

Politikberatung in Deutschland: Zwischen Unabhängigkeit und politischer Steuerung

Thurid Hustedt, Sylvia Veit und Julia Fleischer

Thurid Hustedt ist Research Fellow an der Universität Potsdam und visiting Junior-Professor of Public Policy and Administration an der Universität Konstanz. Prof. Dr. Sylvia Veit vertritt an der Universität Bamberg den Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft. Dr. Julia Fleischer ist Assistant Professor of Political Science an der Universität Amsterdam.

Während die sachkompetente Beratung der Politik vor einem knappen Jahrhundert von Max Weber als Privileg der Bürokratie beschrieben wurde, entsteht heutzutage zuweilen der Eindruck, dass die Ministerialverwaltung nur noch einer unter vielen Anbietern (vermeintlich) neutralen Beratungswissens für die Bundesregierung ist. Öffentlichkeitswirksame Kommissionen – wie Hartz, Rürup oder die Strukturkommission der Bundeswehr – stellen dabei nur die Spitze des Eisberges dar. Daneben konkurrieren eine Vielzahl an Sachverständigenräten, Beiräten, Think Tanks, wissenschaftlichen Instituten und Politikberatungsagenturen um politisches Gehör. Gleichzeitig sind die Ministerien selbst zu Nachfragern wissenschaftlicher Beratung geworden, indem sie Forschungsaufträge und Evaluationsstudien vergeben oder sich durch nachgeordnete Behörden, die Ressortforschungseinrichtungen, beraten lassen. Dieser Beitrag zielt darauf ab, die komplexe Beratungslandschaft¹ der Exekutive in Deutschland zu systematisieren. Neben der Darstellung der organisatorischen Merkmale der Beratungsakteure steht die Frage ihrer Unabhängigkeit unter dem Blickwinkel politischer Zugriffsrechte im Mittelpunkt.²

Ressortforschungseinrichtungen: Politikberatung auf Weisung?

Ressortforschungseinrichtungen (RFE) sind nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich eines Ministeriums, die Forschungs- und Entwicklungsaufgaben wahrnehmen und neben klassischen Verwaltungsaufgaben auch politikberatend tätig sind. Auf Bundesebene gibt es derzeit 45 RFE.³ Diese erbringen Dienstleistungen in den Bereichen Prüfung, Zulassung und Regelsetzung (z.B. Risikoüberwachung von Medizinprodukten durch das Bundesamt für Arzneimittel und Medizinprodukte) sowie in der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Verbraucherinformationen des Bundesinstituts für Risikobewertung), erfüllen aber auch hoheitliche Aufgaben (z.B. Impfstoffzulassung durch das Paul-Ehrlich-Institut). Zu den wissenschaftlichen Aufgaben der RFE

¹ Gewinnorientierte private Politikberatungsanbieter werden aus Platzgründen nicht in die Betrachtung eingeschlossen. Für eine Darstellung hierzu siehe z.B. Falk, S. und Römmele, A. (2009): Der Markt für Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag.

² Vgl. ausführlich: Hustedt, T./Veit, S. und Fleischer, J. (2010): Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) 19/2010, S. 15-21.

³ Vgl. Bach, T. und Döhler, M. (2012): Mandated science and the problem of neutral expertise – The case of governmental research agencies, WZB Discussion Paper SP III 2012–602, S. 5-6.

zählen die wissenschaftliche Dauerbeobachtung (z.B. Datenberichte des Statistischen Bundesamtes), das Erkennen von (zukünftigen) Gefahren oder Risiken (z.B. Warnmanagement des Deutschen Wetterdienstes), das Vorhalten kurzfristig abrufbarer Expertise, aber auch die Durchführung von Evaluationsstudien (z.B. Analysen von Arbeitsmarktreformen durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). RFE führen nicht alle wissenschaftlichen Projekte selbst durch, sondern vergeben auch Forschungsaufträge an Externe (extramurale Forschung). Darüber hinaus werten RFE systematisch wissenschaftliche Publikationen des jeweiligen Fachgebiets aus und halten diese Erkenntnisse für eventuelle Beratungsnachfragen der Ministerien bereit. RFE fungieren als Scharnier zwischen Wissenschaft und Politik: Sie helfen dabei, politische Handlungsfelder zu identifizieren, Forschungsdefizite zu erkennen und Forschungslücken zu schließen sowie das verfügbare wissenschaftliche Wissen für politisch-administrative Entscheidungsträger nutzbar zu machen.

