

**Politikberatung und Politisches Management  
– Beiträge zwischen Seminar und Wirklichkeiten**

---

Mathias Bucksteeg (Hg.)  
mathias.bucksteeg@prognos.com

Josef Schmid (Hg.)  
josef.schmid@uni-tuebingen.de

Institut für Politikwissenschaft  
Professur für politische Wirtschaftslehre  
Melanchthonstr. 36  
72074 Tübingen  
<http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip>

EBERHARD KARLS  
UNIVERSITÄT  
TÜBINGEN



## **Zu den Herausgebern**

Mathias Bucksteeg ist der Direktor des Beratungsunternehmens Prognos AG für Deutschland.

Josef Schmid ist Professor für Politikwissenschaft an der Eberhard Karls Universität Tübingen und war unter anderem Mitglied der sog. Rürup-Kommission zur Modernisierung der Sozialsysteme.

---

**ISSN 1614-5925**

© Tübingen 2005  
Autoren

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der WiP-Redaktion veröffentlichten Fassung - vollständig und unverändert! - darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

## **Abstract**

Politik hat das Problem der Kollektiventscheidung zu lösen, und sie kann sich in einer Situation, in der institutionelle Settings aufgrund hohen Reformdrucks grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen, zur Entscheidungsvorbereitung immer weniger auf althergebrachte Strukturen und Routinen verlassen (wie etwa die Beratungsfunktionen von Verbänden). Die Weber'sche Prämisse, dass die Bürokraten mehr wissen als die Öffentlichkeit, stimmt vor diesem Hintergrund in mancherlei Hinsicht nicht mehr. Der Rückgriff auf unabhängiges externes Know How soll in dieser Situation die Managementfunktion der Politik verbessern oder wieder herstellen helfen.

Das vorliegende Papier basiert auf einem berufsfeldbezogenen Seminar, das im Wintersemester 2004/2005 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen zum Thema Politikberatung und Politisches Management gehalten wurde. Die einzelnen Beiträge beleuchten in essayistischer Form diese sozialwissenschaftlich wenig bearbeitete Thematik unter theoretischen sowie praktischen Gesichtspunkten.

# Inhaltverzeichnis

<b>1 Einführende Bemerkungen</b> <i>(Mathias Bucksteeg)</i> .....	<b>1</b>
<b>2 Politikberatung: Zwischen Expertokratie und Hofnarrentum</b> <i>(Josef Schmid)</i> .....	<b>11</b>
<b>3 „Wissen und Handeln“ – Wissenschaftliche Politikberatung</b> <i>(Carlo Schöll)</i> .....	<b>21</b>
<b>4 Politisches Management aus Sicht der Regierungslehre</b> <i>(Florian Seliger)</i> .....	<b>31</b>
<b>5 Wenn der Narr vergeblich rät – Transferprobleme sozialwissenschaftlicher Politikberatung</b> <i>(Daniel Kopp)</i> .....	<b>51</b>
<b>6 Benchmarking</b> <i>(Thomas Rausch)</i> .....	<b>66</b>
<b>7 Gesetzesfolgenabschätzung und Impact-Assessment: Methoden, Analyse und Bedeutung für die Politikberatung</b> <i>(Patrizia Strupp)</i> .....	<b>80</b>

## **1 Einführende Bemerkungen (*Mathias Bucksteeg*)**

Im Hintergrund der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion über „Good Governance“, Modernisierung des Staates oder den „Aktivierenden Staat“, geht es im Kern immer um die Managementfunktion der Politik bzw. die Dimension des „Regierens als politisches Management“, also um politische Planung, Koordination und Organisation (König). Dysfunktionen des politischen Managements schlagen sich nieder in „nachbesserungsbedürftigen“ Gesetzen, „handwerklichen Fehlern“ der Regierung, unbeabsichtigten gegenläufigen Impacts politischer Entscheidungen und Frustrationserscheinungen der Öffentlichkeit. Nicht selten sind die Dysfunktionen dem Umstand zu verdanken, dass das „Maschinenmodell“ des Policy Cycles angesichts zunehmender Komplexität überfordert ist, sich ein flexibleres Verständnis politischen Managements, das der britischen Philosophie des „to manage, not to control“ verpflichtet ist, aber noch nicht durchgesetzt hat.

Politik hat das Problem der Kollektiventscheidung zu lösen, und sie kann sich in einer Situation, in der institutionelle Settings aufgrund hohen Reformdrucks grundsätzlich in Frage gestellt werden müssen, zur Entscheidungsvorbereitung immer weniger auf Strukturen und Routinen verlassen, die mit diesen Strukturen eng verwoben sind (wie etwa die Beratungsfunktionen von Verbänden; wir haben im Seminar die Beratungsfunktion etwa von Lobbies systematisch ausgeklammert und uns auf die Beratung durch unabhängige Institute und Consultants konzentriert). Die Weber'sche Prämisse, dass die Bürokraten mehr wissen als die Öffentlichkeit, stimmt in mancherlei Hinsicht nicht mehr.

Der Rückgriff auf unabhängiges externes Know how soll in dieser Situation die Managementfunktion der Politik verbessern oder wieder herstellen helfen. Dass dies nicht immer gelingt, beleuchten plakativ die „Berater-skandale“ des Jahres 2004. In dem berufsfeldvorbereitenden Seminar der Universität Tübingen im Wintersemester 2004/05, das mit diesem Reader in Teilen dokumentiert wird, ging es darum, an praktischen Beispielen zu zeigen, wie zentrale Fragestellungen des politischen Managements vor dem Hintergrund zunehmender Komplexität mit (neueren) Methoden bearbeitet werden können. Ziel war es, in das Berufsfeld der Politik- und Public Management-Beratung einzuführen.

Inspirationen wurden etwa aus der US-amerikanischen Debatte um die „Managerial Presidency“ oder der „New Public Management“ Bewegung gewonnen, aber auch aus der Diskussion strukturell bedingter Steuerungsprobleme anhand der Organisationen von Bundeskanzleramt und No. 10 Downing Street (diese Diskussionen sind im Reader nicht enthalten). Auch in Deutschland setzt sich die Erkenntnis durch, dass „Politisches Management“ die Steuerungs- und Führungswirklichkeit von Politik und Verwaltung besser beschreibt als andere Begriffe oder klassische Konstruktionen wie der Politikzyklus. Eine klare und überzeugende Definition und verständliche Abgrenzungen zu Begriffen wie z.B. „Governance“ stehen aber noch aus. Das Seminar hat versucht, sich solchen Abgrenzungen diskursiv zu nähern ohne eine konsistente „Theorie des politischen Managements“ zu entwickeln. Eine hervorragende Definition politischer Beratung dagegen liegt von Josef Schmid vor, dessen Artikel im Reader enthalten ist.

Politisches Management bedeutet – so die Annäherung im Seminar - die Gewährleistung der Regierungsfunktionen (Führung, Entscheidung, Koordination und Organisation) angesichts immer komplexerer Problemlagen und Rahmenbedingungen, sowie die Entwicklung neuer, problemadäquater Strategien dort, wo einfache Ursache-Wirkungs-Schemata außer Kraft treten. Politisches Management bezieht alle drei Dimensionen des Politischen Polity, Politics und Policy, ein. Es nutzt die Vermittlungs-, Rückkoppelungs- und Verstärkerfunktion von Medien und der Öffentlichkeit (Agenda Setting). Charakteristisch ist die Umgehung von Vetopositionen und institutionellen Blockaden durch neue institutionelle Arrangements (Bypass), sofern dies zu effizienter Durchsetzung der politischen Ziele notwendig erscheint.

Impulse kommen derzeit vor allem von den Bundesländern, in denen sich Steuerungstools wie Benchmarking, Programmcontrolling und Leitbilder durchzusetzen beginnen. Impulse kommen auch aus der Europäischen Kommission, die in Form des Impact Assessment ihre Stakeholder Beteiligung reorganisiert und transparenter gemacht hat und die den Lissabon-Prozess als neue Form politischer Steuerung weiter zu etablieren versucht, sowie aus der Best Practice von Regionen und Ländern in Europa und weltweit. Die Entwicklung „lernender Politik“ im Sinne der Infusion von neuen Managementverfahren und Methoden der Entscheidungsvorbereitung, dringt aktuell in sensible Bereiche vor, die lange Zeit tabu waren für Instrumente wie etwa öffentliche Leistungsvergleiche. Beispiele sind öf-

fentliche, externe Evaluationen von Schulen und dem öffentlichen Gesundheitswesen, das Wirkungscontrolling sozialer Dienstleistungen und die Benchmarking-Ringe der lokalen Agenturen für Arbeit.

Die klassische Evaluation bspw. – ex ante, midterm, ex post – die gemessen am Beraterumsatz und aufgrund ihrer formalen Verknüpfung mit den meisten Förderprogrammen einen Löwenanteil politischer Beratung ausmachen dürfte, wird in diesem Prozess transformiert. Experimentelle Politik auf der Programmebene, etwa im Bereich der Netzwerkförderung und der Clusterpolitik, liefert den Impuls, den die Beratung wiederum nachvollzieht. Ob die Henne der Managementberatung oder das Ei der innovativen Programmentwicklung zuerst da war, kann niemand mehr entscheiden. Es entwickelt sich ein dynamischer, sich gegenseitig befördernder Prozess methodisch weiterentwickelter Beratung und innovativer Politikentwicklung.

Transformiert werden dürfte zwangsläufig auch (wenn auch erst in Ansätzen erkennbar) die Arbeit der großen parteinahen Stiftungen und die Beratungspraxis von Hochschullehrern. Business Consultants haben mit stärkerer Umsetzungsorientierung, innovativen Methoden, Benchmarkings und Kreativitätstechniken, geschickterer Öffentlichkeitsarbeit und einer strategischen Verknüpfung von Wirtschafts- und Politikkontakten den traditionellen deutschen Think Tanks längst den Rang (und die Budgets) abgelaufen. Deren ellenlange Gutachten, nach Proporz besetzte Expertenrunden und biedere Veranstaltungsprogramme ermöglichen Politikern und hohen Verwaltungsbeamten heute nicht mehr den „konzeptionellen Ausfallschritt“, mit dem letztere ihren jeweiligen Kontexten (Verwaltungen, Parteien) vorausseilen, Reformen anlegen und den begehrten Ruf als „Vordenker“ erwerben können. Nach zahlreichen Friktionen, die eben daraus resultieren, dass Beratung im öffentlichen Sektor anderen Gesetzen (und Finanzierungsmöglichkeiten) gehorcht als in der Privatwirtschaft, sind einige Unternehmensberatungen aus der Politikberatung ausgestiegen. Andere haben sich in dieser Hinsicht, auch durch den Zukauf von verwaltungserfahrenem Personal, professionalisiert.

Politische Beratung wird umsetzungs- und prozessorientierter, versucht durch mediengerechte Aufbereitung von Argumenten nebenbei dem Politiker als Kunden einen Platz an der Sonne medialer Öffentlichkeit zu sichern, und sie konzentriert sich – wie in den USA – immer stärker auf die strategische Unterstützung des Führungspersonals. Einzelne Entwicklungen kann man durchaus kritisch sehen: Beratung stellt sich auf den Trend

zur symbolischen Politik ein, und verstärkt sie dadurch weiter. Beraten wird zudem immer weniger das Ministerium, sondern der Minister. Mittlerweile haben sich zwei Schulen etabliert: Die einen suchen – ganz der Arbeitsweise des Consulting folgend – den Kontakt zum obersten Entscheider. Die anderen – vor allem wissenschaftlich arbeitende Institute und Zentren, aber auch kleine und mittelständische Fachberater – bestehen darauf, dass es mittel- und langfristig effektiver und Erfolg versprechender ist, das Ministerium selbst durch Beratung strategiefähig zu machen. Für diese These spricht, dass es in nicht wenigen Bereichen Ministerialbeamte gibt, die persönlich sechs oder sieben Minister „überlebt“ haben und mutmaßlich den Policy-Output stärker beeinflussen als die Hauspitze.

Diese Überlegungen (und der bewusst essayistische und kursorische Charakter der Beiträge) machen deutlich, dass sich das Seminar seinem Sujet wenig theoretisch, sehr praxisbezogen und an Beispielen orientiert genähert hat. Das Format eines Berufsfeldvorbereitenden Seminars war dafür sehr gut geeignet, da es nicht in erster Linie um Stoffvermittlung geht, sondern darum, Einblicke in die regelmäßig kompromissbehaftete Umsetzungswirklichkeit zu vermitteln. Und natürlich darum, für den Beruf des Politikberaters zu werben. Maximal ein Zehntel der Offensivbewerbungen, die die Prognos Deutschland erreichen, werden von Politikwissenschaftlern verfasst, und dies obwohl die Prognos als einziges vollständig eigenfinanziertes Institut zu fast 90 Prozent auf Politikberatung ausgerichtet ist. Statt dessen – und das ist ein verbreitetes Bild – tummeln sich in der Politikberatung Volkswirte und Kaufleute, Ingenieure und Soziologen, Geografen und Juristen, Psychologen und Kommunikationswissenschaftler.

Um immerhin so etwas wie einen Theoriehintergrund zu entwickeln, hat sich das Seminar zunächst mit der soziologischen und der staatswissenschaftlichen Sicht auf Politikberatung beschäftigt. Aus der Rezeption von Habermas, Weber und Gomez entwickelt Carlo Schöll einen Überblick über die Grundfragen des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik. Klar ist, dass die Modelle Habermas' in Reinform nicht existieren. Pragmatisch interpretiert, eröffnet sich aber eine Perspektive auf die realistischen Funktionen von Politikberatung, zu denen – wenig idealistisch - auch die Verschleierung von Zielen und Positionen gehören kann.

Einem besseren Verständnis der „Abnehmerseite“ von Beratung diene auch die Diskussion der zusammenfassenden Thesen des Staatsrechtlers Schuppert. Was bedeutet Politisches Management in Abgrenzung zu Beg-

riffen wie „Regieren“, „Steuerung“ und „Verwaltung“? Worin liegen die neuen Herausforderungen, bei denen Beratung helfen kann? Florian Seliger unternimmt den Versuch, Ordnung und Übersicht in die Arenen und Funktionen des Regierens zu bringen und Regierungslehre, Management und Beratung stufenweise zu integrieren.

Auf dieser Grundlage lässt sich der Transfer – und lassen sich die Transferprobleme – wissenschaftlicher Politikberatung diskutieren. Daniel Kopp bringt die Fragestellungen für Politikberatung humorvoll auf den Punkt, die sich ergeben, wenn der Berater als „Hofnarr“ auf widersprüchliche Erwartungen in der Politik – bei Hofe – stößt, es mit der Blockadefähigkeit von Organisationen zu tun bekommt oder mit einem Juristenmonopol in den Verwaltungen konfrontiert ist, das stark legalistisch, routineorientiert und wenig flexibel agiert. Die Interaktion zwischen Politik, Beratung und Verwaltung ist wohl der spannendste Aspekt politischen Managements.

