete Zugang zu sein. Damit soll hier nicht gesagt werden, dass andere theoretische Zugänge nicht gewinnbringend wären; der Autor hat hier nur den systemtheoretischen Ansatz gewählt, weil diesem einerseits bereits eine gewisse Würde und Signalwirkung zugeschrieben wird und andererseits sowohl dieser Ansatz als auch die Penetrationstheorie nach James N. Rosenau relativ zeitnahe in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt worden sind.

Übereinstimmend mit der vorherrschenden Lehrmeinung bestehen soziale Systeme nicht aus Personen, Menschen oder Kollektiven, sondern aus Interaktionen oder nach Niklas Luhmann<sup>3)</sup> aus Kommunikation. Eine soziale Interaktion kommt zustande, wenn zumindest zwei oder mehr Handlungseinheiten - Personen oder Kollektive - ihr soziales Handeln wechselseitig aneinander orientieren. Eine unbestimmte Menge sozialer Interaktionen, die sich aufeinander beziehen, also in einem Sinnzusammenhang stehen, bilden ein soziales System. Soziale Interaktionen, die ein soziales System bilden, sind Selektionen aus einer Vielzahl an Handlungsmöglichkeiten und werden durch generalisierte Erwartungen in der Gestalt von Normen, Werten und Rollen in bestimmten Bahnen gehalten. Was die Anzahl von aufeinander bezogenen Interaktionen betrifft, die ein soziales System bilden, kann an dieser Stelle ausgeführt werden, dass hier die Bandbreite vom Austausch von Zärtlichkeiten und Liebesbekundungen, vom wissenschaftlichen Diskurs, vom politischen Wettstreit bis hin zu einer Ehe, die im diamantenen Hochzeitsjubiläum gipfelt, reicht. Entscheidend ist, dass die gesetzten sozialen Interaktionen aufeinander bezogen sind, unabhängig davon, in welchen Intervallen diese stattfinden.

Um eine weitere feinere Differenzierung in der Analyse zu erreichen, unterscheidet die funktionalistische Systemtheorie noch zwischen funktionalen und segmentären (Teil-)Systemen, die in einem größeren Gesamtsystem aufgehen. *„Während bei einer funktionalen Differenzierung unterschiedliche soziale Systeme unterschiedliche Leistungen bereitstellen, werden bei segmentärer Differenzierung von unterschiedlichen sozialen Systemen gleiche Leistungen erbracht.“*<sup>4)</sup> Eine segmentäre Differenzierung war typisch für prämoderne Gesellschaften, die sich in Familien oder Sippen aufgliederten. Auch in modernen Gesellschaften treffen wir noch auf segmentäre Teilsysteme in der Gestalt von Familien, politischen Parteien oder Unternehmen. Die funktionale Differenzierung hat sich deutlich später herausgebildet, und zwar durch den technologischen Fortschritt vorangetrieben, haben sich neben dem ersten Funktionssystem „Religion“ weitere Funktionssysteme in der Gestalt von Wirtschaft, Erziehung, Politik, Kultur, Gesundheit usw. herausgebildet.

Ein ganz spezielles System ist das Gesellschaftssystem, denn dieses System umfasst alle sozialen Interaktionen, segmentäre und funktionale Teilsysteme, die durch Personen/Kollektive erzeugt werden, die durch die gemeinsame Mitgliedschaft ein politisches, ethnisches oder religiöses System<sup>5)</sup> konstituieren und sich von ähnlichen Gebilden unterscheiden. Die Interaktionsmuster sind nicht nur auf ein einzelnes Gesellschaftssystem begrenzt, sondern sie durchbrechen auch die Systemgrenzen einer Gesellschaft und finden auch zwischen zumindest zwei Gesellschaften statt. Wenn mehrere Gesellschaften untereinander ein dichteres Interaktionsmuster aufweisen als mit allen anderen Gesellschaften, dann bildet sich ein segmentäres Subsystem von Gesellschaften heraus. Umspannt das Netz an Interaktionen alle Gesellschaften, dann spricht man von einer Weltgesellschaft.<sup>6)</sup>

In der Terminologie der Disziplin „Internationale Politik“ würde man von Staaten und Staatensystem sprechen. Im Unterschied zum Begriffspaar Gesellschaftssystem/Weltgesellschaft ist das Begriffspaar Staat/Staatensystem nicht unumstritten, denn es gibt Vertreter in der Disziplin Internationale Politik, die, aufgrund der diversen definitorischen Ausformungen, auf das Konzept des Staates verzichten wollen.<sup>7)</sup> Aufgrund der unbefriedigenden Situation ist es umso wichtiger, eine klare Arbeitsdefinition des Staates und des Staatensystems vorzustellen. Für die Entwicklung dieser Arbeitsdefinitionen ist zuvor bereits eine gute Vorarbeit geleistet worden, deshalb können die folgenden Ausführungen etwas knapper ausfallen.

Was eine Gesellschaft ist, ist bereits besprochen worden. Es erscheint sinnvoll eine Brücke zur allgemeinen Staatlehre zu bilden, um eine sinnvollen Arbeitsdefinition des Staates zu entwickeln. In der Tradition des Staatsrechtlers Georg Jellinek besteht ein Staat aus den Komponenten Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt.<sup>8)</sup> Die dritte Komponente kann in die Bestandteile innere Souveränität und äußere Souveränität<sup>9)</sup> aufgespalten werden und damit einen höheren Grad an Präzision erreichen. Die innere Souveränität besteht aus dem Herrschaftsanspruch der politischen Klasse gegenüber allen in ihrem Staatsgebiet lebenden Menschen, dem Erhalt des Herrschaftsraumes und des internen Regimes. Die äußere Souveränität umschließt einerseits die Abwehr von externen Einwirkungen auf den Macht- und Politikerzeugungsprozess und andererseits die Regulierung aller grenzüberschreitenden Transaktionen.

Damit haben wir den Boden aufbereitet, um zu einer brauchbaren Arbeitsdefinition eines Staates zu kommen. Soweit ein Sozialverband sich dauerhaft territorial, politisch und soziokulturell von ähnlichen Gebilden abgrenzt sowie ein Herrschaftsapparat zwecks Regelsetzung, -interpretation und -auslegung etabliert ist, um den Bereich der Myriaden an Interaktionen innerhalb der Funktionssysteme und zwischen den einzelnen Teilsystemen sowie zu anderen Gesellschaftssystemen zu steuern, kann man von einem Staat sprechen.

Nun besteht eine praktikable Arbeitsdefinition für einen Staat und es kann nun in einem nächsten Schritt ein Staatensystem definiert werden. Auch hier gibt es unterschiedliche Zugänge, nach welchen Kriterien ein Staatensystem zu definieren ist. Wählt man einen realistischen Zugang zum Stoffgebiet, dann empfiehlt es Thomas Hobbes zu folgen: „...international system is about power politics amongst states“.<sup>10)</sup> Um eine weitere Präzisierung zu erlangen, ist es sinnvoll, den Begriff „power politics“ durch den Begriff „Große Politik“ zu ersetzen. Das Stoffgebiet der „Großen Politik“ umspannt die Teilbereiche Militärstruktur/-ordnung, Herrschaftsgeographie/politische Geographie sowie Einflusstruktur/-ordnung.<sup>11)</sup> Ein Staatensystem kann definiert werden als eine bestimmte Menge von Staaten, die durch Bereichsfragen der „Großen Politik“ zumindest indirekt miteinander verknüpft sind.

Seit ca. 500 Jahren existiert nur ein Staatensystem und dieses umspannt den gesamten Erdball. Staaten existieren jedoch bereits seit dem vierten vorchristlichen Jahrtausend,<sup>12)</sup> was bedeutet, dass mehrere oder zumindest zwei Staatensysteme über eine längere Zeitspanne parallel existierten. Anknüpfend an die Ausführung zur Systemtheorie, liegt hier eine segmentäre Differenzierung vor, und diese Teilsysteme können als „Regionale Staatensysteme“ bezeichnet werden.

### **Handlungseinheiten**

Soziale Interaktionen sowie segmentäre oder funktionale Teilsysteme werden von Personen oder Kollektiven erzeugt. *„Unter „Kollektiv“ sind die Teilnehmer jeweiliger systembildender Interaktionen zu verstehen. Alle Mitglieder eines sozialen Systems bilden dadurch ein Kollektiv, dass ihre Interaktionen einen spezifischen Sinn annehmen und an spezifischen institutionalisierten normativen Erwartungen orientiert sind“.*<sup>13)</sup> Solche Kollektive sind auch für eine saubere Analyse des innerstaatlichen sowie zwischenstaatlichen Betriebs zu kreieren. Eine solche Kollektion von Kollektiven wurde von einer Forschergruppe unter der Führung von Harold G. Guetzkow<sup>14)</sup> in der Disziplin Internationale Politik entwickelt. Aufbauend auf diese Arbeit hat der Autor dieses Artikels bereits andernorts eine Kollektion von Kollektiven entworfen.<sup>15)</sup> Die folgende Darstellung der besagten Kollektive ist zum Vergleich mit dem Original leicht modifiziert:

### **Politische Klasse**

Im Allgemeinen sind hier alle Personen gemeint, die im funktionalen Teilsystem Politik und seinen Subsystemen Positionen besetzen und unmittelbar bzw. mittelbar an der Leistungserstellung und Funktionserfüllung beteiligt sind. Politische Elite in einem engeren Sinne ist jener Personenkreis, der unmittelbar am Entscheidungsakt beteiligt ist und in institutionalisierter Form Macht ausübt. Das soziale Subjekt „politische Elite“ umfasst hier also nur die Entscheidungsträger in der Gestalt von Abgeordneten oder Kabinettsmitgliedern, die sich mit gleichgesinnten Individuen in Parteien organisieren, mit dem Ziel, ihre gleichen politischen Vorstellungen umzusetzen, und gegebenenfalls auch parteiintern Spitzenpositionen einzunehmen.

