

POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: Prof. Dr. Andrea Römmele, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | Dr. Svenja Falk, Accenture Research, Bangalore, India, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | PD Dr. Martin Thunert, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: Prof. Dr. h.c. Roland Berger, Roland Berger Strategy Consultants | Vito Cecere, Auswärtiges Amt | Prof. Dr. Jan W. van Deth, Universität Mannheim | Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance | Prof. Dr. Dietmar Fink, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | Dr. Christian Humborg, Transparency International Deutschland e.V. | Nikolaus Huss, Politik Kommunikation | Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen | Prof. Dr. Sabine Kropp, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Martin Lendi, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | Prof. Dr. Miriam Meckel, Universität St. Gallen | Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel, Leuphana Universität Lüneburg | Dr. Leonard Novy, Stiftung Neue Verantwortung | Cem Özdemir, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Anke Plättner, PHOENIX | Peter Radunski, MSL Group | PD Dr. Dieter Rehfeld, FH Gelsenkirchen | Prof. Volker Riegger, logos Holding AG | Prof. Dr. Stefan A. Schirm, Ruhr-Universität Bochum | Dr. Rolf Steltemeier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | Cornelius Winter, Ketchum Pleon Deutschland

Redaktion: Henrik Schober, M.A. (Chefredakteur) | Johannes Staemmler, MPP | Andreas Hoffelder, Dipl. Sozwiss. | Stefan Collet, Dipl. Pol.
Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 338, E-Mail: schober@hertie-school.org

Renaissance wissenschaftlicher Politikberatung?

Eine Neubewertung wissenschaftlicher Politikberatung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Akteure

Gisela Färber, Marco Salm, Dirk Zeitz

Kernaussagen

Die Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung steigt, wodurch der Markt zunehmend attraktiv wird und sich damit auch fragmentiert. Wissenschaftliche Politikberatung ist nicht allein den Forschungsinstituten vorbehalten, auch kommerzielle Akteure orientieren sich zunehmend an wissenschaftlichen Standards. Ihr Primärziel ist jedoch wiederum ein kommerzielles, das Einwerben von Folgeaufträgen. Die Wissenschaft hingegen hat in erster Linie den Erkenntnisgewinn im Blick. Sie ist unabhängig, verfügt über ein breites Wissensreservoir und ist somit auch in der Lage, Grundlagenforschung zu betreiben. Ihre Positionierung auf dem Markt für wissenschaftliche Politikberatung hängt jedoch auch davon ab, ob es ihr gelingt, sich effizient zu organisieren und anwendungsorientierte Ergebnisse zu liefern.

1 Das Aufkommen der Politikberatung im Spiegel historischer Umbrüche

Wo fängt Politikberatung an und wo hört sie auf? Eine Grenzziehung fällt schwer. Dies hat gute Gründe, denn Politikberatung als homogenes Serviceangebot eines klar identifizierbaren Anbietersegments gibt es nicht. Politikberatung ist in der öffentlichen Diskussion zunächst ein Sammelbegriff. Dabei haben sich über die Zeit eine Vielzahl von Beratungsprodukten, Akteuren und Beratungsformen ausgeprägt.

Der Markt für Politikberatung unterlag in den vergangenen 60 Jahren einem starken Wandel. In den 50er Jahren war er noch durch den Wissenstransfer von der Wissenschaft zur Politik geprägt. Historische Umbrüche haben Platz für weitere Akteure geschaffen. Der Fall der Berliner Mauer wie auch der Umzug der Bundespolitik von Bonn nach Berlin haben jeweils einen „neuen Markt“ entstehen lassen. Nach der Wiedervereinigung und als Folge der Unkenntnis sowohl in Politik als auch Wissenschaft darüber, wie der wirtschaft-

liche Transformationsprozess vonstatten gehen sollte¹, verließ man sich auf das praktische Wissen von Unternehmensberatern und ermöglichte diesen den Einstieg in das „Unternehmen Verwaltung“ (vgl. Apolte u. Kirschbaum, 2005). Eine kurzfristige und pragmatische Lösung war damals erforderlich. Das notwendige Wissen war in den Universitäten weder in Form empirischer Daten noch als Erfahrungswerte vorhanden. Dies und der Umstand, dass die Wissenschaft es gewohnt war in einem hohen Abstraktionsniveau zu arbeiten und sich dementsprechend mit konkreten Handlungsanweisungen zurückhielt, war Ursache für die von Apolte u. Kirschbaum beschriebene „Tragik der wissenschaftlichen Politikberatung“ im Zuge der deutschen Einigung.² Auf die Wiedervereinigung folgte der Umzug der Bonner Republik in die neue alte Hauptstadt Berlin, wobei mit diesem „ein Kulturwandel in der Herstellung, Kommunikation und Vermittlung von Politik“ einherging (Falk u. Römmele, 2009, S. 7). PR-Agenturen, Beratungsunternehmen und Think-Tanks bauten ihr Dienstleistungsangebot auf der kommunikativ-strategischen Ebene aus.

Einen weiteren historischen Wendepunkt sowohl in der deutschen Politik als auch im Markt für Politikberatung markiert die jüngste Finanzkrise. Anwaltskanzleien haben in diesem Fall als eine neue Politikberatungsszene kurzfristige pragmatische Lösungen vorgegeben: So wurde der Gesetzesentwurf für das Finanzstabilisierungsgesetz nicht vom Bundesfinanzministerium selbst, sondern von einer Anwaltskanzlei ausgearbeitet.³ Da dieses Marktsegment (siehe Policy-Beratung in Abschnitt 2) jedoch sehr klein ist und die Beratungsleistung sich nicht öffentlich abspielt, werden die Anwaltskanzleien nicht in dem Maße wahrgenommen wie das Aufkommen der kommunikativ-strategischen Öffentlichkeitsberatung.

Historische Wendepunkte haben den Markt für Politikberatung für neue Akteure im „Unternehmen Verwaltung“ geöffnet. Dies ist insbesondere erstaunlich, da die zuständigen Behörden über die fachlichen und personellen Ressourcen verfügen müssten. Nach dem Zusammenbruch der Mauer hatte aber das Ministerium für gesamtdeutsche Fragen, ab 1969 Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, keine gesamtdeutsche Antworten parat. Auch die Finanzkrise hat die für Finanzmarktpolitik zuständige Abteilung VII des BMF offenkundig überfordert. Bei einem Ministerium mit über 2.000 Mitarbeitern, neun Abteilungen und 146 Referaten musste zur Formulierung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes eine Kanzlei konsultiert werden (Thewes, 2008).

Das Aufkommen der PR- und Kommunikationsagenturen in der Politikberatung hingegen ist der Allmacht der Medien geschuldet. Während früher Politik(-beratung) hinter verschlossenen Türen stattfand, werden die mediale Manege und der professionelle Umgang mit Journalisten immer wichtiger. Dabei müssen sowohl Politiker als auch Politikberater vermehrt die Logik der Medien internalisieren, um den zunehmenden Nachrichtenmarkt instrumentalisieren zu können.

Eine weitere Ursache für das Aufkommen der Politikvermittler bzw. der Notwendigkeit für kommunikativ-strategische Öffentlichkeitsberatung ist dem „kooperativen Staat“ geschuldet (Falk u. Römmele, 2009, S. 23). Denn nach den 68er-Revoluten, einem weiteren Wendepunkt, wurden vermehrt zivilgesellschaftliche und private Akteure zur Lösung gesellschaftspolitischer Probleme eingebunden. Dies führt zu zunehmender Interaktion zwischen Behörden, Parteien und Verbänden. Renate Mayntz (2004) stellte in diesem Zusammenhang folgerichtig fest, dass heutzutage das Management von Interdependenzen zur zentralen Staatsaufgabe geworden ist. Das Zusammenspiel einer zunehmenden Zahl an Akteuren im Meinungsbildungsprozess bedarf einer zunehmenden Koordination, in deren Auftrag sich viele Politikvermittler stellen.