Die meisten RFE sind nicht-rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts, die der Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht eines Ministeriums unterliegen.⁴ Die Fachaufsicht impliziert umfassende hierarchische Zugriffsrechte des Ministeriums auf die RFE und umfasst z.B. das Erteilen von ad hoc Arbeitsaufträgen, die Festsetzung und Kontrolle von Arbeitszielen und Terminen sowie eine Mitwirkung an der Forschungsplanung. Letztere ist in der Praxis sehr unterschiedlich ausgeprägt: Sie kann per Gesetz oder Erlass vorgeschrieben werden, in Kooperation zwischen Ministerium und RFE entstehen oder durch spezifische Beratungsinstanzen (z.B. institutseigene Forschungsräte) erarbeitet werden. Wie unabhängig die RFE in der Auswahl von Forschungsfragen sind, variiert erheblich. Nicht von der Fachaufsicht erfasst sind Fragen der wissenschaftlichen Tätigkeit im engeren Sinne (z.B. Methodenwahl und Forschungsdesign). Darüber hinaus verfügen sie über wissenschaftliche Handlungsspielräume, z.B. hinsichtlich der Einwerbung von Drittmitteln oder der Publikation ihrer Forschungsergebnisse. In der Regel schöpfen die Ministerien die Steuerungsmöglichkeiten der Fachaufsicht nicht aus, so dass die RFE de facto nur begrenzt hierarchisch gesteuert werden.⁵

Beiräte und Sachverständigenräte: Dauerhafte Politikberatung in „kontrollierter Unabhängigkeit“

Als Beiräte oder Räte bzw. Sachverständigenräte werden dauerhaft eingerichtete Beratungsgremien bezeichnet, deren Mitglieder sich aus einer kleineren Anzahl von Experten zusammensetzen und die meist einem Bundesministerium, manchmal aber auch einer nachgeordneten Behörde zugeordnet sind. Prominente Beispiele sind der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Nationale Normenkontrollrat oder der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (die sog. „Wirtschaftsweisen“). Auf Bundesebene gibt es mehr als 200 derartiger Gremien.⁶

Grundsätzlich können drei Arten von Räten unterschieden werden: Fachbeiräte, die mit Vertretern verschiedener Interessengruppen (Verbände, Kammern) und mit Behördenvertretern besetzt sind; wissenschaftliche Beiräte, denen ausschließlich Wissenschaftler/innen angehören und gemischte Räte, die in unterschiedlicher Parität aus Wissenschaftler/innen, Verbands- und Behördenvertreter(inne)n und anderen sachkundigen Personen des öffentlichen Lebens bestehen. Die ehrenamtlichen Mitglieder werden – je nach Bedeutung des Gremiums – durch den Bundespräsidenten, durch die Bundesregierung, durch eine/n Ministerin oder den/die Leiter/in einer nachgeordneten Behörde berufen. Bestimmte Behörden, Kammern oder Verbände verfügen zum Teil über Vorschlagsrechte. Größere Räte werden häufig durch eine eigene hauptamtlich besetzte Geschäftsstelle unterstützt.

⁴ Eine Ausnahme bildet das Bundesinstitut für Risikobewertung, dessen Aufgaben im Bereich der Risikobewertung und der wissenschaftlichen Risikokommunikation von der Fachaufsicht ausgenommen sind.

⁵ Döhler, M. (2007): [Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene](#), Baden-Baden: Nomos.

⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 17/4308 vom 16.12.2010: Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremienbesetzungsgesetz, S. 9.

