



Heft 2

Politikberatung

August 2013
Wien und Kleve

POLITICAL SCIENCE APPLIED

Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft

Heft 2
August 2013

Politikberatung

Herausgeber

Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de

Dr. Angela Meyer, Organization for International Dialogue and Conflict Management
angela.meyer@idialog.eu

Redaktionsteam

Dr. Reinhard Brandl, Mitglied des Deutschen Bundestages
Dr. Alexander Brand, Johannes Gutenberg Universität Mainz
Dr. Stephan Dreischer, Technische Universität Dresden
Gregor Giersch, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Elsa Hackl, Universität Wien
Dr. Frieder Lempp, Massey University New Zealand
Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
Dominik Meier, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung
Dr. Angela Meyer, Organisation for International Dialogue and Conflict Management
Dr. Susanne Ozegowski, The Boston Consulting Group
Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Technische Universität Dresden
Dr. Thomas Pfister, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Kaiserstraße 50/6, 1070 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: www.psc.a.eu

**Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung der gesamten Zeitschrift
oder einzelner Artikel ist auch
in Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch das Redaktionsteam.
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.**

© IDC, 2013

**IDC
Organisation for International
Dialogue and Conflict Management
Kaiserstrasse 50/6
1070 Wien, Österreich
www.idialog.eu
www.pzca.eu
editors@pzca.eu**

**Herausgeber:
Prof. Dr. Jakob Lempp
Dr. Angela Meyer**

Editorial¹

Ziel und Anspruch des Online-Journals Political Science Applied (PSCA) als Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft ist es, eine Brücke zwischen Politikwissenschaft und praktischen Anwendungsfällen politikwissenschaftlicher Expertise zu schlagen. Theorie und Praxis müssen in der Politikwissenschaft zum Nutzen beider Hand in Hand gehen, ganz im Sinne des Kant'schen Diktums von der Notwendigkeit, sich sowohl „Begriffe sinnlich zu machen“ als auch „seine Anschauungen [...] unter Begriffe zu bringen.“² An kaum einem Praxisbeispiel lässt sich dieses Wechselspiel zwischen Wissenschaft und konkreter Politik anschaulicher machen als in der Politikberatung, also der (mehr oder weniger) wissenschaftlichen Beratung politischer Entscheidungsträger.

Dabei ist die Politikwissenschaft noch weit von einem gemeinsamen Verständnis dessen entfernt, was überhaupt unter „Politikberatung“ zu verstehen ist. Handelt es sich um das „Beziehungsverhältnis zwischen dem politisch-administrativen System (PAS) als Adressaten [...] und dem wissenschaftlichen System [...] als Träger der Beratung“³, oder sollte lieber von einem breiten „Spektrum an professionellen Dienstleistungen im politischen Feld“⁴ gesprochen werden? Geht es um das „Verfügbarmachen von Informationen und Handlungsempfehlungen für politisch Handelnde und Entscheidende durch Wissenschaftler [...] sowie durch Fachleute aus Wirtschaft und Gesellschaft“⁵ oder sollten wir Politikberatung schlicht als eine Aktivität verstehen, „die sich an die Politik als Abnehmer richtet, von dieser rezipiert wird, politische Fragestellungen zum Gegenstand hat und sich dabei hauptsächlich mit politischen Inhalten, den policies, befasst?“⁶

Die vorliegende Ausgabe von PSCA kann diese Definitionsfragen selbstredend nicht abschließend beantworten. Dies ist auch nicht die verfolgte Absicht. Vielmehr haben wir es jedem Autor überlassen, was unter Politikberatungsbegriff verstanden werden kann, mit dem Ziel, auf diese Weise ein möglichst breites Spektrum und eine interessante Vielfalt an Perspektiven widerspiegeln zu können.

Das Heft beginnt mit einem Einblick in die historischen Entstehungsbedingungen der Politikberatung. Marco Althaus beleuchtet in seinem Beitrag außerdem die verschiedenen Formen, die Beratung nehmen kann, sowie damit verbunden die Rolle des Beraters und des Beratenen und das daraus folgende Verhältnis. Die folgenden beiden Artikel sehen sich die jeweilige Situation in Deutschland und Österreich an. Thuid Hustedt, Sylvia Veit und Julia Fleischer untersuchen die Entwicklung und den aktuellen Stand der Politikberatung in Deutschland, wobei sie den Fokus insbesondere auf Ressortforschungseinrichtungen, Sachverständigenräte, ad-hoc-Kommissionen, Universitäten und advokatorische Think Tanks als Akteure der Politikberatung setzen. In ihrem Beitrag zur Lage in Österreich macht Bettina Kölbl-Resl deutlich, dass Politikberatung hier ein relativ junges Geschäftsfeld ist, dessen Bedeutung noch im Wandel und Wachsen ist, insbesondere um sich von anderen Bereichen abzugrenzen und sich auf dem Beratermarkt zu etablieren. Die drei folgenden Beiträge beschäftigen sich mit verschiedenen Erscheinungsformen und Anwendungsbereichen der Politikberatung. Jakob Lempp analysiert die Rolle der großen Strategieberatungsunternehmen in der Beratung des öffentlichen Dienstes. Erwin Fellner widmet sich der Untersuchung von Politikberatern auf kommunaler

1 Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

² Immanuel Kant im Einleitungsteil zum zweiten Teil der transzendentalen Logik in der Kritik der reinen Vernunft.

³ Konzendorf, Götz, 2002: Politikberatung, in: Greiffenhagen, Martin / Neller, Katja / Greiffenhagen, Sylvia: Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, S. 330

⁴ Meier, Dominik, 2005: Public Affairs als Markenzeichen einer neuen Politikberatungskultur, in: Rademacher, Lars (Hrsg.): Politik nach Drehbuch, S. 88

⁵ Wollmann, Hellmut, 2001, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, S. 376.

⁶ Raffel, Tobias, 2006: Unternehmensberater in der Politikberatung, Wiesbaden, S. 46

Ebene. Dominik Meier schließlich schildert als Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung deren zentrale Aufgaben. Als abschließenden Artikel dieser Ausgabe schlägt Gregor Giersch eine „Polemik“ als nachdenkliche und kritische Sicht auf beratungsinduzierte Verantwortungsdiffusion und das Überstülpen der Marktlogik der Optimierung auf den Bereich des Politischen vor.

Wir hoffen, mit dieser zweiten Ausgabe von Political Science Applied einige interessante Einblicke in die Politikberatung allgemein, und einige Teilbereiche im Speziellen zu geben. Wie eingangs unterstrichen, besteht gerade was Definition, Abgrenzung von anderen Beratungsformen – und Geschäftsfeldern, sowie zentrale Akteure und Nachfrager angeht, weiterhin eine gewisse Unklarheit. In diesem Sinn freuen wir uns sehr, dass dieses Heft, gemäß unserem Ansatz der praktischen Anwendung von Politikwissenschaft, eine Reihe interessanter und abwechslungsreicher Beiträge erfahrener und kenntnisreicher Personen sowohl aus Politikwissenschaft als auch aus der politikberaterischen Praxis vereint, und so die unterschiedlichen Facetten der Politikberatung gleichzeitig analysiert und illustriert.

Unseren Autoren, sowie dem gesamten Redaktionsteam gilt unser herzlicher Dank!

Allen Lesern wünschen wir eine interessante und spannende Lektüre.

Jakob Lempp und Angela Meyer

Inhalt

Editorial	S. 1
Jakob Lempp und Angela Meyer	
Reflections on Advisory Practice in Politics	S. 4
Marco Althaus	
Politikberatung in Deutschland: Zwischen Unabhängigkeit und politischer Steuerung	S. 14
Thurid Hustedt/ Sylvia Veit / Julia Fleischer	
Politikberatung in Österreich: Ein (noch immer) kleiner Markt in Österreich	S. 18
Bettina T. Kölbl-Resl	
Unternehmensberatungen in der Politikberatung	S. 21
Jakob Lempp	
Kaum beachtet aber viel Potenzial: Kommunalberatung	S. 23
Erwin Fellner	
Sprachrohr mit Profilschärfe: Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.	S. 27
Dominik Meier	
Politikwissenschaftliche Politikberatung? Eine kritische Polemik	S. 29
Gregor Giersch	

Reflections on Advisory Practice in Politics

Marco Althaus

Prof. Dr. Marco Althaus ist Professor für Sozialwissenschaften an der Technischen Hochschule Wildau bei Berlin und stellvertretender Vorsitzender des Vorstands des Wildau Institute of Technology e.V.

Advice is cheap and easy. It merely relates an opinion on what to do. Public decision-makers get plenty of this every day. Some advice is “expert” expertise; most is not. Much advice is not advice but commentary, exhortation or petition. Some advice assembles facts, data and cases. Other advice says what the naked information all means. Some advice defines a problem; some recommends a course of action to solve it. Some advice offers express knowledge, some only tacit knowledge. Advice may improve reflection without transmitting concrete knowledge. Some advice says what is useful; some says what is right. Some advice is generated methodically in long purposeful sessions. It may come as endless flows of paper and PowerPoint slides, hearings and conferences. While the receiver sits in, she may receive real-time alternative advice messages via WhatsApp, SMS texting, or Facebook chat. Most advice arrives unscheduled and unrequested anyway, from colleagues, constituents, party people, citizen activists, lobbyists, journalists, mentors, friends, spouses, chauffeurs and coiffeurs. They are all informal advisers, while others have job descriptions formally designating them as such: own staff, representatives of other institutions, contract consultants or commissions and study groups. With this bewildering pluralism of phenotypes, it is hard to say what kind of activity it really is. For example, is it art, craft, or science? Advice in politics may build on intuition, creativity, subjectivity and aesthetics like art, on skilled problem-solving and best-practice experience like craftsmanship, and on applied scientific thinking with theory-informed analytics, diagnosis, prognosis, and prescription. We may agree with Henry Mintzberg: “Put together a good deal of craft with the right touch of art alongside some use of science,

and you end up with a job that is above all a *practice*.”⁷

This article selects four “hot spots” to engage with. Firstly it points out that any study of advice in politics should be aware of the long tail of history. The second section focuses on the predisposition and role of advice-takers. Part three dissects some contrasts and conflicts between political and policy advisers. The fourth section looks at the increasing practice of interest-driven advocates identifying themselves as advisers.

Chronicles of Political Counsel

Right-hand aide or reputable expert, councilor of state, kitchen cabinet member, courtier or fly-in consultant : Advisers in the palace of power have always had a mystique about them. We should be aware that this has always been so. As our political civilization dawned with the world’s first city states of Mesopotamia, scribes recorded the kings’ names and deeds – but the king’s advisers, too. Earliest literature shows them “as much a part of the political structure as the king himself”, wrote RAND think-tanker Herbert Goldhamer in his legendary study, *The Adviser*.⁸ Israeli scholar Yehezkel Dror claimed that “rulers and advisers belong to the Ur-core-components of human governance, as developed some 5,000 years ago or perhaps earlier.” He insisted that key features have not much changed since.⁹

Times were simple in 350 B.C. but Aristotle (who tutored Alexander) noted in *Politics*: „It is already the practice of kings to make to themselves many eyes and ears and hands and feet, for they make colleagues of those who are the friends of themselves and their governments.”¹⁰ Aristotle and Plato have been

⁷ His emphasis. Mintzberg, Henry (2009). *Managing*. San Francisco: Berrett-Koehler, 10.

⁸ Goldhamer, Herbert (1978). *The adviser*. New York: Elsevier, p. 7.

⁹ Dror, Yehezkel (1987). Advising rulers. In William Plowden (ed.), *Advising the ruler* (pp. 185-215). Oxford: Blackwell. Chapter manuscript, p. 4. Retrieved from www.ippa.org.il/uploadimages/dror2.doc

¹⁰ Aristotle (2009). *Politics*. Internet Classics Archive. Retrieved 10 May 2013 from classics.mit.edu/Aristotle/politics.3.three.html

hailed father figures of advisory in government. In politicking and communications, perhaps that honor should better go to those they loved to hate: the Sophists. As the first traveling political consultants for hire, Sophists catalyzed the bloom of participatory democracy by teaching young politicians the skills of the game. So did the cool heads candidates turned to during election season in Rome. They gave us *Commentariolum petitionis*, the first known campaign handbook, an ever-green.¹¹

“Incorporation, and inseparable conjunction, of counsel with kings” since “ancient times” was clear for Francis Bacon, who double-careered in politics and science. His 1612 essay *Of Counsel* is a savvy how-to-use-advisers memo, recommendable to any politician today.¹² “To the person of a Common-wealth, his counsellours serve him in the place of memory, and mentall discourse”, defined Thomas Hobbes’ *Leviathan* (1651).¹³ “Counselors are faithful persons skilled in respect to men and affairs who supply helpful advice, and who, just as skillful sailors in stormy seas, help to guide the ship. However, they are without power, imperium and jurisdiction”, Johannes Althusius wrote in *Politica* (1614).¹⁴ Both offer many tips in their famous treatises which certainly were not written for academic circles only. The ultimate quotable advice-adviser is, naturally, Niccoló Machiavelli. But to note, his *Prince* continued a genre already running 500 years: the *speculum principum*. None of the “mirrors of princes” authors failed to discuss advice-taking as a key task for state

leaders.¹⁵ The reason counselors attracted so much attention was that for the early state, the setup of who was allowed to advise whom, how, and on what, was, as Wilhelm Hennis reminds us, a critical constitutional matter.¹⁶

One could march on through the centuries to fill a thick reader on occasions and nature of advice in statecraft and politics. It is a rich intellectual history if we know to read it. It relays most issues we still ponder: selection, access, trust, competence, rationality, rivalry, or problems with dominating advisers, ego-feeders and flatterers, yes-men, moralists, ideologues, influence-peddlers, power-grabbers, spies, conspirators, and cliques. We see leaders and advisers grow working relationships through trial and error. We observe patterns giving trusted advisers managerial tasks and special missions. We get to know the difficulties of arranging advice in and from groups, through councils, cabinets, boards, general staffs, bureaucracies, as well as study commissions, institutes and academies.

