

## **II. Teil: Politik und Politikberatung**



## 4. Das politische System als Kontextur

---

Im ersten Teil der Arbeit ging es um die Entwicklung eines allgemeinen Beratungsbegriffs, der die Funktion und Form der Beratung unabhängig von besonderen Umweltkontexten in idealtypischer Weise zum Ausdruck bringt. Diese Bestimmung reduzierte Beratung auf ihren funktionalen und formalen Kern, wie er in der empirischen Wirklichkeit in reiner Form nicht anzutreffen ist, der empirische Beratungen jedoch auf ihren Beratungsgehalt bzw. ihre Beratungsqualität hin beurteilen lässt. Dementsprechend ist der Beratungsgehalt empirischer Erscheinungen umso größer, je näher sie dem Idealtypus der Beratung kommen. Sodann wurden die sozialen Umwelten von Beratung betrachtet, in denen sich Beratung vollzieht und die die empirische Form und Funktion maßgeblich prägen. Als umfassende Umwelt wurde die Gesellschaft identifiziert, die in ihrer Form der funktionalen Differenzierung die primären gesellschaftlichen Kontexte der Beratung stellt. Es handelt sich hierbei um gesellschaftliche Funktionssysteme wie Politik, Wirtschaft, Recht, Erziehung, Wissenschaft oder Massenmedien. Beratung findet im Kontext dieser Funktionssysteme statt und erscheint dementsprechend in unterschiedlicher Gestalt – als Politikberatung, Wirtschaftsberatung, Rechtsberatung, Erziehungsberatung, Wissenschaftsberatung oder Medienberatung. Diese Formen der Beratung haben mit unterschiedlichen Systemlogiken und Entscheidungsproblemen zu tun, sehen sich mit unterschiedlichen Erwartungen und Rollenanforderungen konfrontiert. Die weitere Annäherung an Beratung als kontextspezifisches, gesellschaftliches Phänomen muss sich dementsprechend mit den primären Funktionskontexten beschäftigen.

Im zweiten Teil der Arbeit soll es darum gehen, an diese Ausgangslage anzuschließen und einen besonderen gesellschaftlichen Funktionskontext und dessen Auswirkungen auf Beratung näher zu beleuchten und mit Blick auf idealtypische Beratung kritisch zu diskutieren. Es handelt sich um einen gesellschaftlichen Funktionsbereich, der sich seit jeher durch eine besondere Affinität zum Phänomen Beratung auszeichnet: Politik. Beratung in politischen Angelegenheiten lässt sich bis in die Antike – und mit Sicherheit auch noch weiter – zurückverfolgen. Bei Fragen der Kriegsführung ließen sich die antiken Könige von ihren Frauen und Orakeln beraten, Pla-

ton beriet König Dionysos II in der Kunst der Staatsführung, die Sophisten begriffen ihre Tätigkeit als beratende Unterweisung durch öffentliche Rede. In der Neuzeit hielten die Fürsten Rat, um ihre Machtansprüche durch kluge Ratgeber zu legitimieren. In heutiger Zeit scheint der Bedarf an Beratung in öffentlichen Angelegenheiten ungebrochen, wobei sich Formen und Funktionen von Politikberatung erweitert und vervielfältigt haben (vgl. Kap. 5.III). Der Grund für diese Affinität von Politik und Beratung scheint darin zu liegen, dass Politik in besonderer Nähe zum Entscheidungsmodus steht, und zwar zu einer Form der Entscheidung, die ganze Kollektive betrifft. Mit anderen Worten: Politik stellt qua Entscheidung kollektive Verbindlichkeiten her, was nicht nur mit einer großen Verantwortungslast, sondern auch mit einem hohen Legitimationsbedarf bei stets gegebenem Willkürverdacht einhergeht. Dieser besondere Entscheidungsbezug scheint Politik in hohem Maße anfällig für Beratung zu machen, sie geradezu für Beratungszwecke zu prädestinieren. Dies ist Grund genug, sich im Folgenden näher mit der Beziehung von Politik und Beratung auseinanderzusetzen. Auf der Grundlage einer allgemeinen Theorie des politischen Systems möchte ich zunächst auf die Form und Funktion des politischen Systems in der modernen Gesellschaft sowie auf die Besonderheiten des politischen Prozesses (Kap. 4) eingehen, um dann die Auswirkungen der Politik auf Beratung und die besonderen Funktionen und Formen der Politikberatung zu beleuchten (Kap. 5). Abschließend werde ich die empirischen Befunde aus den Interviews mit Public-Affairs-Beratern mit unserem Idealtypus konfrontieren (Kap. 6).

## I. Die Funktion des politischen Systems

Die moderne Gesellschaft zeichnet sich gegenüber früheren Gesellschaftsformen dadurch aus, dass sie in sich unterschiedliche Teilsysteme ausdifferenziert hat, deren Kommunikationen exklusiv auf die Erfüllung einer spezifischen gesellschaftlichen Funktion ausgerichtet sind (vgl. Kap. 3.I). Die Funktionssysteme bilden, wie gesehen, die gesellschaftlichen Kontexte bzw. Kontexturen der Beratung, welche durch Beratung miteinander gekoppelt werden. Beratung ermöglicht auf diese Weise die Einführung externer Gesichtspunkte in geschlossene Kontexturen und dadurch eine Steigerung von Reflexivität. Wenn ich mich im Folgenden dem Thema »Politik und Beratung« zuwende, dann muss es zunächst darum gehen, Politik als gesellschaftliches Funktionssystem, als Kontextur, in ihrer spezifischen Logik näher zu bestimmen.

Gesellschaft wurde im vorherigen Kapitel systemtheoretisch als das umfassende Kommunikationssystem bestimmt. Wenn dem so ist, dann muss Politik als ein Teil dieses umfassenden Ganzen gesehen werden, d.h. alle Politik findet innerhalb und nicht ausserhalb der Gesellschaft statt. Politik ist in doppelter Hinsicht an Gesellschaft beteiligt. Zum einen ist sie selbst unmittelbar Vollzug von Gesellschaft, da sie ja selbst Teil der Gesellschaft ist. Zum anderen trägt Politik in ihrem spezifischen Vollzug zum Fortbestehen der Gesellschaft bei, in dem sie spezifische Funktionen und Leistungen

erbringt, ohne die die Gesellschaft nicht weiterleben kann, und die offensichtlich nicht in gleicher Weise durch andere Teile erbracht werden können. Für das Verhältnis von Gesellschaft, Politik und Politikberatung hat dies einige Konsequenzen, die für ein angemessenes Verständnis von Politik hervorgehoben werden müssen und die wichtige Differenzen des systemtheoretischen Politikbegriffs zu klassischen Politikvorstellungen markieren. Wenn Politik Teil der umfassenden Gesellschaft ist und es daneben andere Teile gibt, die anderes für die Gesellschaft leisten, dann steht Politik weder repräsentativ für das gesellschaftliche Ganze (z.B. *Polis* oder *Res Publica*), noch ist Gesellschaft selbst eine politische Einheit (z.B. *Societas Civilis* oder *Politische Gesellschaft*). Politik ist aber auch keine gesellschaftsferne Gewalt, die der (bürgerlichen) Gesellschaft gegenübertritt und diese in ihrer Atomistik vereint (z.B. *absoluter* oder *liberaler Staat*). Schließlich kann Politik auch nicht als die steuernde Spitze der umfassenden Gesellschaft begriffen werden (z.B. *Steuerungsstaat*), gewissermaßen als »Gebiet aller Gebiete« (Göbel), das die Gesellschaft zentral integriert bzw. koordiniert.

Politik ist ein spezifisches Teilsystem der umfassenden Gesellschaft, welches für die Gesellschaft besondere Funktionen übernimmt und Leistungen erbringt. Neben der Politik gibt es andere gesellschaftliche Teilsysteme, wie Wirtschaft, Wissenschaft, Religion, Erziehung etc., denen ihrerseits spezifische Funktionen und Leistungen zukommen (vgl. Kap. 3.1). In funktionaler Hinsicht kann keines dieser Teilsysteme eine Primärstellung beanspruchen. Jedes Teilsystem, so auch die Politik, erfüllt eine notwendige gesellschaftliche Aufgabe in spezialisierter und exklusiver Art und Weise. Allein aus der Perspektive des jeweiligen Systems ist die eigene Funktion die wichtigste und sie genießt dort den Vorrang vor allen anderen Funktionen. Wenn nun viele der traditionellen Politikbegriffe die Politik zum Primärsystem der Gesellschaft erklären, dann entspringen diese selbst einer politischen Perspektive auf die Gesellschaft (vgl. dazu Kneer 2001: 421; Lange 2003: 173ff.). Aus gesellschaftstheoretischer Perspektive erscheint Gesellschaft hingegen als poly-kontexturales System, das keine vorrangigen Systeme, Logiken oder Funktionen kennt.

Politik ist nun bereits mehrmals als System bezeichnet worden. In Anlehnung an den bereits eingeführten Systembegriff ist unter einem politischen System ein stabiler und autonomer Kommunikationszusammenhang zu verstehen, der sich auf »Politik« bzw. auf die Erfüllung der politischen Funktion spezialisiert hat und sich von einer Umwelt nichtpolitischer Kommunikationen abgrenzt. Diese Reproduktion und Abgrenzung der Kommunikationen, aus denen das System besteht, erfolgt auch in diesem Fall im Rekurs auf spezifische Strukturen, die auf die politische Funktion ausgerichtet sind, die politische Prozessbildung ermöglichen und die letztlich auch die besondere Logik des Politischen ausmachen. Die hohe Stabilität und Dauerhaftigkeit des Kommunikationszusammenhangs Politik, etwa im Vergleich zu den episodenhaften Beratungssystemen, ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Funktionsbedarf nach Politik sowie aus den besonderen Strukturen (Codes und Programme) des politischen Systems, die sich durch ein

hohes Ausmaß an sachlicher, zeitlicher und sozialer Institutionalisierung auszeichnen. Die Orientierung an diesen Strukturen ermöglicht die Abgrenzung des politischen Systems von dessen nichtpolitischer gesellschaftlicher Umwelt – wozu die übrigen gesellschaftlichen Funktionssysteme wie Wirtschaft, Religion, Recht, Wissenschaft etc. ebenso zu zählen sind wie Organisationen oder interaktionsnahe Systeme wie Beratungen. Das politische System grenzt sich im Zuge seines Operierens von diesen Umweltsystemen ab, es unterhält zu diesen jedoch bestimmte Austauschverhältnisse und Kopplungen, um leistungs- und funktionsfähig zu bleiben.

Was ist nun die Funktion und Form des politischen Systems und wie grenzt es sich von seiner gesellschaftlichen Umwelt ab? Diese Fragen sollen im Folgenden in gebotener Kürze behandelt werden, da sie für ein angemessenes Verständnis von Politikberatung zentral sind. Der Fokus auf das politische System ist dabei bewusst allgemein gehalten und abstrahiert von konkreten nationalstaatlichen politischen Systemen (im Plural!) in ihrer institutionellen und »kulturellen« Ausgestaltung. Es geht hier nicht um empirische Systemvergleiche und um die Besonderheiten konkreter politischer Systeme, sondern um die Funktion und Form des politischen Systems in der modernen Gesellschaft. Die Ausführungen zielen insofern auf das abstrakt Allgemeine von politischen Systemen und von Politikberatung, das immer schon vorausgesetzt wird, wenn konkrete Systeme verglichen werden wollen. Ferner geht mit dem gewählten systemtheoretischen Bezugsrahmen eine Entscheidung zugunsten einer prozessorientierten, kommunikationstheoretischen Betrachtung von Politik einher. Im Vordergrund stehen damit weniger die institutionellen und inhaltlichen Dimensionen der Politik als vielmehr politische Prozesse und politische Kommunikation.

Politik als gesellschaftliches Teilsystem lässt sich über ihre gesellschaftliche Funktion definieren und abgrenzen. An der Funktion wird es dem Beobachter möglich, Politik von Nichtpolitik zu unterscheiden (vgl. bereits Easton 1965a: 48). Die Funktion des Politischen ist das »Leitmotiv« des politischen Systems, sie steht für den gesellschaftlichen Bedarf an Politik und gibt den Grund dafür, weshalb es in der Gesellschaft überhaupt zur »Evolution« des politischen Systems, d.h. zur Ausdifferenzierung eines autonomen gesellschaftlichen Teilsystems für Politik kommt.<sup>1</sup> Die Gesellschaft ist zum Zweck ihres Fortbestehens auf die Erfüllung der politischen Funktion angewiesen und differenziert ein eigens auf diese Funktion spezialisiertes Teilsystem aus. Die politische Funktion steht für die Einheit und die Identität des politischen Systems: Sie dient dem System als letzter Referenzpunkt für die Auswahl und den Vollzug seiner kommunikativen Operationen. Auch Politikberatung referiert auf die allgemeine Funktion des Politischen, jedoch nicht, um konkrete politische Operationen zu vollziehen, sondern um

**1 |** Hellmann (2003: 180f.) unterscheidet die Evolution des politischen Systems im hier verstandenen Sinne von der »politischen Evolution«, der Selbsttransformation des ausdifferenzierten politischen Systems im Sinne einer »selbstsubstitutiven Ordnung« (Luhmann 1981b: 269). Letztere setzt streng genommen Erstere voraus.

in der Reflexion darauf neue Optionen der politischen Kommunikation und Funktionserfüllung sichtbar zu machen.

Was ist nun aber die Funktion des Politischen in der Gesellschaft? Zu dieser Frage geben unterschiedliche Theorien des politischen Systems vergleichbare Antworten. Im Rahmen seiner strukturfunktionalistischen Gesellschaftstheorie bestimmt Talcott Parsons (1965: 149) die Funktion des politischen Systems als effektive Zielerreichung für die Gesellschaft im Ganzen. Dies geschieht auf dem Weg kollektiv bindender Entscheidungen über Ziele und Mittel der Zielerreichung sowie über deren effektive Durchsetzung aufseiten der Betroffenen. Ähnlich David Eastons (1965a: 50) Definition des Politischen als autoritative Allokation von Werten für die Gesellschaft. Das Bezugsproblem des Politischen erscheint hier als interessen geleiteter Kampf von Individuen und Gruppen um materielle und immaterielle Werte (z.B. Macht, Geld, Prestige etc.). Politik organisiert und regelt diesen Kampf, indem sie die geforderten und beanspruchten Werte über kollektiv bindende Entscheidungen autoritativ verteilt (vgl. Easton 1953: 133). In Anlehnung an strukturfunktionalistische Modelle sieht Gabriel A. Almond (1960: 7f.) die Funktion des Politischen in der Integration und Adaptation der Gesellschaft durch kollektiv bindende Entscheidungen unter Anwendung oder Androhung von physischer Gewalt. Als Voraussetzung hierfür müssen unterschiedliche Input- und Output-Funktionen erfüllt sein. Die Möglichkeit des Vergleichs ergibt sich Almond und Powell (1966: 21) zufolge aus dem Umstand, dass bestimmte politische Funktionen von unterschiedlichen Strukturen erfüllt werden, mithin aber auch Strukturen multifunktional sein können. Niklas Luhmann (1991b: 171) schließt mit seiner Funktionsbestimmung daran an, verwendet jedoch einen empirischen Systembegriff. Er bestimmt die Funktion des politischen Systems als die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen (vgl. Luhmann 1991b: 159) bzw. als »Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden« (Luhmann 2000b: 84).

An letztere Funktionsbestimmung möchte ich hier anschließen, da sie die anderen Funktionsbestimmungen beinhaltet und explizit das Fortbestehen des politischen Systems in einer überkomplexen Gesellschaft zum Problem macht und nicht so sehr die Bestandserhaltung. Sie schließt die faktische Verwirklichung von Zielen und Zwecken (Parsons) oder die Allokation von Werten (Easton) ein im übergeordneten Problem, wie das politische System die Funktionserfüllung unter Bedingungen steigender Umweltkomplexität sichern kann. Es ist an dieser Stelle zunächst wichtig, die politische Funktion von der Funktion des politischen Systems zu unterscheiden. Unter der politischen Funktion verstehe ich die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen. Diese Funktion bezieht sich auf das gesellschaftliche Funktionserfordernis, allgemein verbindliche Entscheidungen zu produzieren, um dadurch gesellschaftliche Probleme zu bewältigen. In der Gesellschaft wird die Sicherstellung dieser Funktion über unterschiedliche Strukturen und Systeme gewährleistet. Im Fall der komplexen modernen Gesellschaft

hat sich dafür jedoch ein eigenes, exklusiv dafür zuständiges Teilsystem ausdifferenziert, nämlich das politische System.

Das politische System übernimmt in der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft die Erfüllung der politischen Funktion resp. es stellt sicher, dass diese Funktion dauerhaft erfüllt werden kann. Genau dies meint Luhmanns Formel des Bereithaltens der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden. Sie macht den politischen Funktionsbezug des Systems deutlich, geht aber zugleich darüber hinaus, indem das politische System nicht notwendigerweise kollektiv bindende Entscheidungen herstellen muss (wie bei Parsons), sondern vielmehr die Kapazität dazu bewahren muss. Das politische System umfasst daher auch Interaktionen, die nicht unmittelbar auf die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind, sondern auf die Bewahrung oder Steigerung des Potenzials zu kollektiv bindenden Entscheidungen abzielen (vgl. Luhmann 1987c: 136). Diese Funktionsbestimmung ist explizit anormativ zu verstehen: Die Funktionserfüllung ist weder normativ vorausgesetzt noch strategisch geplant, das politische System hat sich im Zuge seiner Ausdifferenzierung vielmehr evolutionär an den gesellschaftlichen Politikfunktionsbedarf angepasst. Darüber hinaus macht die Funktionsbestimmung deutlich, dass es der Politik nicht primär um die Verwirklichung von Werten wie Freiheit, Gleichheit oder Gerechtigkeit geht. Es geht vielmehr darum, politische Entscheidungen herzustellen und die Kapazität dazu sicherzustellen. Probleme der Demokratie und Partizipation stellen vielmehr sekundäre Probleme der Funktionserfüllung, genauer: der Legitimation von Entscheidungen, dar.

Was bedeutet nun aber Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden? Die Entscheidung ist, wie gesehen, die paradoxe Einheit von offener und geschlossener Kontingenz: Im Zuge der Entscheidung wird die offene Kontingenz möglicher Handlungsalternativen in die geschlossene Kontingenz einer gewählten Handlung transformiert. Entscheidung meint somit Selektion und Ausschluss von Möglichkeiten. Sie setzt dazu strukturelle Prämissen voraus, die sie im Moment ihres Vollzugs nicht reflektieren kann – dieser blinde Fleck ist Bedingung der Möglichkeit von Entscheidung, gleichzeitig aber auch die Quelle von Unsicherheit und Risiko. Auch politische Entscheidungen sind mit diesem Problem belastet, was einen grundsätzlichen Bedarf an Beratung anzeigt. Die Besonderheit politischer Entscheidungen besteht darin, dass sie andere Entscheider in ihren Entscheidungen binden und dazu auf Macht zurückgreifen. Das Risiko der falschen Alternative besteht hierbei darin, dass politische Entscheidungen nicht akzeptiert und damit letztlich auch die Machtgrundlagen infrage gestellt werden. Seit jeher drehte sich Politikberatung neben der Frage nach sachlich angemessenen Alternativen zentral um die Frage der Sicherstellung von Verbindlichkeit bzw. Legitimation und des Machterhalts (vgl. hierzu nur die Sophisten oder Machiavelli; vgl. I. Teil).

Die zentralen Merkmale politischen Entscheidens und politischer Funktionserfüllung sind mit Blick auf Luhmanns Formel Verbindlichkeit, Kollektivität und Kapazitätswahrung zu kollektiv bindendem Entscheiden:



- *Verbindlichkeit* meint, dass politische Entscheidungen für andere (die Betroffenen) bindend sind, d.h. als Prämissen zur Grundlage eigener Handlungen bzw. Entscheidungen genommen werden (vgl. Luhmann 1991b: 159). Dieses Merkmal der Bindung verweist auf weitere Begriffe, die untrennbar mit politischem Entscheiden verbunden sind: Herrschaft, Legitimität und Macht. Herrschaft impliziert Bindung in dreifacher Hinsicht (vgl. dazu Nassehi 2003: 147): sachlich als Kopplung von Ursache (Entscheidung) und Folge (Folgehandlungen), sozial als Kopplung von Entscheider und Betroffenen, und zeitlich als Festlegung von gegenwärtigem Handeln für unbestimmte Zukunft. Macht und Legitimität sind die zentralen negativen resp. positiven Voraussetzungen zur Erreichung und Reproduktion von Verbindlichkeit. Macht motiviert die Betroffenen zur Annahme einer politischen Entscheidung, und zwar durch ein Inaussichtstellen von negativen Sanktionen. Herrschaft muss darüber hinaus in positiver Weise als legitim erachtet werden, d.h. in ihrer Autorität und Rechtmäßigkeit, verbindliche Entscheidungen treffen zu können, akzeptiert sein. An diesen Bindungsvoraussetzungen wird deutlich, dass die Schaffung und Reproduktion von Macht und Legitimität zwei zentrale Funktionsbedingungen politischen Entscheidens sind, an denen auch Politikberatung ansetzt.
- Das zweite Merkmal der *Kollektivität* bezieht sich auf die politische Gemeinschaft als Kollektiv der Betroffenen. Politische Entscheidungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie kollektiv binden, d.h. für ganze Kollektive Verbindlichkeit beanspruchen. Dadurch konstituieren sie Gemeinschaft und wirken tendenziell integrativ. Für politische Entscheidungen, insbesondere Entscheidungen des politischen Systems, ist der Anspruch auf *gesellschaftsweite* Verbindlichkeit charakteristisch. Die Kollektive, die sie binden, fallen tendenziell mit der Gesellschaft zusammen, was auch bedeutet, dass der Entscheider selbst an seine Entscheidung gebunden ist. Kollektivität darf, wie Nassehi (2002: 51; 2003: 149) betont, nicht als ontologische oder vorpolitische Größe verstanden werden, sie ist selbst Produkt politischer Kommunikation und Entscheidung. Das heißt, dass Kollektive kommunikativ sichtbar gemacht werden müssen, um Gegenstand politischer Entscheidung zu werden. Kollektive (z.B. die Nation) entsprechen kontingenten Konstruktionen politischer Kommunikation. Dabei wird die kommunikative Konstitution von Gemeinschaft im Rekurs auf allgemeine Werte wichtiger, je weniger eine integrierte und zugleich politisch motivierte Gemeinschaft vorausgesetzt werden kann (so Bonacker 2003: 64f.), oder politische Kommunikation wird selbst zum gemeinschaftskonstituierenden Wert. Dies mag die Bedeutung von Werten in der politischen Kommunikation und der politischen Kommunikationsberatung erklären.
- *Bereithalten der Kapazität* zu kollektiv bindendem Entscheiden schließlich bezeichnet den besonderen Funktionsbezug moderner politischer Systeme. Gemeint ist damit, dass das politische System sich nicht in der faktischen Realisierung kollektiv bindender Entscheidungen erschöpft,

sondern dass eine jederzeit verfügbare Kapazität zu solchen Entscheidungen sichergestellt werden muss, mit der man mit Luhmann (2000b: 85) »auch dann rechnen kann, wenn sie (vor allem: für bestimmte anstehende Themen im Moment) aktualisiert wird«. Es geht, mit anderen Worten, um die Garantie eines kollektiv bindenden Entscheidungspotenzials für unbestimmte Themen und Zwecke. Macht und Legitimität sind die zentralen Medien, die es im Hinblick auf ein solches Potenzial herzustellen und zu reproduzieren gilt. Dies macht, wie Baecker (2007b: 110) bemerkt, deutlich, dass der politische Entscheider sich laufend um die Bedingungen der Akzeptanz möglicher Entscheidungen und um seine Machtgrundlagen kümmern muss, und gerade daraus ein erhöhter Bedarf an Beratung, nach Reflexion auf die Legitimations- und Zustimmungsbereitschaften der politischen Abnehmer, entsteht.

Die Ausdifferenzierung eines politischen Systems und die damit einhergehende sachliche (unbestimmte Zwecke), zeitliche (auch morgen und übermorgen) und soziale (für ein potenzielles Kollektiv) Generalisierung der politischen Funktion muss als ein hochgradig voraussetzungsvolles Produkt gesellschaftlicher Evolution unter Bedingung funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung verstanden werden.

## II. Exkurs: Die Ausdifferenzierung des Politischen

Wie es zur Ausdifferenzierung eines eigenständigen politischen Systems gekommen ist, soll an dieser Stelle im Rahmen eines Exkurses, im Rekurs auf Luhmanns Theorie des politischen Systems, nur kurz skizziert werden. Zunächst gilt es festzuhalten, dass jede Gesellschaft, auch die vormoderne, die politische Funktion erfüllen muss, um überleben zu können. Die Notwendigkeit der Festsetzung kollektiver Verbindlichkeiten ergibt sich aus Problemen, die die Gesellschaft im Ganzen betreffen und für die einzig kollektive Problemlösungen angemessen sind. Beispielhaft für solche Probleme sind etwa externe Bedrohungen durch Natur (Naturkatastrophen) oder durch andere Gemeinschaften (kriegerische Konflikte), Mangel an überlebenswichtigen Ressourcen (Nahrung, Rohstoffe etc.), Probleme der Verteilung knapper Güter etc. Je komplexer diese Probleme, d.h. je vielfältiger und vielschichtiger die Probleme, desto wichtiger und anforderungsreicher die politische Entscheidungsfunktion und desto aussichtsreicher und wahrscheinlicher die Ausdifferenzierung eines speziell dafür zuständigen Systems. Dies macht auch deutlich, weshalb die Ausdifferenzierung des politischen Systems eine relativ späte Entwicklung darstellt (vgl. Luhmann 2000b: 70f.). Mit der zunehmenden Größe und Schichtung stratifizierter Gesellschaften (antike Hochkulturen, Adelsgesellschaften) nimmt die Komplexität politischer Probleme zu und wird die verstärkte Zentralisierung der politischen Funktion wichtiger.

Die evolutionäre Ausdifferenzierung eines autonomen politischen Funktionssystems kann mit Luhmann (1987b: 107; 2000b: 69ff.) als eine

Folge bzw. als ein Ausdruck des allmählichen Übergangs zu funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung gesehen werden. Der Grund liegt darin, dass die Zunahme gesellschaftlicher Komplexität im Zuge der Umstellung auf funktionale Differenzierung mehr und verschiedenartigere politische Probleme und Lösungsmöglichkeiten provoziert und damit der politische Entscheidungsbedarf in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht anforderungsreicher wird. Die besondere Problematik, die es zu bewältigen gilt, ist es, innerhalb einer nützlichen Frist sozial ausgewogene und akzeptierte politische Entscheidungen herzustellen, die in sachlicher Hinsicht der Komplexität gesellschaftlicher Probleme angemessen sind. Das politische System muss, mit anderen Worten, angemessene Eigenkomplexität (»requisite variety«) aufbauen, um zu ausreichend komplexen Entscheidungen zu kommen, ohne sich jedoch selbst in der effizienten Entscheidungsproduktion zu blockieren. In einer funktional differenzierten Gesellschaft ist ein politisches System nur dann funktionsfähig, wenn es selbst Wege findet, politische Komplexität zu steigern und zu reduzieren. All dies ist evolutionär hochgradig voraussetzungsvoll und setzt eine komplexe innere Architektur, setzt »Demokratie« voraus. Demokratie als Ordnungsform des Politischen zeichnet sich durch ihr hohes Komplexitätsvermögen aus, sie ist jedoch selbst kontingent bzw. keineswegs notwendig und unausweichlich.

Die wichtigsten Evolutionsschritte liegen Luhmann (1987a: 80) zufolge »zunächst in der Form der Ausdifferenzierung eines besonderen Herrschaftsapparates, die im ›absoluten Staat‹ abgeschlossen wird; sodann durch Reflexivwerden der Machtverhältnisse, durch Machtunterwerfung aller politischen (staatlichen) Macht und durch Inklusion auch des Publikums in die Ausdifferenzierung des politischen Systems – der Titel, der sich hierfür durchsetzt, ist ›Demokratie‹.«<sup>2</sup> Voraussetzung für den ersten Schritt ist die Zentralisierung und Kasernierung der physischen Gewaltmittel und deren Unterordnung unter die Verfügungsgewalt des Monarchen (im 16. und 17. Jh.). Das zentrale Medium der Macht, das politische Herrschaft und damit politische Funktionsfähigkeit konstituiert, wird im politischen Zentrum zentralisiert und monopolisiert, was den Rest der Gesellschaft auf einen weitgehenden Machtverzicht und auf zivile Mittel der Interessenverfolgung verpflichtet (vgl. Luhmann 2000b: 55f.). Im Kern beruht die Autonomie des politischen Systems also auf der erfolgreichen Durchsetzung und Behauptung eines staatlichen Gewaltmonopols. Darauf aufbauend vollzieht sich die

---

**2 |** Ich verwende im Folgenden in Anlehnung an Luhmann den Begriff des »Publikums« und nicht der »Bürger«, Letzterer steht hier für eine Leistungsrolle im politischen System. An dieser Stelle ist zu betonen, dass das Publikum nicht lediglich »passiver« Adressat von politischen Entscheidungen ist (»passive Inklusion«) und gelegentlich zur Wahl geht, sondern dass es in der Rolle als Bürger gerade auch aktiv in das politische Geschehen einbezogen ist und eingreifen kann (»aktive Inklusion«) – so etwa im Rahmen von politischer Interessenvertretung, Abstimmungen etc. Wenn im Folgenden von Publikum die Rede ist, dann ist diese aktive Inklusion explizit mitgedacht.

allmähliche Differenzierung des Politischen gegenüber anderen Sphären der Gesellschaft: gegenüber der Religion und der religiösen Begründung und Legitimation in der Folge des Dreißigjährigen Krieges (in der Mitte des 17. Jh.), gegenüber der Wirtschaft im Gefolge der bürgerlichen Revolutionen und der Konstitution des modernen Rechtsstaats (im 17. und 18. Jh.), gegenüber dem Recht im Zuge der Auflösung des klassischen Naturrechts und der Positivierung des Rechts (vgl. dazu Luhmann 1987a; Nassehi 2003: 143ff.). Anfügen könnte man ferner die relativ spät einsetzende Differenzierung von Wissenschaft und Politik im Zuge der fortschreitenden Positivierung des wissenschaftlichen Forschungsprozesses sowie von den Massenmedien im Zuge verstärkter Ökonomisierung und Deregulierung (im 19. und 20. Jh.).

Parallel zu diesen Ausdifferenzierungsprozessen vollzieht sich eine mehr oder weniger radikale Selbsttransformation des politischen Systems hin zu demokratischen Ordnungsformen und Strukturen. Dies ist mit dem Reflexivwerden der Machtverhältnisse, der Machtunterwerfung aller politischen Macht und der Vollinklusion des politischen Publikums gemeint. Dieser systeminterne Wandlungsprozess vollzieht sich als funktionale Binnendifferenzierung. Die hierarchische Binnendifferenzierung des politischen Systems in Herrscher (Monarch: oben) und Beherrschte (Volk: unten) wird ersetzt durch die funktionale Binnendifferenzierung in Parteipolitik, Verwaltung und Publikum (vgl. Luhmann 1981a: 43ff.). Das Problem der Willkür politischer Machtausübung bringt die Ideen der Gewaltenteilung und des demokratischen Rechtsstaats, was die Ausdifferenzierung eines politisch relevanten Publikums in der Peripherie des politischen Systems begünstigt, das – zumindest dem Anspruch nach – nicht mehr nur Adressat, sondern auch Urheber kollektiv bindender Entscheidungen ist. Das Publikum wird zum eigenständigen politischen Funktionsträger aufgewertet und dem Staatszentrum formal übergeordnet. Mit dem politischen Parteiensystem differenziert sich ein Sonderbereich aus, der zwischen der Verwaltung im Zentrum und dem Publikum in der Peripherie des politischen Systems liegt, zwischen diesen Bereichen vermittelt und dem ebenfalls eine eigenständige politische Funktion zukommt. Die politischen Teilbereiche Parteipolitik, Verwaltung und Publikum konstituieren gleichzeitig die dominanten organisatorischen und institutionellen Kontexte innerhalb des politischen Systems, die für Politikberatung zu relevanten politikinternen Umwelten werden.

Am Ende dieses langwierigen und keineswegs linearen evolutionären Ausdifferenzierungsprozesses steht ein autonomes politisches System, das seine Operationen und Prozesse exklusiv an der Erfüllung der politischen Funktion ausrichtet und hierfür spezielle Subsysteme (Verfahren, Organisationen) und Strukturen (Institutionen) ausbildet. In der Spezialisierung auf die politische Funktion findet dieses System seine Einheit und Identität. Alle Interaktionen und Kommunikationen innerhalb des Systems sind primär an der Erfüllung der politischen Funktion orientiert und rekurren auf den politischen Code der Macht. Darin unterscheiden sie sich von anderen,

nichtpolitischen Interaktionen und Kommunikationen, die sich an anderen gesellschaftlichen Funktionen orientieren – so z.B. wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder religiösen Interaktionen. Die Autonomie des politischen Systems liegt in dieser exklusiven Funktionsorientierung begründet. In seiner Ausdifferenzierung gegenüber anderen Umweltsystemen und seiner reflexiven Schließung schafft sich das politische System seine Entscheidungsgrundlagen, seine Ideologien, politischen Codes und Programme, seine Legitimations- und Machtgrundlagen selbst (vgl. Luhmann 1994b: 38). Diese selbstreferenzielle Schließung der Politik, der zufolge Politik nicht mehr externe Referenzen (Natur, Gott, Herkunft) in Anschlag bringt, um Macht und Entscheidungen zu legitimieren, zeigt sich auch in der Semantik der Politikberatung (vgl. I. Teil, Machiavelli).

### III. Politische Macht

Wenn ich das politische System mit Luhmann und Günther als gesellschaftliches Funktionssystem bzw. als logische Kontextur bezeichnet habe, dann stellt sich die Frage, was der übergreifende Code oder die zentralen logischen Werte des politischen Systems auszeichnen (vgl. auch Kap. 3.II). Auch im Fall des politischen Systems muss ein zentraler Code vorausgesetzt werden, der den Beobachtern im System als primäre Beobachtungsdifferenz dient und der auf die Funktion des politischen Systems ausgerichtet ist. Die politische Soziologie hat sich seit Langem mit der Logik des Politischen befasst. Bei Vilfredo Pareto (1955) und Gaetano Mosca (1950) präsentiert sich Politik als Kampf zwischen herrschender Elite und nicht-herrschender Gegenelite um Führungsmacht über eine Masse der Beherrschten, deren wechselnde Zustimmung den politischen Kreislauf der Eliten in Gang setzt. Der politische Code erscheint hier als »herrschende Elite/beherrschte Masse«, wobei die Präferenz klar auf der Seite der Elite liegt. Max Weber (1980) fasst Politik als Streben nach Macht und nach Beeinflussung der Machtverteilung. Die Logik moderner Politik entspricht demzufolge der rechtlich geregelten, jedoch plebiszitär mediatisierten Konkurrenz um Positionen, in denen Macht ausgeübt werden kann. Mit Blick auf den Code des Politischen entspräche das den Werten »Amtsmacht/ohne Amtsmacht«, wobei Macht effektiv nur in Ämtern ausgeübt werden kann. Für Carl Schmitt (1996) ist politisches Handeln daran erkenntlich, dass es nach Freund und Feind differenziert im Versuch, Herrschaft über Menschen auszuüben und zu sichern. Der Kern des Politischen besteht hier darin, sich Feinde und Freunde zu setzen, um effektiv Herrschaft ausüben und sichern zu können. Als Negativwert fungiert auch hier die Option, beherrscht zu werden.

Diese Vorstellungen der politischen Logik verweisen allesamt auf die zentrale Bedeutung von Macht im politischen System. Auch mit Bezug auf die politische Funktion liegt es nahe, dass die Herstellung kollektiver Verbindlichkeit wesentlich Macht voraussetzt. Wie aber funktioniert Macht, dass sie sich derart gut für politische Zwecke verwenden lässt? Die Beantwortung dieser Frage führt uns zur Logik des Politischen. Wiederum greife ich dazu

auf Luhmann zurück. Als Erfolgsmedium sichert Macht die Übertragbarkeit von Selektionen, indem sie zur Annahme von Kommunikationsangeboten (politischen Entscheidungen) motiviert. Sie erreicht dies Luhmann (1991b: 162) zufolge über ein Inaussichtstellen von negativen Sanktionen, genauer: über ein Sichtbarmachen anderer Möglichkeiten, die für die Betroffenen unangenehm sind und dementsprechend vermieden werden wollen. Die Anwendung von Macht beruht insofern auf der Konstruktion und Zuordnung einer »Vermeidungsalternative« (negative Sanktion), die in ihrer Konsequenz für den Machtüberlegenen weniger unangenehm ist als für den Machtunterlegenen (vgl. Luhmann 1975: 23). Da Macht unabhängig von bestimmten Zwecken und Personen eingesetzt werden kann, eignet sie sich als generalisiertes Potenzial für eine inhaltlich unbestimmte Verwendung. Sie gibt, mit den Worten Luhmanns (2000b: 160f.), den Machthabern die Möglichkeit, Entscheidungen herzustellen und durchzusetzen, legt aber nicht fest, was und wie entschieden werden soll. Diese Unabhängigkeit von besonderen Motivlagen zeichnet Macht gegenüber anderen Erfolgsmedien und Einflussformen aus und prädestiniert sie geradezu für politische Zwecke. Das Medium Macht »deckt« gewissermaßen die effektive Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen: ohne Macht keine kollektive Verbindlichkeit, ohne Verbindlichkeit keine politische Funktionsfähigkeit. Durch die Möglichkeit der Monopolisierung und Zentrierung letzter Machtmittel lässt sich Macht zudem gut zur Herstellung *kollektiver* Verbindlichkeiten verwenden. Das staatliche Gewaltmonopol verleiht Macht die für die politische Funktionsfähigkeit so wichtige Reichweite.

Diese besondere Affinität von Macht und Politik führt dazu, dass dieses Medium im politischen System zum dominanten Leitgesichtspunkt der Beobachtung und Kommunikation wird. In Anlehnung an Luhmann (2000b: 88f.) kann »machtüberlegen/machtunterlegen« als zentraler binärer Code des politischen Systems bezeichnet werden. »Machtüberlegen« entspricht dabei dem Positivwert des Codes, er wird angestrebt und präferiert, »machtunterlegen« dagegen stellt den Negativwert dar. Auf der positiven Seite wird über Machteinsatz entschieden, auf der negativen Seite ist man von dieser Entscheidung »negativ« betroffen, negativ als man die Entscheidung nicht mitentschieden hat, sie aber dennoch akzeptieren muss. Von beiden Seiten aus werden politische Entscheidungen denn auch anders beobachtet: Von der positiven Seite her werden die Entscheidungen als notwendig, wohlkalkuliert bis riskant, verantwortungsbewusst, dem Allgemeinwohl dienlich, legitim etc. wahrgenommen und dargestellt. Von der negativen Seite aus hingegen als kontingent, gefährlich, verantwortungslos, partikular motiviert, illegitim etc. Diese Differenz ergibt sich aus den unterschiedlichen Beobachtungsperspektiven des Machthabers und des Machtunterworfenen und dem daran gebundenen Bestreben, Machtüberlegenheit zu sichern und Machtunterlegenheit zu vermeiden. Die funktionale Logik des Politischen kulminiert somit im Code und Medium der Macht. Um nun die Frage nach der Verortung und Verteilung von Macht im System beantworten zu können, muss zunächst die Frage nach der strukturellen Binnendifferenzierung

resp. nach der Strukturform des politischen Systems geklärt werden, zumal diese Form der Funktion des politischen Systems angepasst sein muss.