Ihr Aufgabenspektrum reicht von Prognose- und Evaluationstätigkeiten über Beratung zur Formulierung und Implementation politischer Programme und konkreter Maßnahmen (z.B. Zulassungen, Genehmigungen, Grenzwertfestsetzung) bis zur Beratung von RFEs in Fragen der Forschungsplanung. Adressaten der Beratungsleistungen sind in der Regel die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien bzw. Bundesoberbehörden. Einige Gremien (z.B. der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen) sind darüber hinaus damit beauftragt, die Öffentlichkeit zu beraten und gelten zudem als wichtige Informationsquellen der Fachöffentlichkeit. Dieser „Dreifachfunktion“ gerecht zu werden, ist schwierig: Öffentlichkeitsberatung erfordert andere Beratungsformen und verfolgt andere Ziele als die Beratung politisch-administrativer Entscheidungsträger oder die Mitwirkung an einem wissenschaftlichen Fachdiskurs. Insbesondere die bekannteren Räte wie z.B. die ‚Wirtschaftsweisen‘ oder der Sachverständigenrat für Umweltfragen legen regelmäßig umfangreiche Gutachten vor. Diese Praxis ist weder aus Sicht der Öffentlichkeitsberatung noch aus Sicht der Politikberatung optimal: Die Gutachten sind sehr lang, fachlich komplex und entstehen über längere Zeiträume, so dass die Beratungsgremien mit den Gutachten nicht flexibel auf politische Möglichkeitsfenster und Aufmerksamkeitsraster reagieren können.

Räte arbeiten ‚kontrolliert unabhängig‘, d.h. politische Zugriffsrechte werden oft über die Berufung von Mitgliedern, das Budget oder formale Regeln zur Arbeitsweise der Gremien (z.B. Abstimmung von Veröffentlichungszeitpunkten der Gutachten) ausgeübt. Einige Räte, wie die ‚Schwesternbeiräte‘ beim Bundeswirtschafts- und beim Bundesfinanzministerium verfügen über gesetzlich garantierte Mechanismen zur Sicherung der Unabhängigkeit wie z.B. unbegrenzte Mitgliedschaft oder satzungsmäßig garantierte Unabhängigkeit der Themenwahl und Veröffentlichungspflicht.

Ad hoc Kommissionen: Temporäre Politikberatung – Eins-zu-Eins-Blaupausen?

Ad hoc Kommissionen – das wohl bekannteste Beispiel ist die Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes – werden meist von einem Minister mit dem zeitlich begrenzten Auftrag eingesetzt, zu einer vorgegebenen Fragestellung Stellung zu nehmen. Typischerweise kommen die Mitglieder aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung sowie Wirtschaft und Verbänden. Je nach Zusammensetzung werden drei Typen unterschieden: ein primär wissenschaftsorientierter, ein öffentlichkeitsorientierter und ein verwaltungsorientierter Typus.⁷ Insbesondere während der rot-grünen Koalition (1998 – 2005) wurde vielfach kritisiert, dass Anzahl und Einfluss der Kommissionen auf politische Entscheidungen zugenommen hätten und dadurch parlamentarischen Entscheidungsträger entmachtet würden.⁸ Tatsächlich jedoch war die Anzahl der Kommissionen gar nicht angestiegen, lediglich wurden öffentlichkeitsorientierte Kommissionen stärker priorisiert (was z.B. am Budget deutlich wird) und sie erfuhren erhebliche mediale Aufmerksamkeit.⁹

Kommissionen werden einerseits eingesetzt, um in umstrittenen, komplexen Politikbereichen unterschiedliche Interessen auszugleichen und Kompromisse herbeizuführen. Durch Geschlossenheit, überschaubare Größe, projektartige Arbeitsweise und Nichtöffentlichkeit sollen ideologische Barrieren und Interessengegensätze überwunden und innovative Policy-Lösungen gefördert werden. Andererseits können Expertenkommissionen auch primär symbolisch eingerichtet werden, um politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, ohne tatsächlich eine verbindliche Politikentscheidung herbeizuführen zu wollen.

Expertenkommissionen beenden ihre Arbeit in der Regel mit einem Abschlussbericht, dessen Publikation nicht verpflichtend ist. Dass Kommissionsberichte von der Regierung ‚eins zu eins‘ in

⁷ Vgl. Siefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess, Wiesbaden: VS Verlag, S. 314.

⁸ Vgl. stellvertretend Tils, R./ Bornemann, B. (2004): Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, S. 43-54.