As one intriguing pair of adviser and advice-taker, consider Johann Wolfgang Goethe and Carl August of Saxe-Weimar. Goethe served him for half a century. In 1775, the Duke recruited the young “rock star” of *Sturm und Drang* literature, but not merely as pet poet and maître de plaisir. Goethe was appointed to the Privy Council. It was a PR stunt if ever there was one. It caused a national scandal and serious commotion in Weimar government. The Privy Council president threw his resignation before Carl August’s feet, furious that a non-aristocrat and greenhorn enter highest state office. “Insightful men congratulate me on possessing this man,” the Duke replied, as if Goethe was property. “His intellect and genius are known. Understand that a man like this would not bear serving in state administration from the bottom up with bor-

¹¹ For example, Cicero, Quintus Tullius (2013). *Tipps für einen erfolgreichen Wahlkampf*. Ditzingen: Reclam; (2012). *How to win an election: an ancient guide for modern politicians*. Princeton: Princeton Univ. Press.

¹² Bacon, Francis (1612). *Of counsel*. *The essays*. Ebook, University of Adelaide. Retrieved 20 April 2013 from <http://ebooks.adelaide.edu.au/b/bacon/francis/b12e/essay20.html>

¹³ Hobbes, Thomas (2013). *Leviathan*. Project Gutenberg Ebook 3207. Retrieved 21 April 2013 from <http://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm>

¹⁴ Althusius, Johannes (1995). *Politica*. [XXVII] Liberty Fund. Retrieved 2 May 2013 from <http://oll.libertyfund.org/title/692/194571>

¹⁵ Though fewer, there were “mirrors” for republicans, too; e.g. the German *Ratsmannenspiegel* for Hanseatic city councilmen.

¹⁶ Hennis, Wilhelm (2000). *Rat und Beratung im modernen Staat*. In Wilhelm Hennis, *Politikwissenschaft und Politisches Denken* (pp. 161-176). Tübingen: Mohr Siebeck, 166.

ing and mechanical work.”¹⁷ But Goethe, of course, had other pedigrees.

As a well-networked pop culture celebrity, Goethe brand-managed the cultural backwater to reputation heaven. A lawyer by training, Goethe was put on every working commission and public sector project, mining and military, poor relief, university policy, canal works and criminal justice, textile industry and tax reform. The Duke needed a high-flyer with an attitude to come down on apathetic reform resisters. But Goethe soon sang a typical consultant’s lament. Slowed down by nitty-gritty and infighting, he complained about his lack of power to implement real change. He hated court politics, elite cabals and the Duke’s getting sidetracked to risky foreign ventures. Goethe’s fantasies of creating a new political culture faded away.¹⁸ So, even a genius adviser is just hired help, marginalized every other day. Yet all in all, Carl August and Goethe were a productive tandem. They shared a vision as compassionate-conservative policy entrepreneurs. They enjoyed each other. Goethe had no access problem. Most of today’s advisers only get “face time” on specific issues. Few of them can be a prince’s educator.

Modern advisers still cling to a heroic ideal of “speaking truth to power”. Goethe would have liked that idea. But he would be shocked by today’s hectic hustle of “speaking truths to multiple powers”: The single-person focus of advice, the two-person advising process with a single conversation gives way to multi-party conversations.¹⁹ Advice-giving becomes depersonalized, partly institutionalized, formalized, hierarchized, where advisers need their own advisers. Consulting factories churn out semi-customized standard services, making McKinsey look a lot like McDonald’s. A new flock of advice sources is ready to couple in

loose configurations and computer clouds. Advisers also work publicly in participatory and societal consultation. They help the many counsel the many in deliberation at large. Trying to enhance democracy, they toil in variations of expert-to-politician, expert-to-society, society-to-politician, and society-to-society advice.²⁰ The advice industry really is everywhere. Pity the poor advice-taker!

Taking Advice

Why do advice-takers take advice? They need help and know this. They match their weak spots and resources, aware of needs to perform better or to solve a problem. Public decision-makers face high stakes. They are in permanent rush to judge on complex matters, and are in serious trouble with information overload. By default, the leader is “important but defective”, says Yehezkel Dror. It is a basic dialectic. Advisers “can largely be analyzed in terms of their function to counterbalance and offset the defects and limitations of their bosses.”²¹ The presence of advisers signals weakness, not strength. In the survival game of politics, visible vulnerability is dangerous. It takes courage to take advice. “The wisest princes need not think it any diminution to their greatness, or derogation to their sufficiency, to rely upon counsel”, states Francis Bacon encouragingly in *Of counsel*. “Nay, the majesty of kings, is rather exalted than diminished, when they are in the chair of counsel.”²²

An advice-taker also has to learn how to be one. If he is lucky, he has mentors to show him, or advisers who realize they must “teach the boss how to take and to use your advice.”²³ Leaders often lack a guiding idea or basic theory of advice, states Dan Ciampa.

¹⁷ Quot. and transl. from Appel, Sabine (2009). *Johann Wolfgang von Goethe: ein Porträt*. Wien: Böhlau, p. 108.

¹⁸ For a full story, see Rothe, Wolfgang (1998). *Der politische Goethe*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht; Krippendorff, Ekkehart (1999). *Goethe. Politik gegen den Zeitgeist*. Frankfurt: Insel; Tümmler, Hans (1976). *Goethe als Staatsmann*. Göttingen: Musterschmidt.

¹⁹ Radin, Beryl (2013). *Beyond Machiavelli: policy analysis reaches midlife*. Washington: Georgetown University Press, 49.

²⁰ Nullmeier, Frank & Dietz, Matthias (2011). *Gesellschaftsberatung und deliberative Verfahren. Zeitschrift für Politikberatung* 3(3-4), 307-329.

²¹ Dror (1987), op. cit., p. 6.

²² Bacon, Francis (1612). *Of counsel. The essays*. Ebook, University of Adelaide. Retrieved 20 April 2013 from <http://ebooks.adelaide.edu.au/b/bacon/francis/b12e/essay20.html>

²³ Lukaszewski, James E. (2008). *Why should the boss listen to you?* Hoboken, NJ: Jossey-Bass/Wiley, p. 165.

Unable to articulate needs and unsure how to turn advice into productive action, or how to create a balanced adviser network. They do not distinguish between types of advice (from strategic to personal) or advisers (e.g. technical experts, experience-offering advisers, or sounding-boards). Most people “neither prepare for nor actively take responsibility for conversations with advisers.”²⁴ In “Rules for Rulers: The Politics of Advice,” Arnold Meltsner likens the advising process to a theatrical drama in four acts: entrance (of advisers and advice-taker), presentation (of advice), reaction (to advice), and exit (of the adviser). For each act, he deploys stage tips, e.g. “Keep the inner circle small,” “Be careful about revealing your own preferences,” “Recognize partial views including your own,” or “Avoid public protest resignations.” Meltsner cautions advice-takers to be vigilant over advisers, advice structures and channels (including leaks). He underscores that advisees should not think of their advisers as extensions of themselves.²⁵ The best advisers will starve if an ignorant advice-taker let scheduling, office politics and inner circle games keep the gate shut. Access decisions, states Herbert Goldhamer, affect “the strength of the adviser’s influence and the likelihood that his advice will be implemented.”²⁶ Frequency of access is an issue, and timing is too. Advisers may find that their advisees are not continually open for influence. Windows of opportunity open and shut, but not randomly: The rhythm is linked to phases of the policy cycle, says Charles Snare. Different types of advisees (Snare’s ideal types are either “pragmatists” or cause-driven “crusaders”) seek different content and direction in different phases. This means advice tactics matter a lot. Finally, advisers may want to play different roles (as expert, cause champion, or troubleshooter). In sum, certain adviser types work best with certain advisees in certain situations.²⁷

²⁴ Ciampa, Dan (2006). *Taking advice*. Boston: Harvard Business School Press, p. ix.

²⁵ Meltsner, Arnold (1990). *Rules for rulers: the politics of advice*. Philadelphia: Temple Univ. Press.

²⁶ Goldhamer, op. cit., p. 88.

²⁷ Snare, Charles (1996). Windows of opportunity: when and how can the policy analyst influence the

Openness for advice is not only a question of individual preference. Institutional design, law, tradition, culture, social milieu, and elite recruitment affect an organization’s permeability for advice. For instance, in international comparison it took management consultancies very long to crack the French government market, Denis Saint-Martin found. Bureaucratic elites denied them access to decision-making centers. He concludes that even in technical tasks, the “influence of consultants is largely determined by institutional and political processes.”²⁸ Advice is never power-neutral, and questions of control are important. Despite substantial needs, politicians may shy away from creation of permanent advisory bodies. Why? They would rather not have experts get power bastions from which they can speak out and limit politicians’ maneuvering room.²⁹ Control issues also pertain to election campaign consulting. Europe’s parties do not allow external advisers a commercial market like in North and Latin America, where many firms run a year-round business of electioneering and have replaced party functions. Europe’s market overall is insufficient to sustain U.S. style business. No firm can exist by doing election work only. To avoid excessive candidate-centered campaigning, European parties keep expertise and money flows in-house and under centralized control as good as they can, and give consultants limited contracts. As far as professionalization is the right word (technology proliferation is not the same as profession-building), it has been advanced internally rather than externally.³⁰ The public affairs story in Europe is different: A cottage industry has grown outside corporatist structures.

policymaker during the policy process. *Policy Studies Review*, 14(3/4), 407.

²⁸ Saint-Martin, Denis (1998). The new managerialism and the policy influence of consultants in government: an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance* 11(3), p. 348.

²⁹ Transl. Busch, Andreas (2009). Politikwissenschaft und Politikberatung. *Zeitschrift für Politikberatung* 2, 480.

³⁰ Plasser, Fritz (2009). Political consulting worldwide. In Dennis Johnson (ed.), *Routledge Handbook of Political Management* (pp. 24-41). New York: Routledge, 33.

Advice-takers may mislead their advisers. Naïve counselors may believe there really is a problem to solve; and that their brave patient will follow doctor's orders, or at least utilize advisers like consulting engineers: as evaluator and enlightening factor. But advisers may find out their only job is to stack up "ammunition" to defend positions already taken.³¹ Instead of substance, a principal may want relief, outsourced work, legitimacy, an alibi, a scapegoat or delivery boys for unpopular messages. Hiring counsel may have the banal purpose of showing that the leader can. Buying advisers as "insignia", muses Birger Priddat, is a "performative demonstration" of disposition and budget authority.³²

Sometimes advice-takers limit any adviser's impact by setting up a team of rivaling advisers. At times advisory relationships fail because advisees balk at bending to adviser's preferences. They may not want to be a "homo consultabilis", i.e. be the advisee the adviser needs to perform best.³³ They may suspect the advisers to be useless. Many advisers "downgrade the priority they give to deciders' interests if they can afford to", says decision expert Rex Brown. They prioritize their own reputation, working styles, and intellectual pet models and methods. They ask the wrong questions, ignore knowledge available with their clients, and care too much for perfect solutions which nobody needs. They may even be happy to say: "The operation was a success but the patient died."³⁴

This critique joins a wider attack on modern professionalism, starting with the idea that the advice-taker is a "client", a term with bag-

gage.³⁵ Austrian critic Ivan Illich once railed that "authority to define a person as client, to determine that person's need and to hand the person a prescription" is key to professionalism. Not qualifications, quality of work, or ability to tailor services to fancy make the mark. Professionals "tell you what you need and claim the power to prescribe. They not only recommend what is good, but actually ordain what is right". They claim moral and charismatic authority.³⁶ The ideal to "speak truth to power" points in this direction. So does "clinical" intention to correct politicians' bias and distortions, "debugging" and "debunking" their errors and engaging in "decision-therapeutics".³⁷ It is a picture of the adviser as therapist curing the politician's bad decision habits. One consternation for the rationalist is the common "gut" decider. This politician type may flee from analytics, act on down-home common sense, or bureaucratic autopilot. Maybe he is a cynic. Franz Walter opines on strategy: "Politicians and commentators love murmuring about "strategy" but hardly anywhere do things happen with such modest strategic outlook as in politics, except maybe in election campaigns. [...] Politicians rely on their intuition, their instinct for dangers, their sense for the possible. They act as situationists, they do not think like conceptualists."³⁸

Policy-makers are less the strategic actors theory assumes them to be. Rhetoric aside,

³¹ Foster, John L. (1980). An advocate role model for policy analysis. *Policy Studies Journal* 8(6), 958-964.

³² Transl. Priddat, Birger P. (2009). *Politik unter Einfluss*. Wiesbaden: VS, 83-84.

³³ Transl. Thiersch, Hans (1989). Homo Consultabilis: Zur Moral institutionalisierter Beratung. In Karin Böllert & Hans-Uwe Otto (eds.), *Soziale Arbeit auf der Suche nach der Zukunft* (pp. 175-193). Bielefeld: KT, 183/189..

³⁴ Brown, Rex (2005). The operation was a success but the patient died. *Interfaces* 35(6), 511-521. Retrieved 9 May 2013 from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857991

³⁵ A "client" is a dependent, as computer users know. Ancient Rome's patronage system defined mutual obligations between patron and client. A patron supported or represented a client's interests in a court of law, in public or business, in return for loyalty and services. The patron usually had a higher social standing. It was not a relationship of equals.

