

Ratschläge für Regierende

Wissenschaftliche Politikberatung auf dem Prüfstand

Nicole Renvert | Wer heute „Politik als Beruf“ (Max Weber) betreibt, muss sich in immer kürzerer Zeit in hochkomplexe Themen einarbeiten, Meinungen bilden, Position beziehen. Hilfe verspricht eine stetig wachsende Zahl von politischen Beratern und Beratungsinstitutionen. Doch was ist „gute Politikberatung“, und wer nimmt sie in Anspruch? Drei Neuerscheinungen.

Fragt man die Zielgruppe selbst, die Politiker, was Politikberatung leisten muss, dann stehen neben der Vermittlung von überprüfbareren Inhalten die realpolitische Umsetzbarkeit von Ideen und Konzepten, die Fähigkeit, sich als Sparringspartner der Politik zu erweisen sowie Vertraulichkeit und Kundenorientierung – vor allem die Rücksicht darauf, dass nur begrenzt Zeit zur Verfügung steht, um Wissen aufzunehmen.

Natürlich meinen nahezu alle politikberatenden Akteure, diesen Kriterien Genüge zu tun – nicht nur die etablierten Think-Tanks und Beratungseinrichtungen, sondern auch die zahlreichen neuen Akteure und Initiativen, die auf dem „Marktplatz der Ideen“ um den Zugang zu Entscheidungsträgern, Einfluss und Ressourcen konkurrieren. Und wenngleich der Begriff des Politikberaters nach wie vor nicht geschützt ist, so schreitet doch die Professionalisierung des Sektors voran. Es werden

Ausbildungsgänge angeboten, neue Hochschulen und Akademien entstehen, Fachpublikationen zum Thema werden auf den Markt gebracht, und auch die Wissenschaft hat die Politikberatung als Forschungsgegenstand entdeckt.

Ausgeprägte Vorbehalte

Für die Politik eröffnen sich dadurch neue Möglichkeiten, gleichzeitig macht es aber auch die Entscheidungsfindung komplexer. Daher brauchen die Handelnden ein fundiertes Verständnis, wie diese Institutionen und Akteure einzuordnen sind und was sie der Politik bieten können. Clemens Kuhne fokussiert seine auf zahlreichen Interviews beruhende Studie auf die Analyse von Bedarf und Angebot für die politischen Parteien und nimmt einen kritischen Abgleich zwischen der Vielzahl der Experten und den Bedürfnissen der Parteien vor. Besonders gelungen ist sein Überblick zu den unterschiedlichen Akteuren, die



Clemens Kuhne: *Politikberatung für Parteien: Akteure, Formen, Bedarf Faktoren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, 256 Seiten, 34,90 €

er in wissenschaftliche Politikberater, Lobbyisten und professionelle Politikberater (Agenturen oder Meinungsforschungsinstitute) unterteilt.

Kuhne ermittelt die Bedarfsfaktoren der Parteiberatung, indem er die Perception der Parteien, der Wissenschaftler an Universitäten und Think-Tanks, der Lobbyisten sowie Vertreter der kommerziellen Institute und Agenturen untersucht und die Relevanz ihrer Beratungsleistungen für die Parteien ermittelt. Sein Hauptaugenmerk gilt der wissenschaftlichen Politikberatung durch Think-Tanks und Universitäten, aber er untersucht auch, welcher Expertenrat von Agenturen in der politischen Werbung und in Wahlkampagnen genutzt wird.

Der Autor diagnostiziert ausgeprägte Vorbehalte gegen Wissenschaftler und Experten bei den Parteien; er spricht geradezu von einer „Dialogblockade“. Dazu trügen allerdings nicht allein die Parteien bei, die Expertenrat von außen skeptisch betrachteten. Es sei eher Ausdruck der politischen Kultur in Deutschland. Auf der anderen Seite seien auch Wissenschaftler und Experten zögerlich, Parteien zu beraten, da sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen wollten, sie leisteten einen Beitrag zur „Machterlangung oder zum Machterhalt von Parteien“ oder gefährdeten ihre eigene, auch politische Unabhängigkeit.