#### IV. Die Struktur des politischen Systems

Wie ist das politische System intern strukturiert, damit es die besagte Funktion des Bereithaltens der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden unter Bedingungen hoher Komplexität erfüllen kann? Die besondere Ordnungsform des modernen politischen Systems, das dies leistet, ist Demokratie (vgl. bereits Easton 1965b: 480f.; Willke 2003: 543). Die Form der Demokratie weist gegenüber anderen Formen besondere Komplexitätsvorteile auf, sie ist als solche jedoch weder notwendig noch unumstößlich. Ihre Leistungsfähigkeit bemisst sich an ihrem Vermögen, kollektiv bindende Entscheidungen herzustellen bzw. die Kapazität dazu zu bewahren. Ihre Form und Logik ist auf die Erfüllung dieser Funktion bezogen und nicht auf die Verwirklichung der mit ihr postulierten Normen und Werte – dementsprechend lässt sich die Logik der Demokratie auch nicht zutreffend als »Logik der Partizipation« (Pateman), als »Logik der Repräsentation« (Pitkin) oder als »Logik der Deliberation« (Habermas) begreifen (vgl. Czerwick 2008: 35).

Strukturell beruht Demokratie auf der funktionalen Binnendifferenzierung des politischen Systems. Funktionale Binnendifferenzierung meint, dass das politische System in sich funktionale Teilbereiche entlang der Achse Zentrum/Peripherie ausbildet, die zwar alle an der Erfüllung der übergeordneten Funktion teilhaben, dies jedoch in unterschiedlicher Weise. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist die Ausdifferenzierung eines politisch relevanten *Publikums* in der Peripherie des politischen Systems, das in zunehmendem Maße legitimationsrelevant wird und sich im Laufe der Zeit immer weitergehende Mitbestimmungsmöglichkeiten schafft. Der aktive wie passive Einbezug des Publikums wird zu einer wichtigen Bedingung im Hinblick auf die Bewahrung der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden. Wie Luhmann (1994b) betont, bringt der Wechsel zur Zentrum/Peripherie-Differenz dem politischen System entscheidende Komplexitätsgewinne. Je mehr Komplexität das System durch Inklusion des Publikums an seiner Peripherie zulassen kann, desto komplexere politische Entscheidungen ermöglicht es sich. Neben Komplexitätsgewinnen bringt der Einbezug des Publikums zudem eine beträchtliche Steigerung des Legitimationspotenzials. Die generalisierte Bereitschaft aufseiten der Betroffenen, politische Entscheidungen hinzunehmen und zu akzeptieren, steigt in dem Maße, wie diese sich selbst als (Mit-)Autoren der Entscheidungen sehen. Der verfahrensmäßige Einbezug der Betroffenen in den politischen Entscheidungsprozess, sei es direkt über unmittelbare Beteiligungsverfahren (z.B. Abstimmungen) oder indirekt über die Auswahl von politischen Repräsentanten (z.B. Wahlverfahren), steigert die Aussicht auf Akzeptanz und Unterstützung beträchtlich.<sup>3</sup>

3 | Dass Partizipation, wie Luhmann (1994b: 39) selbst sagt, zu mehr Dissens

Die Kehrseite der Komplexitäts- und Legitimitätsgewinne liegt in den gestiegenen Selektionslasten, die auf dem Weg von Peripherie zum Zentrum bewältigt werden müssen, damit überhaupt kollektiv bindende Entscheidungen zustande kommen. Legitimationsgewinne auf der Input-Seite schlagen in Effizienzprobleme auf der Outputseite um. Das politische System muss Mechanismen etablieren, die die Komplexität an der Peripherie reduzieren, damit es nicht zur Komplexitätsüberlastung des Zentrums und auf diesem Wege zur Blockierung des politischen Prozesses kommt (so bereits Easton 1965a: 90ff.). Das politische System löst diese Selektionsproblematik, indem es im Zwischenbereich von Zentrum und Peripherie ein weiteres Subsystem der *Parteipolitik* ausdifferenziert (vgl. dazu Luhmann 1981a: 44; 2000b: 116). Dieser Bereich differenziert sich teils aus dem Staat (Zentrum), teils aus dem Publikum (Peripherie) aus, schiebt sich dazwischen und übernimmt dort primär programmatische und personale Selektionsfunktionen in Orientierung auf gesellschaftliche Werte und Ideologien. Das politische Zentrum beschränkt sich infolgedessen weitgehend auf Verwaltungsfunktionen, d.h. auf die Herstellung bindender Entscheidungen im engeren Sinne, das Publikum auf die (verantwortungsentlastete) Artikulation von politischen Ansprüchen und der Zuweisung bzw. den Entzug von Unterstützung.

Mit der Ausdifferenzierung des Bereichs der *Parteipolitik* ist der demokratische Umbau von hierarchischer zu funktionaler Binnendifferenzierung des politischen Systems abgeschlossen. Am Ende stehen drei autonome, differenzierte politische Teilbereiche: *Parteipolitik*, *Verwaltung* und *Publikum*. Diese Ausdifferenzierung wird getragen von der Herausbildung von Organisationen und institutionellen Leitgesichtspunkten (Codes) innerhalb dieser Bereiche: Parteien, Verwaltungsbürokratie sowie Interessenverbände und Bewegungen. Die Funktion ist der identische Leitgesichtspunkt des politischen Systems, auf den hin sich diese funktionale, organisatorische und institutionelle Binnendifferenzierung vollzieht, das Problem der gestiegenen Komplexität ist das Motiv der Binnendifferenzierung. Das heißt, alle Teilbereiche des politischen Systems tragen zur Erfüllung der politischen Funktion bei, sie tun dies aber auf unterschiedliche Weise, dementsprechend unterscheiden sich die Bereiche in ihren spezifischen Teilfunktionen und Leistungen, ihren Rationalitätsgesichtspunkten (Codes), Rollenbezügen und Organisationen (vgl. Tab. 2).

- Zum Teilbereich der *Parteipolitik* gehören alle politischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, die die Herstellung kollektiv binden-

---

und Frustration führen kann, widerspricht dieser Diagnose nicht – im Gegenteil. Die Frustration der Betroffenen ergibt sich aus dem Umstand, sich trotz Beteiligung (wieder) nicht durchgesetzt zu haben, was an der generellen Bereitschaft, politische Entscheidungen zu akzeptieren, nichts ändert. Vielmehr wird man es sich sehr gut überlegen, ob sich der Aufwand der Beteiligung lohnt und man sich das nächste Mal nicht eher raushalten will. Das Publikum scheidet aus, Apathie anstatt Konsens, was die Tendenz zum motivlosen Akzeptieren politischer Entscheidungen durchaus fördern kann: Man könnte sich ja beteiligen, wenn man wollte.



der Entscheidungen vorbereiten. Parteipolitik findet somit im Vorfeld der eigentlichen Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen statt. Sie bildet den Zwischenbereich zwischen politischem Zentrum (Verwaltung) und Peripherie (Publikum) und erbringt selektive Vermittlungsleistungen zwischen diesen Polen.<sup>4</sup> Die Funktion dieses Teilbereichs liegt Luhmann (1994c: 66f.) zufolge in der Bereitstellung eines generalisierten Entscheidungspotenzials in Form von legitimer Macht bzw. in der Vorbereitung und Bereitstellung von Durchsetzungsfähigkeit für kollektiv bindende Entscheidungen. Dies umfasst die Bereitstellung unterschiedlicher Leistungen, so etwa der Beschaffung von Unterstützung und Legitimität für politische Programme und Personen (im Rahmen von Abstimmungen und Wahlen) in Orientierung an Codes wie »konservativ/progressiv« oder »rechts/links«. Weitere Leistungen umfassen die Rekrutierung von politischem Führungspersonal, die Besetzung von Ämtern und die Planung und Programmierung von Entscheidungsprämissen für die Verwaltung (vgl. Grunow 1994: 32). Die primäre Leistungsrolle ist die des Parteipolitikers, der nach opportunistischen Gesichtspunkten Themen politisiert und politische Programme erstellt, um auf diese Weise Zustimmung und Machtpositionen zu maximieren und dabei eingebunden ist in eine politische Parteiorganisation, die in Konkurrenz zu anderen Parteien steht.

- Der Teilbereich der *Verwaltung* umfasst die konkreten Einrichtungen und Prozesse, die mit der Ausarbeitung, Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen befasst sind. Die Funktion der Verwaltung liegt in der effektiven Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen unter Verwendung der von der Politik bereitgestellten Machtgrundlagen. Dies umfasst als Leistungen die Umsetzung der politischen Zweckprogramme in rechtmäßig entscheidungsfähige Pläne und Programme (Konditionalprogramme) und ihrer richtigen, d.h. rechtmäßigen und programmgemäßen Entscheidung und Umsetzung (vgl. dazu Japp 1994: 133; Czerwick 2008: 88). Darüber hinaus erbringt sie diverse Ordnungs-, Leistungs- und Vorsorgeaufgaben für das Publikum. Der Orientierungscode lässt sich als »richtig/falsch« definieren: wurde programmgemäß entschieden oder nicht. Die primäre Leistungsrolle ist die des Verwaltungsbeamten, der die politisch vorgegebenen Programmanweisungen nach rein sachlich-formalen Erwägungen richtig umsetzt. Der organisatorische Kern der Verwaltung kann als »Staat« bezeichnet werden, er setzt sich aus der Regierung, der Verwaltungsbükratie und dem Parlament (als Arbeitsparlament) zusammen (vgl. Luhmann 1981a: 45; Czerwick 2008: 92). Diese Organisationen haben sich auf die dauer-

---

4 | In der Politikwissenschaft hat sich hierfür der Begriff des »intermediären Systems« (vgl. Rucht 1991) eingebürgert, der allerdings stärker von einem normativ-demokratietheoretischen Vermittlungsbedarf her gedacht wird, womit die spezifische Eigenrationalität dieses Teilbereichs und der darin befindlichen Organisationen nicht angemessen erfasst werden kann (zur Kritik vgl. Steiner/Jarren 2009).

hafte Produktion von politischen Entscheidungen spezialisiert und weisen zu diesem Zweck eine mehr oder weniger ausgeprägte bürokratische Organisation (hoher Formalisierungsgrad, Weisungsgebundenheit, hierarchische Kompetenzverteilung etc.) auf.

- Der Teilbereich des *Publikums* schließlich ist der am schwierigsten zu fassende Bereich, da er kein System mit festen Grenzen darstellt. Das Publikum besteht aus der Gesamtheit der in das politische System aktiv und passiv inkludierten Bürger (vgl. auch Hellmann 2003: 182; Neidhardt 1994: 12). Inklusion meint Kneer (2003: 152) zufolge den rollenmäßigen Einbezug von Personen in das politische System, passiv im Sinne der Betroffenheit von Entscheidungen, aktiv im Sinne der Beteiligung an den Entscheidungen. Die Funktion des Publikums liegt in der Bereitstellung von Legitimität für politische Entscheidungen, d.h. in der generalisierten Bereitschaft, politische Entscheidungen als Prämissen des eigenen Verhaltens zu akzeptieren. Leistungen bestehen einerseits im Akzeptieren der politischen Entscheidungen, mitunter auch in der Kooperation bei der Umsetzung. Andererseits umfassen sie die Zuteilung oder den Entzug von Unterstützung für Politiker und Parteien im Rahmen von Wahlen. Der Code umfasst dementsprechend die Werte »legitim/illegitim« bzw. »unterstützungswürdig/nicht unterstützungswürdig«. Die Leistungsrolle ist die des Bürgers in seinen unterschiedlichen Rollen: als Wähler, Steuerzahler, Protestierender, Leserbriefschreiber oder als Unterstützer von Interessenverbänden (Luhmann 1991b: 164). Organisationen des Publikums umfassen u.a. Interessenverbände, NGOs oder Bewegungsorganisationen, mit jeweils unterschiedlichen politischen Zugangschancen und Artikulationsmöglichkeiten.

Diese Teilbereiche konstituieren gleichzeitig die mittelbaren organisatorischen und institutionellen Kontexte der Politikberatung im engeren Sinn, d.h. der Beratung von Politik über sich selbst oder über deren gesellschaftliche Umwelt. »Politikerberatung« richtet sich an den Parteipolitiker als Entscheider, der in eine Parteiorganisation eingebunden ist und dessen primäres Problem in der Sicherung seiner Machtposition bzw. in der Maximierung seiner Wiederwahlchancen besteht. »Verwaltungsberatung« kann sich an unterschiedliche staatliche Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung (vom Arbeitsparlament über Regierung bis zur Verwaltungsbehörde) richten, an Regierungsvertreter, Kommissionsmitglieder, Parlamentarier, Verwaltungsbeamte etc. Die Entscheidungsprobleme sind eher sachpolitischer Art und betreffen die sachgemäße und rechtmäßige Herstellung und Umsetzung von politischen Entscheidungen, was sich auch in deren Beratungsbedarf und den Erwartungen an die Beratung niederschlägt. »Publikumsberatung« richtet sich an die Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichen Teilrollen innerhalb ihrer mehr oder weniger organisierten Kontexte (politische Vereine, Interessenverbände, Bürgerinitiativen, Bewegungen etc.). Hier bestehen primär Informations- und Artikulationsbedürfnisse im

Tabelle 2: Die politischen Teilbereiche Parteipolitik, Verwaltung und Publikum

	Parteipolitik	Verwaltung	Publikum
<b>Funktion</b>	Aufbau und Bereitstellung politischer Durchsetzungsfähigkeit (bzw. Aufbau legitimer Macht)	Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen (bzw. Verwendung von legitimer Macht)	Bereitstellung von Legitimität für kollektiv bindende Entscheidungen
<b>Leistungen</b>	Politisierung von Themen und »Programmierung«  Rekrutierung von Führungspersonal, Zweckprogrammierung	Konditionalprogrammierung  Erbringung von Ordnungs-, Leistungs- und Vorsorgeaufgaben	Akzeptanz von Entscheidungen  Wahl bzw. Unterstützung von Programmen und Personen
<b>Codes</b>	rechts/links  konservativ/progressiv	richtig/falsch  rechtmäßig/unrechtmäßig	legitim/illegitim  unterstützungswürdig/nicht unterstützungswürdig
<b>Organisationen</b>	Parteien	Arbeitsparlament, Regierung, Verwaltungsbükratie (»Staat«)	Verbände, Bewegungen
<b>Leistungsrolle</b>	Parteipolitiker	Parlamentarier, Regierungsvertreter, Verwaltungsbeamte	Bürger in unterschiedlichen Teilrollen

Hinblick auf die Gewährung oder den Entzug von spezifischer und diffuser politischer Unterstützung. Auf Politikberatung und ihre Formen wird zu einem späteren Zeitpunkt noch näher eingegangen (vgl. Kap. 5).

An dieser Stelle interessiert zunächst das Verhältnis der politischen Teilbereiche zueinander. Die effektive Vermittlung der leistungsmäßig voneinander abhängigen Teilbereiche erfolgt über politische Verfahren, so insbesondere Verfahren der Wahl, der Gesetzgebung und bürokratischer Verfahren. Der besondere politische Mehrwert dieser Verfahren besteht nach Luhmann (1978: 28) nicht allein in ihrer Funktion, Entscheidungen in mehr oder weniger geregelter und effizienter Weise herbeizuführen, sondern darüber hinaus in deren legitimitätsstiftender Funktion. Ihre legitimierende und »motivierende« Wirkung entfalten sie dadurch, dass ihr Ausgang offen ist und sich der Verlauf des Verfahrens an übergreifende, institutionelle Normen halten muss, die für alle Beteiligten (und Nicht-Beteiligten) unab-

hängig des konkreten Anlasses und Ausgangs die gleiche Geltung haben. Verfahren stehen daher für Gleichheit und Gerechtigkeit und symbolisieren diese Normen im Prinzip ihrer Öffentlichkeit. Daher rührt ihr besonderes Legitimationspotenzial.

Parteipolitik und Publikum werden durch Wahlverfahren vermittelt. Hier stellt sich die Parteipolitik in Form unterschiedlicher politischer Programme und Kandidaten zur Wahl um öffentliche Ämter. Es handelt sich hier bekanntlich um ein sehr generalisiertes Tauschverhältnis nach Maßgabe des Mehrheitsprinzips, was zur Folge hat, dass in Wahlen immer nur sehr abstrakt über Politik kommuniziert wird und sich weder Programme noch Folgen unmittelbar auf politische Interessen zurückrechnen lassen (vgl. Luhmann 1978: 165f.; Czerwick 2008: 119). Gesetzgebungsverfahren koppeln Parteipolitik und Verwaltung. Hier geht es darum, Gesetze auszuarbeiten und in Kraft zu setzen. Auch hier leistet das Mehrheitsprinzip die »gerechte« Überführung von unbestimmter in bestimmte Komplexität (vgl. Luhmann 1978: 179). Im Vergleich zur Wahl stehen Gesetzgebungsverfahren unter einem höheren Komplexitätsdruck, da sie zu konkreten Gesetzesentscheidungen führen müssen. Daher sind sie exklusiver und unterstehen strengerer Beteiligungsbedingungen. Wie Luhmann (1978: 200f.) betont, hat der Ausschluss der Vielen zur Folge, dass Gesetzgebungen selbst in eine offizielle (öffentliche) und eine inoffizielle (nicht-öffentliche) Version zerfallen. Bürokratische Verfahren schließlich dienen der Kopplung von Verwaltung und Publikum und der Umsetzung politischer Planungsentscheidungen. Die Rationalität und Rechtmäßigkeit bürokratischer Verfahren dient Luhmann zufolge (1978: 123) der Überzeugung aufseiten des Publikums, dass alles mit rechten Dingen zugeht und die Entscheidungen als rechtmäßig akzeptiert werden können.

Fragt man nun nach der Machtverteilung innerhalb des politischen Systems, dann zeigt sich mit Blick auf die Binnenstruktur der Demokratie, dass Macht nicht allein im Zentrum lokalisiert, sondern im System verteilt ist und mithin auch der Wechsel zwischen den beiden Seiten des Machtcodes vorgesehen und verfahrensmäßig abgesichert ist. Die funktionale Binnendifferenzierung in Parteipolitik, Verwaltung und Publikum wie auch die Etablierung von politischen Verfahren (Wahlverfahren, Gesetzgebung, bürokratische Verfahren) hat zur Folge, dass Macht ins Fließen kommt (vgl. Luhmann 1981a). Macht zirkuliert zwischen Parteipolitik, Verwaltung und Publikum in dem Sinne, dass ein Teilbereich jeweils Machtgrundlagen für die anderen bereitstellt, denn jeder Teilbereich ist in seinem Funktionieren auf Machtgrundlagen angewiesen, die er nicht selbst produzieren kann und von anderen beziehen muss. Besonders deutlich wird dies etwa im Verhältnis von Politik und Verwaltung: Politik produziert legitime Macht, die die Verwaltung zum Zweck der Herstellung von Verbindlichkeiten nutzt. Ähnliches gilt im Verhältnis von Publikum und Politik sowie von Verwaltung und Publikum. Funktionale Binnendifferenzierung und politische Verfahren bilden, so gesehen, die strukturelle Voraussetzung für Machtzirkulation und die Etablierung eines für das moderne politische System charakteristi-

schen doppelten Machtkreislaufs.<sup>5</sup> Luhmann (1975: 68; 1991b: 163) zufolge ist der informelle Kreislauf gewissermaßen der Schatten des offiziellen, er verdankt sich dem Umstand, dass Macht automatisch Gegenmacht erzeugt: die Angewiesenheit des Machthabers auf den Gehorsam und die Folgebereitschaft des Machtunterworfenen und die daraus hervorgehende Möglichkeit des Machtunterworfenen, Bedingungen stellen und deren Einhaltung wirkungsvoll einfordern zu können. *Beide* Kreisläufe speisen sich aus dem Vorhandensein entsprechender politischer Verfahren.<sup>6</sup> Sie lassen sich mit Luhmann (1981a: 45ff.) folgendermaßen beschreiben (vgl. Abb. 6):

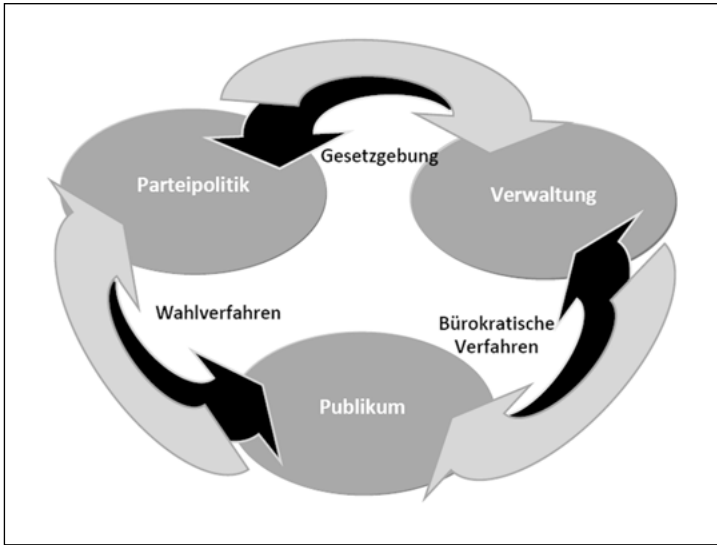
- Im *offiziellen Kreislauf* fließt die Macht vom Publikum über die Politik zur Verwaltung und von dort zum Publikum zurück. Es handelt sich hier um den am Idealtypus des Rechtsstaats orientierten formell-demokratischen Kreislauf der Macht. Das Publikum in der Rolle des Wählers wählt auf der Grundlage politischer Programme Parteipolitiker in Machtpositionen, es ermächtigt diese auf dem Weg rechtlich geregelter Wahlverfahren zur Ausübung von Macht. Die gewählte Politik setzt im Zuge der Vorbereitung und Festlegung von politischen Programmen, so insbesondere im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, verbindliche Prioritäten für die Verwaltung. Die Verwaltung transformiert diese politischen Vorgaben in Entscheidungsprogramme und setzt diese im Rahmen von bürokratischen Verfahren um. Die Verwaltung bindet in ihren Entscheidungen das Publikum als Entscheidungsempfänger, worauf dieses wiederum in politischen Wahlen oder sonstigen Meinungsäußerungen darauf reagieren kann.
- Im *inoffiziellen Gegenkreislauf* fließt politische Macht in umgekehrter Richtung von der Parteipolitik zum Publikum, vom Publikum zur Verwaltung und von dort zurück zur Parteipolitik. Parteien suggerieren in ihren Programmen mittels Wahlkampfkommunikation den Wählern, wen sie aus welchen Gründen wählen sollen. Das Publikum wirkt auf verschiedenen, öffentlichen wie nicht-öffentlichen Kommunikationskanälen auf die Verwaltung, auf Regierungen, Parlamente und die Verwaltungsbürokratie, ein. Die Verwaltung fertigt Gesetzesvorlagen

**5 |** Die Idee des politischen Machtkreislaufs findet sich bereits in den frühen systemtheoretischen und kybernetischen Modellen des politischen Systems (vgl. Easton 1965a; Deutsch 1970) und später in der Pluralismustheorie. Ab Mitte der 1960er Jahre erweiterte Luhmann (1994c; 1991b) diese Idee um einen informellen Gegenkreislauf, den er machtheoretisch begründete und mit Blick auf die Komplexitätsgrenzen politischer Planung in die Diskussion einbrachte. Später wurde die Vorstellung eines doppelten Machtkreislaufs von Habermas (1992) und Peters (1993) aufgegriffen und unter Ausblendung komplexitätstheoretischer Argumente normativ, gleichsam »kontrafaktisch« auf den Kopf gestellt.

**6 |** Dies im Gegensatz zur Auffassung von Lange (2003: 128), der die Verfahren einseitig dem offiziellen Machtkreislauf zurechnet. Diese Auffassung vernachlässigt den Umstand, dass sich Verfahren selbst durch eine offizielle und inoffizielle Version auszeichnen, wobei Letztere wesentlich auf assoziierter Gegenmacht beruht.

für die Politik an und dominiert in parlamentarischen Kommissionen (Luhmann 1981a: 46). Luhmann (2000b: 264) zufolge stellt sich dieser Gegenkreislauf insbesondere unter Bedingungen hoher Komplexität ein und überlagert daher im »Normalfall« den offiziellen, rechtsstaatlich geregelten Kreislauf, der sich nur mehr in Konfliktfällen durchzusetzen vermag.

Abbildung 6: Der doppelte Machtkreislauf des politischen Systems



Je höher also die Komplexität politischer Entscheidungen, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass sich Gegenmacht wirkungsvoll zur Geltung bringt. Im Rahmen von Wahlen und Sachabstimmungen steigt mit der Komplexität, d.h. mit der Vielheit und Verschiedenartigkeit politischer Probleme und Lösungen, die Chance aufseiten der Parteipolitik, mittels politischer Kommunikation den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Wähler zu beeinflussen. Politisches Campaigning wird unter Bedingungen steigender politischer Komplexität eine zunehmend attraktive Option für die Parteipolitik in ihrer Suche nach Zustimmung. Das Publikum erhält unter Bedingungen hoher Komplexität Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung (»Lobbyismus«). Diese sieht sich bei der Ausarbeitung und Implementation politischer und bürokratischer Programme mehr auf die Kooperation seitens der Adressaten aus dem Publikum verwiesen, und zwar zum einen aus Legitimationsgründen (Stichwort »Zivilgesellschaft«), zum anderen aus Effizienzgründen, denn der Einbezug relevanter Publikumsorganisationen kann der Informationsgewinnung und Konfliktminimierung dienen. Die Verwaltung schließlich erhält die Möglichkeit, auf politische Rekrutierungs- und Programmierungsprozesse Einfluss zu nehmen. Die steigende Komplexität politisch-rechtlicher Problemlagen zwingt zum Rückgriff auf

Informationen und Expertisen aus der Verwaltung. Parteipolitik verlagert sich in Kommissionen und Arbeitsgruppen, in denen Verwaltungsakteure dominieren oder wo diese selbst Vorlagen einbringen, die die Parlamente dann nur noch abzusegnen brauchen. Auf der Ebene der Organisationen kann es infolge dieser Machtflüsse zu mehr oder weniger stark ausgeprägten »Fremdprogrammierungen« kommen, an denen auch Politikberatung maßgeblichen Anteil hat.<sup>7</sup>

Die besondere Struktur des politischen Systems, die die wechselseitige Beobachtung der politischen Beobachter in den Teilbereichen und damit das Fließen der Machtkreisläufe überhaupt ermöglicht, ist die öffentliche Meinung. Das Bezugsproblem kann mit Luhmann (1994a: 9f.) in der Komplexität des politisch Möglichen gesehen werden. Öffentliche Meinung reduziert diese Komplexität im Zuge der Selektion und Institutionalisierung von Themen der politischen Kommunikation. Institutionalisierung bedeutet, dass die Themen der öffentlichen Meinung allgemein bekannt, und als bekannt akzeptiert sind (Luhmann 1994a: 22), womit sie zum Zwecke anschlussfähiger politischer Kommunikation gewissermaßen unhinterfragt und risikolos benutzt werden können. Dies unterstreicht die *politische* Relevanz der öffentlichen Meinung, denn die Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen setzt Themen voraus, die allgemein (kollektiv) bekannt sind und Aussicht auf kollektive Verbindlichkeit haben.<sup>8</sup> Öffentliche Meinung stellt damit ein wichtiges Beobachtungsmedium des politischen Systems dar. Anhand der öffentlichen Meinung kann man von überall im System beobachten, welche Themen akzeptiert sind und im politischen Prozess zur Diskussion stehen. Das Medium lenkt die vielfältigen Beobachtungen im System auf sich, reflektiert sie zu den Beobachtern zurück und informiert diese über die Themenprioritäten. Sie zeigt damit nicht allein Themen an, sie setzt zugleich auch die Beobachtung und den kommunikativen Umgang mit Themen der Beobachtung aus. Genau dies wird mit der häufig verwendeten Spiegelmetapher auf den Punkt gebracht (vgl. dazu Luhmann 1992; Marcinkowski 2002): Man blickt in den Spiegel der öffentlichen Meinung hinein, sieht nicht durch ihn hindurch, sieht aber sich selbst und andere, wie sie sich vor dem Spiegel »für« den Spiegel bewegen und präsentieren (vgl.

**7 |** Als Beispiele aus der Forschung seien hier die Politisierung der Verwaltungsbürokratie (vgl. Japp 1994: 134f.), die Bürokratisierung von Parteien (vgl. Katz/Mair 1995), die »Pragmatisierung« der Verwaltungsbürokratie im Umgang mit dem Publikum (vgl. Treutner 1994) oder die Popularisierung des Parteienwettstreits in der »Mediendemokratie« (Sarcinelli 1998) genannt. Diese Tendenzen sind konjunkturell bedingt und betreffen die operative Ausrichtung von Organisationen und partiell von institutionellen Normen innerhalb der politischen Teilbereiche, sie ändern jedoch nicht die Funktionslogik der Bereiche als solche.

**8 |** Spätestens hier wird denn auch deutlich, dass zu viel und zu breite Deliberation aufgrund ihrer hohen sachlich-inhaltlichen Voraussetzungen, ihrer Zeitaufwendigkeit und sozialen Konflikthaltigkeit die Funktionsfähigkeit von öffentlicher Meinung auch belastend sein kann.

Luhmann 1992: 84). Öffentliche Meinung ermöglicht somit nicht nur Beobachtungen erster Ordnung (welche Themen?), sie drängt darüber hinaus zur Beobachtung zweiter Ordnung (wer präsentiert die Themen auf welche Weise?). Auf diese Weise erzeugt öffentliche Meinung eine reale politische Wirklichkeit zweiter Ordnung, die einen hohen Informationswert besitzt, da sich alle an ihr orientieren und sie politische Komplexität für alle auf ein greifbares und bearbeitbares Ausmaß reduziert – und dies gerade durch ihre Ausrichtung an der massenmedialen Logik und ihre Tendenz zur Personalisierung, Moralisierung und Dramatisierung.<sup>9</sup>

Von Bedeutung ist, dass der Spiegel der öffentlichen Meinung eine allgemeine politische Relevanz besitzt, die die verschiedenen Teilbereiche des politischen Systems umgreift. Öffentliche Meinung kann von überall her beobachtet und bearbeitet werden. Dadurch ermöglicht sie nicht allein Selbstbeobachtung, so etwa der Parteipolitik, der Verwaltung oder des Publikums, sie dient auch als Grundlage für Fremdbeobachtung, d.h. für die wechselseitige Beobachtung der politischen Subsysteme und der Grenzen dazwischen. Parteipolitik beobachtet anhand der öffentlichen Meinung ihr Publikum, dessen Themenprioritäten, Motive und Interessen und reagiert kommunikativ darauf. Das Publikum beobachtet die Parteipolitik auf ihre Themen und Programme hin und rechnet auf Motive zu. Die politischen Parteien beobachten sich wechselseitig, wie sie vor Publikum auftreten, und nehmen dies zum Anlass strategischer Kampagnenkommunikation. Verwaltung beobachtet das Publikum auf dessen Themenprioritäten hin, rechnet auf Interessen zu und reagiert kommunikativ auf dieses. Das Publikum macht sich ein Bild von der Themenagenda der Verwaltung und reagiert darauf durch Anmeldung und Anmahnung von Themen und Verantwortlichkeit.

**9 |** Die Themenstruktur der öffentlichen Meinung wird wesentlich durch die Selektionen der Massenmedien geprägt. Die Massenmedien können als die dominanten »Formgeber der öffentlichen Meinung« (Marcinkowski 2002: 90) verstanden werden, zumal auch politische Öffentlichkeitsarbeit oder Demoskopie (als weitere Formgeber) wesentlich auf die Thematisierungs- und Verbreitungsleistungen der Massenmedien angewiesen sind. Was als Thema in der öffentlichen Meinung behandelt werden will, muss vorab die code- und programmspezifischen »Selektoren« (Luhmann 1996b: 41, 53ff.) bzw. die Nachrichtenwertlogik (Schulz 2008: 89ff.) der Massenmedien passieren. Aufgrund der massenmedialen Formgebung zeichnen sich die Themen der öffentlichen Meinung durch besondere sachliche, zeitliche und soziale Merkmale aus. In sachlicher Hinsicht weisen sie nachrichtenwertspezifische Qualitäten wie Aktualität, Konfliktivität, Negativität, Personalisierung und Moralisierung auf, in zeitlicher Hinsicht zeichnen sich die Themen durch besondere Karrieremuster aus (vgl. auch Luhmann 1994a: 18f.). Ihre zeitliche Dynamik und Rhythmik sind Folge der medialen Logik der Aktualitätserzeugung. In sozialer Hinsicht schließlich zeichnen die Themen sich durch niedrige Zugangs- und Verstehensschwellen aus: Möglichst alle sollen ohne viel politisches Vorwissen die Themen verstehen und akzeptieren können, dabei fördert die Moralisierung und Personalisierung das Ausmaß an Betroffenheit und die Aussicht auf Themenakzeptanz.



Parteilpolitik und Verwaltung beobachten sich ebenfalls im Medium der öffentlichen Meinung, vergewissern sich über die Themenprioritäten und die damit einhergehenden Interessen des Gegenübers, wirken darauf ein und setzen sich gleichzeitig der Beobachtung durch das Publikum aus. Diese wechselseitigen Beobachtungsverhältnisse und damit auch das Fließen des doppelten Machtkreislaufs werden dadurch möglich, dass öffentliche Meinung als Medium der Beobachtung zweiter Ordnung politikweit und über die Grenzen des politischen Systems und der politischen Teilbereiche hinweg als Spiegel zur Verfügung steht und den politischen Kommunikationsprozess informiert.

## V. Form und Formen der politischen Kommunikation

Nachdem die Funktion des modernen politischen Systems und die besonderen Strukturbedingungen bestimmt wurden, soll es im Folgenden um die Prozessdimension gehen. Was sind die basalen Operationen des politischen Systems und wie werden sie zu Prozessen verknüpft? In Anlehnung an die obigen Ausführungen zur Kommunikationsform (vgl. Kap. 2.2.1) werden auch die Operationen des politischen Systems als Kommunikationen gefasst, genauer: als politische Kommunikationen. Der doppelte Machtkreislauf des politischen Systems muss als politischer Kommunikationsprozess verstanden werden. Denn Macht und ihre Zirkulation setzt Kommunikation voraus, so wie auch die Verknüpfung von politischen Kommunikationen, d.h. der Anschluss von politischer Kommunikation an politische Kommunikation, das Medium der Macht voraussetzt. Macht und politische Kommunikation stehen insofern in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis. Was politische Kommunikation genau ist und in welcher Beziehung sie zu Macht steht, soll im Folgenden gezeigt werden. Die Klärung dieser Frage ist insofern von Bedeutung, als sie mit Blick auf Politikberatung eine Bestimmung des Verhältnisses von politischer Kommunikation und Beratungskommunikation ermöglicht.

In der politischen Kommunikationsforschung wird politische Kommunikation üblicherweise als Darstellung von Politik gefasst und von Entscheidungspolitik unterschieden. Darstellungspolitik erscheint als »symbolische« Doppelung der »materiellen Politik« (vgl. Edelman 1976; Schelsky 1983; Sarcinelli 2005). Die Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen wird in dieser Tradition der Entscheidungspolitik zugerechnet und typischerweise im Zentrum des politischen Systems, im Staat bzw. in parlamentarischen und administrativen Arenen, lokalisiert. Die »Darstellungspolitik« dagegen bezieht sich auf die wie immer realitätsgetreue oder verzerrende Darstellung von substanzieller »Entscheidungspolitik« in der medienöffentlichen Arena. Sie richtet sich an das politische Publikum als Adressat und bedient sich unterschiedlicher, medienzentrierter Stile der Aufmerksamkeitserzeugung wie der Personalisierung, Dramatisierung oder Skandalisierung (vgl. Sarcinelli 2005: 99ff.). Was den Stellenwert der Darstellungspolitik angeht, so wird davon ausgegangen, dass diese im Laufe der gesellschaftlichen und

politischen Entwicklung wichtiger geworden ist (Stichwort »Mediengesellschaft«) und tendenziell beginnt, sich von der eigentlichen Entscheidungspolitik loszulösen bzw. diese zu überformen oder zu kolonisieren (vgl. Meyer 2001).<sup>10</sup>

In systemtheoretischer Perspektive übergreifende Leitdifferenz von Politikerherstellung und Politikdarstellung liegt dabei ganz auf der Linie politischer wie medialer Selbstbeschreibung (zur Kritik vgl. Luhmann 1991b: 173; Japp/Kusche 2004: 513, 523; Kusche 2008b: 81f.)<sup>11</sup>, sie greift im Hinblick auf eine angemessene Beschreibung politischer Kommunikation jedoch zu kurz, da sie den kommunikativen Charakter politischer Interessenvermittlung nicht ausreichend würdigt. Denn: Politische Kommunikation ist mehr als ein bloßes Mittel zur symbolischen Darstellung von politischen Entscheidungen, sie muss selbst als »Bestandteil der Politik« gesehen werden (Saxer 1998: 25; Jarren/Donges 2006: 22). In eine ähnliche Richtung stößt

**10 |** Während die Politikwissenschaft den Einfluss der Darstellungspolitik üblicherweise relativiert und die »Eigenlogik des Politischen« betont (vgl. Beyme 1994: 334; Kaase 1998; Sarcinelli 2004), tendiert die Publizistikwissenschaft dazu, wahlkampfbezogene Thesen wie die »Amerikanisierung« oder die »Modernisierung« der politischen Kommunikation *Pars pro Toto* auf das gesamte politische System zu übertragen und die »Mediatisierung der Politik« zu behaupten (vgl. Blumler/Kavanagh 1999; Mazzoleni/Schulz 1999; Vowe 2006; kritisch Marcinkowski/Steiner 2009).

**11 |** Allerdings sollte hier das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden: »Herstellung« und »Darstellung« zeichnet sich zweifellos durch eine Affinität zu politischen Selbstbeschreibungen aus, allerdings ist es auch eine wissenschaftliche Semantik, die zu Theorien und Modellen führt, die im Wissenschaftssystem konsentiert sind und wissenschaftliche Forschung erfolgreich (will heißen: anschlussfähig) informieren. Darüber hinaus wird diese Differenz in der politischen Kommunikationsforschung schon seit längerer Zeit kritisch hinterfragt (vgl. bereits Saxer 1998). Die Reduktion dieses Begriffspaars auf eine *politische* Semantik verkennt die *wissenschaftliche* Referenz dieser Begriffe und suggeriert, dass allein die systemtheoretische Beschreibung von politischer Kommunikation Wissenschaftlichkeit beanspruchen kann. Dies ist mit Blick auf die begrenzte Anschlussfähigkeit systemtheoretischer Beschreibungen innerhalb der »jungen Forschungsrichtung der politischen Kommunikationsforschung« (Kusche 2008a: 273) kontraintuitiv. Umgekehrt wäre es im Übrigen genauso verfehlt, die Systemtheorie aufgrund gewisser Ähnlichkeiten mit neoliberalen Gesellschaftsvorstellungen auf eine konservative politische Selbstbeschreibung zu reduzieren. Man sollte Begriffe nicht vorschnell auf bestimmte Systemreferenzen zurechnen, denn sie können innerhalb unterschiedlicher Systeme Anschluss finden und Anlass zu Selbst- und Fremdbeschreibungen geben. Auch auf diese Weise entstehen strukturelle Kopplungen, die mitunter auch problematische Folgen für Systeme haben können, so wenn an Begriffen unreflektiert angeschlossen wird (so z.B. die besagte Differenz von Entscheidung und Darstellung). Auch dies ist ein Grund, die Geschlossenheit von Systemen nicht einfach unreflektiert vorauszusetzen (Stichwort: Autopoiesis), sondern selbst zum Gegenstand empirischer Forschung zu machen.

auch die Kritik aus kultursoziologischer Perspektive, die die kommunikative Inszenierung, das Ritual und die Personalisierung als Kern der politischen Repräsentation und damit des Politischen überhaupt sieht (vgl. Hitzler 1996; Soeffner/Tänzler 2002). Das Phänomen medialisierter »Politikinszenierung« erscheint hier nicht so sehr als Verfallsform des Politischen, als vielmehr als Figuration politischer Repräsentation unter Bedingungen moderner Massengesellschaften (vgl. Soeffner/Tänzler 2002: 25f.).

