

Think Tanks

Nicole Renvert | **Ukraine, IS, Ebola: Immer schneller müssen sich Entscheider zu außenpolitischen Krisen äußern. Da ist guter Rat gefragt. Doch wer soll ihn erteilen? Zu groß die Macht der Politikberater, heißt es, zu groß der Einfluss von Lobbyisten, zu intransparent Politikberatung insgesamt. Ein Versuch, Ordnung ins Konzert der widerstreitenden Meinungen zu bringen.**

Außenpolitik braucht keinen externen Beratungsapparat

Das ist gleich doppelt falsch. „We’ve got think tanks the way other towns have firehouses“, pflegt man in Washington zu sagen – in Deutschland ist die Zahl der politikberatenden Institutionen im Vergleich dazu überschaubar. Das liegt an den unterschiedlichen politischen Systemen, das liegt aber auch daran, dass die Entscheidungsträger sich in den USA nach einem Regierungswechsel oft als Fellows bei Think Tanks inhaltlich auf eine neue Amtszeit vorbereiten oder Bücher schreiben und so meinungsbildend bleiben.

US-Think Tanks werden oft als „government in exile“ betrachtet. Und so gibt es neben den renommierten Institutionen wie CSIS oder Brookings auch immer wieder Neugründungen von Denkfabriken durch ehemalige Politiker. Dieses „Drehtürenprinzip“ funktioniert in Deutschland nur in Einzelfällen.

Bei der Anzahl der Think Tanks belegt Deutschland derzeit weltweit mit knapp 190 Institutionen (die Zahlen variieren) den fünften Platz. Dabei handelt es sich keineswegs um einen monolithischen Apparat, sondern um eine durchaus bunte Beratungslandschaft, in der Mehrheit um akademische Think Tanks mit überparteilicher Ausrichtung.

Wissenschaftliche Politikberatung wird in Deutschland von so unterschiedlichen Institutionen wie dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags und Forschungseinrichtungen wie der vom Bund finanzierten Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) geleistet, die neben politischen Entscheidungsträgern auch die Wissenschaft als

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Partner und Zielgruppe bedienen. Zu den akademischen Think Tanks zählen auch universitäre oder halbuniversitäre Einrichtungen und die politischen Stiftungen. Zudem wächst die Zahl der nicht öffentlich geförderten Institutionen wie privaten oder Unternehmensstiftungen.

Private Initiativen und neue Akteure fordern etablierte Einrichtungen heraus und gewinnen an Einfluss. Stiftungen oder Privatunternehmen, die früher vornehmlich Gelder für bestimmte Projekte vergeben oder reines Sponsoring betrieben haben, führen in steigendem Maß eigene Projekte durch. Die Beratungsszene in Deutschland verändert sich und folgt damit einem internationalen Trend. Vor allem im europäischen Ausland, aber auch im Nahen und Mittleren Osten oder in Asien ist eine Welle von Think Tank-Neugründungen zu beobachten. Think Tanks werden hier als Fortschrittsmotoren angesehen, die alternative Ideen und Konzepte entwickeln und die Politik anspornen, jenseits der Tagespolitik zu denken.

Das steigende Angebot hat eben mit einer steigenden Nachfrage zu tun. Die Herausforderungen durch Krisen, die nahezu zeitgleich eine Antwort erfordern, die nahezu zeitgleich stattfinden und für dringende Lösungen gefunden werden müssen, sind heute so komplex, dass sie nur mit Unterstützung von außen erfasst und bearbeitet werden können.

In der Außenpolitik gibt es oft nur die Wahl zwischen Pest und Cholera. Die Folgen des Handelns, etwa durch militärische Unterstützung, aber auch die Kosten des Nichthandelns – Tote, Flüchtlinge, Destabilisierung – sind schwer abschätzbar. Dennoch muss die Politik Positionen beziehen – und das immer rascher, denn auch die Öffentlichkeit will informiert und in die Diskussion einbezogen werden. Für die Politik eröffnen sich in dem immer größer und

vielfältiger werdenden Beratungsmarkt neue Möglichkeiten, Informationen zu erhalten, es erhöht aber auch den Druck, aus der neuen Vielzahl die richtige Beratung auszuwählen.