Innerhalb des Sekundärkollektives „politische Elite“ ist noch zwischen der „regierenden politischen Elite“ (RPE) und der „nichtregierenden politischen Elite“ (NRPE) zu unterscheiden. Die erste Teilfraktion besetzt alle wesentlichen Positionen im Herrschaftsapparat (Regierung) und verfügt über Macht im Sinne von politischer Macht, um alle allgemeinverbindlichen Entscheidungen zu fällen. Die zweite Teilfraktion in der Gestalt der NRPE ist zwar in den politischen Gremien vertreten, jedoch ist ihr Machtpotenzial zu gering, um eigenständig allgemeinverbindliche Entscheidungen zu fällen.

### ***Politisch-Administrative Klasse***

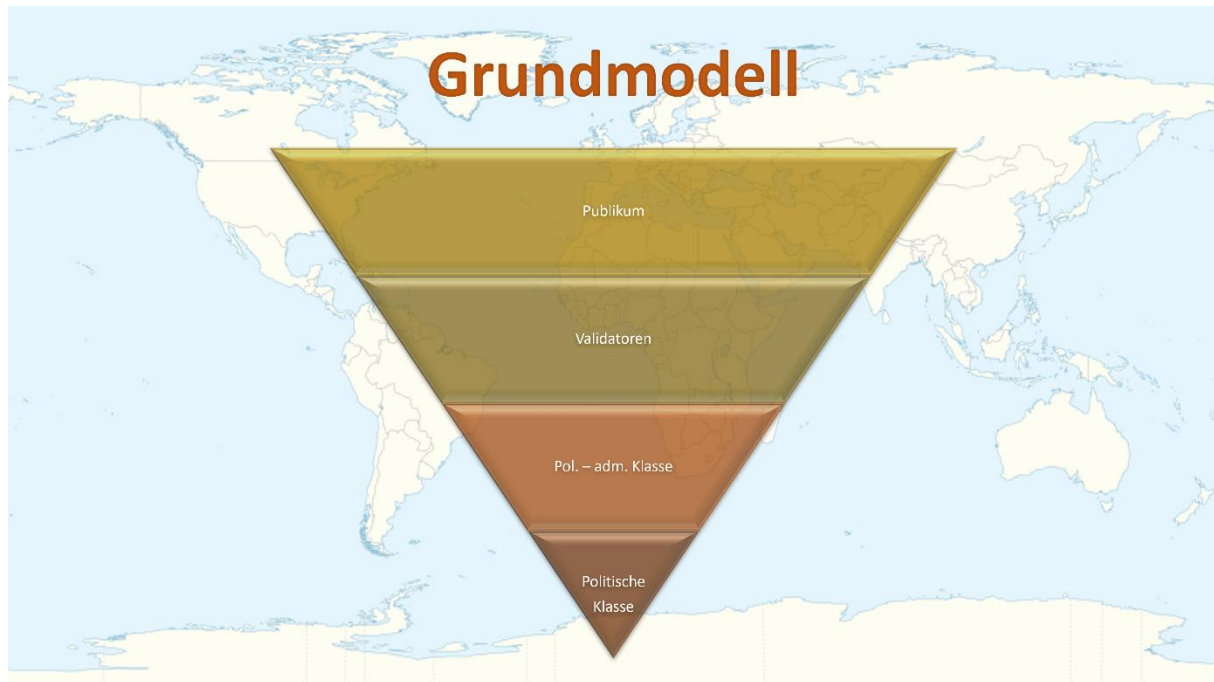
Diese Klasse umfasst alle Personen, die dem polit-administrativen Unterbau und den staatlichen Agenturen angehören. Konkret sind hier Ministerialverwaltungen, allgemeine Verwaltungseinheiten, Justiz, Polizei und Militär zu nennen. Die Leistungserstellung kann einerseits in der Vorbereitungsarbeit für die Verabschiedung von allgemeingesellschaftlichen verbindlichen Entscheidungen liegen, andererseits liegt die Funktionserfüllung auch im Vollzug von Gesetzen oder gar, wie im Fall des Verfassungsgerichtshofs, in der Korrektur der geltenden Gesetze und ihres Vollzugs. In Autokratien und ähnlichen Regierungssystemen nimmt der Sicherheitsapparat als Ganzes und seine Entscheidungsträger im Speziellen eine privilegierte Position ein, denn von ihrer Unterstützung hängt der Fortbestand der RPE oder gar der gesamten politischen Klasse ab.

### ***Validatoren***

Wo immer der Herrschaftsraum als Operationsbasis gesichert ist und damit die innere und äußere Souveränität gewährleistet ist, trifft man auf diese heterogene Akteursgruppe, die durch eine Evaluierung des Outputs des politischen Systems informell über die Besetzung der wesentlichen Position im Herrschaftsapparat, den politischen Kurs und mitunter den Fortbestand des Regimes (mit-)bestimmt. Konkret gemeint sind die Entscheidungsträger von Personen- oder Unternehmensverbänden, Unternehmen der Großwirtschaft, Medienkonzernen, Kirchen, Sekten oder sonstigen religiösen Organisationen, parteiinternen Administrationen und staatlichen Agenturen. Noch zu erwähnen wären besonders vermögende oder charismatische Personen und im zunehmenden Maße Spitzen von kriminellen Vereinigungen. Die Anzahl der operierenden Validatorengruppen hängt maßgeblich von der Gestaltung der Herrschafts- und Gesellschaftsordnung ab.

### ***Publikum<sup>16)</sup>***

Diese Klasse wird von den Bürgerinnen und Bürgern eines modernen Staates gebildet, die den Guetzkowschen Klassen nicht zuzuschlagen ist. Diese Klasse umfasst also alle Personen, die sich dauerhaft in einem bestimmten Staat aufhalten. Diese Formulierung umfasst auch jene Personen, die sich nicht der politischen Gemeinschaft zugehörig fühlen, weil sie einer ethnischen, religiösen oder gar politischen Minderheit angehören, die sich in der betriebenen Politik nicht repräsentiert fühlt. Am sinnfälligsten ist die Existenz einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur<sup>17)</sup> dort zu erkennen, wo starke irredentistische oder separatistische<sup>18)</sup> Strömungen im Untergrund vorherrschen. Im Extremfall können solche Tendenzen in einer offenen Konfliktaustragung gipfeln.



Grafik 1: Schaubild „Grundmodell“

## Einfluss/Macht

Das Phänomen Einfluss hat in der Sozialwissenschaft im Allgemeinen und in den politischen Wissenschaften, Abteilung Internationale Politik im Besonderen, jenen Stellenwert wie die Energie in der Physik, die Zahl in der Mathematik oder das Atom in der Chemie. Ein umfangreiches Konvolut an Werken liegt bereits vor, jedoch konnte bisher kein gemeinsamer Nenner gefunden werden. Eine gängige Typologie unterscheidet zwischen harter Macht und weicher Macht. Bei der harten Macht läuft die Beeinflussung über den physischen Apparat, also über die Androhung und/oder Anwendung von physischer Gewalt. Die weiche Macht läuft über den psychischen Apparat, d.h., es wird weder mit physischer Schädigung gedroht noch kommt es zur Anwendung von Gewalt, vielmehr ankert diese Art von Einflussnahme in der Zuschreibung von Autorität, Expertise, Charisma oder Prestige sowie in der Empfindung von diffuser Angst oder ideologischer Nähe.<sup>19)</sup> Diese gängige Typologie greift etwas zu kurz, denn wenn die Beeinflussung über den psychischen Apparat läuft, dann ist noch zu unterscheiden, ob eine antizipierte Reaktion<sup>20)</sup> aufgrund von bestimmten Erfahrungen in der Vergangenheit oder der Reputation eines Akteurs, für den ein bestimmtes Verhalten vorliegt, oder der Wille tatsächlich in eine bestimmte Richtung neutralisiert ist, d.h., bestimmte Handlungsoptionen werden grundsätzlich ausgeschlossen, obwohl sie faktisch möglich sind, weil diese der eigenen Überzeugungen zuwiderlaufen. Liegt eine antizipierte Reaktion vor, dann spricht man von Konditionierungsmacht, denn der Prozess der Konditionierung ist noch nicht abgeschlossen. Ist dieser Prozess abgeschlossen, d.h., faktische Handlungsoptionen werden durch das eigene Überzeugungssystem ausgeschlossen, dann spricht man von konditionierter Macht oder Einfluss im



Sinne von Niklas Luhmann.<sup>21)</sup> Sowohl die Konditionierungsmacht als auch die konditionierte Macht verlangen ein kontinuierliches Machtmanagement.