Es dürfte vor diesem Hintergrund klar sein, dass ein angemessenes Verständnis von politischer Kommunikation fundamentaler ansetzen muss und sich nicht auf die Beschreibung von medienvermittelter Kommunikation oder gar auf Wahlkampfkommunikation beschränken kann. Die theoretischen Voraussetzungen hierfür wurden mit dem systemtheoretischen Kommunikations- und Politikbegriff gelegt. Im Rückgriff auf den bereits eingeführten Kommunikationsbegriff möchte ich politische Kommunikation als besondere Form der allgemeinen Kommunikationsform bestimmen. Politische Kommunikation ist demzufolge ein Ereignis oder eine Operation, welche die drei Selektionen Information, Mitteilung und Verstehen zur Einheit bringt. Sie involviert mindestens zwei verschiedene Beobachter als Träger von Rollen, die Informationen auswählen, sich für eine bestimmte Art und Weise der Mitteilung entscheiden und die mitgeteilten Informationen verstehen.<sup>12</sup> Die drei Selektionen werden im wechselseitigen Rekurs aufeinander vollzogen und können nicht getrennt voneinander begriffen werden. Als Prozess vollzieht sich politische Kommunikation im Anschluss von politischer Kommunikation an politische Kommunikation. Dieser Prozess kann zu Systembildung führen bzw. zum Fortbestehen von Kommunikationssystemen beitragen.

Die Form der politischen Kommunikation lässt sich von anderen Formen der Kommunikation – so etwa der Beratungskommunikation oder ökonomischer, rechtlicher, wissenschaftlicher, religiöser Kommunikation etc. – unterscheiden. Die ausschlaggebende Differenz liegt in der Art und Weise, wie beobachtet und auf welche Strukturen hin Informationen ausgewählt, mitgeteilt und verstanden werden sowie auf welches Medium die Kommunikation zurückgreift, um ihre Anschlussfähigkeit sicherzustellen. Die Besonderheit politischer Kommunikation liegt darin, dass sie sich primär auf die politische Funktion, d.h. auf die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen bezieht und sich demzufolge zwangsläufig innerhalb des

---

**12 |** Die in der politischen Kommunikationsforschung vorherrschende handlungstheoretische Bestimmung und die lineare Transmissionsvorstellung (Crozier 2007: 6f.) greifen klar zu kurz, wenn sie politische Kommunikation einseitig vom Kommunikator her denkt bzw. auf dessen Intentionen und Ziele reduziert. Politische Kommunikation ist gerade kein linearer Prozess von A (Kommunikator) nach B (Rezipient), der im Sinne des *voter-persuasion-paradigm* Veränderungen von Einstellungen und/oder Verhalten der Rezipienten bewirkt. Es ist ein rekursiver Prozess zwischen Beobachtern, der auf beiden Seiten autonome Beobachtungs- und Selektionsleistungen voraussetzt.

politischen Systems ereignet (vgl. dazu auch Luhmann 2000b: 81). Umgekehrt gilt: Das politische System besteht aus politischen Kommunikationen und stellt seine Funktionsfähigkeit durch politische Kommunikation sicher. Politische Kommunikation ist gewissermaßen der *modus operandi* des politischen Systems. Das heißt, dass innerhalb anderer Funktionssysteme keine politische Kommunikation vorkommt, sondern je nachdem ökonomische, religiöse, wissenschaftliche, massenmediale etc. Kommunikationen. Es heißt auch, dass (Politik-)Beratung idealtypisch in der Umwelt des politischen Systems stattfindet (vgl. Kap. 5.I). Es bedeutet nicht, dass eine Wirtschaftsorganisation (z.B. ein Unternehmen) keine politischen Entscheidungen beeinflussen und zu diesem Zweck politisch kommunizieren kann. Die Wirtschaftsorganisation bzw. deren Repräsentanten müssen sich in diesem Fall jedoch an der politischen Funktion orientieren und sich der Logik der Macht fügen sowie sich nach Maßgabe politischer Rollen in das politische System inkludieren, ansonsten bleibt ihr Beeinflussungsversuch folgenlos.

In diesem Sinne lässt sich politische Kommunikation in Anlehnung an Luhmanns (2000b: 254) Vorschlag als jede Kommunikation, die dazu dient, kollektiv bindende Entscheidungen vorzubereiten, herzustellen und durchzusetzen, definieren. Es handelt sich, mit anderen Worten, um all jene Kommunikationen, die sich rekursiv (vorgreifend oder zurückgreifend) an den Prozessen kollektiv bindenden Entscheidens orientieren. Das Spektrum politischer Kommunikation ist in dieser Definition weit bemessen, es reicht von der Politisierung von Themen im Sinne einer themenbezogenen Anmeldung von politischem Entscheidungsbedarf, der Mobilisierung von politischer Unterstützung und Zustimmung, der Aggregation von politischen Interessen und Ansprüchen, ihrer Artikulation gegenüber Entscheidungsstellen, bis hin zur konkreten Entscheidungserarbeitung im politischen Zentrum und der Implementation und Durchsetzung von politischen Entscheidungen (vgl. auch Nassehi 2003: 147). An diesen Kommunikationen können sich prinzipiell alle kommunikationsfähigen, d.h. mitteilungsfähigen und adressierbaren Beobachter (d.h. Organisationen und Personen) beteiligen.

Diese formale Definition von politischer Kommunikation macht explizit deutlich, dass politische Kommunikation mehr umfasst als obige »Darstellungspolitik«, das Reden über politische Entscheidungen im Rahmen von Parteitag oder Wahlkämpfen. Der politische Entscheidungsprozess als solcher beruht konstitutiv auf Kommunikation, denn andernfalls könnten überhaupt keine Entscheidungen gefällt geschweige denn durchgesetzt werden. Jede Entscheidung setzt Informationen voraus, die mitgeteilt und verstanden werden, andernfalls wären weder das Problem noch die Lösungen bekannt und kollektiv entscheidbar. Auch die Umsetzung von gefällten Entscheidungen setzt die Mitteilung von Informationen und das Verstehen aufseiten der Betroffenen voraus, ansonsten wären sie für diese weder sichtbar noch akzeptierbar. Politik ist demnach weder der politischen Kommunikation entgegengesetzt (als »Entscheidungspolitik«), noch ist politische Kommunikation lediglich ein (wenn auch zentraler) Teil der Politik. Politik ist

vielmehr selbst Kommunikation (vgl. bereits Deutsch 1970; Meadow 1980). Deutlich wird schließlich auch, dass sich politische Kommunikation nicht auf massenmediale Politikberichterstattung (z.B. Schulz 1997; Schönbach 1998: 114f.) reduzieren lässt, denn massenmediale Kommunikation wird erst dann zu politischer Kommunikation, wenn sie primär auf die Beeinflussung politischer Entscheidungen abzielt und die Erzeugung von Aufmerksamkeit und Publizität diesem Ziel unterordnet. Dann und nur dann werden auch Organisationen und Personen aus dem Medienbereich zu politischen Akteuren.

Wenn der politische Funktionsbezug die *differentia specifica* der politischen Kommunikationsform ist, dann stellt sich die Frage, was denn die spezifische Logik dieser Form auszeichnet. Politische Kommunikation zielt auf eine Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses. Es geht darum, im politischen System kommunikative Anschlüsse zu erzielen, die den politischen Entscheidungsprozess in eine wünschenswerte Richtung lenken. Politische Kommunikation ist von ihrer Intention her insofern persuasiv und mehr oder weniger strategisch ausgerichtet. Ein solcher Strategiebezug ist für politische Kommunikation zwar nicht notwendig, er ist jedoch charakteristisch. Persuasive politische Strategien können dabei ebenso die »Dissimulation von persuasiven Absichten« (Saxer 1998: 35), die »Inszenierung von Authentizität« (Tänzler 2003: 1028) oder die Bereitstellung von Sachinformationen und guten Gründen beinhalten. Information und Selbstdarstellung sind insofern keine von der Persuasion unterscheidbaren, gewissermaßen selbstgenügsamen Funktionen der politischen Kommunikation (so z.B. Bentele 1998: 141), sie sind als politische Kommunikation vielmehr selbst Teil einer persuasiv angelegten Kommunikationsform.

Im Rekurs auf die Kommunikationsform liegt jedoch auf der Hand, dass politische Kommunikation in ihrem Vollzug nicht mit dieser Intention zusammenfällt. Die notwendige Differenz von mitgeteilter und verstandener Information, von intendierter Wirkung und nicht intendierten Folgen, führt dazu, dass politische Kommunikation eben kein linearer Transmissionsvorgang ist, dass die Effekte der Kommunikation für den Mitteilenden nie kontrollierbar sind und daher stets unsicher und riskant bleiben. Dies gilt ja in besonderer Weise für *politische* Kommunikation, da hier Beeinflussung zwangsläufig in Rechnung gestellt wird und dies das Verstehen unberechenbar macht – der Adressat hegt einen Motivverdacht, der seinen Blick auf die Mitteilungskomponente der Kommunikation lenkt und Informationen kontraintuitiv bricht. Politische Kommunikation ist insofern strategisch-persuasiv in ihrer Intention, hochgradig unsicher in ihren Effekten und riskant in ihrem Vollzug. Dies prädestiniert sie geradezu für Beratungszwecke, die auf kommunikativem Weg die Risiken der Kommunikation zu absorbieren versuchen: Man will beeinflussen, weiß aber nicht wie, und greift deshalb auf Beratung zurück.

Die obige Frage nach der Logik der politischen Kommunikation verweist auf den politischen Code der Macht, der den Funktionsbezug strukturell absichert und an dem sich folglich auch die funktionsbezogenen Operatio-

nen ausrichten. Politische Kommunikation steht hierbei in einem doppelten Bedingungsverhältnis zu Macht. Auf der einen Seite orientiert sie sich am Code der Macht und stellt selbst die Möglichkeit dar, an die Macht zu gelangen, dort zu verbleiben und die Machtunterlegenheit zu vermeiden. Politische Kommunikation ist hier also das Medium, durch das sich das politische Spiel der Macht vollzieht, wobei die Machtüberlegenheit mit dem persuasiven Ziel der politischen Kommunikation, der effektiven Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses, zusammenfällt. Auf der anderen Seite stellt Macht das Medium dar, das durch politische Kommunikation geformt werden muss, um Wirksamkeit zu erlangen. Macht muss mit Nasehi (2002: 46f.) kommunikativ zur Geltung gebracht, gleichsam sichtbar gemacht werden, um motivieren zu können. Politische Kommunikation ist in diesem Fall explizit Machtkommunikation, eine Kommunikation, die negative Sanktionen androht bzw. solche in Aussicht stellt, um sich Gehör zu schaffen. Daraus wird ersichtlich, dass nicht jede politische Kommunikation zwangsläufig Macht zur Geltung bringen muss. Wie Luhmann (2000b: 90f.) festhält: Der Großteil politischer Kommunikation dient nicht unmittelbar dem Einsatz von Macht, vielmehr geht es um die Vorbereitung und Ausstattung von Drohkulissen, die Auslotung von Machtquellen oder auch um die effektive Schaffung von Machtgrundlagen – gewissermaßen in Antizipation auf zukünftige oder potenzielle Machtkommunikation. In diesen Fällen ist Macht lediglich Code bzw. Struktur (Zielwert), an der sich politische Kommunikation orientiert. Machtkommunikation ist der Sonderfall, der Macht verwendet, um auf die positive Seite des Codes zu gelangen bzw. dort zu verbleiben. Diese direkte Form der Machtkommunikation bringt immer auch das Risiko mit, dass Macht selbst zum Thema der Kommunikation gemacht wird und diskreditiert werden kann.

Wenn ich also politische Kommunikation als operativen Grundmodus des politischen Systems begreife, dann ist evident, dass sie sich weder auf Wahlkampfkommunikation noch auf öffentliche politische Kommunikation reduzieren lässt. Politische Kommunikation kommt überall im politischen System vor, in Wahlkämpfen ebenso wie auf der Straße, an Stammtischen wie auf Parteitag, in parlamentarischen Plenarsitzungen, in formellen Tarifrunden ebenso wie in den massenmedialen Arenen, in Nachrichtensendungen und Polit-Talkshows. An diesen Beispielen wird deutlich, wie vielgestaltig und wandelbar politische Kommunikation ist. Die allgemeine Form der politischen Kommunikation kontrastiert augenfällig mit den vielfältigen Formen der politischen Kommunikation, die empirisch beobachtbar sind. Um diese Komplexität zu reduzieren, will ich im Folgenden zwei Grundformen politischer Kommunikation analytisch unterscheiden: Die eine zielt auf die indirekte Beeinflussung, die andere auf eine direkte Beeinflussung politischer Entscheidungen. Erstere richtet sich an die öffentliche Meinung, um deren Themenstruktur zu beeinflussen und auf diesem Weg Einfluss geltend zu machen, Letztere richtet sich direkt an politische Entscheidungsträger, um mittels Inaussichtstellen negativer Sanktionen politische Entscheidungen zu beeinflussen. Indirekte Kommunikation ist außerdem

(medien-)öffentliche Kommunikation, die über öffentlichkeitswirksame Thematisierung die öffentliche Meinung in Form zu bringen versucht und dabei bevorzugt auf Werte rekurriert. Denn Werte erzeugen Betroffenheit, lassen an Themen politische Interessen (Meinungen) kristallisieren und diese Meinungen in einem ethischen Sinne als legitim, notwendig und gerechtfertigt erscheinen. Aus diesem Grund eignet sich Wertkommunikation hervorragend für Zwecke der indirekten politischen Kommunikation. Während Macht das prädestinierte Medium der direkten politischen Kommunikation ist, setzen die indirekten Formen der politischen Kommunikation bevorzugt auf Werte und Moral. Direkte Kommunikation dagegen scheut das Licht der Öffentlichkeit gerade deshalb, weil sie auf Macht und nicht auf Werte rekurriert.

Diesen beiden Grundformen lassen sich empirische Kommunikationsformen zuordnen: politische Public Relations und Campaigning als indirekte Formen politischer Kommunikation auf der einen, politische Verhandlung und Lobbying als direkte Formen politischer Kommunikation auf der anderen Seite.<sup>13</sup> Die These ist nun, dass es sich bei all diesen Formen um politische Kommunikationsformen handelt, dass sie sich jedoch im Hinblick auf ihre Logik, ihren dominanten Kommunikationscode bzw. ihre primären Orientierungs- und Selektionskriterien sowie im Hinblick auf unterschiedliche Dimensionen der Kommunikation unterscheiden.<sup>14</sup> Ferner unterscheiden sich die politischen Kommunikationsformen in Bezug auf die Verfahren und politischen Teilbereiche, in die sie primär involviert sind (vgl. Tab. 3).

---

**13 |** Die Beschränkung auf diese vier Formen der politischen Kommunikation erfolgt aus pragmatischen Gründen, andere öffentliche wie nicht-öffentliche Formen der politischen Kommunikation (z.B. Wählen, parlamentarische Diskurse, Stammentdiskussionen etc.) sind auch denkbar, werden im Folgenden jedoch ausgeklammert.

**14 |** Diese Dimensionen betreffen den Grad an Formalität, d.h. das Ausmaß schriftlich fixierter Regelung der Kommunikation, das Ausmaß ihrer Öffentlichkeit sowie den Grad ihrer Sach- bzw. Symbolbezogenheit. Unter dem Sachbezug verstehe ich den Informationsaspekt einer Kommunikation, ihren konstativen Gehalt, unter dem Symbolbezug hingegen den Mitteilungsaspekt bzw. den repräsentativen oder performativen Gehalt. Kommunikator wie Rezipient können bei der Mitteilung bzw. dem Verstehen einer Information entweder den Informationsaspekt und die damit bezeichnete Sache oder den Mitteilungsaspekt und die damit symbolisierte Sozialbeziehung in den Vordergrund stellen.

Tabelle 3: Direkte und indirekte Formen der politischen Kommunikation

	Indirekte politische Kommunikation		Direkte politische Kommunikation	
Formen	Politische PR	Campaigning	Politische Verhandlung	Lobbying
Logik	Issuing	Conflict	Bargaining	Pressure
Code	Thema/ Nicht-Thema	Sieg/ Niederlage	Bevorteilung/ Benachteiligung	Durchsetzung/ Nicht-Durchsetzung
Dimensionen				
Formalität	tief	tief	mittel	tief
Symbolbezug	hoch	hoch	tief	tief
Öffentlichkeit	hoch	hoch	tief	tief-mittel
Verfahren	alle Verfahren	primär Wahlen und Gesetzgebung	alle Verfahren	primär Gesetzgebung und bürokratische Verfahren
Teilbereiche	Parteipolitik ↔ Verwaltung ↔ Publikum	Parteipolitik → Publikum	Parteipolitik ↔ Verwaltung ↔ Publikum	Parteipolitik → Verwaltung
Kommunikationsrolle	PR-Praktiker	Campaigner	Verhandlungspartei	Lobbyist

Auf der einen Seite stehen Formen der politischen Kommunikation, die auf eine *indirekte Beeinflussung* des politischen Entscheidungsprozesses zielen, und zwar über die Beeinflussung der Themenstruktur der öffentlichen Meinung. Anschlüsse werden hier also nicht direkt erzielt, sondern über Themensetzung und themenbezogener Informationsvermittlung (Thematisierung) (vgl. auch Jarren 1994: 654f.; Kusche 2008b: 237). Charakteristisch ist, dass politische Kommunikation zwar auf Macht referiert (man will auf die Seite der Macht kommen und nicht unterliegen), dass sie hierzu aber nicht selbst unmittelbar Macht einsetzt, d.h. Sanktionen in Aussicht stellt. Stattdessen setzt sie auf Thematisierungen, die auf Drohungen weitgehend verzichten, die aber die potenzielle Macht der öffentlichen Meinung für eigene Zwecke fruchtbar machen wollen. Thematisierung meint die Politisierung von Themen der gesellschaftlichen Kommunikation, deren Durchsetzung innerhalb der öffent-



lichen Meinung sowie die Anbindung von Meinungen an diese Themen. Politische Kommunikation heißt hier, Themen lancieren, abschwächen oder blockieren, sie mit bestimmten Meinungen kurzschließen, Themen anderer erobern oder andere auf das Terrain eines Themas locken und bloßzustellen etc. (vgl. hierzu die instruktiven Ausführungen bei Baecker 2007b: 132ff.).

Man will die eigenen Themen und Meinungen zum Bestandteil der öffentlichen Meinung machen, damit Politiker und Gegner sie fortan nicht mehr ignorieren können, ohne Zustimmung und damit die eigene Machtposition zu gefährden. Vom Umgang mit Themen und ihrer Verknüpfung mit Meinungen hängt es ab, ob und welche Erfolge im Spiel der Macht erreicht werden können. Daran wird deutlich, dass dieser Modus der politischen Kommunikation typischerweise einen hohen Öffentlichkeitsgrad aufweist und sich durch eine starke Gewichtung der Symboldimension sowie einen tiefen Formalitätsgrad auszeichnet. Er setzt auf Überzeugung mit allen Mitteln der medialen Rhetorik statt auf direkte Druckausübung, d.h. er überlässt die Druckausübung der öffentlichen Meinung. Dem Modus der Kommunikation lassen sich die Formen der politischen Public Relations und des Campaigning zuordnen.

*Politische Public Relations* ist diejenige Form politischer Kommunikation, die auf eine kommunikative Bearbeitung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung abzielt, um Themen und daran gebundene Meinungen mit öffentlicher Aufmerksamkeit und Akzeptanz auszustatten (vgl. Jarren 1994). Auf diese Weise wird allgemeine Zustimmung im Sinne des *diffuse support* (Easton 1965b: 267ff.) gesteigert.<sup>15</sup> Es geht darum, Themen zu politisieren, an ihnen politischen Entscheidungsbedarf sichtbar zu machen, und sie innerhalb der Themenstruktur der öffentlichen Meinung durchzusetzen. Es geht ferner darum, die etablierten Themen mit der eigenen Meinung zu besetzen, d.h. die Themen so darzustellen, dass es zu ihnen nur eine Meinung (die eigene!) geben kann. Auf diese Weise wird öffentliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz in diffuse politische Zustimmung verwandelt, denn man wird nun als legitimer Anwalt der Themen und Meinungen beobachtet und unterstützt. Dies wiederum setzt die politischen Gegner und Entscheider unter Druck, denn gegenteiligen Themenpräferenzen und Meinungen droht in diesem Fall der Entzug von Zustimmung und Unterstützung. Politische Public Relations meint also die politisch motivierte Bearbeitung der öffentlichen Meinung über gezieltes Themenmanagement (vgl. auch Röttger 2003; Jarren/Donges 2006: 264ff.).

Daran wird die ausgeprägte Orientierung an den Massenmedien als dominante Formgeber der öffentlichen Meinung und damit einhergehend an massenmedialen Kriterien der Aufmerksamkeitserzeugung deutlich. Die Massenmedien zeigen, mit welchen Themen man öffentliche Aufmerk-

---

**15** | »Akzeptanz« und »Zustimmung« erscheinen mir als Begriffe passender als »Vertrauen« (Bentele 1998; Ronneberger/Rühl 1992), »Verständigung« (Burkart 2002) oder »Verständnis« (Grunig/Hunt 1984), denn sie bringen die strategisch-persuasive Ausrichtung der politischen Public Relations besser zum Ausdruck.

samkeit generieren kann. Sie machen zugleich vor, wie bzw. nach welchen Regeln öffentliche Aufmerksamkeit am besten erzeugt werden kann. Die Ausrichtung an massenmedialen Nachrichtenwerten wie Neuheit, Konflikt, Negativität, Nähe, Personalisierung und Moralisierung und Wertkommunikation ist eine wichtige Anschlussbedingung für politische Public Relations. Die Ausrichtung an die »media logic« (Altheide/Snow 1979) ist eine wichtige Bedingung, um entweder direkt in der öffentlichen Meinung meinungsbildend zu wirken oder dies indirekt über Eingang in die politische Medienberichterstattung zu tun.<sup>16</sup> Diese Bedingungen werden in der Literatur auch unter dem Begriff der »Medialisierung« bzw. der »Mediatisierung« diskutiert (vgl. Schulz 2004; Donges 2005; Vowe 2006; kritisch dazu Marcinkowski/Steiner 2009).

Die Logik der politischen Public Relations kann als Issuing bezeichnet werden. Es geht darum, Themen zu veröffentlichen, in der öffentlichen Meinung durchzusetzen (Themensetzung) und die daran gebundene Meinungsbildung zu führen und zu kontrollieren (Themendeutung). Die De-thematisierung von problematischen Themen durch Ablenkung bzw. Hinlenkung zu anderen Themen ist hier ausdrücklich mit gemeint (vgl. Jarren/Röttger 2005: 31f.). Dies bedeutet gleichzeitig zu verhindern, dass die (eigenen) Themen von der Agenda verschwinden oder in nichtgewünschter Weise veröffentlicht und gedeutet werden. Dies setzt als Basis eine kontinuierliche Beobachtung der öffentlichen Meinung und der zeitlichen Dynamik ihrer Themenkarrieren sowie der massenmedialen Berichterstattung voraus (Themenbeobachtung). Was die kommunikativen Dimensionen angeht, so weist politische Öffentlichkeitsarbeit einen ausgeprägten Öffentlichkeits- und Symbolbezug sowie einen hohen Grad an Informalität auf. Dies unterscheidet sie von anderen, direkten Kommunikationsformen wie der Verhandlung oder dem Lobbying und bringt sie zugleich in die Nähe zur Kampagnenkommunikation, von der sie sich dadurch unterscheidet, dass

---

**16 |** Auf dieser Grundlage kann es dann auch zu erhöhten kommunikativen Interaktionen zwischen Politik und Medien kommen, die auf den geregelten, wechselseitigen Leistungsaustausch (Information gegen Publizität) ausgerichtet sind (vgl. Jarren/Donges 2006: 302ff.; Hoffmann 2003: 252f.). Dass es sich dabei nicht um einseitige Dependenz- oder Determinationsbeziehungen handelt, zeigt sich einerseits daran, dass sich die politische PR an den medialen Themenprioritäten sowie den medialen Selektions- und Darstellungskriterien anpassen können muss, um unter Bedingungen verschärfter Aufmerksamkeitskonkurrenz Aussicht auf Berücksichtigung zu haben, andererseits daran, dass sich die Politik nicht von ihren politischen Themen und Interessen abbringen lässt. Mit Blick auf die formellen und informellen Kontaktsysteme zwischen medialen und politischen Akteuren wäre viel eher von »operativen Kopplungen« zwischen Medien- und Politiksystem zu sprechen, die die Produktion und Reproduktion einer Themenstruktur öffentlicher Meinung ermöglichen, die dann im Sinne einer »strukturellen Kopplung« Politik und Medien gleichermaßen orientiert und zu Kommunikationen veranlasst (vgl. Hoffmann 2003).

sie öffentliche Meinung unabhängig von konkreten Verfahren (Wahlen, Abstimmungen bzw. Gesetzgebung) bearbeitet, um diffuse Unterstützung im Sinne einer »license to operate« zu erhalten. Dies führt dazu, dass sie in weit weniger großem Ausmaß als das Campaigning der konfliktiven Logik und der thematischen, zeitlichen wie sozialen Zuspitzung unterliegt.<sup>17</sup> Aufgrund der Unabhängigkeit von besonderen Verfahren und der weitgehenden Voraussetzungslosigkeit was Sanktionsmöglichkeiten anbelangt, kann politische Public Relations von Kommunikatoren aller politischer Teilbereiche durchgeführt werden: von organisierten Interessenvertretern aus dem Publikum ebenso wie von politischen Parteien und staatlichen Organisationen.

*Campaigning* ist eine organisierte Form indirekter politischer Kommunikation, die auf die Themenstruktur der öffentlichen Meinung einwirkt, um Wahlen oder Abstimmungen zu gewinnen. Kampagnen entsprechen »organisierten Anstrengungen« (Norris 2002: 127f.) der Thematisierung zur Beeinflussung und Mobilisierung des Publikums als Stimmbürger, um so öffentliche Ämter bzw. Sachabstimmungen (Referenden oder Initiativen) zu gewinnen. Ähnlich wie bei der politischen Public Relations steht auch hier die indirekte Beeinflussung durch Setzung und Besetzung von Themen in der öffentlichen Meinung im Vordergrund – wenngleich auch die direkte Ansprache (z.B. direct mailing, GOTVs) eine Rolle spielt. Auch in diesen Fällen folgt die Kommunikation im Modus der Thematisierung und nicht im Modus der Androhung von negativen Sanktionen. Mithin gelten hier ähnliche Bedingungen wie bei der politischen Öffentlichkeitsarbeit. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass Campaigning weniger diffuse als vielmehr spezifische Unterstützung im Sinne des *specific support* (Easton 1965b: 267ff.) im Rahmen von sachlich, zeitlich und sozial begrenzten Verfahren der Wahl und Gesetzgebung (Volksabstimmungen) sucht. Das Ziel ist es, spezifische Unterstützung im Sinne von Wahlstimmen für mehr oder weniger konkrete politische Programme, Kandidaten oder politische Gesetzesvorlagen zu mobilisieren. Campaigning dient der Stimmenmaximierung mit dem Ziel des Wahl- bzw. Abstimmungsgewinns und der Vermeidung der Niederlage, was Ausdruck der artifiziellen Summenkonstanz ist, auf der diese Verfahren beruhen.

Die Orientierung und Anpassung an massenmediale Nachrichtenwerte, insbesondere natürlich an Konflikt, an Personalisierung sowie an Negativismus, spielt aufgrund dieser verfahrensbedingten Zuspitzung bei Wahl- und Abstimmungskampagnen eine große Rolle. In der Wahlkampf-forschung wird die vermeintlich globale Entwicklung hin zu »amerikanisierten« Kampagnen, die sich ganz dem Modell des ressourcenaufwendigen, medienzentrierten Kandidatenwettstreits verschreiben, seit längerer Zeit – auch mit Blick auf die Rolle der *Political Consultants* – kontrovers diskutiert (vgl. Swanson/Mancini 1996; Farrell 1998; Plasser/Plasser 2002;

---

**17 |** Ähnlich wird im Übrigen auch mit Blick auf die Unterscheidung von politischer PR zu politischem Marketing oder Werbung argumentiert (vgl. Jarren/Donges 2006: 227; Bentele 1998: 131f.).

Dulio 2004). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Bedeutungszunahme demoskopischer Meinungsumfragen im Kontext von Kampagnen, die auf eine Formung öffentlicher Meinung im Sinne des Kandidaten oder der Partei abzielen bzw. diese ermöglichen sollen (vgl. Raupp 2007).

Campaigning findet somit unter besonderen Verfahrensbedingungen statt, was zur Folge hat, dass sie sich in ihrer Logik den Regeln eines mehr oder weniger konfliktiven Wettstreits um die Zustimmung und Unterstützung des Publikums der Wähler und Stimmbürger anpasst. Es geht darum, mittels strategischer Thematisierung die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen, um Siege (bei Wahlen bzw. Abstimmungen) zu erringen und Niederlagen zu vermeiden. Strategische Thematisierung erfolgt hier im Sinne des »deliberate priming« (Farrell/Kolodny/Medvic 2001: 16f.), es geht darum, Themen dringlich zu machen, sie exklusiv mit Kandidaten oder Parteien zu besetzen und sie auf diese Weise gleichzeitig dem Gegner zu entziehen. Campaigning bedient sich hierzu unterschiedlicher medialer wie nichtmedialer Instrumente, sie reichen von Medienarbeit und Werbung bis hin zu marketingorientierten Instrumenten (Meinungsumfragen, direkte Zielgruppenansprache etc.) (vgl. Dulio 2004: 123ff.). Insgesamt zeichnet sich politische Wahlkampfkommunikation aufgrund der relativen Ferne zu sachpolitischen Fragen durch einen hohen Symbolbezug und einen ausgeprägten (Medien-)Öffentlichkeitsbezug aus, wogegen sich Abstimmungskampagnen generell durch stärkeren Sachbezug und argumentative Logiken auszeichnen (vgl. Marcinkowski 2005: 360). Der Grad an formeller Regelung der Kampagnenkommunikation ist schwach ausgeprägt, es handelt sich insgesamt weitgehend um informelle Formen themenbezogener, öffentlicher Kommunikation. Was die sozialen Figurationen angeht, so legt der ausgeprägte Verfahrensbezug nahe, dass nicht alle politischen Akteure und Teilbereiche gleichermaßen in Kampagnenkommunikation involviert sind. Es treten v.a. Akteure aus der Parteipolitik als Kommunikatoren in Erscheinung, Adressat ist direkt die öffentliche Meinung und indirekt das Publikum in der Rolle des Wahl- und Stimmbürgers.

Auf der anderen Seite stehen Formen der politischen Kommunikation, die auf eine *direkte Beeinflussung* von politischen Entscheidungen abzielen. Politische Anschlüsse werden hier auf direkte Weise über ein Inaussichtstellen von negativen (und positiven) Sanktionen erreicht. Hier wird somit nicht nur auf Macht referiert, um Machtpositionen zu erreichen, sondern Macht wird unmittelbar als Medium der Kommunikation zur Durchsetzung von Interessen bzw. zur Erreichung von vorteilhaften Interessenkompromissen, eingesetzt. Sanktionierung bedeutet weniger, dass Sanktionen faktisch durchgeführt, sondern vielmehr wirkungsvoll angedroht werden. Negative Sanktionen können Unterschiedliches umfassen, so den Entzug von materiellen und immateriellen Unterstützungen (z.B. Geld, Know-how, Information), den Rückzug aus Kooperationen, die Verlagerung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen, die Mobilisierung von Protesten etc. Positive Sanktionierung bezieht sich demgegenüber auf das Unterlassen von negati-

ven Sanktionen, d.h. die Zusicherung von Unterstützung, Kooperation etc. Als besonderer Fall negativer Sanktionierung fungiert dabei die Option, an die Öffentlichkeit zu gehen und mittels politischer Public Relations oder Kampagnenkommunikation die öffentliche Meinung ins Spiel zu bringen. Dies macht deutlich, dass sowohl das Vorhandensein von Interessen wie auch eines hinreichenden Macht- bzw. Sanktionspotenzials wichtig sind. Entsprechend stehen diese Formen der politischen Kommunikation nicht gleichermaßen allen Akteuren zur Verfügung. Der Öffentlichkeitsgrad von direkten Formen der politischen Kommunikation ist niedrig, da mit Presionen und Drohungen gearbeitet wird, die öffentlich nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen gezeigt werden können. Der direkte Bezug auf konkrete politische Interessen und Entscheidungen hat einen hohen Sachbezug zur Folge, wenngleich auch hier v.a. in den »offiziellen« Versionen. Diesem Modus lassen sich politische Verhandlung und Lobbying als Kommunikationsformen zuordnen.

*Politische Verhandlung* ist eine Kommunikationsveranstaltung, die auf Kompromissbildung im Hinblick auf kollektive Entscheidungen zwischen Parteien mit unterschiedlichen, konfliktiven Interessen zielt. Sie ist damit in hohem Maße interaktiv, wobei die Verhandlungsparteien sich wechselseitig beobachten und ihre Ansprüche und Angebote laufend aufeinander abstimmen, was jedoch nichts an der Tatsache ändert, dass die Parteien im Rahmen der Kompromissbildung versuchen, ihre eigenen Interessen so gut es geht durchzubringen (vgl. Scharpf 2000: 197f.). Für die Beteiligten stellt die Verhandlung eine Möglichkeit dar, politische Entscheidungen nach Maßgabe eigener Interessen zu beeinflussen, ohne aber andere Interessen zwingend außen vor zu lassen bzw. zu negieren. Darin unterscheidet sich die Verhandlung vom Lobbying, bei dem es gerade nicht um Kompromissbildung geht, sondern um die »kompromisslose« Durchsetzung partikularer Interessen. Ferner unterscheidet sie sich darin auch vom Diskurs, der auf vernünftigen Konsens qua Überzeugung zielt und nicht auf kommunikative Beeinflussung und Interessendurchsetzung.<sup>18</sup> Die Verhandlung folgt idealtypisch der Logik des *bargaining* und nicht der Logik des *arguing* (vgl. Elster 1989: 50f.; Saretzki 1996: 20). Die Verhandlung ist klar themenbezogen, wobei sie unterschiedliche Meinungen und daran gebundene Interessen zu diesen Themen zulässt und zum Abgleich bringt. Bei der Verhandlung besteht ein Konsens über Thema und Problemlösungsbedarf sowie darüber, dass nicht alle gleicher Meinung sind und gleiche Interessen haben. Diese Vorabverständigung ist die Voraussetzung dafür, dass Kompromisse gesucht und erzielt werden können.

---

**18 |** Der Diskurs ist im vorliegenden Zusammenhang – frei nach Habermas – gar nicht dem politischen System zuzurechnen und folgerichtig auch nicht als Form der politischen Kommunikation zu verstehen, da diese sich ja dadurch auszeichnet, dass sie auf Macht rekurriert, um politische Entscheidungen zu beeinflussen. Diskurse finden ihren Ort in einer wie immer definierten Lebenswelt, unter Freunden oder Intellektuellen.

Die Logik der Verhandlung zeichnet sich durch *bargaining* aus, bei der die themenspezifische Kompromissbildung unter der Bedingung partikularer Nutzenmaximierung der beteiligten Parteien bei konfliktiver Interessenlage erfolgt (vgl. Rubin/Brown 1975: 18). Jeder Beteiligte versucht auf kommunikativem Wege für sich maximale Vorteile und minimale Nachteile herauszuholen und rekurriert zu diesem Zweck auf implizite und explizite Drohungen (negative Sanktionen) und daran gebundene Versprechungen (positive Sanktionen) (vgl. Elster 1991: 1f.). Das Inaussichtstellen von negativen wie positiven Sanktionen, zu denen natürlich auch der Austritt aus der Verhandlung zählt, dient der Maximierung von Verhandlungsvorteilen und der Minimierung von Benachteiligung. Verhandlungen weisen einen hohen Sachbezug auf, denn die Kompromissbildung dreht sich um konkrete sachpolitische Themen und Probleme, für die kollektive Lösungen gesucht werden. Im Spiel der Bevorteilung und Benachteiligung wird mit Pressionen, Versprechungen und Tauschangeboten gearbeitet, die gerade nicht öffentlich gezeigt werden können und kaum formalisierbar sind. Verhandlungen zeichnen sich dementsprechend durch ein vergleichsweise geringes Maß an Öffentlichkeit aus.

Dies bedeutet nicht, dass die Verhandlung nicht an die Öffentlichkeit getragen, öffentlich dargestellt und ihre Ergebnisse öffentlich beworben werden können. Gerade bei formell demokratischen Verhandlungen (z.B. parlamentarische Verhandlungen) spielt die öffentliche Darstellung mittels Public Relations eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Legitimität der Verhandlungsergebnisse. Zudem stellt Öffentlichkeit ein Potenzial im Verhandlungsprozess dar, das als Druckmittel (*going public*) eingesetzt werden kann, um eigenen Positionen Nachdruck zu verleihen. Was den Verfahrensbezug von Verhandlungen angeht, so ist, ähnlich der politischen Public Relations, kein dominantes Verfahren auszumachen. Verhandlungen können im Kontext sämtlicher politischer Verfahren stattfinden, so im Rahmen von Wahlen, von Gesetzgebung oder auch von bürokratischen Verfahren. Entsprechend kommen unterschiedliche Akteure aus sämtlichen politischen Teilbereichen (Parteien, staatliche Organisationen, Interessengruppen) als Verhandlungsparteien in Betracht. Allein die mit Blick auf effiziente Kompromissbildung notwendige »Exklusivität« von Verhandlungen (Scharpf 2000: 198) und die machbezogenen Voraussetzungen der Teilnahme limitieren das Spektrum möglicher Beteiligter.