³⁶ Illich, Ivan (1977). Disabling professions. In Ivan Illich (ed.), *Disabling professions* (p. 17-19). London: Boyars.

³⁷ Dror, Yehezkel (1984). Policy analysis for advising rulers. In Rolfe Tomlinson & Istvan Kiss (eds.), *Rethinking the process of operational research and systems analysis* (pp. 79-123). Oxford: Pergamon Press, 99.

³⁸ Transl. Walter, Franz (2011). Der Gebrauch der Wissenschaft durch die Parteien. In Margret Kraul & Peter-Tobias Stoll (eds.), *Wissenschaftliche Politikberatung* (pp. 163-176). Göttingen: Wallstein, 171.

most politics is strategy-poor. The shrewdest politicians are quickly overtaken by anything but tactics. Scholarship emphasizes that, more than ever, strategy must be wrested and extracted from politics; there is no natural tendency, no guaranteed room, no reserved time and resources for strategy.³⁹ It lacks support. It demands more effort than politicians are willing to invest. Politicians frustrated with the challenges even jettison their strategy advisers in favor of tacticians, complains consultant Michael Sprenge: "Politicians are the enemy of strategy [...] [They] become unpredictable for their advisers [...] Advice must fail. These politicians will then find new advisers. The caregivers in their entourage will change. Advisers will rise up who present daily opportunistic behavior as thoughtful strategy, and give the politician a new feeling of security."⁴⁰

Strategy-making is hard because it yields more ambiguity, counter-intuitive information, and overload. It hardly alleviates pressure off legal, bureaucratic, social or cultural precedent. Principals may fall back to intuition to simplify. They then look at one decision at a time and avoid dissonance. A rush to make policy with limited information may, of course, be better than procrastination by endless advice-taking. Cognitive psychology shows us a world of bounded rationality and satisficing, which makes perfect sense for practical politicians. Even the great Henry Kissinger had to learn a lesson from a president who told him, he "must know when to stop taking advice."⁴¹

Adviser Types: Hacks and Wonks

Every tongue in Europe knows the word family of the Greek *polis*. But only English semantics sit on a three-legged stool for public decision-making: politics, policy, and polity.⁴² The de-

³⁹ In Germany, a welcome debate has been stirred Joachim Raschke and Ralf Tils (2011). *Politik braucht Strategie*. Frankfurt: Campus; (2010)(eds.), *Strategie in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS; (2007). *Politische Strategie*. Wiesbaden: VS.

⁴⁰ Transl. Sprenge, Michael (2008). Der größte Feind der Strategie. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 21(1), 69.

⁴¹ Kissinger, Henry (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 425.

⁴² It has been proposed that different historical experiences of what the "state" is and how it regu-

marcation allows the English to slap a directive label on advice types: political or policy.⁴³ In English, we can converse on "politics of policy advice". By contrast, a pun gets lost in translation when German scholar Rainer Schützeichel writes, "Politikberatung ist eine politische Angelegenheit".⁴⁴ Policy advice is a political affair, he meant, not that political advice is a matter of policy (although that might also be true).

Political matters are "socially defined as involving decisions where all those who are understood to be directly affected by the outcome are granted rights to influence the decision directly," sociolinguist Rolf Kjolseth states. But a policy matter requires the involved people to be "certified as specially qualified", by training or office. The two terms legitimize different paths of distributing power: "'politics' opens the door to participation by a wide range of persons and interest groups, [...] 'policy' withdraws the matter to a narrow range of known and predictable experts [...] When an issue is raised in society, the first (and often most momentous) move is the one which defines it as 'policy' or 'politics,' for once done, the rules of the game, including who can play, are set. Politics runs by popular democratic rules; policy follows elite, technocratic rules."⁴⁵

Politics is inclusive, policy exclusive. It is populist democrats vs. elite expertocrats – a rivalry for power combined with a cultural clash, battled out among the groups of advisers. It is

lates (polices) the people through policies may explain the linguistic split in Europe. Heidenheimer, Arnold J. (1986, Dec.). Politics, policy and polices as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences. *The Review of Politics* 48(1), 6.

⁴³ German *Zeitschrift für Politikberatung* has an English co-title which reads, *Journal for Political Consulting and Policy Advice* showing it covers both areas. It does not mention "polity advice", perhaps because it does not seem to be a real discipline.

⁴⁴ Schützeichel, Rainer (2008). Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung. In Stephan Bröckler & Rainer Schützeichel (eds.). *Politikberatung* (pp. 5-32). Stuttgart: Lucius & Lucius UTB, 22.

⁴⁵ Kjolseth, Rolf (1983). Cultural politics of bilingualism. *Sociolinguistics Today*, 20(4), 47.

a trouble spot for any public decision-maker because he needs both types. Many words have been lost on wars between appointed staff and career civil servants, contrasts between scientific and non-scientific advice, or the melees of jurists and non-legal counselors. But the battle royal may be the one of “political hacks” and “policy wonks”. In U.S. parlance, they are the two basic tribes of any capital city, asserts White House adviser Bruce Reed. “Hacks” know and influence what citizens have on their minds as problems, while “wonks” take to actually solving the problems. There is no “upstairs-downstairs divide, where wonks make all the decisions and hacks get to spin them.” Both fight for dominance, not just in the executive. All legislators try to look like wonks, but often get elected as hacks. Campaigns and consulting firms are “hack havens,” think tanks are “wonk ghettos”. Some journalists are wonks, most hacks; bloggers tend to be wonks masking as hacks; “lobbyists are hacks who make money pretending to be wonks.”⁴⁶

A stereotypical political hack has no convictions and ideology only in a friend-or-foe version. She cares nothing for substantial issues but has perfect antennae for power, opinion polls, spin, show, and spoils of victory. She respects policy advisers as experts for governing detail but sneers at the naïveté and political incompetence. These geeks, nerds and eggheads do not understand the real game, unable to handle timing, bargaining, coalition-building or messaging. A key battle zone is communication, as “policy experts usually hate it when “flacks” muck about in their well-tilled policy gardens. Nothing more riles an over-educated, master-degree toting, bespectacled policy wonk during a strategy meeting than some brash spin doctor chiming in, “Maybe we could do it another way that could get us more press.” [...] Press secretaries are responsible for translating policy into message, and that sometimes means we must

tinker with the policy product to make it saleable to the media and public.”⁴⁷

This caricature from a handbook for media advisers is mean and unfair. But it is mirrored by wonk views of the conflict. One website, *policy-wonk.com*, lampoons the situation: The “Spinmeisters” fear the policy wonk and “often want to lock them away in a policy cave”, while the politicians themselves entertain a purely instrumental view of issues. They misuse policy advisers to fix image problems: “Politicians are fair-weather friends to the Policy Wonk. Sometimes when the media notices a politician is particularly vacuous, the Politician will call a meeting with some aspiring and lonely Policy Wonk and give them vague, but nevertheless meaningless, guidance (“I think something’s wrong and we should/should not do something.”) The Politician will publish a white paper (prepared by the Policy Wonk, but never carrying the Policy Wonk’s name), issue a press release, then make a speech that actually contains an iota or shard of content. The Media [...] will be amazed. But once the credibility crisis has passed, the Politician will discard the Policy Wonk like a drunken, ugly one-night stand.

The author concedes that wonks do see their ideas materialize in policy, regulation, budget or even a larger program initiative. But they can celebrate only until political people “glom onto and bastardize the work, turning it into something nearly unrecognizable.” Some optimists hope and pray “for the coming of the Serious Politician”, like a Messiah who chases the money changers out of the temple.”⁴⁸

Adversity runs deep because of different rationalities. In one classic paper on “policy politics”, Robert Behn contrasts the economics-trained adviser and her political counterpart. The former typically seeks aggregate efficiency (the largest net benefit) and tends to ignore questions of social distribution (who gets what, who pays). She shoves equity and jus-

⁴⁶ Today, Reed is U.S. Vice President Joe Biden’s chief of staff. Reed, Bruce (2004, March). Bush’s war against wonks. *The Washington Monthly*. Retrieved 20 April 2013 from <http://www.washingtonmonthly.com/features/2004/0403.reed.html>

⁴⁷ Fitch, Bradford (2012). *Media relations handbook*. Washington: The Capitol Net, 8.

⁴⁸ Sargent, John F., Jr. (2008). What is a policy wonk? *Policy-wonk.com*. Retrieved 9 March 2009 from <http://www.policywonk.com/iWeb/Site/42EAE05E-B92B-4C1F-9384-10CC87923FC7.html> [now archived]

tice issues aside because they are hard to quantify. The politico is very concerned with distribution of benefits and costs to organized constituents and interest groups. Inputs not outputs are the political person's favorites: he sees the money spent, the jobs created, and the infrastructure built as a political advantage – whatever comes off it in the long run. The two also disagree on whether to disperse or concentrate resources (e.g. in subsidies) or whether yesterday's "sunk costs" are relevant for today's decision (politics: yes, economics: no).⁴⁹

Smart advisers adapt and incorporate political thinking when advising on policy. Smart advice-takers may guide their policy people to do exactly that. Moreover, those who govern may make advisers out of administrators: Some career civil servants who are keen on becoming one may be placed in coordination and liaison positions so they can develop what Klaus Goetz has called "political craft", "to assess the likely political implications and ramifications of policy proposals; to consider a specific issue within the broader context of the government's programme; to anticipate and, where necessary, influence or even manipulate the reactions of other actors in the policy-making process, notably other ministries, Parliament, subnational governments, and organized interests; and to design processes that maximize the chances for the realization of ministers' substantive objectives [...]. The exercise of political craft requires, amongst other things, that senior officials are able to draw on personal networks of information and communication that extend beyond their own ministry [...]"⁵⁰

Not all ministerial bureaucrats can be drawn into this function, but fostering a partial politicization of the corps can create a resource advantage for the whole apparatus. "Political craft is not only important and crucial for ministers and parties, but also for ministries and policy sectors," note Werner Jann and Sylvia

Veit. "If a ministry is interested in promoting its own policies and agendas, it must also be interested in nurturing this kind of political craft among its employees and officials." Politicians and civil service advisers then build trustful personal relationships, often sharing political views, too.⁵¹

Jann and Veit advert to the networks of experts and stakeholders in which most public policy is made. They are forums of debate and bargaining, and have been given many names: policy subsystems, epistemic communities, issue clusters, policy whirlpools and so on. They include government actors but also interest groups, think tanks, academics and specialized media. Here policy entrepreneurs and power brokers arrange coalitions to support or obstruct policy. A policy advisers' strength is partly dependent on standing in the networks, where much of the advice originates which top decision-makers receive. Within these policy networks, experts play their own politics and switch roles from detached objective technician to issue or client's advocate in "a flexible combination of styles".⁵²

The "Advisorial Turn" of Advocacy

Certainly an effective adviser in most cases must be a well-networked, influential advocate. But is it right when a well-networked, influential advocate styles himself as adviser? The majority of people who offer "advice" to public decision-makers are advocates. Advocacy, broadly defined, means promotion of causes and interests in the public arena. Most advocates are employed or contracted by interest groups. If they directly try to influence institutional decision-making, we call them lobbyists.⁵³

⁴⁹ Behn, Robert D. (1981). Policy analysis and policy politics. *Policy Analysis* 7(2), 224-26..

⁵⁰ Goetz, Klaus H. (1999). Senior officials in the German federal administration. In Edward Page and Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic elites in Western European states* (pp. 147-177). Oxford: Oxford University Press, 149.

⁵¹ Jann, Werner & Veit, Sylvia (2010). Politicisation of administration or bureaucratisation of politics? *PDpVw*. 6, 19. Retrieved 11 May 2013 from <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4516/pdf/pdpvw06.pdf>

⁵² Heintz, H. Theodore Jr. & Jenkins-Smith, Hank C. (1988). Advocacy coalitions and the practice of policy analysis. *Policy Sciences* 21, 263-277.

⁵³ In some environments, particularly U.S. federal and state regulations and tax law, there is a distinct legal separation of lobbying and advocacy. The

They represent, they articulate, they petition. It is honorable, but is it advice? Quite a few practitioners and groups assert it is. They want to be seen as advisers to policy-makers and identify what they do as advisory work – implying that following their advice is good policy (and good politics too) in an at-large public perspective. From self-promotion to media reports, from public events to research studies, advocates are increasingly counted as advisers. Their legitimacy and authority may be in doubt, but they are present and accounted for. We may speak of an “advisorial turn” of advocacy.

The critical point is, of course, not that in-house advisers or external consultants counsel organized groups, firms, or clubs. Whoever wants to hire an expert to say how politics works or how to influence policy decisions should do that. The client is clear. The more controversial notion is that the same people advise second clients, i.e. politicians or bureaucrats. Serving two masters is problematic. If it is advice, then it is in any case interested advice. Can that be bona fide, genuine advice at all?