Wie bereits skizziert, setzen sich in diesem Zusammenhang neue Beratungstools durch, die nicht nur die Entscheidungsfindung mit aussagekräftigen Daten und Argumenten unterstützen, sondern auch die gewachsene Bedeutung von medialer Vermittlungsfähigkeit berücksichtigen. Benchmarkings sind ein solches Instrument, das aus der Unternehmensführung vielfach in die politische Beratung übersetzt wurde. Thomas Rausch leistet diese Übersetzungsarbeit am Beispiel der PISA-Studien und kommt dabei zu eher pessimistischen Einschätzungen, zumindest was die derzeitige Praxis von Benchmarkings als Instrumente politischer Beratung betrifft.

Ein zweites, sehr interessantes Beispiel sind Gesetzesfolgenabschätzungen – im deutschen Kontext – und auf der europäischen Ebene die Implementation eines Impact Assessment. Patrizia Strupp vergleicht theoretische Konzepte und europäische Realität und arbeitet dabei die Umsetzungsbedingungen und Probleme heraus, die über den Erfolg oder Misserfolg dieses Instruments politischer (Selbst-)Beratung entscheiden. Die Abschätzung der Effekte politischer Initiativen und Maßnahmen erhöht in der Theorie die Qualität des Output – in der Praxis ist dies noch abzuwarten. Aber immerhin erhebt das Impact Assessment den begründeten Anspruch, zu einer Art „lernender Politik“ beizutragen.

Die Seminarteilnehmer haben sich entschlossen, ihre Beiträge zu veröffentlichen. Die Essays sollen neugierig auf das Thema machen und zur Entwicklung einer eigenen Position anregen. Der Blick in die Praxis hat

sich jedenfalls als Leitfaden für die Diskussion von Politischem Management und Politikberatung bewährt.

### **Auswahlbibliographie**

Beyme, Klaus von, 1988: Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: ders. (Hg.), Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München, S. 347-368.

Blumenthal, Julia von, 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen – Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B43/2003, S. 9-15.

Böhnert, Arndt-Alexander, 1999: Benchmarking. Charakteristik eines aktuellen Managementinstruments, = Innovative Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 93, Hamburg.

Böhret, Carl, 1995: Vom Hofnarren zum Politik-Coach. Zum Wiederaufstieg der persönlichen Beratung des Politikers, in: Böhret, Carl/Matthias Nowack (Hg.), Gesellschaftlich denken – kommunal handeln, Mainz, S. 203-221.

Böhret, Carl, 1997: Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen. Speyerer Arbeitshefte 110.

Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, 2000: Moderner Staat - Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. <http://www.staat-modern.de>

Bruder, Wolfgang, 1980: Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialbürokratie, Wiesbaden.

Bundesregierung: Was ist die Lissabon-Strategie? <http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.628255/Was-ist-die-Lissabon-Strategie.htm>

Cassel, Susanne, 2002: Politikberatung und Politikerberatung: Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern/ Stuttgart/Wien.

Cassel, Susanne 2003: Politikberatung und Politikerberatung, in: Korte, Karl-Rudolf; Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Information und Entscheidung – Kommunikationsmanagement der politischen Führung; Wiesbaden.

Dammann, Klaus, Dieter Grunow, Klaus P. Japp (Hg.) 1994: Die Verwal-

tung des politischen Systems. Neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema, Bonn.

Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim J. 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland; Opladen.

European Commission, 2004: Impact Assessment in the Commission: Guidelines.

[http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_impact\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf)

Fisch, Stefan und Rudolff, Winfried, (Hg.), 2004: Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin.

Gellner, Winand, 1994: Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure – Typen, Funktionen, Strategien. In: Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren und Politikberatung, Opladen, S. 175-191.

Gomez, Ricardo, 1998: Zur Methodik der Beratung. In: Politikberatung. Dokumentation der 9. Gesamttagung der Regierungsberater und Regierungsberaterinnen in Weinheim vom 9.-14. September 1996, Eschborn, S.145-155.

Habermas, Jürgen, 1979: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, Frankfurt a.M., S. 120-145.

Jann, Werner, 1994: Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik? In: Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren und Politikberatung, Opladen, S. 159-173.

Konzendorf, Götz, 2000: Gesetzesfolgenabschätzung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. in: TA-Datenbank-Nachrichten Nr.2, 9.Jahrgang. <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadn002/konz00a.htm>

Korte, Karl-Rudolf 2003a: Maklermacht - Der personelle Faktor im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Korte, Karl-Rudolf; Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Information und Entscheidung – Kommunikationsmanagement der politischen Führung; Wiesbaden.

Korte, Karl-Rudolf 2003b: Information und Entscheidung – Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43/2003, S. 32-38.

Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel 2004: Politik und Regieren in

Deutschland – Strukturen, Prozesse, Entscheidungen; Paderborn.

Koschyk, Hartmut, 2005: Bundesregierung muss Gesetzesfolgenabschätzung aktiver betreiben. in: Presseportal.

<http://www.presseportal.de/story/htx?nr=633193&firmaid=7846>

Krings, Hermann, 1990: Theorie und Entscheidung. Über theoretisches Wissen, praktisches Wissen, politisches Wissen. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: Expertenwissen und Politik, Weinheim, S. 1-14.

Kümmel, Gerhard, 2002: Wenn Welten aufeinander prallen: Die Wissenschaft, die Politik und das Geschäft der wissenschaftlichen Politikberatung. In: Jahresschriften des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg, S.7-29.

Leggewie, Claus, 2002: Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen: Zur Rolle der Ethikräte im politischen Prozess. In: SOWI (Sozialwissenschaftliche Informationen) Nr. 4/2002, S. 34-42.

Lompe, Klaus, 1977: Politikberatung, in: Sontheimer, Kurt/Hans H. Röhring (Hg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München/Zürich, S. 3-18.

Luhmann, Niklas, 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln/Berlin.

Maurer, Hartmut, 2003: Staatsrecht I – Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, München.

Mayntz, Renate, 1979: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe.

Morkel, Arnd, 1967: Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg.

Murswieck, Axel, 1974: Politische Steuerung und soziale Integration – Handlungsgrenzen einer staatlichen Sozialpolitik, in: Grottian, P./ A. Murswieck (Hg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg.

Murswieck, Axel (Hg.) 1994: Regieren und Politikberatung, Opladen.

Neidhardt, Friedhelm, 2004: Möglichkeit und Grenzen der Politikberatung. In: Bildungspolitik und Expertenmacht – Glanz und Elend der Politikberatung im Bildungswesen, Bonn, S.11-25.

- Nohlen, Dieter 2004: Regierungslehre, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München.
- OECD (o.J.): First Results from PISA 2003. Executive Summary, Paris.
- Online-Verwaltungslexikon: Gesetzesfolgenabschätzung.  
<http://www.olev.de/g.htm>
- Pfiffner, James P., 1999: The Managerial Presidency, 2nd ed. College Station: Texas A&M Press, Texas.
- Ramge, Stephan und Schmid, Günther (Hg.), 2003: Management of Change in der Politik?, Münster.
- Rudolff, Wilfried, 2004: Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive, in: Dagger, Steffen / Christoph Greiner / Kirsten Leinert / Nadine Meliß / Anna Menzel (Hg.), Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven, Wiesbaden 2004, S. 127-152.
- Rudzio, Wolfgang, 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.
- Sarcinelli, Ulrich, 2003: Demokratie unter Kommunikationsstress? – Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ B43/2003, S. 9-15.
- Schubert, Klaus, 2004a: Agenda setting
- Schubert, Klaus, 2004b: Akteur, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1; München
- Schüttemeyer, Suzanne S., 2004: Regieren/Regierungsorganisation, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München
- Schultze, Rainer-Olaf, 2004a: Governance, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1, München
- Schultze, Rainer-Olaf, 2004b: Regierbarkeit, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München
- Schuppert, Gunnar Folke, 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden
- Siefken, Sven T., 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen Nr. 3/2003, S. 483-504.
- Smolka, Dieter, 2005: Konsequenzen von Bildung und Schule, in: Aus Po-

## litik und Zeitgeschichte 12/2005

- Spaemann, Robert, 1990: *Ars longa vita brevis*. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: *Expertenwissen und Politik*, Weinheim, S. 15-26.
- Stavenhagen, Lutz-Georg, 1990: *Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik*. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: *Expertenwissen und Politik*, Weinheim, S. 27-36.
- Tucher von Simmeldorf, Friedrich W., 2000: *Benchmarking von Wissensmanagement: Eine Methode des ressourcenorientierten strategischen Managements*, Wiesbaden
- Wewer, Göttrik und Hartwich, Hermann, 1990: *Regieren*, Band 1-5
- Wewer, Göttrik, 2003: *Politikberatung und Politikgestaltung*. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nilz C.: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien, S. 361-390.
- Willke, Helmut 1989: *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, Weinheim
- Wollmann, Hellmut, 2004: *Politikberatung*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf: *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 2; München
- Zunker, Albrecht, 1994: *Selbstverständnis und Wirksamkeit externer Politikberatung*. In: Murswieck, Axel (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*, Opladen, S. 193-205.

## 2 Politikberatung: Zwischen Expertokratie und Hofnarrentum<sup>1</sup> (*Josef Schmid*)

### 2.1 Vorbemerkung

Von Ralf Dahrendorf stammt eine Bemerkung, von der ich zu Beginn meines Studiums gelesen habe: Die Soziologen – so der berühmte Vertreter des Faches – seien die Hofnarren der Moderne!

Was hat es nun mit diesem Narren auf sich? Ein Blick in die mittelalterliche Geschichte lehrt uns einiges über den tieferen Sinn dieses „seltsamen Amts“ (Mezger). Der Narr gehört nämlich zum höfischen Leben und er symbolisiert den Antitypus des Herrschers. Zu letzterem bildet der ein Gegenbild – oder anders formuliert: Der Hofnarr hat wohl weder Macht noch Geld. Angesichts der mangelnden Ausdifferenzierung der Gesellschaft des Mittelalters muss eine weitere, positive Bestimmung seiner Funktionen unterbleiben. Erst in der Moderne fällt ihm das Wissen als spezifische Ressource zu – und der wird eben dadurch zum Experten. Das würde wiederum die im Titel postulierte Differenz Expertokratie und Hofnarrentum erheblich relativieren.

**Abbildung 2.1: Der Narr als Antitypus des Herrschers**



Dieser kurze Ausflug in die Geschichte soll genügen; im folgenden will ich mich auf einige Merkmale und Konstellationen der Politikberatung konzentrieren, einige Erkenntnisse aus der Forschung darstellen und auf einige praktische Erfahrungen eingehen.

---

<sup>1</sup>Der Text basiert auf einem Vortrag an der Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück, 18.Juni 2004

## **2.2 Merkmale und typische Konstellationen des Phänomens**

Politikberatung ist bekanntlich an der Schnittstelle des politisch-administrativen Systems und des Wissenschaftssystems angesiedelt und reflektiert die gestiegene Komplexität politischer Entscheidungen und Problemlösungen sowie die daraus resultierenden höheren Informationsbedarfe. Dieses Wissen wird nun von externen Experten für politische Entscheidungen und deren Evaluation zur Verfügung gestellt.

Dabei lassen sich einige typische Konstellationen unterscheiden:

Es ist hilfreich, in Anlehnung an Susanne Cassel zwischen Politik- und Politikerberatung zu trennen.

Im ersten Fall steht die - teilweise öffentliche - Beratung einer demokratischen Institution mit dem Ziel, einen Problemlösungsbeitrag zu leisten, im Vordergrund. Als Sonderform der Politikberatung kann die Evaluation gelten, die stärker empirisch orientiert und auf die Verwaltung bezogen ist.

Im zweiten Fall geht es vorwiegend um Stimmenmaximierung und Machterhalt einzelner Politiker unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Dabei spielen die wissenschaftliche Ausrichtung (bzw. das Expertenwissen), eine politisch-ideologische Übereinstimmung und existierende persönliche Kontakte (bzw. ein Vertrauensverhältnis) zwischen dem zu beratenden Politiker und dem Politik(er)berater eine große Rolle; gelegentlich wird der Wissenschaftler in diesem Prozess zum „Souffleur der Mächtigen“ (Leggewie), ja sogar zum Quasi-Politiker.

Im Zeitalter der Mediengesellschaft greift Politikberatung zunehmend auch über fachliche Aspekte des Politikfeldes hinaus und v. a. Experten für Kommunikation und Marketing („spin doctors“) gewinnen an Bedeutung. Daher kann man zur näheren Verortung auch auf den Policy Cycle aus der Politikfeldanalyse zurückgreifen und dann entsprechend Politikberatung eher am Beginn, in der Mitte oder am Ende betreiben.

Adressaten von Politikberatung sind alle drei Gewalten, d.h. die Regierung und die Verwaltung, das Parlament und die Gerichte (im Fall von Gutachten); aber auch große Verbände und Parteien – hier besonders im Bereich Wahlkampf, Marketing und Umfrageforschung – greifen auf dieses Instrument zurück.

Besonders unter der Kanzlerschaft G. Schröders hat die Zahl der Beratungskommissionen der Bundesregierung zugenommen, so dass inzwischen schon von der „Berliner Räterepublik“ die Rede ist. Dabei ist es bis-

lang jedoch nicht zu dem gelegentlich unterstellten Bedeutungsgewinn von Expertenwissen gegenüber den demokratisch legitimierten politischen Institutionen - v. a. dem Parlament - gekommen, vielmehr erweist sich Politikberatung als eines unter mehreren Elementen des modernen Regierens.

### **2.3 Theoretische Modelle, Funktionen und Phasen**

Das Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit ist von J. Habermas in drei Grundformen beschrieben worden:

Im Dezisionismus wird das Wissen in den Dienst der Herrschenden gestellt; Entscheidungen werden auf diese Weise nicht rationaler getroffen, sondern allenfalls effizienter umgesetzt.

In der Technokratie ist das Verhältnis umgekehrt; hier dominiert die „wissenschaftliche Intelligenz“.

Im Pragmatismus sind die Verhältnisse ausgewogen: „Anstelle einer strikten Trennung zwischen den Funktionen des Sachverständigen und des Politikers tritt im pragmatistischen Modell gerade ein kritisches Wechselverhältnis, das eine ideologisch gestützte Ausübung von Herrschaft nicht etwa nur einer unzuverlässigen Legitimationsbasis entkleidet, sondern im ganzen der wissenschaftlich angeleiteten Diskussion zugänglich macht und dadurch substanziell verändert“ (Habermas 1979: 126).

