Think Tanks in der Politikberatung – Schiedsrichter oder Mitspieler im Kampf der Ideen?

Das fünfte Zukunftskolloquium Politikberatung

Am 28. Februar 2006 fand das fünfte Zukunftskolloquium Politikberatung statt. Auf Einladung der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol), Johanssen + Kretschmer sowie Pleon diskutierten Prof. Dr. Jobst Fiedler (Professor für Public Management an der Hertie School of Governance), Matthias Machnig (Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und Prof. Dr. Martin Thunert (Politikberatungsforscher, Hochschule Bremen).

Wissenschaftliche Beratung ist in modernen politischen Systemen unverzichtbar. „Think Tanks" oder „Denkfabriken" stehen in diesem Zusammenhang für eine immer bedeutender werdende Branche der wissenschaftlichen Politikberatung, die eine „Maklerfunktion" zwischen den Erkenntnissen der Grundlagenforschung und praktischen politischen Handlungsanweisungen übernehmen soll. Derzeit scheint das Zusammenspiel von Entscheidern und Beratern nicht optimal. Das Zukunftskolloquium analysierte aktuelle Schwachpunkte und Entwicklungspotenziale der Beratung.

Keine Politik ohne Kommunikation

Der Sprecher der degepol, Dominik Meier, führte wie gewohnt mit drei Thesen in die Diskussion. Laut der ersten These ist wissenschaftliche Beratung in modernen politischen Systemen unverzichtbar. Sie leistet einen Wissenstransfer, also die Umwandlung von wissenschaftlicher Theorie in praktische politische Handlungsanweisungen. Diese können durch ihre Expertise einen erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben, der demokratietheoretisch nicht legitimiert ist, so die zweite These. Aus diesem Grund müssen Anforderungen an die Form der Beratungsverhältnisse formuliert werden. Nötig ist ein Pluralismus von Expertisen, der die verschiedenen Interessengruppen der Gesellschaft sowohl bei der Planung und Einsetzung der bera-

tenden Gremien als auch bei der Suche nach Lösungen selbst einbindet. Die dritte These folgerte daher, dass sichtbar gemacht werden muss, wer wann wen berät. Nur so kann dem Verdacht der "Machtübernahme" im politischen Geschehen vorgebeugt und die Legitimität demokratischen politischen Entscheidens bewahrt werden.

Staatssekretär Matthias Machnig formulierte aus Sicht eines Auftraggebers wissenschaftlicher Beratung die Anforderungen, die an Politikberatung zu stellen sind und analysierte die derzeitige Marktsituation. Neben den institutionellen und spezialisierten Beratungsangeboten vermisse er ein Konzept, das die politische Handlungsempfehlung, den policy-advice, und die kommunikative Steuerung gleichermaßen berücksichtige. Politik ohne Kommunikation sei zum Scheitern verurteilt, daher dürfe die Kommunikation nicht am Ende des Prozesses stehen. Er prognostizierte für die kommenden Jahre einen steigenden Bedarf an externer Beratung, zurückzuführen auf die personelle wie auch finanzielle „Ressourcenschwäche" des Staates. Diesen Ausführungen schloss sich auch Jobst Fiedler an und führte als weitere Gründe die Mediatisierung der Politik und die wachsende Geschwindigkeit im politischen Tagesgeschäft an.

Logiken ohne Vermittlung

Jobst Fiedler thematisierte auch den unzureichenden Dialog zwischen Wissenschaft und Politik. Das mangelnde Verständnis für die Logik der jeweiligen Gegenseite sei im monodisziplinären Ausbildungssystem der deutschen Hochschulen begründet. Politische Lösungen erforderten jedoch nicht nur Fachkompetenz, sondern müssten zumeist auch die Anforderungen an die umsetzenden Institutionen bedenken. Daher muss politische Beratung auch Fragen der Prozess- und Managementberatung beinhalten. Reformvorhaben seien nicht mit einem „chirurgischen Schnitt" zu verwirklichen, sondern erforderten unter anderem auch die Einbeziehung der mit der Umsetzung betrauten Bürokratie. Sowohl Berater als auch Ministerialbürokratie seien in ihren Erfahrungen häufig so geprägt, dass der Blick für Kontexte und eine intelligente

Prozessoptimierung fehle. Die Hertie School of Governance bemühe sich in ihrem Ausbildungsprogramm um eine Antwort auf dieses Problem. In dieser Hinsicht sei das Brückenprogramm der VW-Stiftung ein weiteres Beispiel, da die Teilnehmer hier auf den „clash der Logiken" vorbereitet und hingewiesen würden. So ermögliche das Austauschprogramm den kurzzeitigen Arbeitsplatzwechsel aus der Wissenschaft in die Praxis – oder umgekehrt.