Einhergehend mit dieser Entwicklung hat der Begriff Politikberatung in den vergangenen 60 Jahren eine semantische Erweiterung erfahren: Dem theoretisch-wissenschaftlichen Rat haben sich ein praktisch-betriebswirtschaftlicher und ein strategisch-kommunikativer hinzugesellt. Heutzutage bezeichnen selbst klassische Lobbyorganisationen und Public-Affairs-Agenturen ihre „Dienstleistungen“ der Politikbeeinflussung bzw. Vermittlung als Politikberatung. Dies ist erklärlich, ist der Begriff durch seine enge Verbundenheit zur Wissenschaft positiv konnotiert. Da aber selbst Politikjournalisten meist unbekümmert den Begriff Politikberatung als Etikett für alles und jedes nutzen, stellt der „alte Markt“ das Attribut wissenschaftlich vorn an: Wissenschaftler setzen daher wissenschaftliche Politikberatung mit dem Begriff Politikberatung gleich, „um den Begriff mühsam auf das sichere Terrain akademischer Grundprinzipien – wertfreie Verpflichtungen auf die Wahrheit [...] – zu zerren“ (Althaus, 2004, S. 38). Die Vielzahl an Akteuren mit ihren unterschiedlichen fachlichen Ausrichtungen und ihren Dienstleistungsangeboten zeigt, dass Politikberatung als Begriff nur schwer zu fassen ist. Im Folgenden werden daher die Politikberatungsakteure und deren Dienstleistungen genauer unter die Lupe genommen.

2 Die Vielschichtigkeit der Politikberatung

Zunächst scheint es sinnvoll, die Arten von Politikberatung zu differenzieren. Die aus dem Englischen kommende klassische Unterscheidung von policy advice, political consulting und polity advice hat sich in diesem Zusammenhang als hilfreich erwiesen. Die Dreiteilung geht konform mit dem aus den Politikwissenschaften bekannten „politologischen Dreieck“, das „Politik“ in drei Bereiche – Policy (Inhalt), Politics

- 1 Dies war insbesondere im Fall der Treuhandanstalt eminent.
- 2 Apolte u. Kirschbaum führen dies exemplarisch an Hand der deutsch-deutschen Währungsunion sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aus (S. 54ff).
- 3 Vgl. Bundestags-Drs. 16/14133: Zwischen 1990 und 2007 waren keine externen Kanzleien bei verkündeten Gesetzen und Verordnungen des BMF beteiligt. Zwischen 2008-2009 wurden viermal Externe in den Gesetzgebungsprozess eingebunden (Anlage 1). Die Ausarbeitung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes erfolgte durch die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer (Anlage 3).

(Prozess), Polity (Form) – unterteilt (Althaus, 2004; Falk et al., 2006). Unter Policy bzw. policy advice wird die auf wissenschaftliche Experten gestützte Beratung verstanden. In der Regel handelt es sich hierbei um Sachverständige aus den Bereichen der Wirtschaftswissenschaften, den Naturwissenschaften oder der Technik. Political consulting hingegen, das dem Bereich Politics gleichzusetzen ist, bezeichnet die strategisch kommunikative Beratung der Politikvermittlung, denen die klassischen Public-Relations-Agenturen zugeordnet werden können. Im letzten der drei Bereiche, Polity bzw. Polity-Beratung, findet Beratung selten statt, da es sich hier um die politische Struktur bzw. um die ordnungspolitische und institutionelle Gestaltung handelt (z.B. im Zuge von Verfassungsreformen oder Wahlrechtsänderungen). Polity-Beratung wird in der Literatur als Politikberatungsebene ausgeschlossen (Althaus, 2004; Falk u. Römmele, 2009), dabei gilt sie ebenfalls als Domäne der wissenschaftlichen Politikberatung und wird hier, wenn auch als unbedeutend klassifiziert, in die Betrachtungen eingeschlossen.

In der wissenschaftlichen Debatte hat der Begriff der wissenschaftlichen Politikberatung eine weitere Ausdifferenzierung erfahren: So wird seit geraumer Zeit zwischen Politiker- und Regierungsberatung einerseits, Öffentlichkeits- und Gesellschaftsberatung andererseits unterschieden (Falk et al., 2006; Leggewie, 2007). Mit diesem Ansatz lassen sich beispielsweise Stiftungen von der Politikberatung abgrenzen. Ihre Beratungsphilosophie richtet sich in erster Linie an die breite Öffentlichkeit und nicht an die Entscheider. Sie betreiben zwar Politikberatung, handeln allerdings ohne Auftrag bzw. werden aktiv ohne ein Mandat seitens der Politik (Wenzel, 2006). Gesellschaftsberatung erfolgt jedoch mit der Absicht, die politische Tagesordnung im Sinne von „agenda-setting“ zu beeinflussen. Damit sind einige Grundvoraussetzungen der Beratungsrelation bei Stiftungen nicht erfüllt, da sie erstens keinen eindeutig identifizierbaren Adressaten haben und zweitens das Ziel der Beratung meist unspezifisch ist.

Die Abgrenzung des Begriffs Politikberatung gemäß der drei Ebenen – Inhalt, Prozess, Form – sowie nach Politiker-/Regierungsberatung oder Öffentlichkeits-/Gesellschaftsberatung ist zwar zweckdienlich, allerdings bedarf es weiterer Merkmalsunterschiede für eine trennscharfe Differenzierung. Denn Unternehmen können beispielsweise sowohl als Politikvermittler (political consulting) durch Wahlkampf- und Kampagnenberatung sowie als Lobbyist in Erscheinung treten als auch als Politikberater (policy advice) über Gutachten, Politikfeldberatung oder Berichte, die einmalig oder in regelmäßiger Form erscheinen. Auch privatrechtliche Stiftungen können zur gesellschaftlichen Meinungsbildung von Unternehmen betrieben werden.

Als weitere Merkmalsunterschiede werden die Akteure im Beratungsmarkt nach Marktförmigkeit (Römmele u. Falk, 2009) sowie Wissenschaftlichkeit und Ausrichtung unterschieden (vgl. Tabelle 1). Die Marktförmigkeit meint dabei die Finanzierungsquelle der Akteure und geht damit auf die Frage ein, ob die freien Kräfte des Marktes oder die öffentliche Hand

den Handlungsrahmen vorgeben. Anders formuliert: Dient die Beratungsleistung einem Haupt- oder Nebenerwerb? Wissenschaftlichkeit basiert dagegen auf wissenschaftlichem Wissen, wobei „[d]ie Produktion dieses Wissens [...] auf formale Ausbildungsgänge und deren Zertifizierung sowie auf methodisch angeleitete Recherche und Forschung und deren selbstbezügliche Qualitätssicherung (Peer review) [verweist]“ (Weingart, 2006, S. 36). Mit Einführung des Merkmals Ausrichtung erfolgt eine Differenzierung zwischen anwendungsorientiert und konzeptorientiert, d.h. die Beratungsleistungen werden danach unterschieden, ob bei der Ausarbeitung der Lösungsansätze bereits die Praxistauglichkeit und die konkrete Umsetzung berücksichtigt werden (anwendungsorientiert) oder ob die Lösung theoriegeleitet ist, die konkrete Umsetzung nicht berücksichtigt wird, allerdings Handlungsempfehlungen abgegeben werden (konzeptorientiert).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Vielzahl an Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen und Zielen eine Abgrenzung des Begriffes „Politikberatung“ mitunter derart schwierig gestaltet, „dass bereits die Bewältigung dieser Aufgabe einen gewissen Beratungsbedarf begründen könnte“ (Hecken, 2010, S. 6). Dennoch wird im folgenden Kapitel der Versuch unternommen, die Akteure des Beratungsmarktes anhand der hier diskutierten spezifischen Charakteristika zu typologisieren.