Das Machtmanagement setzt sich aus mehreren Klassen von Aktivitäten zusammen, die wir hier nur holzschnittartig darstellen können:

- *man betreibt allgemeine Sympathiewerbung im Umgang mit den ausländischen Vertretern;*
- *man erklärt den akkreditierten Diplomaten des Außen- wie der anderen Ressorts und den anderen Regierungen, durch die dort stationierten Diplomaten, ferner den ausländischen Repräsentanten in zwischenstaatlichen Organisationen, die Politik, die man verfolgt, besonders, soweit Machtambitionen und Sicherheitspolitiken betroffen sind;*
- *man versichert der jeweils anderen Seite nach Möglichkeit die Übereinstimmung mit ihren Positionen und den Intentionen ihrer diplomatischen Projekte;*
- *man zeigt sich kooperativ in der Abwicklung der alltäglichen Probleme im oben beschriebenen Management der zwischengesellschaftlichen Transaktionen;*
- *man betreibt öffentliche Diplomatie und versucht, sich insbesondere in den Medien und in Elitekreisen vorteilhaft zu präsentieren oder gar, wo sozio-kulturelle und sozio-ökonomische, also ideologische Unterschiede bestehen, Eliten und Massenpublikum im eigenen Sinne zu beeinflussen;*
- *man praktiziert, wo dies angezeigt ist, Führerschaft bzw. Gefolgschaft im internationalpolitischen Alltag.<sup>22)</sup>*

Das Machtmanagement ist für beide Formen der Beeinflussung erforderlich, um die privilegierte Position, die der Beeinflusser beim Beeinflussten einnimmt, abzusichern oder gar auszubauen, denn eine solche positionelle Privilegierung ist nicht für immer und ewig in Stein gemeißelt. Der Machtwettbewerb zwischen den diversen Handlungseinheiten im zwischenstaatlichen Betrieb ist allgegenwärtig.

Die Unterbringung der eigenen Interessen und Vorstellungen in den Entscheidungsprämissen von anderen Handlungseinheiten<sup>23)</sup> im zwischenstaatlichen Betrieb kann horizontal oder vertikal verlaufen. Von einer horizontalen Variante kann gesprochen werden, wenn der Beeinflusser versucht, seine Wünsche und Vorstellungen bei möglichst vielen anderen Handlungseinheiten unterzubringen. Bei der vertikalen Variante versucht der Beeinflusser seine Wünsche und Vorstellungen bei jenen

Handlungseinheiten unterzubringen, die für die Durchsetzung der eigenen Interessen strategisch relevant sind.

## Penetration

---

### Konzeptionelle und begriffliche Grundlage

Das Penetrationskonzept wurde von James N. Rosenau in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt. Nach Rosenau ist eine Gesellschaft bzw. ein Staat als „penetriert“ anzusehen, „*in dem Nichtmitglieder direkt und autoritativ an einer nationalen Politik beteiligt sind, und zwar durch gemeinsam mit den Mitgliedern der betreffenden Gesellschaft unternommenen Akte, welche die Allokation ihrer Werte oder die Mobilisierung von Unterstützung für ihre Ziele betreffen*“.<sup>24)</sup> Natürlich können mit dieser Definition auch andere Ebenen, wie die subregionale oder regionale Ebene oder auch zwischenstaatliche Organisationen, erfasst werden. Unsere Aufmerksamkeit ist auf die Beziehung zwischen mindestens zwei Staaten oder auch mehreren Staaten gerichtet.

Um einen vernünftigen Tiefgang in der Beschreibung und Analyse solcher Beziehungen zu erzeugen, ist es nun erforderlich, die Rosenausche Definition zu verfeinern. In einem ersten Schritt ist festzuhalten, dass eine Penetration sowohl konsensual wie dissensual von statten gehen kann, d.h. die funktionalen Subsysteme, wie zuvor ausführlich dargestellt, müssen mit einer Penetration von außen nicht einverstanden sein. In einem zweiten Schritt sind nun die konkreten Zielobjekte einer Penetration sowie ihre Reihung von entscheidender Bedeutung. Im Kern geht es bei einer Penetration im Sinne von Rosenau darum, den Politikerzeugungsprozess und eventuell den Machtprozess in einem Zielstaat zu beeinflussen. Beide Prozesse sind von elementarer Bedeutung in allen Staaten, die das heutige Staatensystem bilden, denn sie sind sozusagen das innerstaatliche Betriebssystem.

Der Politikerzeugungsprozess wird als „policy-making-process“ in der englischsprachigen Fachliteratur bezeichnet. In der englischsprachigen Welt existiert nicht nur ein Begriff der „Politik“, sondern es wird zwischen *polity* (organisationelle Gestaltung), *politics* (konflikthafte Auseinandersetzung über Interessen, Rechte und Werte) und *policy* (Politikinhalt) unterschieden.<sup>25)</sup> Jede *policy* ist das Ergebnis eines Politikerzeugungsprozesses. Dieser hat einen zyklischen Charakter. Dieser zyklische Charakter wurde von Harold D. Lasswell<sup>26)</sup> in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt und von anderen Kollegen modifiziert. Hier wird der Ansatz von Jann verwendet, da dieser Ansatz im deutschsprachigen Raum meist zur Anwendung kommt und auch mit dem Trend in der englischsprachigen Welt übereinstimmt. Jann unterscheidet hier zwischen vier Phasen:

### ***Problemwahrnehmung/Agenda-Setting***

Damit der Politikerzeugungsprozess in Gang gesetzt wird, muss der Status Quo für einen bestimmten Ausschnitt der Realität in Frage gestellt werden oder ein bestimmter Ausschnitt der Realität ist noch nicht durch Normen und Gesetze erfasst. Bereits dieser Prozess läuft nicht rational, sondern „politisch“ ab, d.h., die Präferenzen und Interessenlagen von wichtigen Handlungseinheiten spielen eine essenzielle Rolle, wenn es darum geht, was als Problem aufzufassen ist.

In einem zweiten Schritt muss ein erkanntes Problem in eine politische Agenda aufgenommen werden. Damit ein Problem in eine politische Agenda Eingang findet, ist wiederum Einfluss bzw. politische Macht erforderlich. Auch der Prozess des Agenda-Settings wird nicht von Rationalität geleitet, sondern vor allem von Interessenskonstellationen und der Verteilung von Einfluss zwischen den unterschiedlichen Handlungseinheiten maßgeblich bestimmt.

### ***Politikformulierung***

Sobald ein Problem in eine politische Agenda aufgenommen worden ist, wird durch das Politisch-Administrative System eine *policy* bzw. werden Programme aufgesetzt, um das Problem zu lösen. Solche Programme können die Gestalt von Gesetzen, Verordnungen oder Regulationen annehmen und beinhalten folgende Komponenten: (a) welcher Problembereich ist betroffen; (b) was ist das angestrebte Ziel; (c) welche Wirkungen sollen erzeugt werden; (d) welche staatliche Agentur ist mit der Durchführung des Programmes beauftragt. Die angestrebten Ziele können in Oberziele und Programmziele unterschieden werden. Während Oberziele sehr grob formuliert sind, findet in Programmzielen eine Konkretisierung statt. Der Wirkungsteil eines Programms enthält einerseits Angaben über die anvisierten Wirkungen („impacts“) und andererseits eine Übersicht über die einzusetzenden Instrumente und den Adressaten.<sup>27)</sup>

Diesem formalen Prozess innerhalb des Politisch-Administrativen Systems ist ein informeller Austausch- und Verhandlungsprozess vorgeschaltet, bei dem politisch-administrative Klassen und Validatoren von entscheidender Bedeutung sind.

### ***Implementation***

Die Verabschiedung eines Programms garantiert noch lange keine praktische Umsetzung in der Realität. Erst mit der Politik-Implementierung, also der Durchführung oder Umsetzung eines verabschiedeten Programms durch die zuständigen Agenturen, setzt die Realisation ein. Die Phase der Politik-Implementation ist von entscheidender Bedeutung im Rahmen des Politikerzeugungsprozesses, denn hier stellt sich der Erfolg oder Misserfolg eines Programms heraus. Im Wesentlichen hängen Erfolg oder Misserfolg davon ab, wie klar die Zielsetzungen formuliert worden sind und wie viele

Agenturen mit der Programmumsetzung betraut sind. Adrienne Windhoff-Heritier meint dazu, dass, je höher die Anzahl der beteiligten Agenturen ist, desto geringer die Erfolgsaussichten sind. Umgekehrt steigt die Chance einer erfolgreichen Realisation, wenn damit eine kleine und abgegrenzte Gruppe betraut ist.<sup>28)</sup>

### **Evaluierung**

Die abschließende Phase bildet die Evaluierung. Die Evaluierung einer *policy* kann in eine administrative und eine politische Komponente unterschieden werden. Die administrative Evaluation erfolgt durch die politisch-administrative Klasse und die politische Evaluation innerhalb der politischen Arena. Im Rahmen der Evaluierung wird überprüft, „...*ob intendierte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht werden bzw. ob Programme im Sinne dieser Ziele durchgeführt werden*“.<sup>29)</sup> Aufs Ganze gesehen geht es darum, ein Programm fortlaufen oder auslaufen zu lassen oder nur eine Korrektur vorzunehmen.<sup>30)</sup>

Alle Phasen des Politikerzeugungsprozesses sind für eine externe Einflussnahme interessant. Ob und wie eine externe Einflussnahme stattfindet, hängt einerseits von der ursprünglichen Intention des Penetrators ab und andererseits davon, ob die Zwischenergebnisse je Etappe den Interessen und Wünschen des Einflussnehmers entsprechen.

Als nächstes wird der Machtprozess betrachtet. Mit dem Terminus Machtprozess<sup>31)</sup> ist die Art und Weise gemeint, wie die Positionen an den Schaltstellen des Herrschaftsapparates verteilt werden. Dieser Prozess kann institutionalisiert oder anomisch ablaufen. Ist der Prozess institutionalisiert, dann wird die Besetzung der Positionen im Herrschaftsapparat durch Normen und Regeln in festen Bahnen gehalten. Die institutionalisierte Herrschaftsbestellung kennt verschiedene Verfahren, die andernorts bereits besprochen wurden, deshalb reicht hier ein Verweis aus.<sup>32)</sup> Verläuft der Machtprozess anomisch, dann kommt es zur Androhung oder Anwendung von Gewalt. Eine externe Einflussnahme kann darauf abzielen, dass die Art und Weise der Herrschaftsbestellung geändert wird oder gar ein laufendes Verfahren in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll. Was die Beeinflussung von laufenden Verfahren betrifft, sei an dieser Stelle an das Scheitern des Misstrauensantrags gegen Bundeskanzler Willy Brandt am 27. April 1972 verwiesen.