In defense, one might simply say that advocates are advisers if politicians let them advise, i.e. if they listen to information and recommendation presented as advice. It is a free-market view of supply and demand: Anyone can be a purveyor of fine advice for those who buy. An advocate is more likely to be accepted if he presents his advice in a credible, trustworthy and rather impartial manner – if only to be allowed to call again. A second argument would be that advocates are active in interest intermediation. In a pluralist democracy, the middlemen find the paths for public problem-solving. They act as arbiters, translators and facilitators. Historically, advisers in politics have often been group liaisons and brokers. They may convey and contribute substantial policy and political knowledge. If we understand today’s government practice as governance in cooperative stakeholder networks, then the role of go-betweens is easy to see. Politically, it is natural that politicians find well-resourced allies and opportunistically use what they offer. If their allies’ advice is “free”,

specificity escapes everyday and political usage, however, and finds no parallel in Europe.

all the better for them. Jörn Kruse contemplates: “Politicians will usually choose advisers who they know or assume to stand for positions which suit themselves, their parties, or associated interest groups. Good advisers are expensive. Advisers who, on behalf of interest groups, offer themselves to politicians are mostly free (because the lobby pays) and often superb experts. It is hard to decline their services when fast, compatible, and easy-to-consume advice is needed.”⁵⁴

A third argument offers that often, interest groups have the best experts in their respective field, even a monopoly, and a unique advice basis of data, cases, and insight. With solid in-house research and methodologically sound evidence, their expertise and experience is difficult to match or ignore. They may have excellent relations with scientific communities, specialized offices and international technical bodies. Associations are “expert pools” and as such “welcome policy advisers”, states Manfred Mai. He emphasizes that groups may have a pronounced identity as public policy adviser: “Associations consider themselves also as think tanks and policy advisers. The motivation of unselfish advice to serve the common weal overlaps with the essential association purpose – representing the interest. Pure expertise freed from all interest can only be a theoretical construct because it is always attached to a personal or institutional carrier [...] Expertise is a resource which policy-makers need in lawmaking, regulation and implementation. It is easily available among associations. This is their true strength as policy adviser: They can supply experts in almost any policy field to Parliament and government, and can internally resolve controversial issues in advance. [...] Internal expert controversies are kept out of public sight by associations because it would harm their image as advisers.”⁵⁵

Companies may be less inclined to present themselves as advisory bodies. But public af-

⁵⁴ Transl. Kruse, Jörn (2013, 20 March). Politikberater = Lobbyisten? *Carta*. Retrieved 10 May 2013 from <http://carta.info/55478/kruse-politikberatung/>

⁵⁵ Transl. Mai, Manfred (2006). Verbände und Politikberatung. In Svenja Falk (eds.), *Handbuch Politikberatung* (pp. 268-274). Wiesbaden: VS, 171

fairs concepts and “responsible lobbying” principles can accentuate the adviser function, as may *Corporate Social Citizenship* (CSR): Through it, firms can also want to contribute to solving public problems. They may offer experts, networks, infrastructure and money, or partnerships with the state, initiatives, charities, or think tanks. The latter claim the greatest merit to be advisers because of their expert work on public policy questions. Some such policy institutes are privately-funded vehicles for certain causes and tied to organized interests. Even if not, today’s marketing-driven idea factories often take and promote positions, and then are seen to “behave much like interest groups with an advocacy posture.”⁵⁶

Some critics do get upset over what they see as a bogus claim of advice-giving. For example, Rudolf Speth warns of lobbyists cloaking themselves in the mantle of advice; he sees the term advice as a “camouflage label”, “euphemism” and “metaphor” to conceal influence-seeking. The “styling as neutral advice” is but a device to legitimize access to politicians and improve the lobbyists’ image. Yet he concedes that “in a strict sense, there is no neutral policy advice. Where it is neutral, it is ineffective”.⁵⁷ Some public policy-makers find interested advice normal. It would be absurd to attempt to “sterilize politics” from such input, states one German politician, liberal Bundestag member Otto Fricke: “In the rationality [of politics], the Archimedean Point is interest. [...] In a basic sense, any advice can only be advice for something and thus pointing in one direction. A lobbyist, a conversation partner with his own or third-party interest, is not the pathological exception but the normal, healthy and necessary general case of political dialogue on every level. [...] Interested advice is not a different politics but truly constitutes it. [...] Responsibility for decisions is responsibility for selection – for deci-

sions and for preparing decisions. These decision-decisions are legitimate and necessary.”⁵⁸ Perhaps politicians, since they are advocates for parties, causes, and constituents, find no fault with advocate-advisers as long as they know how to gage their interest affiliation. Possibly they also draw a simple distinction between (a) personal trusted confidants and (b) everyone else with an opinion.

Thomas Hobbes would be pragmatic. He did not demand advisers to have interests. As long as they align with the principal’s, it was alright. The “first condition of a good counsellour”, the *Leviathan* goes, is “that his ends, and interest, be not inconsistent with the ends and interest of him he counselleth.” But advice should be unobtrusive and not “exhortation and dehortation”, which Hobbes defines as “counsell vehemently pressed.” Pushy advisers are “corrupt” when they leave the straight talk and start to lobby: to “make use of similitudes, metaphors, examples, and other tooles of oratory, to perswade their hearers of the utility, honour, or justice of following their advise.”⁵⁹ Francis Bacon too saw a “danger of being unfaithfully counselled, and more for the good of them that counsel, than of him that is counseled.” He suggested to let advisers check advisers: “one counsellor, keepeth sentinel over another; so that if any do counsel out of faction or private ends, it commonly comes to the king’s ear.” His best remedy is, “if princes know their counsellors, as well as their counsellors know them.”⁶⁰

Conclusion

The historic legacy of the adviser in politics is impressive. An honorable calling open to abuse, it has always contributed to decision-making practice for better or worse. The adviser’s fate and impact depends mostly on the advisee. The advice-taker may be unprepared and amateurish using advisers. Sometimes he may not even want to consult. Thus, opportunities for adviser frustrations are plenty. One limitation for advisers’ effectiveness is compe-

⁵⁶ Radin (2013), op. cit., 39.

⁵⁷ Transl. Speth, Rudolf (2004). Politikberatung als Lobbying. In Steffen Dagger et al. (eds.), *Politikberatung in Deutschland* (pp. 164-177). Wiesbaden: VS.

⁵⁸ Transl. Fricke, Otto (2013, 27 Feb) Entspannt Euch! *Carta*. Retrieved 3 May 2013 from <http://carta.info/54742/entspannt-euch/>

⁵⁹ Hobbes, op. cit.

⁶⁰ Bacon, op. cit.

tion. A typical situation in politics is strong rivalry between political and policy advisers. To keep the balance between the two is a challenge. No less demanding is the question how to deal with advisers who are at the core advocates. Organized groups who put up advice have some good reasons for their aspiration. It would be unfair to say they finagled their way from petitioning lobby to more respectable advice-giver. But the idea remains controversial.

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 Beratungsland-

schaft⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³ 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 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 For-

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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.

schungsaufträge an Externe (extramurale Forschung). Darüber hinaus werten RFEs 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.⁶⁴ 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.⁶⁵

⁶⁴ Eine Ausnahme bildet das Bundesinstitut für Risikobewertung, dessen Aufgaben im Bereich der Risikobewertung und der wissenschaftlichen Risikokommunikation von der Fachaufsicht ausgenommen sind.

⁶⁵ Döhler, M. (2007): [Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene](#), Baden-Baden: Nomos.

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.⁶⁶

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.

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

⁶⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 17/4308 vom 16.12.2010: Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremienbesetzungsgesetz, S. 9.

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.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.⁶⁹

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 herbeiführen 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 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 Geschäfts-

⁶⁷ Vgl. Siefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess, Wiesbaden: VS Verlag, S. 314.

⁶⁸ Vgl. stellvertretend Tils, R./ Bornemann, B. (2004): Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, S. 43-54.

⁶⁹ Vgl. Siefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess, Wiesbaden: VS Verlag, S. 315.

stelle. 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.

Hautberufliche, 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 at-

traktiv 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 interessengeleitete 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, poli-

tische 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.⁷⁰ 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.

Politikberatung in Österreich: Ein (noch immer) kleiner Markt in Österreich

Bettina T. Kölbl-Resl

Bettina T. Kölbl-Resl ist Senior Beraterin bei Thierry Politikberatung. Sie studierte Politikwissenschaft, Russisch und Rechtswissenschaften an den Universitäten Innsbruck und Wien und besuchte den Masterlehrgang Public Health an der Medizinischen Universität Wien. Kölbl-Resl war für die Ministerinnen Maria Rauch-Kallat (Gesundheit und Frauen) und Beatrix Karl (Wissenschaft und Forschung) sowie Minister Johannes Hahn (Wissenschaft und Forschung) tätig, war parlamentarische Mitarbeiterin Rauch-Kallats und persönliche Assistentin von Alt-Bundespräsident Kurt Waldheim.

Politikberatung ist in Österreich noch eine sehr junge Disziplin bzw. noch ein sehr junges Geschäftsfeld. Bedingt durch das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft erfolgten Interessensvertretung von Wirtschaft und Industrie und politische Beratung im Sinne von Beratung der Politik und Beratung von Politikerinnen und Politikern bis Ende der 1990er Jahre von den jeweiligen Einrichtungen dieser – also im Wesentlichen durch die Wirtschafts-

⁷⁰ Weingart, P. und Lentsch, J. (2008): *Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.

kammer und die Arbeiterkammer sowie auch durch die Industriellenvereinigung, die zwar kein Organ der Sozialpartnerschaft ist, aber als Ergänzung dieser gesehen werden kann.

Erst mit dem Amtsantritt der ÖVP-FPÖ/ÖVP-BZÖ Regierung und der Kanzlerschaft von Wolfgang Schüssel Ende der 1990er Jahre bzw. Anfang 2000 konnte sich ein Geschäftsfeld für Politikberatung herausbilden. Zum einen war dies bedingt durch das Durchbrechen von jahrzehntelang aufgebauten großkoalitionären Machtstrukturen und durch das Zurückdrängen der Organe und Funktionärinnen und Funktionäre der Sozialpartnerschaft. Wolfgang Schüssel setzte bei seinen Beraterinnen und Beratern in erster Linie auf Expertinnen und Experten, also Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Wirtschaftsvertreter, die er in allwöchentlichen Treffen zum gemeinsamen Gedankenaustausch im Kanzleramt um sich versammelte.

Zum andern bereitete der Juniorpartner FPÖ das Feld für professionelle Politikberatung auf. Mangels ausreichender Personalressourcen und Expertise in den eigenen Funktionsreihen sowie eines Netzwerks in der Verwaltung und in öffentlichen Institutionen musste die FPÖ auf den freien Markt – und somit auf Politikberaterinnen und –berater zugreifen. Mit der Nachfrage einhergehend wuchs dabei auch das Angebot.

Politikberatung versus Politikerberatung

Das Feld der Politikberatung kann grob in zwei Bereiche eingeteilt werden: Beratung der Politik, also der Politikerinnen und Politiker sowie ihrer Parteien, einerseits und Beratung über Politik andererseits. Während der Juniorpartner FPÖ im Kabinett Schüssel I (2000 – 2002) und II (2003 – 2007) eher auf den Bereich der Politikerberatung zugreifen musste, forcierte die ablehnende Haltung Schüssels gegenüber den Sozialpartnern den Aufbau eines Beratermarkts über Politik, da sich Wirtschaft und Industrie neue Zugänge zur Politik suchen mussten. An dieser Stelle sei angemerkt, dass das Zurückdrängen der Sozialpartnerschaft unter Kanzler Alfred Gusenbauer (2007 – 2008) seinen Höhepunkt erreichte, in dem er forderte, dass insbesondere Funktionärinnen und Funktionäre der – eher der SPÖ

zuzurechnenden – Gewerkschaft(en) kein politisches Mandat ausüben sollten.

Um weitere Machtverluste einzudämmen „lobbyierten“ sich dann die sogenannten „Selbstverwaltungskörper“ im Herbst 2007 in die Verfassung. Aus der österreichischen Realität der Sozialpartnerschaft in einer „Realverfassung“, die nach dem Abdanken von Kanzler Schüssel wieder Morgenluft witterte, wurde somit eine Sozialpartnerschaft in der Formalverfassung.

Der Politikberatungsmarkt in Österreich – von Public Relations zu Public Affairs

Besonders Public Relations Agenturen erlebten in der schwarz-blauen Regierung einen regelrechten Boom. Vom Medientraining über das Organisieren von Pressekonferenzen bis hin zu Kampagnen und Wahlkampfmanagement bedienten unterschiedlichste, maßgeblich in Wien und vereinzelt in den Landeshauptstädten angesiedelte, Public Relations Agenturen den Bedarf an Beratung gegenüber der Politik. Langsam aber stetig entwickelte sich aber auch eine Szene für Public Affairs, die teilweise ebenso durch einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Public Relations Agenturen abgedeckt wurde. Daneben entstand auch ein selbstständiger Beratermarkt, der von der klassischen Einzelkämpferin bzw. vom klassischen Einzelkämpfer bis hin zu Public Affairs Agenturen von rund 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reicht.

Dieser Markt etablierte sich ab der Mitte der 1990er Jahre maßgeblich um Karin Keglevich-Lauringer, Peter Köppl und Wolfgang Rosam: Rosam kann aufgrund des fulminanten Aufstiegs der Agentur „Pleon Publico“ in den 2000er Jahren sicherlich als „Grand Seigneur“ im Politikberatungssegment – vor allem hinsichtlich Lobbying – bezeichnet werden. Nach dem Verkauf an Harald Mahrer und Markus Schindler erfolgte ein weiterer Ausbau des Public Affairs Bereichs der eigentlichen Public Relations Agentur. Der Weiterverkauf an Ketchum bedeutete in weiterer Folge allerdings einen massiven Einbruch des Geschäftsfelds Public Affairs und Lobbying.

Die heute wohl einflussreichsten Public Relations Agenturen in Österreich, die auch Leistungen im Public Affairs Bereich anbieten, sind u.a. die Agenturen „change communications,

communication matters“, Ecker & Partner, Gehrer Plötzeneder DDWS, Grayling, ikp, Pantarhei Advisors Unternehmensberatung, Schneider Minar Jenewein Consulting, skills group oder Unique Relations.