3 Der Markt für Politikberatung

3.1 Akteure und ihre Schwerpunkte

Der Politikberatungsmarkt lässt sich bei Anlegung der genannten Kriterien in zwei Gruppen gliedern: kommerzielle und wissenschaftliche Politikberatung (Tabelle 1). Die Übergänge zwischen den dargestellten Akteuren müssen allerdings als zunehmend fließend betrachtet werden. Die Einordnung von Expertenkommissionen hängt beispielsweise von der konkreten Auswahl der Mitglieder und dem Arbeitsauftrag ab (Färber, 2009). Die Zuordnung von Einzelberatern kann erst durch den Gegenstand der Beratung bestimmt werden. Ähnlich verhält es sich bei der Gruppe von Stiftungen und Think-Tanks, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis und ihrem Grad der Unabhängigkeit bewertet werden können. Stiftungen werden danach differenziert, ob sie einen staatlichen, parteinahen oder privatrechtlichen Charakter aufweisen. Ein wissenschaftliches Forschungsinstitut kann z.B. sowohl die Funktionen eines Think-Tanks als auch die eines Marktforschungsinstitutes aufweisen. Neben der Funktion spielt auch der Typ des Think Tanks eine Rolle (vgl. Thunert, 2008). Etwas einfacher fällt die Einordnung von Kommunikationsagenturen und Public-Affairs-Agenturen aus. Diese leisten ein überwiegend strategisches Management zur Beeinflussung von Entscheidungsprozessen an der Schnittstelle zur Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (Althaus u. Meier, 2004). Kommunikationsagenturen lassen sich damit dem Feld der Politikvermittlung zuordnen und sind somit zwischen den Bereichen Marketing, PR, Lobbying und

Tabelle 1: Typologisierung der Politikberatungs-Anbieter

Typologisierung nach...	Form der Politikberatung				Markt- förmigkeit	Wissenschaft- lichkeit	Ausrichtung
	Policy (Inhalt)	Polity (Form)	Politics (Prozess)	Gesell- schafts- beratung			
Anbieter							
• Vornehmlich Kommerzielle Politikberatung							
Kommunikationsagenturen Public Affairs Agenturen			x		hoch	gering	anwendungs- orientiert
Beratungshäuser (Consultants)	x		x		hoch	nicht eindeutig	beides
Marktforschungsinstitute	x	x	x		hoch	nicht eindeutig	anwendungs- orientiert
interne Marketing & Government Relations-Abteilungen in den Unternehmen			x	x	keine	gering	anwendungs- orientiert
• Vornehmlich Wissenschaftliche Politikberatung							
Wissenschaftliche Institute	x	x			begrenzt	hoch	konzeptorientiert
Expertenkommissionen	x	x			keine	hoch	konzeptorientiert
staatlich berufene Kommissionen	x	x			keine	hoch	konzeptorientiert
Wissenschaftliche Beiräte	x	x			keine	hoch	konzeptorientiert
• Nicht eindeutig							
Think-Tanks	x			x	gering	mittel	beides
Einzelberater	x	x	x	x	hoch	nicht eindeutig	nicht eindeutig
unabhängige und abhängige Stiftungen	x			x	gering	mittel	konzeptorientiert
Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Falk u. Römmele (2009).							

strategische Kommunikationsberatung anzusiedeln (vgl. Nullmeier, 2008). Insgesamt lassen sich zwei Gruppen identifizieren, deren Charakteristika sich grundlegend darin unterscheiden, dass bei der einen Gruppe der Schwerpunkt auf finan-
ziellem Gewinn und bei der anderen auf dem wissen-
schaftlichen Erkenntnisgewinn liegt.

Die *kommerzielle Politikberatung* zeichnet sich aus durch eine hohe Marktorientierung, eine geringere wissenschaftliche Ausrichtung bei gleichzeitig höherem Anwendungsbezug. Instrumente der kommerziellen Politikberatung sind beispielsweise Eventmarketing, Public Relations/Kommunikationskonzepte, politische Werbung, Agenda-Setting, Fundraising oder Datenerhebung/Meinungsumfragen. Das Angebot dieser Akteure bleibt aber nicht ausschließlich auf diese Instrumente beschränkt. Unternehmensberatungen bieten daneben auch Expertise in strategischen und organisatorischen Managementfragen an. Gerade hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung, z.B. der Einführung moderner Lösungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, aber auch bei der strategischen Neuausrichtung vormals öffentlicher Einrichtungen haben sich Unternehmensberatungen hervorgetan. Durch die zunehmende Gewinnung akademisch geschulten Personals, u.a. aufgrund der Kritik der

Auftraggeber, der Öffentlichkeit und Rechnungshöfe, bewegen sich Unternehmensberater und PA-Agenturen in Richtung Wissenschaft(-lichkeit).

Diesen Akteuren der kommerziellen unternehmerischen Politikberatung ist ein bestimmtes Maß an wissenschaftlicher Methodik zu bescheinigen. Manche Institutionen sind gar aus wissenschaftlichen Einrichtungen hervorgegangen. Auch die Gründung eigener Forschungsinstitute verstärkt den Trend der Verwissenschaftlichung dieser Branche. Daher wird dieses Angebot in der Literatur mit dem Attribut einer „quasiwissenschaftlichen“ anwendungs- und praxisorientierten Beratung versehen (Murswiek, 2008, S. 369). Dabei dringen Unternehmensberatungen in ehemals von Wissenschaftlern dominierte Bereiche, z.B. Auftragsgutachten und Expertenkommissionen, vor.

Das Merkmal der *wissenschaftlichen Politikberatung* ist die verstärkte Wissenschaftsorientierung bei gleichzeitig geringerer Marktorientierung. Sie ist daher konzeptorientierter. Zu ihr gehören beispielsweise die ressortgebundenen Beiräte, Sachverständigenkommissionen und Sachverständigenräte, Experten- und Enquête-Kommissionen sowie politikberatende (Ressort-) Forschungseinrichtungen. Sie können sowohl der Policy- als auch der Polity-Sphäre zugeordnet wer-

den. Die wesentlichen Instrumente der wissenschaftlichen Politikberatung sind Gutachten, Beiräte und Anhörungen. Wissenschaftliche Politikberatung findet dabei in einer Vielzahl von Politikfeldern Anwendung. Konsequenterweise kann die notwendige Expertise zur Bearbeitung dieser unterschiedlichen Fragen kaum in einem Hause vorhanden sein. Dies gilt insbesondere für Angebote der mathematisch-naturwissenschaftlichen und technischen Beratung, die einen Großteil des Marktvolumens der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland ausmachen.

Eine besondere Rolle im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung kommt den Einrichtungen der Ressortforschung zu.⁴ Bei diesem Akteur ist die Produktion wissenschaftlicher Beratungsleistungen äußerst eng an den Forschungsprozess gebunden. Kaum ein anderer Akteur weist eine vergleichbare Bedeutung als Informationsressource für die Ressorts, gemessen an den finanziellen Aufwendungen, auf. Das Hauptaugenmerk der Einrichtungen der Ressortforschung ist im Vergleich zu anderen Akteuren der außeruniversitären Forschung nach wie vor weniger auf die wissenschaftliche Qualität im Sinne der Originalität genuiner Forschungsbeiträge gerichtet (vgl. Weingart u. Lentsch, 2006). In jüngerer Zeit werden von ihnen allerdings nicht nur wissenschaftsbasierte Beratungsleistungen erwartet, sondern darüber hinaus ebenfalls genuine Beiträge zur Forschung, die sich vornehmlich an die wissenschaftliche Gemeinschaft richten. Die Systemevaluation durch den Wissenschaftsrat zeugt von einer impliziten Anerkennung der Ressortforschung als einem eigenen Sektor zwischen akademischer Wissenschaft, außeruniversitärer Forschung und Ministerialverwaltung (Wissenschaftsrat, 2010).

Tabelle 1 enthält zudem eine Reihe von Anbietern, die sich als Mischformen nicht klar zuordnen lassen, so dass nur eine Einzelprüfung der Schwerpunkte der Beratungstätigkeit Aufschluss über die zugehörige Gruppe geben kann. Dies ist vor allem bei Stiftungen, Think-Tanks und Einzelberatern der Fall.

3.2 Volumen und Aufteilung des Politikberatungsmarktes

Das Volumen des Marktes für Politikberatung abzuschätzen ist noch schwieriger als die Abgrenzung des Beratungsmarktes und seiner Teilmärkte. Einerseits werden unterschiedliche Begriffe genutzt, um Dienstleistungen abzugrenzen (Deutscher Bundestag, 2004⁵, Bundesrechnungshof, 2006⁶), andererseits stehen verlässliche und flächendeckende Daten nicht zur Verfügung. Obgleich das genaue Volumen und die Aufteilung auf die verschiedenen Beratungsangebote nicht bekannt sind, gibt es aber eine Reihe guter Indikatoren.

Eine wesentliche Datenquelle für das Beratungsvolumen ist nach wie vor die „Kleine Anfrage“ an die Bundesregierung aus dem Jahr 2004 (Deutscher Bundestag, 2004). Die verwendeten Begriffsdefinitionen lassen eine tiefere Aufteilung auf Marktsegmente bzw. Beratungsform nicht ohne weiteres zu. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Anfrage sich nicht explizit auf den Umfang der Politikberatung, sondern auf die „Vergabepaxis und Kosten externer Beratung der Bundesregierung“ im Zeitraum 1999–2003 bezieht.

