

Unternehmensberatungen in der Politikberatung

Jakob Lempp

Prof. Dr. Jakob Lempp ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal. Er war mehrere Jahre in einem internationalen Strategieberatungsunternehmen tätig.

Das originäre Kerngeschäft der großen Strategie- und Managementberatungen ist die Beratung von Unternehmen, der Staat ist als Kunde von Unternehmensberatungsleistungen eher die Ausnahme. Und dennoch werden McKinsey, Roland Berger, die Boston Consulting Group und deren Wettbewerber – neben den klassischen Akteuren der Politikberatung wie Hochschulen und Forschungsinstitutionen, Stiftungen und Verbänden, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Einzelakteuren¹ – immer wieder auch im öffentlichen Sektor tätig. Der Bundesverband Deutscher Unternehmensberater (BDU) berechnet für das Jahr 2012 einen Gesamtumsatz der Branche von ca. 22,3 Mrd. €. Davon entfallen laut BDU 9,1%, also immerhin ca. 2 Mrd. €, auf Kunden aus dem öffentlichen Sektor. Für das Jahr 2013 sagt der BDU für das Geschäft der Unternehmensberater in diesem Sektor ein – im Vergleich zu anderen Kundensegmenten eher niedriges – Umsatzwachstum von 5,3% voraus.² Welche konkreten Unternehmensberatungen in der Beratung öffentlicher Institutionen tätig sind, ist allerdings schwerer zu erfassen. Unter den großen Strategieberatungen gelten gemeinhin insbesondere McKinsey und Roland Berger schon seit längerer Zeit als „Platzhirsche [...], wenn es um die Beratung öffentlicher Auftraggeber geht.“³

Mögliche Themenfelder für Beratungsprojekte großer Strategie- und Managementberatungen im öffentlichen Sektor umfassen Fragen von Privatisierung und Public Private Partnership, Reorganisations- und Restrukturierungsprojekte, Unterstützungsleistungen bei Reformen öffentlicher Dienstleistungen, aber auch Projektmanagement und die Unterstützung bei strategischen Fragestellungen wie etwa dem Umgang mit Zukunftsthemen wie Elektromobilität, Energiewende oder den Folgen des demographischen Wandels.

Bislang ist die Rolle von Unternehmensberatungen in der Politikberatung zwar immer wieder Gegenstand medialer und öffentlicher Debatten, jedoch nur selten Objekt wissenschaftlicher Forschung, zeichnet sich doch die Literaturlage zum Thema Politikberatung dadurch aus, dass schwerpunktmäßig auf die wissenschaftliche Politikberatung durch Hochschulen und Forschungsinstitute abgehoben wird. Eine Ausnahme ist der Band „Unternehmensberater in der Politikberatung“ von Tobias Raffel,⁴ der einen dreistufigen Prozess der Annäherung von Unternehmensberatungen an die Politikberatung beschreibt: Nach einer ausschließlichen Fokussierung auf private Kundenunternehmen komme zunächst die Beratung öffentlicher Unternehmen, sodann die „Verwaltungsberatung“ (also die Unterstützung bei der Politikimplementierung und Politikevaluierung) und schließlich die Politikberatung selbst.⁵ Für die

¹ Siehe hierzu im Überblick den Beitrag von Hustedt, Veit und Fleischer in dieser Ausgabe.

² Siehe für diese Daten: Facts & Figures zum Beratermarkt 2012/2013, BDU e.V. 2013.

³ Löhr, Julia: „Die neue Business Class, in: FAZ, 11.8.2009.

⁴ Für einen umfangreichen Literaturüberblick siehe Raffel, Tobias (2006): Unternehmensberater in der Politikberatung, Wiesbaden, S. 10ff.

⁵ Raffel, 2006, S. 70f.

großen Unternehmensberatungen McKinsey, The Boston Consulting Group, Roland Berger, Booz oder Bain sind dabei im öffentlichen Sektor – neben den öffentlichen Unternehmen – lediglich solche Kunden von Interesse, die über grundsätzlich große Budgets verfügen und deren Themen und Problemlagen von einer überdurchschnittlichen Komplexität geprägt sind. Dies sind in Deutschland beispielsweise das Bundesverkehrsministerium, das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesfinanzministerium, die Bundesagentur für Arbeit, die Bundeswehr oder einige wenige große Landesministerien. Hinzu kommt der große Bereich der Sozialversicherungsträger, insbesondere die Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV).