*Lobbying* schließlich entspricht einer direkten Form politischer Kommunikation, die auf die Durchsetzung partikularer Interessen gegenüber politischen Entscheidungsträgern abzielt (vgl. z.B. Winter 2003; Wise 2007). Es geht hier nicht um Beeinflussung im Rahmen von Kompromissbildung, sondern um die direkte, »kompromisslose« Beeinflussung von politischen Entscheidungen und Entscheidungsträgern. Zum Ziel der Beeinflussung setzt Lobbying auf Druckausübung mittels eines Inaussichtstellens von negativen Sanktionen. Auf den Entscheidungsträger wird Druck ausgeübt, sodass dieser die in Anschlag gebrachten Interessen möglichst vollständig und unvermittelt in die Entscheidung einbringt. Es geht hier somit nicht

um Verständigung zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern, auch nicht um einen wie immer gearteten Tauschhandel, sondern um einseitige Beeinflussung mittels Androhung von Sanktionen.<sup>19</sup> Schließlich erfolgt auch Lobbying themenbezogen, wobei in diesem Fall sowohl Thema (politische Entscheidung) wie die themenbezogene Meinung und das daran gebundene Interesse feststehen und möglichst unvermittelt vom politischen Entscheidungsträger übernommen werden sollen. Hierin zeigt sich nicht allein der Unterschied zu indirekten Kommunikationsformen, bei denen Themen ja zunächst politisiert und gesetzt werden müssen, es zeigt sich auch der Gegensatz zur Verhandlung, wo Themen und Meinungen zwar ebenfalls feststehen, die Meinungen und Interessen jedoch vermittelt und zum Kompromiss gebracht werden.

Lobbying folgt der Logik der Druckausübung (*pressure*), um auf diese Weise eine möglichst unvermittelte Durchsetzung mehr oder weniger partikularer Interessen geltend zu machen. Die andere Seite des Codes, die Nicht-Durchsetzung von politischen Interessen, dient dabei als Negativwert, der vermieden wird. Die Möglichkeit der Druckausübung hängt vom Potenzial an positiven und negativen Sanktionen ab, das für eigene Zwecke bzw. Interessen mobilisiert werden kann. Beim Lobbying spielen denn auch vorhandene und zugleich glaubhaft kommunizierbare Machtgrundlagen eine wichtige Rolle. Bei näherer Hinsicht können zwei unterschiedliche Formen der lobbyistischen Einflussnahme unterschieden werden: Auf der einen Seite steht das klassische direkte Lobbying auf politische Entscheidungsträger in Parlament (legislatives Lobbying) und Verwaltung (exekutives Lobbying). Auf der anderen Seite steht die Beeinflussung politischer Entscheidungsträger über öffentliche Proteste und Streiks (indirektes oder »outside Lobbying«; vgl. Kollman 1998). Beide Formen bedienen sich der Sanktionierung und Druckausübung, wobei Letztere über den Weg der Öffentlichkeit geht, jedoch nicht zum Zwecke der öffentlichen Meinungsbildung, sondern zum Zwecke der Beeinflussung konkreter Entscheidungen (z.B. Tarifverträge). Lobbying unterscheidet sich denn auch mit Blick auf die kommunikativen Dimensionen, den Verfahrensbezug sowie hinsichtlich der sozialen Figurationen. Gegenüber indirekten Formen der politischen Kommunikation zeichnet sich Lobbying durch einen ausgeprägten Sachbezug aus. Ähnliches gilt auch für den Öffentlichkeitsbezug von Lobbying: Im Fall des direkten Lobbyings ist er praktisch kaum vorhanden, Proteste und Streiks hingegen spielen sich zumindest auf der Ebene der Themen- und Versammlungsöffentlichkeit ab. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Formen des Lobbyings ihr informeller Charakter sowie ein enger Verfahrensbezug. Die Akteure des Lobbyings sind organisierte In-

---

**19 |** Die Tauschmetapher (»Information gegen Interessenberücksichtigung«; vgl. z.B. Sebaldt 1997: 327; Winter 2003: 41) verkennet, dass auch Kooperation und Information primär vor dem Hintergrund ihres Entzugs bzw. ihres Vorenthaltes einflussreich werden, um den »Austausch« dadurch zu erzwingen oder zumindest effektiv »nahe zu legen« (zur Persuasion durch Information vgl. Victor 2007: 83).

teressenvertreter aus dem Publikum, die mit einer hinreichenden Organisations- und Konfliktfähigkeit (direktes Lobbying) oder mit ausreichend Resonanzfähigkeit gegenüber der Peripherie und dem Zentrum (Zugangsmöglichkeiten) ausgestattet sein müssen.



## 5. Funktion und Form der Politikberatung

---

Im Folgenden soll es darum gehen, die Ausführungen zur Funktion und Form von Beratung (Kap. 2) und zum politischen System (Kap. 4) zusammenzuführen, um das Phänomen der Politikberatung aus seinem politischen Kontext heraus zu bestimmen und zu erklären. Auch diese Bestimmung zielt zunächst auf das abstrakt Typische der Politikberatung: Sie versucht zu zeigen, was Politikberatung in ihrer reinen Form ausmacht und wie sie idealtypisch funktioniert, um sodann mit Blick auf die Forschung unterschiedliche Formen differenzieren wie auch deren Grenzen mit Blick auf den Idealtypus zu identifizieren. Wie der Begriff »Politikberatung« bereits deutlich macht, handelt es sich dabei um eine spezifische Form der allgemeinen Form der Beratung. Politikberatung ist Beratungskommunikation, sie vollzieht sich als kommunikativer Prozess zwischen ratsuchendem Entscheider und Berater. Sie verknüpft Beratungskommunikationen zu Prozessen, die Politikberatung als System konstituieren. Die Besonderheit von Politikberatung ergibt sich aus ihrem mittelbaren gesellschaftlichen Kontext.

### I. Die Funktion der Politikberatung

Die Besonderheit der Politikberatung liegt darin, dass sie sich im Kontext des politischen Systems abspielt. Man könnte auch anders formulieren: dass sich Beratung das politische System zum relevanten gesellschaftlichen Kontext nimmt. Darin unterscheidet sie sich von Erziehungsberatung und ihren Anwendungsformen (Kontext »Erziehungssystem«), von Wirtschaftsberatung (»Wirtschaftssystem«), Rechtsberatung (»Rechtssystem«), Gesundheitsberatung (»Gesundheitssystem«) etc. Der Begriff »Kontext« macht in diesem Zusammenhang zweierlei deutlich. Auf der einen Seite muss der Kontext des politischen Systems als Bedingung der Möglichkeit von Politikberatung gesehen werden. Ohne politisches System kann es keine Politikberatung geben, denn dieses gibt überhaupt erst Anlass zu Politikberatung, indem es laufend politische Entscheidungen produziert und reproduziert, mit denen Unsicherheit und Risiken einhergehen, die einen Bedarf an Politikberatung nach sich ziehen. Darüber hinaus eröffnet das politische System

Beobachtungsmöglichkeiten, die für Zwecke der Politikberatung genutzt werden können. Mit dem Kontext sind aber auch unweigerlich Reflexionsgrenzen angezeigt, die es durch Politikberatung zu beobachten und zu überschreiten gilt. Politikberatung kann nur funktionieren, wenn sie sich auf ihren Kontext und die dort bestehenden Entscheidungsprobleme bezieht, sich zugleich aber von diesem Kontext unabhängig hält und sich reflexiv davon distanziert. Idealtypisch stellt das politische System somit Umwelt der Politikberatung dar: Politikberatung ereignet sich in der Umwelt des politischen Systems und gerade nicht »innerhalb« des politischen Systems.

Wenn also gesagt wird, dass sich Politikberatung »im Kontext« des politischen Systems vollzieht, dann meint das, dass sie ihren Anlass, ihr Thema, das politische Entscheidungsproblem, aus diesem Kontext bezieht, dass sie diesen Kontext der Reflexion aussetzt und überschreitet, und dadurch Beobachtungsmöglichkeiten und Optionen schafft, die innerhalb nicht verfügbar sind. Ihre Autonomie ist die Voraussetzung ihrer Funktionsfähigkeit als Beratung. Die Problematik der Politikberatung besteht darin, dass sie in das politische System hineingezogen wird und ihre Reflexionsfähigkeit verliert. In funktionaler Hinsicht dient Politikberatung der Steigerung von politischer Reflexivität und auf diesem Weg von politischer Entscheidungsfähigkeit. Dass es sich dabei um *politische* Reflexivität und Entscheidungsfähigkeit handelt, ändert nichts an Tatsache, dass es sich um Beratung handelt. Anderes wäre der Fall, wenn Politikberatung primär oder ausschließlich der Herstellung und Durchsetzung von (bereits gefällten) politischen Entscheidungen dienen würde und nicht der Reflexivitätssteigerung. Beratung würde lediglich zum Vorwand der Entscheidungsdurchsetzung genommen und so zu einem einfachen Mittel der Herstellung und Durchsetzung von politischen Entscheidungen herabgesetzt.<sup>1</sup> In funktionaler Hinsicht haben wir bei Politikberatung die gleiche Grundkonstellation wie bei Beratung allgemein. Politikberatung spielt sich zwischen ratsuchendem Entscheider und Berater, die sich durch unterschiedliche Beobachtungsstandpunkte und -perspektiven auszeichnen, ab.

Im Fall der Politikberatung handelt es sich beim Ratsuchenden um einen *politischen Entscheider*, dessen Beobachtungsstandpunkt durch seinen Kontext (politisches System, politischer Teilbereich) festgelegt ist. Es greift allerdings zu kurz, den Ratsuchenden, wie im dualistischen Paradigma der Politikberatung, auf den Politiker bzw. auf politische Entscheidungsträger mit Amtsmacht – seien es Parlamentarier, Verwaltungsbeamte oder Regierungsvertreter – zu reduzieren (vgl. Saretzki 2007). Unter politischem Ent-

---

**1 |** Die empirische Forschung zeigt, wenn auch oftmals implizit, dass eine solche Politisierung von Politikberatung häufig vorkommt (vgl. z.B. Rudloff 2008: 94). Entsprechend schwierig ist es für Wissenschaft und Praxis, politisierte Politikberatung von nichtpolitisierter empirisch zu trennen bzw. überhaupt erst analytisch zu unterscheiden. Umso wichtiger ist es, dass Politikberatung zumindest idealtypisch trennscharf gefasst wird und als Kommunikationsform von politischer Kommunikation unterschieden wird.

scheider ist vielmehr eine Person (bzw. Organisation) gemeint, die im Sinne ihrer politischen Interessen und Ansprüche auf den politischen Entscheidungsprozess einzuwirken sucht. Es kann sich hier um staatliche Akteure (z.B. Verwaltungsbeamte, Regierungsvertreter), handeln, es kann sich aber auch um Parteipolitiker oder um Interessenvertreter aus dem Teilbereich des politischen Publikums (z.B. Verbandsvertreter, Wähler) handeln. Sie alle sind potenzielle Klienten der Politikberatung. Gemeinsam ist ihnen, dass sie aufgrund ihrer aktiven und passiven Inklusion in das politische System von politischen Entscheidungen betroffen sind und diese beeinflussen wollen. Auch die kommunikative Einflussnahme muss als politisches Entscheidungsproblem gesehen werden, das je nach Stellung und politischem Kontext des Entscheiders anders aussieht und entsprechenden Beratungsbedarf nach sich ziehen kann. Politische Entscheidungen sind dabei mit unterschiedlichen Problemen und Risiken belastet:

- *Sachdimension*: Welche politischen Probleme und Sachalternativen (Lösungen) sind sachlich geboten und haben Aussicht auf Erfolg bzw. Anschlussfähigkeit? Wie müssen Probleme und Alternativen politisiert werden? Mit diesen Fragen geht das Risiko einher, auf die falschen Probleme, Alternativen und Themen zu setzen bzw. »falsch« zu politisieren.
- *Zeitdimension*: Welche zeitlichen Folgen haben Alternativen bzw. Entscheidungen? Wann oder bis wann muss entschieden werden, um bestimmte Folgen zu bewirken und andere zu vermeiden? Damit geht das Risiko einher, zukünftige Folgen falsch zu vergegenwärtigen sowie den richtigen Zeitpunkt des Entscheidens zu verpassen.
- *Sozialdimension*: Welche sozialen Anspruchsgruppen (Entscheider, Betroffene) sind relevant und welche Erwartungen haben sie? Wie steht es um die Zustimmungsbereitschaften und welche Konsens- und Dissenschancen haben Alternativen? Das Risiko besteht hier, Anspruchsgruppen falsch einzuschätzen und Widerstände und Dissens zu provozieren.

Diese Dimensionen und Risiken politischen Entscheidens sind miteinander verschränkt. In unserem Zusammenhang von Bedeutung ist zunächst die Feststellung, dass politisches Entscheiden mit mehrfachen Unsicherheiten und Risiken verbunden ist, die für den politischen Entscheider zum Problem werden und einen Bedarf an Politikberatung mit sich bringen (vgl. auch Kusche 2008b).<sup>2</sup> Diese Unsicherheiten sind direkter Ausdruck des Beobachtungsstandpunktes und der damit einhergehenden Blindheit des Entscheiders. Sein Nichtwissen über Probleme, Alternativen, Folgen und Zeitpunkte, über Erwartungen und Unterstützungsbereitschaften, ist ein

---

**2 |** Kusches Kernargument lautet, dass politisches Entscheiden aufgrund seiner immanenten Unsicherheit und Riskanz auf starke Kausalitätsannahmen angewiesen ist, die Politikberatung durch selbst- und fremdreferenzielle Zurechnungen liefern kann, womit sie zur Unsicherheitsabsorption wesentlich beiträgt (vgl. Kusche 2008b).

unmittelbarer Ausdruck seines Beobachtungsstandpunktes und der Unmöglichkeit, diesen der Beobachtung auszusetzen. Es handelt sich, wie gesagt, nicht allein um ein einfaches Informations- oder Wissensdefizit, das der Entscheider selbst beheben könnte, es handelt sich um eine strukturelle Blindheit, die mit der Position als kontextgebundenem Entscheider unmittelbar zusammenhängt.

Der Berater als *Politikberater* ist demgegenüber der Beobachter höherer Ordnung. Der Politikberater beobachtet den politischen Entscheider und sieht, dass und was dieser nicht sehen kann. Die Aufgabe des Politikberaters besteht darin, die kontextspezifischen Latenzen des politischen Entscheiders auszuleuchten und ihm Reflexivität für sein Entscheiden bereitzustellen. Der Politikberater ist dazu in der Lage, weil er eine andere, externe Beobachtungsposition einnimmt und nicht Teil des (gleichen) politischen Entscheidungskontextes ist. Er steht jenseits der Grenze dieses Entscheidungskontextes und kann dem politischen Entscheider diese Grenze und das, was jenseits von ihr liegt, kommunikativ verfügbar machen. Die Voraussetzung hierfür ist die Externalität des Beobachtungsstandpunktes des Politikberaters in Relation zum Standpunkt des politischen Entscheiders. Politikberater kann dann – wie im dualistischen Paradigma der Politikberatung (vgl. Saretzki 2007: 97; Lompe 2006: 26f.) – der »politisch unabhängige« Wissenschaftler sein, der beratend zu politischen Fragen und Problemen Stellung nimmt, und seinen wissenschaftlichen Beobachtungsstandpunkt im Rückgriff auf theoretisches und methodisches Wissen sichert. Es kann sich bei Politikberatern aber auch um Akteure aus anderen gesellschaftlichen Systemen handeln, um Juristen, Unternehmer, Journalisten, Priester, Künstler, Intellektuelle etc., die aus ihrer spezifischen Perspektive die politischen Entscheider und ihre Entscheidungsprobleme beobachten. Schließlich können auch Politiker selbst als Politikberater fungieren und politische Entscheider beraten, dies dann, wenn sie aus ihrem unmittelbaren Entscheidungskontext heraustreten und nicht entscheiden, sondern reflektieren.<sup>3</sup>

**3 |** Die große Vielfalt an potenziellen Politikberatern und ratsuchenden Entscheidern macht deutlich, wie verfehlt es ist, Politikberatung wie üblich auf die vermittelnde Interaktion von Wissenschaftlern (als Berater) und Politikern (als Beratene) zu reduzieren und übrige Figurationen der Politikberatung in Klammern zu setzen oder gar auszublenden. Je nachdem, in welchen politischen, organisationalen und institutionellen Kontexten sich politischer Entscheider und Politikberater befinden, unterscheiden sich Entscheidungsprobleme und Formen der Politikberatung (vgl. Kap. 5.III). Dabei müssen die politischen Teilbereiche Parteipolitik, Verwaltung und Publikum ebenso in Rechnung gestellt werden wie nicht-politische Kontexte (Wirtschaft, Recht, Wissenschaft etc.), die neben der Politik zu relevanten Kontexten der Politikberatung bzw. der daran Beteiligten werden können. Die »wissenschaftliche Politikerberatung«, wie sie im dualistischen Paradigma vorrangig und bisweilen ausschließlich berücksichtigt wird, entspricht hier lediglich einer, wenn auch prominenten Form der Politikberatung – sie ist jedoch nicht die einzige Form. Ich werde weiter unten näher auf unterschiedliche Formen der Politikberatung eingehen.

An dieser Stelle interessiert zunächst die *allgemeine Funktion* der Politikberatung. Die beschriebene Differenz der Beobachtungsperspektiven des politischen Entscheiders (intern) und des Politikberaters (extern) ist die Bedingung der Möglichkeit von Politikberatung. Die allgemeine Funktion der Politikberatung liegt in der Transformation dieser Beobachtungsdifferenz in Reflexionsgewinne, die der Ratsuchende für seine politischen Entscheidungen nutzen kann. Sie bewirkt eine politische Reflexivitätssteigerung aufseiten des politischen Entscheiders und ermöglicht auf diese Weise politische Optionen, die diesem aus strukturellen Gründen nicht zur Verfügung stehen. Auf diese Weise baut Politikberatung Komplexität auf und steigert Unsicherheit, erhöht dadurch aber gleichzeitig die politische Entscheidungsfähigkeit des Ratsuchenden. Dieser kann aus mehr und bislang nicht verfügbaren politischen Optionen wählen, was letztlich auf eine Unsicherheitsabsorption über den Umweg der Steigerung von Unsicherheit hinausläuft.<sup>4</sup> Politikberatung beschränkt sich also gerade nicht auf das Einbringen von Informationen zu gegebenen, d.h. vom Entscheider vorausgesetzten und beobachteten Problemen, Alternativen, Folgen und Zielgruppen. Sie setzt diese Voraussetzungen und deren Prämissen selbst der Reflexion aus und macht daran neue Optionen sichtbar, die insbesondere auch für Zwecke der politischen Kommunikation genutzt werden können (vgl. Kap. 5.V).

- In der *Sachdimension* werden alternative Probleme und Lösungen dadurch sichtbar, dass der Politikberater die Reflexion auf die dahinterliegenden Prämissen (Zwecke) und die Ursachenzuschreibungen ermöglicht. Probleme und Lösungen erscheinen nicht mehr als gegeben, sondern als kontingent und mit Blick auf die politischen Anschlussbedingungen in unterschiedlicher Weise kombinierbar und de-/konstruierbar. Daraus ergibt sich die Möglichkeit der selektiven Zurechnung von Problemen und Ursachen: Bei externer Zurechnung der Ursachen erscheinen Probleme als umwelt- bzw. naturbedingt, womit die Verantwortung nicht mehr bei der Politik liegt, wohl aber die Lösung. Wirkungen von politischen Entscheidungen können mit Blick auf die Zukunft wiederum als sicher oder unsicher dargestellt werden, entsprechend erscheint die anstehende Entscheidung, für oder gegen die geworben wird, als mehr oder weniger riskant.
- In der *Zeitdimension* werden neue Zukunftsperspektiven eröffnet, indem in der Politikberatung auf die Zeithorizonte und die temporalen Zurechnungen reflektiert wird. Zeithorizonte können anders gesetzt bzw. verschoben werden, sie erscheinen ebenfalls als kontingent und stehen zur Disposition. Auch hier können die temporalen Zurechnungen variiert werden, und dies mit unterschiedlichen Folgen: Eine enge Bemessung von Zeithorizonten macht gegenwärtige Probleme dringlich und setzt

---

**4** | Anders argumentiert Kusche (2008b), die die Funktion der Politikberatung in der Unsicherheitsabsorption durch selbst- und fremdreferenzielle Zurechnungen sieht – was allerdings Folgeprobleme der Abgrenzung gegenüber anderen, *politischen* Mechanismen der Unsicherheitsabsorption mit sich bringt.

Lösungen unter Zeitdruck, so wie auch im umgekehrten Fall. Die Vergegenwärtigung einer unsicheren Zukunft kann gegenwärtiges Handeln riskant machen, im Falle einer weitgehend bekannten und sicheren Zukunft erscheint Handeln als geboten und verantwortlich. Auch die Vergangenheit kann als bekannt oder unbekannt vergegenwärtigt oder gar vergessen werden, was die Probleme wiederum als bekannt oder aber als präzedenzlos erscheinen lässt.

- In der *Sozialdimension* wird die Zurechnung auf Entscheider und Betroffene in der Politikberatung reflektiert, was alternative Anspruchsgruppen, (Mit-)Entscheider wie Betroffene, auf den Plan ruft und die Zurechnung selbst als kontingente Option zur Disposition stellt. Daraus ergibt sich die Möglichkeit der variablen Zuschreibung von Verantwortlichkeit und Zuständigkeit, der variablen Identifikation von Unschuldigen und Schuldigen. Die personale Zurechnung kann aber durch unpersönliche, anonyme Zurechnungen (der »Staat«, der Markt oder die Verhältnisse) ersetzt werden, um Verantwortlichkeit diffundieren oder unsichtbar werden zu lassen. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, durch soziale Zurechnung Betroffenheit zu erzeugen oder diese zu invisibilisieren, resp. den Kreis der Betroffenen durch Moralkommunikation enger und breiter zu ziehen und so Unterstützung oder Gegnerschaft für politische Entscheidungen zu mobilisieren.

All diese Möglichkeiten stehen offen und können durch Politikberatung sichtbar gemacht werden. Sie sind insgesamt geeignet, politische Reflexivität und Optionsfähigkeit zu steigern. Gleichzeitig kann immer auch auf das Spiel der Zurechnungen reflektiert und diese zum Thema gemacht werden, was dann neue Optionen, so insbesondere der politischen Kommunikation, sichtbar macht. Die neuen Optionsspielräume können sodann in die politische Entscheidung einfließen und zur Entscheidung gebracht werden. Die Entscheidung selbst ist, wie bereits oben ausgeführt, jedoch nicht mehr Bestandteil der Politikberatung, obgleich der Berater hierzu Empfehlungen abgeben kann.

Diese allgemeine Funktionsbestimmung von Politikberatung liegt auf der Linie der allgemeinen Funktionsbestimmung idealtypischer Beratung (vgl. Kap. 2.1).<sup>5</sup> Mit Blick auf die »klassischen« Modelle der Politikberatung

---

**5 |** Ähnliche Bezüge auf politische Reflexionssteigerung werden auch in neueren, »konstruktivistischen« Ansätzen und Modellen zu Politikberatung betont, denen zufolge die Funktion von Politikberatung in der »Erarbeitung von politischen Alternativen« (Martinsen 2006: 139), der Sensibilisierung für Möglichkeiten (Brodocz/Noetzel 1998), der »Beobachtung zweiter Ordnung« (Martinsen/Rehfeld 2006: 56), der »Steigerung der Reflexions- und Handlungskompetenz« (Fretschner/Hilbert 2006: 60) oder im »Aufdecken des Nicht-Bedachten« und im »Einbringen neuer Sichtweisen« (Lendi 2005: 192f.) liegt. Allerdings explizieren diese Ansätze kaum einmal den zugrunde liegenden Beratungsbegriff, auf eine theoretische Bestimmung und Herleitung des Beratungsbegriffs wird verzichtet.

macht diese Funktionsbestimmung deutlich, dass Politikberatung zugleich mehr und weniger vermag, als üblicherweise postuliert wird. Politikberatung wird klassisch auf das Einbringen von wissenschaftlicher Expertise und Sachwissen im Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung reduziert, womit einseitige Funktionszuschreibungen verbunden sind. Dezisionistische, technokratische und pragmatistische Vorstellungen von Politikberatung (vgl. Habermas 1973; Lompe 2006) verfehlen den beratenden Kern der Politikberatung, da einseitig auf das Verhältnis von Wissenschaft und Politik und auf den Transfer von wissenschaftlicher Erkenntnis in die Politik bzw. auf die Generierung von politikrelevanter wissenschaftlicher Erkenntnis fokussiert wird. Mit Blick auf unsere Funktionsbestimmung kann hierzu Folgendes eingewendet werden:

- Politikberatung ist keine politische Handlangerin, die der Rationalisierung und Legitimierung von politischen Entscheidungen dient (so das dezisionistische Beratungsmodell). Sie kann zwar Entscheidungsgrundlagen bereitstellen und Entscheidungsfähigkeit erhöhen, sie tut dies aber in einem politisch nicht determinierten und kontrollierbaren, ergebnisoffenen Kommunikationsprozess. Sie nimmt politische Entscheidungen zum Anlass, ist in ihrem Vollzug jedoch unabhängig und eigendeterminiert.
- Politikberatung ist keine expertokratische Überpolitik, die in reiner Orientierung an Sachgesetzmäßigkeiten richtige Politiken entwirft, die die Politiker dann nur noch umzusetzen brauchen (so das technokratische Beratungsmodell). Sie entwirft politische Optionen und stellt sie der Politik zur Verfügung, sie ist als Beobachtungs- und Kommunikationsveranstaltung jedoch nicht wahrheitsfähig und muss auf richtige Weisungen und Lösungen verzichten. Sie unterbreitet Optionen und muss deren Umsetzung der Politik überlassen.
- Politikberatung ist kein symmetrischer Diskurs im Sinne wechselseitiger Selbstberatung im Modus guter Gründe (so das pragmatistische Beratungsmodell). Sie hat zwar durchaus die Form eines dialogischen Kommunikationsprozesses, sie ist jedoch asymmetrisch problemorientiert und zeichnet sich durch eine perspektivische und kommunikative Asymmetrie zwischen Berater und Ratsuchendem aus. Politikberatung zielt letztlich auf Erhöhung von problembezogener Entscheidungsfähigkeit des Ratsuchenden, was das Ausmaß ihrer Diskursivität notwendigerweise begrenzt.

Die neuerliche Entgrenzung von Politikberatung zur »Gesellschaftsberatung« (Mayntz 1994; Saretzki 2007; Leggewie 2007) vermeidet zwar die Engführung von Politikberatung auf wissenschaftliche Politikerberatung, sie bringt jedoch die Gefahr mit sich, den Funktionsbezug von Politikberatung überzustrapazieren und ins Konturlose abgleiten zu lassen. Vorstellungen partizipatorischer, diskursiver oder deliberativer Politikberatung tendieren zu einer Gleichsetzung von Politikberatung mit Verfahren demokratischer Entscheidungsfindung (z.B. Mediation, Planungszelle, Konsensuskonfe-

renz, Diskursverfahren), wobei davon ausgegangen wird, dass je inklusiver und diskursiver die Verfahren sind, desto »beratender« ihr Charakter und desto rationaler die Entscheidungen, die diese Verfahren beschließen. Entsprechende Forderungen nach »Gesellschaftsberatung« oder »Demokratisierung der Politikberatung« (Bogner/Torgersen 2005: 10) mögen vielleicht aus normativ-demokratiethoretischer Perspektive gerechtfertigt erscheinen, über die Funktionsweise von Politikberatung können sie kaum präzise Aussagen machen. Sie laufen vielmehr Gefahr, den Funktionskern von Beratung zu verfehlen, denn Beratung ist kein Entscheidungsverfahren, sie reduziert keine Komplexität, sondern steigert sie und erarbeitet Optionen, die dann im Rahmen von Diskursverfahren vernunftgeleitet reduziert und zur Entscheidung gebracht werden können. Wie Bora (2007: 127ff.) richtig bemerkt, sind der Inklusivität von Politikberatung enge Grenzen gesetzt, da Beratungskommunikation die Kommunikationsfähigkeit und Adressierbarkeit der Beteiligten voraussetzt und die Gesellschaft als solche weder kommunizieren kann noch adressierbar ist.

## II. Dysfunktionen politisierter Politikberatung

Aus dem Vorhergehenden wird deutlich, dass Politikberatung in ihrer Funktionsfähigkeit idealtypisch auf Autonomie und Distanz gegenüber ihren politischen Umweltkontexten angewiesen ist. Dezisionismus und Technokratie stehen hier exemplarisch für den Autonomieverlust der Politikberatung gegenüber ihren politischen resp. wissenschaftlichen Kontexten. Ist die Autonomie der Politikberatung als Kommunikationsform und System nicht gewährleistet, kann es zu Dysfunktionen von Politikberatung kommen. In diesem Zusammenhang muss insbesondere die Problematik der Politisierung von Politikberatung genannt werden, im Zuge dessen Beratung politisch »funktionalisiert« wird, d.h. primär politische Funktionen und gerade nicht Politikberatungsfunktionen erfüllt. Diese Differenz muss an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden: Während Politikberatung auf Beratungskommunikation beruht und Beratungsfunktion (Reflexionssteigerung) übernimmt, erfolgt politisierte bzw. politische Beratung als politische Kommunikation und erfüllt politische Funktionen (Herstellung von Verbindlichkeit).<sup>6</sup> Drei typische Dysfunktionen empirischer Beratung, wie sie in der Literatur wiederholt diskutiert werden und

---

**6 |** Die Unterscheidung von politischer Funktion der Beratung und (idealtypischer) Funktion der Politikberatung darf nicht verwechselt werden mit der Unterscheidung von politischer und wissenschaftlicher Funktion von Politikberatung (vgl. Mayntz 2006: 117). Die Engführung auf wissenschaftliche Politikberatung muss aus oben genannten Gründen vermieden werden. Zudem halte ich »wissenschaftliche Funktion« in diesem Zusammenhang für einen verfehlten Begriff, da er vielmehr Funktionen der Politikberatung im wissenschaftlichen Prozess bezeichnet (z.B. Drittmittelakquisition oder Reputationssteigerung), und gerade nicht Beratungsfunktionen im engeren, idealtypischen Sinn.



vor dem Hintergrund des Idealtypus überhaupt erst als solche (nämlich als beratungsfremde Effekte der Politisierung) erkennbar werden, sind die folgenden:

- *Delegation von Entscheidungen und Verantwortlichkeiten an Politikberater:* Der Berater wird hier nicht als Berater, sondern als *de facto* Entscheider eingesetzt, dies insbesondere bei unangenehmen und umstrittenen politischen Entscheidungen (vgl. Renn 2006: 47; Lendi 2005: 11f.; Priddat 2008: 333), mit denen hohe sachliche, zeitliche und soziale Unsicherheiten und Risiken verbunden sind. Die Auslagerung von Entscheidungen kann sowohl die Rationalisierung von politischen Entscheidungen im Sinne des Expertokratiemodells zum Ziel Sinn haben wie die Abschiebung und Diffusion von politischer (Folge-)Verantwortlichkeit (vgl. Mayntz 2006: 115; Renn 2006: 51). Mithin kann Beratung auch zur Hinausschiebung und Verzögerung von heiklen Entscheidungen instrumentalisiert werden (vgl. Böhrer 2004: 376; Stichweh 2006: 102).
- *Legitimation von Entscheidungen durch Berater:* Der Berater wird nicht als Entscheider, sondern als politisch opportuner Zeuge und Akzeptanzbeschaffer eingesetzt, der bereits gefällte Entscheidungen »objektiviert«, ihnen die Autorität des externen Experten verleiht, um sie dadurch besser gegen innere und äußere Widerstände durchsetzen zu können (vgl. Weingart 2001; Cassel 2004: 117; Mayntz 2006: 116f.; Martinsen 2007: 60).<sup>7</sup> Hier zeigen sich die problematischen Effekte des Dezisionismus, dem nicht an (selbst-)kritischer Auseinandersetzung mit Entscheidungen und ihren Voraussetzungen gelegen ist, sondern an der selbstgerechten Durchsetzung von Entscheidungen, die sich durch unabhängige und scheinbar neutrale Autoritäten bezeugen lassen (vgl. Jasanoff 1990: 93; Murswieck 1994: 104; Priddat 2008: 331). Ferner kann mit der Beauftragung von Beratern auch einfach guter Wille und Handlungsfähigkeit demonstriert werden, ohne dass tatsächlich Interesse an Beratung besteht (vgl. Meister 2004: 32).
- *Verdeckung von Interessenvertretung durch »Beratung«:* Politikberatung wird hier als Etikett verwendet, um politische Entscheidungen und Entscheidungsträger im Sinne eigener Interessen beeinflussen zu können, ohne dass diese Interessenvertretung sich als solche ausgeben muss bzw. als solche erkannt wird. Gleichzeitig kann Interessenvertretung dadurch als allgemein verträglich und legitim ausgewiesen werden (vgl. Lendi 2005: 11f., 15). Diese instrumentelle Verwendung von »Politikberatung« ist insbesondere im Kontext von lobbyistischer Interessenver-

---

**7 |** Die »Autorität des Nicht-Politischen« (Kusche 2008a: 276) entspricht somit einer *politischen Funktion* von Politikberatung und gerade nicht ihrer *Beratungsfunktion*. Gleichzeitig kann vermutet werden, dass die autoritative Aura von »Politikberatung«, und damit ihre Eignung für legitimatorische Zwecke, auf den Stellenwert als Institution zurückzuführen ist, den »Beratung« in der heutigen »Entscheidungsgesellschaft« genießt (vgl. 3.3). Diese Eignung als Institution wiederum kann im Rückgriff auf die idealtypische Funktion von Beratung erklärt werden.

tretung zu beobachten, nämlich dann, wenn Lobbyisten und sonstige Kommunikatoren als Berater auftreten, um sich selbst zu legitimieren (vgl. Leif/Speth 2006: 28f.; Wehrmann 2007: 48; Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 239f.). An dieser Stelle ist zu betonen, dass damit keine prinzipielle Unverträglichkeit von Lobbying und Politikberatung behauptet wird. Es bedeutet keineswegs, dass Lobbying im Gegensatz zu Politikberatung in der Nicht-Öffentlichkeit stattfindet und partikulare statt gemeinwohlorientierte Absichten hat (so Schützeichel 2008: 26). Es meint auch nicht, dass Lobbying im Unterschied zu Politikberatung »gratis« berät (so Priddat 2008: 334f.). Es meint vielmehr, dass Lobbying als Form der politischen Kommunikation selbst nicht unmittelbar Politikberatung bzw. Beratungskommunikation ist, dass sie sich aber sehr wohl der Politikberatung bedienen kann, um sich alternative Optionen der kommunikativen Einflussnahme zu verschaffen (vgl. Kap. 5.V).

Es handelt sich in all diesen Fällen weniger um Funktionen als vielmehr um Dysfunktionen der Politikberatung, d.h. um Funktionen, die mit der idealtypischen Beratungsfunktion tendenziell in Konflikt geraten und gerade deshalb davon unterschieden werden müssen, – die Aussage, dass Politikberatung und Politik kaum zu trennen sind (vgl. Kusche 2000b), muss ja die (analytische) Unterscheidung dieser Bereiche voraussetzen, um getroffen werden zu können. Die Forschung zu Politikberatung sieht diesen Unterschied in der Regel nicht deutlich genug, da sie nicht über die nötigen theoretischen Begriffe verfügt. Oftmals werden lediglich Funktionskataloge der Politikberatung aufgestellt (vgl. für viele Murswieck 2008: 384), ohne konkret angeben zu können, worin im Kern das Beratende dieser Funktionen liegt oder auch nur die Frage danach stellen zu können. Die skizzierten Dysfunktionen sind keine Beratungsfunktionen, da sie nicht zur Steigerung von politischer Reflexivität und Optionsfähigkeit beitragen, sondern – im Zuge der Politisierung – zur Schließung von Optionsspielräumen, zur Ausschaltung von politischer Kontingenz und zur Herstellung von unreflektierbaren Verbindlichkeiten dienen. Sie sind von daher geeignet, die Funktion von Politikberatung zu behindern wenn nicht gar zu verunmöglichen. Politikberatung setzt, wie gesehen, idealtypisch die Referenz auf sowie die Autonomie von den relevanten politischen Entscheidungskontexten voraus. Sie muss jenseits von Devisen und Technokratie ihrer eigenen reflexiven Logik folgen, um nicht dysfunktional zu werden und nur mehr der Delegation, der Legitimation oder der Etikettierung von politischen Entscheidungen zu dienen. Damit soll die Möglichkeit der Politisierung von Politikberatung nicht bestritten sein, vielmehr soll mit aller Deutlichkeit aufgezeigt werden, dass und in welchen Formen so etwas vorkommen kann, welche Probleme damit verbunden sind und wie der Gefahr entgegnet werden kann. Insofern kann der Einschätzung von Paris (2005: 378), dass Politik mit Beratung v.a. Politik macht, durchaus zugestimmt werden – jedoch unter dem Vorbehalt, dass Beratung idealtypisch gerade keine Politik macht, sondern dieser lediglich rät. Die These lautet somit: Je näher empirische Politikberatung der hier

behaupteten funktionalen Bestimmung kommt, desto ausgeprägter ihre Beratungsqualität.

### III. Die Form der Politikberatung

Damit Politikberatung ihre Reflexionsfunktion erfüllen kann, muss sie in formaler Hinsicht den Bedingungen der Beratungskommunikation entsprechen (vgl. Kap. 2.2). Mit Blick auf die Kommunikationsform bedeutet dies, dass Politikberatung zwar die Form der Kommunikation hat und thematisch auf Politik bzw. politische Entscheidungen referiert, dass sie aber nicht selbst politische Kommunikation ist. Kurz gesagt: Politikberatung ist und bleibt Beratungskommunikation und nicht politische Kommunikation. Während politische Kommunikation, wie gesehen, unmittelbar auf die Beeinflussung von politischen Entscheidungen abzielt und zu diesem Zweck Macht in Anschlag bringt, dient Beratungskommunikation der Reflexion der Voraussetzungen, unter denen eine solche Beeinflussung erfolgen und gelingen kann. Um die formale Differenz auf den Punkt zu bringen: Politische Kommunikation dient der Reduktion von politischer Komplexität im Sinne der Vorbereitung, Herstellung und Durchsetzung von kollektiv bindenden Entscheidungen, Politikberatung der Steigerung von politischer Komplexität im Sinne der Erhöhung von politischer Optionsfähigkeit. Während politische Kommunikation Kontingenz ausschaltet, um Verbindlichkeiten zu schaffen, erhöht Beratungskommunikation die Kontingenz, um alternative Möglichkeiten der Bindung aufzuzeigen. In diesem Sinne ist es verfehlt zu fordern, dass Politikberatung um ihrer politischen Effektivität bzw. Anschlussfähigkeit willen selbst Politik werden müsse (»Politikberatung als Drohung«; vgl. Priddat 2008: 339).