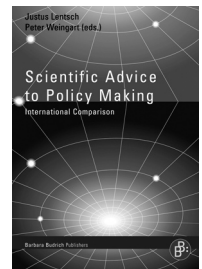
Kuhne sieht darin ein Dilemma. Seiner Ansicht nach sind Politik und vor allem die Parteien ohne „Sehhilfen“ und „Inputgeber“ von außen ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen; zu vielschichtig seien die Herausforderungen in modernen Gesellschaften geworden. Er hält Expertenrat für

unerlässlich und propagiert mehr Offenheit und Transparenz im Umgang mit Beratung, um Missbrauch vorzubeugen und um zu Ergebnissen zu gelangen, die für beide Seiten akzeptabel sind. Gleichzeitig verweist der Autor auf die Schwierigkeiten, eine genaue Evaluierung der Politikberatung durchzuführen, da genaue Messkriterien nach wie vor fehlten. Es gelingt Kuhne in seiner Studie, eine differenzierte Analyse der wichtigsten Trends und Beratungseinrichtungen zu geben und neue Ideen zur engen Verwobenheit von Politik und Wissenschaft zu entwickeln.

Transnationale Themen

Die internationale Dimension des Themas nehmen Justus Lentsch und Peter Weingart in den Blick. Sie untersuchen Beratungsarrangements in den USA, den Niederlanden, Frankreich und auf EU-Ebene. In ihren Fallstudien arbeiten sie heraus, dass trotz aller bestehender Vorbehalte wissenschaftliche Politikberatung in Demokratien immer wichtiger wird, da sich das Zusammenwirken von Regierungs- und Nichtregierungsinstitutionen verändert hat und nach neuen Formen in der Entwicklung und Implementierung politischer Entscheidungen verlangt. Nach wie vor prägen nationale Schemata und eigene historische Erfahrungen die jeweilige Kultur der politischen Beratung, doch transnationale Themen wie Proliferation, Klimawandel, Wirtschafts- und Finanzkrise erfordern größere internationale Expertise und transnationale Beratungsforen, wie es sie auf EU-Ebene schon gibt.

In ihren Länderanalysen stellen die Autoren die Frage, inwieweit ein be-



Justus Lentsch, Peter Weingart (Hrsg.): *Scientific Advice to Policy Making, International Comparison*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich 2009, 164 Seiten, 16,90 €

stimmter Organisationstyp besonders geeignet ist, rationale politische Entscheidungsprozesse mitzugestalten. Das kann durch den direkten Zugang zu den wichtigsten Beratungsorganen eines politischen Gremiums geschehen oder durch die Art und Weise, wie bestimmte Interessen Eingang in den Beratungsprozess erhalten – etwa aufgrund der besonders engen Verbindung eines Think-Tanks zur Regierung oder durch den rechtlichen Status der Beratungseinrichtung.

In den USA sind nach dem US-American Federal Advisory Committee Act (FACA) Ausschüsse und Beratungseinrichtungen gehalten, Neutralität durch die Befolgung bestimmter Standards gegenüber Regierung und Verwaltung zu bewahren. Doch da schon die Definition dieser politischen Unabhängigkeit ein äußerst schwieriges Unterfangen ist, wie die Autoren zeigen, kann es nicht Wunder nehmen, dass es den Beratungseinrichtungen trotz dieser Vorgaben nicht immer gelingt, sich der politischen Instrumentalisierung zu entziehen. Etwa, wenn auf wissenschaftlicher Analyse beruhende Ergebnisse und Empfehlungen in einem bestimmten (partei-)politischen Kontext geäußert werden oder dazu dienen, bereits bestehende politische Konzepte „neutral“ zu untermauern.

Am Beispiel der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority/EFSA) zeigt David Demortain, dass transnationale Bedürfnisse, in diesem Fall die Notwendigkeit einer neutralen Instanz zur Kontrolle von Lebensmittelstandards, nicht immer Resultat national orientierter politischer Machtspiele sind, sondern das

Ergebnis einer umfassenden Risikoanalyse verschiedener europäischer Staaten sein können, die mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. So können Risikoanalysen als Beratungsinstrument dazu dienen, institutionelle Standards für spätere Gesetzgebungsvorgaben zu generieren oder Einrichtungen zu schaffen, die solche Standards weiterentwickeln.

