

Svenja Falk · Andrea Römmele

Der Markt für Politikberatung

Svenja Falk
Andrea Römmele

Der Markt für Politikberatung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe

Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16749-7

Inhaltsverzeichnis

I. DER MARKT	7
1 Der „Neue Markt“ in der Politik?	7
2 Was ist Politikberatung?	9
3 Grundzüge der deutschen Politikberatung	11
3.1 Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik	11
3.2 Die Geschichte der Politikberatung in Deutschland	16
3.2.1 Wissenschaftliche Regierungsberatung hinter verschlossenen Türen (1948 - 1969)	16
3.2.2 Regierungs- und Öffentlichkeitsberatung unter zunehmender Einbeziehung der Öffentlichkeit (1969 - 1989)	19
3.2.3 Wählermarktnahe Beratung in der Öffentlichkeit (1989 - heute)	21
3.3 Governance: Die Entwicklung politischer Entscheidungsstrukturen als Chance und Herausforderung für die Politikberatung	22
3.4 Die Mediengesellschaft: Die gestiegene Bedeutung strategischer Kommunikationskompetenz als Chance und Herausforderung für die Politikberatung	25
II. DAS ANGEBOT	29
4 Bereiche der Politikberatung	29
4.1 Politics-Beratung	29
4.2 Policy Beratung	32
4.3 Akteure	34
4.3.1 Ausgewählte Akteure kommerzieller Politikberatung	36

4.3.1.1	Public Affairs Agenturen	36
4.3.1.2	Unternehmensberatungen	40
4.3.1.3	Wissenschaftliche Regierungsberatung durch Kommissionen	49
4.3.1.4	Regierungsberatung durch Einzelberater	51
5	Die Ausbildung zum Politikberater – Bewegungen auf dem Bildungssegment	54
5.1	Das Berufsziel Politikberater – zum Ausbildungsangebot in Deutschland.	54
5.2	Sind Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht?	59
III. DIE NACHFRAGE		63
6	Siegeszug der Consultants?	63
6.1	Wie viele Unternehmen mit dem offering „Politikberatung“ gibt es in Deutschland?	64
6.2	Der Beratungsmarkt im öffentlichen Sektor	65
7	Der Markt für Politikberatung	66
7.1	Die Nachfrageseite	69
7.2	Kleine Anfragen: Der Vergleich des Standes 1977 mit der Phase 1998 bis 2003	71
7.3	Worin ließ sich die Bundesregierung beraten?	74
7.4	Zusammenfassung	78
7.5	Die Angebotsseite	81
7.6	Ergebnisse der Primärbefragung	86
IV. DIE INNENANSICHT		87
8	Beratung ist Vertrauenssache	87
8.1	Interviews mit ausgewählten Politikberatern	89
8.2	Schluss	111
Literaturverzeichnis		117
Anhang		121

I. DER MARKT

1 Der „Neue Markt“ in der Politik?

Mit dem Umzug von Bonn nach Berlin ist ein neuer Markt entstanden. „Public Affairs“ oder Politikberatung sei, so wollen uns manche Experten glauben machen, ein Wachstumsmarkt. „Der Job des politischen Beraters in Deutschland hat Zukunft“, konstatieren etwa Peter Radunski und Axel Wallrabenstein (Radunski/Wallrabenstein 2004). Ein lukrativer Markt also, in dem PR Profis, Wahlkampffexperten und Marketingfachleute Bedingungen ähnlich den Anfängen des eCommerce vorfinden. Politische Goldgräberstimmung? Tatsächlich scheint mit dem Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin ein Kulturwandel in der Herstellung, Kommunikation und Vermittlung von Politik stattgefunden zu haben, der die Rheinmetropole Bonn in der Rückschau wie ein kommunikatives Wolkenkuckucksheim erscheinen lässt. Neben einer häufig in den Partei- oder Gewerkschaftsapparaten groß gewordenen Start-Up Szene ergänzen PR Agenturen, Beratungsunternehmen und Think Tanks ihr Dienstleistungsportfolio um „Public Policy Beratung“, Public Affairs, Lobbying oder Politikberatung. Damit ist in der Regel ein Spektrum gemeint, das von der Beratung einzelner Politiker im Umgang mit der Öffentlichkeit über die strategische Positionierung von Parteien oder anderen staatlichen Institutionen in der Mediengesellschaft bis hin zur Wahlkampfberatung reicht. Verziert wird diese neue Szene durch eine Eventkultur, in der Konferenzen, Workshops oder Kamingespräche vor allem dem Ausbau der persönlichen Netzwerke gelten.