Während allerdings Public Relations auf das öffentlichen Interesse hin fokussiert ist, beschäftigt sich Public Affairs in erster Linie mit den Außenbeziehungen einer Institution. Man könnte Public Affairs vereinfacht auch als die „Außenpolitik“ einer Institution bezeichnen. Damit zählen zu Public Affairs auch die Bereiche Corporate Social Responsibility, Government Relations, Issues-Management, Lobbying, Reputation Management und Stakeholder-Management.

Dem Aufbau einer wissenschaftsbasierten Public Affairs hat sich Peter Köppl mit seinem Partner Andreas Kovar verschrieben, die ebenso seit rund 15 Jahren am Markt agieren. Peter Köppl absolvierte dazu auch die „Graduate School of Political Management“ in Washington und baute hernach einen Universitätslehrgang an der Universität Wien auf, um sein Wissen über Public Affairs weitergeben zu können. Die Agentur Kovar und Köppl Public Affairs Consulting, von der sich Peter Köppl zwischenzeitlich mit seiner neuen Agentur Mastermind Public Affairs Consulting abgespalten hat, zählt neben Thierry Politikberatung, Public Interest Lobbying Consultants und Jurka PSA zu den größten österreichischen Public Affairs Agenturen.⁷¹ Daneben gibt es mit der ehemaligen Politikerin Beate Hartinger-Klein, dem medial gut bekannten Thomas Hofer oder auch dem ehemaligen Kanzlersprecher Karl Kramer auch klassische „Einzelkämpfer und Einzelkämpferinnen“, die die vergleichsweise größte Gruppe der Public Affairs Beraterinnen und Berater stellt.

Eine weitere Kategorie an Politik- bzw. Public Affairs Beraterinnen und Beratern findet sich in großen – meist international geführten – Wirtschafts(rechts)kanzleien. Zu den wohl bekanntesten und am meisten etablierten Rechtsanwälten im Bereich Lobbying darf sich Gabriel Lansky zählen, der sich insbesondere

auch in der Juristenausbildung einen Namen machen konnte.

Alle(s in der) Politik den Männern

Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen dem Public Relations und dem Public Affairs Bereich hinsichtlich der Geschlechterverteilung. So ist der Frauenanteil im Public Relations Bereich von rund 20 % in den 1980er Jahren auf rund 80 % angestiegen⁷² – Tendenz steigend. Demgegenüber versammeln sich in der Public Affairs Branche nur rund ein Drittel Frauen.⁷³ Der errechnete Frauenanteil bezieht sich hierbei auf die Mitglieder der Österreichischen Public Affairs Vereinigung, da derzeit noch keine anderen Untersuchungen oder Studien für den Public Affairs Bereich vorliegen. Über die Gründe, woran es liegen mag, dass der Frauenteil in den Public Affairs vergleichsweise gering ausfällt, können an dieser Stelle nur Spekulationen angestellt werden. Ein Zusammenhang lässt sich aber eventuell aus der Repräsentanz von Frauen im österreichischen Nationalrat oder auch in der Bundesregierung ableiten. Auch hier beträgt der Anteil weiblicher Mitglieder nur rund 30 % bzw. ein Drittel. Politik scheint demnach nicht nur in der aktiven Ausübung ein nach wie vor männliches „Geschäft“ zu sein.

Sauberes Lobbying durch die „Lobbygate“-Affäre

In den letzten Jahren hat die Public Affairs-Branche – u.a. durch die Affären um Hohegger, Maischberger und Rumpold – einen erheblichen Schaden genommen. Der Höhepunkt der Skandalreihe wurde aber sicherlich durch die „Lobbygate“-Affäre rund um den ehemaligen Innenminister und EU-Abgeordneten Ernst Strasser erreicht. Ausgehend davon haben sich im Herbst 2011 Bran-

⁷¹ Nachdem keine Offenlegungspflicht der Unternehmenszahlen besteht, bezieht sich die Größenangabe einzig auf die Kopfzahlen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen.

⁷² Vgl. Nessmann, Karl, PR in Österreich. Anfänge und Entwicklungen in: Bentele, Günther/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hg.), Handbuch Public Relations, 2002

⁷³ Vgl. Kölbl-Resl, Bettina/Thierry, Feri, Der Public Affairs Markt in Österreich. Auf den heilsamen Schock der Korruption folgte die Marktberreinigung in: Thomas Köhler, Christian Mertens (Hg.), Jahrbuch für politische Beratung 2012/2013 (erscheint voraussichtlich im Herbst 2013)

chenvertreterinnen und –vertreter rund um die namhaften und etablierten Lobbyisten Feri Thierry und Peter Köppl versammelt und gemeinsam die Österreichische Public Affairs Vereinigung (ÖPAV) aus der Taufe gehoben. Schließlich sollten Public Affairs sowie Lobbying nicht länger mit „Freunderlwirtschaft“, Bestechung oder Korruption gleichgesetzt werden, was in der medialen Berichterstattung rund um den Telekom-Skandal und die Causa Strasser sehr wohl der Fall war.

So hat sich die Vereinigung – laut eigener Website – unter anderem das Ziel gesetzt, Politik und Verwaltung sowie die Fach-Öffentlichkeit für den Sinn und Wert von professioneller Public Affairs-Arbeit als Schnittstellenfunktion zwischen Politik, Wirtschaft und Verwaltung zu sensibilisieren. Denn moderne und in erster Linie seriöse Public Affairs Arbeit ist ein wesentlicher Bestandteil einer jeden Demokratie.⁷⁴

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 Einzelakteuren⁷⁵ – 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.⁷⁶ 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.“⁷⁷

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,⁷⁸ 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, so-

⁷⁴ Vgl. Kölbl-Resl, Bettina/Thierry, Feri, 2013.

⁷⁵ Siehe hierzu im Überblick den Beitrag von Hustedt, Veit und Fleischer in dieser Ausgabe.

⁷⁶ Siehe für diese Daten: Facts & Figures zum Beratermarkt 2012/2013, BDU e.V. 2013.

⁷⁷ Löhr, Julia: „Die neue Business Class, in: FAZ, 11.8.2009.

⁷⁸ Für einen umfangreichen Literaturüberblick siehe Raffel, Tobias (2006): Unternehmensberater in der Politikberatung, Wiesbaden, S. 10ff.

dann die „Verwaltungsberatung“ (also die Unterstützung bei der Politikimplementierung und Politikevaluierung) und schließlich die Politikberatung selbst.⁷⁹ Für die 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 Industriebilapausen taugen nicht“.⁸⁰

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 Umwand-

⁷⁹ Raffel, 2006, S. 70f.

⁸⁰ Terpitz, Katrin: „Berater krempeln Behörden um“, in: Handelsblatt, 1.5.2010.

lung der traditionellen Arbeitsämter zu modernen JobCenter, die Analyse des Businessplans des Opel-Interessenten Magna für die hessische Landesregierung und die Unterstützung der Deutschen Post durch McKinsey oder die Mit-Entwicklung des Projekts „Erfolgsfaktor Familie“ für das Bundesfamilienministerium durch Roland Berger.⁸¹

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

⁸¹ Siehe zur öffentlichen Kritik der Tätigkeit von Politikberatern im allgemeinen auch den Beitrag von Gregor Giersch in dieser Ausgabe.

Verwaltung, aber auch in der demokratischen Verantwortlichkeit der Politik gegenüber Parlamenten und Wählern machen diesen Sektor zu einem besonders diffizilen Feld unternehmensberaterischer Tätigkeit.

Kaum beachtet, aber viel Potenzial: Kommunalberatung

Erwin Fellner

Erwin Fellner hat Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Politische Bildung⁸² studiert. Nach langjähriger Berufspraxis als Journalist in verschiedenen Medien, Pressesprecher und Kommunikationsmanager in der Industrie berät er Führungskräfte in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich in Fragen der Kommunikation. Er ist Trainer und Dozent für Öffentlichkeitsarbeit und Krisenkommunikation an verschiedenen Bildungseinrichtungen.

„Politikberatung auf kommunaler Ebene?“ Experten, die Abgeordneten und Ministerialbeamten ihr Wissen zur Verfügung stellen, zeigen sich häufig erstaunt, wenn die Rede auf den Beratungsbedarf in Gemeinden kommt. Denn der große Renner sind die Kommunen nicht. Sie fristen im Schatten der Landes-, Bundes- und Europapolitik ein Randdasein. Was aber den politikwissenschaftlichen Kontext betrifft, haben Kommunen „sogar erhöhte strukturelle Bedarfe für das Einsetzen von Politikberatungsprozessen.“⁸³ Hierfür fehlen allerdings spezifisch politikwissenschaftliche Lösungen.⁸⁴ „Aus wissenschaftlicher Perspektive wäre es zunächst notwendig, die kommunale Ebene der Demokratie, gerade aus der Perspektive der Sozialwissenschaften, überhaupt als ernst zu nehmendes Forschungs-

⁸² Vorliegender Artikel basiert auf der Masterthesis „Politikberatung auf kommunaler Ebene am Beispiel von Kommunikationsberatung für Gemeinden im Freistaat Bayern“ (Donau-Universität Krems, 2012)

⁸³ Walter, Thomas: Politikberatung und politische Praxis – Anmerkungen zur kommunalen Ebene, in: Lamping, Wolfgang/Schridde, Henning (Hrsg.): Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung. Festschrift für Bernhard Blanke, Opladen/Farmington Hills 2011, S. 113.

⁸⁴ Walter 2011, S. 114.

Handlungs- und Beratungsfeld zu identifizieren und verstärkt zu nutzen.“⁸⁵ Doch hier scheint ein gravierender Mangel zu herrschen. Ganz zu Unrecht, denn Gemeinden sind, wie der erste Bundespräsident Theodor Heuss erkannte, „der Ort, an dem die Bürger ihrem Staat in vielfältiger Weise zuallererst begegnen. Hier erleben sie Demokratie unmittelbar und können mit gestalten.“⁸⁶ Von den vier politischen Ebenen Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen sind gerade die Gemeinden, Städte und Landkreise dem Menschen und seinen alltäglichen Problemen am nächsten. Hier finden die Bürger „ein Lernfeld demokratischer Werte und Prozesse“.⁸⁷

Kommunen verdienen mehr Beachtung

Im Lokalen werden für die Menschen die Megatrends von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik konkret. Die Folgen der zunehmenden Globalisierung, die wachsende Intransparenz politischer Prozesse und die Entfremdung von politischen Entscheidungen verschiedener Ebenen stellen stärker als früher die Legitimation von Herrschaft vor Begründungszwänge. Das bekommen Bürgermeister und Landräte, Gemeinde- und Kreisräte in ihren Kommunen zu spüren.

In Deutschland gibt es knapp 300 Landkreise sowie rund 11.200 Gemeinden und Städte. Sie tätigen zwei Drittel aller Investitionen der öffentlichen Hand in Deutschland und setzen etwa 80 Prozent der Bundes- und Ländergesetze um, die erst dadurch für die Bürger spürbar werden.⁸⁸ Ein stärkeres Interesse an der Analyse, der Theoriebildung und der Konzeptentwicklung für Kommunen ist also geboten. Politikberater sind in einer Situation des Umbruchs besonders gefragt. Und in der stecken auch die Kommunen. Seit den 1980er Jahren sahen sie sich – wie die Verwaltung generell – wachsender Kritik ausgesetzt. In

⁸⁵ Walter 2011, S. 117.

⁸⁶ Gemeindetag Baden-Württemberg, <http://www.gemeindetag-bw.de/php/index.php?d=0&action=vorstellung&id=3> (30.04.2013)

⁸⁷ Geißel, Brigitte: Kritische Bürger: Gefahr oder Ressource für die Demokratie? Reihe: Studien zur Demokratieforschung, hgg. von Dirk Berg-Schlosser et al., Bd. 12, Frankfurt am Main 2011, S. 35.

⁸⁸ Geißel 2011, S. 35.

vielen Ländern wuchs die Unzufriedenheit, die Verwaltung sei „ineffizient, ineffektiv, zu teuer, wenig bürgernah und zu starr“.⁸⁹ Ausgehend von der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik vor allem in den USA und Großbritannien entwickelte sich die Idee eines „New Public Management“.⁹⁰

In diesem Zusammenhang entwarf die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Köln (KGSt) 1992 das „Neue Steuerungsmodell“.⁹¹ Dessen Ziele sind eine Neuausrichtung und Flexibilisierung der kommunalen Arbeit: Jeden Wandel als Chance begreifen; Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitern treffen; kooperative Zusammenarbeit praktizieren; Eigenverantwortung und Vertrauen schaffen; flache Organisation und Teamarbeit einführen; Kundenorientierung etablieren; ein neues kommunales Finanzwesen entwickeln, um die geleistete Wertschöpfung transparent zu machen.⁹²

Dieser Ansatz greift auf viele Instrumente der Unternehmensführung zurück und „verbetriebswirtschaftet“ die öffentliche Verwaltung. Er hat essenzielle Auswirkung auf die Gestaltungsfreiheit der kommunalpolitischen Entscheidungsträger.

Auf dem Weg zur Bürgerkommune

Vor allem an der undifferenzierten Projektion von Abläufen und Strukturen der Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung hat sich Kritik entzündet. Die KGSt hat dies aufgegriffen und 1999 die Vision einer Bürgerkommune ausgearbeitet, in der sie eine wachsende Bedeutung der Bürger als Mitwirkende in den Prozessen kommunaler Politik und Verwaltung manifes-

⁸⁹ Meyer, Ulli Christian: Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, Reihe: Münchner Juristische Beiträge, Bd. 26, Diss. iur. Universität des Saarlandes, München 2002, S. 13f.