Für jene großen strategischen Unternehmensberatungen, die bisher im öffentlichen Sektor nicht umfassend engagiert waren, stellen allerdings die folgenden vier Markteintrittsbarrieren ein erhebliches Hindernis für ein stärkeres Engagement in der Beratung staatlicher Akteure dar: *Erstens* besteht von Seiten der Unternehmensberatungsgesellschaften häufig kein umfangreiches Netzwerk im öffentlichen Sektor. Ein solches ist jedoch gerade in der Anbahnungs- und Akquisephase von großer Bedeutung. Ein verbreiteter Weg, diese Lücke zu schließen ist die Beschäftigung gut vernetzter ehemaliger Politiker als Berater auf Honorarbasis. *Zweitens* haben viele Unternehmensberatungen schlicht keine vorzeigbaren Referenzen für erfolgreiche Projekte im öffentlichen Sektor. Eine solche Referenzenliste ist jedoch in aller Regel ein wesentlicher Bestandteil der Bewerbung in den hoch formalisierten öffentlichen Ausschreibungsverfahren für Beratungsprojekte. *Drittens* sind gerade die Vergabeverfahren – teils mit verpflichtender europaweiter Ausschreibung – ein großes Hindernis für die wesentlich unbürokratischere Verhandlungsverfahren gewohnten Unternehmensberater. Dazu kommt, dass im Regelfall der angebotene Preis für eine Beratungsleistung mit einem hohen Gewichtungsfaktor in das Vergabeverfahren einfließt. Die hohen regulären Tagessätze der großen Unternehmensberatungen schmälern folglich die Erfolgswahrscheinlichkeit, zumal im öffentlichen Sektor auch deutlich günstigere Beratungsleistungen – etwa von Universitäten und Fachhochschulen, aber auch von Einzelberatern – in den öffentlichen Vergabeverfahren konkurrieren. Folglich müssen die großen strategischen Unternehmensberatungen für einen Markteintritt in den öffentlichen Sektor mit hohen Investmentkosten rechnen. Und schließlich *viertens* fehlt vielen Unternehmensberatungen schlicht die Erfahrung sowohl im Umgang mit öffentlichen Kunden als auch mit deren spezifischen Bedürfnissen und Problemlagen. „Wer aber mit Porsche und Rolex auf Behördenfluren erscheint, hat einen schweren Stand. Und auch die Industrie-Blaupausen taugen nicht“.⁶

Ein erhebliches Risiko für die Beratung im öffentlichen Sektor – und gleichzeitig ein ganz erheblicher Unterschied zum Beratungsgeschäft mit Kunden im privaten Sektor – ist die Gefahr negativer Medienberichterstattung. Für McKinsey, BCG, Berger, Booz und Bain ist aber der vertrauliche Umgang mit Verfahren und Ergebnissen der Beratungsprojekte wichtig. Insofern bedeutet eine öffentliche Berichterstattung über Pricingstrategien und den konkreten Preis einzelner Projekte, über Vergabeverfahren oder gar die Qualität der Ergebnisse ein erhebliches und für viele Beratungen mangels eigener Erfahrungen kaum kalkulierbares Risiko. Darüber hinaus besteht für die großen Beratungen die Gefahr von Interessenskonflikten mit ihrem Kerngeschäft, das Risiko der Markenverwässerung bei einer zu starken Ausweitung des Kerngeschäfts sowie auch die Gefahr des Scheiterns in der Implementierungsphase aufgrund der im Vergleich zur Privatwirtschaft gänzlich unterschiedlichen Entscheidungsprozesse in öffentlichen Institutionen.

Angesichts dieser Risiken wenig überraschend gilt die Bilanz bekannt gewordener Beispiele des Einsatzes großer Strategie- und Managementberatungen im öffentlichen Sektor als eher durchwachsen. Einige Beratungsprojekte wurden zudem auch in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert, so etwa die Umwandlung der traditionellen Arbeitsämter zu modernen JobCenter, die Analyse des Businessplans des Opel-Interessenten Magna für die hessische Landesregierung und die

⁶ Terpitz, Katrin: „Berater krepeln Behörden um“, in: Handelsblatt, 1.5.2010.

Unterstützung der Deutschen Post durch McKinsey oder die Mit-Entwicklung des Projekts „Erfolgsfaktor Familie“ für das Bundesfamilienministerium durch Roland Berger.⁷

Vor dem Hintergrund der hohen Markteintrittsbarrieren, der durchaus hohen Risiken und der durchwachsenen Bilanz bisheriger Beratungsprojekte im öffentlichen Sektor stellt sich die Frage, warum die großen Strategieberatungshäuser überhaupt an Projekten im öffentlichen Sektor interessiert sind. Dafür lassen sich drei Gründe anführen: *Erstens* kann der gute – und durch vielfältige Projekte gestützte – Kontakt zur Politik den Beratungen vor dem Hintergrund des wachsenden Einflusses der öffentlichen Hand in vielen privatwirtschaftlichen Bereichen strategische Vorteile verschaffen. *Zweitens* gilt vielen Kunden ein dichtes Netzwerk und persönliche Kontakte der Unternehmensberatungen in das politische System hinein als wünschenswert. Gleichzeitig ist eine solche enge Verflechtung mit der Politik für viele Unternehmensberater aber keineswegs gegeben – ist doch gerade das Fehlen eines solchen eine zentrale Markteintrittsbarriere. Unter anderem deshalb pflegen diese gelegentlich „Kamingespräche“ mit aktiven Politikern oder heuern ehemalige Politiker als „Senior advisors“ an. Und *drittens* sind viele der globalen Zukunftsfragen – Klimawandel, E-Mobilität, demographischer Wandel, Globalisierung, Finanzmarktstabilisierung – sowohl an der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft angesiedelt als auch von einer besonders anspruchsvollen Komplexität, so dass hier die besondere Expertise der Unternehmensberatungen auch inhaltlich nachgefragt werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der öffentliche Sektor nicht einfach nur eine unter vielen unterschiedlichen Branchen ist, in welchen Unternehmensberater tätig sind. Die Spezifika des öffentlichen Dienstes im Vergabewesen, bei den Entscheidungsprozessen, in der öffentlichen Sichtbarkeit von Politik und Verwaltung, aber auch in der demokratischen Verantwortlichkeit der Politik gegenüber Parlamenten und Wählern machen diesen Sektor zu einem besonders diffizilen Feld unternehmensberaterischer Tätigkeit.

⁷ Siehe zur öffentlichen Kritik der Tätigkeit von Politikberatern im allgemeinen auch den Beitrag von Gregor Giersch in dieser Ausgabe.