Diese drei klassischen Modelle sind im weiteren Verlauf der Forschung über Politikberatung erweitert und kritisiert worden. Drei Aspekte sind hierbei besonders wichtig:

1) Es wurde die Bedeutung des situativen Kontextes, der begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten (i.S. von bounded rationality) und der Pluralismus wissenschaftlicher Ansätze und Erkenntnisse hervorgehoben.

2) Es ist deutlich geworden, dass Politikberatung für politische Problemlösungen nur eine Informationsquelle für die Akteure im politisch-administrativen System ist.

2) Radikal-skeptische Überlegungen (etwa Luhmann) gehen davon aus, dass eine externe Beratung bei komplexen Organisationen und Problemen angesichts der strukturellen Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen den Systemen von Wissenschaft und Politik grundsätzlich nicht möglich sei und bestenfalls Irritationen auslösen könne.

Darüber hinaus kann Politikberatung eine Reihe von Funktionen und Formen wahrnehmen, die von der Rationalisierung politischer Entscheidungen durch frühzeitige Problemerkennung und Bereitstellung wissenschaftlich fundierter Optionen für Problemlösungen über deren Legitimierung und Autorisierung bis zur Verzögerung und symbolischen Entlastung reichen.

Gleichzeitig variieren die Reichweite und der zeitliche Bezug:

Ex ante kann Politikberatung Grundlagen- und Orientierungswissen bereitstellen, in dem Wissensbestände systematisch aufbereitet oder komplexe Prognosen und Szenarien entwickelt werden. Ferner können entscheidungsnähere Vorschläge für Problemlösungen und Strategien eingebracht werden.

Ex post werden im Rahmen von Evaluationen Informationen und Empfehlungen über die Effektivität und Effizienz sowie Wirkungszusammenhänge von Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Vielfach erfolgt dabei nicht nur eine Betrachtung der fachlich-sachlichen Dimension (i.S. von Policy), sondern zugleich der korrespondierenden Verwaltungs- und Implementationsstrukturen, die neben der öffentlichen Verwaltung auch freie Träger und private Unternehmen mit einschließen.

Politikberatung umfasst auf diese Weise ebenfalls die Analyse und Optimierung interorganisatorischer Netzwerke sowie des New Public Managements und der haushaltsmäßigen Globalsteuerung im Mehrebenensystem von Europäischer Union, Bund, Land und Kommunen. Neuerdings kommt das Monitoring und Benchmarking anderer Länder (sowohl im internationalen wie intranationalen Vergleich) als Gegenstand der Politikberatung hinzu.

Typischerweise erfolgt eine Politikberatung, v. a. wenn sie wissenschaftlich und evaluativ ausgerichtet ist, in mehreren Schritten:

- 1) der Initialisierungsphase, in welcher der Kontakt angebahnt und der Gegenstand der Beratung grob definiert wird,
- 2) der Stufe der Vorbereitung, in der Ziele und Methoden festgelegt und der finanzielle Rahmen geklärt werden,
- 3) der Phase der wissenschaftlichen Analyse samt ggf. Datenerhebung und Auswertung
- 4) der Präsentation der Ergebnisse und Empfehlungen bzw. deren Rezeption sowie

5) der Umsetzung der Beratungsergebnisse in politische Entscheidungen.

Ob und in welchem Umfang die fünfte Phase realisiert und implementiert wird, hängt letztlich vom Auftraggeber ab und nicht selten bleiben wichtige Expertisen politisch folgenlos.

## **2.4 Einige Beispiele und eine Vertiefung aus eigener Erfahrung**

Politikberatung wird auf der Anbieterseite vorwiegend von Wissenschaftlern betrieben, doch greift dies weit über das Hochschulsystem hinaus und umfasst gemeinnützige (etwa die Bertelsmann Stiftung) und kommerzielle Organisationen (etwa die Prognos AG), Einrichtungen von Interessenverbänden und ihnen nahe stehenden Instituten (etwa das gewerkschaftsnahe Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut oder das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft).

Diese können entweder regelmäßig oder ad hoc angehört mehr oder weniger stark abhängig von politischen Beratungsaufträgen sein. Sie können weiter entweder als formal institutionalisierte Beiräte – was etwa bei vielen Ministerien der Fall ist - oder als temporäre und themenspezifische Gremien – wie etwa die Hartz- und die Rürup-Kommissionen – eingerichtet sowie entweder aus einer oder aus unterschiedlichen Disziplinen berufen werden. Besonders bekannt ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – die sog. Wirtschaftsweisen –, der die ökonomische Lage hinsichtlich der Ziele Wachstum, Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht beurteilt und entsprechende Prognosen erstellt sowie Fehlentwicklungen kritisiert.

Im Unterschied zu diesem nur aus Volkswirten zusammengesetzten Gremium erfolgt z.B. die Rekrutierung der Mitglieder des Sachverständigenrats für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen oder auch der Rürup-Kommission interdisziplinär und z. T. unter Einbeziehung von Verbandsvertretern. Die Übergänge zur Interessenvermittlung und neokorporatistischen Verhandlungsrunden wie etwa dem Bündnis für Arbeit werden dann fließend und der Grad an Politisierung steigt.

Wichtige Beratungsarbeit leisten ebenfalls die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, die in jüngster Zeit zu den Themen „Globalisierung“, „Demographischer Wandel“, „bürgerschaftliches Engagement“ oder „Recht und Ethik der modernen Medizin“ umfangreiche Berichte verfasst

haben. Eine ähnliche Funktion nimmt das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag sowie dessen Wissenschaftlicher Dienst wahr; hierdurch ist zugleich versucht worden, ein Gegengewicht zum Informationsvorsprung der Exekutive zu schaffen.

Weitere Institute, die in diesem Kontext zu nennen sind, beschäftigen sich mit den Themen der Friedens-, der Umwelt- oder der Arbeitsmarktforschung (Stiftung Wissenschaft und Politik, Wissenschaftszentrum, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Schließlich sind einige nachgeordnete Behörden wie das Bundesgesundheitsamt sowie die Rechnungshöfe in Bund und Ländern im weiteren Sinne in der Politikberatung aktiv.

Wie verhält es sich nun mit der schon erwähnten Rürup-Kommission oder genauer: der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme? Wie wird man da Mitglied? Zu Ämtern kommt man – so ist des Öfteren zu hören – wie die Jungfrau zum Kinde. Ganz so war es bei meiner Berufung nicht. Denn ich hatte einerseits als Wissenschaftler schon einige Erfahrungen in der Politikberatung gesammelt und verfüge andererseits über einschlägige fachliche Kompetenzen als vergleichender Wohlfahrtsstaatsforscher. Zudem hatte es bereits eine vorherige informelle Anfrage seitens des Ministeriums gegeben. Freilich bedeutet dies auf dem glatten Parkett der Politik nicht all zuviel.

Was bedeutet es nun, Mitglied einer solchen Kommission zu sein? Zum einen wird man schnell interessant und erreicht frappierende eine Resonanz in der Öffentlichkeit – von den Medien über die MitarbeiterInnen des Instituts bis zu den sog. „einfachen“ Bürgern und Nachbarn.

Zum anderen bedeutet es Arbeit, d. h. Vorbereitung und Teilnahme an rund zwei Dutzend Sitzungen in Berlin, was etwa einer Arbeitsbelastung von 1-2 Tagen in der Woche entspricht, denn zahlreich produzierte Unterlagen müssen schließlich gelesen werden. Hinzu kommen eine Vielzahl von Materialien von diversen Verbänden aus der Grauzone zwischen Information und Interessenvertretung. Der Lobbyismus lebt und ganz besonders im Gesundheitswesen – so lässt sich die eingehende Post interpretieren.

Nur am Rande vermerkt: Aus dem fernen Tübingen kann man leider nicht die positiven Seiten dieses Phänomens ausnutzen und an den ebenfalls mehrfach angebotenen Empfängen und Essen dieser Verbände teilnehmen. Da bleibt nur die amtliche Verpflegung – etwas über dem Tübinger Mensa-Niveau – an Sitzungstagen. Ansonsten ist die Tätigkeit in der

Kommission rein privat und ehrenamtlich: keine Deputatsreduktion, keine Aufwandsentschädigung oder ähnliches – nur Erstattung von Reisekosten (abzüglich der erhaltenen Verpflegung natürlich). Der Kontext von Politikberatung ist somit stark bürokratisch geprägt – vom mehrfach postulierten „Regieren durch Kommissionen“ ist wenig sichtbar geworden. Die Tatsache, dass es kein Geld gegeben hat, verweist im Übrigen auf ein Merkmal, das der moderne Experte in diesem Falle dem mittelalterlichen Narren teilt: die Armut oder zumindest die auferlegte Bescheidenheit.

Angesichts der Brisanz der zu behandelnden Themen und der Zusammensetzung der Kommission ist es nicht verwunderlich, dass die Sitzungen nicht immer in einvernehmlichen Beschlüssen geendet haben und gelegentlich kontrovers diskutiert worden ist. Doch ganz so wild, wie es in manchen Zeitungsartikeln dargestellt worden ist – von Gebrüll war z. B. zu lesen –, ist es dabei aber in Wirklichkeit nicht zugegangen. Insgesamt gesehen hat der interdisziplinäre Diskurs zwischen Wirtschaftswissenschaftlern und Politologen sogar recht gut funktioniert.

Problematischer – v. a. für die Außenwahrnehmung der Kommission – ist der Umstand gewesen, dass sich frühzeitig einige Mitglieder mit ihren Positionen in die Öffentlichkeit begeben haben. Freilich hat die Politik, die es ja zu beraten gilt, sich ebenfalls nicht auf die Rolle eines interessierten Zuhörers beschränkt, sondern ihrerseits sozialpolitische Debatten entfacht, die den Auftrag der Kommission tangieren haben. Zugleich haben sich die Medien wie wild auf die Kommission gestürzt, und nicht selten waren die Hauptstadtbüros einiger Zeitungen ebenso schnell im Bilde wie die Mitglieder. Diesem „friendly fire“ ist manch ein Versuch, sich und andere in Ruhe zu beraten, zum Opfer gefallen.

Die Situation, die Zusammensetzung und die Aufgabenstellung der Rürup-Kommission unterscheiden sich damit erheblich von der Hartz-Kommission, die als Vergleich aus der Arbeitsmarktpolitik herangezogen werden kann. Hier war die Zusammensetzung fachlich enger, die Zahl der Teilnehmer kleiner – in der Rürup-Kommission sind neben 26 Mitglieder noch einmal so viele Beobachter. Zudem war der Auftrag der Hartz-Kommission vergleichsweise eng gesteckt: Reform der stark angeschlagenen Bundesanstalt für Arbeit und nicht – wenn man es analog betrachten würde – der gesamte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.

Oder umgekehrt: Die sozialen Sicherungssysteme tangieren alle Menschen und Wähler, während von Arbeitslosigkeit nur ein kleinerer Teil betroffen

ist, der zudem – im Unterschied zu den mächtigen Interessen im Gesundheits- und Rentenwesen – kaum organisiert ist. Insofern überrascht es nicht, dass die Karriere beider Kommissionen sehr unterschiedlich verlaufen ist.

## **2.5 Die politische Rolle der Politikberatung**

Welche politische Rolle übt nun eine solche Kommission aus? In erster Linie betreibt sie Politikberatung für staatliche Institutionen und nicht für einzelne Politiker; es geht also darum, dem Motto eines amerikanischen Politologen zu folgen: „Speaking Truth to Power“. Aber damit ist es nicht immer so einfach. Sicherlich lassen sich wichtige Analysen des Ist- Zustandes und seiner Erklärung rein wissenschaftlich bearbeiten und in etablierte Erklärungsmodelle einfügen.

Aber Politik hat in hohem Maße mit Soll-Zuständen zu tun, mit der Realisierung normativer Präferenzen. Zudem existieren in vielen wichtigen Feldern weder ausreichende empirische Daten noch gesicherte theoretische Grundlagen. Leicht wird hier aus der „fundierten Schätzung“ Spekulation oder politische Meinung. Letztere zu haben ist zweifelsohne geboten – gehört aber nicht mehr in den Bereich der Politikberatung. Hier wird der Wissenschaftler dann zum politisch interessierten und aktiven Bürger!

Teilweise wird durch die Kommission auch auf die öffentliche Meinung Einfluss genommen. Dabei verläuft die Grenze zwischen der Informierung der Öffentlichkeit, der aufklärenden Darstellung und Erklärung komplexer Sachverhalte einerseits und andererseits der Funktion, für die Politik als Minenhund und Überbringer schlechter Nachrichten zu fungieren, fließend.

So hat sich z.B. die Bundesregierung bei der Frage der Veränderung des Renteneintrittsalters ziemlich lange bedeckt gehalten. Erst als die Nachricht „Wir müssen alle länger arbeiten“, schlägt die Rürup-Kommission vor“ (so ungefähr ein einflussreiches Massenmedium) und der Protest vergleichsweise verhalten bleibt, kam man aus der Deckung. Zugleich sind im Gesundheitswesen diverse unpopuläre Kürzungsvorschläge der Rürup-Kommission zugeordnet worden, obwohl diese aus dem Gesundheitsministerium und dessen eigenen Politikerberatungszirkeln kamen.

Allerdings – um keinen Pessimismus aufkommen zu lassen – ist durch die Kommission der Aspekt der Nachhaltigkeit bzw. die langfristige Perspekti-

ve gegen das in der Politik dominante Moment der „Vordringlichkeit des Befristeten“ aufgewertet worden. Vor allem der umfangreiche schriftliche Bericht der Kommission wird nach fundierten Analysen des massiven demografischen und ökonomischen Problemdrucks, der Verschiebungen zu Lasten der künftigen Generationen und der Verteilung von Belastungen über Reformvorschläge wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Politik liefern - aber nicht selbst entscheiden, weil das nicht der Rolle des Beraters entspricht.

## **2.6 Schluss: Anreize und Grenzen der Politikberatung**

Für die Wissenschaft als Anbieter von Politikberatung stellt sich angesichts dieser Erfahrungen die Frage nach den Anreizen einer Teilnahme an solchen Prozessen. Diese sind in der Regel nicht monetär, sondern liegen in der Steigerung der Reputation und folglich der Anerkennung in der "scientific community“, was jedoch in Deutschland relativ gering ausfällt. Also muss der Wissenschaftler doch ein Narr sein, um so viel Zeit bei den riskanten Returns zu investieren.

Ferner ist – gerade im Vergleich zu dem hoch entwickelten amerikanischen System der Politikberatung – die mangelnde Durchlässigkeit des Wissenschaftssystems zur Verwaltung bzw. der Politik zu betonen. Problematisch ist im Übrigen auch die Dominanz des Status- und Senioritätsprinzips gegenüber der – empirisch nachgewiesenen - höheren Kreativität jüngerer Forscher.