Mit der Herausarbeitung der beiden Prozesse wurde der erste Satz an Objekten gebildet, um eine Reformulierung der Rosenauschen Definition des Phänomens „Penetration“ zu erarbeiten. Den zweiten Satz an Objekten bilden einerseits die sozialen Teilsysteme Politische Klasse, Validatoren, politisch-administrative Elite und Publikum und andererseits das physische System Territorium. Der Satz an sozialen Teilsystemen ist bereits vorgestellt worden, deshalb reicht hier ein kurzer Verweis aus.

Damit ist der Boden aufbereitet, um eine Reformulierung der Rosenauschen Definition zu präsentieren. Eine Penetration liegt vor, wenn Nichtmitglieder in der Gestalt von politischer Klasse oder Validatoren eines Staates auf die politische Klasse, die Validatoren, das Publikum oder gar das Territorium zugreifen, um den Politikerzeugungsprozess oder den Machtprozess nach der eigenen Interessenlage zu beeinflussen. Die Beeinflussung soll im Sinne des vorgestellten Macht-/Einflussbegriffes verstanden werden.<sup>33)</sup> Die präsentierte Definition signalisiert, dass nur eine politische Klasse oder das Validatorenssegment als Penetratoren auftreten können, weil nur diese funktionalen Teilsysteme über die erforderlichen Ressourcen verfügen.

Nun stellt sich die Frage, wie eine Penetration zustande kommen kann. Traditionell können hier die Spielarten ökonomische, militärische oder ideologische Penetration benannt werden. Ergänzend soll hier auch die „neue“ Spielart „geopolitische Migration“ behandelt werden, um die gesamte Palette darzustellen, obgleich diese Spielart bisher nur China im zwischenstaatlichen Betrieb vorbehalten ist.

## **Spielarten**

### ***Ökonomische Spielart***

Das funktionale Teilsystem Wirtschaft konstituiert sich durch jene sozialen Interaktionen, die mit der Erzeugung, Verteilung und dem Konsum von Waren und Dienstleistungen zu tun haben. Neben den technischen Evolutionen haben auch die Globalisierungswellen maßgeblich dazu beigetragen, dass die Binnendifferenzierung des funktionalen Teilsystems Wirtschaft sukzessive vorangeschritten ist und heute einen privilegierten Platz im Gesellschaftssystem einnimmt.

Dass das funktionale Teilsystem Wirtschaft zunehmend zu einem Schlachtfeld für den Erwerb von Einfluss im internationalen Betrieb wird, hat einerseits damit zu tun, dass die Gesellschaftssysteme durch rasanten technologischen Fortschritt verwundbarer geworden sind. Andererseits hat die dritte Globalisierungswelle eine starke wirtschaftliche Verflechtung über alle nationalstaatlichen Grenzen hinaus erzeugt und damit auch die gegenseitige Abhängigkeit bzw. Verwundbarkeit zusätzlich erhöht.

Darüber hinaus hat die zunehmende Entkoppelung der Finanzwirtschaft von der Realwirtschaft eine tiefgreifende Veränderung im funktionalen Teilsystem Wirtschaft bewirkt, was am sinnfälligsten an der letzten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erkennbar ist.

Die einfachste Form der ökonomischen Penetration besteht darin, dass man über einen bestimmten Rohstoff verfügt und dieser von vielen anderen Systemteilnehmern oder auch nur von strategisch relevanten Systemteilnehmern benötigt wird, um das wirtschaftliche Leben am Laufen zu halten. Als zeitnahe Beispiele für diese indirekte Art der Penetration sei an die OPEC-Staaten im Allgemeinen und an Saudi-Arabien im Besondern verwiesen, denn seit gut hundert Jahren ist jede Volkswirtschaft auf

Erdölhaupt- und Nebenprodukte angewiesen. Dass Saudi-Arabien hier eine privilegierte Position im internationalen Staatensystem einnimmt, ist daran zu erkennen, dass die saudische Regierung direkt und indirekt als Unterstützer des neoislamischen Terrorismus auf der Weltbühne auftritt und bisher hieraus keine entsprechenden Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, denn einerseits ist der Rest der Welt vom saudischen Erdöl abhängig und andererseits treten die USA deshalb seit Jahrzehnten als Schutzmacht Saudi-Arabiens in Erscheinung.

Eine andere Taktik verfolgt die chinesische Regierung, wenn sie Milliardenkredite an andere Staaten vergibt, damit diese die marode Infrastruktur sanieren können oder überhaupt erst eine moderne Infrastruktur aufbauen können. Mit dieser Spielart konnte China vor allem im pazifischen Raum sowie auf dem afrikanischen Kontinent in Stellung gehen, um sich einerseits den Zugang zu wichtigen Rohstoffen und Bodenschätzen zu sichern und sich andererseits strategisch im pazifischen Raum zu positionieren, um aus dem künftigen „New Great Game“ mit den USA als Sieger hervorzugehen.

Die Zentralregierung in Peking vergibt großzügig Kredite an Staaten, die meist als Autokratien im formalen Sinne und als Staatsbaustellen oder Staatsruinen im faktischen Sinne einzustufen sind. Für die chinesische Führung sind die internen Zustände in diesen Ländern nachrangig, denn einerseits ist man selbst eine Autokratie und andererseits ist man in Peking äußerst pragmatisch orientiert. Für die Kreditnehmer bedeutet es, dass die herrschaftsinternen Vorgaben weder kritisiert noch in Frage gestellt werden, was vielfach sehr verlockend auf die Nehmerländer wirkt. Ferner tritt die chinesische Zentralregierung überall dort als potenzieller Finanzier in Erscheinung, wo die westliche „Gemeinschaft“ wenig interessiert ist oder eine Einigung auf einen gemeinsamen Kurs fast unmöglich ist, weil hier teilweise sehr unterschiedliche „nationale Interessen“ aufeinanderprallen.

Anschließend wird der Ablauf solcher wirtschaftlicher Kooperationen zwischen der chinesischen Zentralregierung und anderen Regierungen dargestellt. Neben der Finanzierung von Infrastrukturprojekten wird auch gleich die Realisierung von chinesischen „Unternehmen“ übernommen, d.h., der chinesische Partner verdient doppelt an solchen Projektierungen. Nicht selten kommen die Zielstaaten, in denen China sich so oder ähnlich engagiert, in finanzielle Turbulenzen und die Kredite können nicht fristgerecht oder gar nicht mehr bedient werden. In solchen Fällen gewährt die chinesische Zentralregierung weitere Kredite oder verlangt andere Kompensationsgeschäfte von den Schuldern. Zu solchen Kompensationsgeschäften kann eine Liberalisierung des Zugangs zum Territorium des Schuldners für chinesische Bürger gehören oder auch die Übernahme von örtlicher Infrastruktur wie Häfen oder zivilen Flughäfen oder gar die Etablierung von Militärbasen.

Eine weitere Spielart der ökonomischen Penetration besteht darin, dass bestimmte Unternehmen oder gar Branchen, die die Wirtschaft im Zielland tragen, schrittweise penetriert oder gar absorbiert

werden. In solchen Fällen sind vor allem die Eigentums-, Besitz- und Verwertungsrechte interessant, denn diese sind für die buchhalterische Bewertung sowie für die strategische Position eines Unternehmens in einem Land, in einer Region oder in einer Branche entscheidend. In diesem Zusammenhang sei hier auf den Einstieg von chinesischen Investoren in den Daimler-Konzern hingewiesen.

### **Militärische Spielart**

Die militärische Spielart kann die Gestalt von klassischen Bündnissen oder militärischer Besetzung annehmen. Militärische Bündnisse bzw. Allianzen regeln schriftlich, wann, wie und unter welchen Bedingungen die Vertragspartner in Sicherheitsfragen miteinander interagieren.