Auch bei Politikberatungskommunikation ist die Differenz der Beobachtungsperspektiven des politischen Entscheiders und des Politikberaters vorausgesetzt und wird im Zuge des Prozesses kommunikativ vermittelt. Dies bedingt aufseiten des politischen Entscheiders, dass er aus seiner Entscheidungssituation heraustritt und dem Politikberater Informationen zu seinem Entscheidungsproblem mitteilt, die dieser dann aus seiner Beobachtungsperspektive in »gebrochener« Weise versteht und diese Beobachtungen wiederum kommunikativ rückvermittelt. Diese Rückvermittlung ermöglicht dem Entscheider den Wechsel der Beobachtungsperspektive und damit einhergehend alternative Beobachtungsmöglichkeiten. Auch im Fall der Politikberatung geht die Initiative zur Beratung vom Entscheider aus, dessen politisches Entscheidungsproblem einen Bedarf an Politikberatung auslöst und ihn zu einer entsprechenden Anfrage veranlasst.<sup>8</sup>

---

**8 |** Dies macht einmal mehr die Problematik gesetzlich angeordneter oder auch kommerziell akquirierter Politikberatung deutlich. Die gesetzliche Verordnung von »Konsultationen« im Rahmen politischer Verfahren kann zwar auch zu neuen Optionen und Reflexivitätssteigerung führen, dies geschieht jedoch weniger in der Form von Beratung, als vielmehr in Form von Anhörungen. Der Gesetzgeber kann

Als Prozess entspricht Politikberatung einer offenen, dialogischen Kommunikation, die sich jedoch durch eine beobachtungs- und kommunikationsspezifische Asymmetrie auszeichnet. Dialog meint zunächst, dass es sich bei Politikberatungskommunikation um eine unvermittelte, direkte Interaktion zwischen politischem Entscheider und Politikberater handelt. Dieser Dialog erschöpft sich nicht in der Formulierung und Übernahme eines Auftrags, dieser ist vielmehr die Grundlage für einen interaktiven Kommunikationsprozess, der von kontinuierlichen Perspektivenwechseln geprägt ist. Die Erstellung von Gutachten auf Anfrage, die Durchführung von Forschungsprojekten, von Meinungsumfragen etc. können Beratungen begleiten und in ihrem Vollzug und ihren Ergebnissen beeinflussen, es können »Arbeitsinstrumente« der Beratung sein, es handelt sich dabei jedoch nicht selbst um Politikberatung. Die Beratung selbst vollzieht sich als wechselseitige Interaktion zwischen Berater und Entscheider, in der Probleme und Problemhintergründe kritisch reflektiert und zur Disposition gestellt werden. Dies bedingt auch, dass sich beide Seiten über die wechselseitigen Erwartungen im Klaren sein müssen, darüber, ob man selbst und das Gegenüber tatsächlich an Beratung interessiert ist und eine Bereitschaft zur Beratungskommunikation unterstellen kann, oder ob vielmehr lediglich Informationsdienstleistungen erbracht oder eingekauft werden wollen.

Offenheit der Politikberatung meint auch hier prinzipielle Ergebnisoffenheit, d.h. Politikberatung beginnt mit einem mehr oder weniger genau definierten, problembezogenen Auftrag, ist in ihrem Vollzug und ihrem Ausgang jedoch nicht determiniert, sondern irritierbar und offen für Neues. Offenheit bedeutet, dass man auch bei Politikberatung nicht von vornherein wissen kann, auf was sie hinausläuft, zu was genau sie führen wird, welche Lösungen sie entdecken und welche Empfehlungen sie abgeben wird. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Politikberatung den Formen der Begutachtung und Legitimation von bereits feststehenden Entscheidungen diametral

---

sich hier mit Informationen und Argumenten rüsten und Konsens- bzw. Dissens-chancen von politischen Entscheidungen ausloten, für ihn stellt die Anhörung in erster Linie eine (unverbindliche) Möglichkeit der strategischen Information dar. Für den Angehörten stellt sie eine Gelegenheit dar, die eigenen Interessen vor Entscheidungsträgern kundzutun und diese darüber hinaus in direkter, formeller Weise – als »Beratung« – zu vertreten. Bei der kommerziellen Beratungsakquisition bestehen die naheliegenden Probleme darin, dass »proaktiv« auf Probleme bzw. Problemwahrnehmungen potenzieller Klienten Einfluss genommen wird, um diese sodann mittels standardisierter Dienstleistungen bedienen zu können. Politikberatung dient auch in diesem Fall weniger der problembezogenen Reflexionssteigerung als vielmehr der Vermarktung von Dienstleistungen an passungsfähige Kunden. Diese Dysfunktionen sind zwar nicht notwendig – auch im Rahmen von Anhörungen und kommerziellen Dienstleistungen kann Beratung stattfinden – sie sind jedoch umso wahrscheinlicher, je weniger den Konsultationen und Dienstleistungen ein wahrgenommenes Entscheidungsproblem und eine entsprechende Beratungsnachfrage vonseiten eines ratsuchenden Entscheiders vorausgeht.

entgegensteht. Politische Gefälligkeitsgutachten und Bezeugungsberichte kommen in unterschiedlichen Formen und politischen Kontexten vor – so im Rahmen parlamentarischer Kommissionsarbeit, bürokratischer Politikimplementation oder auch im Kontext von Verwaltungsreformen. Sie stellen im umkämpften Markt der Politikdienstleistungen zudem eine vermeintlich sichere Einkommensquelle für kommerzielle Agenturen dar. Sie können jedoch nicht als Beratungsformen verstanden werden, da sie primär Legitimationsinteressen bedienen und keine kritische Reflexionsfunktion übernehmen. Natürlich können auch die Politikberater Schließungstendenzen fördern, wenn sie ihr »Geschäft« im Verkauf von standardisierten Produkten bzw. Problemlösungen sehen und den individuellen Fallbezug und Ergebnisoffenheit mehr zu Vermarktungs- als zu Beratungszwecken verwenden. Offenheit setzt entsprechend auf beiden Seiten Lernbereitschaft, Kritikfähigkeit und die Fähigkeit und den Willen zur konstruktiven Auseinandersetzung voraus.

Asymmetrie schließlich ist ein direkter Ausdruck der unterschiedlichen Beobachtungsperspektiven, die Politikberater und politischer Entscheider einnehmen (vgl. auch Bora 2007: 122f.). Aufgrund dieser Asymmetrie obliegt dem Politikberater wesentlich die Führung des Gesprächs, er muss den Entscheider mittels nichtdirektiven, transferiellen Kommunikationsangeboten zur selbstständigen Reflexion anregen, ohne gleichzeitig die dialogische Reziprozität und die Offenheit des Beratungsprozesses zu behindern. Die beschriebenen Methoden und Techniken nichtdirektiver Intervention (Kap. 2.2.II) können auch in der Politikberatung Anwendung finden, wobei hier mit Blick auf die Besonderheit politischer Entscheidungsprobleme stärker die Machtverhältnisse und Legitimationsbedingungen innerhalb der relevanten politischen Kontexte im Blickpunkt stehen. Ich werde weiter unten näher auf die sozialen Kontexte als Reflexionsbedingung politischer Entscheidung und deren Konsequenzen für die Beratung eingehen. An dieser Stelle interessiert zunächst, dass Politikberatungskommunikation asymmetrisch gebaut ist und der Politikberater darin die kommunikative Führung übernimmt.

Als Kommunikationsform setzt Politikberatung Strukturen voraus, die zugleich Nähe im Sinne der Problem- und Auftragsbezogenheit wie Distanz im Sinne der Differenz inkongruenter Beobachtungspositionen erlauben und absichern. Idealtypisch ermöglichen diese Strukturen wechselseitige Erwartungssicherheit und bewahren gleichzeitig davor, dass Politikberatung mit überzogenen Erwartungen hinsichtlich politischer Problemlösungsfähigkeit überladen wird.

- In der *Sachdimension* steht das Thema der Beratungskommunikation im Vordergrund, das im Fall der Politikberatung durch das politische Entscheidungsproblem vorgegeben ist. Politische Entscheidungsprobleme unterscheiden sich typischerweise in Abhängigkeit der konkreten politischen Kontexte, in denen der Entscheider steht, was sich dann wiederum auf die spezifische Form der Politikberatung auswirkt. Die Voraussetzung für Politikberatung in sachlicher Hinsicht besteht darin, dass beide

(alle) Beteiligten sich dem gleichen Thema und Entscheidungsproblem zuwenden, dies jedoch aus unterschiedlicher Perspektive, denn gerade im Fall der Politikberatung ist wichtig, dass sich die Beteiligten über die Relevanz des politischen Themas und des daran gebundenen Entscheidungsbedarfs einig sind. Diese themen- bzw. fallbezogene Vorverständigung impliziert ein Mindestmaß an politischer Nähe, wenn auch nur im Sinne thematischer Prioritätensetzung und nicht unbedingt im Sinne politisch-weltanschaulicher Übereinstimmung. Die erforderliche Distanz wird sachlich im Rückgriff auf bestimmte Theorien, Methoden und Regeln der Fallbearbeitung gewährleistet.<sup>9</sup>

- In *zeitlicher Hinsicht* ist Politikberatung befristet, sie verfügt über einen klaren Anfang, der in der Regel mit der Annahme eines Beratungsauftrags durch den Politikberater zusammenfällt, sowie ein klares Ende. Die Fristen dienen der Politikberatung als zeitliche Orientierungsstruktur. Innerhalb des Zeitraums der Politikberatung ist der politische Entscheider von seinen politischen Entscheidungsnotwendigkeiten entlastet und kann reflektieren, vor- und nachher ist er zur politischen Entscheidung angehalten. Die Dauer und die Fristen können unterschiedlich bemessen sein, im Rahmen der Eröffnungsphase ausgehandelt werden oder aber durch externe Zeitvorgaben bestimmt sein – z.B. mit dem Ende eines politischen Verfahrens (Wahltag) zusammenfallen. Entscheidend ist, dass Politikberatung zeitlich begrenzt sein muss, damit es nicht zu endlosen Beratungen kommt, die politische Entscheidungen in riskanter Weise verzögern oder gar erübrigen. Die Befristung hält die Notwendigkeit von politischen Entscheidungen während der Politikberatung präsent und ermöglicht deren Aktualisierung im Anschluss an die Beratung.
- Als *Sozialstrukturen* dienen die unterschiedlichen Rollen des Politikberaters und des ratsuchenden politischen Entscheiders. Diese Rollen variieren in Abhängigkeit der politischen Kontexte, in denen Politikberatung stattfindet und in die die Beteiligten inkludiert sind. In einem allgemeinen Sinn haben die Rollenerwartungen die Funktion, gleichzeitig Nähe und Distanz zwischen Politikberater und politischem Entscheider zu gewährleisten. Dementsprechend ist es eine zentrale Voraussetzung, dass beide Seiten ihre Rollen wechselseitig akzeptieren und keine Rollenübertragung beanspruchen. Der Politikberater ist Berater und nicht politischer (Mit-)Entscheider: Er muss sich selbst als solcher sehen und vom Gegenüber als solcher akzeptiert werden. Das bedeutet, dass er weder vom Ratsuchenden als Entscheider in die »Entscheidung« rein-

---

**9 |** Der explizite Bezug auf wissenschaftliche Theorien und Methoden ist im Fall der Politikberatung mit Sicherheit weniger stark ausgeprägt als in Feldern der Beratungspsychologie oder der Erziehungsberatung. Er spielt v.a. im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung eine Rolle. In anderen Feldern spielen hingegen berufspraktisches Erfahrungswissen und entsprechende Regeln eine wichtigere Rolle (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 179).

gezogen bzw. politisch instrumentalisiert wird, noch selbst politische Entscheidungen und Entscheidungsmacht für sich beansprucht.<sup>10</sup> Der Politikberater ist fähig und bereit, sich den Problemen des Entscheiders anzunehmen, was politische Nähe und Identifikationsfähigkeit, aber auch kontextspezifisches politisches Sachwissen und Kompetenzen voraussetzt. Gleichzeitig muss er Unabhängigkeit und kritische Distanz zum Problem wie auch zum politischen Entscheider wahren, um seine Funktion erfüllen zu können. Dies setzt politische Ungebundenheit im Sinne der institutionellen Unabhängigkeit und weitgehender politischer »Interessenlosigkeit« voraus. Der Politikberater hat die Rolle einer »kritischen Frageinstanz« (Böhret 2004: 379), die sich zugleich engagiert und distanziert dem Entscheidungsproblem des Ratsuchenden annimmt. Der ratsuchende Entscheider seinerseits muss den Beraterstatus seines Gegenübers akzeptieren können oder für politische Zwecke instrumentalisieren wollen.

Diese sachlichen, zeitlichen und sozialen Strukturen gewährleisten wechselseitige Erwartungssicherheit und ermöglichen eine engagiert-distanzierte Beratungskommunikation zwischen Politikberater und ratsuchendem Entscheider. Sie ermöglichen die Bildung eines zeitlich befristeten Politikberatungssystems, das sich durch eine hohe Interaktionsnähe und Autonomie gegenüber ihrer Umwelt und den darin bestehenden Beratungskontexten auszeichnet. Die Abgrenzung gegenüber den relevanten politischen wie nichtpolitischen Umweltkontexten des politischen Entscheiders und Politikberaters erfolgt im Zuge der Beratungskommunikation in exklusiver Orientierung an den sachlichen, zeitlichen und sozialen Strukturen der Beratungskommunikation. Autonomie durch Abgrenzung ist die Voraussetzung dafür, dass Politikberatung ihre Reflexionsfunktion erfüllen kann und sich nicht an ihre Umweltkontexte verliert, politisiert wird und ihre Funktionsfähigkeit einbüsst. Exklusivität bezieht sich auch auf die begrenzte soziale Beteiligung an Politikberatung, die zwangsläufig einen Großteil der politisch Betroffenen ausschließen muss, um funktionieren zu können, weil andernfalls Interaktivität und Reziprozität nicht gewährleistet sind. Begriffe wie Öffentlichkeits- oder Gesellschaftsberatung dürfen vor diesem Hintergrund nicht zu wörtlich genommen werden, da es hier ohnehin weniger um Beratung im engeren Sinne zu gehen scheint, als vielmehr um die Ausdeh-

---

**10 |** Das klassische Expertokratiemodell von Politikberatung, demzufolge der Berater als Wissenschaftler dem Politiker beste Lösungen vermittelt, und das nach wie vor die Vorstellungen über Politikberatung prägt, muss aus beratungstheoretischen Gründen fehlschlagen. Auf diese Weise werden viel eher Enttäuschungen kultiviert: Der Berater ist enttäuscht darüber, dass der Entscheider sich nicht an die Empfehlungen hält (bzw. halten will), der Entscheider ist enttäuscht, dass ihm der Berater keine sicheren und politisch opportunen Entscheidungsgrundlagen liefert (bzw. liefern kann).

nung von politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten oder die öffentliche Imageverbesserung der Politikberatung, oder um beides.

Bleibt schließlich die Frage nach den besonderen Medien, Verbreitungs- wie Erfolgsmedien, der Politikberatung. Auch Politikberatung bedient sich bevorzugt dem Verbreitungsmedium der gesprochenen Sprache. Die Gründe liegen auf der Hand und müssen an dieser Stelle nicht nochmals beschrieben werden (vgl. Kap. 2.2.V). Interessanter ist dagegen der Fall der technischen Verbreitungsmedien, so insbesondere der klassischen Massenmedien, die in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit der Forderung nach Gesellschaftsberatung wieder vermehrt diskutiert werden (vgl. Krevert 1993; Weingart 2001; Martinsen 2007). Gerade mit Blick auf Politikberatung muss die Eignung publizistischer Massenmedien infrage gestellt werden. Nicht nur, dass ihre Vermittlungstechnologien Interaktivität und direkte Rückkopplung verhindern oder zumindest stark beschränken, worin u.a. ihre Attraktivität für persuasive Zwecke der politischen Kommunikation besteht. Vielmehr beruht die massenmediale Logik der Selektion und Darstellung von Information weniger auf Reflexivität denn auf Publizität, die in ihrer Extremform auf die Verlautbarung des Unreflektierten abzielt. Offene Reflexionsprozesse unter Bedingungen von Interaktivität werden dadurch vielmehr behindert als gefördert (vgl. auch Neidhardt 2006). Zudem ist der massenmedialen Selektionslogik eine Tendenz zur Indiskretion und zum Skandal eigen, die die prekären Vertrauensverhältnisse, auf die Politikberatung in besonderer Weise angewiesen ist, gefährdet.<sup>11</sup>

Was die Erfolgsmedien der Politikberatung angeht, so bescheidet sich das Versprechen der Politikberatung auf die Steigerung von politischer Options- und Entscheidungsfähigkeit. Weder Politikberater noch Entscheider stellen mehr in Aussicht bzw. versprechen mehr, als von Politikberatung sinnvollerweise erwartet werden kann, d.h. keine schnellen, politisch opportunen Lösungen und einzig richtigen Entscheidungen, sondern neue Alternativen und Optionen, die zu reflektierteren Entscheidungen führen können. Das Medium des Versprechens ermöglicht und motiviert beide Seiten zum kommunikativen Dialog und reguliert die wechselseitigen Erwartungen und Ansprüche. Wird es aus politischen oder kommerziellen Gründen überzogen, dann droht die Entwertung, Versprechen werden nicht eingelöst und Erwartungen enttäuscht. Die Klage über mangelnde Resonanz und Beratungsresistenz von politischen Entscheidern sowie über Ineffizienz und mangelnde politische Umsetzungsorientierung der Politikberater (vgl. Len-

---

**11 |** Was die Potenziale Neuer Medien (z.B. Internet) im Zusammenhang mit Politikberatung angeht, so werden diese in jüngerer Zeit vermehrt diskutiert und überwiegend optimistisch beurteilt (vgl. Martinsen 2007; Marschall 2007), wobei sich diese Beurteilungen allerdings allein im Defizitverweis auf die mangelnde Interaktivität der Massenmedien rechtfertigen, ohne dabei auf andere beratungsrelevante Bedingungen (Authentizität, Nähe, Vertrauen etc.) einzugehen und die konkreten Beziehungen zu Beratungskommunikation zu diskutieren.



di 2005: 147ff.) rühren davon her, dass man sich von Politikberatung zu viel und Unrealistisches verspricht bzw. die Berater selbst zu viel versprechen.

Dies macht die bereits mehrfach angesprochene Relevanz von Vertrauen in der Politikberatung deutlich. Die Beteiligten müssen darauf vertrauen können, dass das Gegenüber in der Lage ist, die gemachten Versprechungen einzuhalten und sich nach bestem Wissen und Gewissen dafür einsetzt. Man lässt in der Politikberatung tief hineinblicken und muss darauf vertrauen können, dass das damit verbundene Wissen nicht für andere, gegensätzliche politische Zwecke und Interessen missbraucht wird. Dies trifft in besonderer Weise für die politischen Kontexte der Parteipolitik und der Verwaltung zu. Soziale und politische Nähe von Entscheider und Berater können Vertrauensgrundlagen schaffen (so Cassel 2006: 83), sie laufen aber auch in Gefahr, Abhängigkeiten und (politische) Blindheiten zu fördern. Diese Gefahr besteht besonders dann, wenn Entscheider ihre Berater einseitig nach politisch-opportunistischen Gesichtspunkten auswählen (vgl. Renn 2006: 62). Maßnahmen und Grundlagen der Vertrauenssicherung in Politikberatung rücken sekundäre Erfolgsmedien wie Recht, Geld und Wissen in den Blickpunkt (vgl. auch Cassel 2004: 116ff.): Die rechtliche Gewährleistung der »Freiheit des Beraters« wie der »Würdigung von Beratung« (Lendi 2005: 210), die vertragliche Regelung von Zielen, Leistungen und Gegenleistungen, von Zuständigkeiten und Befugnissen während und nach der Beratung, leisten wechselseitige Vertrauenssicherung, spielen in der Politikberatung eine wichtige Rolle bei der Sicherung von Vertrauensverhältnissen. Weitere Bedingungen der Vertrauenssicherung stellen die finanzielle Honorierung der Beratung (z.B. Erfolgshonorar), die wissenschaftliche Qualifikation bzw. Reputation des Beraters, Transparenzgebote (z.B. öffentliche Ausschreibungen, Akkreditierung) sowie die zeitliche Befristung der Beratung dar.

Zusammenfassend lässt sich von Politikberatung im anspruchsvollen, idealtypischen Sinne dann sprechen, wenn sie ...<sup>12</sup>

- funktional auf die Eröffnung und Erweiterung von politischen Optionen abzielt und nicht auf Reduktion, Entscheidung oder Legitimation (Funktion);
- sich formal als interaktive, dialogische Beratungskommunikation zwi-

---

**12 |** Vgl. auch die Typologisierungen von Heinrichs (2002) sowie von Verworn und Hausberg (2006: 107). Diese Typologien legen unterschiedliche Dimensionen fest, innerhalb deren Pole sie empirische Politikberatung verorten: offene vs. geschlossene, abhängige vs. unabhängige, befristete vs. unbefristete Politikberatung etc. Die Problematik solcher Typologien besteht darin, dass sie den Aspekt der Beratung als solcher gar nicht oder nur im Sinne einer Dimension der Politikberatung, z.B. als »Ausmaß der Beratung« (Verworn/Hausberg 2006: 107) festhalten können, und damit inkonsistent werden resp. der »Beratung« im Begriff »Politikberatung« nicht gerecht werden – beratende Politikberatung vs. nicht-beratende Politikberatung.

schen Politikberater und ratsuchendem politischem Entscheider vollzieht (Form, Kommunikationsstil);

- vom ratsuchenden politischen Entscheider initiiert wird (Initiierung);
- vom Politikberater kommunikativ gestaltet bzw. geführt wird (Führung);
- sich durch Ergebnisoffenheit auszeichnet und auf nicht-standardisierte Weise erfolgt (Offenheit);
- sachlich-thematisch mit den politischen Entscheidungsproblemen des Ratsuchenden befasst ist (Themenbezug);
- diese Probleme einer (politisch) unabhängigen und kritischen Reflexion unterzieht (Politiknähe);
- zeitlich von begrenzter Dauer ist (Dauerhaftigkeit);
- sozial an die Rollen des Beraters und des Ratsuchenden gebunden ist, die prinzipielle Rollendifferenz und daran hängende Erwartungen akzeptiert (Rollenbezug);
- exklusiv operiert und auf die unmittelbar Beteiligten beschränkt ist (Exklusivität);
- sich im Medium der gesprochenen Sprache vollzieht (Medium, Kommunikationsstil);
- sich durch Unabhängigkeit gegenüber politischen Entscheidungskontexten (z.B. Trägerorganisationen, Auftraggebern) auszeichnet (Autonomie);
- auf beidseitiger Freiwilligkeit beruht und die Freiheit des Beratens wie der Würdigung von Beratung vorsieht (Freiwilligkeit).

#### IV. Formen der Politikberatung

Nachdem die allgemeine Form der Politikberatung bestimmt wurde, können als Nächstes mit Blick auf die politischen Teilbereiche drei verschiedene Formen der Politikberatung analytisch differenziert und beschrieben werden: i) *Politikerberatung*, ii) *Verwaltungsberatung* und iii) *Publikumsberatung*.<sup>13</sup> Die politischen Teilbereiche Parteipolitik, Verwaltung und Publikum kommen als mögliche Umweltkontexte aufseiten des politischen Entscheiders in

---

**13 |** Die Trennung von Politikerberatung und Politikberatung wurde von Cassel (2001) unter normativ-präskriptiven Vorzeichen in der Tradition der Public-Choice-Ansätze eingeführt (vgl. auch Cassel 2004; Theurl 2004). Die ausschlaggebenden Differenzen werden allerdings nicht theoretisch hergeleitet und begründet, sondern vielmehr einfach gesetzt. Mit Blick auf die Trennung von Politikerberatung und Verwaltungsberatung finden sich Parallelen in der jüngst etablierten Unterscheidung von Politics- und Policy-Beratung (vgl. Falk et al. 2006). Kusche (2008b: 14) zufolge geht es in der Politics-Beratung um Probleme des Machterwerbs und Machterhalts, während es bei Policy-Beratung um Differenzminderung zwischen gegenwärtigen und gewünschten Zuständen geht. In der vorliegenden Arbeit sollen diese Unterscheidungen vor dem Hintergrund einer Theorie des politischen Systems begründet werden.

Betracht, die diesem spezifische Entscheidungsanforderungen stellen und Entscheidungsprobleme aufgeben. Entsprechend unterscheiden sich diese Formen der Politikberatung in Bezug auf die Entscheidungslogik und die typischen Entscheidungsprobleme, mit denen sie konfrontiert sind, auf die primären Beratungsfunktionen und -leistungen sowie auf die typischen Institutionalisierungsformen und Dysfunktionen. Auf diese Merkmale wird im Folgenden mit Blick auf die theoretischen Ausführungen wie auch auf die Forschungsliteratur der Reihe nach eingegangen.

*i) Politikerberatung* richtet sich an den Parteipolitiker als Entscheider und behandelt dessen Entscheidungsprobleme, wie sie sich im Rahmen parteipolitischer Auseinandersetzungen und des Wettbewerbs um Wählerstimmen ergeben. Im Teilbereich Parteipolitik geht es, wie gesehen, um den Aufbau und die Bereitstellung von politischer Durchsetzungsfähigkeit bzw. um die Steigerung von politischer Macht. Der parteipolitische Entscheider will Machtpositionen erringen bzw. sichern und seine Wiederwahlchancen optimieren. Er ist dabei in eine Parteiorganisation (als organisatorischer Kontext) eingebunden und mit institutionellen Erwartungen konfrontiert, wie sie aus der weltanschaulichen Ausrichtung der Partei und der parteipolitischen Programmatik resultieren und sich im Wettbewerb mit anderen Parteien ergeben. Zur Steigerung bzw. Sicherung seiner Machtposition im Wettbewerb um Zustimmung vonseiten des Publikums wählt und politisiert er nach opportunistischen Gesichtspunkten Themen, um sich darüber zu profilieren und Zustimmung zu mobilisieren. Das primäre Entscheidungsproblem des Parteipolitikers besteht darin, eigene Machtpositionen zu sichern und zu diesem Zweck kommunizieren zu müssen, ohne aber Sicherheit darüber zu haben, wie es um die Unterstützungsbereitschaften aufseiten seines Publikums aussieht, wer dieses Publikum überhaupt ist und wie es über welche Themen und Meinungen denkt. Hinzu kommen je nachdem andere inner- und außerparteiliche Anspruchsgruppen, von denen seine Entscheidungen abhängen. Sein Beratungsbedarf ist unmittelbarer Ausdruck seines Bestrebens nach Sicherung bzw. Maximierung von Macht auf dem Publikumsmarkt.

In funktionaler Perspektive stellt Politikerberatung Reflexivität und Optionen im Hinblick auf Machtsteigerung und Wahlgewinne bereit. Sie unterstützt den Parteipolitiker – in seiner Rolle als Kandidierender im Rahmen von Wahlen oder als (Rede-)Parlamentarier (im Rahmen von Fraktionen und Ausschüssen) – in seinem Bestreben, Machtpositionen zu erringen und zu sichern. Politikerberatung vermittelt Reflexivität über die relevanten Umweltbereiche und zeigt vor diesem Hintergrund Optionen der Machtsteigerung und des Machterhalts auf. Sie ermöglicht dem Parteipolitiker (als Kandidat) die Beobachtung des Wählerpublikums und der Themenpräferenzen und zeigt aufmerksamkeitssträchtige Optionen der Themensetzung und Politisierung auf. Sie vermittelt strategisch relevante Informationen zu den Themenpräferenzen und Programmen der anderen (gegnerischen) Parteien und deren Kandidierenden und zeigt auf diese Weise auf, wo bzw.

bei welchen Themen es Überschneidungen gibt und wo eine Profilierung (auf Kosten der Gegner) möglich ist. In ihrem Vollzug unterliegt die Politikerberatung idealtypisch jedoch nicht der opportunistischen, parteipolitischen Logik und den bestehenden ideologischen Codes. Sie macht nicht vor den ideologisch-programmatischen Grenzen der Parteiorganisation halt, sondern setzt diese vielmehr selbst der Reflexion aus, um daraus politische Optionen der Thematisierung zu entwickeln. Sie recurriert dabei auf die Konfliktlogik innerhalb dieser Bereiche, ohne selbst Teil des Konflikts zu werden, sondern um dessen Voraussetzungen zu reflektieren und Optionen zu entwickeln. Sie reflektiert die parteipolitische Konfliktlogik, um strategische Konfliktoptionen sichtbar zu machen, sie ist jedoch selbst nicht aktiver, »streitender« Bestandteil des parteipolitischen Konflikts. In ihrem distanzierten Blick auf den Code rechts/links macht sie es möglich, diesen selbst zum Thema zu machen, dem Gegner linksideologische Befangenheit vorzuwerfen, während man selbst über dieser überholten Differenz steht. Ihrer Form zufolge entnimmt Politikerberatung dem parteipolitischen Kontext ihren Fall und setzt die dort bestehenden Entscheidungsprobleme der externen Beobachtung aus, um daran machtpolitische Optionen sichtbar zu machen, die dann wieder in den parteipolitischen Entscheidungsprozess zurückfließen.

Der Politikerberater zeichnet sich demnach durch parteipolitische Nähe und Affinität aus, verfügt jedoch über überparteiliches Erfahrungswissen und Kontakte, d.h. Unabhängigkeit, da die Reflexion und Beobachtung des gesamten parteipolitischen Spektrums seine Aufgabe ist. Medienkenntnis und Nähe zum politischen Publikum sind weitere Kompetenzen. Institutionell ist die Politikerberatung heterogen gestaltet, institutionelle Träger entstammen unterschiedlichen Kontexten, aus dem engeren Bereich der Parteipolitik (Parteiorganisation) ebenso wie aus der Wissenschaft (Universitäten, Forschungsinstitute), dem Medienbereich (Verlage, Redaktionen) oder der Wirtschaft (Think Tanks, Beratungsagenturen). In der Literatur wird v.a. ein Bedeutungszuwachs kommerzieller Anbieter in der Politikerberatung, insbesondere von Think Tanks und kommerziellen Wahlkampf- und PR-Agenturen, konstatiert (vgl. Braml 2006; Thunert 2006; Dulio 2004). Ursächlich wird dieser Zuwachs auf strukturelle Veränderungen der Parteien in ihrem Verhältnis zum Elektorat und zu den Massenmedien zurückgeführt und kritisch diskutiert. Typische Dysfunktionen der Politikerberatung sind auf Abgrenzungsprobleme gegenüber den politischen Entscheidungskontexten, d.h. des parteipolitischen Kontextes (Parteiorganisation), zurückzuführen. Beratung wird zur Waffe in inner- oder zwischenparteilichen Auseinandersetzungen vor Publikum, die primär eingesetzt wird, um die eigene Position mit der Autorität des externen Experten zu versehen, um den eigenen Anliegen Dringlichkeit zu verleihen, um Gegengutachten zu formulieren etc. (vgl. Cassel 2004: 112; H. Becker 2004: 402f.; Rudloff 2008: 94). Als bekanntes Beispiel: Der Parteienkampf wird in einen »Kampf der Experten« verlängert, auf die opportunistisch zugegriffen wird. Von Beraterseite her resultieren Dysfunktionen aus Abgrenzungsproblemen gegenüber den or-

ganisatorischen – ökonomischen wie politischen – Kontexten. Kommerzielle Beratung läuft bei Autonomieverlust Gefahr, ausschließlich oder primär ökonomische Funktionen der Sicherung des Klientenaufkommens oder der kostengünstigen Bedienung lukrativer Klientenbedürfnisse zu übernehmen. Politikerberatung kann auch als Instrument der parteipolitischen Interessenvertretung instrumentalisiert werden. Sie erschöpft sich dann in der stellvertretenden oder eigeninitiativen Vertretung von parteipolitischen Interessen des »Beraters«, anstatt parteipolitische Entscheidungsprobleme des Klienten der kritischen und distanzierten Reflexion auszusetzen.

ii) *Verwaltungsberatung* oder »Exekutivberatung« (Mayntz 2006) richtet sich an staatliche Entscheidungsträger innerhalb der Regierung und Verwaltung, und dies primär im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen und bürokratischen Verfahren. Im Teilbereich Verwaltung geht es, wie gesehen, um die Ausarbeitung, Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen im engeren Sinn. Die Entscheidungsprobleme sind primär sachpolitischer Art, sie betreffen die sachgemäße und rechtmäßige Herstellung und Umsetzung von politischen Entscheidungen, die aufseiten der Abnehmer als bindend akzeptiert werden. Neben der Effektivität der Entscheidungen im Hinblick auf Problemlösung spielt insofern auch die Legitimität der Entscheidungen, deren Akzeptanz als rechtmäßige Entscheidungen, eine wichtige Rolle. Der Beratungsbedarf bezieht sich dementsprechend vorrangig auf Sach- und Reflexionswissen über Folgen von Entscheidungen betreffend bestimmter Sachprobleme in der gesellschaftlichen Umwelt des politischen Systems wie auch der Akzeptanz aufseiten des betroffenen Publikums – jenseits des machtpolitischen Wettbewerbs um die Zustimmung des Publikums. Beratungsbedarf ist hier somit eine direkte Folge davon, dass politische Entscheidungen ihre gesellschaftliche Umwelt betreffen und dort effektive Anschlüsse im Sinne von Bindungswirkung und Legitimität aufseiten der gesellschaftlichen Adressaten entfalten müssen. Dies macht deutlich, dass sich der Beratungsbedarf primär auf die Phasen der Politikformulierung und -umsetzung bezieht, in denen Themen und Meinungen bereits weitgehend »entschieden« sind und es um die inhaltliche Ausformung von themen- und meinungsspezifischen (Gesetzes-)Entscheidungen geht.

In funktionaler Hinsicht geht es der Verwaltungsberatung darum, umweltspezifische Reflexivität mittels Beratungskommunikation in das politische Entscheidungszentrum (Verwaltung) zu überführen, um die dort anfallenden Entscheidungen über die Anschlussbedingungen in ihrer Umwelt zu »informieren«. Dementsprechend liegt bei Verwaltungsberatung das Gewicht stärker auf der Entwicklung von sachpolitischen Entscheidungsoptionen innerhalb bestimmter Politikfelder, was auch das Aufzeigen langfristiger, zukünftiger Regelungs- und Entwicklungsmöglichkeiten beinhaltet (vgl. Bröchler 2004: 29). Verwaltungsberatung unterstützt die inhaltliche Ausgestaltung und Ausformulierung von politischen Entscheidungen, reichert sie mit gesellschaftsbezogenem Reflexionswissen an, um reflektiertere

und gerade deshalb anschlussfähige Optionen aufzeigen und entsprechenden Entscheidungen ermöglichen zu können. Beratung verspricht effektive, im Sinne von bindungs- und legitimationsfähigen, Entscheidungen durch sachspezifisches Reflexionswissen. Wichtig ist an dieser Stelle, dass sie als Beratung weder dem effektiven und rechtmäßigen Vollzug bereits gefällter Entscheidungen dient, noch Partei ergreift im Rahmen von verwaltungspolitischen Entscheidungen. Sie unterzieht sachspezifische Entscheidungsprobleme einer unabhängigen, kritischen Reflexion, um alternative Optionen der Entscheidungsfindung zu eröffnen.

Der Verwaltungsberater ist insofern primär als unabhängiger Sachverständiger gefragt, der sich durch kontextspezifisches Sach- und Reflexionswissen auszeichnet. Es sind Kenntnisse über die relevanten Gesellschaftsbereiche gefordert. Verwaltungsberater erscheinen in der (wissenschaftlichen!) Literatur vornehmlich als Wissenschaftler (vgl. Lompe 2006: 25; Saretzki 2007: 97), die sich in den politikrelevanten Gesellschaftsbereichen gut auskennen und über Expertenstatus verfügen, es kommen – je nach gesellschaftlichem Regelungskontext – aber auch andere Beobachter in Betracht. Verwaltungsberatung findet primär im Rahmen von Gesetzgebungen und bürokratischen Verfahren statt. Sie wird in institutionalisierter Form durch interne Stellen und Abteilungen in Beratungsfunktionen (z.B. Planungsabteilungen, wissenschaftliche Dienste) erbracht. Sie findet aber auch unter Beteiligung nichtpolitischer Akteure als Berater statt, so im Rahmen von institutionalisierten Beiräten, Gremien, runden Tischen oder Kommissionen (vgl. Cassel 2004: 118; Renn 2006: 52; Winter 2006: 198f.).<sup>14</sup> Typische Dysfunktionen erwachsen der Verwaltungsberatung von der Seite des politischen Entscheiders, wo die Notwendigkeit effektiver und zugleich legitimer Entscheidungsfindung innerhalb nützlicher Frist die opportunistische Ko-optation von Beratung fördert. Möglichkeiten der instrumentellen Indienstnahme der Verwaltungsberatung sind zahlreich. Sie fangen bereits bei der Auswahl der Berater an und reichen bis zur willkürlichen Verwendung von Beratungsergebnissen (vgl. z.B. Weingart 2006; H. Becker 2004; Siefken 2006; Priddat 2008: 332ff.). Weitere Dysfunktionen ergeben sich dann,

**14 |** Wichtig ist an dieser Stelle, dass solche Kommissionen, Gremien, Beiräte, runde Tische etc. nicht als solche bereits Beratungen entsprechen – wie in Wissenschaft und Praxis häufig unterstellt (vgl. z.B. Buchholz 2008: 85ff.). Vielmehr handelt es sich hierbei um verfahrensspezifische Kommunikationsanlässe, in denen Verwaltungsberatung, so etwa als Beratung in Verhandlungen, stattfinden kann aber nicht unbedingt muss. Die Benutzung von Kommissionen für Nicht-Beratungsfunktionen, z.B. zur Legitimation von problematischen Entscheidungen oder zur öffentlichen Akzeptanzwerbung, ist bekannt und gut dokumentiert (vgl. unten). Sie kann gerade nicht mit Beratungsfunktionen verwechselt werden. Beratungsfunktionen übernehmen diese erst dann, wenn sie einerseits Beratungskommunikation zulassen, gleichzeitig reflexive Distanz zum politischen Entscheidungskontext (Auftraggeber) wahren und problembezogene Reflexivität vermitteln, sich andererseits aber auch nicht auf reine Informationsgenerierung und -vermittlung beschränken.

wenn Verwaltungsberatung als Mittel der politischen Interessenvertretung missbraucht wird und zum Vorwand bzw. zum Argument »interesseloser« Interessenvertretung wird. Oder aber sie läuft – innerhalb kommerzieller oder akademischer Kontexte – Gefahr, zu einem Mittel der Erreichung systemfremder Zwecke (Absatzsteigerung, Kostenreduktion, Drittmittelakquisition) zu werden (vgl. Weingart 2006).

iii) *Publikumsberatung* kann als dritte Form der Politikberatung bestimmt werden.<sup>15</sup> Publikumsberatung richtet sich an die Bürgerinnen und Bürger in ihren unterschiedlichen Teilrollen innerhalb ihrer mehr oder weniger organisierten Kontexte (politische Vereine, Interessenverbände, Bürgerinitiativen, Bewegungen etc.). Da es sich beim Publikum nicht um ein System im engeren Sinne handelt, ist auch die Publikumsberatung schwer auf einen Nenner zu bringen, die Publikumsrollen und die organisatorischen und institutionellen Kontexte, die dem Publikum zugerechnet werden können, sind vielfältig. Die Funktion dieses peripheren Bereichs im politischen System liegt, wie gesehen, in der Bereitstellung von Legitimität für politische Entscheidungen, konkret in der Gewährung oder dem Entzug von politischer Unterstützung im Rahmen von Wahl- und Abstimmungsverfahren sowie von bürokratischen Verfahren. Aus dieser Position heraus nimmt das (organisierte) Publikum Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse, gewährt oder entzieht gemäß seinen politischen Interessen Unterstützung und macht so Einfluss geltend. Der Bedarf an Publikumsberatung ergibt sich daraus, dass das Publikum von politischen Entscheidungen in aktiver wie passiver Weise betroffen ist und dementsprechend darauf Einfluss nehmen kann und will, dass es aber die spezifischen Anschlussbedingungen innerhalb der politischen Einflusskontexte (Verwaltung) nicht und nur begrenzt kennt. Dies trifft ebenso auf das Wähler- und Stimmpublikum zu, wie auf Akteure aus der gesellschaftlichen Umwelt der Politik bzw. deren politische Interessenvertreter, die von politischen Entscheidungen passiv wie aktiv betroffen und in diesem Sinne dem »interessierten« Publikum zuzurechnen sind: Organisationen aus gesellschaftlichen Teilsystemen (Unternehmen, Universitäten, Medienverlage etc.) bzw. intermediäre Organisationen wie politische Interessenverbände, Bewegungen und NGOs (vgl. Steiner/Jarren 2009).