Politikberatung ist wie andere Beratungsdienstleistungen keine geschützte Tätigkeit. Bis weit in die neunziger Jahre ausschließlich als wissenschaftliche Beratungsleistung verstanden, wird der Topos seitdem zunehmend von Beratern aus dem PR- und Lobbyismus-Bereich für ihre

Dienstleistungen verwandt. Es ist das Ziel unseres Buches, den Markt für Politikberatung aus den unterschiedlichen Perspektiven vorzustellen und vor allem das Wechselspiel der beteiligten Akteure analytisch zu beleuchten: Welche Spielregeln bestimmen den Markt?

Das vorliegende Buch ist wie folgt aufgebaut: Nach der Definition des Begriffs Politikberatung geht es in Kapitel 3 um die Grundzüge der Politikberatung in Deutschland. Wie hat sich die Bewertung des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik innerhalb der wissenschaftlichen Debatte in Deutschland entwickelt? Welche historischen Eckpunkte lassen sich für die Politikberatung in Deutschland festmachen? Wo und in welcher Form spielten Berater eine Rolle? Wie wurden sie rekrutiert? In welchen Bereichen gab es den größten Beratungsbedarf? Wie haben sich die staatlichen Strukturen, das „Miteinander“ der Institutionen, und die medialen Voraussetzungen im historischen Vergleich verändert und welche Implikationen hat dies für Politikberatung in moderner Staatlichkeit?

Daran anschließend wird die Angebotsseite systematisiert. Kapitel 4 klärt, wer eigentlich Politikberatung anbietet. Darauf aufbauend beschäftigt sich Kapitel 5 mit der Frage wie für dieses Berufsfeld ausgebildet wird.

In den Kapiteln 6 und 7 wechseln wir die Perspektive und beleuchten die Nachfrageseite. In welchen Bereichen wird Beratung schwerpunktmäßig nachgefragt und von wem? Gibt es Informationen über die Volumina, die für Politikberatung ausgegeben werden? Kapitel 7 zeigt dabei das Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage.

Um unserem Anliegen, der lebensechten Abbildung des Marktes für Politikberatung, gerecht werden zu können, sind individuelle Einschätzungen und Eindrücke von Kennern der Szene ebenso wichtig, wie die zuvor erwähnten Makrostrukturen. Die theoretischen und empirischen Überlegungen des vorliegenden Buches werden daher durch sieben Interviews mit hochkarätigen Experten angereichert. Hier geben Persönlichkeiten aus den unterschiedlichsten Bereichen der Politikberatung Einblick in Ihre Tätigkeiten und eröffnen den Lesern die Möglichkeit, den Markt aus der Perspektive der Beratenden zu sehen. Diese Interviews

fließen an vielen Stellen punktuell in die Entwicklung unserer Argumente ein, vollständige Transskriptionen finden sich zudem in Kapitel 8.

2 Was ist Politikberatung?

Politikberatung ist eine komplexe und heterogene Dienstleistung, die je nach Anforderungen und Anwendungsbereich die unterschiedlichsten Formen annehmen kann. Ebenso zahlreich sind die Definitionen des Begriffes (vgl. Dagger 2004): Traditionell ist mit Politikberatung das institutionalisierte Liefern wissenschaftlicher Informationen an politische Akteure gemeint. Mittlerweile hat der Begriff allerdings eine Ausweitung und Ausdifferenzierung erfahren. Insbesondere bei den im Umfeld der operativen Politik Tätigen geht die Trennschärfe zwischen den Begriffen Lobbyismus, Public Affairs und Politikberatung häufig verloren. Mitunter vermengen sich auch die Begriffe Politikberatung und Politikvermittlung (vgl. Bender 2004; Leif/Speth 2003). In den Medien und in der politischen Kommunikation gelten alle jene Akteure, die Parteien und Kandidaten bei Wahlen, Kampagnen oder der Werbung für politische Programme sowie in der Regierungskommunikation und im politischen Marketing beraten, als Politikberater (vgl. u.a. Althaus/Meier 2004; Karp/Zolleis 2004; Kreyher 2004). Das Gleiche gilt für Umfrage- und Kommunikationsexperten, für Spin Doktoren und selbst für Mäzene und Stiftungen. Wieder andere verstehen unter Politikberatung die eher technische Beratung von Verwaltung und Einrichtungen der öffentlichen Hand bei der Umsetzung von Entscheidungen durch kommerzielle Akteure wie Management Consultants.