Politikberater tragen keine Verantwortung für ihre Prognosen

Falsch. Das Mantra, dass nur diejenigen, die sich einer Wahl stellen müssen, eine Verpflichtung tragen, Wissenschaftler oder Experten aber von politischer Verantwortung frei seien, greift, vorsichtig formuliert, zu kurz. Denn als Experten tragen sie zur Entstehung von Meinungs- und Stimmungsbildern bei, die letztlich auch das Wahlverhalten mit beeinflussen. Und natürlich befinden auch sie sich in einer Wettbewerbssituation, wenn auch nicht in Gestalt eines Kampfes um Wählerstimmen.

Wer Politikberatung macht, der muss sich an bestimmten Kriterien messen lassen: Wie intensiv wird meine Expertise nachgefragt? Welchen Ruf genieße ich national wie international? Dienen meine Studien und Analysen als Referenz? Und schließlich: Finden meine Empfehlungen Eingang in die Politik?

Der letzte ist gleichzeitig der umstrittenste Punkt, da Einflussnahme auf die Politik in der Regel keine sonderlich gute Presse hat. Wo hört unabhängige Beratung auf und fängt einseitiger Lobbyismus an? Vermutlich wird man sich darauf einigen können, dass wir immer dann ein Problem haben, wenn Prozesse über Gebühr intransparent sind oder wenn Entscheidungsträger auf der Grundlage falscher oder schlecht recherchierter Informationen ihr Votum abgeben – oder wenn ihre Entscheidung auf nur einer Informationsquelle beruht. Wie immer die Empfehlungen zu den Entscheidungsträgern gelangen: Sichtbar werden sie vor allem durch die Resonanz in Politik und Medien.

Schwieriger ist es, die Wirksamkeit zu messen, wenn die Beratung in vertraulicher Atmosphäre stattfindet und eben nicht explizit von Multiplikatoren darauf hingewiesen wird, auf welcher – und wessen – Grundlage bestimmte Entscheidungen getroffen wurden. Politische Entscheidungsträger müssen darauf vertrauen können, dass die Überlegungen, die sie im Dialog mit der Wissenschaft entwickeln, nicht ohne ihr Wissen veröffentlicht werden – denn sie befinden sich oft noch am Anfang ihres Entscheidungsprozesses. Szenarien durchzuspielen, unterschiedliche Maßnahmen zu prüfen und zu hinterfragen – das sind wichtige Angebote, die Think Tanks machen können. Ihre Mitarbeiter verfügen im Idealfall über jahrzehntelange Länder- oder Regionalexpertise.

Think Tanks können Räume bieten, in denen Fragen gestellt werden, die in der Öffentlichkeit ziemlich unpopulär wären – oder eben noch nicht spruch- und veröffentlichungsreif sind. Und das ist mitunter eben auch zunächst wenig transparent.

In der wissenschaftlichen Politikberatung muss es darum gehen, denjenigen, die in der politischen Verantwortung stehen, eine optimale Wissensgrundlage zu schaffen, auf der sie ihre Entscheidungen treffen können. Ob diese als wirksam und relevant erachtet wird, zeigt sich eher in langfristigen Entwicklungen und in der Frage, ob bestimmte Institutionen und ihre Akteure dauerhaft als „Sparringspartner der Politik“ gesehen und genutzt werden.

Think Tanks betreiben Lobbyismus unter dem Deckmantel der Wissenschaftlichkeit

Nein. Wenn seriöse Think Tanks einseitig berieten und vorgefertigte Positionen verträten, würden sie an dem Ast sägen, auf dem sie sitzen. Um langfristig relevant zu bleiben und als Berater geschätzt zu werden, müssen Think Tanks sich an Regeln halten.

Natürlich müssen sie die Erfordernisse des politischen Alltags berücksichtigen, der nach einem anderen Zeit- und Entscheidungsdruck funktioniert als der wissenschaftliche. Gleichzeitig aber dürfen sie nicht vergessen, wissenschaftlich sauber zu arbeiten. Dazu gehört, dass die Experten ihr Fachwissen erweitern, sich mit anderen Kollegen aus dem wissenschaftlichen Umfeld und der Politik austauschen, Erkenntnisse abgleichen, vor Ort recherchieren, reisen und die Erkenntnisse ihrer Forschungen selbst kritisch hinterfragen.