Publikumsberatung setzt hier an und vermittelt den Publikumsakteuren Informations- und Reflexionswissen zu politischen Entscheidungsfragen, zu den relevanten Einflusskontexten und den dort bestehenden kom-

---

**15 |** Sie steht in gewisser Weise der »Gesellschaftsberatung« (Mayntz 1994; Leggewie 2007) nahe, indem sie sich an das politische Publikum der Bürgerinnen und Bürger als Adressaten der Beratung richtet, mit dem gewichtigen Unterschied, dass sie aus oben genannten Gründen nicht als gesellschaftliche »Selbstberatung« (so Saretzki 2007: 110f.) verstanden werden kann. Publikumsberatung adressiert nicht die Gesellschaft als Ganze, sie wird auch nicht von der Gesellschaft als solcher angeboten, sondern richtet sich an Beobachter aus dem politischen Publikum.

munikativen Anschlussbedingungen. Es geht dabei nicht allein um die Frage, wie proaktiv oder reaktiv politisch Einfluss genommen werden kann, sondern viel grundlegender um die Frage, welche politischen Entscheidungen überhaupt anstehen, wie die politische Agenda aussieht, und inwieweit man selbst von Entscheidungen betroffen ist bzw. was mögliche Auswirkungen in Bezug auf die eigene Sache sind. Politikberatung vermittelt hierbei politische Inklusionsvoraussetzungen in doppelter Hinsicht: Bezüglich passiver Inklusion liefert sie Reflexionswissen über politische Betroffenheit, hinsichtlich aktiver Inklusion zeigt sie Möglichkeiten der kommunikativen Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess auf. Publikumsberatung findet insofern typischerweise im Vorfeld bzw. während der Herstellung und Durchsetzung von kollektiv bindenden Entscheidungen statt, sie reflektiert auf Themen, Meinungen und daran gebundene Programme im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen bzw. auf Möglichkeiten der kommunikativen Einflussnahme auf legislative und exekutive Entscheidungsprozesse.

Publikumsberater kommen typischerweise aus den engeren Kontexten des politischen Systems, insbesondere aus der Parteipolitik und der Verwaltung. Sie zeichnen sich durch besondere Kenntnisse der politischen Prozesse und Themenagenda aus. Was die Trägerorganisationen angeht, so ist das Spektrum hier wesentlich enger als bei der Politikerberatung. Es handelt sich hier um kommerzielle Beratungsagenturen und -büros, die sich auf »Public-Affairs-Beratung« für eine zahlungskräftige Kundschaft aus der Privatwirtschaft spezialisieren und hierfür auf politisch kompetentes und erfahrenes Personal zugreifen (vgl. Köppl 2000; Lahusen 2002). Publikumsberatungsfunktionen können aber auch politische Organisationen (Parteien, Verbände, advokatische Ideenagenturen) oder auch interne Stellen und Abteilungen innerhalb nichtpolitischer Organisationen übernehmen. Publikumsberatung findet dabei typischerweise als projektbezogene Auftragskommunikation unter eng begrenzter sozialer Beteiligung statt, da hier – insbesondere in den Bereichen Lobbying und Verhandlung – hohe Diskretionsansprüche gestellt werden und Öffentlichkeitsgrad und Transparenz gering sind (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 248f.).<sup>16</sup> Stellt sich schließlich auch hier die Frage nach typischen Dysfunktionen der Publikumsberatung. Diese zeigen sich insbesondere dann, wenn sich Beratung an den Entscheidungskontext des Klienten verliert, selbst zu einer Form der politischen Kommunikation wird und »Politikberatung« nur mehr als Vor-

**16 |** Diese Anforderungen betreffend Diskretion und Exklusivität mögen demokratietheoretisch problematisch erscheinen, zumal es sich bei Publikumsberatung um demokratisch nicht legitimierte Adressaten handelt, die Beratung zudem einiges kostet und somit nicht für alle Interessenten gleichermaßen zur Verfügung steht. Aus beratungstheoretischer Hinsicht müssen damit aber nicht unbedingt Probleme einhergehen – im Gegenteil: Diskretion und Exklusivität sind in der Lage, die notwendigen Vertrauensverhältnisse in der Beratung abzusichern und kommunikationswirksam werden zu lassen.



wand zur effektiveren Beeinflussung von Entscheidungen verwendet wird. Mit Blick auf die Dienstleistungen vieler *consultancies* liegt der Verdacht nahe, dass es sich weniger um Beratung als vielmehr selbst um politische Kommunikation handelt, die da verkauft wird. Dysfunktionen drohen aber auch vonseiten des Beraterkontextes, so insbesondere dann, wenn »Beratung« zum kommerziellen Etikett wird, mit dem standardisierte Dienstleistungen angeboten und verkauft werden. Hier schlägt der ökonomische Kontext des Beraters unmittelbar auf die Beratung durch und lässt ökonomische Kriterien der Kosteneffizienz und Kundenzufriedenheit in den Vordergrund rücken. Die Publikumsberatung setzt ein ausgewogenes Verhältnis von Nähe und Distanz zum Klienten wie zum politischen Einflusskontext voraus, denn andernfalls fehlt der Reflexionshintergrund (Distanz) oder die Fähigkeit und Bereitschaft zur »interesselosen«, kritischen Reflexion (Nähe) (vgl. Böhret 2004: 379).

Mit Blick auf die hier skizzierten Formen der Politikberatung wird deutlich, dass und wie Politikberatung die Kopplung zwischen politischen und gesellschaftlichen Umweltsystemen gewährleistet.<sup>17</sup> Die ratsuchenden politischen Entscheider sind in unterschiedliche politische Teilbereiche als Kontexte eingebunden, Politikberatung schließt daran an und setzt diese Entscheidungs- und Einflusskontexte der Reflexion aus. Dadurch kann sie die Vermittlung von Reflexivität von einem Bereich in andere leisten, ohne selbst Teil dieser Kontexte zu werden bzw. sich an diese zu verlieren. Politikberatung in ihren unterschiedlichen Formen erbringt auf diese Weise »Übersetzungsleistungen« zwischen den differenzierten Teilbereichen, ohne gleichzeitig die Differenzierung und ihre Vorzüge wieder rückgängig zu machen oder gar aufzuheben.

Politikerberatung vollzieht sich außerhalb der Parteipolitik und vermittelt den darin inkludierten Entscheidern Reflexionswissen über ihr Publikum in der näheren Umwelt, das die Parteipolitiker dann zu entsprechenden Entscheidungen und Kommunikationen nutzen können. Verwaltungsberatung schließt an verwaltungspolitische Entscheidungen an und stattet diese mit sachpolitischer Reflexivität über Entscheidungsfolgen innerhalb der relevanten gesellschaftlichen Umweltkontexte bzw. Regulierungsbereiche aus (»Beratung der Politik über Gesellschaft«, Lendi 2005). Über Verwaltungsberatung kann sich die Verwaltung aber auch ein Bild über die Akzeptanz- und Legitimationsbedingungen aufseiten des betroffenen politischen Publikums machen. Dieses Reflexionswissen über die verwaltungsexterne Umwelt kann dann innerhalb der Verwaltung zu Entscheidungszwecken genutzt werden. Publikumsberatung schließlich stellt den Publikumsakteuren aus der inneren und äußeren Peripherie des politischen Systems Refle-

---

**17** | Dass sich Politikberatung als strukturelle Kopplung von Politik und gesellschaftlichen Funktionssystemen (insbesondere der Wissenschaft) vollzieht, ist mittlerweile ein gut etablierter Topos (vgl. Luhmann 2000b: 393; Brodacz 2003; Weingart 2003; Buchholz 2008; kritisch dazu Kusche 2008b: 217ff.).

xionswissen über die Einflusskontexte im Zentrum des politischen Systems bereit (»Beratung Dritter über Politik«, Lendi 2005). Dieses politische Reflexionswissen informiert die betroffenen Akteure im Publikum über die externen Anschlussbedingungen ihrer Entscheidungen.

Durch die Einführung von umweltspezifischer Reflexivität in politische Kontexte leistet Politikberatung, mit Luhmann (1987b: 114f.) gesprochen, einen Beitrag zur politischen »Systemrationalität«, und zwar in dem Sinne, als sie die Fähigkeit steigert, im System zu reflektieren, dass und wie das System sich in Differenz zu seiner Umwelt setzt und diese Differenz zur Informationsgewinnung nutzt, um daran Möglichkeiten des politischen Entscheidens aufzuzeigen. In jedem Fall aber bleibt die Unabhängigkeit und Autonomie der Politikberatung als Kommunikationssystem vorausgesetzt. Nur unter dieser Bedingung macht die Rede von systemischer Kopplung durch Politikberatung Sinn.

## V. Beratung in politischer Kommunikation

Beratung in politischer Kommunikation kann als ein besonderer Modus der Politikberatung verstanden werden, der sich um Probleme der politischen Kommunikation dreht. Es geht hier um die Frage, ob und wenn ja, wie politisch kommuniziert werden soll. Beratung unterstützt den Ratsuchenden bei der kommunikativen Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses in direkter oder indirekter Referenz auf Macht. Sie kann sich dabei auf unterschiedliche Formen direkter wie indirekter politischer Kommunikation, auf politische Public Relations, Kampagnenkommunikation, Verhandlung wie Lobbying beziehen. Dabei kann sie Bestandteil sämtlicher Formen der Politikberatung sein, der Politikerberatung ebenso wie der Verwaltungs- und Publikumsberatung.

Die Besonderheit der Beratung in politischer Kommunikation ist darin zu sehen, dass sie sich durch einen doppelten Kommunikationsbezug auszeichnet (vgl. auch Müller 2006): Auf der einen Seite ist Kommunikation als Beratungskommunikation selbst das »Arbeitsinstrument« bzw. die eigentliche Form der Beratung. Auf der anderen Seite ist Kommunikation als politische Kommunikation Gegenstand der Beratung. Gemäß Müller (2006: 89f.) nutzen Politikberater »kommunikative Instrumente, um auf andere Kommunikationsbereiche positiv im Sinne ihres Auftrages einzuwirken«. Im vorliegenden Zusammenhang kann Einwirkung jedoch nicht, wie bei Müller, die direktive Beeinflussung politischer Entscheidungen meinen, sondern Reflexion und Entwicklung von Optionen der politischen Kommunikation im Sinne des Auftrags. Auch (kommerzielle) Beratung in politischer Kommunikation richtet sich insofern nicht an Dritte (so Müller 2006: 91f.), sondern, darin gleich der wissenschaftlichen Politikberatung, an ihre Auftraggeber, wobei Dritte (z.B. politische Entscheidungsträger) als Gegenstand der Beratung bzw. als Zielgruppe der politischen Kommunikation in Betracht kommen. Diese Unterscheidung ist wichtig und wird in der Literatur selten mit der nötigen Sorgfalt getroffen: Beratung in politischer

Kommunikation – sei es in Lobbying, Verhandlung, in Campaigning oder Public Relations – spielt sich zwischen Berater und ratsuchendem Entscheider ab, nicht zwischen einem (externen) Berater und der Zielgruppe politischer Kommunikation (politischer Entscheidungsträger). Beratung in politischer Kommunikation ist demnach nicht selbst eine Form der politischen Kommunikation, sie bezieht sich auf Entscheidungsprobleme in politischer Kommunikation, um alternative Optionen der Beeinflussung sichtbar zu machen.<sup>18</sup> Dabei reflektiert sie nicht allein auf die Kontexte, in denen der Entscheider steht (Entscheidungskontexte), sondern auch auf die kommunikativen Kontexte, auf die Einfluss genommen werden soll (Einflusskontexte).

Das politische Entscheidungsproblem, auf das sich Beratung bezieht und an dem sich Beratungsbedarf entzündet, ist also politische Kommunikation. Problematisch ist politische Kommunikation für den ratsuchenden Entscheider insofern, als sie Anschlüsse innerhalb politischer Einflusskontexte erzielen soll, die der Entscheider nicht oder nicht ausreichend kennt.<sup>19</sup> Beratung kann diese kontextspezifischen Voraussetzungen und Bedingungen sichtbar machen. Sie ermöglicht den Abgleich der Bedürfnisse bzw. der kommunikativen Ziele des Entscheiders mit den kommunikativen Anschlussbedingungen innerhalb der relevanten Einflusskontexte. Die Funktion von Beratung in politischer Kommunikation liegt demzufolge in der Steigerung von Reflexivität und Optionsfähigkeit in Sachen politischer Kommunikation. Der »externe« Blick des Beraters auf die Kontexte kann Gelegenheiten und Möglichkeiten der politischen Kommunikation aufzeigen, er kann zudem mögliche Folgen dieser Kommunikationsoptionen innerhalb der relevanten Kontexte sichtbar machen. Daran schließen dann weitere beratungsrelevante Fragen an: Welche Chancen und Risiken gehen mit politischer Kommunikation oder dem Verzicht darauf einher? Was kann politische Kommunikation innerhalb dieser Kontexte bewirken und wo liegen die Grenzen? Der Berater kann zeigen, dass politische Kommuni-

---

**18 |** Genau diese Differenz wird in den ansonsten überzeugenden Ausführungen von Kusche (2008b) nicht deutlich genug herausgearbeitet, was die Abgrenzung von Beratung und Lobbying im Falle lobbyistischer Politikberatung sowie von Beratung und Public Relations im Falle der politischen Kommunikationsberatung unmöglich macht. Dass und weshalb sich gerade Lobbyisten und Campaigner gerne als »Berater« bezeichnen – und von der praxisnahen Literatur so bezeichnet werden, erübrigt sich in dieser Darstellung, da sie es per definitionem immer schon sind.

**19 |** An dieser Stelle setzt der interessante Vorschlag von Kusche (2008b: 137ff.) an, der die Funktion der »politischen Kommunikationsberatung« in der Bereitstellung von einfachen Kausalschemata zum Verhältnis von Politik, Medien und Publikum sieht, die dann primär technisch mittels Beraterwissen zu kontrollieren sind. Zurückzuweisen wäre hier einzig die Engführung von politischer Kommunikation auf Wahlkampfkommunikation – und damit einhergehend die Vernachlässigung von Lobbying, Verhandlung oder von (staatlicher, verbandlicher etc.) PR als politischen Kommunikationsbereichen.

kation eine Option darstellt, dass aber auch die Nicht-Kommunikation in Erwägung gezogen werden kann. Auch mit Kommunikation gehen mitunter Risiken einher, die Ablehnung, das Missverständnis oder der Motivverdacht (böse Absichten stehen hinter der Kommunikation). Diese Risiken sind umso größer, je weniger der Entscheider die Einflusskontexte kennt und bei der Kommunikation in Rechnung stellt. Hier kann der Blick des Politikberaters helfen und dabei die Risiken der Kommunikation bzw. Nicht-Kommunikation mindern.

Beratung kann ferner unterschiedliche Optionen der Kommunikation aufzeigen, wie auch deren Möglichkeiten und Grenzen: Welche Formen der politischen Kommunikation stehen zur Verfügung, welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit diese Kommunikationen Anschlüsse bewirken können und welche Risiken gehen damit einher? Wie kann mit Macht oder mit Werten umgegangen werden, soll die Macht oder die Moral der anderen thematisiert und kritisiert oder aber eigene Macht oder Moral in Anschlag gebracht werden? Direkte und indirekte Formen der Kommunikation können aber auch kombiniert zur Anwendung gebracht werden (z.B. das *going public* als Vermeidungsalternative im Rahmen von Machtkommunikation). Beratung kann schließlich die konkreten, sachlichen, zeitlichen und sozialen Bedingungen politischer Kommunikation aufzeigen, die eine effektive Beeinflussung erlauben: Welche Themen und Meinungen müssen wann, auf welche Weise (Kanäle, Medien) und an welche Zielgruppen kommuniziert werden? Hier stehen die Optionen der variablen Zurechnung in den unterschiedlichen Sinndimensionen zur Disposition (vgl. Kap. 5.I). Bei diesem Framing durch sachliche, zeitliche und soziale Zurechnung, für das Politikberatung den Blick öffnet und Optionen verfügbar macht, geht es im Endeffekt immer darum, Mögliches als notwendig und Notwendiges als kontingent erscheinen zu lassen: Die eigene Meinung oder das eigene politische Interesse wird als allgemein verträglich (Stichwort »*public affairs*«), legitim und ethisch gerechtfertigt dargestellt, die Meinung der Gegner dagegen als partikular motiviert, willkürlich und moralisch verwerflich.

Wie an diesen Problemen und Fragen deutlich wird, setzt Beratung primär bei der vorbereitenden Planung von politischer Kommunikation an, in der die sachlichen, zeitlichen und sozialen Prämissen (Themen, Zeitpunkte, Adressaten) gesetzt und die dann der Umsetzung von politischen Kommunikationsmaßnahmen zugrunde gelegt werden. Beratung kann die »Strategiefindung« bzw. die Entscheidung zugunsten bestimmter Kommunikationsprämissen reflektieren und mit Optionen anreichern, die Entscheidung selbst hingegen ist nicht mehr Teil der Beratung im engeren Sinne, sie obliegt nicht dem Berater, sondern dem ratsuchenden Entscheider.<sup>20</sup> Sind

---

**20 |** Die Rolle des »Strategieberaters« darf insofern nicht mit der Rolle eines »Kommunikationsmanagers« (vgl. Röttger 2000: 96) verwechselt werden, denn der Berater fällt idealtypisch keine »kommunikationspolitischen« Entscheidungen für seinen Klienten, sondern stellt diesem kommunikative Optionen bereit, die dieser dann selbstständig zur Entscheidung bringt. Der Politikberater zeichnet sich inso-

Strategie und Prämissen der politischen Kommunikation gesetzt, geht es um die operative Umsetzung der geplanten Kommunikationsmaßnahmen. Auch hier kann Beratung als operative Beratung anschließen, wobei hier typischerweise andere Probleme und Fragen anstehen und andere Kompetenzen gefordert sind. Es geht hier um Fragen der technischen Umsetzung von Kommunikation, der konzeptionellen Gestaltung von Stellungnahmen (Argumentarien, Publikationen, Reden, Interviews etc.), der Organisation und Durchführung von medialen Events und Auftritten, des interpersonellen Beziehungsmanagements und der Kontaktpflege. Fragen und Probleme der operativen Umsetzung sind dementsprechend stark geprägt von den strategischen Planungsentscheidungen, so insbesondere der Wahl der Kommunikationsform und der Zielgruppen. Wiederum gilt zu betonen, dass die Umsetzung selbst Teil politischer Kommunikation und nicht der Beratung ist – dies auch dann nicht, wenn externe Kommunikationsdienstleister, die als »Berater« auftreten, diese Umsetzung durchführen.<sup>21</sup> Der operative Berater ist dementsprechend kein einfacher Kommunikations-Techniker, der Maßnahmen effizient und effektiv mittels journalistisch-technischer, handwerklicher Fertigkeiten umsetzt (vgl. Dozier 1992: 333; Hazleton 2006: 207f.), er ist primär Berater, der sich neben seiner Beratungskompetenz durch Kommunikations- und Vermittlungskompetenz, so konkret durch Konzeptionsvermögen, Darstellungskompetenz und Sprachkompetenz (vgl. Röttger 2000: 102), auszeichnet.

Wenn wir den Fall der *strategischen Beratung* in politischer Kommunikation näher anschauen, dann zeigt sich, dass sich die Anforderungen an Politikberatung und -berater in Abhängigkeit der Kommunikationsform maßgeblich unterscheiden. Dabei ist bereits die Entscheidung, ob man kommunikativ aktiv werden soll oder nicht, potenziell beraterrelevant. Denn diese Entscheidung zugunsten oder zuwider politischer Kommunikation

---

fern weniger durch kommunikationspolitische Fähigkeiten und Kompetenzen, so der Planung, Steuerung und Kontrolle von Kommunikation (vgl. Dozier 1992: 333; Hazleton 2006: 208f.), aus, sondern vielmehr durch reflexive Fähigkeiten der Beobachtung von Umweltkontexten, der politischen Sachkompetenz und der einschlägigen Beratungskompetenzen. Der Kommunikationsmanager kommt hier als Ratsuchender in Betracht, der auf Beratung zurückgreift und auf dieser Grundlage strategische Entscheidungen in politischer Kommunikation fällt.

**21 |** Die Delegation von politischer Kommunikation an externe Dienstleister (Stichwort: Externalisierung) kommt gerade in den Bereichen Campaigning, Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit häufig vor. Damit kann – muss aber nicht zwingend – Beratung einhergehen. Mit Blick auf empirische Dienstleister liegt vielmehr der Verdacht nahe, dass es in den meisten Fällen nicht um Beratung geht, sondern vielmehr um Auslagerung von politischer Kommunikation aus ökonomischen und/oder politischen Gründen: Externe Dienstleister sind billiger, haben die (technischen) Voraussetzungen der effizienten Umsetzung, verfügen über die nötigen politischen Kontakte und Zugangsmöglichkeiten und sind politisch opportunere Kommunikatoren (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 55ff.).

hängt vom Ausmaß der Betroffenheit von politischen Entscheidungen ab – denn: Geht es um wenig, dann lohnt sich das Risiko der Kommunikation für die Betroffenen nicht. Die Einschätzung der Betroffenheit kann dabei für den Entscheider zu einem beratungsbedürftigen Problem werden: Der Berater kann aufzeigen, inwieweit man selbst von bestimmten Entscheidungen länger- oder kurzfristig betroffen ist, welche möglichen Auswirkungen politische Entscheidungen auf eigene Entscheidungsspielräume haben, und schließlich auch, welche politischen Entscheidungen gegenwärtig oder zukünftig überhaupt anstehen, die einen negativ oder positiv betreffen könnten. Ferner hängt die Entscheidung auch von Gelegenheiten der politischen Einflussnahme ab, welche wiederum von den politischen Strukturbedingungen, den Verfahren und der Position des Akteurs im politischen System determiniert sind. Beratung kann den Blick auf solche Gelegenheiten öffnen und den Entscheider damit über die Chancen effektiver Beeinflussung informieren. Beratung in politischer Kommunikation schließt zu Beginn somit explizit auch die Reflexion auf die Entscheidung zugunsten oder zuwider politischer Kommunikation mit ein. Umgekehrt beinhaltet Beratung im Sinne der »geheimen Moral« der Politikberatung keinesfalls die Suggestion von negativer Betroffenheit und günstigen Gelegenheiten, um Kommunikationsdienstleistungen verkaufen zu können.

Im Anschluss stellt sich die Frage nach der Form der kommunikativen Einflussnahme, wobei grundsätzlich zwischen direkten und indirekten Formen der Kommunikation unterschieden werden kann. Diese Frage hängt mit den vorhandenen Gelegenheiten wie auch mit den verfügbaren Machtressourcen des ratsuchenden Entscheiders zusammen. Direkte Formen der Kommunikation (Lobbying oder Verhandlung) setzen vorhandenes Sanktionspotenzial sowie direkte Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern voraus. Politikberatung kann diese Grundlagen reflektieren und die Aussichten des Machteinsatzes innerhalb der Einflusskontexte einschätzen. Machtkommunikation ist eine Option, sie ist aber auch mit Risiken verbunden, denn an Sanktionsgewalt muss nicht geglaubt werden, gleichzeitig kann Machtgebrauch selbst zum Thema gemacht, als partikular motivierte, ethisch ungerechtfertigte Willkür dargestellt werden. Der Motivverdacht liegt im Fall der Macht immer auf der Hand und kann kontraintuitive Effekte zeitigen. Dies kann der Politikberater reflektieren und, damit einhergehend, auch Optionen Wertkommunikation oder der Dethematisierung von Macht verfügbar machen. Indirekte Formen der Kommunikation (Campaigning und politische Public Relations) setzen mediale Resonanzfähigkeit bzw. entsprechende Themen und Werte voraus. An Werten lassen sich Defizite aufzeigen, von denen die Öffentlichkeit betroffen ist und die aufzuheben ein legitimes politisches Anliegen ist. Dass damit auch Risiken einhergehen, liegt auf der Hand: Wertkommunikation kann selbst zum Thema gemacht werden, es können Motive und schlechte, unmoralische Absichten unterstellt werden. Beratung kann diese Risiken reflektieren und alternative Kommunikationsoptionen zur Disposition stellen. Schließlich muss auch der Verfahrensbezug als Prämisse für die Wahl der Kommuni-

kationsform gesehen werden: Während Wahl- und Abstimmungsverfahren unter Beteiligung des politischen Publikums indirekte Kommunikationsformen favorisieren, legen Gesetzgebungen und bürokratische Verfahren direkte Formen der politischen Kommunikation nahe. Beratung kann hier die Möglichkeiten und Optionen der Kommunikation in Abhängigkeit der strukturellen, positions- und verfahrensspezifischen Bedingungen aufzeigen. Sie kann dem ratsuchenden Entscheider Reflexionswissen zu den Voraussetzungen und Folgen der einzelnen Kommunikationsformen vermitteln und Empfehlungen geben, welche Formen sich für welche Einflusskontexte anbieten.

Die Formen politischer Kommunikation stellen somit unterschiedliche Optionen der kommunikativen Einflussnahme dar, die sich nicht unbedingt ausschließen müssen. Das *going public* kann eine sinnvolle Alternative zur Verhandlung sein oder die lobbyistische Beeinflussung als Vermeidungsalternative flankieren. Die Verknüpfung und der Wechsel zwischen politischen Kommunikationsformen stellt eine strategische Option in der politischen Kommunikation dar, die vom Entscheider oftmals nicht in Betracht gezogen wird.<sup>22</sup> Die Entscheidung zugunsten direkter oder indirekter Kommunikationsformen hat Konsequenzen für die Beratung in politischer Kommunikation: Beratung in Lobbying oder in Verhandlungen sieht sich mit anderen Anforderungen konfrontiert als die Beratung in Campaigning oder politischer Public Relations. Dies ergibt sich daraus, dass diese Kommunikationsformen unterschiedliche Einflusskontexte haben und verschiedenen Logiken folgen, was wiederum unterschiedliche Konsequenzen im Hinblick auf Themensetzung und Meinungsbildung, auf Zeitpunkte und Fristen sowie auf Zielgruppen und Erwartungen zur Folge hat. Aufseiten des Beraters sind folglich unterschiedliche Rollen- und Kompetenzanforderungen angezeigt. Die typischen Merkmale bzw. Unterschiede der Beratung in direkter und indirekter politischer Kommunikation sollen im Folgenden kurz benannt werden.

Die Besonderheit *indirekter Formen politischer Kommunikation* liegt, wie

---

**22 |** Der Begriff, der sich in diesem Zusammenhang in der praktischen wie wissenschaftlichen Literatur allmählich etabliert, ist »Public Affairs«. Er wird allerdings in sehr unterschiedlicher und pragmatischer Weise verwendet: Die Politikwissenschaft tendiert dazu, Public Affairs als Teilbereich bzw. als Ausbaustufe des klassischen Lobbyings zu verstehen (vgl. Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 20), oder deutet ihn kritisch als legitimierendes Etikett für Lobbyisten (vgl. Alemann/Eckert 2006: 5). Die Publizistikwissenschaft sieht Public Affairs als »politischen« Teil der Public Relations (vgl. Avenarius 2000: 290; Röttger/Donges 2002: 106f.). Die BWL-orientierte Literatur und die Beraterbranche sieht Public Affairs als »modernen« Full Service in Sachen politischer Kommunikation, der Lobbying und PR als Instrumente umfasst, und in Anbetracht der gegenwärtigen politischen Herausforderungen die einzig effektive Kommunikationsstrategie für Unternehmen darstellt (vgl. Köppl 2000: 27; Berg 2003: 87; Ries 2002: 131; Radunski 2006: 315). Mit Blick auf diese Beliebigkeit ist weiterführende Begriffsarbeit notwendig.

gesehen, darin, dass sie auf eine Beeinflussung politischer Entscheidungen über die öffentliche Meinung abzielen. Der unmittelbare Einflusskontext, den Beratung hier reflektieren muss, ist die öffentliche Meinung, mittelbar sind es die Formgeber der öffentlichen Meinung, allen voran die Massenmedien. Es geht der politischen Kommunikation darum, Themen in der öffentlichen Meinung zu setzen, sie mit Meinungen zu verknüpfen, um auf diese Weise politische Entscheidungen zu beeinflussen. Der Beratung kommt hier primär die Funktion zu, diese mittelbaren und unmittelbaren Einflusskontexte zu reflektieren und den Entscheider über die Anschlussbedingungen innerhalb der öffentlichen Meinung und der Massenmedien zu informieren. Im Zentrum steht die Frage nach den Themenprioritäten innerhalb der mittelbaren und unmittelbaren Einflusskontexte und danach, wie die Themen etabliert und besetzt werden können. Die primären Formen indirekter Kommunikation, Campaigning und politische Public Relations, bringen dabei unterschiedliche Voraussetzungen und Anforderungen mit sich:

- *Kampagnenberatung* findet im Rahmen der an Parteipolitiker adressierten Politikerberatung im Kontext von Wahlen und Abstimmungen statt. Campaigning zielt auf den Gewinn von Wahlen und Abstimmungen unter Bedingungen wechselseitiger Konkurrenz um Wählerstimmen. Beratungsbedarf ergibt sich hier aus der Angewiesenheit auf Informationen über die Themenpräferenzen und Meinungen des Publikums und der konkurrierenden Parteien. Die zentrale Funktion von Kampagnenberatung liegt darin, solches Reflexionswissen zu den Themenpräferenzen und Meinungen des Elektors und der politischen Gegner zu generieren und darauf hin Optionen der Thematisierung zu entwickeln. Kampagnenberatung wahrt die reflexive Distanz zum Entscheidungskontext (Parteioorganisation) und öffnet den Blick auf relevante Umweltkontexte.<sup>23</sup> Dabei bedient sie sich unterschiedlicher Instrumente wie Medienmonitoring, Gegnerbeobachtung (*opposition research*) oder Meinungsumfragen (*polling*), die mithin selbst Gegenstand von rollenmäßiger Spezialisierung von Kampagnenberatern sein können (vgl. Thurber 1998: 146f.; Dulio 2004: 15ff., 123ff.). Auf dieser Reflexionsgrundlage können dann die relevanten Strategieentscheidungen gefällt werden,

**23 |** Es greift sicher zu kurz, aufgrund der reflexiven Distanz des Beraters zur Partei seines Kandidaten auf ein Verhältnis der Gegnerschaft oder – mit Blick auf die vermeintliche Parteienkrise – gar der Verdrängung zu schließen (so z.B. Sabato 1981; Plasser 2001). Idealtypisch unterstützt der Berater den Kandidaten und die Partei bei der Kampagnenkommunikation, er bringt externe Ressourcen ein (Reflexivität), damit dieser seine Kampagnenziele besser erreichen kann (vgl. auch Farrell/Kolodny/Medvic 2001: 18; Kolodny/Dulio 2003: 742). Dies schließt empirisch keineswegs aus, dass Berater auf Kosten von Parteien Profite erwirtschaften oder Macht ausüben wollen, oder umgekehrt Parteien (prominente) Berater instrumentalisieren und als Legitimationsverstärker einsetzen (vgl. z.B. Sabato 1981: 20; Maarek 1995: 201). Dies kann dann aber aus theoretischen Gründen nicht mehr als Beratungsfunktion verstanden werden.



Kampagnenthemen identifiziert, relevante Zielgruppen ausgewählt und Zeitpunkte der Kommunikation bestimmt werden, die für eine (mediale) Thematisierung günstig sind, um zum Stichtag einen optimalen Wahl- bzw. Abstimmungsausgang zu erzielen. Mit Blick auf die umfangreiche Literatur zu »Wahlkampfberatung« liegt die Vermutung nahe, dass Kampagnen im Zuge der Auflösung traditioneller Parteibindungen und des Formwandels der Parteien beratungsintensiver geworden sind (vgl. Thurber 1998; Menefee-Libey 2000; Kolodny/Dulio 2003) und sich infolgedessen auch Form und Stil der Kampagnenkommunikation geändert haben. Inwieweit solche Entwicklungen tatsächlich auf kommerzielle Politikberater (US-amerikanischer Provenienz) zurückzuführen sind, soll an dieser Stelle nicht weiter interessieren (zur These der beraterinduzierten »Amerikanisierung« vgl. Farrell 1998; Plasser/Plasser 2002; Farrell/Kolodny/Medvic 2001).

- *Beratung in politischer Public Relations* lässt sich demgegenüber nicht auf Politikerberatung reduzieren, sie kann auch im Rahmen von Verwaltungsberatung oder von Publikumsberatung stattfinden. Im Gegensatz zu Kampagnenkommunikation ist die politische Public Relations nicht an bestimmte Verfahren gebunden. Ziel ist vielmehr die Beeinflussung der öffentlichen Meinung unabhängig von konkreten Verfahren, um allgemeine Zustimmung im Sinne diffuser Unterstützung zu mobilisieren. Die Funktion von PR-Beratung liegt in erster Linie in der Reflexion der Themenstruktur der öffentlichen Meinung in ihrer sachlichen, zeitlichen und sozialen Dimension, um Optionen der Themensetzung und Politisierung im Medium der öffentlichen Meinung sichtbar zu machen. Beratung kann aufzeigen, welche Themen in der öffentlichen Meinung etabliert sind, welche Chancen auf Durchsetzung diese haben und wie politisiert werden kann, damit eigene Themen und Meinungen optimale Durchsetzungs- und Akzeptanzchancen haben. Sie kann die zeitliche Dynamik von Themenkarrieren reflektieren, themenspezifische Gedächtnisfunktionen übernehmen sowie aufzeigen, welche Interessen und Akteure hinter den Themen stehen und wie es um die Konsens- bzw. Dissensancen bestimmter Themen steht. Dabei ist der Blick auf die Massenmedien als dominante Formgeber der öffentlichen Meinung zentral. Issues Monitoring, die kontinuierliche Beobachtung der Medienberichterstattung und der medialen Themenagenda, ist dementsprechend zentrales Instrument der PR-Beratung (vgl. Imhof/Eisenegger 2001: 257; Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 125f.). Die Literatur zu politischer PR macht deutlich, dass Beratung im Zuge der Veränderungen der politischen Kommunikation, bedingt durch die Ausdifferenzierung des Mediensystems und die Zunahme der Aufmerksamkeitskonkurrenz (vgl. Jarren 1994), zugenommen hat, was sich im Ausbau organisationsinterner PR-Stellen bei staatlichen, intermediären wie peripheren Akteuren (vgl. Jarren/Donges 2006: 226) und der Diversifikation von PR-Agenturen in die politische Kommunikation zeigt (vgl. Novotny 2000; Bösch 2004: 312; Steiner/Hoffmann 2008: 108).

*Direkte Formen politischer Kommunikation* wie Lobbying oder politische Verhandlung zielen demgegenüber auf die unmittelbare, direkte Beeinflussung politischer Entscheidungen im Zentrum des politischen Systems. Sie referieren auf Macht, bedienen sich dem Medium der Sanktionsandrohung und setzen dementsprechend das Vorhandensein von Macht in Form eines glaubwürdig kommunizierbaren Sanktionspotenzials voraus (vgl. Kap. 4.IV). Der unmittelbare Einflusskontext, den Beratung hier reflektiert, sind die Entscheidungssysteme im politischen Zentrum, die politischen Entscheidungsstellen innerhalb der Verwaltung sowie Gesetzgebungs- und bürokratische Verfahren, die mit der Ausarbeitung und Umsetzung von politischen Entscheidungen befasst sind. Die Massenmedien und die öffentliche Meinung sind hier nicht direkt von Bedeutung, sondern kommen als Vermeidungsalternative bzw. als Sanktionsmöglichkeit im Rahmen von Lobbying oder Verhandlungen in Betracht. Beratung kann diese Einflusskontexte reflektieren, die Entscheider über die Anschlussbedingungen informieren und auf dieser Grundlage Optionen der direkten kommunikativen Einflussnahme entwickeln. Die Themen sind hier weitgehend gesetzt, sodass es um die Reflexion der Meinungen zu den Themen und der dahinterstehenden Interessen und Sanktionsmöglichkeiten geht. Die primären Formen direkter Kommunikation, Lobbying und Verhandlung, bringen dabei unterschiedliche Voraussetzungen und Anforderungen für Beratung mit sich:

- *Lobbyingberatung* findet primär im Rahmen von Publikumsberatung statt und adressiert Akteure aus der inneren und äußeren Peripherie des politischen Systems, die Einfluss auf politische Entscheidungsträger ausüben wollen. Lobbying ist die direkte, »kompromisslose« Beeinflussung von politischen Entscheidungen bzw. politischen Entscheidungsträgern mittels Druckausübung im Sinne des Inaussichtstellens positiver und negativer Sanktionen. Die Funktion von Lobbyingberatung besteht darin, die politischen Kontexte, in denen kollektiv bindend entschieden wird, zu reflektieren, um dem ratsuchenden Entscheider auf diese Weise Einblick in die politische Themenagenda im Zentrum des politischen Systems, in den Parlamenten, Regierungen und der Verwaltungsbükratie, zu ermöglichen.<sup>24</sup> Der Berater kann dem Ratsuchenden aufzeigen, welche Themen aktuell oder potenziell zur Entscheidung anstehen, welche Entscheidungsstellen sich damit befassen, und welche kommunikativen Optionen des Lobbyings zur Verfügung stehen, um diese Stellen effektiv zu beeinflussen. Dabei muss er auch die besonderen Anreizsysteme,

---

**24 |** Dies macht einmal mehr deutlich, dass Lobbying-Beratung zwischen Berater und ratsuchendem Entscheider, der lobbyieren möchte und deshalb Rat benötigt, stattfindet, und nicht etwa zwischen Lobbyist und politischem Entscheidungsträger. Denn Letzteres entspricht der kommunikativen Beeinflussung mittels Lobbying, die sich zwar als »Beratung« ausgeben (vgl. Wehrmann 2007: 48; Leif/Speth 2006: 28f.) oder aber vom Entscheidungsträger als Informationskanal genutzt werden kann, die als solche jedoch noch keine Beratung ist, vielmehr eine Dysfunktion darstellt (vgl. Kap. 5.II).

Wissens- und Interessenhintergründe innerhalb des Einflusskontextes in Rechnung stellen, um effektive Sanktionsmöglichkeiten eruieren zu können (vgl. Victor 2007: 83off.). Gleichzeitig muss er die Bedürfnisse und Interessen des Ratsuchenden kennen und sie mit den Einflussgelegenheiten und -möglichkeiten abgleichen können. Reflexionsinstrumente sind hierbei u.a. das Monitoring politischer Entscheidungsprozesse, die themenspezifische Problemdiagnose bzw. die Beobachtung und Interpretation politikrelevanter Probleme und Entwicklungen (vgl. Speth 2004: 171; Wehrmann 2007: 46f.). Die Nähe des Beraters zu politischen Entscheidungssystemen und Entscheidungsträgern ist dabei von Vorteil, sie kann jedoch auch Distanz- und Abgrenzungsprobleme zur Folge haben, die Beratung erschweren oder gar verunmöglichen (vgl. Speth 2004: 172). Über die Entwicklung der Lobbyingberatung lassen sich kaum sichere Aussagen machen, da nach wie vor wenig über den Gegenstand geforscht wurde und wenig bekannt ist. Die generelle Zunahme des Lobbyings im Zuge der Auflösung korporatistischer Strukturen, der Partikularisierung der Interessenvertretung sowie der Pluralisierung und Transnationalisierung von Einflusskontexten (vgl. Winter 2003; Steiner/Jarren 2009), lässt auf eine Bedeutungszunahme von Beratung in Sachen Lobbying schließen. In diese Richtung deutet auch die Zunahme an externen Dienstleistern, die sich auf Lobbying-Dienstleistungen spezialisieren (vgl. Ries 2002; Wehrmann 2007: 57).