Allerdings lassen sich die amerikanischen Erfahrungen wegen erheblicher institutioneller Unterschiede in Politik und Wissenschaft nur schwer übertragen; in Deutschland sind die internen Informationsverarbeitungskapazitäten der Verwaltung erheblich höher und der politische Entscheidungsprozess wird über den gesamten Politikzyklus hinweg stärker von den Parteien dominiert. Auch das relativiert den Einfluss der Experten in Kommissionen und Beiräten.

## **2.7 Auswahlbibliographie**

Cassel, Susanne, 2002: Politikberatung und Politikerberatung: Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern/ Stuttgart/Wien.

Habermas, Jürgen, 1979: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche

Meinung. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, Frankfurt a.M., S. 120-145.

Leggewie, Claus, 2002: Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen: Zur Rolle der Ethikräte im politischen Prozess. In: SOWI (Sozialwissenschaftliche Informationen) Nr. 4/2002, S. 34-42.

Schmid, Josef 2003: „Zwischen Experten herrschaft und Minensuche“, attempto 15/2003, [http://www.uni-tuebingen.de/uni/qvo/at/attempto15/text15/at15\\_top05.html](http://www.uni-tuebingen.de/uni/qvo/at/attempto15/text15/at15_top05.html) (21.9.05)

Schmid, Josef 2005: Stichwort Wissenschaftliche Politikberatung, in: Handlexikon Public Affairs, Münster, S. 284-286.

Siefken, Sven T., 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen Nr. 3/2003, S. 483-504.

Wewer, Göttrik, 2003: Politikberatung und Politikgestaltung. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nilz C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien, S. 361-390.

### 3 „Wissen und Handeln“ – Wissenschaftliche Politikberatung (*Carlo Schöll*)

#### 3.1 Theoretische Grundlagen

Wie Göttrik Wewer in seinem Aufsatz „Politikberatung und Politikgestaltung“ bemerkt, ist das Feld der Politikberatung äußerst schwer einzugrenzen. Das erste Problem, dem man sich gegenüber sieht, ist die Frage, welchen Input in das politische System man überhaupt als „Beratung“ im engeren politikwissenschaftlichen Sinne verstehen kann. Politische Akteure erhalten viel Beratung oder zumindest werden ihnen viele Dinge nahe getragen, welche das „beratende“ Individuum oder die Institution als qualifiziert genug empfindet. Eine Beratung ohne Berufung auf einen gewissen Standard ist aber nicht in unserem Sinn, und so gilt es, das breite Beratungsangebot in einen Rahmen zu setzen. Sieht man sich die wissenschaftliche Literatur einmal an, wird Politikberatung immer im Zusammenhang von Politik und Wissenschaft diskutiert. Schlagwörter wie „Wissenschaft, Politik und Politikberatung“, „Verwissenschaftlichung der Politik“ oder „Politisierung der Wissenschaft“ machen dem Leser deutlich, dass seriöse und ernstzunehmende Politikberatung ohne Wissenschaft nicht auskommt. Um dem akademischen Anspruch gerecht zu werden und ein gewisses Niveau in die Suche nach angemessener Beratung einzubringen, erscheint es also fruchtbar, die Beratung aus einer wissenschaftlichen Perspektive zu diskutieren. Worin liegt jedoch der Grund für den festen Bestandteil der Wissenschaft in der Politikberatung?

Die philosophische Diskussion begreift das Thema „Wissenschaft und Politik“ als ein untergeordnetes Themengebiet von „Wissen und Handeln“. R. Spaemann formuliert es folgendermaßen: *„Die Relation Wissen-Macht ist nicht bei beliebiger Steigerung des Wissens konstant. Es gibt das Phänomen der Überinformation. Zum Handeln gehört eine gewisse einseitige Aufmerksamkeit, durch welche bestimmte Handlungsformen als Zwecke ausgezeichnet, andere zu Nebenfolgen herabgesetzt werden. Zum Handeln gehört Selektivität, unter anderem durch Vergessen. Wer alles Wissbare präsent hat, kann gar nicht handeln. „Denken erweitert, Handeln beschränkt“, lautet ein Aphorismus Goethes. Zum Handeln gehört ferner eine gewisse Unkenntnis der menschlichen Langzeitperspektive.“* (Spaemann 1990: 15). Mit anderen Worten bedeutet dies, dass der politische Akteur nicht in der Lage ist, ab einem gewissen Komplexitätsgrad sein

Handeln eigenständig zu überschauen. Bei der Größe des politischen Systems und der Komplexität der Themenagenda ist dieses Problem Gang und Gebe. Um eine politische Entscheidung in einen überschaubaren Rahmen zu setzen bzw. um Schäden zu vermeiden hat der politische Akteur drei formale Möglichkeiten, um sein Handeln abzusichern: Die Verwaltung, die Interessenvertretung und die Wissenschaft. Inwiefern erweisen sich die jeweiligen Instrumente dieser drei Institutionen und Organisationen als vorteilhaft, wenn es um eine sachverständige Beratung geht? A. Morkel attestiert dem Wissenschaftler die größte Kompetenz. Er kennt drei herausragende Merkmale, die diesen auszeichnen. Zunächst besitzen Wissenschaftler am ehesten die nötige Schulung und die nötige Zeit, um komplexe Sachverhalte zu analysieren. Ihre Neutralität ist von allen Bezugsmöglichkeiten des Politikers am ehesten gegeben und letztendlich besitzen sie die nötige Freiheit, um Entscheidungen in einem grundlegenden Zusammenhang abzuwägen. Die Kritikpunkte an den anderen beiden Beratungsmöglichkeiten sind eine unzureichende und nicht aktuelle Sachkenntnis, eine eingeschränkte Problemanalyse, Kurzfristigkeit der Lösungen und parteipolitische Abhängigkeit im Falle der Verwaltung, sowie die starke Interessenabhängigkeit der Interessenvertretung (Morkel 1967: 19ff). In Anbetracht der im Kontext von Wissen und Handeln stehenden Funktion von wissenschaftlicher Beratung definiert Morkel Politikberatung wie folgt: „*Ziel der wissenschaftlichen Beratung ist es, das Realitätsbewusstsein des Politiker zu stärken.*“ (Morkel 1967: 29). Die Charakteristika des wissenschaftlichen Personals (Ausbildung und Neutralität) und deren Arbeitsweise (grundlegend, tiefgründig und frei) sind die wesentlichen Eckpunkte einer Legitimation, die dem Wissenschaftler den besonderen Rang innerhalb von Politikberatenden Akteuren zuspricht.

1963 ging Jürgen Habermas der Frage nach politischer Beratung in der Politik aus wissenschaftlicher Sicht nach. Mit seinem Aufsatz „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung“ prägte er das Verhältnis von Wissenschaft und Politik nachhaltig. Er untersucht die möglichen Konstellationen eines Politikberatungsmodells, indem er drei verschiedene idealtypische Modelle aufstellt:

1. Das dezisionistische Modell
2. Das technokratische Modell
3. Das pragmatische Modell

Die drei Modelle unterscheiden sich in einer unterschiedlichen Gewichtung ihrer Akteure. Diese bestehen zum einen aus dem Wissenschaftler

und zum anderen aus dem Politiker. Während der Wissenschaftler mit „*Sachverstand*“ die „*Techniken der rationalen Verwaltung und militärischer Sicherheit*“ beherrscht, wird der Politiker eher von „*Werteordnungen und Glaubensmächten*“ in seinen Entscheidungen gelenkt (Habermas 1979: 121). Die Unterschiede in der Kategorisierung der drei Modelle ergeben sich aus dem jeweiligen Verhältnis bzw. aus der Einflussmöglichkeit, die ein Akteur auf den anderen ausübt. Im dezisionistischen Modell liegt eine politische Entscheidung ganz in der Verantwortung des Politikers. Die Einflussnahme des Wissenschaftlers ist generell zwar möglich, doch das politische Kalkül des Politischen Akteurs ist die treibende und entscheidende Kraft. Wissenschaftlicher Sachverstand und Theorie unterliegen hier der Moral, der Überzeugung, also einem praktischen Verstand. Die Kommunikation ist zwischen den Akteuren allerdings nicht völlig ausgeschlossen. Sie unterliegt jedoch den gesetzten Prioritäten. (Habermas 1979: 125f)

Das technokratische Modell kehrt die Annahmen aus dem dezisionistischen Modell um, was dazu führt, dass der Politiker in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Wissenschaftler steht. Der Sachzwang setzt sich durch, und die „*unsachlichen*“ Entscheidungsmaßstäbe des Politikers müssen einer „*wissenschaftlichen Intelligenz*“ weichen (Habermas 1979, 122f).

Das pragmatische Modell schließlich führt zu einem korrelierenden Verhältnis, indem die Akteure annähernd gleichberechtigt sind. Der Politiker ist zwar letztendlich doch die entscheidende Instanz, hat aber in diesem Modell die Möglichkeit, eine wissenschaftliche Meinung einzuholen, um so eine möglichst optimale Entscheidung zu erreichen. Die intensive Kommunikation zwischen den beiden Akteuren ist bei dieser Zusammenarbeit unerlässlich und darf nicht abreißen. Es gilt, bei diesem Prozess praktische Fragen des Politikers in wissenschaftliche Information zu übersetzen und den Output des wissenschaftlichen Diskurses in eine praktische Antwort rückzuübersetzen. Demzufolge agieren die beiden Akteure in unterschiedlichen Bezugssystemen. Während der Politiker sich unmittelbar einer praktischen Umwelt gegenüber sieht, in der von ihm eine möglichst verständliche und einfach anwendbare Politik erwartet wird, forscht der Wissenschaftler auf weitaus komplexeren und abstrakteren Feld. (Habermas 1979: 126ff)

Das pragmatische Beratungsmodell stellt für Habermas die Synthese der beiden anderen Modelle dar und ist somit das optimale Beratungsmodell. Es kommt aber noch ein dritter Akteur zum pragmatischen Modell hinzu.

Es handelt sich hierbei um die Öffentlichkeit, die Habermas zufolge den Kommunikationsprozess zwischen Wissenschaft und Politik um den Faktor „*Lebenspraxis*“ ergänzt, da die soziale Lebenswelt, mit ihren Interessen und Wertorientierungen nicht ausgegrenzt werden darf (Habermas 1979: 129).

Die für uns nun interessante Definition von Politikberatung knüpft an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik an: „*Politikberatung hat die Aufgabe, einerseits Forschungsergebnisse aus dem Horizont leitender Interessen, die das Situationsverständnis der Handelnden bestimmen, zu interpretieren, und andererseits Projekte zu bewerten, und solche Programme anzuregen und zu wählen, die den Forschungsprozess in die Richtung praktischer Fragen lenken.*“ (Habermas 1979: 134). Sie ist - anders formuliert - eine externe Vermittlungsinstanz, deren Auftrag darin besteht, die Kommunikation der beiden Akteure zugunsten des politischen Akteurs zu interpretieren und sie insofern zu beeinflussen, dass der Politiker einen möglichst hohen Nutzen davon trägt.

Vergleicht man die Definitionen Habermas' und Morkels wird deutlich, dass in Beratungsmodellen der Akteur des Politikers eine feste Größe als entscheidende Instanz einnimmt. Beratung trägt in diesem System insofern Verantwortung, als sie die bedeutungsvolle Rolle übernimmt, den politischen Akteur so zu „beraten“, dass er eine möglichst optimale Handlungsgrundlage hat. Es besteht kein Zweifel, dass ein Politiker unabhängig von Politikberatung agieren kann. Die Frage ist nur, wie lange sein politisches Überleben dann gesichert ist, da er schließlich vor dem grundlegenden Problem seines erschöpfenden Wissens steht.

### **3.2 Anwendungsbezogene Kontexte**

Das Habermas'sche Konzept hatte bei seinem Erscheinen einen weitreichenden Einfluss und ist bis heute sehr wirkungsvoll geblieben. Ricardo Gomez hat den Versuch unternommen, dieses Konzept neu zu gestalten, indem er alle drei Modelle in ein System gleichberechtigter Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik einordnet. Angelehnt an die drei Modellen von Habermas (deziisionistisch, technokratisch und pragmatisch) entwirft er drei Dimensionen: politische, fachlich-technische und institutionelle Zusammenarbeit.

Die politische Dimension hat die Ziele, „*das Zustandekommen gesellschaftspolitischer Übereinkünfte zu fördern und deren Einhaltung in der*

*laufenden politischen Auseinandersetzung zu sichern und gesellschaftspolitische Akteure bei der Erreichung politischer Ziele zu unterstützen bzw. die gesellschaftspolitischen Bedingungen für die Umsetzung von Politik zu verbessern.“* (Gomez 1996: 146). Als technisch-fachlicher Akteur hat der Wissenschaftler die Aufgabe, die technischen Aufgaben im Rahmen einer vorgegebenen politischen Zielsetzung zu erledigen. Die politischen Aspekte liegen dabei nicht im Zuständigkeitsbereich des Wissenschaftlers. Zu den technischen Aufgaben gehören beispielsweise die Problemidentifizierung, die Aufgabenformulierung oder die Lösung von Orientierungsproblemen. Die institutionelle Dimension sieht vor, die Zusammenarbeit darauf hin zu lenken, dass sowohl politische als auch fachlich-technische Beratungen im politischen Entscheidungsprozeß institutionell verankert werden. Beratung soll nicht mehr von außen eingegeben werden, sondern eigenständig möglich sein. (Gomez 1998: 146f)

Die Parallelen der beiden Konzepte sind offensichtlich. Das dimensionale Konzept trägt jedoch einen praktischeren Gehalt in sich. Während Habermas seine idealtypischen Modelle theoretisch in ihrem Verhältnis von Moral, Sachverstand, Gesellschaft und Demokratie erschließt, nähert sich Gomez von der praktischen Seite dem Kern und entlarvt dabei ein pragmatisches Defizit am Habermas'schen Modell. So zum Beispiel ist die Legitimation von technokratischer Politikberatung nicht zu leugnen, wenn der politische Akteur vor der Entscheidung steht, den Bau einer verkehrspolitisch relevanten Brücke zu genehmigen oder nicht.