Bei klassischen Bündnissen sind Neutralitäts- und Nichtangriffspakte, Ententen und schließlich Verteidigungsbündnisse zu unterscheiden:<sup>34)</sup>

- *Neutralitäts- und Nichtangriffspakte: Manche Staaten wählen die Neutralität als Sicherheitskonzept, d.h. sie betreiben eine Politik der Neutralität oder ziehen sich fast komplett aus dem internationalen Staatensystem zurück. Die letztgenannte Variante nennt man Isolationismus, der vor allem von den USA unter Präsident Wilson gepflegt worden ist. Wird ein Nichtangriffspakt zwischen zumindest zwei Staaten abgeschlossen, dann wird darin festgehalten, dass man sich gegenseitig weder angreift noch einen anderen Aggressor, der einen der Vertragspartner angreift, in irgendeiner Weise unterstützt. Der bekannteste Nichtangriffspakt wurde zwischen der Sowjetunion und Deutschland 1939 abgeschlossen. Dieser Pakt ist auch als Molotow-Ribbentrop-Pakt bekannt - benannt nach den beiden Außenministern der Signatarstaaten.*
- *Entente: Mitglieder einer Entente vereinbaren gemeinsame Konsultations- und Kooperationsregeln für Krisen bis hin zum bewaffneten Konflikt. Die militärischen Verpflichtungen sind relativ locker formuliert, denn in aller Regel ist das Binnenverhältnis der Parteien nicht freundschaftlich geprägt; es ist also eine Zweckgemeinschaft.*
- *Verteidigungspakt: Die Signatarstaaten verpflichten sich, im Falle eines Angriffs auf ein Mitglied des Paktes, dessen Verteidigung zu übernehmen. Kommt es zu einem solchen bewaffneten Angriff, dann kann der betroffene Signatarstaat den Bündnisfall erklären. Der Bündnisfall wurde von den USA nach den Angriffen vom 11. September 2001 ausgerufen.*

Vor allem Verteidigungsbündnisse werden von den dominierenden Signatarstaaten instrumentalisiert, um ihre nationalen Interessen auch gegen jene von anderen Pakt-Staaten durchzusetzen. Sowohl die

USA als auch die Sowjetunion haben in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg ihre jeweiligen Verteidigungsbündnisse genutzt, um ihre eigenen Interessen in Bezug auf Europa durchzusetzen. Hier sind zwei unterschiedliche Mechanismen in Betrieb: Einerseits wurde die Sicherheit der westeuropäischen Staaten durch die nukleare Abschreckung sowie die hohe Militärpräsenz von US-Truppen in Westeuropa gewährleistet. Andererseits waren die politische Klasse sowie das Massenpublikum in Westeuropa für diese historische Tat dankbar, was zu einer sehr hohen Folgebereitschaft gegenüber den USA führte. Eine ähnliche Situation in Bezug auf die Folgebereitschaft aufgrund von zugesicherten Sicherheitsgarantien können in den Zweier-Beziehungen USA/Japan USA/Taiwan sowie USA/osteuropäische NATO-Mitgliedstaaten festgehalten werden. Dass in den ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes eine sehr hohe Folgebereitschaft gegenüber den USA besteht, konnte man in den letzten Jahren beobachten. Aus Sicht der osteuropäischen Staats- und Regierungschefs sowie des Massenpublikums kann nur Washington ihre Sicherheit im Allgemeinen und gegenüber der Russischen Föderation im Speziellen gewährleisten. Aufgrund der sowjetischen Besatzungszeit von 1945 bis 1990/91 ist das Verhältnis zwischen den osteuropäischen Staaten und Moskau tief zerrüttet und von hohem Misstrauen geprägt. Darüber hinaus besteht innerhalb des Massenpublikums ein sehr hohes Sicherheitsbedürfnis, das einerseits der sowjetischen Besatzungszeit und andererseits der jeweiligen Geschichte des Landes geschuldet ist; man denke in diesem Zusammenhang nur an die Geschichte Polens.

In Europa hat in den letzten Jahren eine deutliche Veränderung des Verhältnisses zwischen den USA und den europäischen NATO-Staaten stattgefunden, denn einerseits ist die Truppenpräsenz der US-Streitkräfte in den osteuropäischen Signatarstaaten verstärkt worden, andererseits treten Meinungsverschiedenheiten zwischen den westeuropäischen Bündnisstaaten und Washington verstärkt offen zutage.

Damit kommen wir zur Variante Besatzungsmacht. Als Besatzungsmacht wird ein Staat oder eine Staatenkoalition bezeichnet, die einen Teil oder gar das gesamte Territorium eines anderen Staates besetzt hält und damit die Souveränität des besetzten Staates stark einschränkt oder gar außer Kraft setzt.

Die mittel- und osteuropäischen Staaten gehörten zwar offiziell dem Warschauer Pakt an, gleichwohl waren dort sowjetische Besatzungstruppen seit 1945 stationiert, was vor allem die Etablierung von kommunistischen Regimen in diesen Ländern ermöglichte. Dass die Besatzung durch sowjetische Truppen nicht dauerhaft akzeptiert worden ist, belegen einerseits der Ungarn-Aufstand sowie der Prager Frühling. In beiden Fällen haben die vor Ort stationierten sowjetischen Truppen den Widerstand gebrochen und die „alte Ordnung“ wiederhergestellt. Auch solche Ereignisse können zum



Machtmanagement dazugezählt werden, denn als Anfang der 1980er-Jahre ähnliche Entwicklungen in Polen offenkundig geworden waren, ließ General Jaruzelski das Kriegsrecht über das ganze Land verhängen, um eine militärische Intervention seitens Moskaus zu verhindern und damit seine Position an den Schalthebeln der Macht abzusichern.

Eine ähnliche Situation fand man in vielen Ländern auf dem afrikanischen Kontinent bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts vor. Auch China und Japan teilen ein solches Schicksal miteinander, denn als Folge der Mandschurei-Krise von 1931 setzte sich Japan als Besatzungsmacht dort fest. In chinesischen Schulbüchern wird diesem historischen Abschnitt von 1931 bis 1945 sehr viel Platz eingeräumt, denn im asiatischen Kulturkreis ist das kollektive Gedächtnis wie jenes eines Elefanten - es vergisst nie!!

Beide Varianten der militärischen Spielart zielen auf eine teilweise oder komplette Penetration des Territoriums des Zielstaates ab. Im Falle von klassischen militärischen Bündnissen erfolgt die Penetration mit Zustimmung der Regierung des Zielstaates, während eine Besatzung gegen den Willen der Regierung des Zielstaates erfolgt. Die anvisierte Beeinflussung richtet sich bei der militärischen Spielart auf alle funktionalen Teilsysteme - politische Klasse, politisch-administrative Elite, Validatoren und Publikum - eines Zielstaates.

### ***Ideologische Spielart***

Die ideologische Spielart zielt auf die Diffusion von bestimmten Vorstellungen in Bezug auf die Gestaltung von bestimmten sozialen Teilsystemen oder gar des gesamten Gesellschaftssystems/Staatensystems ab. Beispielsweise betreiben die USA seit Ende des Zweiten Weltkrieges eine solche Politik, um ihre Gestaltungsvorstellungen in Bezug auf das wirtschaftliche und politische Zusammenleben auf globaler Ebene zu exportieren. Unter Anwendung dieser Taktik - und natürlichen anderen Taktiken - kamen die Bolschewiki im zaristischen Russland an die Macht und blieben dort bis 1991. Heutzutage wird diese Taktik vor allem von diversen revisionistischen islamischen Strömungen angewandt, um Zustimmung aus dem Massenpublikum zu akkumulieren.

Um zu erfassen, wie diese Taktik funktioniert, ist festzuhalten, dass kein Individuum und somit auch keine Gesellschaft ohne Steuerungssysteme funktioniert. Solche Steuerungssysteme bestehen aus Werten. Werte sind Standards, nach denen das Verhalten von anderen, Zustände, Situationen und Ereignisse beurteilt werden und sie wirken als Vorgaben,<sup>35)</sup> wann immer eine Entscheidung zwischen mehreren Desiderata zu fällen ist.<sup>36)</sup> Ein Großteil der Werte wird im Rahmen der Primär- und Sekundärsozialisation ausgeprägt. Zwei weitere wirkmächtige Quellen sind Ideologien und Religionen. Ideologien bestehen aus Werten, Normen und Verhaltensprogrammen<sup>37)</sup> und bilden, angelehnt an die

Computersprache, das geistige Betriebssystem. Eine ähnlich starke Quelle sind Religionen, jedoch entfallen hier im Regelfall die Handlungsanweisungen.<sup>38)</sup>

Die Basis für eine spätere Beeinflussung kann also, während der primären, sekundären und tertiären Sozialisation gelegt werden.

Die Primärsozialisation setzt in der frühen Kindheit ein und findet überwiegend im familiären Kontext statt. Es werden die Grundregeln für soziale Interaktionen erlernt und die Grundmuster in den Bereichen Sprache, Denken, Empfinden und soziales Verhalten herausgebildet. Jene Entwicklungen in dieser Phase sind nur sehr schwer revidierbar.

Die Sekundärsozialisation setzt mit dem vierten Lebensjahr ein. Bereits erlernte Verhaltensmuster aus der primären Sozialisation werden weiterentwickelt und verfeinert. Die sekundäre Sozialisation findet vor allem in außerfamiliärem Kontext durch Bildungs- und Erziehungsagenturen, durch Gleichaltrige und durch die Massenmedien statt.

Die tertiäre Sozialisation setzt im Erwachsenenalter ein, denn auch Erfahrungen und/oder Wissen, welche bis zum Tode erworben werden, können einen nachhaltigen Eindruck im menschlichen Betriebssystem hinterlassen oder gar dieses gravierend verändern.

Folgerichtig kann man sagen, dass, je früher bestimmte Denkmuster eingeübt werden, desto höher ihre Persistenz ist, die vor allem in Krisen getestet wird. Je später bestimmte Denkmuster eingeübt werden, desto geringer fällt ihre Immunität gegenüber Veränderungen aus, außer, die betreffende Person hat eine mangelhafte Sozialisation in den beiden ersten Phasen erfahren, denn dann kann man bestehende emotionale Defizite nutzen, um das Betriebssystem dieser Person zu justieren.

Eine besondere Variante der (Neu-)Justierung des menschlichen Betriebssystems wird im Militärwesen oder auch in Autokratien praktiziert, denn hier wird der physische und/oder psychische Druck auf ein Individuum soweit erhöht bis dieses „bricht“. Im Nachgang wird versucht, das Wertesystem partiell oder komplett neu aufzusetzen, damit der individuelle Wille in bestimmte Richtungen neutralisiert wird.