⁹⁰ Stickler, Claus: Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung. Ziele, Inhalte und Methoden, Wiesbaden 2000, S. 41-43.

⁹¹ Dick, Matthias/Karls, Oliver: Organisation, Führung, Verwaltungstechnik. Reihe „Schriften der Thüringer Verwaltungsschule, Bd. L 14, Weimar 2008, S. 112.

⁹² Dick/Karls 2008, S. 114.

tiert und den Schwerpunkt kommunaler Leitbilder in Richtung Partizipation verschiebt.⁹³

Durch die demografischen Veränderungen und die rasanten technologischen Innovationen werden weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen virulent. Sie übersteigen die Ressourcen der Kommunen und erfordern ein Einbeziehen der Bürger. Auch die Bürger selbst wollen immer stärker an Entscheidungen für das Gemeinwesen beteiligt werden.

So wird aus der Dienstleistungskommune eine Bürgerkommune, die den Gedanken einer sozialen Gemeinschaft mit bestimmten Werten und einer aktiven Bürgerteilhabe zu ihrer Grundlage macht. Dies entspricht den auch international stark aufkommenden Tendenzen zu einer deliberativen Demokratie und einer breiten Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen, etwa auch der nicht wahlberechtigten Migranten.

Der Handlungsdruck steigt

Für solche Herausforderungen verfügen die Kommunen jedoch über zu wenig Ressourcen. Ihre finanziellen Mittel sind sehr begrenzt. Jede Erweiterung des Personalbestandes ist schwierig, weil der unpopuläre öffentliche Dienst im Gegensatz zur „Jobmaschine Wirtschaft“ als Zuschussunternehmen gesehen wird. Vor einer gegenüber Stellenausweitungen kritisch gewordenen Öffentlichkeit muss jeder neu geschaffene Posten überzeugend gerechtfertigt werden.

So bleiben im Wesentlichen drei Wege.

- *Technisierung*: Die Kommunen müssen ihre informationstechnische Infrastruktur ausbauen und die Möglichkeiten des Internets und des Intranets, das bei vielen Behörden im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen extrem rückständig ist, gezielt nutzen. Die permanente Rationalisierung durch schnellere und schlankere Verwaltungsprozesse kann helfen, die chronische Ressourcenlücke zumindest nicht größer werden zu lassen.

- *Wissenstransfer*: Über ständige Fortbildungen und ein konsequent betriebenes Wissensmanagement können die Kommunen Anschluss an die Entwicklungen halten und lebenslanges Lernen praktizieren.
- *Outsourcing*: Das Auslagern an externe Personen, Einrichtungen und Unternehmen ist bei Beratung und Coaching wie auch für die Umsetzung von Tätigkeiten möglich. Genau hier liegt die Chance für kommunale Politikberatung. Sie ist im Gegensatz zur Beratung auf Landes- und Bundesebene strikt praxisbezogen und macht keine allgemeinen Vorgaben, sondern orientiert sich ihrerseits an der konkreten Umsetzung politischer Vorgaben, weil diese neben dem vom Gesetzgeber definierten Spielraum der Selbstverwaltung die wesentliche Aufgabe der Kommunen ist.

Beratungsfelder

Hier ist in den letzten Jahren eine große Bandbreite von Einsatzmöglichkeiten entstanden. Die Reformbewegung des New Public Management löste eine Privatisierungswelle bei öffentlichen Dienstleistungen wie etwa den Stadtwerken als traditionellen Energieversorgern aus. Die Folge war, dass Kommunen verstärkt Unternehmensberater hinzuzogen, um die für sie bislang unbekannt betriebswirtschaftlichen Denkansätze zu implementieren und Unterstützung bei den anstehenden Umstrukturierungen zu erhalten. Weil die wirtschaftlichen und parallel dazu eintretenden gesamtgesellschaftlichen Veränderungen nun auch mehr soziale Kompetenzen erforderten, wurden entsprechende Experten nachgefragt, vor allem Berater und Trainer auf dem Gebiet der Kommunikation.

Die Tätigkeit kommunaler Politikberater hat sich inzwischen breit ausgefächert. Ein zeitgemäßes Politik- und Verwaltungsmanagement in den Kommunen greift inzwischen auf rund zwanzig Beratungsfelder zurück:⁹⁴

⁹³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, <http://www.kgst.de/themendaecher/buergerkommune/> (30.04.2013)

⁹⁴ Gesamtübersicht bei Grubwinkler, Wolfgang et al.: Modernes Verwaltungsmanagement, hg. von der Bayerischen Verwaltungsschule, Wolfgang Grubwinkler et al., Stuttgart/München et al. 1996.

- Betriebswirtschaft, vor allem die Etablierung eines modernen kaufmännischen Rechnungswesens mit Controllingssystem
- Einrichtung eines Compliance Managements zur Einhaltung von Vorschriften und Anti-Korruptionsmaßnahmen
- Rechtsberatung
- Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung
- Prozess- und Qualitätsmanagement
- IT-Beratung
- Projektmanagement
- Personalentwicklung
- Organisationsentwicklung und Veränderungsmanagement
- Stadtentwicklung und Bauwesen
- Verkehrsplanung
- Kommunale Wirtschaftsförderung und Standortmarketing
- Umweltmanagement
- Strategiefindung
- Politische Grundsatzfragen
- Bürgerbeteiligung
- Moderation
- Mediation
- Coaching
- Kommunikationsmanagement.

Alle Felder sind sehr komplex und bei den Anforderungen an Berater mit hohen Erwartungen verbunden.⁹⁵ Obendrein bekommen die Berater oft die Machtkonflikte zwischen den kommunalen Interessenvertretern und der Verwaltung zu spüren.⁹⁶

Marktpotenzial und Kunden (Beispiel Bayern)

In erster Linie sind es die Entscheidungsträger, für die eine Beratungsleistung angefordert wird: politisch Verantwortliche wie Bürgermeister und Landräte, gelegentlich Fraktionen oder Gliederungen von Parteien und Wähler-

Hill, Hermann: Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger, Ulrich (Hg.): Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Reihe: HANIEL Stiftung Schriftenreihe Band 7, Frankfurt / Main / New York 1994, S. 59-64.

⁹⁵ Kersting, Norbert: Politikberatung im kommunalen Bereich, in: Bröchler, Stephan/Schützeichel, Rainer (Hg.): Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler, Stuttgart 2008, S. 417f.

⁹⁶ Kersting 2008, S. 423.

gruppen sowie Führungskräfte der Verwaltung, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Administration wirken.

Das Marktpotenzial der kommunalen Politikberatung ist vom Umsatz her schwer zu ermitteln. Ohne zwischen Verwaltung und politischen Ebenen zu differenzieren, spricht der Fachverband Öffentlicher Sektor des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater davon, dass die öffentliche Hand im Jahr 2010 in Beratungsleistungen rund 1,9 Milliarden Euro investiert hat, etwa zehn Prozent des Gesamtumsatzes der Beratungsbranche.⁹⁷

Die Zielgruppe der individuellen Beratungskunden besteht in erster Linie aus Mandatsträgern und lässt sich gut erfassen. So wurden in bei den Kommunalwahlen 2008 insgesamt 32.802 Gemeinde- und Stadträte gewählt.⁹⁸ Dazu kommen noch 4.390 Kreisräte in den 71 Landkreisen⁹⁹ und auf der dritten kommunalen Ebene der sieben Bezirke insgesamt 193 Bezirksräte,¹⁰⁰ Insgesamt also 37.192 Mandatsträger. Mit den 2.056 ersten Bürgermeistern, 71 Landräten und 193 Bezirksräten sind dies insgesamt 39.512 kommunalpolitische Mandatare.¹⁰¹

Im weiteren Umfeld sind die Nachrücker auf den Listen interessant, also Kandidaten, die knapp nicht gewählt wurden, aber bei Ausfall eines Mandatars dessen Sitz einnehmen. Dies kann, zurückhaltend geschätzt, bis zu fünf Prozent der Mandatsträger betreffen. Die Nachrücker bereiten sich dann auf ihre neue Aufgabe vor und sind ebenfalls potenzielle Beratungskunden. Bei einem Nachrückeranteil

⁹⁷ BDU Bundesverband Deutscher Unternehmensberater: Fachverband Öffentlicher Sektor, http://www.bdu.de/Uebersicht_FV.html?fuseaction=page.content&s_kurzname=FV_OeA (30.04.2013). Siehe hierzu auch den Beitrag von Jakob Lempp in dieser Ausgabe.

⁹⁸ Bayerisches Landesamt für Statistik, <https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09.pdf> (30.04.2013)

⁹⁹ Bayerisches Landesamt für Statistik, <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/> (30.04.2013)

¹⁰⁰ Wikipedia: Bezirkstag (Bayern), [http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirkstag_\(Bayern\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirkstag_(Bayern)) (30.04.2013)

¹⁰¹ Bayerisches Landesamt für Statistik, <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/> (30.04.2013)

von fünf Prozent wären das bereits 1.975 Personen.

In den Kommunen gibt es zudem Potenzial unter den Führungskräften in den Verwaltungen, deren Tätigkeit zwar in der Administration liegt, aber auch kommunalpolitische Schnittfelder betrifft. Bei etwa zwei bis drei Amts- oder Abteilungsleitern unter den rund 2.134 Gebietskörperschaften dürften dies noch einmal rund 4.500 Personen sein.

Somit kann man insgesamt von einer Beratungszielgruppe von mindestens rund 46.000 Personen allein in Bayern ausgehen.

Wettbewerbssituation

Es gibt einen inhaltlich sehr interessanten und im Einzelnen auch lukrativen Beratungsmarkt für kommunale Politik und Politiker. Mitbewerber sind dünn gesät; sie bewegen sich überwiegend im Bereich Kommunikationsberatung und Coaching, Wirtschaftsförderung / City- und Standortmarketing (in Bayern etwa 20 Agenturen und Einzelberater) sowie weitere auf Kommunalberatung spezialisierte Unternehmen z. B. mit dem Betreuungsschwerpunkt Public Private Partnership (etwa Rechts- und Steuerberatung sowie Wirtschaftsprüfung).

Beratungsleistungen in beschränktem Umfang bieten auch die kommunalen Spitzenverbände für ihre Mitgliedskommunen, in Bayern der Gemeindetag, der Städtetag, der Landkreistag und der Verband der Bayerischen Bezirke. Verschiedene kommunale Bildungseinrichtungen sind nicht nur als Anbieter von Seminaren tätig, sondern vermitteln auch bei Bedarf Berater und Coaches aus ihrem Kompetenzumfeld an die ratsuchenden Bürgermeister, Landräte und Verantwortlichen, etwa die Bayerische Verwaltungsschule, die Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management, das Bayerische Selbstverwaltungskolleg sowie die Kommunalwerkstatt des Bayerischen Gemeindetages. Weiters gibt es Fortbildung und Consulting auch über die Bildungseinrichtungen der verschiedenen Parteien.

Doch die Zahl der Experten scheint begrenzt; auf dem bayerischen Kommunalsektor dürfte es in den verschiedenen Consulting-Bereichen kaum mehr als 300 Berater tätig sein.

Für Politikberater auf kommunaler Ebene gibt es also ein großes Marktpotenzial. Dabei fällt

auf, dass es von der Provenienz her überwiegend Betriebs- und Volkswirte, Wirtschaftsgeografen, Juristen, Kommunikationswissenschaftler sowie Psychologen und Sozialpädagogen sind, die sich in diesem Segment bewegen. Die Politikwissenschaft erhebt zwar „ausdrücklich den Anspruch, unter anderem Handlungswissen für politische Akteure bereit zu stellen“.¹⁰² Was Kommunalpolitik betrifft, hat sie aber noch großen Nachholbedarf.

Fazit

Die kommunale Politikberatung kann für Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke hochqualifizierte Dienstleistungen erbringen und sie auf ihrem anspruchsvollen Weg zur modernen Bürgerkommune unterstützen. Als Markt findet die Politikberatung hier ein großes Potenzial. Dazu muss sie es verstehen, Wissen praxisnah zu vermitteln und erfolgreich anwendbar zu machen. Auch die Politikwissenschaft sollte sich stärker mit den Kommunen befassen und Theorien und Modelle entwickeln, die das Handeln der Menschen in der untersten politischen Ebene erleichtern.

Sprachrohr mit Profilschärfe: Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e. V.

Dominik Meier

Dominik Meier ist Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. und geschäftsführender Gesellschafter der strategischen Politikberatung Miller & Meier Consulting.

Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e. V. (de'ge'pol) ist der Berufsverband von deutschsprachigen Berufstätigen in der Politikberatung. Im Mai 2002 wurde die de'ge'pol als *Berliner Initiative Junger Politikberater* gegründet, sie hat derzeit 153 persönliche und

¹⁰² Kusche, Isabel: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Diss. rer. soc. Universität Bielefeld 2007/2008, Wiesbaden 2008, S. 13.

2 korporative Mitglieder und einen ehrenamtlich tätigen Vorstand. Das Ziel des unabhängigen und parteiübergreifenden Verbandes ist die Vermittlung eines klaren Profils von Politikberatung und –management gegenüber den Akteuren im politischen Feld und einer interessierten Öffentlichkeit. Außerdem möchte die de'ge'pol zur Vertiefung des gemeinsamen fachlichen Selbstverständnisses beitragen.