In der wissenschaftlichen Debatte hat der Begriff ebenfalls eine weitere Ausdifferenzierung erfahren. So wird gerne die Unterscheidung in Politiker- und Regierungsberatung einerseits, Öffentlichkeits- und Gesellschaftsberatung andererseits diskutiert (z.B. Cassel 2001, Priddat/Theurl 2004). Die Beratungswissenschaft versucht einerseits der Vielfalt in der Begriffsverwendung ein Stück weit entgegenzuwirken, anderer-

seits soll nicht der fälschliche Eindruck entstehen, der Variantenreichtum der Materie sei in knappen Sätzen verbindlich definierbar. Politikberatung ist und bleibt keine durch Approbationsordnungen oder Staatsexamina geregelte Tätigkeit, Politikberater ist keine geschützte Berufsbezeichnung. Um den Begriff dennoch zu systematisieren ist es hilfreich, an den drei gängigen Dimensionen des modernen Politikbegriffes – Polity (Form), Politics (Prozess) und Policy (Inhalt) – anzusetzen. Diese facettenreiche Differenzierung ermöglicht uns Aussagen über die unterschiedlichen Inhalte der Politikberatung.

- Policyberatung betrifft die Beratung in der materiellen Politik (Politikinhalt in unterschiedlichen Politikfeldern). Im Englischen spricht man hier von policy advice.
- Politics-Beratung ist im weitesten Sinne das, was als political consulting verstanden wird. Hierbei handelt es sich vor allem um kommunikativ-strategische Beratung im Bereich des politischen Prozesses.
- Polity-Beratung, d.h. die Konsultation bei der institutionellen Gestaltung des politischen Systems, ist in der Regel nur in historischen Umbruchsituationen gefragt (Verfassungsreformen, Wahlrechtsänderungen) und gehört nicht zum Alltagsgeschäft der Politikberatung.

In der Literatur findet man auch häufiger die Unterscheidung zwischen Politikberatung und Politikerberatung, die auf der Nachfrageseite verschiedene Empfänger unterscheidet. Unter Politikberatung (alternativ gesehen als Bürgerberatung) sind Empfehlungen gemeint, die Auskunft darüber geben, wie die konsensfähigen konstitutionellen und sub-konstitutionellen Interessen der Bürger am besten gefördert werden können. Als Letztadressaten solcher Ratschläge können sinnvollerweise nur die Bürger selbst in Frage kommen. Politikerberatung befasst sich dagegen mit solchen Ratschlägen und Expertisen, die darauf abzielen, die Interessen der Politiker, d.h. insbesondere das Wiederwahlinteresse zu fördern. Dabei geht es sowohl um die Beratung der Regierungspolitiker als auch

um die Beratung der in der Gesetzgebung tätigen politischen Entscheidungsträger (Cassel 2001: 78). Während Politikberatung nach dieser Definition relativ transparent ist, erfolgt die Politikerberatung meist diskret und unter Ausschluss der Öffentlichkeit (vgl. Dietze i.E.).

Eine weitere Differenzierung des Begriffs Politikberatung ist die in ad-hoc Beratung und institutionelle Beratung (z.B. Becker 2004), die nach dem Institutionalisierungsgrad unterscheidet. Im Gegensatz zu einer ad-hoc-Beratung, bei der ein Einzelgutachter oder ein Gremium ein bestimmtes Thema auf Zeit betreut und deren Bewertung uneinheitlich ausfallen kann, ist die institutionelle Beratung langfristig angelegt. Zur institutionellen, wissenschaftlichen Beratung in der Bundesrepublik zählen beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtdutschen Entwicklung sowie die wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen und die Forschungsinstitute. Eine weitere mögliche Differenzierung ist die nach wissenschaftlicher und professioneller Beratung.