Dieses Prinzip des „sauberen Arbeitens“ gilt nicht nur für die beteiligten Think Tanks, sondern auch für Verbände, Lobbyisten oder andere NGOs. Denn ob Greenpeace oder Deutscher Gewerkschaftsbund: Sie sind Teil des demokratischen Prozesses, sie müssen sich auf bestimmte Regeln einlassen und diese respektieren.

Nichtsdestotrotz wird Think Tanks immer wieder vorgeworfen, politische Entscheidungen einseitig zu beeinflussen oder Gefälligkeitsgutachten zu erstellen – für ausländische Regierungen, für Unternehmen, für Politiker. Doch wäre zu fragen, wozu denn Politikberatung gut sein sollte, wenn nicht dazu, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Oder, anders formuliert: Warum sollten kluge Gedanken und gut recherchierte Konzepte nicht Eingang in politische Papiere und letztlich in Gesetze finden? Zudem scheint die Gefahr, für eine ausländische Regierung Position zu beziehen, allein durch die hohe Anzahl externer Förderer weitgehend gebannt – davon abgesehen wäre sie auch nicht im Interesse eines seriösen Forschungs- und Beratungsinstituts.

Und ganz allgemein entkräftet das Wachsen des Beratungsmarkts das Argument eines übergroßen Einflusses einzelner Akteure. Gerade weil die Politik inzwischen auf sehr unterschiedliche Quellen und Informationen zurückgreifen kann, findet quasi en passant eine Demokratisierung des Politikberatungsprozesses statt. Und damit wird der Einfluss des Einzelnen oder der einzelnen

Institution deutlich eingeschränkt – es sein denn, sie verdienen ihn sich aufgrund der Qualität ihrer Beratung.

Natürlich, schwarze Schafe gibt es überall. Doch mag der latente Verdacht des einseitigen Lobbyismus von Think-Tanks auch damit zu tun haben, dass mittlerweile eine kaum noch überschaubare Menge an PR- oder Lobbying-Agenturen, Verbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen auf den Markt drängt, die in der Tat eine sehr eindeutige Agenda verfolgen und sich eben auch Politikberater nennen. Das dürfen sie auch; es muss nur deutlich werden, wie sich dies von wissenschaftlicher Politikberatung unterscheidet.

Unabhängigkeit wird nur durch öffentliche Förderung garantiert

Teils, teils. Lange galt in Deutschland die These, dass Think Tanks durch öffentliche Mittel finanziert werden müssten und dass nur so ihre Unabhängigkeit, auch gegenüber privaten Einflüssen, gesichert werden könne. In den USA dagegen sah man es umgekehrt: Nur durch private Unterstützung ließen sich Think Tanks vor staatlicher Einflussnahme schützen.

Auf den ersten Blick scheint die Kritik, der sich renommierte amerikanische Institutionen wie Brookings derzeit zu erwehren haben, die „deutsche“ Sichtweise zu bestätigen. Von Auftragsforschung mit vorher festgelegten Ergebnissen ist da die Rede und, mehr noch, von Wissenschaftlern, die ihre Posten verlören, wenn sie nicht die gewünschten Ergebnisse lieferten. Wenn private Finanzierung dazu führt, dass Berater die Ergebnisse ihrer Forschungen an die Wünsche ihrer Förderer anpassen oder gar ausländischen Regierungen die Möglichkeit geben, Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse im eigenen Land zu nehmen, dann muss man sich in der Tat Gedanken machen.

Nun richtet sich eine ähnliche Kritik allerdings auch gegen vergleichbare Institutionen in Deutschland. Auch hier gibt es den Vorwurf der unkontrollierten politischen Einflussnahme und Bedenken bei der Förderung durch Drittmittel – und wir beobachten derartige Sorgen ebenfalls in Bezug auf staatlich finanzierte Institutionen. Die Formel von der staatlichen Förderung als notwendige Garantie gegen private Einflussnahme gilt in Deutschland in ihrer Ausschließlichkeit inzwischen nicht mehr. Man ist offener geworden im Umgang mit Unterstützern aus der Privatwirtschaft. Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass durch globale Veränderungen neue Themenfelder in den Fokus gerückt sind, die der Expertise und der Einordnung bedürfen. Hier besteht oft eine Lücke, die nur durch neue Projekte geschlossen werden kann. Und dazu bedarf es in steigendem Maß einer Finanzierung von außen.