Diese Ziele werden insbesondere durch Veranstaltungen, Fachtagungen, Weiterbildungsseminare und Publikationen verfolgt. Wichtige Veranstaltungen sind beispielsweise die de'ge'pol-Treffs, die sich exklusiv an Mitglieder richten und diesen die Möglichkeit geben, sich mit Gastreferenten aus Politik und Gesellschaft über Politikberatung auszutauschen. Um das Profil der Politikberatung zu schärfen, ist die de'ge'pol einer der Trägerverbände des Deutschen Rats für Public Relations (DRPR), der sich für die freiwillige Selbstkontrolle der in Deutschland tätigen PR-Fachleute einsetzt. Drei der derzeitigen Vorstandsmitglieder der de'ge'pol sind Mitglieder des Beschwerdeausschusses *Politik* des Rates. Bei der Umsetzung ihrer Ziele nutzt die de'ge'pol auch ihr internationales Netzwerk. Sie unterhält enge Kontakte zu europäischen und internationalen Politikberater-Vereinigungen wie APPC (Association of Professional Political Consultants), EAPC (European Association of Political Consultants), IAPC (International Association of Political Consultants), SEAP (Society of European Affairs Professionals) und PACE (Public Affairs Community of Europe).

Die Mitglieder der de'ge'pol sind sowohl innerhalb als auch außerhalb der institutionalisierten Politik tätig. Mitglieder, die innerhalb des Politikbetriebes tätig sind, sind meistens Ministerialbeamte und Parteireferenten. Außerhalb des Politikbetriebes sind unter den Mitgliedern Kommunikations- und Organisationsexperten, Anwälte, Trainer, Dozenten, Repräsentanten von NGOs, Unternehmen und Verbänden zu finden. Es lässt sich also feststellen, dass Mitglieder der de'ge'pol in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft tätig sind und zwischen diesen Bereichen oft als Mittler agieren.

Profilschärfung

Die de'ge'pol hat in den letzten zehn Jahren besonders zur Schärfung des Profils von Politikberatung in Deutschland beigetragen und sich somit auch zum Sprachrohr der Politikberatung in Deutschland entwickelt. Die Schärfung des Profils erfolgte insbesondere durch die Formulierung von Mindeststandards. Bereits im Jahre 2003 hat die de'ge'pol einen Verhaltenskodex verabschiedet, dem sich alle Mitglieder verpflichtet haben. In diesem Verhaltenskodex sind diverse Grundsätze enthalten, die den Arbeitsalltag eines Politikberaters kennzeichnen sollen: Wahrhaftigkeit, Diskretion, keine finanziellen Anreize, keine Diskriminierung, Respekt, eine klare Trennung zwischen der Tätigkeit als Politikberater und politischem Amt. Außerdem verpflichten sich alle Mitglieder dazu, dem Berufsstand nicht zu schaden. Mit Transparency International hat die de'ge'pol im Jahr 2008 ein Positionspapier zu einem Lobbyregister vorgestellt. Darin fordern beide Organisationen ein Lobbyregister mit Registrierungspflicht. In einem solchen Lobbyregister sollte der finanzielle Umfang der Interessenvertretung und die Verpflichtung zu einem allgemeinverbindlichen und umfassenden Verhaltenskodex für Lobbyisten offengelegt werden. Dieses Positionspapier fordert ebenso klare Regelungen im Umgang mit Interessenkonflikten. Neben diesem Positionspapier für ein Lobbyregister hat die de'ge'pol auch einen Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement entwickelt, der 2005 verabschiedet wurde und zusammen mit den anderen Dokumenten die Grundsätze professioneller Politikberatung beschreibt. Der degepol-Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement verdeutlicht Kriterien, an denen die Qualität von Politikberatung zu messen ist. Zunächst einmal sollte die Fähigkeit, die Einsatzplanung effektiv an den vorgegebenen Zielen und den vorhandenen Mitteln auszurichten, ein Kriterium zur Messung der Qualität sein. Darüber hinaus sind die persönliche und fachliche Kompetenz des Personals der Politikberatung und die Effizienz und Nachprüfbarkeit der Prozesse weitere Kriterien. Dadurch, dass sich die de'ge'pol auch zum Sprachrohr der Politikberatung in Deutschland entwickelt hat, erfüllt sie besonders in der Lobbyregulierungsdebatte eine wichtige Funk-

tion für die Branche. Sowohl von den Medien, der Politik als auch von der Wissenschaft wird die de'ge'pol als kompetenter Ansprechpartner angesehen. Von den Medien erhält die de'ge'pol regelmäßig Anfragen für Interviews zu allen Themen, die mit Politikberatung und Interessenvertretung in Verbindung stehen. Die Politik wendet sich an die de'ge'pol, wenn es um Hintergrundgespräche mit Abgeordneten beziehungsweise Parlamentarischen Geschäftsführern zur Transparenz-/Regulierungsfrage geht. Darüber hinaus wurden Vertreter der de'ge'pol auch schon für Stellungnahmen zum EU-Transparenzregister oder als Sachverständige in den Landtag von Brandenburg und demnächst auch in den Landtag von Hessen eingeladen. Schließlich wendet sich die Wissenschaft auch mit verschiedenen Kooperationsanfragen beziehungsweise mit der Bitte um Hintergrundgespräche an die de'ge'pol.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die de'ge'pol durch die frühzeitige Positionierung in der Ethik-/ Transparenzfrage als inhaltlich sehr gut gerüsteter Akteur dasteht. Es war der richtige Weg, mit den verschiedensten Akteuren in einen Dialog zu treten und die Branche so aus der Defensive zu holen.

Herausforderungen

Mit der Formulierung von berufsspezifischen Standards im Rahmen einer verbandsmäßigen Organisation und der damit verbundenen Systematisierung von Fachwissen trägt die de'ge'pol zur Professionalisierung der Politikberatung in Deutschland bei. Es gibt allerdings auch noch Herausforderungen. Lobbyismus erfährt in der öffentlichen Debatte eine zunehmend negative Konnotation. Interessenvertretung wird oft mit intransparenter Einflussnahme, die zu illegitimen politischen Entscheidungen führe und stärker Einzelinteressen als das Gemeinwohl berücksichtige, gleichgesetzt. Dies sei einer der vielfältigen Gründe für den Vertrauensverlust der Bevölkerung in den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Diskussion um die Rolle der Interessenvertretung in einer Demokratie wird bisher aus Sicht der de'ge'pol sehr einseitig geführt. Um die Diskussion über eine verantwortungsvolle Interessenvertretung in einem Rahmen zu führen,

der ihr in einer demokratisch verfassten Gesellschaft gebührt und um dem Vertrauensverlust der Bevölkerung entgegen zu wirken, bedarf es neuer Koordinaten:

Erstens: Es ist wichtig, Interessenvertretung als ein Merkmal einer lebendigen Demokratie zu verstehen. Zweitens: Die Diskussion um mehr Transparenz im Lobbyismus darf nicht im Sinne der Eindämmung von Lobbyismus falsch verstanden werden. Es darf nicht das Ziel eines Lobbyregisters sein, Interessenvertretung zu unterbinden oder einzuschränken, sondern im Interesse der Öffentlichkeit den Zugang zum politischen Entscheidungssystem für alle Interessenvertreter gleichermaßen zu regeln und transparent zu machen. Drittens: Die Unterscheidung zwischen gutem und bösem Lobbyismus ist weder zielführend noch im Sinne eines demokratischen Systems. Es ist stattdessen unbedingt erforderlich, professionellen und transparenten Lobbyismus sicherzustellen und gleiche Regeln für alle Akteure im Bereich Lobbying, als auch Anwälte oder NGOs, zu etablieren. Viertens: Die Einführung eines Lobbyregisters macht nur unter bestimmten Voraussetzungen Sinn. Ein Lobbyregister muss verpflichtend sein, einen einheitlichen Geltungsbereich haben, alle Interessenvertreter erfassen und sanktionsbewehrt sein. Fünftens: Die Selbstkontrolle der Branche kann nicht durch ein Lobbyregister ersetzt werden. Mehr Selbstkontrolle und Transparenz sind hingegen zwei richtungsweisende Hebel, die zusammen mit der Einführung eines Lobbyregisters unter den genannten Voraussetzungen zu mehr Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Branche führen.

Politikwissenschaftliche Politikberatung? Eine kritische Polemik.

Gregor Giersch

Gregor Giersch ist Finanzdirektor und Gründungsmitglied des interdisziplinären Forschungsvereins Organisation for International Dialogue and Conflict Management (IDC) in Wien. Er arbeitet als Koordinator und Partner in der Umsetzung von sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten im Rahmen europäischer oder nationaler Förderprogramme.

In einer immer komplexeren arbeitsteiligen Welt, so scheint es, ist Politikberatung nötiger denn je. Aber reicht dieser banalisierende Begründungsversuch aus, um den Beraterboom zu erklären? Rechtfertigt er gar die Ausrichtung der politikwissenschaftlichen Ausbildung und Praxis am Beratungsmarkt zu forcieren? Und ist es wirklich so unproblematisch, wenn „Expertenwissen“ über „Politik“ zahlungsfähigen Auftraggebern eine bessere „Governance“ unter Bedingungen „wachsender Komplexität“ verspricht? Oder verrät uns diese Argumentation und Absicht vielmehr etwas über verbreitete Gesellschaftsauffassungen, über herrschende Ideologien, konformistische Markt- und Systemdenke und deren Protagonisten? Sind Politikberater nicht auch die modischen Wasserträger eines Optimierungsfanatismus zunehmend marktkonformer Demokratieverwaltung, die einer demokratiekonformen Marktgestaltung längst den Rang ablauft? Ist das etwa gar die wahre Bestimmung politikwissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung, warenförmiges Herrschaftswissen feil zu bieten? – im Sinne eines angewandten Politmanagements zum nützlichen Instrument „notwendiger Systemanpassungen“ zu werden? Oder hätte, im Gegenteil, die Politikwissenschaft als Anbieter im Beratermarkt überhaupt nichts verloren? – müsste die Finger lassen von den nur zu beobachtenden gesellschaftlichen Veränderungen? Etwas provokant und polarisierend zuge-spitzt, geht es also um die Fragen: Wie steht es um den demokratienotwendigen Zusammenhang von Entscheidung und Verantwortung in den heraufdämmernden Beratersystemen, deren demokratisch republikanischen Fundamente unter einer immer dickeren

Schicht Multilevel-Governance, Systemrhetorik, Kundenorientierung und BWL-Neusprech begraben wird? Welche Rolle spielt die Politikwissenschaft dabei und welcher Rahmen für Verantwortung und Haftung wäre umgekehrt eigentlich Voraussetzung eines demokratiefähigen Beratungsmarktes, in dem auch politikwissenschaftliche Erkenntnisse zu Anwendung kommen?

In einem kurzen Beitrag, wie diesem, lassen sich so grundlegende Fragen nicht zufriedenstellend klären. Daher beabsichtigt dieser Essay vielmehr, einige Bedenken und Vorbehalte zu sammeln und damit Ansatzpunkte zur Kritik des Politikberatungsbooms zu liefern. Dieser Ansatz versucht gar nicht erst, den präventösen Eindruck zu erzeugen, eine konstruktive, möglichst gar produktive Lösung für die aufgeworfenen Fragen und Probleme zu präsentieren. Sehr wohl kann und will eine solche Kritik aber Anstoß zur Reflexion von Politikberatern, politisch Beratenen und den davon betroffenen sein. Damit ist der Beitrag auch als meines Erachtens notwendiger Kontrapunkt zu den interessanten und gleichwohl teils affirmationsverdächtig interessierten Beiträgen aus der Beraterpraxis in dieser zweiten Ausgabe der PSCA gedacht.

Vom Rat zur kommerzialisierten Beratung

Beratung war schon immer Teil des politischen Geschäfts. Aber Politikberatung als kommerzialisiertes Berufsfeld ist eine vergleichsweise junge Erscheinung. Politik, verstanden als das „Zusammenhandeln“ von Menschen (Hannah Arendt), unterliegt fortgesetzten Veränderungen ihrer Gegenstände, Formen, Strukturen, Mittel und Akteure. Die Herausbildung einer professionellen Politikberatungsbranche ist teilweise auch ein Resultat aus diesen Veränderungen. Insbesondere drei Entwicklungen scheinen dabei von Bedeutung: Erstens, die Entstehung, Professionalisierung und Institutionalisierung politischer Interessenvertretung in Parteien und Verbänden und damit verbunden, die Herausbildung der Figur des – noch immer überwiegend männlichen – Politikers als Vertreter eines eigenständigen Berufsstands. Zweitens, die technologiebedingte Ausdehnung und Beschleunigung einer medial vermittelten, breiten Öffentlichkeit als Raum mit eigenen – medienspezifischen – Bewe-

gungsgesetzen. Und drittens, die Entwicklung der Gesetzgebung hin zu einem oftmals detailreichen Regulierungsverfahren, zum Abgleich gesellschaftlicher und institutionalisierter Interessen, politischer Absichten und wissenschaftlicher Befunde. Diese wegbereitenden Entwicklungen reichen jedoch nicht aus, um den aktuellen Boom der Politikberatung vollumfänglich zu erklären. Vielmehr ist kaum zu übersehen, dass der Beraterboom auch Ausdruck der Verbreitung marktbezogener Ordnungsvorstellungen und neoliberaler Politikkonzepte ist. Erst die Ausweitung ökonomischer Rationalitätskonzepte auf die Aufgabenstellung, Formen und Inhalte der Politik hat dazu beigetragen, dass auch politisches Wissen zu guter Letzt als warenförmige Dienstleistung erscheint, die kommerziell angeboten und nachgefragt werden kann.¹⁰³