Einen unzureichenden Dialog zwischen der administrativen Logik des Regierungsapparats, der kommunikativen Logik der Parteien und der wissenschaftlichen Logik konstatierte auch Staatssekretär Machnig. Er appellierte an die politischen Entscheidungsträger, wissenschaftliche Erkenntnisse und professionelle Kommunikation in die konzeptionelle Arbeit zu integrieren.

Angebot und Nachfrage

Anforderungen an die wissenschaftliche Politikberatung sind formuliert – wie sieht es mit dem Angebot aus? Martin Thunert wies auf ein breites Spektrum wissenschaftlich beratender Institutionen in Deutschland hin. Deutsche Institute und Stiftungen können intensive wissenschaftliche Grundlagenforschung betreiben, da ausreichend öffentliche Fördergelder bereitgestellt würden. Außerdem offerierten einige privat finanzierte „Forschungsriesen", wie die Bertelsmann Stiftung oder das Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), oder die neue Generation der „Ein-Personen-Institute" ihre Beratungsdienste. Weniger ausgeprägt ist laut Thunert die Trennlinie zwischen Politikberatung und öffentlichkeitsbezogener Politikerberatung, wie es etwa in den USA üblich ist. Der Versuch, einerseits ernstzunehmende Forschung zu betreiben und zugleich Beratung im Rahmen der „Kunst des Möglichen" bereitzustellen, bringe nach wie vor viele Institute in einen Zwiespalt.

Ist das Credo der Unabhängigkeit und Objektivität in der deutschen Politikberatung ein Teil des Problems? Schließlich gelten die USA und Großbritannien, deren Think Tanks großteils an private Interessen gebunden sind, unter Experten als Vorbilder hinsichtlich einer funktionierenden Symbiose zwischen

Politik und Wissenschaft. In den USA sind Think-Tanks, die „advokatische Politikberatung" anbieten und sich einer bestimmten Denkrichtung zuordnen, deutlich verbreiteter. Jobst Fiedler sah jedoch keine Notwendigkeit, sich dieser Entwicklung anzupassen: Es bedürfe vielmehr einer synchronen Einwicklung beider Akteure – die Verarbeitungsfähigkeit der Politik müsse verbessert und gleichzeitig die Qualität des Beratungsangebots erhöht werden. Dieser Ansicht schloss sich auch Martin Thunert an. Die notwendigen Dialogräume könnten auch von nicht kommerziellen Institutionen geschaffen werden. Diese verfügten zwar nicht über einen festen Abnehmerkreis ihrer Forschungsergebnisse, dafür aber über eine größere Glaubwürdigkeit ihrer Ergebnisse.

Dialogräume schaffen

Doch wie kann dieser Prozess aussehen? Wie können entsprechende Dialogräume entstehen, in denen multidisziplinäre Berater die zielgenauen Ansätze liefern und ein sensibilisierter Politikapparat dieses Beratungsangebot in die ständig volatilen politischen Prozesse einbindet? Grundsätzlich können Think Tanks als hier „Ideenmakler" wertvolle Dienste leisten. Martin Thunert betonte, dass eine neue Generation deutscher Politiker heranwachse, die sich neuen Beratungsformen gegenüber aufgeschlossen zeigt. Die „Beratungsresistenz" habe in den letzten Jahren abgenommen. Dennoch zögen viele Entscheidungsträger immer noch den Rat privater Vertrauter und gewachsener Netzwerke dem intensiven Dialog mit wissenschaftlichen Beratern vor, fügte Matthias Machnig hinzu. Thunert gab zu bedenken, dass die bewusste Wahrnehmung einzelner Think Tanks (oder ihrer Ergebnisse) in den Kreisen der Spitzenpolitiker oft noch an die Aufmerksamkeit der Medien für diese Think Tanks gekoppelt sei. Politische Berater in Berlin müssten immer noch „poltern", nicht „flüstern", wenn sie sich Gehör verschaffen wollen.

Vertraulichkeit versus Transparenz

Wie aber lässt sich der Zugang der Berater zur Politik organisieren, ohne sich dem Verdacht der „Machtübernahme" im politischen Geschehen auszuliefern und weiterhin die Legitimität demokratischen politischen Entscheidens zu bewahren? Prof. Fiedler betonte, dass sich politische Beratung dennoch nicht im Licht der Öffentlichkeit abspielen könne, sondern geschützter Räume bedürfe. Auch Staatssekretär Machnig konnte sich ein vertrauensvolles Zusammenspiel von Beratern und Beratenen nur hinter verschlossenen Türen vorstellen. Bundestagdebatten und Kabinettsitzungen seien nicht mehr der Ort für offene Diskussionen und innovative Ideen. Lösungsansätze jeder Art würden, auch wenn sie noch deutlich vor der Umsetzungsreife sind, anderenfalls viel zu schnell von den Medien aufgegriffen.