Alle vier vorgestellten Varianten kommen auch im Kontext des zwischenstaatlichen Betriebs vor. Vor allem die weltweit operierende Salafisten-Bewegung setzt die Taktik der ideologischen Penetration ein, um ihre Ziele im islamischen wie im außerislamischen Raum zu verfolgen. Der US-Politikwissenschaftler Quintan Wiktorowicz hat hierzu eine Typologie, die drei Typen umfasst, entwickelt, um die Salafisten-Bewegung näher zu kategorisieren. Die drei Subtypen teilen sich zwar

gemeinsame Überzeugungen und Vorstellungen über die Art und Weise, wie eine Gesellschaft organisiert sein soll, gleichwohl unterscheiden sie sich voneinander auf der taktischen Ebene, also wie die anvisierte Gesellschaftsordnung gesetzt wird:<sup>39)</sup>

**Puristischer Salafismus:** Vertretern dieser Strömung geht es vor allem um eine islamkonforme Lebensführung. Der albanisch-syrische Gelehrte Nasir ad Din al-Albani (1914-1999) gilt als der Gründungsvater dieser Strömung. Albani strebte zwar auch die Gründung eines islamischen Staates an, jedoch lehnte er jegliche Art von politischem Aktivismus, wie ihn die Muslimbrüder praktizieren, kategorisch ab. Albani widmete einen Großteil seines Lebens der Hadith-Forschung, um eine präzisere Vorstellung über die islamische Frühzeit zu gewinnen und diese in das Hier und Heute zu übertragen.

**Politischer Salafismus:** Vertreter dieser Strömung verbinden die Forderung nach einer Einführung der Scharia und einer Gesellschaftsordnung nach dem Vorbild von Medina mit politischem Aktivismus, um dieses Ziel zu erreichen. Als Gründungsvater dieser Strömung gilt der Syrer Muhammad b. Surer Zayn al-Abidin. Um einen islamischen Staat zu erreichen, reicht die reine Missionsarbeit nicht aus, sondern man muss sich politisch organisieren und einbringen, eine zeitnahe und vor allem dauerhafte Realisation dieses Vorhabens zu bewerkstelligen. Diese Fraktion baut einen politischen Apparat in den jeweiligen Ländern auf, um an Wahlen teilnehmen zu können. Bei den Parlamentswahlen in Ägypten 2011/2012 traten mehrere salafistische Gruppen unter dem Dach der Hizb an-Nur (Partei des Lichtes) an, die ein Viertel der Parlamentssitze erringen konnte. Die Kombination aus Missionsarbeit und politischem Aktivismus gewährt dieser Fraktion eine besondere Stellung innerhalb der salafistischen Bewegung, denn sie wirkt mit ihrem Tun und Handeln auf breiter Front in das Massenpublikum hinein und dieses bildet die Rekrutierungsbasis für die politische Elite, die administrativ-politische Elite, und hier vor allem für das Militär. Ferner kann den Vertretern dieser Strömung ein relativ hoher Bildungsgrad zugeschrieben werden, was sie von den beiden anderen Fraktionen unterscheidet.

**Dschihadistischer Salafismus:** Vertreter dieser Strömung setzen Gewalt ein, um ihre Vorstellung von einer gottesfürchtigen Gesellschaft zu etablieren. Der Palästinenser Abdullah Azzam gilt als ideologischer Grundsteinleger dieser Fraktion. Azzam entwickelte die ideologische Basis während des Afghanistankrieges in den 1980er-Jahren. Man kann mit Fug und Recht sagen, dass mit dem Afghanistankrieg (1980-1989) der Prozess der extremen Transnationalisierung eingesetzt hatte, denn es strömten aus der ganzen Welt „Heilige Krieger“ nach Afghanistan, um dort den Islam gegen die „ungläubigen“ Kommunisten aus Moskau zu verteidigen. Nach dem Ende des Afghanistankrieges kehrten die siegreichen Dschihadisten in ihre Heimatländer zurück und setzten dort den Kampf gegen Regierungen fort, die als „vom wahren Islam abgefallen“ bezeichnet worden sind.

Die salafistische Interpretation einer gottesfürchtigen Gesellschaft ist heute die Hauptströmung im sunnitischen Islam, dem über 75% aller Muslime in der heutigen Welt angehören.<sup>40)</sup> Der Salafismus hat weit über die Grenzen seines ursprünglichen Zentrums Saudi-Arabien expandiert, was einerseits ein Produkt des Afghanistankriegs ist und andererseits investiert und etabliert Riad weltweit in Ausbildungsstätten, um die reine Lehre des Islams zu verkünden, andererseits gelten Teile der saudischen Elite als Hauptfinanziers des weltweiten Dschihadismus.

### ***Geopolitische Migration***

Um die Taktik der geopolitischen Migration zu erklären, muss an dieser Stelle etwas vorgegriffen werden. Es empfiehlt sich nämlich, den Begriff Migration zu präzisieren, denn im wissenschaftlichen Diskurs gibt es sehr unterschiedliche Interpretationen des theoretischen Konzeptes der Migration. Grundsätzlich kann man mit der begrifflichen Ebene beginnen. Das Wort Migration wird vom lateinischen Wort „migrare“ abgeleitet und kann mit „wandern“ oder „auswandern“ übersetzt werden.

Obleich unterschiedliche Interpretationen des Konzepts der Migration in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt worden sind, kann man festhalten, dass allen Interpretationen gemein ist, dass es sich um Wanderbewegungen von Einzelpersonen oder von Gruppen von einer Gesellschaft in eine andere handelt. Um mehr Klarheit in Bezug auf das Migrationskonzept zu gewinnen, empfiehlt es sich, die Dimensionen von Migration näher zu besprechen. Man kann hier einen Eigenschaftensraum aus den Dimensionen Raum, Zeit und Entscheidung konstruieren, um zu einer sinnvollen Interpretation zu gelangen.

Die räumliche Dimension betrifft die Verlegung des Lebensmittelpunktes in Verbindung mit Bewegung zu einem bestimmten Zielpunkt. Findet die Verlegung innerhalb eines Staatsverbandes statt, dann handelt es sich um Binnenmigration;<sup>41)</sup> werden dabei eine oder mehrere Staatsgrenzen überschritten, dann handelt es sich um transnationale Migration.<sup>42)</sup>

Die zeitliche Dimension betrifft die Dauer der Verlegung des Lebensmittelpunktes. Hier wird zwischen begrenzter (temporärer) und dauerhafter (permanenter) Migration unterschieden.<sup>43)</sup> Von begrenzter Migration kann gesprochen werden, wenn der Zeitraum der Verlagerung des Lebensmittelpunktes von Beginn an zeitlich begrenzt ist oder sich maximal auf zwölf Monate erstreckt. Hingegen liegt eine dauerhafte (permanente) Migration vor, wenn die Verlagerung des Lebensmittelpunktes nicht zeitlich eingegrenzt und/oder der Zeitraum länger als zwölf Monate ist.<sup>44)</sup>

In der Dimension Entscheidung ist zwischen freiwilliger Migration und Zwangsmigration zu unterscheiden.<sup>45)</sup> Man kann diese Dimension auch als Motivationsebene bezeichnen, was uns die Möglichkeit eröffnet, hier von geopolitischer Migration zu sprechen.

Der Begriff Geopolitik wurde von Rudolf Kjellen (1864-1922) im Jahr 1900 geprägt und steht als Kurzformel für eine Kombination von Geographie und Makropolitik. Seit diesem Zeitpunkt ist dieser Begriff unterschiedlich interpretiert worden, was aber hier nicht in voller Breite und Tiefe besprochen werden kann. Sinnvoller ist es, eine heute allgemein anerkannte Definition wiederzugeben: „1. *The study of geography, geology, climate, and the natural resources of the earth in relation to the developments of peoples, cultures, and states.* 2. *A method of studying geography and power politics in terms of national security in international relations, embracing geography, natural resources, industrial development, and political strength.* 3. *The former German doctrine of living space as the primarily element in, and strongest guaranty of state power and world domination. See LEBENSRAUM“.*<sup>46)</sup>

Von geopolitischer Migration kann gesprochen werden, wenn eine Zentralregierung einen Teil ihrer Bevölkerung innerhalb der eigenen Staatsgrenzen oder auch grenzüberschreitend und dauerhaft umsiedelt, um bestimmte Ziele im Rahmen der strategischen Planung<sup>47)</sup> zu realisieren. Diese Taktik kann sowohl binnenstaatlich als auch transnational eingesetzt werden.

Die Taktik der geopolitischen Migration war in die sogenannte Sowjetisierung eingebettet. Unter dem Terminus Sowjetisierung<sup>48)</sup> werden alle Maßnahmen zusammengefasst, die dazu dienen, den Widerstand gegen die Herrschaftsansprüche der Moskauer Zentralregierung zu brechen, sowie das nicht-russische Publikum im sowjetischen Reich auf „Linie“ zu bringen und auch dauerhaft zu halten.

Die (zweite) Sowjetisierung des Baltikums setzt mit der Wiederbesetzung des Territoriums durch die Rote Armee 1944 ein.<sup>49)</sup> Mit diesem Zeitpunkt setzt auch unsere Aufmerksamkeit für die Besprechung der Taktik der geopolitischen Migration in diesem Kontext ein. Die deutsche Besatzung wurde durch den Vormarsch der Roten Armee beendet und es setzte die Okkupation der baltischen Staaten durch die Sowjetunion ein, die bis 1989 andauern sollte.