3 Grundzüge der deutschen Politikberatung

3.1 Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik

Selbstverständlich ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis nicht neu. Sie stellt sich, seit sich die Wissenschaft zu Beginn der Neuzeit als eigenständiges gesellschaftliches System mit spezifischen Steuerungsmedien und Referenzkriterien herausgebildet und sich damit insbesondere von der Definitionsmacht der Kirche gelöst hat. Burke (2001: 133) etwa weist darauf hin, dass bereits Ende des 17. Jahrhunderts eine intensive kontroverse Diskussion über das Verhältnis zwischen Grundlagenwissen und praktischem Wissen stattgefunden hat. Diese Auseinandersetzung blieb nicht ohne Konsequenzen und führte im 18. Jahrhundert zur Gründung landwirtschaftlicher Gesellschaften, die allein dem Zweck dienten, Landwirten Fachwissen zur Optimierung

ihrer Arbeitsweise zukommen zu lassen. Diese frühe Form eines „wissenschaftlichen Beirats“ illustriert, dass die Wissenschaft die praxisrelevante Vermittlung ihres Wissens in der Tendenz schon früh außerhalb ihres eigenen Systems institutionalisiert hat.

War die Thematisierung des Einflusses der Wissenschaft auf andere Teilbereiche des gesellschaftlichen Systems in der Anfangsphase eher allgemein und unspezifisch, so wurde sie in den 1960er und frühen 1970er Jahren Mittelpunkt einer gezielten wissenschaftsinternen Kontroverse mit starkem wissenschaftstheoretischen Bezug. Federführend waren die Gesellschaftswissenschaften, und in gewisser Hinsicht handelte es sich um einen Reflex der seinerzeit heftigen Meinungsverschiedenheit über die Funktion und das Selbstverständnis von Wissenschaft. Die Debatte bewegte sich nun vom Grundsätzlichen hin zu spezifischen Fragen, die sich mit dem Einfluss der Wissenschaft auf bestimmte gesellschaftliche Teilbereiche befassten. Dabei kristallisierte sich das Verhältnis von Wissenschaft und Politik als zentrales Thema heraus: Im Mittelpunkt stand die Frage nach der Beratung von Politik durch Wissenschaft bzw. die wissenschaftliche Fundierung von Politik (Lompe 2006, vgl. hierzu auch Mai i.E.).

Drei unterschiedliche Grundverständnisse zeichneten sich in dieser Diskussion ab: Eine erste Position beharrte auf einer strikten Trennung von Wissenschaft und Beratung. Laut dieser Meinung stehen sich mit Wissenschaft und Politik zwei Systeme gegenüber, die in ihrer Funktionsweise unterschiedlicher nicht sein können und sich daher schwer vereinbaren lassen. Wissenschaft basiert auf der Betonung von Wahrheit und die intersubjektive Nachvollziehbarkeit gilt hier als ausschließlicher Referenzpunkt. Im Gegensatz dazu stehen politische bzw. praktische Entscheidungen, die sich immer an Werten und gesellschaftlichen Normen orientieren. Diese fundamentalen Unterschiede führen zu der Konsequenz, dass der Wissenschaft zwar zugestanden wird, Zusammenhänge, Trends und eventuell Alternativen aufzuzeigen und in dieser Hinsicht auch aufklärend zu wirken, dass sie aber keine Empfehlungen abgeben kann (Popper 2005). Dieses Verständnis lag der Einrichtung des

Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde, der ausdrücklich keine Empfehlungen formulieren soll.