Gibt es *Lessons learned*?

Eine Möglichkeit für Beratungsrunden zeigt die kommerzielle Managementberatung: So genannte „policy-teams" bringen Experten von Beratern und Beratenen an einen Tisch. Auch Think Tanks könnten solche Begegnungsmöglichkeiten errichten. Jobst Fiedler wollte zudem die Ministerialbürokratie verstärkt in die Verantwortung genommen sehen. Auch der Regierungsapparat müsse in den Prozess und das externe Beratungsteam integriert werden. Anderenfalls könnten Analysen aufgrund unzureichender Einblicke nicht umfassend genug ausfallen und Empfehlungen nicht in der notwendigen Konsequenz erkannt und berücksichtigt werden. Allerdings stehe auch das deutsche Ausschreibungsrecht einer flexiblen, offenen Beratungskultur oft im Wege. Denn die Politik muss theoretisch für eine Ausschreibung das Problem schon kennen, zu dem sie Beratung braucht – was letztlich bedeutet, dass sich die Politik „selbst diagnostizieren" muss, womit eine Institution meist überfordert sei.

Blick in die Praxis

Kaum ein Kanzler hat so sichtbar auf wissenschaftliche Beratung zurückgegriffen wie Gerhard Schröder. Ihm ist das wohl prominenteste Beispiel externer Politikberatung zu verdanken: die Hartz-Kommission. Hier werden die Volatilität politischer Prozesse und die Anschlussschwierigkeiten von Politikempfehlungen besonders deutlich. Der Auftrag des wissenschaftlichen Beratungsgremiums sei, so stimmten Jobst Fiedlers und Matthias Machnig überein, vor dem Hintergrund des Wahlkampfs umgedeutet worden. Ursprünglich stand die Reform der Bundesanstalt für Arbeit im Mittelpunkt des Auftrags. Dann jedoch wurden die Ergebnisse der Berater sukzessive als Lösungsvorschläge zur Verringerung der Arbeitslosigkeit umgedeutet. Der zweifelhafte Erfolg der Arbeitsmarktreform stellt sich so als Ergebnis eines Beratungsprozesses dar, der an den widerstreitenden Logiken der Managementreform, der Medienöffentlichkeit und des politischen Machterhalts gescheitert ist. Staatssekretär Machnig fügte der Kritik die unzureichende Kommunikation der Kommissionsergebnisse hinzu. Es sei zu hoffen, dass diese negativen Erfahrungen der jüngsten Zeit in einem Evaluationsprozess aufgearbeitet und wichtige Schlüsse für die Zukunft gezogen würden.

Blick in die Zukunft

Die Zukunft der Politikberatung ist ebenso abhängig von geeigneten Instrumenten – so die Meinung von Sighart Nehring (Repräsentanz der Allianz AG in Berlin). Man brauche noch weiter verbesserte Methodiken, um potenzielle Risiken sichtbar zu machen und damit Grundlagen für strategische Planung zu entwickeln. Die Szenarioforschung sei hier eine Möglichkeit, setze aber voraus, dass bestimmte Risiken prinzipiell schon erkannt seien. Jobst Fiedler erwiderte, dass manche Verfahren entwickelt würden, die dies möglicherweise leisten könnten. Entscheidender sei aber auch, welche Möglichkeiten der Umsetzung die Entscheidungsträger tatsächlich hätten. Während die Erwartungen an die Beratung stiegen, seien selbst zuverlässig ermittelte Prognosen (wie z.B. über die Entwicklung des Sozialstaats aus den 1980er Jahren) nicht in

ausreichendem Maße in entsprechende präventive Umsetzungen eingeflossen. Erkenntnisse zu herausfordernden Problematiken lägen oft genug rechtzeitig vor. Entsprechend wollte auch Martin Thunert nicht der These zustimmen, Deutschland habe hinsichtlich der Beratung durch Think-Tanks wichtige Entwicklungen verschlafen. Matthias Machnig gab zwar zu bedenken, dass derzeit eine immer stärkere Ausdifferenzierung der Beratungsangebote stattfinde, die einem stärker integrativen Ansatz zuwider läuft. Das Fazit des Abends fiel dennoch vorsichtig optimistisch aus. Trotz der konstatierten Defizite bewegen sich Politik und Wissenschaft in die richtige Richtung: aufeinander zu.