- *Verhandlungsberatung* unterliegt demgegenüber anderen Voraussetzungen als die Lobbyingberatung. Ähnlich wie die Public Relations ist auch die Verhandlung an keine spezifischen Verfahren gebunden, entsprechend kommt sie im Rahmen unterschiedlicher Politikberatungsformen vor. Bargaining als prägender Kommunikationsmodus in Verhandlungen zielt auf die maximale Interessendurchsetzung im Rahmen von Kompromissen zwischen Verhandlungsparteien mit gegensätzlichen Interessen. Mit Blick auf Verhandlungsberatung ist zunächst wichtig, dass die Verhandlung nicht selbst als Beratung verstanden werden kann (vgl. auch Lendi 2005: 187), sie entspricht auch keiner kollektiven Selbstberatung im Sinne einer beratenden Deliberation. Sie ist eine interaktive Kommunikationsveranstaltung, im Rahmen derer sich die Teilnehmer beraten lassen können. Beratungsbedarf ist insofern angezeigt, als die Verhandlungsparteien auf Informationen über den Verhandlungsgegenstand (Problem, Thema), den Verhandlungsgang sowie natürlich über die anderen Parteien, deren Positionen, Interessen und Sanktionsmöglichkeiten angewiesen sind. Die Funktion von Verhandlungsberatung besteht darin, den ratsuchenden Parteien verhandlungsrelevante Informationen zu vermitteln, dabei insbesondere die Beobachtung der Gegenparteien bzw. deren Positionen und Verhandlungsoptionen zu ermöglichen und daran strategische Optionen zu entwickeln. Diese Optionen betreffen Angebote und Forderungen, die mit Aussicht auf Erfolg in Verhandlungen gemacht bzw. gestellt werden können, was insbesondere auch Möglichkeiten der negativen Sanktionierung (inkl. des *going pub-*

lic und des Ausstiegs aus der Verhandlung) beinhaltet. Sachpolitische Themenkenntnis sowie Kenntnisse der Parteien und Interessen, wie auch generelles Wissen um Verhandlungsführung und Argumentation, spielen daher aufseiten des Beraters eine große Rolle (vgl. Priddat 2004: 81). Auch über die Entwicklung von Beratung in Verhandlungen lassen sich aufgrund fehlender Studien keine Aussagen machen.<sup>25</sup> Auch hier besteht Grund zur Vermutung, dass Verhandlungsberatung im Zuge des Ausbaus der »Verhandlungsdemokratie« und der Pluralisierung von Verhandlungssystemen im Rahmen von Kommissionen, Beiräten, Verhandlungsgremien etc. (vgl. Siefken 2006: 221ff.; Meister 2004: 31; Murswieck 2008) zugenommen hat.

Diese Formen der politischen Kommunikationsberatung oder der Public-Affairs-Beratung wurde an dieser analytisch unterschieden und beschrieben, wobei wiederum auf idealtypische Bestimmungen von Beratung zurückgegriffen wurde. Inwieweit politische Kommunikation faktisch Beratung involviert resp. dieser die Zeit und Distanz lässt, der hier beschriebenen Beratungsfunktion gerecht zu werden, ist eine empirische Frage. Abschließend sollen mit Blick auf Interviews mit Public-Affairs-Beratern Anhaltspunkte zum Beratungsgehalt in der politischen Kommunikationsberatung gegeben werden.

---

**25 |** Gründe hierfür dürften, ähnlich wie beim Lobbying, in der Exklusivität und im geringen Öffentlichkeitsgrad von Verhandlungen liegen. Mit Blick auf die Forschung zu Beratung in politischer Kommunikation scheint generell zu gelten: je ausgeprägter der Öffentlichkeitsbezug der Kommunikationsform, desto besser erforscht ist auch ihre Beratung. Über Kampagnen- und PR-Beratung weiß man wesentlich mehr als über Lobbying-Beratung und Beratung im Kontext von politischen Verhandlungen. Dieser Öffentlichkeitsgrad wiederum hängt, wie bereits gesagt, mit dem Ausmaß an direkter Machtkommunikation zusammen (vgl. Kap. 4.V).

## 6. Public-Affairs-Beratung:

### Idealtypus und Realität

---

#### 1. Erkenntnisinteresse und Studie

Zum Schluss dieser Arbeit möchte ich die im Vorwort angesprochene empirische Problemstellung nochmals aufnehmen und gleichsam einen Ausblick auf eine idealtypisch informierte empirische Erforschung von Beratung geben. Um die eingangs aufgeworfene Problemstelle nochmals in Erinnerung zu rufen: Das besagte Forschungsprojekt »Politische Kommunikationsberater in der Schweiz« hatte eine umfassende Beschreibung und Systematisierung externer politischer Kommunikationsdienstleister in der Schweiz zum Ziel. Im Blickpunkt der standardisierten schriftlichen Befragung und der leitfadengestützten Interviews standen relevante Strukturmerkmale wie Dienstleistungen und Tätigkeiten, Politikfelder, Klienten und Zielgruppen, Normen, Rollenselbstverständnis etc. Die Dienstleister wurden von uns als »Berater« bezeichnet, da sie in einem Auftragsverhältnis und auf kommerzieller Basis ihre Klienten in politischer Kommunikation unterstützen. Der Begriff schien gut gewählt, da sich die Dienstleister selbst gerne als »Berater« bezeichneten. Der Begriff rangierte unter den Beliebtesten, jeder vierte Dienstleister in unserem quantitativen Sample verwendete zur Selbstbeschreibung den Begriff des Beraters alleine oder in Kombination mit anderen Begriffen wie Public Affairs, politische Kommunikation, Public Relations oder Lobbying (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 104f.). Der Begriff wurde von uns und von den Dienstleistern selbst mit großer Selbstverständlichkeit und auch mit einer gewissen Sorglosigkeit verwendet, ohne Rechenschaft darüber abzugeben, was das Beratende an der Beratung ist und inwieweit der Titel des Beraters zurecht verwendet wird. Das Projekt lieferte Erkenntnisse über das Berufsfeld der politischen Kommunikationsdienstleister in der Schweiz, die Beratung selbst blieb dagegen weitgehend im Dunkeln. Das Unbehagen mit der Beratung motivierte mich zur vorliegenden Idealtypenbildung.

Der explizite Anspruch des Idealtypus ist es, wie gesehen, den Blick auf empirische Beratung zu schärfen, um den Beratungsgehalt empirischer

Phänomene genauer bestimmen und erklären zu können. Mit anderen Worten: Mit Blick auf den Idealtypus soll es möglich sein, den Beratungsgehalt empirischer Beratungen im Ausmaß ihres Zurückstehens hinter dem Idealtypus bestimmen sowie auch die ermöglichenden und begrenzenden Auswirkungen sozialer Kontexte auf empirische Beratung genauer erfassen zu können. Dieser empirische Erkenntnisanspruch selbst sollte in dieser Arbeit nicht eingelöst werden, es ging in erster Linie um die theoretische Konstruktion eines Idealtypus der Beratung. Nichtsdestotrotz soll an dieser Stelle der Blick auf die empirische Wirklichkeit geöffnet werden, indem die leitfadengestützten Interviews, die wir im Rahmen des Projektes mit ausgewählten Dienstleistern geführt haben, einer nochmaligen Berücksichtigung auf der Grundlage des vorliegenden Idealtypus unterzogen werden. Der Idealtypus dient hier als Analyse- und Interpretationsraster, das den vermeintlichen Beratungsgehalt deutlicher zum Vorschein bringen soll. Auf diese Weise soll einerseits exemplarisch aufgezeigt werden, wie eine empirische Forschung von Beratung unter Verwendung des Idealtypus vorgehen könnte und was sie sichtbar machen kann. Andererseits sollen die vorangehenden theoretischen Ausführungen zu Beratung mit empirischem Material veranschaulicht werden.

Zum Zweck der qualitativen Fundierung und Ergänzung der quantitativen Befunde des Forschungsprojektes wurden 16 teilstandardisierte Leitfadeninterviews mit ausgewählten Dienstleistern in politischer Kommunikation gemacht. Die Interviewpartner wurden mit Blick auf die qualitative Deutungsmusteranalyse, auf der die Datenauswertung wesentlich beruhte, nach dem sogenannten »Reputationsansatz« ausgewählt (vgl. Hoffmann 2003: 108). Sämtliche politischen Kommunikationsdienstleister in der Schweiz sowie 87 Experten aus Politik, Verbänden und Unternehmen wurden gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigsten Personen im Feld der politischen Kommunikationsberatung in der Schweiz zu nennen. Aus dieser schriftlichen Befragung resultierte eine Grundgesamtheit von 38 Personen, die insgesamt 193-mal genannt wurden. Aus diesen Personen wurden dann diejenigen ausgewählt, die mindestens zweimal genannt wurden (N=19). Im Endeffekt konnten 16 Interviews durchgeführt werden (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 88). Im Rahmen des Projektes wurden die Interviews mittels einer qualitativen Deutungsmusteranalyse ausgewertet: Im Blickpunkt standen die subjektiven Deutungen und überindividuellen Deutungsmuster zu relevanten Anforderungen und Problemen des beruflichen Handelns.<sup>1</sup> Im vorliegenden Zusammenhang möchte ich die Interviews ausschließlich darauf hin untersuchen, wie die befragten Dienstleister »Beratung« beschreiben und zwar mit Blick auf ihre Funktionsweise und ihre formalen Merkmale. Es wurden in sämtlichen Interviews diejenigen Textstellen codiert, in denen die Befragten sich zu funktionalen und formalen

---

**1 |** Die Befunde dieser Deutungsmusteranalyse sollen an dieser Stelle nicht weiter interessieren. Sie können in der Publikation nachgelesen werden (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 203ff.).

Aspekten ihrer Beratungstätigkeit äußern. Die theoretischen, funktionalen wie formalen Bestimmungsmerkmale von Politikberatung (Distanz, Autonomie, Initiierung, Gesprächsführung etc.; vgl. Kap. 5.III) dienten mir als Codierdimensionen. Die Textstellen wurden daraufhin analysiert, ob sie den idealtypischen Merkmalen von Beratung entsprechen oder nicht, und inwiefern sie davon abweichen.

## II. Beratung als Begriff

Die Durchsicht der Interviews zeigt zunächst, dass sich der Begriff »Beratung« einer großen Beliebtheit unter den Interviewten erfreut. In allen Interviews spielte er eine wichtige Rolle, sämtliche Dienstleister zeigten sich mit dem von uns vorgeschlagenen Begriff des »politischen Kommunikationsberaters« einverstanden und referierten im Verlauf des Interviews verschiedentlich darauf. Ein Interviewter bringt die Vorzüge des Beratungsbegriffs wie folgt auf den Punkt:

»[Beratung] ist an sich ein sympathischer Begriff, weil er geprägt ist einerseits von Wissen, dass man einiges weiß und einiges bieten kann. Sonst hat unser Rat keinen Sinn. Aber auf der anderen Seite auch bescheiden genug ist, um zu wissen, dass der Berater nicht Akteur werden soll und darf. Also vom Namen her ist mir das sehr sympathisch. Vom Inhalt her auch, weil er offen genug ist, um zu zeigen, dass man mit dem Rat an eine Person appellieren kann, welches auch immer unsere eigene Stellung ist« (4: 2).

Unabhängig davon, ob man selbst beratend tätig ist, scheint dem Begriff eine gewisse Funktionalität im Hinblick auf die Bezeichnung kommerzieller Dienstleister zuzukommen. Er impliziert einen Mehrwert und gleichzeitig Unaufdringlichkeit im Sinne von Anpassungsfähigkeit an die Bedürfnisse des Klienten. Man ist bescheiden und will nicht selbst Akteur sein, d.h. des Klienten in seiner Entscheidungsfunktion ersetzen. Der Beraterbegriff steht hier für Unabhängigkeit und Distanz. Wie es ein anderer Interviewpartner ausdrückt: »Und weil ich ja ›Berater‹ bin, kann ich auch, und das ist jetzt wesentlich, die Distanz halten« (16: 1). Viele Dienstleister verwenden den Begriff »Beratung« in unterschiedlichen Varianten gar als offiziellen Terminus zur Selbstbeschreibung und -darstellung gegen Außen. Als Beispiele etwa die folgenden Ausdrücke: »Unternehmensberatung für Öffentlichkeitsarbeit«, »Konsulenten«, »Conseil en Communication«, »Agentur für Kommunikationsberatung« etc. [Hervorh. hinzugef.]. Die häufige und prominente Verwendung des Beratungsbegriffs legt also durchaus die Vermutung nahe, dass Beratungsdienstleistungen eine nicht unerhebliche Rolle spielen und dies unabhängig von den besonderen Dienstleistungsfeldern, in denen die Interviewten tätig sind, denn die Beliebtheit des Begriffs zeigte sich über die engeren Grenzen zwischen Feldern hinweg. Unterschiede in der Verwendung des Beratungsbegriffs in Abhängigkeit bestimmter Kommunikationsformen bzw. Dienstleistungsfelder konnten nicht festgestellt werden.

In deutlichem Gegensatz zur übergreifenden Beliebtheit des Begriffs stehen die schwach bis kaum ausgeprägten Vorstellungen darüber, was Beratung als Dienstleistung auszeichnet, was die Beratungsqualität der eigenen Tätigkeit ausmacht. In vielen Fällen kam auf die explizite Frage nach der Beratungsleistung eine Aufzählung unterschiedlichster Tätigkeiten, ohne nähere Angaben darüber, was den Beratungsgehalt der Tätigkeit genau umfasst – etwa im Unterschied zu anderen, nicht beratenden Tätigkeiten. Als Beispiel nochmals das Zitat aus der Einleitung:

»Beratung umfasst eigentlich alle Dienstleistungen in diesem Bereich, von der Strategieberatung über den Lobby-Support bis hin zur Herstellung von Printprodukten, zur Unterstützung der Medienarbeit, zur allgemeinen Unterstützung im Bereich Kommunikation« (7: 1).

Alles in allem kontrastiert die häufige und selbstverständliche Verwendung des Beratungsbegriffs deutlich mit dem mangelnden expliziten Wissen und dem geringen Ausmaß an Elaboration des Begriffs. Daraus lässt sich nun nicht folgern, dass »Beratung« in der politischen Kommunikation lediglich als Etikett ohne entsprechenden Inhalt verwendet wird, denn ein solches Etikett ließe sich nicht glaubhaft behaupten, wenn der Inhalt seiner Intention vollständig und dauerhaft widerspricht. Der Verdacht eines instrumentellen Zugriffs auf »Beratung« liegt jedoch auf der Hand. Zahlreiche Äußerungen zur Funktionsweise von Beratung, insbesondere die unklare oder ausbleibende Differenzierung von Beratungskommunikation und politischer Kommunikation – nicht nur, aber auch im Bereich Lobbying – scheinen diese Vermutung zu unterstützen (vgl. unten).

Dieser vermeintliche Widerspruch von Beratung als Tätigkeit und als Etikett lässt sich im Hinblick auf die Zeitdimension und die Unterscheidung von strategischer Planung von Kommunikation (Konzeptionsphase) und operativer Umsetzung von Kommunikation (Umsetzungsphase) teilweise auflösen. Den Äußerungen der Interviewten zufolge findet Beratung v.a. in der Frühphase der strategischen Planung von Kommunikationsmaßnahmen statt:

»Bei uns fängt immer die Arbeit mit einer strategischen Lagebeurteilung an und jedes Konzept, das wir erarbeiten, hat einen Strategieteil, in dem wir die Strategie aus kommunikativer und aus Beratungssicht hinterfragen und dann auch ableiten, was notwendig ist und wo man allenfalls auch die Zielsetzungen adaptieren muss, bevor man nachher den Maßnahmenplan umsetzt« (7: 2).

In dieser Strategiephase scheint Beratung am ehesten möglich zu sein und in einem mehr oder weniger anspruchsvollen Sinne auch stattzufinden. Die Umsetzung der geplanten Kommunikationsmaßnahmen dagegen wird in der Regel nicht als Beratungsprozess beschrieben und erscheint mit Blick auf den Idealtypus auch nicht als solcher. Beratung in politischer Kommunikation scheint insofern primär Strategieberatung und nicht Umsetzungs-



beratung zu sein (vgl. Kap. 5.V). Die Umsetzung selbst, die dann schon politische Kommunikation ist, wird von den Interviewten – die alle höheren Funktionspositionen (oftmals als Geschäftsführer oder Partner der Agentur) einnehmen – jeweils dann auch weniger profiliert und enthusiastisch, manchmal gar ein wenig abschätzig beschrieben und kommentiert:

»Ein professioneller Berater muss früh einsetzen können, also bereits in der Konzept- und Entwicklungsphase dabei sein, einbezogen sein. [...] Eine spät einsetzende Beratung würde ich als Politmarketing bezeichnen, das sind die allermeisten ihrer 700 befragten Agenturen. Die machen Politmarketing, also eher umsetzungsorientierte Dienstleistungen. Wir dagegen bieten eine Beratung an« (15: 15).

Ein Politmarketing in diesem Sinne lässt sich vor dem Hintergrund des Idealtypus sicher nicht als »Beratung« bezeichnen, die wertende Tendenz dieser Aussage macht jedoch auf die emphatische Verwendung des Beratungsbegriffs aufmerksam. Die Beratung in der Konzeptionsphase wird als Kerngeschäft oder als »höchste« Weihe im Beruf beschrieben, wohin man letztlich nur durch langjährige Erfahrung und Beziehungen gelangen kann:

»Das ist das Wesen, das jeder Berater durchmacht. Er steigt mit klaren [umsetzungsorientierten] Sachgeschäften ein, wird später branchenübergreifend kompetent und wenn er faktisch durch diesen Prozess durch ist, wird er am Schluss das Vertrauen von ausgewählten Personen haben, die ihn zum persönlichen Berater machen« (15: 5).

Nichtsdestotrotz wird die Umsetzung als notwendiger und auch wichtiger Schritt der Ausführung beschrieben, den dann aber andere übernehmen – die Kreativeabteilung in der eigenen Agentur, der Kunde oder andere Agenturen (»Politikvermarkter«, PR- oder Werbebüros).

Mit Blick auf die Interviews und die quantitativen empirischen Befunde scheint es in der kommerziellen politischen »Kommunikationsberatung« jedoch nicht ohne eine solche Umsetzung bzw. Durchführung zu gehen. Mit Beratung alleine scheint sich offensichtlich nicht ausreichend Geld zu verdienen. Die Klienten erwarten von Dienstleistern immer auch, wenn nicht gar primär, die erfolgreiche Durchführung von Kommunikationsmaßnahmen, wozu dann auch initiale Strategieplanung kommen kann. Die Mandate scheinen in der politischen Kommunikation somit nicht alleine und nicht vorrangig in der Beratung zu bestehen. Die Klienten suchen professionelle Kommunikatoren, die ergebnisorientiert umsetzen und die gewünschten kommunikativen Erfolge selbst erzielen:

»[Wichtig ist] dass wirklich auch umgesetzt wird, weil so das ewige Beraten, ich meine, das ist das Schönste, oder es ist einfach, die Uhr läuft zu hohen Stundensätzen und läuft wie beim Schachspiel. Beraten bis zum Philosophieren, kann

auch wichtig sein, das habe ich gesagt, spielt auch eine Rolle und Coach und Sparringpartner und Second Opinion. [...] Die Auftraggeber aus Wirtschaft oder sonstigen Organisationen sind gewohnt, dass dann irgendwann schon mal was Zählbares und Messbares auf dem Tisch sein muss. [...] Das ist wirklich, dass sich die Euphorie, die der Kunde am Anfang noch hatte, sich legt und er dann sagt: Aber Moment, was bringt mir das jetzt?» (8: 16f.).

Der Beratung scheinen von dieser Seite, d.h. von Klientenseite her, enge Grenzen gesetzt zu sein. Der Konflikt besteht hier darin, dass der Berater eigentlich beraten soll und nicht selbst umsetzen kann, dass gerade aber dies vom Klienten erwartet und mit Nachdruck eingefordert wird. Die Betonung der Notwendigkeit von Effizienz in der Umsetzung sowie messbarem Kommunikationserfolg hängt zweifellos damit zusammen, dass es sich um kommerzielle Kommunikationsdienstleistungen handelt und der Klient für sein Geld eine bestimmbare und messbare Gegenleistung erwartet und der Dienstleister sich in seiner Tätigkeit (Stichwort »Standardisierung«; vgl. unten) darauf einstellt. Die ökonomische Tauschlogik dringt von beiden Seiten her, vom Kontext des Beraters wie auch vom Kontext des Ratsuchenden, unvermittelt in die Beratung ein und drängt sie zur Umsetzungs- und Erfolgsorientierung. In der Logik widerspricht dies, wie ich gleich noch zeigen werde, der Ergebnisoffenheit und Reflexivität der Beratung. Professionalisierung (im Sinne der Verberuflichung) sowie Kommerzialisierung scheinen der Beratung auch in der politischen Kommunikation enge Grenzen zu setzen.

Eine letzte Beobachtung im Zusammenhang mit der Begriffsverwendung betrifft die beinahe ausnahmslos negative Darstellung der Klienten wie auch der Berufskollegen sowie die damit einhergehende positive Selbstdarstellung (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 204ff.). Die Klienten werden als defizitär, inkompetent und hilfsbedürftig beschrieben, ohne fremde Unterstützung scheinen sie ihre Ziele und Probleme nicht in den Griff bekommen zu können. Ähnliches, wenn auch mit anderer Färbung, wird über die Berufskollegen gesagt: Diese erscheinen als unprofessionell, gesinnungslos und (parteipolitisch) abhängig bzw. korrumpierbar und dementsprechend *nicht* als Berater, sondern vielmehr als unprofessionelle »Parteigänger« oder »Politikdiener« (16: 1). Vor diesem Hintergrund heben sich die Interviewten selbst als professionell und moralisch integre Berater ab, die in der Lage sind, effiziente und erfolgreiche Hilfe effektiv anbieten zu können.

Auch diese Logik der Selbst- und Fremdbeschreibung scheint darin begründet zu sein, dass die Praktiker ihre Angebote als kommerzielle Dienstleister in einem mehr oder weniger kompetitiven Markt verkaufen, Kunden akquirieren und sich dabei gegen Konkurrenz behaupten müssen – und in diesem Sinne auf den Beratungsbegriff zugreifen. Diese Beschreibungen konfliktieren offensichtlich jedoch mit den Anforderungen idealtypischer Beratung, die den Ratsuchenden gerade nicht als hilfsbedürftigen Laien sieht, der zum Erfolg instruiert werden muss, sondern vielmehr als kompetenten

Entscheider, der selbst entscheiden kann und dazu lediglich einer alternativen Sichtweise bedarf. Ähnliches gilt auch im Verhältnis zu anderen Beratern, die im Sinne des Idealtypus gerade für alternative Perspektiven und Optionen eintreten und nicht einfach als unprofessionell abgetan werden können. Die Logik der Selbst- und Fremddarstellung muss nicht zwangsläufig als Beweis für die Dysfunktionalität der Dienstleistungen im idealtypischen Sinne gesehen werden, sie verweist jedoch auf kontextspezifische, institutionelle Anforderungen an Dienstleister, so des Markterfolgs und der effektiven Kundenakquisition, die idealtypischer Beratung zuwiderlaufen.

### **III. Funktionen und Dysfunktionen der Public-Affairs-Beratung**

Was die Funktionsbeschreibungen angeht, so finden sich in den Interviews zahlreiche Äußerungen, die auf eine Beratungstätigkeit im anspruchsvollen Sinne schließen lassen. Gleichzeitig gibt es auch viele Äußerungen, die auf Nicht-Beratungsfunktionen oder gar auf Dysfunktionen hinweisen. Insgesamt sind die Beispiele geeignet, die theoretischen Ausführungen zur Funktion und zu Dysfunktionen der Politikberatung zu veranschaulichen. Allgemein lässt sich sagen, dass die Beratungsfunktion selten als solche explizit genannt und unterschieden wurde. Aussagen, die in die Richtung idealtypischer Beratungsfunktion gehen, wurden kaum einmal differenziert getroffen, vielmehr stehen beratungsspezifische und beratungsfremde Funktionsaussagen ungeschieden nebeneinander. Das Beratende an der Kommunikationsdienstleistung scheint den Interviewten selbst nicht sehr klar vor Augen zu sein. Die Identifikation und Isolierung von entsprechenden Funktionsaussagen musste vor dem Hintergrund des vorliegenden Idealtypus auf dem Weg der Interpretation erfolgen. Grob gesehen lassen sich Aussagen unterscheiden, die auf eine Beratungsfunktion im engeren Sinne unseres Idealtypus hindeuten, solche, die auf reine Informations- und Wissensvermittlung hinauslaufen, solche, die sich auf Funktionen der politischen Kommunikation beziehen und schließlich solche, die auf Dysfunktionen im Sinne idealtypischer Beratung hinzielen. Dabei blieben Funktionszuschreibungen auf der Interviewebene weitgehend inkonsistent, potenzielle Widersprüche wurden selten thematisiert.

Mit Blick auf die positive Übereinstimmung mit der Beratungsfunktion von Relevanz ist zunächst die Trennung von Rat und Tat resp. der Rollen des Beraters auf der einen und des Entscheiders auf der anderen Seite. Die Bedeutung dieser Differenz wird in den Interviews immer wieder hervorgehoben: Man sei in der Beraterfunktion jemand, »der den Ball dem anderen [Politiker] zuspielt« und diesem das Tor überlässt (9: 16), als Berater sei man »nicht der aktive Politiker«, man müsse die »Distanz« halten können (16: 1), als Berater sei man selbst nicht bei den politischen Entscheidungen dabei und könne lediglich vorgängig Ratschläge geben (12: 4). Die zahlreichen Äußerungen zur Distanz und Unabhängigkeit des externen Beraters liegen durchaus auf der Linie des hier postulierten Idealtypus. Die Distanz

wird aus Voraussetzung für »Außensicht«, »Freiheit im Denken« und eine »breitere Perspektive« gesehen:

»Das [Beratungsleistungen] sind Tätigkeiten, die meistens auch die Distanz des Externen benötigen, der mit einer relativ objektiven Sicht an die Probleme herangehen kann. Und ich denke, das macht in meinen Fällen, die ich bisher erledigt habe, das macht auch den Wert des externen Beraters aus. Also die Distanz zur Aufgabenstellung, die Objektivität der Beratung, die Freiheit, quasi als Hofnarr den Unternehmen die Wahrheit ins Gesicht sagen zu können oder den Einzelpersonen. Das macht die Position des Beraters aus« (2: 1).

Ein anderer Dienstleister rekurriert explizit auf die Problematik institutioneller Eingebundenheit und der damit einhergehenden Restriktionen, die im Fall des Beraters wegfallen:

»Der Vorteil ist, wenn sie extern sind, sind sie da nicht gebunden. Also ich kann mir erlauben, frecher zu sein, als jemand, der in einer Institution drin sitzt und dann vielleicht nicht die ganze Wahrheit immer erzählen kann, weil da hierarchische Probleme im Weg stehen und so. Und ich verhalte mich da sehr frei« (5: 4).

Als Voraussetzung für diese kritische Distanz wird verschiedentlich die institutionelle wie auch parteipolitische Ungebundenheit bzw. Unabhängigkeit gegenüber dem Klienten betont, dies umfasst etwa die »Externalität« gegenüber der Klientenorganisation (4: 4), »Freiwilligkeit« in der Mandatsannahme (7: 5), »Unabhängigkeit in der Fragestellung« und der »Methodenwahl« (11: 14), die »Breite der Klienten und Mandate« (8: 3, 14: 19) oder auch die parteipolitische Unabhängigkeit, d.h., keine politischen Mandate innezuhaben (16: 2). Die Folgen des Distanz- und Unabhängigkeitsverlusts werden denn auch verschiedentlich kritisch kommentiert: Sie reichen von der »Betriebsblindheit« (13: 7) und dem Verlust der »Kritikfähigkeit« (1: 10f.), über Instrumentalisierung durch Dritte bis hin zur »Korruptierbarkeit« (14: 11). Diese Aussagen zum Verhältnis zwischen Berater und Ratsuchendem und zur Notwendigkeit von Distanz und Unabhängigkeit lassen sich durchaus im Sinne unseres Idealtypus interpretieren: Die reflexive Distanz des Beraters macht seine externe Beobachtungsperspektive aus, aus ihr lassen sich alternative Beobachtungsmöglichkeiten gewinnen. Die Aussagen scheinen für politische Kommunikationsdienstleistungen auf den ersten Blick einen hohen Beratungsgehalt nahezulegen.

Dieser Eindruck relativiert sich allerdings im Hinblick auf Aussagen, die die herausragende Bedeutung von Nähe und Identifikationsfähigkeit mit den Klienten und deren politischen Interessen und Werthaltungen hervorheben. Der potenzielle Widerspruch zwischen Distanz und Nähe sowie daraus resultierende Konflikte werden in den Interviews allerdings kaum angesprochen und wenn, dann einseitig den Klienten und deren Kontexten zugerechnet (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 225ff.): Distanzverlust

droht dann, wenn der Klient den Berater instrumentalisiert und gar keine Beratung sucht, sondern lediglich einen externen Mitspieler. Probleme, wie sie aus den organisatorischen und ökonomisch-institutionellen *Kontexten des Beraters* heraus erwachsen können, werden dagegen nicht angesprochen und problematisiert. Der Grund dafür, dass es schief geht, liegt primär auf der Seite des Klienten, denn »es gibt immer Leute [Klienten], die parteipolitische Labels als Abwehrhaltung sehen. Es gibt andere, die von Beginn weg glauben, sie können alles besser, die nicht beratungsfähig sind« (15: 10). Die Konflikte entstehen »dort, wo man sich nicht an die vorgegebenen Entscheidungsprozesse hält« (1: 11).

Im Sinne der idealtypischen Beratungsfunktion lassen sich ferner die Aussagen interpretieren, welche in der einen oder anderen Form, explizit oder implizit auf Reflexions- und Optionssteigerung im Kontext politischer Entscheidungen verweisen – und dabei dem Klienten die Entscheidungsfunktion zugestehen. Die folgenden Beispiele veranschaulichen dies:

»Diese Beratungstätigkeit [umfasst], dass sich politische Entscheidungsträger in einem geschützten Raum ihre Kompetenz erweitern lassen, ihre Entscheidungen mitüberprüfen lassen, oder Alternativen zu ihren politischen Konzepten suchen« (12: 8).

»Als politische Berater können wir Empfehlungen abgeben, wir können Strategiepapiere erstellen. Wir können, ich sage jetzt auch mal, ein modernes Issues Management machen. [...] Dass man sagt, »Achtung, das sind die Handlungsprämisse, wenn man diese tut, hat man diese Optionen; wenn man das nicht tut, hat man solche Risiken. Und dann geht das natürlich in den politischen Prozess rein. Da haben wir dann keine Einflussmöglichkeit. Nur beratend Empfehlungen abgeben, das ist dann unser Job« (16: 1).

Ein anderes Beispiel beinhaltet den expliziten Verweis auf die an die Beratung anschließende Entscheidungstätigkeit:

»Ich bin starker Berater. Ich nehme dem Kunden Denkarbeit ab, für die er selber entweder keine Zeit hat, keine Ressource hat, oder die Kompetenz ihm fehlt. Ich gebe Meinungen ab, die dann im Betrieb oder in der Organisation, auf Kundenseite einen Denkprozess oder einen Entscheidungsprozess auslösen sollen« (9: 1).

Und im gleichen Interview an anderer Stelle mit explizitem Verweis auf das Distanzgebot und die Reflexion:

»Diese Distanz [zum Kunden] ist mir wichtig und ich sage das auch im Gespräch mit Politikern, aber auch im Gespräch mit Entscheidungsträgern beim Unternehmen und so. Eben immer wieder zurückreflektieren, wen betrifft das, wo stehen die Leute, [nur so] können sie nachvollziehen, was hier geschieht« (9: 15f.).

Aussagen wie diese kommen der idealtypischen Beratungsfunktion sehr nahe und verweisen auf eine Beratungsaffinität der Dienstleistungen zumindest in Bereichen der strategischen politischen Kommunikation. Der gewichtige Vorbehalt liegt allerdings darin, dass solche Aussagen kaum reflektiert und differenziert vorgenommen werden, sondern ungeschieden mit Funktionsaussagen daherkommen, die offensichtlich nicht mit Beratung zu vereinbaren sind. Beispielhaft hierfür zunächst Aussagen, die »Beratung« als reine Informations- und Wissensvermittlung deuten. Die Aufgabe des Dienstleisters besteht hier darin, dem Klienten Wissen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen verfügbar zu machen, in denen dieser nicht beheimatet ist bzw. sich nicht auskennt. Es geht dann etwa darum, dem Klienten aus der Wirtschaft die politische Mechanik zu erklären und bei der Erkennung und Formulierung seiner politischen Interessen zu helfen. So bspw. in den folgenden beiden Zitaten:

»Ja, ich vermittele Wissen in einem Bereich, wo viele Kunden gar nicht die Chancen hatten, sich Wissen oder Kompetenzen anzueignen. [...] Also es ist ganz klar eine Stellvertreterfunktion, die man da einnimmt, ein Lückenfüller. [...] Ich fülle Lücken, die auf Kundenseite vorhanden sind und letztlich ist es Netzwerkarbeit, Vernetzung von Kenntnissen aus Politik, Funktionieren der Massenmedien und gesellschaftlichen Strömungen und Tendenzen« (9: 3).

»Die Beratung umfasst instrumentelles Wissen im Zusammenhang mit der Funktionsweise, den Entscheidungsmechanismen bestimmter Gruppierungen oder Zielgruppen. Die Beratung umfasst inhaltliche Aspekte, dort wo es darum geht, Bedürfnisse in eine Sprache oder in eine Form zu gießen, die politisch relevant werden kann. Die Beratung kann auch ergänzende Kommunikation, ergänzende Information darstellen, im Sinne von Abdecken von Leerstellen, Abdecken von Defiziten bezüglich bestimmter Wissensgebiete« (12: 1).

Es handelt sich hier, in den Worten eines Interviewten, um eine klassische Übersetzungsfunktion: »Ich bin ein Übersetzer, ich kann übersetzen. [...], ich weiß, wie das System Wirtschaft ein bisschen funktioniert und kann Kompatibilitäten herstellen« (3: 8). Allem Anschein nach nimmt diese Übersetzungsfunktion, v.a. die Übersetzung von Wirtschaft in Richtung Politik, in der Public Affairs eine herausragende Stellung ein: Die Befunde zu den Kompetenzanforderungen (politische Kompetenzen) und zur Bedeutung von politischen Kontakten (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 208ff.) sowie die häufigen Berufswechsel von der Politik in die »Beratung« scheinen dies nahezu legen. Der Externe übernimmt im Extremfall die Funktion des »Türöffners« in das politische System, er kann dies aufgrund seiner politischen Erfahrungen und Netzwerke effizient und effektiv.

Eine solche Dienstleistungsfunktion der Wissensvermittlung, der Übersetzung und Türöffnung scheint von großer praktischer Bedeutung für Dienstleister, sie wird v.a. von Lobbyisten in Anschlag gebracht – bezeichnenderweise erscheinen hier als primäre Bezugsgruppe denn auch nicht

die Klienten und deren Entscheidungsprobleme, sondern die politischen Entscheidungsträger, die »beraten« werden. Eine solche Vermittlungs- und Übersetzungsfunktion kann durchaus ein Effekt von Beratung sein, sie kann auch auf gesellschaftlicher Ebene systemische Kopplungen ermöglichen. Beratung im anspruchsvollen Sinne lässt sich aber, wie gesehen, nicht auf reine Wissensvermittlung reduzieren. Wissensvermittlung und Übersetzung ist eine notwendige, aber eben keine hinreichende Bedingung für Beratung. Auch andere, beratungsfremde Funktionen (oder eben: Dysfunktionen) setzen Wissensvermittlung voraus, um dann aber beratungsferne Zwecke zu erreichen – so etwa der politischen Kommunikation bzw. der effektiven Beeinflussung von Entscheidungsträgern (Lobbying).

Übersetzung und Wissensvermittlung kann die Grundlage für eine Klientenberatung darstellen, dies aber nur unter bestimmten Bedingungen, nämlich dann, wenn ein Entscheidungsproblem vorliegt und dem Ratsuchenden fremdes Wissen als entscheidungsbezogenes Reflexionswissen vermittelt wird, um so Optionen zu entwickeln. Ein Praktiker reflektiert genau dieses Verhältnis von reiner Wissensvermittlung, die verkauft und gekauft werden kann, und einer Beratung im anspruchsvollen Sinn, folgendermaßen:

»Und das ist ein Verhältnis, dort kauft man das Wissen. Und bei uns kauft man eben, nach meiner vollendeten Überzeugung, nicht Wissen, sondern man kauft sich einen Sparringpartner, der aber mehr Zeit, wenn nicht mehr Eignung, hat als der Klient selbst, um die Sachen dann zu Ende zu denken und vielleicht, und nicht vielleicht, und dann auch zu einem Paket zusammenzuschüren, das man so Kommunikationskonzept nennen kann« (4: 3).

Damit sind wir bei einer weiteren Funktionsdeutung, die in den Interviews immer wieder vorgebracht wurde – v.a. von Dienstleistern in direkter politischer Kommunikation, namentlich im Lobbying. Die Funktion der Dienstleistung besteht hier in der direkten oder indirekten Beeinflussung von politischen Entscheidungen. Die Dienstleistung erscheint hier als politische Kommunikation und gerade nicht als Beratungskommunikation, sie erfüllt politische Funktionen und keine Beratungsfunktion. Hier ein anschauliches Beispiel für solche Funktionsaussagen:

»Einerseits versuchen wir ganz klar, die Entscheidungsträger in der Politik, das sind Bundesräte, Regierungsräte, kann auch runter gehen im Einzelfall Gemeinderäte, in politischen Fragen zu beraten. Wir tun dies nicht parteiunabhängig« (10: 1).

Parteiabhängigkeit heißt hier, dass die »Parlamentarierberatung« im Auftrag eines Klienten (Partei) erfolgt, der Einfluss auf parlamentarische Entscheidungsprozesse sucht. Offensichtlich ist dem Interviewten der Widerspruch von Lobbying und Beratung bewusst, sodass er sich genötigt fühlt, den entscheidenden Zusatz der Parteilichkeit zu machen: Beratung nicht

um der Reflexion willen, sondern um der parteilichen Beeinflussung von politischen Entscheidungen. Ein anderer Praktiker zeigt auch gleich, wie eine solche »Beratung« vorgehen muss:

»Und die Aufgabe des politischen Beraters, jetzt beim Parlamentarier, ist, dem Parlamentarier klarzumachen, dass meine Interessen a) am beschützenswertesten sind, und b) dem allgemeinen Wohl, dem er ja ausschließlich verpflichtet ist, am meisten dienen« (4: 8).