Eine zweite Position sah wissenschaftliche Politikberatung in erster Linie als Aufklärung über zukünftige Entwicklungen, die bereits in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen angelegt sind. Auch hier dominiert der wissenschaftliche Fokus, wenn auch aus einer grundlegend anderen gesellschaftstheoretischen Perspektive. Grundlegend ist die Annahme zwangsläufiger, wissenschaftlich identifizierbarer, gesellschaftlicher Entwicklungen. Gesellschaftliche Entwicklungen sind vorbestimmt und Wissenschaft ist in der Lage die dafür ausschlaggebenden Faktoren zu identifizieren und zu analysieren. Technologische Sachzwänge wie auch Klassenunterschiede determinierten aus dieser Perspektive zunehmend die gesellschaftliche Entwicklung (vgl. für die deutsche Debatte vor allem Schelsky 1965; vgl. Schuon 1972), wobei ihre Eigendynamik durch politische Entscheidungen bestenfalls verzögert, jedoch nicht aufgehalten werden konnte. Zur Lösung dieses Problems ist die Wissenschaft gefragt: Sie erkennt zwangsläufige, gesellschaftliche Entwicklungen und kann so aufklärend beratend tätig werden.

Eine dritte Position bezog sich auf die Überwindung der Kluft zwischen Wissenschaft und Beratung durch diskursive Vorgehensweisen. Hierbei handelt es sich um Modelle, welche die Wertfreiheit der Wissenschaft grundsätzlich in Frage stellen. Aus diesem Blickwinkel gibt es also durchaus Schnittpunkte zwischen Wissenschaft und Politik, die Wissenschaftlern und Praktikern Möglichkeiten eines fruchtbaren Diskurses bieten. Am Beginn eines derartigen Diskurses findet sich bei Lompe (1972) eine bewusste Verständigung über Zielsetzungen und Werte, wohingegen bei Habermas (1968) diese Entscheidungen eher als Resultat eines rationalen Diskurses angestrebt werden sollen. Niederschlag hat dieser Ansatz etwa in den Enquete-Kommissionen des Bundestags (vgl. Lompe/Rass/Rehfeld 1981) gefunden, aber auch generell haben sich diskursive Modelle mittlerweile vielerorts durchgesetzt (Weingart 2006).

Die Verbreitung diskursiver Modelle benötigte den Umweg über die Politisierung der Wissenschaft, die Mitte der 70er Jahre einsetzte. Im Kern geht es hierbei um die Verantwortung der Wissenschaftler für die Umsetzung ihrer Ergebnisse, in diesem Zusammenhang auch um die „Käuflichkeit“ wissenschaftlicher Expertise durch wirtschaftliche Interessen (vgl. Böhme u.a. 1978). Den Bezugspunkt dieser Debatte bildeten die gesellschaftlichen Konfliktkonstellationen, die durch neue technische Entwicklungen hervorgerufen wurden: die Diskussion um die Beteiligung an der Entwicklung der Atombombe und dem militärisch-industriellen Komplex, der sich in den 1970er Jahren ausweitende Konflikt um die Atomkraftwerke, danach die Frage nach der ethischen Verantwortung bei der Nutzung der Potenziale der Bio- und Gentechnologie.

Im Rahmen dieser Konflikte wurden diskursive Verfahren weiterentwickelt, die deutlich machten, dass konsensuale Problemlösungsstrategien im herrschaftsfreien (oder besser: nicht öffentlichen) Raum zwar zu gemeinsamen Ergebnissen kommen können, diese Ergebnisse bei umfassenden gesellschaftlichen Konflikten einer öffentlichen Debatte aber nicht standhalten können (vgl. Nowotny 1979). Es sind immer wieder wissenschaftlich moderierte Foren entstanden, die später auch auf andere Politikfelder übergriffen: Hierzu gehören vor allem runde Tische, Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten oder Open-Space-Konferenzen (einen Überblick bieten verschiedene Beiträge in Simonis/Martinsen/Saretzki 2001).

In den vergangenen Jahren ist ein kontinuierlicher, weniger spektakulärer Wandel in der Politikberatung eingetreten, der sich auf die Optimierung politischer Prozesse, also auf die Politics-Ebene bezieht. Wesentliche Impulse gingen hier von der europäischen bzw. internationalen (etwa OECD-) Ebene aus. Gerade die Europäische Kommission hat angesichts ihrer eigenen bestenfalls abgeleiteten Legitimationsbasis seit den 1960er Jahren Wissenschaft intensiv genutzt. Dies gilt sowohl für die Begründung ihrer Aktivitäten in einem Politikfeld (Agenda-Setting) wie auch mit dem Ziel, die Durchführung in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten anzugleichen bzw. durch Lernprozesse zu optimieren.