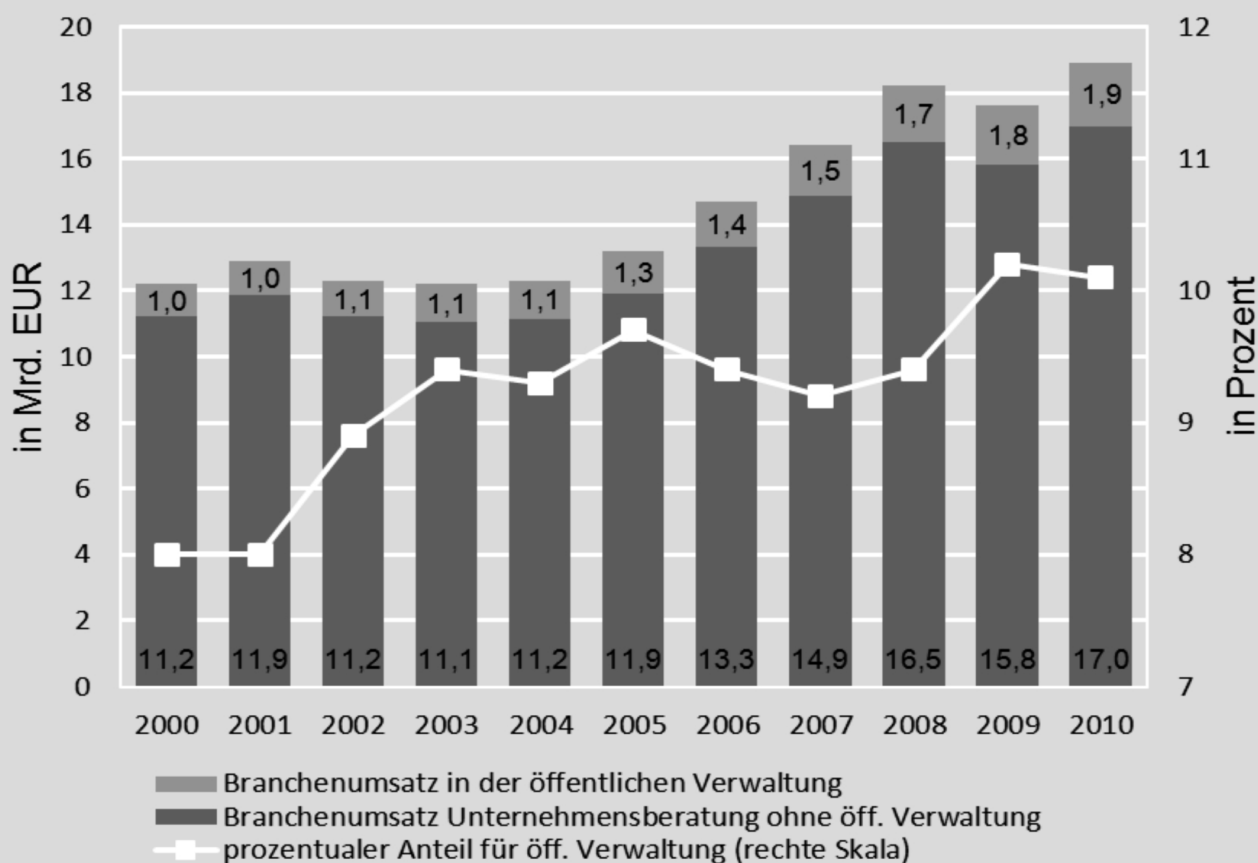
Nach Angaben der Bundesregierung wurden in diesem Zeitraum 168,8 Mio. EUR für externe Beratungsleistungen ausgegeben. Eine Analyse der Kleinen Anfrage durch Falk u. Römmele (2009) ergab, dass rund 80% der Ausgaben für Politics-Beratung ausgegeben werden und lediglich 20% auf Policy-Beratung entfallen. Bei genauerer Betrachtung der Kategorie Politics-Beratung fällt auf, dass über drei Viertel der Beratungsleistung für Consulting aufgewendet wird, wobei fast 50% auf den in der Gesamtschau größten Bereich „strategische Beratung“ entfallen. „Gutachten“ und „forschungsgestützte Beratung“ teilen sich mit jeweils 14% den zweiten Platz (Falk u. Römmele, 2009, S. 76f). Aus der im ersten Kapitel dargestellten Problematik der Begriffsabgrenzung ist jedoch eine einfache Kongruenz von externer Beratung und Politikberatung nicht möglich. Daher kann z.B. weder bei „forschungsgestützter“ noch bei „strategischer“ Beratung eine Aufschlüsselung der Aufträge nach dem Kriterium wissenschaftlich oder kommerziell erfolgen.⁷

Auch für die Länder sind die Zahlen über in Anspruch genommene Beratungsdienstleistungen nicht belastbar. Für Baden-Württemberg sind offizielle Zahlen für den Zeitraum 2000–2004 bekannt.⁸ Das Auftragsvolumen belief sich auf 28,3 Mio. EUR. Im Saarland wurden in der Legislaturperiode von 1999–2004 13 Mio. EUR für Analysen, Gutachten und Studien ausgegeben (Leif, 2006, S. 271). Die nachgefragten Beratungsleistungen auf Landesebene sind denen der Bundesebene sehr ähnlich, dies sind u.a. E-Government, Privatisierungsstrategien, Finanzierungsprobleme, Alterssicherung und strategische Neuausrichtungen. Daneben wird auch im Bereich der Evaluation von Gesetzen und politischen Programmen auf externe Anbieter zurückgegriffen. Überdies machen Rechtsgutachten einen großen Teil des Volumens der nachgefragten Leistungen aus.

Die Angaben des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater (BDU) können als ein weiterer Indikator für das

- 4 Als Ressortforschung werden „[d]ie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten des Bundes, die der Vorbereitung, Unterstützung oder Umsetzung politischer Entscheidungen dienen und untrennbar mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verbunden sind, [...] definiert“ (Bundesregierung 2007, S. 3).
- 5 Nach der Definition des Deutschen Bundestags bezieht sich der Begriff „Berater“ auf Einzelpersonen oder Firmen, die auf vertraglicher Basis tätig geworden sind. Unter „Beratung“ ist demzufolge eine Aussage zu einem bestimmten Fachgebiet zu verstehen (S. 3).
- 6 Der Bundesrechnungshof stellt hierzu fest: „Die Nutzung externen Sachverständigen für die Wahrnehmung von Bundesaufgaben wird mit unterschiedlichen Bezeichnungen beschrieben. So spricht der Haushaltsgesetzgeber bei Titel 52602 von Sachverständigen, die KBSt verwendet den Begriff der Unterstützungsleistungen, andere sprechen von Gutachten. Daneben existieren weitere Differenzierungen des Beraterbegriffs, etwa durch Unternehmensberater, Consultant und Coach“ (S. 14).
- 7 Die in der Kleinen Anfrage ebenfalls aufgeführten Aufträge der obersten Bundesbehörden oder Bundesoberbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts enthalten des Weiteren nur Aufträge mit einem Volumen über 50.000 Euro, wobei die Angaben zur Ausschreibungspraxis fehlen. Es ist davon auszugehen, dass viele Beratungsaufträge in den Bereich Kommunikationsberatung fallen.
- 8 LT-Drs. 13/3960, Baden-Württemberg.

Grafik 1: Rolle der Unternehmensberatung in der öffentlichen Verwaltung



Quelle: Eigene Berechnung, BDU Facts and Figures.

Volumen des Politikberatungsmarktes herangezogen werden (siehe Grafik 1). Danach haben Bund, Länder, Kommunen und öffentliche Unternehmen sowie Sozialversicherungen im Jahr 2010 für etwa 1,9 Mrd. EUR Beratungsdienstleistungen von Unternehmensberatungen nachgefragt. Dies entspricht einer Verdopplung des Umsatzes gegenüber dem Jahr 2000.

Ein dritter Indikator sind Daten zum wissenschaftlichen Personal der ebenfalls der Politikberatung zuzuordnenden Einrichtungen der Ressortforschung des Bundes. Nach Erhebungen des Wissenschaftsrates verfügten diese Einrichtungen im Jahr 2008 über 18.043 institutionelle Stellen, darunter 5.449 für Forschung und Entwicklung (Wissenschaftsrat, 2010, S. 7). Mit Ausgaben in Höhe von 1,37 Mrd. EUR im Jahr 2008 entfielen rund 13,4% der für die institutionelle Förderung der Forschung 2008 seitens des Bundes vorgesehenen Mittel auf die Ressortforschung.