Nachdem wir nun die Definition von Politikberatung aus theoretischer und methodischer Sicht dargelegt haben, offenbaren sich nun weitere Fragen. So ist es nun zwar möglich die Funktion von Politikberatung genauer einzugrenzen, wobei sich aber im folgendem die Frage stellt, welche gesellschaftlichen Akteure überhaupt als „wissenschaftlich“ eingestuft werden können; eine Frage, die auch Wewer aufnimmt und diskutiert. So gibt es in Deutschland zahlreiche Akteure und Institutionen, die auf den ersten Blick der „scientific community“ zuzuschreiben sind. Zum Beispiel Beratungsfirmen wie Boston Consulting, Roland Berger oder Prognos, das Institut der deutschen Wirtschaft, der DGB oder die Forschungsinstitute der Parteienstiftungen, Denkfabriken wie das Freiburger Öko-Institut oder unabhängige Institute wie die Bertelsmannstiftung. Die deutsche Beraterlandschaft ist sehr mannigfaltig, und es fällt sehr schwer, den wissenschaftlichen Anspruch der jeweiligen Institutionen oder von einzelnen Akteuren

einzuschätzen, zumal manche Berater nicht einmal diesen Anspruch erheben. (Wewer 2003: 378f)

Eine Trennung in akademisch bzw. in nicht akademisch ausgebildetes Personal wäre zu grob, um einem Akteur wissenschaftlichen Status zuordnen zu können. Werner Jann hat im Zusammenhang mit der Frage nach Entwicklung von Wissenschaftlern in der Regierung ein interessantes Erkennungssystem aufgestellt, anhand dessen er aus der Wissenschaft kommenden Akteuren in der Regierung nachzuweisen versucht, inwiefern diejenigen, die das Lager wechselten, noch ihrer genuinen Rolle gerecht werden. Es handelt sich um drei Merkmale, die er dazu nutzt, um in einen ersten Schritt festzustellen, welcher Akteur überhaupt als Wissenschaftler klassifiziert werden kann. Dazu zählen die Sozialisation des Akteurs, die Einbindung in wissenschaftliche Netzwerke und die Möglichkeit einer Rückkehr in das wissenschaftliche System. Die Sozialisation umfasst den akademischen Werdegang des Wissenschaftlers, welche i.d.R. Assistententätigkeit, wissenschaftliche Veröffentlichung, Mitarbeit in Forschungsprojekten, kurzum den Erwerb eines professionellen Standards zur Folge hat. Mit dem zweiten Merkmal ist eine kontinuierliche Teilnahme in wissenschaftlichen Netzwerken gemeint, um so eine gewisse Aktualität in seinem jeweiligen Forschungsbereich nachweisen zu können. Das dritte Merkmal bezieht sich auf Wissenschaftler, die aus ihrem akademischen Umfeld in die Politik wechselten, wobei es sich dann um die Option der Rückkehr aus dem politischen System in das Wissenschaftssystem handelt (Jann 1994, 160).

Die ersten beiden Merkmale sind sehr nützlich für eine grundlegende Kategorisierung von Wissenschaftlern. Wissen und Erfahrung in Form eines Standards sind ein Maßstab, der fest ist. Weitere Gewährleistungen sind der Erfahrungsaustausch und die Sicherung eines gewissen Niveaus in wissenschaftlichen Netzwerken. Das letzte Merkmal ist bei Jann sehr spezifiziert, aber ohne weiteres dehnbar, so dass die Intension gewahrt bleibt, das Merkmal aber in einer generalisierenden Form anwendbar ist. So kann man das Merkmal „Rückkehr in das wissenschaftliche System“ auch auf die Situation beziehen, in der der Wissenschaftler eine klassische akademische Institution (z.B. Hochschule oder Forschungsinstitute) verlässt, um an einer nicht-akademischen Institution (z.B. private Beratungsfirmen) tätig zu sein. Dieses dritte Merkmal orientiert sich vor allem an einer ausreichenden hohen Qualifizierung der Merkmale Sozialisation und Einbindung in Netzwerken.

Renate Mayntz hat in diesem Zusammenhang einen interessanten Überblick aufgestellt, aus dem die verschiedenen Arbeitsfelder ersichtlich sind, in denen die eben beschriebenen beratenden Akteure tätig sind. Sie unterscheidet hier in sechs verschiedene Tätigkeitsfelder, in die sie den Beratungsmarkt aufteilt.

- (1) Hochschulfreie, nicht-kommerzielle, öffentlich finanzierte Forschung,
- (2) Hochschulforschung,
- (3) Unternehmensforschung,
- (4) industrielle Gemeinschaftsforschung,
- (5) kommerzielle Forschung und
- (6) die Forschung durch gemeinnützige Vereine (Mayntz 1985: 9f).

Bei Mayntz fehlend und durch W. Gellner hinzugefügt wurden die an Interessengruppen gebundenen Forschungsgruppen, wissenschaftliche Forschungsinstitute der Parteienstiftungen, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung und nichtgemeinnützige Vereine, die aber ebenso Forschung betreiben (Gellner 1994: 183)

Nach einer genaueren Definition von wissenschaftlicher Beratung und deren Akteuren, sowie der präziseren Einordnung der Beratungsinstitutionen stellt sich die Frage, wo die Anknüpfungspunkte der wissenschaftlichen Beratung sind. Habermas definiert sie sehr oberflächlich als eine Art Planungsstelle, die außerhalb der Politik angesiedelt ist, um wissenschaftliche Diskurs im Sinne einer optimierten Politik zu lenken und wissenschaftlichen Output bestmöglich im Sinne des politischen Akteurs oder der politischen Institution zu verwerten. Diese Sichtweise verrät uns aber wenig über die konkreten Ansätze. Wewer legt in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Funktionsmöglichkeiten von Politikberatung dar. Sie kann so zum Beispiel

- (1) Sachwissen erweitern,
- (2) Probleme im Vorhinein erkennen und Prognosen entwerfen,
- (3) politische Positionen in der Öffentlichkeit unterstützen,
- (4) eigentliche politische Ziele verschleiern oder verbergen,
- (5) durch ihre Langfristigkeit Zeit verschaffen,
- (6) in verfahrenen Situationen neue Alternativen aufzeigen oder Diskussionen schlichten,

- (7) Maßnahmen überwachen und Institutionen kontrollieren,
- (8) politische Entscheidungen nachträglich legitimieren und
- (9) durch Reputation politischen Akteuren oder Institutionen Prestige zukommen lassen (Wewer 2003: 385).

Die direkte Einbindung dieser Funktionen von Politikberatung erfolgt beispielsweise im Regierungsprozess in den folgenden politischen Institutionen: In

- (1) ressortbezogenen Beiräten,
- (2) Ad-hoc Beratungen (Gutachten und Forschungsaufträgen etc),
- (3) ressorteigenen Forschungseinrichtungen (Bundesanstalten etc.),
- (4) Bund-Länder-Einrichtungen,
- (5) eigenständigen Forschungseinrichtungen (Fraunhofer-Gesellschaft etc) (Murswieck 1994: 108).

Wesentlich ist, dass wissenschaftliche Beratungsfunktion generell erst auf Nachfrage hin aktiv wird: *„Der politische Nutzen steuert in der Politik letztendlich die Nachfrage nach Beratung, auch nach wissenschaftlicher Beratung“* (Wewer 2003: 377).

### **3.3 Fazit**

Dieser Überblick soll verschiedene Facetten der Politikberatung skizzieren. Dazu zählen, um es noch einmal bündig zu wiederholen: Der theoretische Hintergrund, die Legitimation einer wissenschaftlichen Beratung, erste theoretische Modelle, ein Beispiel für die Anwendung dieser tradierten Modelle in heutiger Zeit, Akteure der wissenschaftlichen Beratung und die Ansatzpunkte der Politikberatung im politischen Prozess. Diese dargelegte Zusammenfassung hat die Aufgabe, den schwer fassbaren Begriff der Politikberatung in wenigen Eckpunkten und im Ansatz zu verdeutlichen.

### **3.4 Auswahlbibliographie**

Cassel, Susanne, 2001: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutsökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern.

Gellner, Winand, 1994: Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure –

- Typen, Funktionen, Strategien. In: Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren und Politikberatung, Opladen, S. 175-191.
- Gomez, Ricardo, 1998: Zur Methodik der Beratung. In: Politikberatung. Dokumentation der 9. Gesamttagung der Regierungsberater und Regierungsberaterinnen in Weinheim vom 9.-14. September 1996, Eschborn, S.145-155.
- Habermas, Jürgen, 1979: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, Frankfurt a.M., S. 120-145.
- Jann, Werner, 1994: Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik? In: Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren und Politikberatung, Opladen, S. 159-173.
- Kümmel, Gerhard, 2002: Wenn Welten aufeinander prallen: Die Wissenschaft, die Politik und das Geschäft der wissenschaftlichen Politikberatung. In: Jahresschriften des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, Strausberg, S.7-29.
- Krings, Hermann, 1990: Theorie und Entscheidung. Über theoretisches Wissen, praktisches Wissen, politisches Wissen. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: Expertenwissen und Politik, Weinheim, S. 1-14.
- Morkel, Arnd, 1967: Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg.
- Neidhardt, Friedhelm, 2004: Möglichkeit und Grenzen der Politikberatung. In: Bildungspolitik und Expertenmacht – Glanz und Elend der Politikberatung im Bildungswesen, Bonn, S.11-25.
- Spaemann, Robert, 1990: Ars longa vita brevis. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: Expertenwissen und Politik, Weinheim, S. 15-26.
- Stavenhagen, Lutz-Georg, 1990: Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. In: Löw, Reinhard / Koslowski, Peter / Spaemann, Robert: Expertenwissen und Politik, Weinheim, S. 27-36.
- Wewer, Göttrik, 2003: Politikberatung und Politikgestaltung. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nilz C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien, S. 361-390.
- Zunker, Albrecht, 1994: Selbstverständnis und Wirksamkeit externer Poli-

Politikberatung. In: Murswieck, Axel (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*, Opladen, S. 193-205.

## 4 Politisches Management aus Sicht der Regierungslehre (*Florian Seliger*)

### 4.1 Einleitende Bemerkungen

Die Politik muss zu immer komplexeren Sachfragen pragmatische Lösungen finden. Der Ruf nach Reformen in fast jedem gesellschaftlichen Bereich wird immer lauter. Zugleich können tief greifende Veränderungen oft nur unter schwierigsten Bedingungen durchgesetzt werden, da eine Reform immer Einschränkungen für bestimmte Gruppen mit sich bringt. Außerdem gestaltet sich die Durchsetzung von politischen Entscheidungen äußerst komplex und schwierig, da eine Vielzahl von „*Nebenregierungen*“ bei Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden müssen (Korte 2003a: 15f.) und jedes Gesetz durch institutionelle Blockaden aufgehalten werden kann<sup>2</sup>.

Entscheidungen werden zudem meist schon in Gremien und Kommissionen vorab „weich gekocht“, das Parlament als demokratische Entscheidungsinstanz verliert somit an Gewicht.

Die Regierung ist mehr und mehr auf informelle Mechanismen angewiesen, um institutionelle Blockaden zu umgehen. Daher kann Politik auch kaum mehr durch eine Regierungslehre als „Institutionenlehre“ verstanden werden, die sich darauf beschränkt, die verfassungsrechtlichen Institutionen zu beschreiben und zu analysieren. Auf der Suche nach neuen Verständnismustern für den politischen Prozess stößt man auf den Begriff des politischen Managements als neue Handlungs- und Organisationsform. Ein markantes Beispiel für die Anwendung politischen Managements lieferte Bundeskanzler Schröder mit seiner Ankündigung von vorzeitigen Bundestagswahlen. Unabhängig, von welchen konkreten Motiven sie getrieben war, ist sie auf jeden Fall ein verzweifelter Versuch wieder Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen, die dem Kanzler und seiner Regierung durch verlorene Landtagswahlen und zähen Reformbemühungen abhanden zu kommen drohte – sie stellt einen Anwendungsfall von politischem Management dar.

Politisches Management bleibt hier notgedrungen ein vage definierter Begriff, da man mit dem Begriff in der Politikwissenschaft praktisch abso-

---

<sup>2</sup> Das prägnanteste Beispiel für ein solches Hindernis ist der Bundesrat, in dem jedes zustimmungsbedürftige Gesetz blockiert werden kann.

lutes Neuland betritt. Es wird hier zwar ein Definitionsversuch unterbreitet, es gibt bisher aber kein allgemeingültiges Verständnis von politischem Management in der Politikwissenschaft. Daher will der Aufsatz ein vertiefendes Verständnis von politischem Management ermöglichen und Anknüpfungspunkte darstellen<sup>3</sup>.

Ein weiteres Ziel besteht darin zu skizzieren, warum eine traditionell verstandene Regierungslehre wenig angemessen scheint, um mit den modernen Herausforderungen und Problemen der Politik umzugehen. Außerdem wird dargestellt, wie eine moderne Regierungslehre aussehen könnte, deren Bestandteile sich aus dem Wechselspiel zwischen Regierungslehre und politischem Management ergeben. Die konkrete Sicht der Regierungslehre auf politisches Management bleibt aber außen vor, da sich die Regierungslehre bisher kaum mit dem Thema beschäftigt hat. Der Aufsatz kann daher höchstens Möglichkeiten aufzeigen, wie politisches Management im Zusammenhang mit einer Regierungslehre verstanden werden kann. Die Regierungslehre dient hier also vor allem dazu, um das Konzept des politischen Managements besser zu verstehen und um die beiden Begriffe voneinander abgrenzen zu können, und nicht, um hier eine konkrete Lehrmeinung darzustellen.

#### **4.2 Politisches Management – ein Definitionsversuch<sup>4</sup>**

Politisches Management bedeutet die Gewährleistung von wesentlichen Regierungsfunktionen – Führung, Entscheidung, Koordination und Organisation - angesichts komplexer Problemlagen sowie die Entwicklung neuer, problemadäquater Strategien. Darüber hinaus will politisches Management Steuerbarkeit des politischen Systems sowie Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure herstellen (vgl. Korte/Fröhlich 2004: 173f.).

Politisches Management bezieht alle drei Dimensionen des Politischen – *polity*, *politics* und *policy* – mit ein.

Politisches Management nutzt die Vermittlungs-, Rückkopplungs- und

---

<sup>3</sup> Ein Anknüpfungspunkt ist z.B. die Politikberatung, die in Abschnitt 5 angesprochen wird.

<sup>4</sup> Die folgende Definition wurde in weiten Teilen im Seminar „Politisches Management und Politikberatung“ im Wintersemester 2004/05 an der Universität Tübingen erarbeitet.

Verstärkerfunktion von Medien und der Öffentlichkeit zum agenda setting<sup>5</sup>.

Charakteristisch ist die Umgehung von Vetopositionen und institutionellen Blockaden durch neue institutionelle Arrangements (die sogenannte Bypass-Funktion<sup>6</sup>), sofern dies zu effizienter Durchsetzung der politischen Ziele notwendig erscheint.

Politisches Management bedeutet pragmatisches Handeln und folgt einer politischen Rationalität. Die Handlungslogik der politischen Rationalität richtet sich am Ziel des Machterhalts aus.