Nach der Wiedereingliederung in die Sowjetunion vollziehen sich ähnliche Prozesse in allen drei baltischen Staaten. In Estland beginnen im März 1949 die Massendeportationen von Bauern, die sich der Kollektivierung widersetzen. Acht Jahre später forcierte Moskau die russische Zuwanderung nach Estland. In Lettland setzten ebenfalls die Massendeportationen von Bauern 1949 ein. Ab 1960 wird die Einwanderung von Russen forciert. In Litauen setzten die Massendeportationen 1948 ein und endeten 1950 - ca. 500.000 Menschen sind von Litauen nach Sibirien deportiert worden.<sup>50)</sup> Die Zentralregierung

in Moskau hat im Rahmen ihrer Umsiedlungspolitik das Publikum in den Zielstaaten ausgedünnt und ethnische Russen vor Ort angesiedelt. Vor allem in Estland und Lettland wirkt die sowjetische Umsiedlungspolitik nach, denn in beiden Staaten sind ca. 25% der Bevölkerung ethnische Russen - 24,8% in Estland<sup>51)</sup> und 25,2% in Lettland.<sup>52)</sup>

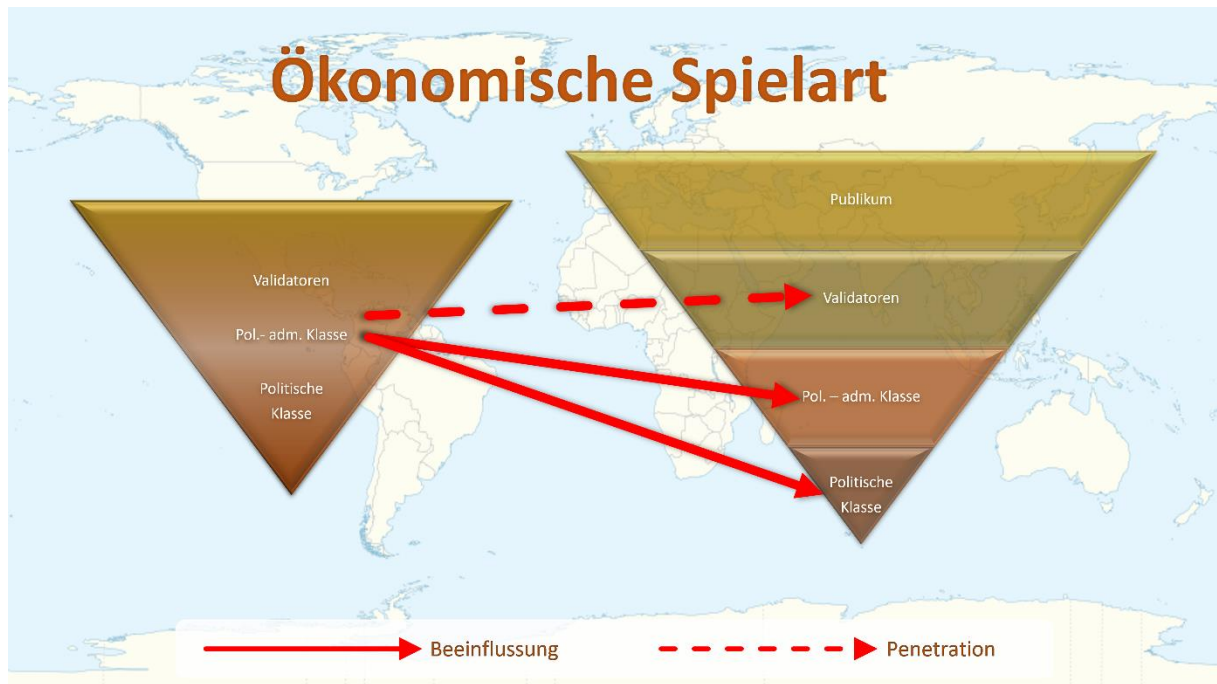
Damit wurden alle Varianten der Penetrationstaktik dargestellt.

## **Abschließende Bemerkungen**

---

Abschließend ist es sinnvoll, die durchgespielten Varianten nochmals auf eine andere Art und Weise, nämlich grafisch, darzustellen. Als Darstellungsart ist eine Art Kommunikationsmodell gewählt worden. Der Penetrator ist auf der linken Seite des Modells platziert. Als Penetratoren kommen entweder die politische Klasse/politisch-administrative Klasse und/oder die Validatoren in Frage. Als direkte Zielobjekte kommen alle Segmente auf der rechten Seite des Schaubildes in Frage. Als zu beeinflussende Segmente kommen direkt die Validatoren und/oder die politische Klasse/politisch-administrative Elite sowie indirekt das Publikum in Frage.

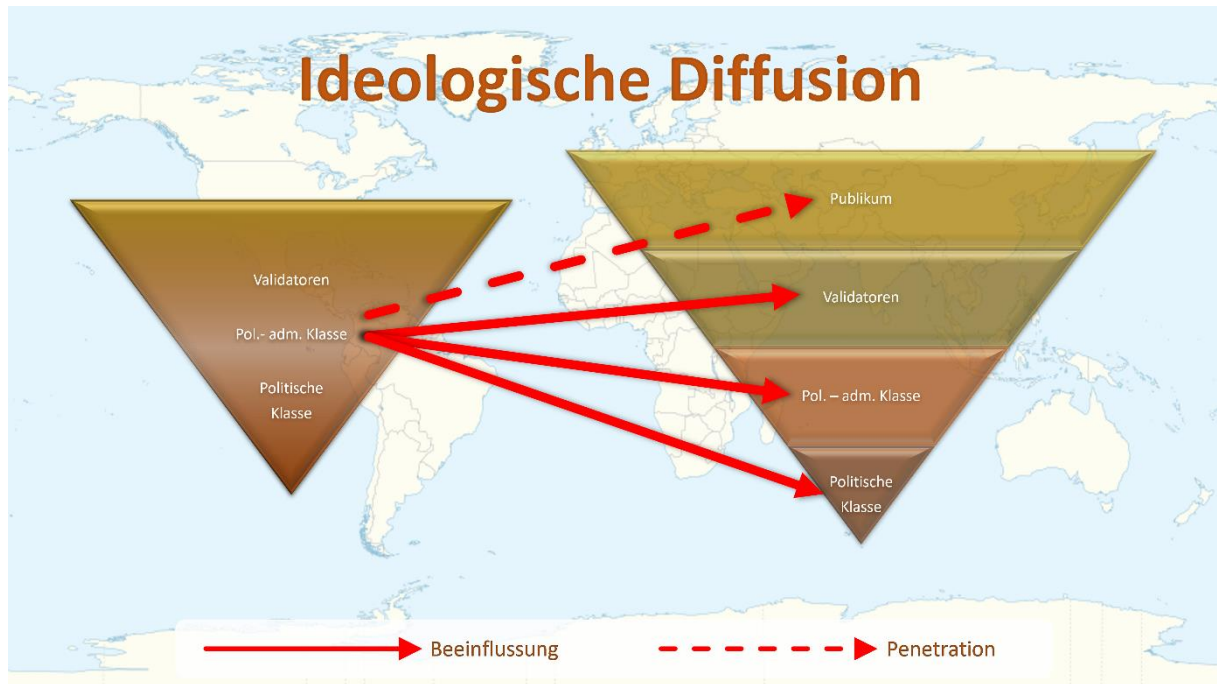
## Annex: Spielarten der Penetrationstaktik



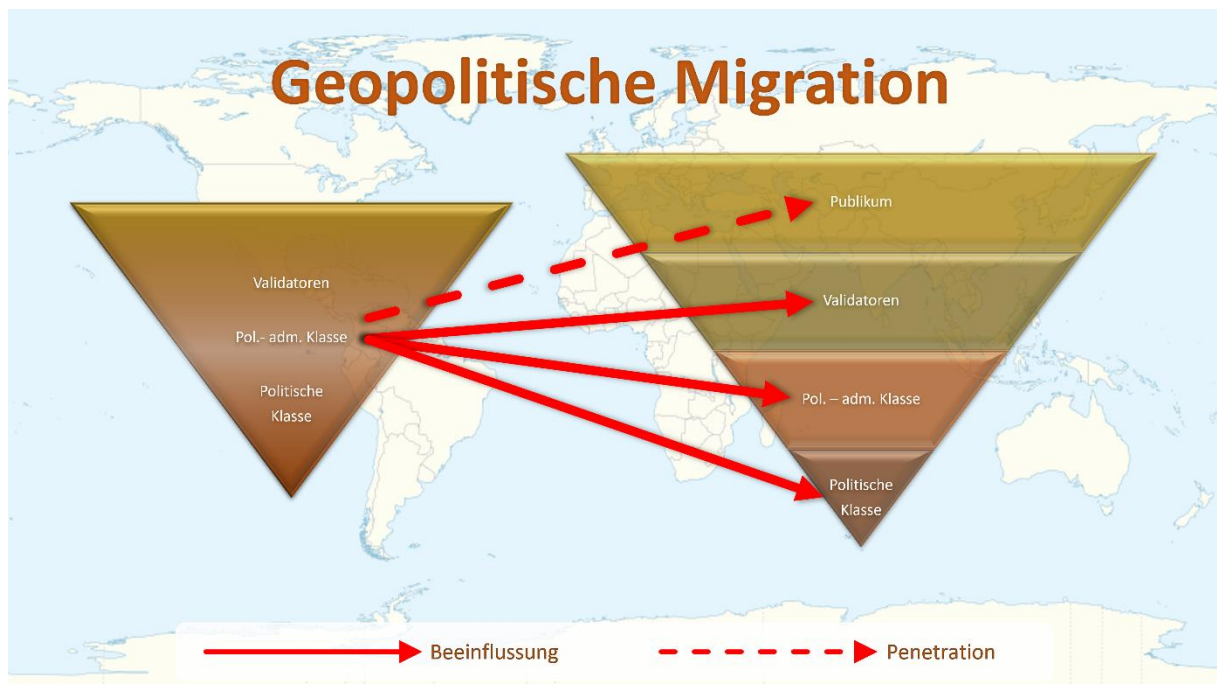
Grafik 2: Schaubild "Ökonomische Spielart"