4 Wissenschaftliche Politikberatung

4.1 Veränderte Rahmenbedingungen

Seit Beginn der industriellen Revolution wurden die Rahmenbedingungen vornehmlich durch technologische Dynamik, Globalisierung, demographische Veränderungen, Ver-

knappung natürlicher Ressourcen, Klimawandel, Verschuldung sowie erkannte Mängel und Probleme in Verwaltungsabläufen geprägt. Eine zunehmende Komplexität, bei der Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig zuordenbar sind, muss auch für die Zukunft konstatiert werden: Die Halbwertszeit von Wissen wird sich weiter verkürzen, die Globalisierung und Internationalisierung schreiten weiter voran. Neue technologische Entwicklungen eröffnen unbekannte Chancen und Risiken, deren Folgenabschätzung wissenschaftlicher Methoden bedarf, damit vorab negative Auswirkungen minimiert werden können. Es gilt auch zu beachten, dass die Einflussfaktoren auf die Rahmenbedingungen wirken und zukünftig mit einem höheren Grad an Interaktion zu rechnen ist: Staaten lassen sich nicht mehr autonom national steuern. Jedoch kann ein allmächtiger „kybernetischer“ Staat im weltweiten Wettbewerb nur schwer mit dem „schlanken Staat“ mithalten.

Auch innerhalb Deutschlands sind neue Trends zu verzeichnen. Die Ergebnisse der Volksentscheide zur Hamburger Schulreform und dem Rauchverbot in Bayern zeigen ebenso wie „Stuttgart 21“, dass eine Mittlerfunktion in der heutigen Welt zwischen Politik und Gesellschaft wichtiger wird. Die angeführten Entwicklungen machen die Notwendigkeit für

Schnittstellenkompetenzen deutlich, mit Hilfe derer die Vielschichtigkeit der Zusammenhänge verschiedener Teilbereiche verknüpft werden kann (Falk u. Römmele, 2009). In der Wissenschaft und bei Unternehmensberatern spiegelt sich dieser Zusammenhang in der Ausrichtung „interdisziplinärer Forschungsteams“ bzw. in „Lösungen aus einer Hand“ wider.

Auch Weingart u. Lentsch (2008) argumentieren, dass sich die Staatsaufgaben aufgrund der skizzierten Umstände künftig ausweiten werden: Als jüngste Staatsaufgabe ist ihnen zufolge die Zukunftssicherung zu den existierenden sicherungs- und ordnungspolitischen Funktionen des Staates hinzugetreten. Diese Entwicklung hat den Bedarf an spezialisierter wissenschaftlicher Expertise weit über das in den Ministerverwaltungen verfügbare Wissen hinaus steigen lassen, insbesondere wenn man den gleichzeitig stattfindenden und anhaltenden Stellenabbau in den Ministerien berücksichtigt. Die interne direkte Politikberatungsfunktion der Ministerien und Stäbe wurde durch den Stellenabbau geschwächt, bestimmtes Spezialwissen kann nicht (mehr) im Ministerium selbst vorgehalten werden. Hierdurch kommt es zu einem erhöhten Bedarf von externem Know-how, vor allem auf inhaltlicher und prozessorientierter Ebene.⁹ Nach Althaus (2004) sind die internen wissenschaftlichen Politikberater nun als „Brückenbauer zur akademischen Welt“ zu verstehen und nicht als Experten zu klassifizieren (S. 43). Sie koordinieren folglich die Zusammenarbeit von Politik und Wissenschaft und werten die Ergebnisse der Wissenschaft aus.

Innerhalb der Wissenschaft zeichnet sich zudem ein zunehmender Finanzierungswettbewerb ab, der auf einem Prozess der Rückführung institutioneller Förderung zugunsten der Einwerbung kompetitiver Mittel basiert. Die staatlichen Forschungseinrichtungen befinden sich somit in einem Zustand chronischer Unterfinanzierung. Die laufenden Ausgaben werden durch drei Einnahmegruppen – die Verwaltungseinnahmen sowie die Grund- und Drittmiteleinahmen – gedeckt. Während Grundmittel von den Ländern zur Finanzierung des Forschungs- und Lehrauftrages bereitgestellt werden, können Drittmittel sowohl von der öffentlichen Hand, vor allem über die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) oder Gutachteraufträge, als auch von anderen Geldgebern eingeworben werden. Tabelle 3 zeigt für die Hochschulen, dass bei der unzureichenden Finanzierung an Grundmitteln die Einwerbung von Drittmitteln immer wichtiger wird, weswegen eine Tendenz von der Lehre hin zur Forschung zu verzeichnen ist. DFG-Präsident Kleiner stellt diesbezüglich fest, dass Fördergelder, Wettbewerb und Profilbildung in vielschichtiger Weise zusammenhängen: „Die Hochschulen nutzen die eingeworbenen Drittmittel immer stärker, um ihre Forschungsprofile zu schärfen. Mit diesen wiederum verbessern sie ihre Chancen im Wettbewerb um weitere Drittmittel.“ (DFG, 2009, Para. 3).

Tabelle 3 Einnahmen deutscher Hochschulen¹⁾

		1995	2000	2005	2008
Laufende Ausgaben (Gesamt)	Mio. EUR	11 874	12 980	15 065	17 003
Grundmittel	% von Gesamt	83,6	80,4	77,6	67,3
Drittmittel	% von Gesamt	13,7	16,5	17,6	21,4
Verwaltungseinnahmen	% von Gesamt	2,7	3,1	4,8	11,3
Summe		100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Eigene Berechnung, Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.3.
¹⁾ Hochschulen ohne Medizinische Einrichtungen/Gesundheitswissenschaften

Einhergehend mit den Veränderungen in der Finanzierung von wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen korrespondiert das in deutsches Recht umgesetzte europäische Vergaberecht, nach dem auch politikberatende Forschungsaufträge ausgeschrieben werden müssen. Auch der Wissenschaftsrat fordert in seinen Evaluationen, dass Beratung nicht allein bei der Ressortforschung nachgefragt, sondern auf der Basis von Ausschreibungen und wettbewerblichen Verfahren nach Kriterien des Wissenschaftssystems auch an andere wissenschaftliche Einrichtungen vergeben wird (Wissenschaftsrat, 2010).¹⁰ Ehemalige „Monopolstellungen“ lösen sich somit auf. Diese Entwicklung ist beispielsweise bei der Vergabe der Frühjahrs- und Herbstgutachten, die 2007 erstmals öffentlich vom Bundeswirtschaftsministerium ausgeschrieben wurden, zu beobachten.¹¹ Die ehemalige „Monopolstellung“ einiger Institute wurde durch Wettbewerb ersetzt.

Zusammenfassend ergibt sich für wissenschaftliche Forschungsinstitute zwar kein Zwang zur Gewinnerzielung; aber der zunehmende Wettbewerb erhöht den Druck, Drittmittel auch auf dem Markt für Politikberatung zu akquirieren, soweit dies ihren Profilen entspricht.

4.2 Herausforderungen

Die wissenschaftliche Politikberatung und ihre Institutionen müssen sich u.a. folgenden Herausforderungen stellen:

Der Faktor Zeit

Der Faktor Zeit ist entscheidend für eine erfolgreiche Beratung (Raffel, 2006). Wissenschaftliche Expertisen sind in aller Regel zu ausladend und kompliziert geschrieben. Die moderne Poli-

- 9 Als Beispiel kann die Beauftragung externer Berater für die Erstellung von Gesetzesentwürfen angeführt werden. Bundestags-Drs. 16/14133.
- 10 Der Wissenschaftsrat bekräftigte in 2010 seine Stellungnahme aus dem Jahr 2007: Die vorliegenden Empfehlungen zielen darauf ab, die Ressortforschung „dort, wo erforderlich, zu modernisieren, Wettbewerbselemente in der Ressortforschung zu stärken, Qualität und Effizienz der Forschung zu steigern und somit zu einer verbesserten Erfüllung der Ressortaufgaben beizutragen“ (S. 20).
- 11 Ziel der Gemeinschaftsprognose, die seit 1950 von den führenden Wirtschaftsinstituten Deutschlands ausgearbeitet wird, ist, die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft zu analysieren und Prognosen für die Zukunft aufzustellen.

tik gerät aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in Handlungszwänge. Die mediale Berichterstattung, das Aufkommen von Interessensgruppen und die Öffentlichkeit schüren den politischen Zwang zum Handeln. Ein „Nachweis kurzfristiger Handlungskompetenz“ auf mehr oder weniger dringliche Probleme wird zunehmend gefordert (Zimmermann, 2009, S. 3). Politische Entscheidungen müssen folglich „wie am Fließband“ getroffen werden (Althaus, 2004, S. 39). Politiker bevorzugen daher kurze Zusammenfassungen und einen „schnellen Rat“. Alfred Tacke, Staatssekretär a.D., brachte das schwer zu vereinbarende Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft in Bezug auf die Zeit folgendermaßen auf den Punkt: „Wir fragen derzeit lieber Unternehmensberater wie McKinsey oder Berger, wenn wir schnell ein Politikkonzept brauchen“ (zit. in Leif, 2006, S. 241).