Das neoliberale Verständnis des Staates erschöpft sich nicht in Privatisierungsprogrammen und Verwaltungsreformen, sondern umfasst die gesamte Aufgabenstellung von Staat und Politik. Als „Produzent öffentlicher Dienstleistungen“ sind Staaten – so wie Unternehmen – „effizient zu managen“ und auf das „Kerngeschäft“ – die Herstellung marktförderlicher Ordnung – „zu konzentrieren“ und zu reduzieren. Verwaltung wird auf Kundenorientierung optimiert, Politik als Management mit Verwaltungscharakter verstanden und Demokratie wird auf den Wettbewerb von Managementpersonal und Managementstrategien reduziert. Von einem nicht ökonomischen Gesetzen unterliegenden gesellschaftlichen Raum politischer Willensbildung fehlt immer mehr die Vorstellung: Thatchers bekannter Ausspruch: „There is no such a thing as society“ bringt das treffend auf den Punkt. Wahlkämpfe und Parteiwerbung gleichen in der Folge mehr und mehr dem „Advertising“ von Konsumgütern oder dem „Marketing“ der Dienstleistungen von Interessenverbänden. Nicht mehr nur einzelne Beamte, ja ganze Ministerien einschließlich ihrer zu Managern gewordenen politischen Führung scheuen sich zunehmend, Verantwortung zu tragen und die dafür notwendigen Kompeten-

zen aufzubauen. Stattdessen werden beträchtliche und wachsende Summen für externe Studien, für Berater und Experten ausgegeben. Hinter den alternativlosen und gleichwohl beliebig widersprüchlichen Einsichten dieser Experten verkümmern politische Gestaltungsabsichten zu verantwortungsfreien Wortgebäuden. Interessierte Unternehmen, Verbände und Partikularinteressen wirken an für sie interessanten Gesetzen mit, während sich das politische Führungspersonal mit Marketingberatern um Rechtfertigung bemüht, statt in öffentlicher Debatte zur Verantwortung zu stehen. Dass selbst die daraus erst resultierende, vielgescholtene Politikverdrossenheit wieder nur ein neuer Markt von Politikberatern, Demoskopern und Medienprofis geworden ist, kommt den Beschäftigungsinteressen der Politikwissenschaftler offensichtlich nur allzu gelegen. Aber werden wir damit, wird die Politikwissenschaft damit ihrer gesellschaftlichen Aufgabenstellung und Verantwortung gerecht?

Politikwissenschaft als Königsdisziplin der Politikberatung?

Zugegeben, Politikwissenschaft war und ist eine tief verunsicherte sozialwissenschaftliche Disziplin. Weder verfügt sie über das wissenschaftliche Selbstverständnis einer beobachtenden Soziologie noch über das dogmatische Repertoire einer auf dem hohen Ross mathematischer Modelle reitenden Volkswirtschaftslehre. Methodisch ist man zwar breit aufgestellt, aber hinter diesen Optionen bleibt die Aufgabenstellung der Politikwissenschaft nicht nur den meisten Studierenden unklar, sondern ist seit den – vor allem im deutschen Sprachraum – recht späten disziplinären Anfängen voll unausgefochtener Widersprüche. Politikwissenschaft wurde zu Beginn häufig nur als Regierungslehre bestenfalls als Staats- und „Institutionenkunde mit ideengeschichtlichen Bildungsschmelz“¹⁰⁴ verstanden. Der Versuch, für politische Entscheidungen vorzudenken und sich in dieser Weise beratend gesellschaftlich einzumischen, erscheint vor diesem

¹⁰³ Vgl. Kreisky, Eva (2007): Bestandsaufnahme und aktuelle Trends in der Beratungslandschaft. In: Fröschl, Kramer, Kreisky (Hg.): Politik Beratung zwischen Affirmation und Kritik. Wien; S. 40.

¹⁰⁴ Narr, Wolf-Dieter (2007): Wider politikwissenschaftlich-prätentiöse Beratung – eine Regel mit Ausnahmen. In: Fröschl, et al (Hg.): Politik Beratung zwischen Affirmation und Kritik. Wien; S. 73.

Hintergrund erst einmal als Fortschritt. Der Wunsch, „nicht nur abgehobene, besserwisserisch in sich selbst verkapselte ‚Wissenschaft‘ zu treiben, sondern dort beteiligt zu sein, wo man annimmt, es werde etwas ‚gemacht‘“ ist für Studierende ebenso nachvollziehbar, wie die Verlockung der fachlich qualifizierten „diese Beteiligung aber nicht mit ‚schmutzigen Händen‘ betreiben zu müssen, sondern aus der stilvollen Distanz des gefragten, edel zurückhaltenden, emphatisch unverantwortlichen Beraters.“¹⁰⁵

Erlöst der Beraterboom die Politikwissenschaft also endlich von der quälenden Frage, wozu diese eigentlich taugt? Ernstzunehmende Zweifel daran kamen mir jedenfalls im Rahmen meiner Lehrtätigkeit, die mich mit einer wachsenden Zahl wenig jüngerer Studienanfänger konfrontierte, bei denen Politikberatung immer häufiger als stereotyper Karrierewunsch – einschließlich merkwürdiger Status- und Gehaltsphantasien – erschien. Ohne mich in Unterstellungen ergehen zu wollen, war es mir jedoch beim besten Willen nicht möglich, soziale oder politische Motive zu erkennen, die den Wunsch der Einflussnahme mittels einer Beratertätigkeit hätten erklären können. Karriere- oder Gehaltsvorstellungen allein wären jedoch andererseits noch kein hinreichender Grund gegen diese scheinbar interessenlose Absicht, der politischen Praxis beratend zuzuarbeiten, zu argwöhnen. Wer gefragt wird, ist gefragt und gefragt sein, will jeder. In einer Markgesellschaft wird dies jedoch zum Imperativ: Sei gefragt! Verwerte Dein Wissen! Sei nützlich und verfügbar! Die Karrierepläne angehender Politikwissenschaftler folgen diesem Zeitgeist zunehmend widerspruchslos. Problematisch daran erscheint mir, dass dieser Zeitgeist (ohne es überhaupt zu merken) im Kern anti-politisch, jedenfalls elitär und nicht selten anti-demokratisch argumentiert.

Wenn Politikwissenschaft affirmativ die Marktfähigkeit politikwissenschaftlichen Wissens betont, betreibt sie nicht nur Selbstmarketing und „Statuspolitik im eigener Sache“,¹⁰⁶ sondern macht sich darüber hinaus zum Vertreter eines im Grunde postdemokratischen

Politikbegriffs. Nicht mehr im Aufbegehren gegen am Ende polizeilich gesicherten Vollzug gefestigter Ordnung wird Politik in einem notwendigen Widerspruch zum Staat, zum Zustand begriffen,¹⁰⁷ sondern in der möglichst reibungslosen Verarbeitung aller Widersprüche zu einer als „Governance“ bezeichneten Endlosschleife Luhmannscher Autopoiesis. In dieser Systemrhetorik selbsterzeugender Ordnung verlieren sich nicht nur die Grenzen von Staat und Gesellschaft, sondern auch von Politik und ihrem polizeilichen Vollzug. Der Markt erwartet das gesellschaftliche Funktionieren, die Politik soll dieses notfalls auch polizeilich garantieren. Genau darin liegt das antidemokratische Wesen marktkonformer Demokratie.

Für eine damit unzufriedene, kritische Wissenschaft der Politik kann es eben nicht darum gehen, eine Ordnungsfunktion im Sinne etwa einer Polit-wissenschaft nach dem Muster sowjetischer Politikkommissare zu erfüllen, oder ein systemfunktionales, optimierendes political Engineering zu betreiben. Ähnlich fruchtlos wie die dogmatischen Verhaltensannahmen in der Ökonomie wäre auch der naturkundliche Versuch einer vermeintlich „politischen Natur des Menschen“ als Gattungswesen nachzustellen, statt vielmehr anzuerkennen, dass die Notwendigkeit der Politik gerade aus den Widersprüchen im Zusammenhandeln der konkreten, unterschiedlichen, interessierten und lernfähigen Menschen entsteht.¹⁰⁸ Für die Politikwissenschaft ergibt sich daraus die Herausforderung, die Gesellschaft über ihre eigene politische Gestalt in Kenntnis zu setzen und die Menschen über die Möglichkeiten ihrer Gestaltung und die Möglichkeiten des Widerspruchs zu informieren. In diesem Sinne ist eine kritisch reflexiv beratende Politikwissenschaft mehr denn je geboten. Sie ist gesellschaftlich gefragt, auch wenn sie vielleicht nicht am Markt nachgefragt wird.

Eine verantwortungsvolle Politikberatung

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ Resch, Christine (2005): Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft? Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise. Münster, S. 25.

¹⁰⁷ Vgl. Rancière, Jacques (2008): Zehn Thesen zur Politik. Zürich/Berlin.

¹⁰⁸ Vgl. Arendt, Hannah (1993): Was ist Politik? (Fragmente aus dem Nachlass 1950–1959). München.

Es steht außer Frage, dass politische Entscheidungsträger ihre Zielsetzungen, Vorhaben und Ideen zur Umsetzung in einem zugleich professionellen und vertraulichen Rahmen testen und prüfen wollen. Das Abwägen von Wegen und Machbarkeiten war auch immer schon Rolle und Funktion von Ratgebern in der Politik. Insofern erscheint das entsprechende Angebot von Strategieberatungsunternehmen „sparring-Partner“ für die politischen Akteure anzubieten nicht in besonderer Weise problematisch.¹⁰⁹ Richtig ist, dass wohl kaum ein politischer Entscheidungsträger genug angeborene Trittsicherheit hat, um auf dem glatten Parkett einer mediatisierten Öffentlichkeit ohne vertrauliche, kritisch abwägende Beratung dauerhaft zu bestehen. Andererseits führt diese Professionalisierung zu einem Verlust an Authentizität. Der politische Auftritt wird zur Darstellung. Politik verkommt zur Performance. Sie wird selbst glatt und unangreifbar und entzieht sich – zumindest in der durch die Berater erarbeiteten Darstellungsform – einer Auseinandersetzung mit dem immer schon vorweggenommenen Einwänden. Auf diese Weise entleert sich aber der politische Diskurs, der doch auch das Grundnahrungsmittel der Demokratie ist. Was als Ratswesen vordemokratischer Herrschaftsformen also recht war, ist für eine demokratische Politik zu billig. Denn das Resultat einer entpolitisierten, bestenfalls noch zielgruppenspezifisch informierten Gesellschaft ist längst zum Modell für entpolitisierte Parteien, ja sogar entpolitisierte Parlamente geworden. Politische Debatte verlagert sich in immer schwerer auffindbare Hinterzimmer, während der öffentliche Diskurs – vom Phänomen des politischen Skandals abgesehen – nur noch wohl orchestriert erfolgt. Politisierung gilt längst als Übel, als Widersacher sachlicher, Entscheidungen. Dabei wird übersehen, dass eine Gesellschaft, die von einer „rein sachlichen“ Lösung ihrer Probleme träumt, in der Gefahr steht, sich der Tyrannis ideologischer Sachzwänge auszuliefern. Ohne die politische Auseinandersetzung mit ihren eigenen Widersprüchen, verlernt eine Gesellschaft den müh-

samen Prozess der Versachlichung, der demokratische Politik eigentlich ausmacht.

Mit den Sachfragen ist es überhaupt so eine Sache. Es ist nichts dagegen einzuwenden, ja es ist eigentlich selbstverständlich, wenn Politik und Verwaltung sich das verfügbare Sachwissen über die Gegenstände, Verhältnisse und Zusammenhänge des gesellschaftlich zu gestaltenden Lebens zugänglich machen. Zweifellos sind dabei auch die Einschätzungen und Bedenken von Spezialisten aller relevanten Fachbereiche heranzuziehen und zu berücksichtigen. Verantwortliche Politik bedeutet ja nicht, einfach zuzugeben, dass es eine Verantwortung gibt, sondern auch, sich durch eine aufgeklärte Entscheidungsfindung überhaupt erst in die Lage zu versetzen, bewusste Entscheidungen treffen zu können. Der organisierte Beratungsbetrieb hat jedoch meist einen ganz anderen Ausgangspunkt und führt daher in der Regel auch nicht zu einem Mehr an Verantwortungsbereitschaft in der Politik. Im Gegenteil. Statt die Transparenz von Entscheidungszusammenhängen zu erhöhen, bewirbt sich kommerzialisierte Politikberatung gerade mit dem Versprechen um Aufträge, Entscheidungsträgern die Verantwortung erträglich zu machen. Mit ihren Flipcharts, Slides und ihrem Habitus bietet die kommerzielle Politikberatung einen unausgesprochenen Ablasshandel an. Gesellschaftliche Abwägungsfragen werden mit Charts, Zahlenfeldern und anderen pseudo-naturwissenschaftlichen Darstellungsformen auf Kennzahlen flachgebügelt. Quälende Fragen der Verantwortung werden durch Fragen der Optimierung ersetzt. Im Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Kunde wird die eigentliche Verantwortung eigentümlich verschleiert. „Die Exklusivität des Verhältnisses zwischen ‚politischer Klasse‘ und ‚beratender Klasse‘ enteignet freilich den ‚demos‘ des auch ihm zustehenden politischen Wissens und trägt daher anti-politische Züge.“¹¹⁰ Den Beratern daran die Schuld zu geben, wäre allerdings ebenso kurz gegriffen, wie allein auf der Letztverantwortlichkeit der Kunden zu bestehen. Aber gerade daher spricht vieles dafür, dass es Zeit ist, einen „professionellen Rahmen für demokratische Politikberatung abzustecken“.¹¹¹

¹⁰⁹ Den Hinweis auf die Bedeutung der Rolle von Politikberatern als Sparring-Partner verdanke ich dem Herausgeber Prof. Dr. Jakob Lempp.

¹¹⁰ Kreisky 2007, S. 39

¹¹¹ Ebd.