Dass eine solche Kommunikation nicht als Beratung verstanden werden kann, dürfte vor dem Hintergrund des Gesagten auf der Hand liegen (vgl. Kap. 5.II). Es handelt sich vielmehr um ein *third party lobbying*, das die effektivere Beeinflussung von Entscheidungsträgern im Sinne von Parteiinteressen ermöglichen soll. Dies bedeutet mit Blick auf »Politikerberatung« natürlich nicht, dass Parlamentarier nicht auch beraten werden können – dies scheint gerade in Milizparlamenten durchaus häufig der Fall zu sein. Dann allerdings handelt es sich beim Parlamentarier um den ratsuchenden Klienten und die Beratung erfolgt im obigen Sinne »parteiunabhängig«.

»Beratung« als politische Kommunikation, die politische Kommunikationsfunktionen der effektiven Beeinflussung übernimmt, wird in den Interviews jedoch auch verschiedentlich kritisch diskutiert. Gerade mit Blick auf das sogenannte Lobbying durch Dritte wurden Differenzen postuliert und mitunter auch Abgrenzungen zur Beratungstätigkeit gefordert. Hier einige Beispiele:

»Ja, es gibt natürlich die Leute, die sehr stark in der Public Affairs daheim sind und dieses Lobbying mit der Beratung so eng verknüpfen, dass es dann schwierig wird zu sehen, ist der jetzt nur noch Berater, oder ist der offizieller Interessenvertreter der Pharma oder der Versicherungsbranche. Da vermischen sich gewisse Aktionsfelder, denke ich, und Tätigkeitsgebiete« (2: 9).

»Das [Lobbying] machen wir nicht. Wir gehen also nicht zu einzelnen Parlamentariern und versuchen, die zu bearbeiten, dass am Schluss die Stimmen zusammenkommen. Das interessiert uns nicht. Es ist ein interessantes Gebiet, aber es interessiert unsere Agentur nicht, sondern wir möchten in der strategischen Beratung tätig sein« (10: 2).

Ein anderer Interviewter bringt die Abgrenzung zum Lobbying dadurch auf den Punkt, dass man als Berater »Konzepte« vorlegt, wozu auch die Hinzunahme eines Lobbyisten gehören kann, aber das Konzept nicht selbst ausführt oder »ist«:

»Das bedeutet, dass man als Kommunikationsberater Leuten, die zwar wissen, dass sie kommunizieren müssen, die aber glauben, sie können es selber nicht oder zu wenig gut, dass man [denen] Gesamtkonzepte vorlegen muss. [...] Ich lege deshalb Wert darauf zu sagen, ich bin kein Lobbyist. Der Lobbyist spielt



dann in meinem Konzept, so es realisiert wird, eine wichtige Funktion nebst vielen anderen« (4: 1).

Dies kann durchaus im Sinne der beschriebenen Funktion von Lobbyingberatung verstanden werden. Demnach kann es Teil strategischer Beratung sein, ob und, wenn ja, wen und wie der Klient lobbyieren soll. Die folgenden beiden Interviewbeispiele veranschaulichen diese strategische Lobbyingberatung:

»Es gibt da z.B. einen Kunden, also wieder der Verband, der will das [Lobbying] selber machen, der will aber beraten werden, wie das funktioniert, auf was man schauen muss, wie man auf Politiker zugeht, wie man auch thematisch auftritt gegenüber [politischen Entscheidungsträgern]« (9: 2).

»Die erste Aufgabe ist wirklich, selber sich mit der Materie auseinandersetzen und den Klienten richtig zu beraten. Und in diese Beratung gehört dann, ob man wirklich das Schwergewicht jetzt auf Lobbying setzen will, ob wirklich jetzt gerade Bundesparlamentarier die richtige Zielgruppe sind oder ob das viel gezielter in Richtung anderer Plattformen gehen muss« (8: 1).

Schließlich finden sich auch verschiedentlich Aussagen, die Dysfunktionen der Beratung in Anschlag bringen, ohne dabei den Gegensatz zur Beratungsfunktion deutlich zu machen. Zwei Beispiele seien an dieser Stelle genannt. Zunächst sind Aussagen zu nennen, die auf eine Auslagerung von Entscheidungen bzw. von Verantwortung abzielen. Der Berater wird hier als »Manager auf Zeit« und gerade nicht als »Berater« engagiert. Hierzu folgendes Beispiel eines PR-Praktikers:

»Der Chef guckt mich an und sagt: [...], wir müssen entscheiden, es gibt einen Folgeabschreiber. Wollen wir glaubwürdig bleiben oder wollen wir das nicht machen. Ich wusste genau, ich habe nicht mehr als eine Sekunde Zeit zu antworten. Keine zwei Sekunden, keine drei Sekunden, oder wenn ich mich zurückziehe und sage, bitte geben sie mir zehn Minuten Zeit, ich muss nachdenken, habe ich mein Image verloren. Das ist das Risiko des Beraters. Ich schaue dem Chef ins Auge und sage, [...], wenn sie nicht diese Abschreibung machen, für die nächsten Monate werden sie gejagt, sie sind nicht mehr glaubwürdig. Und dann habe ich sofort einen Zusatzantrag gestellt, ich kenne ja die Mechanismen, ich habe gesagt, im Übrigen bin ich der Meinung, dass über die Boni der Mitglieder der Konzernleitung neu verhandelt werden muss« (14: 10).

Der Dienstleister wird hier weniger als Berater als vielmehr als Möglichkeit der Auslagerung einer unsicheren (oder vielleicht doch eher einer unbeliebten) Entscheidung geholt. Dass dies nicht allein in der Wirtschaft bzw. der Unternehmenskommunikation der Fall ist, sondern auch in der Politikberatung, macht der folgende Zusatz zur obigen Aussage deutlich:

»Das ist übrigens nicht nur in der Wirtschaft so. Wir erleben immer wieder, auch in der Politik, das muss man dazu sagen, dass gerade einen guten Politiker zeichnet es ja aus, dass er sich Unterlagen beschafft, Unterlagen sind immer zu diskutieren heutzutage, die es ihm erlauben, in seiner Fraktion oder in einer bestimmten Kommission irgendeine Idee zum Durchbruch zu bringen« (14: 11).

Der mikropolitische Organisationskontext des Ratsuchenden gibt hier die Prämisse für die Dienstleistung, der Interviewte macht nicht den Anschein, dass er diesen Kontext und die Anforderungen selbst der kritischen Reflexion ausgesetzt hat, um die anstehende Entscheidung mit Optionen zu versorgen. Viel eher scheint seine Funktion darin zu liegen, eine gemachte Entscheidung (des CEO als Auftraggebers) mit der Autorität des Externen zu versorgen, um sie gegen interne Widerstände durchzusetzen. Dies entspricht bereits im Kern der Legitimationsfunktion, die in den Interviews wiederholt, teilweise auch in kritischer Absetzung, in Anschlag gebracht wurde – für diese Legitimationsfunktion durch externe Dienstleister scheint besonders im politischen System eine Affinität zu bestehen. Beratung ist hier eine externe Legitimationsquelle, die bereits gefällte Entscheidungen durch externe Begutachtung absichert und mit Legitimität versorgt. Diese Dysfunktion ist im obigen Beispiel der Managementberatung bereits angeklungen. In den folgenden Zitaten wird sie noch deutlicher: Der Berater ist demzufolge nicht nur als Kommunikator bzw. als strategischer Planer und Umsetzer von Kommunikationsmaßnahmen gefragt, sondern »auch zur Bestätigung, dass meine Leute recht haben. Ich [als Klient] bin froh, wenn ein externer Berater kommt und sagt, Sie, das ist perfekt. Weil diesem externen Berater muss man ja zumuten können, dass er sich dann auch unbeliebt macht bei seinen Kollegen, die bei mir im eigenen Betrieb sitzen« (4: 5). Hier in aller Deutlichkeit ein weiteres Beispiel:

»Kunden, die haben Berater aus einem ganz einfachen Grund, das sind Externe, die das genau Gleiche sagen wie der Chef, aber der Chef kann sich nicht durchsetzen. Das ist die klassische Funktion des Beraters: Der Berater hat gesagt, dann machen wir das so« (11: 19).

Der Mehrwert des externen Dienstleisters liegt dann darin, dass er unbeliebte Entscheidungen durchsetzen kann, ohne selbst Schaden zu nehmen, da er ja nur auf Zeit reingeholt wird und nichts zu befürchten hat – im Gegensatz zum organisationsinternen Entscheider. Diese Funktion, so wichtig sie empirisch sein mag, steht selbstredend im krassen Widerspruch zu idealtypischer Beratung. Die Legitimationsfunktion wird denn auch in einigen wenigen Interviews kritisch beleuchtet, mit der Folge der Selbstdistanzierung: Selbst ist man eben der kritische, distanzierte Berater und nicht der externe »Kopfnicker« (16: 8). So implizit im abschließenden Beispiel:

»So sollte es eigentlich sein, dass ein Berater differenziert denkt und eben nicht quasi seinem Kunden nach dem Mund spricht, sondern differenziert denkt und

beiträgt zu differenzierten Lösungen und die durchzubringen im besten Sinn. Ich habe einen aufklärerischen Ansatz« (5: 16).

#### IV. Formen der Public-Affairs-Beratung

Schließlich möchte ich noch auf Aussagen der Interviewten zur Form des kommunikativen Umgangs zwischen Dienstleister und Klient eingehen. Hier lassen sich einige Beispiele finden, die formalen Bestimmungsmerkmalen idealtypischer Beratung nahekommen, insbesondere Aussagen zur Klientenbeziehung und den (wechselseitigen) Rollenerwartungen, zum Kommunikationsstil, zur Standardisiertheit bzw. Ergebnisoffenheit der kommunikativen Vorgehensweise sowie zur Offenheit im wechselseitigen Umgang und der Bedeutung von Vertrauen. Die meisten Aussagen weisen auf einen hohen Beratungsgehalt hin, da sie eine erhöhte Sensibilität für Merkmale der Beratungskommunikation zum Ausdruck bringen.

Es muss jedoch relativierend darauf hingewiesen werden, dass in vielen Interviews unter Kommunikation primär politische Kommunikation, d.h. die kommunikative Einflussnahme auf Zielgruppen (staatliche Entscheidungsträger, Bürger) bzw. die konkrete Umsetzung von Kommunikationsmaßnahmen verstanden wurde und weniger der (beratungs-)kommunikative Umgang mit den Klienten. Die kommunikative *Beziehung zu den Klienten* wurde in der Regel erst auf explizite Nachfragen der Interviewer hin zum Thema gemacht. Dabei zeigt sich zweierlei:

- Auf der einen Seite erzeugen die Ausführungen seitens der Interviewten nicht den Eindruck, dass die kommunikative Beziehung zum Klienten eingehend reflektiert wurde und dass ihr so etwas wie eine Beratungsphilosophie oder Konzepte und Methoden der Beratungskommunikation zugrunde liegen. Vielmehr wurde in einer sehr allgemeinen Weise immer wieder von Offenheit im wechselseitigen Umgang, von Empathie, Vertrauen etc. gesprochen. Eine klare Vorstellung über die Kommunikationsform Beratung, wie sie sich in einem entsprechenden Beratungsansatz zeigen würde, war in keinem der Interviews sichtbar. Dies steht im Widerspruch zu formal-strukturellen Voraussetzungen idealtypischer Beratungskommunikation, gemäß denen der Berater das Beratungsgespräch führt und mit reflexiven Interventionen durchsetzt.
- Auf der anderen Seite lassen die Ausführungen zur Klientenbeziehung, wenn sie denn kamen, diese als weitgehend unproblematisch und konfliktfrei erscheinen. Wenn Konflikte angesprochen wurden, dann wurde die Ursache bzw. die Schuld in der Regel den Klienten und deren mangelnden Bereitschaft zur Kooperation und zur »Beratung« zugerechnet (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 224f.). Auch diese Klienteneinschätzung steht tendenziell im Konflikt mit der Rollenerwartung idealtypischer Beratung, derzufolge beide Seiten, wesentlich auch der Berater, da ihm die Gesprächsführung obliegt, zum Gelingen der Beratungskommunikation beitragen.

Was die Klientenbeziehung im allgemeinen Sinn angeht, so wird, wie gesehen, der Distanz aus funktionalen Überlegungen heraus eine hohe Bedeutung zugemessen. Gleichzeitig wird aber im Hinblick auf eine erfolgreiche kommunikative Beziehung wiederholt auf die Bedeutung von Nähe hingewiesen: Identifikation mit den Problemen, Interessen und Werten des Klienten, Empathie und Einfühlungsvermögen, Diskretion und Offenheit sowie Vertrauen etc. Diese Merkmale einer gelingenden Klientenbeziehung scheinen für kommerzielle Dienstleistungen gerade im Kontext des politischen Systems von herausragender Bedeutung: Ohne dieses politische Commitment und ohne Diskretion scheint eine Sicherung einer ausreichenden Kundschaft kaum denkbar – wobei dies in Bereichen der direkten politischen Kommunikation (Lobbying, Verhandlung) noch mehr zutrifft als in Bereichen der politischen Public Relations und des Campaigning (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 2446f.). Es zeigen sich hier kontextspezifische Anforderungen, die in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen idealtypischer Beratung stehen: Zu große (parteipolitische) Nähe kann die Unabhängigkeit und kritische Distanz beeinträchtigen, zu große Distanz dagegen kann Misstrauen zur Folge haben und die Offenheit im wechselseitigen Umgang beeinträchtigen.

Bezeichnenderweise wird dieser potenzielle Widerspruch von den Interviewten kaum einmal thematisiert, und wenn thematisiert, dann nicht weiter expliziert und aufgelöst. Lediglich in einem Fall wird dieses Spannungsverhältnis von Nähe und Distanz angesprochen, wobei eine Auflösung unterbleibt, vielmehr wird von einem fruchtbaren Balanceakt gesprochen, den es durch den Berater stets aufs Neue zu meistern gilt. Darüber, wie dies gelingen kann, gibt der Interviewte jedoch keine weiteren Aufschlüsse:

»Ein Berater ist in einem ziemlich schwierigen Konflikt. Ein Berater muss schon nur in der Beziehungspflege, in der konstanten Zusammenarbeit, muss er eine Nähe zum Kunden haben. Das geht anders nicht. Er muss letztlich auch das, was der Kunde macht, teilen. Aber er ist eher vergleichbar mit einer Boje auf dem Meer. Das heißt, er muss in einer Distanz bleiben und er darf nicht jede Bewegung, die ein mehr oder weniger großes Segelschiff aufgrund der Windstöße macht, mitmachen. Das ist das größte Problem von Beratern. Und das ist diese kritische Distanz, Affinität muss man haben, aber diese kritische Distanz ist für einen Berater das Wichtigste überhaupt. [...] Und das ist ein sehr schwieriger Balanceakt, aber es ist ein sehr fruchtbarer Balanceakt« (11: 18f.).

Die Ambivalenz der Anforderungen Distanz und Nähe spiegelt sich in den Rollenvorstellungen bezüglich des Beraters wieder.<sup>2</sup> Analog dazu stehen Rollenanforderungen, die Distanz voraussetzen und vom Berater eine kritische Reflexion, eine *second opinion*, einfordern, und solche, die die Nähe

---

**2 |** Rollenanforderungen an den ratsuchenden Klienten wurden dagegen kaum angesprochen – und, in Ermangelung der Problemstellung, von den Interviewern leider auch nicht erfragt.

zum Auftraggeber bedingen und Mitspielerstatus oder aber Entlastung durch *best solutions* in Anschlag bringen. Während Beratung idealtypisch eine alternative Perspektive erfordert, liegen die Erwartungen und Bedürfnisse des zahlenden Klienten oftmals in entgegengesetzter Richtung (*best solutions*). Zu beiden Rollenbildern sollen einige wenige Beispiele zur Veranschaulichung gegeben werden.

Dem ersten, funktionalen Rollenbild zufolge kann es nicht der Anspruch der Beratung sein, richtige oder beste Lösungen zu vermitteln oder zu realisieren, sondern vielmehr, Optionen und Möglichkeiten zu eröffnen, die der Klient dann selbst zur Entscheidung bringen muss. Es »geht darum, Möglichkeiten zu präsentieren« (8: 13). Der Berater bringt hier eine *second opinion* ein, die dem Klienten zu mehr Sicherheit in der Kommunikation verhelfen soll:

»Wir helfen dieser Person, respektive wir beraten sie. Es ist oftmals, ist es eben nicht einfach, dass wir Wunder bewirken können, oftmals ist es einfach eine *second opinion*, die wir geben. Und das nützt diesen Leuten schon, das gibt ihnen eine Sicherheit oder nicht und dann helfen wir ihnen irgendwie, einen Issue aufzubereiten, wie man das machen könnte inhaltlich« (10: 11).

Die Rollenerwartung liegt hier auf der Linie des idealtypischen Beraters: Der Ratsuchende ist gerade kein defizienter Laie, der angewiesen werden muss, sondern ein handlungsfähiger Entscheider, der alternative Sichtweisen sucht, um reflektierter entscheiden zu können. Ein Interviewter sagte, dass es in der Beratung darum gehe, »einen Klienten auf Dinge zu bringen, auf die er früher oder später stoßen wird oder würde, bloß dann vielleicht in einem blöden Moment, oder wenn es zu spät ist, wenn er bereits merkt, oh das ist nicht gegangen« (5: 7). Komplementär dazu die Rolle des Beraters, der gerade kein allwissender Experte ist und die einzig richtige Lösung kennt, sondern verschiedene Alternativen differenziert abwägt, Vorteile und Nachteile aufzeigt und Empfehlungen abgibt, so bspw. wenn ein Interviewter sagt, dass es im Bereich der politischen Kommunikation »für ein Problem oder für ein Ziel nicht nur eine Lösung [gibt]. Es gibt immer mehrere Möglichkeiten, die man abwägen muss« (3: 4). Die Rolle des Beraters besteht hier in der Entwicklung und der Abwägung von Alternativen, was dann zu entsprechenden Empfehlungen führen kann, nicht aber zu einfachen und schnellen Lösungen. Hierzu passt auch die kritische Absetzung von der Rolle des allwissenden, anweisenden Dienstleisters:

»[Berater sind keine] Menschen [...], die es zum Vorneherein besser wissen, die die billige, schnelle Lösung suchen – es gibt keine billigen Lösungen. Jede Lösung ist letztlich, ich halte viel von Beharrlichkeit, Ausdauer, Gelassenheit, nicht immer wieder die Richtung ändern, sondern mal sich überlegen, wohin will ich navigieren« (5: 15).

Diese kritische Distanzierung von schnellen Lösungen steht im krassen Gegensatz zu den zahlreichen Aussagen von Interviewten, die ihre Rolle als allwissende, problemlösende Experten sehen und dem Klienten gleichzeitig die Rolle des beobachtungs- und entscheidungsfähigen Subjekts aberkennen. So wird z.B. gesagt, dass es zum guten und erfolgreichen Berater gehöre, dass er »erkennt, was der Kunde braucht und nicht, was er will, also er erkennt, was der Kunde tatsächlich braucht und nicht, was er zu brauchen angibt« (2: 16). Oder dass seine Rolle eben darin bestehe, »die bestmögliche Lösung [zu] finden« (1: 2) oder auch, dass »er [der Klient] ohne meine Beratung Fehler machen wird« (3: 9). Diese Rollenanforderungen stehen im deutlichen Gegensatz zu den idealtypischen Berater- und Klientenanforderungen. Sie widerspiegeln jedoch Kontextanforderungen an kommerzielle Dienstleistungen im Feld der Politikberatung – und dies von beiden Seiten her: Auf der einen Seite (Klient) stehen Erwartungen nach schnellen und besten Lösungen sowie nach einfacher Entlastung, auf der anderen Seite (Berater) stehen Anforderungen der Kundenakquisition und der effektiven wie effizienten Erzielung von Resultaten.<sup>3</sup>

Neben den allgemeinen Aussagen zur Klientenbeziehung und zum Rollenverständnis finden sich in den Interviews weitere aufschlussreiche Aussagen zu formalen Merkmalen, die idealtypischer Beratung entsprechen. Die ersten Aussagebeispiele betreffen den Problembezug der Beratung. Idealtypische Beratung befasst sich, wie gesehen, nicht mit selbst gemachten Problemen, sondern mit den Entscheidungsproblemen des Ratsuchenden. Entsprechend geht der Beratungskommunikation auch ein entsprechendes Problembewusstsein und ein Beratungsbedarf aufseiten des Ratsuchenden voraus. Aufseiten des Beraters wiederum steht dann die Freiwilligkeit, sich dem Problem des Klienten nach bestem Wissen und Gewissen anzunehmen oder eben nicht. Dies setzt voraus, dass der Berater auch »Nein« sagen kann und sagt, wenn er sich nicht dazu imstande fühlt. Dieser Aspekt wurde von einigen Interviewten betont:

»[Es muss] ein Bedürfnis vorhanden sein bei meinem Gesprächspartner, wo er zum Beispiel interessiert ist an meiner Meinung oder an meinem Rat und ich mich auch kompetent fühle dazu, also dass ist ja auch ein Punkt. Es gibt auch Punkte, wo ich passen muss und dann mach ich das auch« (9: 2).

**3 |** Es ist nicht weiter verwunderlich, dass, wenn einmal von Rollenanforderungen an den Klienten die Rede war, schnell von Defizitvorstellungen ausgegangen wurde. Probleme in der Klientenbeziehung wurden, wie gesagt, bevorzugt Rollendefiziten der Klienten zugerechnet. Das folgende Zitat als Beispiel fordert Kritikfähigkeit, die bei den meisten Klienten eben nicht vorausgesetzt werden kann: »Eben diese Frage von Kritikfähigkeit, Auseinandersetzungsfähigkeit [...], das ist wichtig alles. Und da denke ich, spielt eben gerade das eine recht wichtige Rolle, dass man auch einmal über seinen Schatten, auch der Kunde über seinen Schatten springen kann. Gute Kunden, sage ich Ihnen hier auch ganz klar, die wollen professionell sich beurteilen lassen« (11: 21).

Ein anderer Dienstleister bringt diese Anforderungen auf den Punkt, indem er sie kritisch mit der beratungsaversen Anforderung der Kundenakquisition und des kommerziellen Erfolgs der Dienstleistung kontrastiert, wenn er sagt, dass »ein Berater [...] sich ja im Interesse seines Kunden bewegen [muss] und er [...] ein Interesse mitbringen [muss], die Sache aufzubauen und nicht sein Honorar aufzubauen« (2: 17).

Dass es sich bei der Kundenakquisition und dem kommerziellen Erfolg um reale und wichtige Anforderungen aus dem mittelbaren organisatorischen und institutionellen Kontext des Beraters handelt, die mit den idealtypischen Anforderungen der Nicht-Direktivität und der Problem- bzw. Bedarfsorientierung tendenziell in Konflikt geraten, zeigt sich beispielhaft in Äußerungen zum Akquisitionsverhalten. Die folgenden Beispiele zur aktiven Kundenakquisition stehen offensichtlich im Widerspruch zu idealtypischer Beratung, da nicht der Klient die Beratung initiiert, sondern der Dienstleister auf Problemwahrnehmungen proaktiv Einfluss nimmt, um Mandate zu erwirken:

»Das ist eine klare, proaktive Reaktion [sic!] von uns aus. Wir warten nicht auf die Mandate, wir gehen auf den Kunden zu, zeigen ihm die Problemstellungen, vor denen er steht, und schlagen in der Regel auch Lösungswege vor. [...] Wir analysieren den Markt und zeigen auf, wo kommen zukünftige Probleme auf und nehmen diese vorweg, wollen proaktiv agieren« (15: 6).

Oder hier ein noch deutlicheres Beispiel für den »Homo Consulens in Public Affairs«:

»Wir induzieren auch Beratung. Wir induzieren auch beim Kunden Interesse für Beratung, das ist ganz klar« (11: 12).

Dass ein solches Vorgehen nicht im Sinne idealtypischer Beratung verstanden werden kann, dürfte auf der Hand liegen, ebenso, dass es sich hier um eine kaum negierbare Anforderung an kommerzielle Dienstleister handelt.

Was die Kommunikationsbeziehung näherhin angeht, so finden sich in unterschiedlichen Aussagen der Interviewten aufschlussreiche Hinweise, die im Sinne idealtypischer Beratungskommunikation interpretiert werden können. So wird die Wechselseitigkeit und Reziprozität der Beziehung betont, die somit gerade nicht als Einwegkommunikation im Sinne der Instruktion oder Anweisung gedeutet wird.

»Man muss sich gegenseitig als Partner akzeptieren, als gleichberechtigter Partner. Und es geht dann sicher nicht, wenn der Auftraggeber das Gefühl hat: Ja, jetzt kommt der Externe und möchte viel Geld verdienen. Das ist dann sicher nicht die richtige Einstellung. Wenn es mal läuft, muss man als gleichberechtigter Partner am Tisch sitzen und miteinander über alles reden können« (2: 4).

Aufseiten des Beraters setzt dies Empathie im Sinne eines Einfühlungs- und »Eindenkungsvermögens« voraus. Hier beschäftigt sich der Berater, im Gegensatz zu den obigen Beispielen zum proaktiven Kundenverhalten und durchaus im Einklang mit den Anforderungen idealtypischer Beratungskommunikation, gerade nicht mit den eigenen Problemen und Lösungen, mithin mit der Frage, wie das Gegenüber diese Problemsicht und die offerierten (Standard-)Lösungen akzeptieren kann, sondern zunächst und v.a. mit den Problemen des ratsuchenden Klienten:

»Beratung bedeutet für mich zuerst einmal, mich eindenken und einfühlen zu können auf die Bedürfnisse und die Lage des anfragenden Kunden. Was will der eigentlich, was braucht der, was sind seine Vorstellungen. Anschließend, wenn ich mir das durch den Kopf gehen lasse, analysiere, – vielleicht ein etwas überspitztes Wort – ihm anschließend Lösungsvarianten anbieten zu können« (5: 1).

»Empathie, Einfühlungsvermögen, ich nehme jetzt extra Fühlungsvermögen, Eindenkungsvermögen, ist wichtig. Man muss sich mal auf eine Materie eindenken können des Klienten. Damit man mit ihm auch zusammenarbeiten, ihn unterstützen, ihn vertreten, was weiß ich was könnte. Vertreten tut man ja weniger, das ist eigentlich mehr in der Rolle des Sprechers, dass man ihn dann vertreten muss« (5: 6).

In diesem Zusammenhang werden denn auch weitere Anforderungen idealtypischer Beratung zum Ausdruck gebracht: Offenheit im Sinne der Authentizität und des Nichtvorenthaltens von Informationen sowie, gleichsam als Voraussetzung, ein wechselseitiges »Vertrauensverhältnis«. Denn: Man kann als Berater »nur präventiv und vorbereitend agieren, wenn der Kunde auch bereit ist, sie in seine Denkprozesse, in seine Vorbereitungen, in seine Strategien, in seine Visionen einzubinden« (15: 10). Ein anderer Dienstleister bringt beide Anforderungen folgendermaßen zum Ausdruck:

»Wichtig ist in jeder Beziehung [...] das Vertrauensverhältnis. Vertrauen funktioniert ja immer nur gegenseitig. [...] Also das Vertrauensverhältnis, das ist ganz entscheidend. Und wenn das nicht vorhanden ist, dann können sie auch nicht arbeiten. [...] Dann die Offenheit. Sie können gut beraten, wenn sie alles wissen. Also wenn ich jetzt mit Ihnen zusammenarbeiten würde, dann ist es für mich klar, ich muss alles wissen. Wo gibt es dunkle Flecken, wo gibt es irgendwelche Dinge, die ich wissen muss, sonst kann ich sie nicht gut beraten« (16: 14f.).

Vertrauen scheint gerade im Bereich der politischen Kommunikation von großer Bedeutung zu sein, wo sich Erfolge und Misserfolge weniger eindeutig messen lassen und andere Ergänzungsmedien – im Unterschied etwa zur Wirtschaftsberatung – damit von geringerer Relevanz zu sein scheinen. Bezeichnenderweise spielen Erfolgshonorare, Ausschreibungen und Konkurrenzpräsentationen, wissenschaftliche Reputation u.a. in der politischen Kommunikationsberatung (zumindest in der Schweiz) eine untergeordnete



Rolle, langjährige persönliche Kontakte, politische Nähe und darauf aufbauende Vertrauensgrundlagen dagegen umso mehr – »das ist ein ganz wichtiger Unterschied zur Beratertätigkeit, wie man sie sonst kennt in der Wirtschaft, wo man halt Umsatz erzeugen will, verkaufen will und das so bemessen kann« (10: 3). In der politischen Kommunikationsberatung scheint eine solche Sicherheit nicht gewährleistet zu sein, »sie können hier eigentlich keine Erfolgsgarantie geben, sie können nicht mal eine Misserfolgsvorausicht machen« (5: 7). Vertrauen scheint in Anbetracht dessen von herausragender Bedeutung, insbesondere in Bereichen, wo aufgrund des hohen Legitimationsrisikos ein hohes Ausmaß an Diskretion angezeigt ist – d.h. im Lobbying (vgl. Hoffmann/Steiner/Jarren 2007: 236f.).

Auf das Primärmedium des Versprechens wird dagegen nicht explizit eingegangen. Beinahe selbstverständlich geht ein Interviewter davon aus, dass man »nichts versprechen [sollte], das man nicht halten kann. Und eine gewisse Zurückhaltung« (3: 11). Idealtypisch heißt dies, keine besten oder schnellen Lösungen für feststehende Probleme versprechen. Einigen Interviewpartnern ist eine solche Zurückhaltung durchaus zuzutrauen, anderen dagegen weniger – denn Bescheidenheit zahlt sich nicht in jedem Fall aus:

»Und dieser [...] Typ von Beratern, die kommen und versprechen einem von Beginn weg, alles ist möglich, und Sie sind sowieso toll und wir haben die beste Lösung sowieso und etc. Das kann auch schädlich sein, diesen Aspekt nicht zu haben, von Beginn weg auch zu sagen, ich bin auch offen, wenn ich anders denke« (11: 18).

Was schließlich den Kommunikationsprozess selbst angeht, so wird hier verschiedentlich auf die Aspekte der Ergebnisoffenheit und Nicht-Standardisiertheit des Beratungsprozesses verwiesen, wenngleich es auch hier konträre Aussagen – teilweise in den gleichen Interviews – gibt. Zu besten Lösungen, messbaren Resultaten und hohen Versprechungen wurde bereits Anschauungsmaterial gezeigt (vgl. oben). Was die Ergebnisoffenheit angeht, so ist diese idealtypisch ja wesentlicher Bestandteil des Beratungsprozesses, denn zu Beginn einer Beratung lässt sich nicht eindeutig abschätzen, wohin sie führen wird, zumal ja die Problemstellung selbst der Reflexion unterzogen wird. Ähnlich sieht es auch ein Dienstleister, wenn er die unvorhersehbaren Entwicklungen betont und darin ein latentes Konfliktpotenzial sieht, das wiederum nur durch Vertrauen und Offenheit im Sinne der Kritikfähigkeit entschärft werden kann:

»Es kann dann schon passieren, dass sich gewisse Aufträge irgendwie komisch entwickeln, weil dann plötzlich Standpunkte reinkommen oder unvereinbare Positionen. Und da kommt es dann halt auf die Streitkultur an. Wenn, wie soll ich sagen, wenn in einer sachlichen Atmosphäre gestritten werden kann, dann geht das gut. Aber wenn es dann persönlich wird, wenn das vermischt wird mit Animositäten, dann muss man sich das wieder überlegen. Das hat es auch schon gegeben, dass ich ausgestiegen bin« (2: 4).

Mit Blick auf kommerzielle Dienstleistungen zeigt sich in dieser idealtypischen Anforderung der Ergebnisoffenheit denn auch ein risikoreicher Unsicherheitsfaktor, der Klienten abhalten kann. Wer zuvor schon die Lösungen kennt, kann seine Dienstleistung besser verkaufen. Dem entspricht die Aussage eines Dienstleisters, dessen Geschäft darauf beruht, dass die potenziellen Klienten von vornherein wissen, was am Ende der Beratung herauskommt. Diese »Erwartungssicherheit« dient als Grundlage für die Kundenakquisition, die auch massenmedial vorbereitet werden kann.

»Die kommen gar nicht zu uns, weil sie wissen, was sie von uns kriegen. [...] Also diese Diskussion müssen wir gar nicht führen, denn die, die zu uns kommen, die sind zu achtzig Prozent überzeugt von dem, was wir machen. Und wie wir es machen« (14: 20).

Der »Berater« präsentiert sich hier als Verkäufer in eigener Sache und liefert den Kunden feststehende Produkte. Dies ist eine wichtige Funktion, die man v.a. aus der Unternehmensberatung in den Bereichen Werbung und Marketing kennt. Auch in der politischen Kommunikation scheint sie den Interviews zufolge eine nicht unerhebliche Rolle zu spielen. Als Beratung kann eine solche Dienstleistung nicht verstanden werden, da es ihr nicht um eine individuelle, fallspezifische Bearbeitung von Entscheidungsproblemen des Ratsuchenden geht. Beratung im idealtypischen Sinne beruht aber gerade auf der Nicht-Standardisierbarkeit, sie stellt sich ganz auf die individuellen Probleme und Fälle ihrer Klienten ein und kann insofern in ihrem Verlauf weder wiederholt noch gänzlich kontrolliert werden. Ihr Verlauf unterliegt einer kommunikativen Eigendynamik, auf der wesentlich ihre Funktionalität als Beratung beruht.

## V. Public-Affairs-Beratung: Idealtypus und Realität

Die Konfrontation des Idealtypus mit empirischen Befunden aus Interviews mit Public-Affairs-Dienstleistern soll an dieser Stelle abgebrochen werden. Es ging ja nicht darum, eine empirische Forschung von Beratung in politischer Kommunikation zu unternehmen, sondern vielmehr darum, exemplarisch zu zeigen, wie eine solche Forschung vorgehen könnte, wie der vorliegende Idealtypus genutzt werden kann, um dem Beratungsgehalt empirischer Dienstleistungen auf die Spur zu kommen und ein genaueres Bild von den Möglichkeiten und Grenzen zu erhalten. Der theoretisch informierte Blick auf die Interviews mit Public-Affairs-Dienstleistern zeigte, dass nicht überall Beratung drin ist, wo »Beratung« draufsteht. Zahlreiche Aussagen bringen – eher implizit denn explizit – idealtypische Bestimmungsmerkmale der Beratung zum Ausdruck, was auf Beratungsqualität hindeutet, so insbesondere in der Strategiewphase der politischen Kommunikation bzw. von Mandaten sowie im direkten Kontakt mit den Klienten. Dies scheint jedoch eher einen kleinen Teil der Dienstleistungen auszumachen, die effektiv angeboten und nachgefragt werden. Kontextspezifische Anforderungen

und Erwartungen zielen oftmals eher auf kommunikative Umsetzung, auf erfolgreiche politische Kommunikation anstatt auf Beratungskommunikation. Zahlreiche Aussagen machen den instrumentell-persuasiven Charakter der Dienstleistungen deutlich, was dann in unterschiedlicher Hinsicht im Widerspruch zu idealtypischer Beratung steht.

Beratung in öffentlichen Angelegenheiten stößt in der empirischen Wirklichkeit offensichtlich an Grenzen. Zwar wird »Beratung« als Begriff häufig verwendet und einige Tätigkeitsbereiche scheinen dem Idealtypus durchaus nahezukommen. Häufig aber scheint »Beratung« der Etikettierung und dem Unsichtbarmachen von (politischen) Funktionen zu dienen, die nichts mit Beratung zu tun haben oder ihr gar zuwiderlaufen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn besagte Autonomie verloren geht und es zu einer Politisierung der Beratung kommt. Die typischen beratungsfremden Dysfunktionen wurden oben ausgeführt und sind uns mit Blick auf die Interviews in der einen oder anderen Form begegnet: die Auslagerung von unliebsamen Entscheidungen und Verantwortungsdiffusion; die Legitimation von bereits gefällten Entscheidungen; die Verdeckung von lobbyistischer Interessenvertretung; die Profitgenerierung und Kundenakquisition (Beratung als Marketingetikett, ganz im Sinne des »Homo Consultabilis«). Dies alles kommt vor und macht politisch Sinn, damit lässt sich auch gut Geld verdienen. Mit Beratung im engeren Sinn hat dies aber nichts zu tun. Der Idealtypus ermöglicht es, dies überhaupt erst zu sehen und zu differenzieren. Darüber hinaus gibt er eine Erklärung dafür, weshalb das Etikett »Beratung« gerade für solche Dysfunktionen so beliebt ist: nämlich weil es sie unsichtbar macht. »Beratung« steht für unvoreingenommene Reflexion und Expertise, die Verwendung des Beratungsbegriffs bietet sich also gerade dann an, wenn diese Reflexion normativ geboten wäre, faktisch jedoch unterbleibt. Gleichzeitig dient »Beratung« den Dienstleistern als Legitimationsformel. Distanz, Außensicht, Unabhängigkeit, Kritikfähigkeit und Objektivität etc. liefern die Begründung dafür, dass und weshalb es externe Dienstleister braucht und die Klienten ihres Rates bedürfen. »Beratung« ist in gewissem Sinne also ein hochgradig neurotischer Begriff, der den fundamentalen Konflikt zwischen Anspruch (Beratung als Reflexionssteigerung) und Realität (Beratung als Entlastung und Legitimation) zum Ausdruck bringt. Dies zu sehen und zu reflektieren, darin liegt die praktische Beratungsfunktion der wissenschaftlichen Beratungsforschung.

Diese empirischen Evidenzen zu Public-Affairs-Beratung müssen an dieser Stelle in Klammer gesetzt werden, da sie gewissermaßen auf dem »Kopf« stehen. Die Interviews wurden in einem anderen Erkenntniszusammenhang geführt, in dem es weniger um die Beratungsqualität der Dienstleistungen ging, als vielmehr um die subjektiven Deutungen von kommerziellen Dienstleistern zu ausgewählten Strukturdimensionen ihres beruflichen Handelns. Eine mit Blick auf die Frage nach Beratung zielführende empirische Erforschung müsste den Idealtypus und seine funktionalen und formalen Bestimmungsmomente (Reflexivität, Optionssteigerung, Nicht-Direktivität, Reziprozität, Ergebnisoffenheit, Problem- bzw. Fallorientierung,

Rollenerwartungen etc.) bereits bei der Entwicklung der Fragen in Rechnung stellen – um, bildlich gesprochen, das Pferd von vorne aufzuzäumen resp. von vornherein die »richtigen« Fragen zu stellen. Darüber hinaus könnte sie die »Kontexttheorie« zum politischen System und zu unterschiedlichen Formen der Politikberatung nutzen, um differenziertere Hypothesen wie auch Erklärungen zu Beratung in unterschiedlichen politischen Kontexten zu entwickeln. Was unterscheidet Politikerberatung von Verwaltungs- und Publikumsberatung, was unterscheidet Lobbyingberatung von Kampagnenberatung oder von Beratung in Verhandlungen?

Diese Differenzen müssten dann in die Auswahl der Fälle (Interviewpartner) einfließen und könnten bei der Interpretation der Ergebnisse fruchtbar gemacht werden. Mit Blick auf den vorliegenden Idealtypus und die theoretischen Ausführungen zu Politikberatung ergeben sich somit vielfältige Möglichkeiten der empirischen Forschung von Beratungsdienstleistungen, die in Zukunft genutzt werden können. Die vorliegende Arbeit hatte dies nicht im Sinn, sie beschränkte sich auf die Entwicklung der begrifflichen und theoretischen Grundlagen und illustrierte deren empirische Relevanz exemplarisch mit Blick auf Interviews mit Public-Affairs-Dienstleistern.