Selbiges Phänomen zeigt sich auch während der Finanzkrise, bei der eine schnelle Reaktion vonnöten war. Private Anbieter von Politikberatungsleistungen konnten durch kurzfristige Ressourcenumverteilungen flexibel auf die Bedürfnisse eingehen. Die Wissenschaft ist in dieser Beziehung der „schwere Tanker“, der seinen Kurs nur langsam und mit großem Wendekreis wechseln kann – Unternehmensberater sind dagegen die „wendigen Motorboote“, die kurzfristig Kursänderungen durchführen können. Für die Wissenschaft muss folglich eine höhere Handlungsfähigkeit erreicht werden, wobei berücksichtigt werden muss, dass sich die Neuschöpfung von Wissen im Rahmen „wissenschaftlich fundierter“ Politikberatung zeitaufwendiger gestaltet als die von den Unternehmensberatern betriebene Verarbeitung von bestehendem Wissen. Beide Beratungsformen haben folglich ihre strategischen Vorteile. Als Vorbild für eine Lösung dieses Handlungsdilemmas zwischen Wissenschaft und Politik können die amerikanischen Think-Tanks angeführt werden, diese verfügen in der Regel über flexiblere Personalressourcen und ihre Forschungsergebnisse werden in kurzen Zusammenfassungen ohne wissenschaftliches Fachvokabular veröffentlicht („policy brief“).

Problem- statt Wahrheitsorientierung

Die Komplexität der Lebensverhältnisse sowie die Undurchdringbarkeit der Materie für die Politiker lösen den Beratungsbedarf aus (Kaube, 2008). Aufgrund der zunehmenden Komplexität gewinnt die Problemorientierung gegenüber der Wahrheitsorientierung an Bedeutung (Weingart u. Lentsch, 2008). Dabei wird die Bearbeitung von Problemstellungen, die sich dem Anwendungs- und Beratungskontext stellen, wichtiger. Folglich geht es künftig weniger um das Erbringen neuer wissenschaftlicher Ergebnisse, sondern um die Nutzung wissenschaftlicher Expertise in der Prozessoptimierung. Bei der Suche nach Lösungen auf komplexe Fragen der Politik erweist sich die arbeitsteilig organisierte Forschung in wissenschaftlichen Einzeldisziplinen als nicht mehr zeitgemäß. Wissenschaftliche Politikberatung wird verstärkt interdisziplinär. Hinzu tritt, dass kausale Strukturen neuartiger Problemstellungen oft nur in interdisziplinärer Perspektive

erfassbar sind und auch mit der Tatsache des Nicht-Wissen-Könnens umgegangen werden muss. Auf die geänderten Rahmenbedingungen durch die Dynamik der Globalisierung und den daraus resultierenden schnelleren Durchlauf von Leitfiguren, Leitideen und eben auch Problemen hat die Wissenschaft bisweilen nicht schnell genug reagiert. Sie kommt damit künftig im Wettbewerb um knapper werdende öffentliche Ressourcen verstärkt unter Legitimitäts- und unter Rechtfertigungszwang, falls sie keine Lösungsvorschläge für aktuelle politische, soziale oder wirtschaftliche Problemlagen anbieten kann.

Diese Entwicklung ist Ergebnis eines gewandelten Staats- und Politikverständnisses, in dem die Wissenschaft mehr Verantwortung für ihre Forschungsergebnisse übernehmen muss und die Gesellschaft von der Wissenschaft Legitimation über die Verwendung und Ergebnisse der bereitgestellten Forschungsressourcen verlangt. Insofern kann die Wissenschaft, wenn sie diesen Prozess als Chance begreift, sogar von den geänderten Rahmenbedingungen profitieren. Denn über das Segment der Drittmittelforschung kann insbesondere anwendungs- und anwenderorientiertes Wissen generiert werden, für das ein nachgewiesener gesellschaftlicher Bedarf besteht.

Interaktion von Politik und Wissenschaft

Das Kommunikationsmanagement zwischen Wissenschaft und Politik ist verbesserungsbedürftig. Neben wissenschaftlichem Fachwissen müssen Berater auch Vermittlungsqualifikationen besitzen¹², um das gewonnene Wissen der Politik zugänglich zu machen (Rafat, 2006). Die Wissenschaft muss die Denk- und Handlungslogik der Politik internalisieren, damit eine erfolgreiche Politikberatung ermöglicht wird. Hierzu müssen der Adressat der Politikberatung sowie Timing, Platzierung und Art der Kommunikation in den Vordergrund treten. Denn bislang besteht ein Großteil der kommerziellen Beratungshäuser aus „Übersetzungsdienstleistungen“, also aus dem Transfer wissenschaftlicher Fachtermini in eine allgemein verständliche Sprache und Darstellung. Dabei können sich bei dieser „Dolmetscher-Leistung“ die gleichen Konsequenzen ergeben, die das Spielen der „Flüsterpost“ mit sich bringen: Je mehr Mittler zwischen „Sender“ und „Empfänger“ geschaltet sind, desto mehr verliert der ursprüngliche Input an Qualität bzw. Sinn.

Direkte Kommunikation zwischen Wissenschaftlern und Politikern könnte auch verhindern, dass viele Beratungsleistungen der Wissenschaft unberücksichtigt in der Ablage A (Archiv) oder Ablage P (Papierkorb) verschwinden. Als Beispiel für misslungene Kommunikation führt Wilkoszewski (2006) die Enquêtekommission „Demografischer Wandel“ an, wo der 300-seitige Abschlussbericht, ein gelungenes Compendium mit fundierten Handlungsanweisungen, nicht als Quelle für Verbesserungen seitens der Politik genutzt wurde.

12 Z.B. „Offenheit für Probleme anderer, Sensibilität für psychische Lagen und Konfliktsituationen, eine differenzierte Wahrnehmungsfähigkeit, Lebenserfahrung...“ (S. 23).

4.3 Konsequenzen

Vor diesem Hintergrund steigen die Nachfrage nach Politikberatung und mit ihr die Anzahl an Akteuren in diesem Markt. Das Aufgabenspektrum wird um neue Sachthemen und mediale Instrumente erweitert. Welche Konsequenzen hat dies für die zwei Säulen der Politikberatung? Wer kann aufgrund seiner komparativen Vorteile hinzukommende oder größer werdende Marktsegmente besetzen?