### **4.3 Aufgaben und Funktionen der Regierung**

Regieren bedeutet politische Koordination, Lenkung und Leitung durch die Spitze der Exekutive im engeren und durch die Gesamtheit der Staatsorgane im weiteren Sinne (Schüttemeyer 2004: 812). Die zentrale Regierungsfunktion ist die Führung, was sich grundlegend von der traditionellen Aufgabe der Exekutive – dem Gesetzesvollzug – unterscheidet bzw. nur in einer weiten Definition von Gesetzesvollzug zur Geltung kommt, denn

*„Vollziehung kann und muss [...] im weiteren Sinne als unmittelbare Gestaltung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens verstanden werden. Sie erstreckt sich daher auch auf den gesetzfreien Bereich, indem sie dort eigene Vorstellungen konzipiert und durchsetzt. Schließlich hat die Exekutive nicht nur Gesetze auszuführen, sondern auch zu prüfen, ob die bestehenden Gesetze (noch) den Anforderungen der Praxis entsprechen und erforderlichenfalls Änderungen und Ergänzungen vorzubereiten und entsprechende Vorschläge beim Parlament einzubringen“* (Maurer 2003: 619).

Die „Gestaltung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens“ und damit die Sorge um das Gemeinwohl ist somit die Hauptaufgabe der Regierung. Des Weiteren muss sie folgende Funktionen erfüllen:

---

<sup>5</sup> Agenda setting bezeichnet „die Fähigkeit eines polit. Akteurs, die Inhalte oder den Ablauf polit. Tagesordnungen zu bestimmen“ (Schubert 2004a: 5).

<sup>6</sup> Die „Bypass-Funktion“ bezeichnet hier die Überbrückung formeller Wege der Entscheidungsfindung und -durchsetzung und deren Verlagerung auf informelle Kanäle.

### *Regierungsfunktionen*<sup>7</sup>

- Gewährleistung von Handlungs- und Steuerungsfähigkeit
- Realisierung politischer Ziele durch Gesetzesinitiativen
- Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen
- Sammlung und Auswertung von Informationen
- Planung
- Initiierung und Steuerung von Entscheidungsprozessen
- Integration und Repräsentation von gesellschaftlichen Gruppen
- Organisation des Regierungshandelns
- Mittelbeschaffung

Die erste Funktion ist hervorgehoben, da sie mit unserer Definition von politischem Management aus Abschnitt 2 übereinstimmt. Das Regierungshandeln erfordert zwangsläufig politisches Management, damit die Regierung überhaupt funktionsfähig bzw. handlungs- und steuerungsfähig sein kann. Die *Gewährleistung von Handlungs- und Steuerungsfähigkeit* kann überdies als „Überfunktion“ verstanden werden, da sie eine notwendige Bedingung der anderen Funktionen darstellt. Ist eine Regierung nicht handlungsfähig, so wird sie auch keine Gesetzesinitiativen mehr lancieren können. Eine Regierung auf Abruf würde zum Beispiel keine groß angelegte Planung oder Organisation des Regierungshandelns mehr benötigen, sondern nur noch einen „Notfallplan“, wie sie sich bis zur nächsten Wahl retten kann.

#### **4.4 Governance**

Neben der soeben betrachteten Funktionserweiterung des Regierungsbegriffes von der reinen Vollzugsfunktion zu ausdifferenzierteren gesellschaftlichen Funktionen, die die Sorge um das Gemeinwohl im Blick haben, kann man auch eine eher auf Institutionen und Regeln fokussierte Erweiterung des Begriffes vornehmen. Dafür bietet sich der Begriff der Governance an: Er bezeichnet allgemein Regierung und Regieren, wobei er auch auf nicht-institutionalisierte Formen des Regierens abstellt und damit im Gegensatz zu einem rein gesetzlich definierten Regierungsbegriff steht, wie man ihn zum Beispiel im Grundgesetz findet.

---

<sup>7</sup> vgl. hierzu Schuppert 2000: 36ff.; für eine ausführliche Darstellung der Regierungsfunktionen siehe auch Ellwein/Hesse 1997: 265ff..

Hier heißt es in Art. 62: *„Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern“*. Der Begriff des Governance ist aber eben gerade nicht auf diesen Personenkreis beschränkt, den man üblicherweise der Regierung im engeren Sinne zurechnet. Der Begriff schließt vielmehr auch informelle Regelungen und Ordnungen mit ein und zwar *„(...) nicht allein in Staat und Politik, sondern ganz generell dort, wo in der Gesellschaft individuelle Interaktionen und soziale Transaktionen systematischen Handlungsmustern, festen Regeln, Ordnungen folgen“* (Schultze 2004a: 305). Das ist die Erweiterung eines engen Regierungsbegriffs um institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen modernen Regierungshandelns. Man hat es demnach unter anderem mit politischer Steuerung, mit Governance-Akteuren wie NGOs oder Netzwerken und mit Verhandlungssystemen zu tun (Schuppert 2003: 348f.). Politische Steuerung ist auf die Kooperation der politischen mit den gesellschaftlichen Akteuren angewiesen, da Regelungen und Ordnungen eben nicht nur in der Politik relevant werden, sondern in diversen gesellschaftlichen Bereichen. Die Koordinierung der beiden Bereiche Politik und Gesellschaft kann in Netzwerken und Verhandlungssystemen geschehen:

*„Informelle Netzwerke verbinden verschiedene Verhandlungsbereiche. Beim Netzwerk zur Gesundheitsreform können Abgeordnete (parlamentarischer Bereich) mit Regierungsvertretern (Regierungsbereich) sowie mit Gesundheitsexperten der entsprechenden Verbände (policy-Bereich) an einem Tisch sitzen. In jedem Bereich wird unterschiedlich und unabhängig von einander entschieden, je nach Entscheidungsmodi und Geschäftsordnungen. Im Verhandlungssystem sitzen alle Vertreter von Einzelinteressen an einem Tisch, ohne dass dies den formellen parlamentarischen Entscheidungsprozess ersetzen könnte. In diese Kategorie gehören die Vielzahl von Konsensrunden bzw. Runden Tischen“* (Korte/Fröhlich 2004: 180).

Es kommt zu einer gesteigerten Politikverflechtung durch *„eine Intensivierung und Verdichtung der Beziehungen zwischen den vorhandenen staatlichen Akteuren und Institutionen“* und zu einer Ausweitung des Mehrebenensystems durch *„die Entstehung und Etablierung zusätzlicher neuer Akteure, Institutionen und Handlungsebenen“* (ebd. 181). Auch hier ist ein Anknüpfungspunkt für politisches Management zu sehen, das gemäß unserer Definition neue institutionelle Arrangements schafft und alte zu umgehen versucht. Neue institutionelle Arrangements sind etwa Verhandlungssysteme und Netzwerke.

#### **4.5 Herausforderungen und Probleme des Regierens und Regierbarkeit**

Regierbarkeit bedeutet im allgemeinsten Verständnis

*„die Fähigkeit zu regieren, d.h. zielorientiert gesellschaftl.[iche] verbindliche Entscheidungen durchzusetzen, um dadurch die Handlungsfähigkeit des Politischen Systems, nach außen, insbes. gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft, und damit seine Legitimität aufrechtzuerhalten; i.e.S. meint R.[egierbarkeit] Politische Steuerung, die Ausübung hoheitlicher (staatl.) Gewalt, die Funktionen des Regierens usw.“* (Schultze 2004b: 811)

Auch hier kann man wieder Parallelen zu unserer Definition von politischem Management erkennen (insbesondere die hervorgehobenen Begriffe sind uns daher bekannt). Damit lässt sich untermauern, dass die Aufgabe von politischem Management darin besteht Regierungsfunktionen zu gewährleisten – also allgemein Regierbarkeit herzustellen – und auf Probleme und Herausforderungen modernen Regierens zu reagieren. Die Probleme und Herausforderungen werden im Folgenden kurz skizziert<sup>8</sup>:

Die fortschreitende Globalisierung, die sich z.B. in einer Zunahme internationaler Handelsbeziehungen niederschlägt, schafft wechselseitige Abhängigkeiten. Die einzelnen Entscheidungsträger verlieren an Handlungsfähigkeit, weil politische Akteure die komplizierten Verhältnisse schwerer durchschauen – und damit schwerer bearbeiten können - und die gestiegene Komplexität politischer Aufgaben in ihrem Handeln reproduzieren müssen.

Die politischen Aufgaben haben sich gewandelt: Heutzutage geht es statt um Ausbau und Expansion staatlicher Maßnahmen eher um Rückbau und Abbau von Leistungen. Gegenüber früheren Reformversuchen ist die Politik weitaus weniger auf Konsolidierung bedacht, völlige Umbrüche erscheinen nicht mehr als Tabubrüche. Mittlerweile herrscht zwischen allen auf Bundesebene bedeutenden Parteien ein Konsens darüber, dass Reformen prinzipiell nötig sind.

Andererseits sehen große Teile der Bevölkerung den Staat weiterhin als Versorgungsstaat und messen ihn an den daraus resultierenden Leistungen. Diese Einstellungen sind mit Handlungseinschränkungen für die Politik verbunden: Die Politik kann nicht alle Versorgungs- und Verteilungs-

---

<sup>8</sup> vgl. hierzu wieder Schultze 2004b: 81off..

leistungen nach Belieben kürzen, da auf entsprechendes Wählerklientel Rücksicht genommen werden muss<sup>9</sup>.

Omnipräsenz und Rückzug des Politischen:

*„Die weitere Ausdifferenzierung der Gesellschaft führt zu einer merkwürdigen Ambivalenz für die Politik: Zu einem Zeitpunkt, da der Politik eine Omnipräsenz in praktisch allen gesellschaftlichen Lebenszusammenhängen vorgeworfen wird, verliert diese Politik mehr und mehr ihre allgemein-verbindliche Prägekraft. Partikulares bestimmt den politischen Horizont. Annähernde Omnipräsenz und gleichzeitiger Rückzug des Politischen – diese Dialektik kennzeichnet den Politikbegriff und bestimmt das Regierungshandeln“ (Korte/Fröhlich 2004: 234).*

Politische Entscheidungen müssen heutzutage in einer Mediendemokratie gefällt werden. Das stellt ganz erhebliche Voraussetzungen an die Medien- und Kommunikationsfähigkeit der Politiker und sorgt dafür, dass die Darstellungspolitik der Sachpolitik oftmals den Rang abläuft<sup>10</sup>.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass politische Aufgaben und gleichzeitig die Wechselwirkungen mit Wirtschaft und Gesellschaft immer komplexer werden und dass deshalb auch die Bearbeitung politischer Probleme immer schwieriger wird. Das impliziert, dass Politik nicht mehr mit traditionellen Methoden bearbeitet werden kann. Neue Handlungsmuster und Organisationsformen sind gefragt.

#### **4.6 Die Regierungslehre**

Die Regierungslehre<sup>11</sup> ist ganz allgemein gesprochen ein multidisziplinärer Lehrkanon, der vor allem in der Politikwissenschaft und in der Rechtswissenschaft eine wichtige Rolle spielt. Die Regierungslehre beschäftigt sich mit den politischen Institutionen und Verfassungsorganen sowie deren Funktionen. Außerdem analysiert sie das Regieren, die Regierungsaufgaben und das Regierungshandeln (vgl. Nohlen 2004: 812f.).

Die These hier lautet, dass die Regierungslehre nicht mehr in der Lage ist, die komplexen Probleme und Herausforderungen an das Regieren (wie oben beschrieben) aufzunehmen und zu analysieren. Wir unterstellen hier,

---

<sup>9</sup> Das zeigt sich z.B. in der Weigerung der CDU die Eigenheimzulage abzuschaffen.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Sarcinelli 2003.

<sup>11</sup> Eine ausführliche Darstellung der Regierungslehre ist bei Schuppert (2003: 345-421) zu finden.

dass die Regierungslehre vor allem im Sinne einer Institutionenlehre betrieben wird und sich daher auf eine Analyse der Institutionen und ihrer Funktionen beschränkt. Sie vernachlässigt, dass immer weniger Gesetze auf dem formellen Wege zu Stande kommen, dass politische Akteure zunehmend informelle Kanäle nutzen, oder dass Kommunikations- und Verhandlungssysteme von grundlegender Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren sind. Darüber hinaus geht in der Realität politisches Handeln von politischen Akteuren aus und nicht von den Institutionen. Die Regierungslehre kann zwar dahingehend variieren, ob der Akteur mehr oder weniger von den Institutionen determiniert wird, Institutionen werden aber auf jeden Fall als handlungsbestimmend angesehen – so zumindest in unserem Verständnis der Regierungslehre<sup>12</sup>.

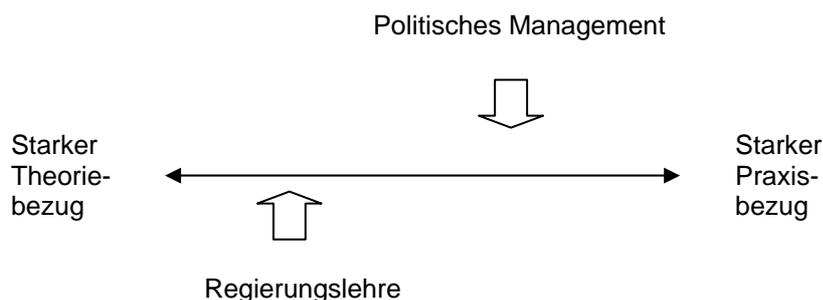
#### **4.7 Politisches Management**

Politisches Management bedeutet nach der obigen Definition die Gewährleistung der Regierungsfunktionen angesichts komplexer Problemlagen und stellt damit auf die Schaffung und Gewährleistung von „guter“ Politik ab. Für „gute Politik“ wiederum ist in erster Linie die Regierung verantwortlich, da sie die Verantwortung für die Politik trägt und für deren Koordination zuständig ist. „Gute“ Regierungsarbeit ist also gleichsam die Voraussetzung für eine „gute“ Politik. Wie kann die Regierungsarbeit aber nun so koordiniert werden, dass man gute Politikergebnisse erhält? Hier kommt politisches Management zum Tragen – es kann der Regierung und der Politik Handlungsstrategien vorgeben, die erforderlich sind, um Politik entscheidungs- und durchsetzungsfähig zu machen.

Gleichzeitig darf man politisches Management – wenn man es auf einer Achse zwischen starker theoretischer Orientierung und starkem Handlungs- bzw. Praxisbezug anzuordnen versucht – eher letzterem zuschreiben, wie in folgendem Schaubild verdeutlicht:

---

<sup>12</sup> Ein entscheidender Aspekt ist, ob die Regierungslehre eher als institutions- oder akteurszentriert angesehen wird. Ist letzteres der Fall - analysiert die Regierungslehre also eher das Regierungshandeln aus Akteursperspektive - so kann sich die Regierungslehre durchaus auch für Aspekte des politischen Managements öffnen, da politisches Management in erste Linie „aus Sicht des Handelnden“ zu verstehen ist. In diesem Aufsatz wird aber zum besseren Verständnis unterstellt, dass die Regierungslehre hauptsächlich als Institutionenlehre betrachtet wird.