⁹ Vgl. Siefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess, Wiesbaden: VS Verlag, S. 315.

anschließenden Gesetzesverfahren übernommen werden, ist in Deutschland – anders als z.B. in Schweden – nicht üblich.

Aufgrund des Status ihrer Mitglieder, der finanziellen Unabhängigkeit und der öffentlichen Aufmerksamkeit lassen sich Expertenkommissionen nur begrenzt politisch steuern. Einfluss genommen wird über die Auswahl der Mitglieder, die Formulierung des Arbeitsauftrages, Geschäftsordnungsregeln, die Einbindung von Ministerialbeamten in die Kommissionsarbeit und die Besetzung der Geschäftsstelle. Durch den Aufbau eigener Arbeitskapazitäten oder öffentliche Thematisierung können Kommissionen sich gegen Einflussversuche zur Wehr setzen.

Universitäten und andere Forschungseinrichtungen: Politikberatung aus dem Elfenbeinturm?

Wissenschaftliche Politikberatung erfolgt selbstverständlich auch durch originär wissenschaftliche Einrichtungen. Beratung ist dabei für die meisten Institute ein ‚Nebengeschäft‘, welches entweder indirekt (in Form von wissenschaftlichen Publikationen, die von politisch-administrativen Entscheidungsträgern rezipiert werden) oder direkt (z.B. durch Auftragsforschung oder die Teilnahme von Wissenschaftlern an Sachverständigenanhörungen o.ä.) erbracht wird. Daneben gibt es eine Reihe rein drittmittelfinanzierter Institute, deren Hauptaufgabe die anwendungsorientierte Forschung und Politikberatung ist. Von den Instituten der vier großen Forschungsorganisationen (Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft) sind insbesondere einige Leibniz-Institute, z.B. Potsdamer Institut für Klimafolgenforschung oder das ifo-Institut München, wichtige Akteure der Politikberatung. Unter den Max-Planck- oder Fraunhofer-Instituten gibt es hingegen nur wenige, die in größerem Stil Politikberatung betreiben, etwa das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und das Institut für System- und Innovationsforschung in Karlsruhe. Eine Reihe von politikberatenden Einrichtungen ist ferner an Universitäten angegliedert. Ebenso sind einzelne Wissenschaftler politikberatend tätig, indem sie z.B. wissenschaftliche Gutachten zu bestimmten Policy-Fragen verfassen oder als Mitglied eines Sachverständigenrates oder einer Kommission berufen werden.

Hauptberufliche, an akademischen Einrichtungen beschäftigte Wissenschaftler orientieren sich in ihrer Arbeit primär an den Erfolgs- und Qualitätskriterien des wissenschaftlichen Feldes (Veröffentlichungen in anonym begutachteten Fachzeitschriften oder die Einwerbung von Drittmitteln). Politikberatende Auftragsforschung kann zum Teil als Drittmittelinwerbung verbucht werden und insofern attraktiv sein. Allerdings ist diese Art der Politikberatung häufig dem Vorwurf ausgesetzt, aufgrund von langen und komplexen Gutachten und praxisuntauglichen Empfehlungen den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Politik nur schlecht zu gewährleisten.

Wie unabhängig Politikberatung durch Wissenschaftler und Forschungsinstitute ist, hängt sicher vom Einzelfall ab. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass fest angestellte Wissenschaftler und Institute mit staatlicher Grundfinanzierung weniger abhängig von Folgeaufträgen sind als beispielsweise professionelle Beratungsunternehmen. Zudem garantiert die grundgesetzlich abgesicherte Freiheit der Wissenschaft die freie Wahl von Forschungsthemen, Methoden und Ergebnispräsentation. Weisungsrechte wie im Falle der Ressortforschung gibt es nicht und auch die Forschungs- und Themenplanung kann durch Politik und Verwaltung nur begrenzt beeinflusst werden (z.B. über Schwerpunktsetzung in der Forschungsförderung).