Nicht nur das: Es sind eben oft die externen Förderer selbst, die Wissenslücken und neue Problemlagen erst erkennen, die für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft von Interesse sind – und die dann auch über die finanziellen Ressour-

cen verfügen, mit denen aus einer Idee ein Forschungsprojekt wird. Nur darf und kann unabhängige wissenschaftliche Politikberatung keine Wunschergebnisse liefern und auch eine Einflussnahme seitens der Geldgeber nicht zulassen. In der Praxis führt das immer wieder zu Auseinandersetzungen und Verstimmungen. Mitunter entscheiden sich die Financiers einer Studie dagegen, die Ergebnisse zu veröffentlichen – oder aber die Gutachten werden so überarbeitet, dass sich die Autoren davon distanzieren. So muss bei jedem Angebot genau abgewogen und neu entschieden werden, ob sich eine Institution oder ein Wissenschaftler auf einen Deal mit externen Förderern einlässt. Eine Förderung durch private Akteure oder Zuwendungen von ausländischen Regierungen kategorisch abzulehnen hieße allerdings, eine wichtige Chance zu verpassen.

Warum sollte sich ein Think Tank nicht seine Bibliothek extern finanzieren lassen, wenn die Wissenschaftler dadurch bessere Bedingungen für ihre Arbeit erhalten? Problematisch wird die Sache erst, wenn der Förderer auswählt, welche Bücher in den Regalen stehen dürfen. Und dann ist natürlich, gerade in der Zusammenarbeit mit autokratischen Staaten, stets die Kosten-Nutzen-Abwägung zu treffen, ob der Preis für ein bestimmtes Förderungsangebot darin besteht, dass politische Bedingungen hingenommen werden sollen, die im Grunde nicht akzeptabel sind.

Sollte etwa ein Think Tank Geld von Katar annehmen, wenn dafür Themen ausgeklammert werden wie die Situation der ausländischen Arbeiter auf den Baustellen oder die angebliche katarische Finanzierung der Terrorgruppe IS? Wohl eher nicht. Andererseits gibt es keinen Grund, Katar als möglichen Financier abzulehnen, wenn sich die Regierung einer solchen Diskussion stellt. Und wenn die norwegische Regierung einen Think Tank mit einer Studie zur Rohstofferschließung beauftragt, dann wird sie es wohl oder übel akzeptieren müssen, wenn die Wissenschaftler von bestimmten Vorhaben abraten. Dabei muss sich die Forderung, dass die Unabhängigkeit der Forschung und der politischen Beratung zu akzeptieren ist, nicht allein an Partner oder private Förderer von außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder Think Tanks richten, sondern auch an die politischen Entscheider selbst.

Eine funktionierende und lebendige Beratungslandschaft setzt die Bereitschaft von Politikern voraus, die Aneignung von Expertise finanziell und ideell unterstützen. Dazu gehören ausreichende öffentliche Mittel für die Wissenschaftler, dazu gehören die Drittmittel, auch aus privaten Töpfen, die den Wissenschaftlern erst die Beschäftigung mit bestimmten, oft neuen Problemfeldern ermöglichen.

Wer die außenpolitische Expertise im eigenen Land fördert, trägt dazu bei, die Fähigkeiten zur Analyse zu stärken und die eigene Deutungshoheit zu bewahren. Wissen zu schaffen ist ein mühsamer, langwieriger Prozess; ein Prozess, der Zeit kostet, Geduld und – Geld.



Dr. Nicole Renvert
 forscht am Käte Hamburger Kolleg der Uni Duisburg-Essen und veröffentlichte: *Machtmakler in schwierigen Zeiten? Die Rolle der dt. pol. Stiftungen in den transatlantischen Beziehungen.*