#### Abbildung 4.1: Politisches Management und Regierungslehre

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit politischem Management setzt also einen hohen Anwendungsbezug der Wissenschaft voraus. Gleichzeitig können sich Wissenschaft und Praxis auch vermischen, so zum Beispiel in der Politikberatung.

Bei der wissenschaftlichen Beschäftigung ist ein interdisziplinäres Vorgehen unvermeidlich, da die Politikwissenschaft bisher keine theoretischen Ansätze zur Analyse von politischem Management entwickelt hat - das Thema „Management in der Politik“ spielte bisher schlicht und einfach eine marginale bzw. keine Rolle<sup>13</sup>. Neben organisationstheoretischen Ansätzen der Sozialwissenschaften sind daher unbedingt Einsichten benachbarter Disziplinen, wie der Verwaltungswissenschaft, der Betriebswirtschaftslehre und der Psychologie heranzuziehen. In der praktischen Handhabung von politischem Management darf man unterstellen, dass der Theoriebezug „egal“ ist, da sich politische Akteure wohl kaum auf die theoretische Ebene begeben werden. Hier zählt pragmatisches, praxisnahes Handeln.

#### 4.8 Unterschiede zur Regierungslehre

Man kann der Regierungslehre im Vergleich zum politischen Management einen stärkeren Theoriebezug unterstellen. Das rührt daher, dass es nicht in der Absicht der Regierungslehre liegt in irgendeiner Weise auf praktische Handlungen einzuwirken, und wenn, so nur sehr indirekt. Die Regierungslehre ist eine „Lehre“ und nicht ein Handlungsprogramm wie das politische Management. Von daher dürfte die Beschäftigung damit auch eher theoriegeleitet sein bzw. auf die Generierung von Theorien hinauslau-

<sup>13</sup> Eine Ausnahme stellen die hier zitierten Aufsätze von Korte dar. Korte benutzt zwar den Begriff „politisches Management“, aber kein theoretisches Konzept Management mit operationalisierbaren Begriffen, was für eine weitere wissenschaftliche Beschäftigung sinnvoll wäre.

fen.

Zudem unterscheidet sich der Adressatenkreis der Regierungslehre und des politischen Managements: Während sich das politische Management direkt auf die politischen Prozesse und ihre Akteure richtet, zielt Regierungslehre als Lehrprogramm auf Lehrende und Lernende im weitesten Sinne. Geht man von der hier beschriebenen traditionellen Regierungslehre aus, so steht sie mit politischem Management eher in einem unversöhnlichen Verhältnis.

Versteht man das politische Management als Teil der Regierungslehre müssten sich beide mit den Bedingungen und Funktionen modernen Regierens auseinander setzen und somit in einem gegenseitigen Wechselspiel zueinander stehen. Da die Regierungslehre aber als umfassender bezeichnet werden kann, weil sie neben der Handlung von politischen Akteuren auch Institutionen betrachtet, kann politisches Management als eine Teilmenge einer modernen Regierungslehre definiert werden.

#### **4.9 Politische Akteure als Adressaten und Anwender von politischem Management**

Politische Akteure sind die Hauptadressaten und -anwender von politischem Management. Zu den wichtigsten Akteuren gehören gemäß einer Definition von Schubert (2004b: 8f.) politische Parteien, Interessengruppen, Regierungen und die entsprechende Verwaltung und Behörden, Parlamente und deren Abgeordnete, Ausschüsse, Fraktionen, Kommissionen etc. Politische Akteure können sowohl in kollektiver Form auftreten, zum Beispiel in Form eines ganzen Ministeriums, als auch als Einzelakteure.

Entscheidend ist weniger der Status des betreffenden Akteurs als vielmehr dessen Neigung zum Handeln. So spielen zum Beispiel politische Beamte in Ministerien keine zu unterschätzende Rolle im Gesetzgebungsprozess, was sie zu potentiellen Anwendern und Adressaten von politischem Management macht<sup>14</sup>:

*„Manche Abläufe lassen erkennen, dass die Ministerialverwaltung auch eigenständig handelt und partiell politische Funktionen ausübt. So wer-*

---

<sup>14</sup> Gleichzeitig gilt allerdings mit Korte: „Schreiten die Prozesse der Personalisierung des Regierungshandelns als unabhängiges Informationsmanagement voran, verlieren die formalisierten Prozesse der Ministerial- und Regierungsbürokratie an Einfluss“ (Korte 2003a: 27).

*den externe Anstöße und Forderungen, gesetzgeberisch aktiv zu werden, auch von ihr und nicht von der politischen Spitze der Ministerien aufgenommen“ (Rudzio 2003: 271).*

Außer den politischen Akteuren im engeren Kreis können auch Akteure am politischen Prozess teilnehmen, die nicht direkt in den Gesetzgebungsprozess involviert sind. Sie müssen sich dann erst einen Zugang zum politischen Prozess verschaffen. Beispiele sind wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure, wie Unternehmen oder bestimmte Interessengruppen, die keinen spezifischen Zugangskanal zum politischen Prozess haben. Wenn diese Akteure ihre Interessen einbringen und durchsetzen wollen, so sind sie auf politisches Management angewiesen. Aufgrund der komplexen Problemlagen kann die Politik immer weniger alle relevanten gesellschaftlichen Aspekte in ihrer Politik berücksichtigen. Sie ist daher sogar darauf angewiesen, dass gesellschaftliche Akteure ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen. Die gesellschaftlichen Akteure, die keine direkte Entscheidungsbefugnis besitzen, können somit helfen, die Politik entscheidungsfähig zu halten, indem sie das politische System mit den nötigen Informationen über gesellschaftliche Problemlagen versorgen. Das kann auch in der Form wissenschaftlicher Expertise geschehen, die meist von der Politik ad hoc in Form von Kommissionen in Anspruch genommen wird. Die politischen Akteure müssen darüber hinaus selbst neue, problemadäquate Strategien entwickeln, um handlungs- und steuerungsfähig zu bleiben. Korte nennt dies *„Politikberatung von innen“*. Dazu gehören sieben Beratungsformen, die teilweise bisher Gesagtes wiederholen oder späteres vorwegnehmen<sup>15</sup>:

- Die formale Zuarbeit der Planungsabteilung und die Vorbereitung in der Exekutive bzw. Verwaltung
- Informelle Netzwerke zur Zielfindung (Hierarchien in Parteien werden nicht nach formellen politischen Kategorien gebildet, sondern kommen durch Sympathie, durch informelle Formen der Kommunikation zustande) Runde Tische oder Bündnisse auf Zeit (mit Tarifpartnern oder Interessengruppen)
- Persönliche Berater und Vertraute innerhalb und außerhalb der Exekutive
- Das parteipolitische Umfeld (Gremien, Flügel, Machtzirkel)
- Die Medien als Seismograph, als Coacher und Agendasetter

---

<sup>15</sup> Korte 2003a: 17f., vgl. auch Korte 2003b.

- Wissenschaftliche Expertisen (als Politikberatung von außen)

Ein wichtiger Adressat von politischem Management ist neben den dargestellten politischen Akteuren die Öffentlichkeit, insbesondere dann, wenn die Medien als Darstellungsmittel der Politik benutzt werden.

#### **4.10 „Traditionelle“ Akteure und Institutionen mit anderen Handlungsvorstellungen**

Die politischen Akteure versuchen *Vetopositionen und institutionelle Blockaden* durch *neue institutionelle Arrangements* zu umgehen. Gleichzeitig spielen „traditionelle“ Akteure und Institutionen weiterhin eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess, so etwa das Bundesverfassungsgericht, um ein beliebiges Beispiel herauszugreifen. Beim Vollzug von Gesetzen kommt der gesamten Verwaltung eine wichtige Rolle zu, wobei der „normale“ Beamte im Gegensatz zum politischen Beamten eher an der Erledigung von Routineaufgaben, Kontinuität und regelgetreuer Ausführung interessiert sein dürfte. Diese Akteure haben andere Handlungsvorstellungen als politische Akteure, die durch politisches Management pragmatische Lösungen anstreben.

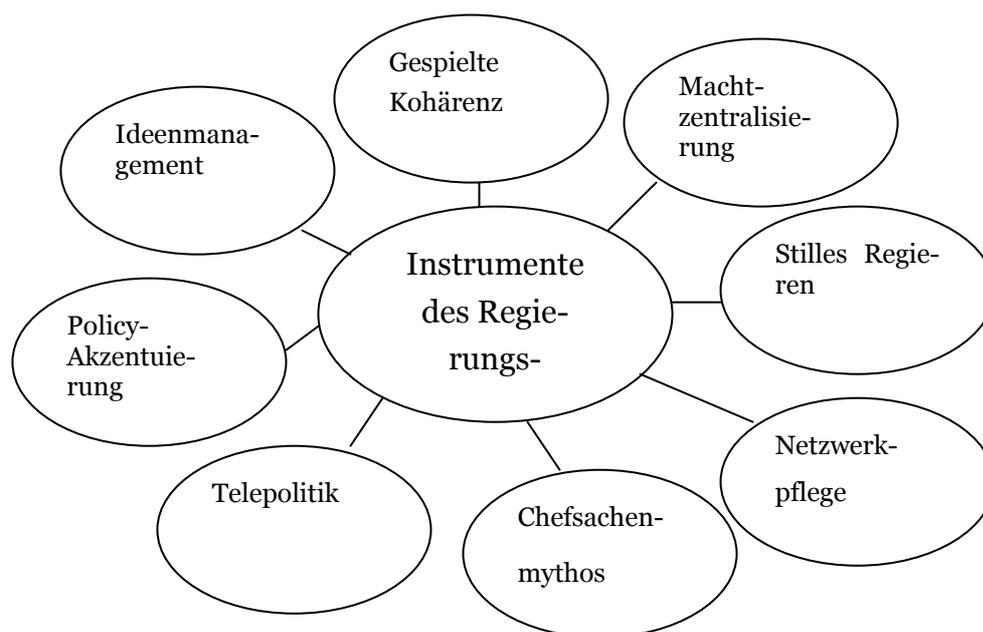
Daher ist im Vorfeld einer Politikmaßnahme genau zu eruieren, wie die Maßnahmen durchgesetzt und ausgeführt werden sollen bzw. wie mit den „traditionellen“ Akteuren umgegangen werden soll. Das ist auch eine wichtige Aufgabe für die Wissenschaft, sofern sie Handlungsanleitende Ratschläge unterbreiten will.

#### **4.11 Moderne Regierungsinstrumente**

Das folgende Schaubild stellt Instrumente des Regierungshandelns dar, die als Anwendung von politischem Management verstanden werden können, da sie die Definitionsmerkmale erfüllen (Gewährleistung von Regierungsfunktionen ...)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> vgl. hierzu auch Schuppert 2003: 380 ff.; für eine Erläuterung der Regierungsinstrumente siehe Korte/Fröhlich 2004: 233ff..



**Abbildung 4.2: Managementinstrumente des Regierungshandelns**  
**Quelle: Korte/Fröhlich/Florack 2004 in: Korte/Fröhlich 2004: 233**

Die Regierungsinstrumente sind nicht getrennt voneinander, sie stehen vielmehr alle in einem wechselseitigen Verhältnis. Ein moderner Regierungsstil im Sinne des politischen Managements enthält verschiedene Elemente davon. Wir können nun wieder zu dem Anfangsbeispiel mit Bundeskanzler Schröder zurückkehren und uns überlegen, welche Regierungsinstrumente er in seiner Politik einsetzt<sup>17</sup>:

**Gespielte Kohärenz:**

Schröder richtet seine gesamte Politik mehr oder weniger an tagespolitischen Gesichtspunkten aus und versucht gleichzeitig seiner Politik einen ganzheitlichen Charakter zu verleihen (zum Beispiel durch die Agenda 2010) – er spielt Kohärenz der Regierungspolitik vor.

**Machtzentralisierung:**

Schröder hat den Parteivorsitz mittlerweile abgegeben. Auch innerparteiliche Querelen über den Reformkurs der Bundesregierung stehen einer Machtzentralisierung im Amt des Kanzlers im Wege.

**„Stilles Regieren“ durch informalisierte Gremien:**

Vor allem die Hartz- und die Rürup-Kommission sind zwei prominente

---

<sup>17</sup> Für die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Regierungsstilen wäre eigentlich eine Operationalisierung der Begriffe nötig. Das kann an dieser Stelle aber nicht geleistet werden.

Beispiel für „stilles Regieren“. Dabei wird der Gesetzgebungsprozess praktisch auf den Kopf gestellt, weil Entscheidungen in Gremien, „Kungelrunden“ und Kommissionen schon im Voraus ausdiskutiert werden und das Parlament dann nur noch zustimmen kann.

Korporatistische Führungsstile (Netzwerkpflege):

Dazu gehört die Politik am „Runden Tisch“, bei der alle relevanten Interessengruppen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Schröder hat zwar versucht das Bündnis für Arbeit wieder zu beleben, doch war das mehr symbolische Politik als Netzwerkpflege. Das Verhältnis zu den Gewerkschaften – als wichtigste Interessengruppen für die SPD - ist mittlerweile getrübt, weil Schröder mit seiner Reformpolitik aneckt.

„Chefsachen-Mythos“:

Wenn der Kanzler große mediale Aufmerksamkeit erfährt oder sein Rückhalt in der Partei oder Fraktion bröckelt, dann spricht er häufig Machtworte und erklärt eine Sachlage zur Chefsache. Schröder verwendet dieses Instrument recht häufig, so zum Beispiel bei der Flutkatastrophe 2002 im Vorfeld der Bundestagswahl oder nach der verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2005, als er vorzeitige Neuwahlen ankündigte.

Telepolitik:

„Medienkanzler“ Schröder ist ein Meister der medialen Inszenierung, wie auch folgendem Kommentar zu entnehmen ist: *„Schröders wohl größtes politisches Talent besteht darin, dass er jeweils im richtigen Augenblick und mit medialer Meisterschaft irgendeinen Hebel in Bewegung setzt“* (NZZ vom 18.03.2005).

policy-Akzentuierung:

Dieses Instrument wird vorrangig im Bereich der Außenpolitik angewandt. Hier sind die Spielräume für die Regierung besonders groß, da die Außenpolitik weitgehend unabhängig von der Innenpolitik verläuft. Schröder hat dieses Instrument zum Beispiel vor der Bundestagswahl 2002 benutzt, als er im Wahlkampf gegen den Irak-Krieg polarisierte.