Aus der Darstellung der unterschiedlichen Beratungskulturen und -instrumente entwickeln die Herausgeber Empfehlungen für erfolgreiche wissenschaftliche Politikberatung. Justus und Lentsch gehen davon aus, dass die Qualität der Beratung das entscheidende Kriterium ist, ob Expertenwissen angenommen und umgesetzt wird. Die Qualität oder Tauglichkeit („political robustness“) zeigt sich für die Herausgeber daran, ob es gelingt, die administrativen und politischen Bedingungen, unter denen Entscheidungsträger operieren, im Expertenrat zu berücksichtigen und ob dieser Rat schließlich auch Eingang in politische Entscheidungsprozesse findet. Gleichzeitig messen Justus und Lentsch die Qualität der Politikberatung auch daran, ob diese den normativen Kriterien der Fachöffentlichkeit entspricht („epistemic robustness“) und diesen Stand halten kann.

Alte Akteure, neue Bedingungen

Der Studie von Clemens Kuhne und dem Band von Justus und Lentsch ist gemein, dass sie die Veränderungen des Politikberatungsmarkts ins Zentrum ihrer Beobachtungen stellen und eine Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen für notwendig halten. Dies gilt besonders für Institutionen, die über viele Jahre eine

Monopolstellung innehatten, wie etwa die deutschen politischen Stiftungen. Diese sind in vielen Bereichen gefordert, ihre Lernfähigkeit in einem sich wandelnden Umfeld unter Beweis zu stellen, sich gegenüber anderen Institutionen abzugrenzen und gleichzeitig einen Modellcharakter zu erhalten.

Dass die Stiftungen als „Instrumente und Akteure der deutschen Außenpolitik“ besonders gut dafür gerüstet sind, ist die These der Studie von Svetlana Pogorelskaja. Die Autorin nimmt eine überzeugende Bestandsaufnahme der außenpolitischen Aktivitäten der deutschen politischen Stiftungen vor, definiert ihre Rolle und greift aktuelle Kontroversen zur Stiftungsarbeit auf. Damit schließt sie eine Forschungslücke, da eine aktuelle Gesamtdarstellung der Auslandsarbeit und der Außenpolitikberatung durch die Stiftungen bislang fehlte.

Pogorelskaja schildert die Entwicklung der Stiftungstätigkeit entlang der deutschen Außenpolitik von den sechziger Jahren bis zur Gegenwart, untersucht die in Deutschland und im Ausland geführten Diskussionen und zeigt die Vorteile, über die die parteinahen Stiftungen im außenpolitischen Bereich verfügen, wie etwa ihre internationale Präsenz oder ihre Kooperationsnetzwerke. Die Autorin analysiert die Stiftungen als Sonderform zwischen Nichtregierungsorganisation und Parteiinstitution, schildert Grundsätze der Aus-

landsarbeit und behandelt einzelne wichtige Aspekte der historischen Entwicklung sowie aktuelle Tätigkeitsfelder. Pogorelskaja argumentiert, dass die Stiftungen in der Lage seien, sich neuen Herausforderungen zu stellen und dieses nach dem Ende der Blockkonfrontation auch unter Beweis gestellt hätten.

Besonders überzeugend ist die Studie in der Darstellung der Entwicklung in den GUS-Staaten und der Analyse der Stiftungstätigkeit in Russland, da die Autorin hier vermehrt auf Primärquellen und individuelle Befragungen zurückgreifen kann. Sie zeigt anhand konkreter Beispiele, wie die politischen Stiftungen die deutsche Außenpolitik ergänzen und somit in den von ihr untersuchten Ländern eine wichtige Beratungsfunktion erfüllen. Obwohl Pogorelskaja in ihrer Darstellung auch die Kritikpunkte an der Rolle der deutschen Stiftungen anführt, besonders hinsichtlich der Finanzierung von Projekten und des oft beklagten Mangels an Transparenz, ist ihr Urteil zur Zukunftsfähigkeit der Stiftungen insgesamt positiv.



NICOLE RENVERT ist Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



SWETLANA POGORELSKAJA: *Frei von den Zwängen der Tagespolitik. Die deutschen politischen Stiftungen im Ausland.* Frankfurt/M.: Peter Lang 2009, 217 Seiten, 39,80 €