Advokatorische Think Tanks: Wissenschaft und Ideologie

Der Begriff der advokatorischen Think Tanks (ATT) stammt aus den USA und bezieht sich auf die dort weit verbreitete Form der Politikberatung durch nicht-gewinnorientierte, häufig privat finanzierte Institute, deren Ziel die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse ist. Hierfür betreiben ATT intensives Networking und Marketing. Sie präsentieren ihre Beratungsergebnisse in schnell zu verarbeitender Form. Häufig setzen sie sich für konkrete Policy-Ziele ein oder vertreten gezielt

politische Positionen. Hierzulande ist diese Art des offenen Werbens für Policy-Ideen mit ‚wissenschaftlichem Anstrich‘ weniger verbreitet, weil es keine ausgeprägte philanthropische Finanzierungstradition gibt und es eher als reputationsschädigend gilt, wenn Wissenschaftlicher interessen geleitete Policy-Ideen offensiv vertreten.

Nichtsdestotrotz gibt es auch in Deutschland eine Reihe advokatorischer Think Tanks. Dazu gehören wissenschaftliche Institute der Interessengruppen, z.B. das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung (DGB-nah) oder die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie). Auch die parteinahen Stiftungen wie z.B. die Konrad-Adenauer-Stiftung oder die Friedrich-Ebert-Stiftung agieren in diesem Bereich, wenngleich diese Aktivitäten nur einen Teil ihres Portfolios ausmachen. Nur wenige ATT in Deutschland sind weder an Parteien noch an Interessenverbände gebunden, z.B. das Öko-Institut Freiburg, welches Ende der 1970er Jahre von Mitgliedern der Anti-Kernkraftwerk-Bewegung gegründet wurde und sich heute über Auftragsforschung, Mitgliedsbeiträge und Spenden finanziert oder die Stiftung Marktwirtschaft, die für liberale Politikideen eintritt und sich über Publikationen, Mitgliedsbeiträge und Spenden finanziert. Die Bertelsmann-Stiftung, die einerseits in bestimmten Policy-Bereichen offen für konkrete Politikziele eintritt, sich andererseits einer eindeutigen ideologischen Einordnung entzieht, zählt ebenfalls zu den wichtigen deutschen Think Tanks.

ATT nutzen verschiedene Beratungsformen: Sie publizieren in wissenschaftlichen Fachmedien (Monographien, Fachzeitschriften, Sammelbände), erstellen kürzere Policy-Papiere, führen wissenschaftliche Studien durch oder vergeben Gutachtenaufträge an Dritte. Sie organisieren Veranstaltungen zu politischen Themen, führen persönliche Gespräche mit Entscheidungsträgern oder betreiben PR-Arbeit. Charakteristisch ist, dass sie Politikberatung ohne explizite Nachfrage anbieten und aktiv Kontakte zu Entscheidungsträgern pflegen. Hier bestehen Überschneidungen zum Lobbying, mit dem Unterschied, dass ATT eher für Ideen denn für konkrete Interessen eintreten.

Fazit

Die vorangegangene Darstellung zeigt, dass die Bundesregierung über eine Vielzahl von Möglichkeiten verfügt, um Politikberatung zu organisieren. Anhand der organisatorischen Charakteristika und politischen Zugriffsrechte kann gleichwohl nicht die Frage beantwortet werden, welchem Beratungsakteur der bestmögliche Einfluss auf politische Entscheidungen zukommt. Vielmehr verdeutlicht diese Darstellung, dass wissenschaftliche Politikberatung nicht ausschließlich auf einen Wissenstransfer abzielt, sondern sie auch andere, politische Funktionen erfüllt: So kann Beratung dazu beitragen, in umstrittenen Fragen Kompromisse zu erzielen und mithin eine Konsensbildungsfunktion in politischen Prozessen übernehmen. Beratung kann aber auch dazu dienen, politische Entscheidungen argumentativ zu untermauern (Legitimationsfunktion), Motive zu verschleiern (Feigenblattfunktion) oder Entscheidungen zu vertagen.¹⁰ Formale Unabhängigkeit und die Erfüllung politischer Funktionen sind dabei zwei Seiten derselben Medaille. Hierin liegt sicher eine wesentliche Ursache dafür, dass sich die Akteurslandschaft der wissenschaftlichen Politikberatung in den letzten Jahrzehnten stark ausdifferenziert hat.

¹⁰ Weingart, P. und Lentsch, J. (2008): *Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.