Für die wissenschaftliche Politikberatung sind folgende Tendenzen herauszulesen:

- Wissenschaftliche Think-Tanks haben seit den 90er Jahren eine „stille Revolution“ vollzogen und den Trend der Öffentlichkeitsorientierung erkannt (Thunert, 2003, S. 36). Dies ist zum einen dem Wettbewerb auf dem Markt knapper Ressourcen zwischen den Forschungsinstituten geschuldet, bei dem Forschungsinstitute selbst auf „Marketingmaßnahmen“ zur Schaffung von Legitimität, Reputation und zur Erhöhung der Drittmittelakquise zurückgreifen. Zum anderen ist es auf den Wettbewerb zwischen den wissenschaftlichen und kommerziellen Politikberatern zurückzuführen, in dem Forschungsinstitute gezielt durch spezielle „Consulting“-Plattformen ihre anwendungsorientierte Grundlagenforschung als Dienstleistungsprodukte anbieten.
- Damit einhergehend werden Forschungsergebnisse nicht alleinig für die Fachöffentlichkeit bereitgestellt. Ein eliteorientierter Output wurde mehr und mehr durch Hinwendung zur medial interessierten breiten Öffentlichkeit ersetzt (Braml, 2006).
- Auch ist eine Spezialisierung vieler Forschungsinstitute zu verzeichnen, indem diese sich durch „Nischenforschung“ von der breiten Masse absetzen, ihre Möglichkeiten zur Einwerbung von Drittmitteln erhöhen und damit auf den Umstand einer zunehmend komplexeren Welt reagieren, in der einfache Kausalzusammenhänge verschwinden.
- Für die Zukunft wird deshalb von Marktbeobachtern ein weiteres Anwachsen des Beratungsbedarfs insbesondere von wissenschaftlichen Think-Tanks prognostiziert (Thunert, 2004). Diese Einschätzung wird von Raffel (2006) bestätigt, wobei seine Prognose noch weiter reicht: Nach Raffel ist neben einem gut funktionierenden Think-Tank-System für Unternehmensberater „kein Platz“ (S. 210).

Diese Argumentation reflektiert allerdings zwei sich verstetigende Phänomene nicht:

Führende Vertreter der Unternehmensberatung dringen immer weiter in die klassische Domäne der Wissenschaft vor. Als Beispiele hierfür werden in der Literatur die Hartz-Kommission oder die sog. Berger-Kommission hervorgehoben (Kusche, 2008; Burkhardt, 2008). Auch haben die Unternehmensberater das Feld der klassischen Policy-Beratung für ihre Aktivitäten entdeckt, worunter die Erstellung von Auftragsgutachten und Expertisen für den öffentlichen Sektor fallen. Ein Großteil der Policy-Beratungsaktivitäten und der Öffentlichkeitsberatung wird pro bono erbracht, jedoch mit dem

Hintergedanken, dass sich solche Aktivitäten kommerziell auszahlen. Denn die Aktivitäten unterstützen die Netzwerkbildung und die Bekanntheit der Institutionen (Bill u. Falk, 2006). Es ist daher ein Teilübergang der Wissensgenerierung von der klassischen Wissenschaft auf „neue Wissensanbieter“ erfolgt. Somit ist der Einwand, dass wissenschaftliche Politikberatung ausschließlich von staatlich finanzierten und damit unabhängigen Forschungseinrichtungen geleistet wird, nicht richtig. Forschungsinstitute und Universitäten haben kein Monopol mehr auf die Schaffung von Wissen und auf die Verwendung des Begriffes Wissenschaftlichkeit (vgl. Krevert, 1993; Kusche, 2008, Weingart u. Lentsch, 2008).

Auch klassisch kommerzielle Unternehmensberater mussten zur Erhöhung der Legitimität ihrer Arbeit angesichts der Kritik der Auftraggeber, Rechnungshöfe und der Öffentlichkeit ihre Arbeit mit wissenschaftlicher Methodenkompetenz aufwerten. So wurde das wissenschaftlich geschulte Beratungspersonal aufgestockt und um neue wissenschaftliche Disziplinen ergänzt und die einst betriebswirtschaftlich orientierten Mitarbeiter wurden ersetzt. Zudem gibt es Tendenzen, die Beratungstätigkeit selbst durch das Gründen von eigenen Forschungsinstituten zu untermauern (Raffel, 2006). Insofern rücken Unternehmensberater verstärkt in den alten Markt, der durch Wissensbereitstellung im Sinne umfassender „Staatsberatung“ gekennzeichnet war (Sundmacher, 2005, S. 172). So verwundert wenig, dass selbst bei Auftragsgutachten und Evaluierungen, z.B. für eine konzeptionelle Neuausrichtung von Behörden und Gesetzesprogrammen, Unternehmensberatungen statt Forschungseinrichtungen zum Zuge kommen. Allerdings ist die Wissensproduktion der Unternehmensberatungen nur Türöffner für den Beratungsmarkt (Sundmacher, 2005). Die Wissensproduktion dient somit dem Markteinstieg für weitere kommerzielle Aktivitäten.

Von dieser Form der Politikberatung grenzt sich der wissenschaftliche Beratungsmarkt dennoch ab. Politikberatungsaktivitäten sind und bleiben Nebenprodukt zur Forschung, werden als „Zuerwerbsbetrieb“ gesehen (Bogumil u. Jann, 2009, S.183) und werden allenfalls dafür genutzt, die Reputation und damit den „wissenschaftlichen Marktwert“ zu erhöhen. Die Wissenschaft ordnet folglich das kommerzielle Gewinninteresse dem allgemeinen Erkenntnisgewinn unter. Bei kommerziellen Anbietern ist die Gewinnerzielung aus dem Beratungsvorgang dagegen Hauptzweck der Tätigkeit. Insofern ist das Wissenschaftssystem schon institutionell besser als das kommerzielle System gegen dezisionistische „Gefälligkeitsgutachten“ abgesichert. Denn die wissenschaftlichen Kontrollmechanismen – beispielsweise das Peer-review-Verfahren, die externen Qualitätskontrollen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) sowie die finanzielle Kontrolle der Rechnungshöfe und die wissenschaftliche Berufsethik – wirken als Gegengewicht zu einer möglichen Instrumentalisierung: Wissenschaftliche Qualität und der „Marktwert“ eines Forschers werden durch die Anerkennung der Ergebnisse seitens der Kollegenschaft bemessen.

In der Gesamtschau stellen sich die staatlich finanzierten Institute den geänderten Rahmenbedingungen insbesondere deshalb, weil größere Anteile ihrer Budgets durch die Einwerbung von Drittmitteln erwirtschaftet werden müssen. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass es die besondere Struktur des Marktes für wissenschaftliche Politikberatung schwierig macht, sich in diesem Feld unternehmerisch mit dem Zweck der Gewinnmaximierung zu betätigen. Die zu erbringenden Dienstleistungen sind kaum standardisierbar und werden sehr unregelmäßig nachgefragt, so dass die hohen Investitionen in die Expertise der Mitarbeiter über eine ausschließliche Finanzierung durch Drittmittel kaum möglich ist (Falk u. Römmele, 2009). Ein Ausweg kann eine stärkere, nicht ausschließlich an die Fachöffentlichkeit gerichtete Öffentlichkeitsorientierung der Forschungsinstitute sein. Hier gilt es stärker herauszustellen, welchen gesellschaftlichen Nutzen die Forschungsergebnisse erbringen können. Einige Forschungsgemeinschaften nutzen die geänderten Rahmenbedingungen zur Neupositionierung. Die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz definiert beispielsweise ein Ziel, das es bis 2012 zu erreichen gilt, folgendermaßen: „Die Politikberatung soll in den kommenden Jahren [...] zu einem Markenzeichen der Leibniz-Gemeinschaft etabliert werden“ (WGL, 2008, S. 30).

5 Fazit: Renaissance der wissenschaftlichen Politikberatung?

Die 90er Jahre waren die Jahre der Unternehmensberater. Die Konkurrenz der kommerziellen Anbieter mit ihrem „quasiwissenschaftlichen“ Dienstleistungsangebot erhöhte den Druck auf die Wissenschaft, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken. Zudem stieg innerhalb des Wissenschaftsbetriebs der Wettbewerb um die knappen finanziellen Ressourcen. Die wissenschaftlichen Akteure sind aufgrund dieser Handlungszwänge in Bewegung.

Was spricht aber dafür, dass sich wissenschaftliche Politikberatung in Zukunft wieder stärker gegenüber den Unternehmensberatungen behaupten, dass sie die wachsende Nachfrage der Politik abdecken wird?

Die wissenschaftliche Politikberatung verfügt nach wie vor über einen Wissensvorsprung und eine höhere und breitere Qualifikation bei der Generierung von neuem Wissen und neuen Methoden. Die Fähigkeiten zur Aufarbeitung schlecht strukturierter Probleme und zur Generierung neuer Lösungsansätze sind wesentlich, um die zunehmende Komplexität der Lebensverhältnisse aufzunehmen und den Wandel der Staatsaufgaben aktiv zu gestalten. Diese Unterschiede, die die kommerzielle von der wissenschaftlichen Politikberatung abheben, münden in unterschiedlichen „Beratungsprodukten“. Universitäten und Forschungsinstitute kommunizieren dies verstärkt nach außen. Die Stärken der wissenschaftlichen Politikberatung basieren auch auf ihrer öffentlichen Grundfinanzierung, die ihre Unabhängigkeit zur Generierung neuer Erkenntnisse und zur Qualifikation junger Forscher und Berater sichern; kommerziell orientierte Akteure können

sich demgegenüber die hierfür erforderlichen Qualifikationsprozesse oft kaum leisten. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft, die den Auftraggebern manchmal auch Probleme schafft, ist indes ein Wert an sich für die Verwertbarkeit der Ergebnisse, weil dies deren Glaubwürdigkeit garantiert.