Grafik 3: Schaubild "Militärische Spielart"



Grafik 4: Schaubild "Ideologische Diffusion"



Grafik 5: Schaubild "Geopolitische Migration"



## Anmerkungen:

---

- <sup>1)</sup> James N. Rosenau, Pre-theories and Theories of Foreign Policy, in: Barry Farrel (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966, S. 65.
- <sup>2)</sup> James N. Rosenau, Compatibility, *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?*, in: *International Studies Quarterly* 12(3)/1968, S. 296-329; James N. Rosenau, Pre-theories and Theories of Foreign Policy, in: Barry Farrell (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, 111., 1966, S.27-92.
- <sup>3)</sup> Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981, S.12.
- <sup>4)</sup> Richard Münch, *Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung in Grundbegriffe, Grundannahmen und logische Struktur*, Opladen 1976, S.28.
- <sup>5)</sup> Ebenda.
- <sup>6)</sup> Ebenda.
- <sup>7)</sup> Exemplarisch: Yale Furgeson, *State Conceptual Chaos and the Future of International Relations Theory*, Boulder 1989, S.27.
- <sup>8)</sup> Vgl. Alfred Katz, *Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18. Auflage, Heidelberg 2010, S.13; Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*“, Darmstadt, 3.Auflage, Berlin 1914, S.394ff.
- <sup>9)</sup> Ähnlich: Stephen Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999, S.9ff.
- <sup>10)</sup> Barry Buzan/Richard Little, *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford University Press, Oxford 2000, S.104.
- <sup>11)</sup> Vgl. Clemens A. Eicher, *Große Politik - Herrschaftsgeographie, Militärstruktur und Machtstruktur: Ein Überblick über den Objektbereich*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 2017, abgerufen unter <https://www.oemz-online.at/pages/viewpage.action?pagelId=11404165>, am 20. März 2021.
- <sup>12)</sup> Barry Buzan / Richard Little, *The Idea of International System: Theory meets History*, in: *International Political Science Review* 15(3)/1994, S.238f.
- <sup>13)</sup> Münch, *Theorie sozialer Systeme*, a.a.O., S.72.
- <sup>14)</sup> Vgl. Harold Guetzkow / Robert C. Noel / Richard C. Snyder (eds.), *Simulation in International Relations: Developments for Research and Teaching*, Englewood Cliffs, N. J., 1963, passim.
- <sup>15)</sup> Vgl. dazu: Clemens A. Eicher, *Evaluierung islamistischer Anti-Regime-Organisationen im Rahmen eines drei-dimensionalen Analysemodells am Beispiel des Islamic Movement of Uzbekistan, der Islamic Liberation Party und der Jemaah Islamiyah*, Diplomarbeit an der Universität Salzburg, 2007, S.28ff.
- <sup>16)</sup> Zu dieser Sprechweise habe ich mich vom ehemaligen deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt anregen lassen.
- <sup>17)</sup> Vgl. Robert Jackson, *Plural Societies and New States: A Conceptual Analysis* (Institute of International Studies, University of California), Berkeley 1977, S.10-20.
- <sup>18)</sup> Vgl. Klaus-Jürgen Gantzel / Torsten Schwinghammer, *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg. Daten und Tendenzen*, Münster 1994, S.40.
- <sup>19)</sup> Klaus Faupel, *Zum Stellenwert der Macht in der internationalen Politik: Eine systematische Übersicht über den Objektbereich*, in: Peter R Weilemann / Hanns Jürgen Küsters / Günter Buchstab (Hg), *Macht und Zeitkritik: Festschrift für Hans-Peter Schwarz zum 65. Geburtstag* (Studien zur Politik, Bd. 34), Paderborn 1999, S.483.
- <sup>20)</sup> Vgl. Felix E. Oppenheim, *Dimensions of Freedom*, New Yorks 1961, S. 31f; Jack H. Nagel, *Descriptive Analysis of Power*, London 1975, S.145f.
- <sup>21)</sup> Niklas Luhmann, *Macht*, Stuttgart 2012, S.6ff.
- <sup>22)</sup> Faupel, a.a.O., S.487-488.
- <sup>23)</sup> Hier sind konkret die politische Klasse, die administrative-politische Klasse sowie die Validatoren gemeint.
- <sup>24)</sup> James N. Rosenau, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, in: James N. Rosenau (Ed.), in: James Rosenau (Ed), *The Study of World Politics: Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*, London 2006, S.183.
- <sup>25)</sup> Adrienne Windhoff-Héritier, *Policy-Analyse: Eine Einführung*, Frankfurt am Main 1987, S.17.
- <sup>26)</sup> Vgl. Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland 1956, passim

- <sup>27)</sup> Klaus Faupel, Philosophie und System der gliedstaatlichen Außenpolitik, in: Roland Florimair (Hg), Die Regionale Außenpolitik des Landes Salzburg, Salzburg 1993 S.31.
- <sup>28)</sup> Windhoff-Heritier, a.a.O., S.87f.
- <sup>29)</sup> Werner Jann / Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozess: Der Policy-Cycle, in: Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Hg.), Lehr- und Handbuch der Politikwissenschaft, Oldenbourg 2014, S.117.
- <sup>30)</sup> Windhoff-Heritier, a.a.O., S.105.
- <sup>31)</sup> Vgl. Charles L. Taylor / David A. Jodice, World Handbook of Political and Social Indicators, 2 vols., vol. 1: Political Protest and Government Change, 3. Aufl., London 1983. S.81f.
- <sup>32)</sup> Manfred Hättich, Lehrbuch der Politikwissenschaft. Band 2. Theorie der politischen Ordnung, Mainz 1996, S.23-38.
- <sup>33)</sup> Vgl. James N. Rosenau, Pre-Theories and Theories of Foreign Policy, in: James N. Rosenau (Ed.), in: James Rosenau (Ed), The Study of World Politics: Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges, London 2006, S.183.
- <sup>34)</sup> Bruce Russett / Harvey Starr / David Kinsella, World Politics The Menu for Choice, 9th Edition, Boston: Bedford/St.Martin's 2010. S.85-88.
- <sup>35)</sup> E.M. Albert, Values II: Value Systems, in: Encyclopaedia of the Social Science, 17 vols., vol 16, New York, S.288.
- <sup>36)</sup> William R. Catton, A Theory of Values, in: American Sociological Review 24(3)/1959, S.268f.
- <sup>37)</sup> M. Freeden, Ideology: Political Aspects, in: International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences, 26 vols, vol 11, New York, S.7176.
- <sup>38)</sup> M. Dubois, Ideology: Sociology of, in: International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences, 26 vols, vol 11, New York, S.7179.
- <sup>39)</sup> Quintan Wiktorowicz, Anatomy of the Salafi Movement, in: Studies in Conflict and Terrorism, 29(3)/2006, S.216-228.
- <sup>40)</sup> Vgl. CIA Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/religions/>, abgerufen am 15. Mai 2021.
- <sup>41)</sup> Petrus Han, Soziologie der Migration, Stuttgart 2000, S.9.
- <sup>42)</sup> Annette Treibel, Migration in modernen Gesellschaften: Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, München 1990, S.19-23.
- <sup>43)</sup> Ebenda, S.19.
- <sup>44)</sup> Aikaterini-Roumpini N. Apostolatou, Griechische Einwanderungspolitik seit 1990 im nationalen und europäischen Kontext: Eine Analyse der Formulierung und der Implementation, Diss. Salzburg 2004, S.28f.
- <sup>45)</sup> Treibel, a.a.O., S.19.
- <sup>46)</sup> The New International Webster's Comprehensive Dictionary of the English Language, Edition 2003, S.529.
- <sup>47)</sup> Vgl. George Albert Steiner, Top Management Planning, London, 1969, passim; Jürgen Wild, Grundlagen der Unternehmungsplanung, Opladen, 1982, passim.
- <sup>48)</sup> Zu diesem Begriff: Epp Annus, The Problem of Soviet Colonialism in the Baltics, in: Journal of Baltic Studies 43(1)/2012, S.21-45.
- <sup>49)</sup> Vgl. Ralph Tuchtenhagen, Geschichte der baltischen Länder, 3, aktualisierte Auflage München 2016, S.94f.
- <sup>50)</sup> Vgl. Der Große Plötz, 35., völlig neu bearbeitete Auflage Freiburg i. Br./Göttingen 2008, S.1544f.
- <sup>51)</sup> Vgl. CIA Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/estonia/>, abgerufen am 15. Mai 2021.
- <sup>52)</sup> Vgl. CIA Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/latvia/>, abgerufen am 15. Mai 2021.

## Lebenslauf des Autors

---

### **Mag. Clemens Alexander Eicher**

Mag. Clemens Alexander Eicher, Geb. 1979; Gefreiter; Präsenzdienst: 10/1999-05/2000; 2002-2007 Studium der politischen Wissenschaften in Kombination mit Geschichte und Rechtswissenschaften (Schwerpunkte: Außen- und Sicherheitspolitik, Ökonomie und European Studies); Sprachkenntnisse: Englisch, Russisch, Arabisch; Forschungsinteresse: Außen- und Sicherheitspolitik, Aufstand- und Aufstandsbekämpfung, Interstaatlicher und intrastaatlicher Revisionismus, Vergleichende Politik sowie Strategieanalyse und -entwicklung.

Derzeit als Coach/Trainer im Bildungswesen tätig.

Kontakt: clemens.eicher@gmx.at