Die Renaissance der wissenschaftlichen Politikberatung ist auch dadurch bestimmt, dass ihre Erkenntnisse und Forschungsergebnisse für die Politik „brauchbar“ sind. Universitäten und Forschungsinstitute haben durch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Themenfeld der Beratung hinzugelernt. Durch das Schärfen der Forschungsprofile, durch die Bündelung der interdisziplinären Expertise zur Bearbeitung von Forschungsfragen sowie durch die Hinwendung zu vermehrt anwendungsorientierten Forschungsfeldern wird die Wissenschaft als Berater wieder attraktiv für die Politik.

Darüber hinaus wird die Renaissance der wissenschaftlichen Politikberatung künftig dadurch geprägt, wie gut es Hochschulen und Forschungsinstituten gelingt, effiziente Organisationsformen zu schaffen, die eine wettbewerbsfähige Beratung des öffentlichen Sektors gewährleisten. Hier geht es neben fachlicher Profilbildung und Aufbau von beratungsorientierten Forschernetzwerken auch um Aufbau und Ausbildung von wissenschaftlichem Personal mit entsprechenden Kenntnissen und Erfahrungen sowie wirtschaftlich belastbare Organisationsstrukturen, die eine verlässliche Finanzierung dieses Personals sichern. Zu diesen Neujustierungen ist die wissenschaftliche Politikberatung insbesondere durch den fortgesetzten Rückschnitt der institutionellen Förderung aufgerufen, falls sie ihre Stellung zurückgewinnen will. Die Anerkennung von Leistungen in der Politikberatung im Rahmen von Evaluierungen der Institute ist bereits vorgesehen. Es besteht aber noch weiterer erheblicher Handlungsbedarf für die Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung.

Literatur:

- Althaus, M. & Meier, D. (Hrsg.) (2004). *Politikberatung: Praxis und Grenzen*. Deutsches Institut für Public Affairs (Potsdam/ Berlin). Münster: LIT Verlag.
- Althaus, M. (2004). Die Mächtigen schlau machen? Politikberatung zwischen Wissenschaft und Vertrauen, Strategie und Consultant. In S. Dagger, C. Greiner, K. Leinert, N. Meli & A. Menzel (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, (S. 37-48). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Apolte, T. & Kirschbaum, D. (2005). Erfahrungen mit der Politikberatung zu Beginn der deutschen Einheit. In G. Gutmann, H. Hamel, H. Leipold, A. Schüller & H. J. Thieme (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung, Theorien, Konzepte, Institutionen*, (S.47-72). Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag.
- Bill, H. & Falk, S. (2006). Unternehmensberatung in der Politikberatung. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 290-299). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Braml, J. (2006). Wissenschaftliche Politikberatung durch Think-Tanks. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 255-267). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bundesrechnungshof (2006). Einsatz externer Berater bei der Bundesverwaltung. *Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für die*

- Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, Band 14. W. Stuttgart: Kolhammer Verlag.
- Bundesregierung (2007). Konzept einer modernen Ressortforschung. *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, Bonn, Berlin.
- Burkhardt, O. (2008). *Die Einbindung privater Unternehmensberater in staatliche Entscheidungsprozesse*. Berlin: LIT-Verlag.
- Deutscher Bundestag (2004). *Vergabep Praxis und Kosten externer Beratung der Bundesregierung* – Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Dagmar Wöhl und andere, BT-Drucksache 15/2639, Berlin.
- DFG (2009). *Fördergelder als Motor für Wettbewerb und Profilbildung*, Pressemitteilung Nr. 46, 10. September 2009.
- Färber, G. (2009). Medien und wissenschaftliche Politikberatung – Annäherung an ein Thema. *Medienökonomik – Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft – Band 89, (S. 299-316). Stuttgart: Verlag Lucius & Lucius.
- Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A. & Thunert, M. (2006). Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 11-19). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Falk, S. & Römmele, A. (2009). *Der Markt für Politikberatung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hecken, J. (2010). *Im Spannungsfeld zwischen Politikberatung und politischer Realität*. Rede anlässlich des 30. Jährigen Bestehens des IGES Institutes: http://www.iges.de/ueber_iges/30_jahre/index_ger.html
- Kaube, J. (2009). *Politikberatung: Gut begründetes Herrschaftswissen*. Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 17.04.2008: <http://www.faz.net/-ooobjd>
- Krevert, P. (1993). *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit*. Münster: Lit Verlag.
- Kusche, I. (2008). Soziologie der Politikberatung. In Bröchler, S. & Schützeichel, R. (Hrsg.), *Politikberatung*, (S. 261-281). Stuttgart: Verlag Lucius & Lucius.
- Leggewie, C. (Hrsg.) (2007). *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation*. Schriftenreihe des Zentrums für Medien und Interaktivität, Band 5. Gießen.
- Leif, T. (2006). *Beraten und verkauft, McKinsey & Co. – der große Bluff der Unternehmensberater*. München: C. Bertelsmann Verlag.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Regieren im komplexen Regelsystem: Eine Einführung*, (S. 65-76). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Murswieck, A. (2008). Politikberatung der Bundesregierung. In S. Bröchler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung*, (S. 369-389). Stuttgart: Verlag Lucius & Lucius.
- Nullmeier, F. (2008). Strategische Kommunikationsberatung – Öffentliche Diskurse zwischen Veto und Wandel. *Zeitschrift für Politikberatung*, 1(2), 157-169.
- Raffel, T. (2006). *Unternehmensberater in der Politikberatung, eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*. Deutscher Universitäts-Verlag/GWV Fachverlag GmbH, Wiesbaden.
- Rafat, S. (2006). *Qualitätsmanagement in der Politikberatung: Professionalisierung der Politikberatung durch die Entwicklung von Qualitätskriterien*. Berlin: LIT-Verlag.
- Sundmacher, T. (2005). Von der Unternehmens- zur Politikberatung – die Rolle der Beratungsunternehmen. In G. Gutmann, H. Hamel, H. Leipold, A. Schüller & H. J. Thieme (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung, Theorien, Konzepte, Institutionen*, (161-181). Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag.
- Thewes, F. (2008): *Rettingungsfonds. Keiner weiß es genau. FOCUS Magazin*, Nr. 44.
- Thunert, M. (2003). Think Tanks in Deutschland – Berater der Republik? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B51/2003, 30-38.
- Thunert, M. (2004). Think Tanks in Germany. *Society*, 41(4), 66-69.
- Thunert, M. (2008). Think Tanks in Germany: Their Resources, Strategies and Potential. *Zeitschrift für Politikberatung*, 1(1), 32-52.
- Weingart, P. (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 35-43). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weingart, P. & Lentsch, J. (2008). *Wissen – Beraten – Entscheiden, Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft Verlag.
- Wenzel, C. (2006). Politikberatung durch Stiftungen. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 275-289). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilkoszewski, H. (2006). Politikberatung im Bereich Demografischer Wandel. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, (S. 496-508). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) (2008). *Die Leibniz Gemeinschaft 2008-2012. Theoria cum praxi: Wissenschaft zum Nutzen und Wohl der Menschen*, (S. 29-30). Bonn.
- Wissenschaftsrat (2010). *Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes*, Drs. 10295-10, Lübeck.
- Zimmermann, K. (2009). Der Berater als Störenfried: Anmerkungen zur wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung. *IZA Standpunkte*, Nr. 8: <http://ftp.iza.org/sp8.pdf>



Prof. Dr. Gisela Färber ist Professorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiterin der Sektion „Staat und Verwaltung in der Mehrebenenpolitik“ im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. E-Mail: faerber@dhw-speyer.de



Dipl.-Volkswirt Marco Salm ist Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. E-Mail: salm@foev-speyer.de



Dipl.-Volkswirt Dirk Zeitz ist Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. E-Mail: zeit@foev-speyer.de