Ideenmanagement:

Die Öffentlichkeit kann die Politik oftmals besser durch Ideen Wertvorstellungen und Überzeugungen verstehen als durch komplizierte Gesetze und Programme. Schröder legt seiner Politik aber keine allgemeingültige Idee als Identifikationsmuster zu Grunde, wie das seine Vorgänger häufig taten.

Stattdessen verfolgt er mit seiner Politik eher kurzfristige Zwecke.

Man sieht, dass Schröder die meisten Instrumente entweder ständig (Telepolitik) oder zumindest gelegentlich einsetzt (Chefsachen-Mythos). Um zum politischen Management zurückzukehren, rufen wir uns noch mal die Definitionsmerkmale in Erinnerung:

*Gewährleistung von wesentlichen Regierungsfunktionen*

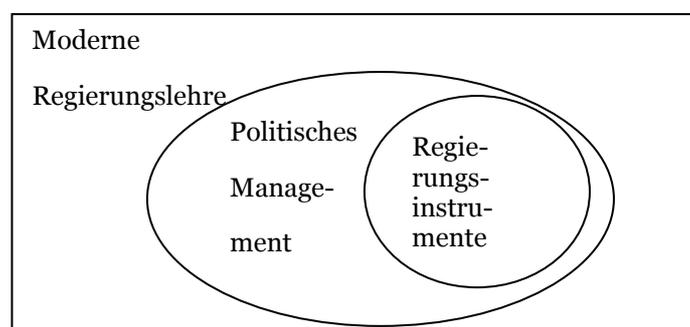
*Entwicklung neuer, problemadäquater Strategien*

*Herstellung von Steuerungs- und Handlungsfähigkeit*

*Nutzung der Vermittlungs-, Rückkopplungs- und Verstärkerfunktion von Medien und der Öffentlichkeit*

*Umgehung von Vetopositionen und institutionellen Blockaden durch neue institutionelle Arrangements*

Die Regierungsinstrumente sind auf die Erfüllung dieser Merkmale gemünzt und stellen den politischen Führern somit Instrumente des politischen Managements zur Verfügung. Wir können daher Regierungsinstrumente als Bestandteil des politischen Managements ansehen:



**Abbildung 4.3: Regierungsinstrumente als Teil des Politischen Managements**

Die Regierungsinstrumente sind eine Teilmenge des politischen Managements, weil sie im Anwenderkreis begrenzt sind - im Gegensatz zum politischen Management, das auch politischen Akteuren außerhalb der Regierung zugänglich ist.

Gleichzeitig muss aber auch auf die Problematik hingewiesen werden, die modernes Regieren mit sich bringt. So schreibt zum Beispiel von Blumenthal unter dem Stichwort „Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie“ zu korporatistischen Arrangements und Kommissionen:

*„Die Entscheidungsvorbereitung durch Expertenkommissionen und in korporatistischen Konsensrunden wird als Teil einer allgemeinen Ten-*

*denz zur Informalisierung und Entparlamentarisierung kritisiert. Die verfassungsrechtliche Kritik knüpft daran an, dass die förmlichen Rechtsetzungsverfahren in einem Ausmaß inhaltlich im Voraus festgelegt wird, dass der Form das materielle Substrat entzogen ist, weil die politischen Weichenstellungen bereits früher und außerhalb des Parlaments erfolgt sind' [Zitat von H.-J. Papier]. Dadurch werden demokratische Grundprinzipien berührt, die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie ihren Ort wesentlich im Parlament finden: politische Verantwortung, Transparenz und Öffentlichkeit sowie politische Beteiligung“ (Blumenthal 2003: 10)*

Gleichzeitig gilt jedoch, dass die vorgestellten Regierungsinstrumente einen Effizienzgewinn im politischen Prozess darstellen können. Dies ist sicherlich im Interesse eines durchsetzungsstarken politischen Managements. Daher wollen wir es auch bei der Feststellung belassen, dass modernes Regieren nicht mit Demokratiegewinn einhergeht und von einer weiteren Bewertung der Problematik absehen.

#### **4.12 Konsequenzen für die Politikberatung von außen**

Politikberatung stellt einen Anknüpfungspunkt an die Überlegungen zum politischen Management dar. Bei der Politikberatung von außen tritt der Politiker in der Regel einem externen Berater gegenüber, von dem er Entscheidungshilfe erwartet. Der Berater kann ein wissenschaftlicher Experte sein, er kann aber ebenso aus der Praxis kommen, zum Beispiel aus einem Unternehmen.

Man kann grundsätzlich nach dem Zweck unterscheiden, den sich ein Politiker aus einer Beratungsleistung erhofft (vgl. Wollmann 2004: 67off.): Auf der einen Seite kann er vorrangig an der Problemlösung interessiert sein. Dann liefert der Berater Erkenntnisse, die von der Problemanalyse über die Handlungsziele bis zur Auswahl der Handlungsmittel reichen. Auf der anderen Seite könnte er daran interessiert sein, wie er möglichst politische Mehrheiten findet bzw. wie er seine Stimmen maximieren kann. Die Vergabe einer Untersuchung oder eines Gutachtens könnte auch dazu dienen, um politische Entscheidungen zusätzlich zu legitimieren oder um Zeit zu gewinnen. Zur Problematik der Politikberatung schreibt Cassel:

*„Aufgrund der Funktionsweise des politischen Prozesses sind Politiker weniger daran interessiert, ein irgendwie geartetes Gemeinwohl zu realisieren, sondern verfolgen in der Regel eine an den Wünschen gut organi-*

*sierter Interessengruppen ausgerichtete Politik, um ihre Wiederwahl zu sichern“ (Cassel 2003: 151f.).*

Das macht die Einbringung von wissenschaftlicher Expertise in den politischen Prozess schwierig, weil zum Beispiel viele wirtschaftspolitische Empfehlungen unter Wiederwahlgesichtspunkten „Selbstmord“ wären. Der Politikberater muss sich daher immer ein Stück weit auf die Handlungslogik der Politiker einlassen und politische Befindlichkeiten berücksichtigen, wie z.B. wichtige Wahltermine.

### *Warum ist Politikberatung notwendig?*

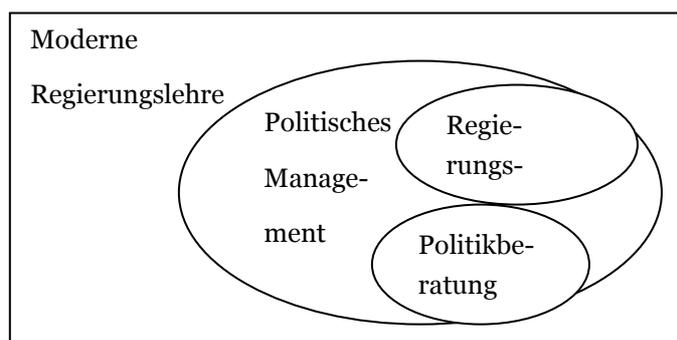
Politikberatung spiegelt exakt die komplexen Veränderungen in der Politik und im Regieren wider. Ab einem bestimmten Komplexitätsgrad sind politische Akteure faktisch gezwungen externe Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen, da ansonsten die Probleme nicht adäquat bearbeitet werden können. Das resultiert insbesondere aus der Tatsache, dass Politiker nicht Informationen über alle drängenden Probleme besitzen können. Zunächst wird der Politiker zwar Politikberatung von innen in Anspruch nehmen, da er hier in der Regel auf ein vertrautes Umfeld zurückgreifen kann (persönliche Berater und Vertraute; parteipolitisches Umfeld). Allerdings werden Parteienklüngel und ähnliches nicht gerne in der Öffentlichkeit gesehen, daher ist es unter legitimatorischen Gesichtspunkten plausibel „unabhängige“ Expertise heranzuziehen<sup>18</sup>.

Die Verbindung zum politischen Management besteht darin, dass dieselben Probleme und Herausforderungen, die politisches Management erforderlich machen, auch Politikberatung notwendig machen. Politikberatung hilft also ebenso wie politisches Management bei der Gewährleistung der Regierungsfunktionen.

Diese Verbindung lässt sich darstellen, indem wir unser Schaubild noch um Politikberatung erweitern.

---

<sup>18</sup> Gleichwohl ist es problematisch sich zu sehr auf Expertenwissen zurückzuberufen, da es dazu führen kann, dass politische Verantwortung an „objektiv“ urteilende Experten delegiert wird (Blumenthal 2003: 11).



**Abbildung 4.4: Politikberatung**

Politikberatung ist ein Teil von politischem Management, da Politikberatung weniger weit gefasst ist. Der Begriff umfasst zum Beispiel nicht, dass politische Akteure auch handeln können, ohne jegliche Beratungsleistung in Anspruch genommen zu haben. Auch solches Handeln kann aber den Merkmalen des politischen Managements entsprechen. Politikberatung ist somit keine notwendige Bedingung für politisches Management.

#### **4.13 Fazit: Von der Regierungslehre zum politischen Management?**

Die traditionelle Regierungslehre ist in zweifacher Hinsicht nicht ausreichend, um komplexe Veränderungen in Politik und Regieren zu beschreiben: Zum einen als bloße Beschreibung von Institutionen, deren Aufgaben und Funktionen, und zum anderen als Handlungsanleitung für die Politik. Dadurch scheint die Regierungslehre in ihrem traditionellen Verständnis als Institutionenlehre ungeeignet, um die modernen Herausforderungen und Probleme der Politik zu umfassen.

Die Politik und das Regieren benötigen neue Handlungsformen, damit ihre Funktionen erhalten werden können. Daher wurde der Begriff des politischen Managements eingeführt, der insbesondere die Entwicklung von neuen Strategien zur Politikumsetzung und -durchsetzung bezeichnet. Das Ziel für die politischen Akteure besteht darin, handlungs- und steuerungs-fähig zu bleiben.

Ziel des Aufsatzes war es, ein Grundverständnis von politischem Management zu vermitteln und das Verhältnis zur Regierungslehre darzustellen. Außerdem sollten Anknüpfungspunkte für eine moderne Regierungslehre genannt werden

Wir haben gesehen, dass Regierungslehre und politisches Management sich zunächst unversöhnlich gegenüber stehen – in dem Verständnis, mit dem wir die beiden Begriffe betrachtet haben. Es führt kein geradliniger

Weg von der Regierungslehre zum politischen Management, da beides nicht recht zusammen passen mag.

Wenn man die alte Regierungslehre aber öffnet für die Herausforderungen des modernen Regierens, so könnte auch politisches Management dort seinen Platz haben. Eine moderne Variante der Regierungslehre würde neben Merkmalen modernen Regierens auch Handlungsstrategien, Kommunikationsmechanismen und Organisationsformen beinhalten. Die Regierungslehre würde sich dadurch den Handlungen der politischen Akteure öffnen und müsste ihre Institutionenorientierung etwas zurückstellen. Dadurch würde die Regierungslehre viel komplexer und differenzierter werden. Eine Zunahme der Komplexität entspricht aber der Realität: Auch hier wird das Regieren immer komplexer und ist längst nicht mehr nur über formelle Institutionen abwickelbar. Die Regierung hat wesentlich mehr Funktionen als erste Begriffsassoziationen erscheinen lassen. So erfüllt die Regierung auch gesellschaftliche Funktionen und Aufgaben und beschränkt sich auch nicht auf das Kabinett und die Ministerien, sondern hat im Sinne der „Governance“ weitreichende Verflechtungen mit der Gesellschaft. Eine moderne Regierungslehre müsste diese Gesichtspunkte berücksichtigen und gleichzeitig Handlungsempfehlungen und Strategien im Sinne des politischen Managements bereitstellen.

#### **4.14 Auswahlbibliographie**

- v. Blumenthal, Julia 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen – Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte; Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Cassel, Susanne 2003: Politikberatung und Politikerberatung, in: Korte, Karl-Rudolf; Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Information und Entscheidung – Kommunikationsmanagement der politischen Führung; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim J. 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland; Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Korte, Karl-Rudolf 2003a: Maklermacht - Der personelle Faktor im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Korte, Karl-Rudolf; Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Information und Entscheidung – Kommunikationsmanagement der politischen Führung; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Korte, Karl-Rudolf 2003b: Information und Entscheidung – Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/2003*, S. 32 – 38.
- Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel 2004: *Politik und Regieren in Deutschland – Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*; Paderborn: Schöningh.
- Maurer, Hartmut 2003: *Staatsrecht I – Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*; München: Beck.
- Nohlen, Dieter 2004: *Regierungslehre*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2*, München: Beck.
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung; Ausgabe vom 18.03.2005.
- Rudzio, Wolfgang 2003: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Schubert, Klaus 2004b: *Akteur*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1*; München: Beck.
- Sarcinelli, Ulrich 2003: *Demokratie unter Kommunikationsstress? – Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*; Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung., B43/2003, S. 9-15.
- Schultze, Rainer-Olaf 2004a: *Governance*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1*, München: Beck.
- Schultze 2004b: *Regierbarkeit*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2*, München: Beck.
- Schuppert, Gunnar Folke 2003: *Staatswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 2004: *Regieren/Regierungsorganisation*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2*, München: Beck.
- Wollmann, Hellmut 2004: *Politikberatung*, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf: *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2*; München: Beck.

## 5 Wenn der Narr vergeblich rät – Transferprobleme sozialwissenschaftlicher Politikberatung (*Daniel Kopp*)

### 5.1 Wenn der Narr die Politik berät

„Die politische Führung war und ist auf gute Beratung angewiesen.“ (Böhret 1995: 205) Kaum ein Gesetz entsteht, das nicht im Vorfeld von einer Kommission beraten, zu dem kein Sachverständigengutachten eingeholt, über das nicht in einer Gesetzesfolgenabschätzung befunden oder dessen Wirkung nicht im Nachhinein evaluiert worden wäre. Angesichts einer Vielzahl von Akteuren, komplexer Entscheidungsprozesse und Wirkungszusammenhänge kommt Politik immer weniger ohne wissenschaftliche Politikberatung aus. Denn der Erfolg von Politik hängt wesentlich vom Wissen um Wirkung, Chancen und Risiken von Entscheidungen in komplexen Strukturen ab. Umso mehr Bedeutung kommt Institutionen zu, die die hierfür notwendige Expertise bieten.



Abbildung 5.1: A. Paul Weber: Wie sagen wir's dem Volke („König und Narr“) (aus Böhret 1995: 204)

„In einem bestimmten Umfang hat es schon immer Politikberatung gegeben.“ (Lompe 1977: 493) Ein besonderes Exemplar des Politikberaters lässt sich dabei an den spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Höfen finden: der Hofnarr. Er ist in Funktion und Verhalten als eine historische Spezies des Politikberaters zu verstehen. Wie die Lithographie A. Paul Webers in Abbildung 1 illustriert, war er einer der zentralen Ratgeber des Herrschers in exponierter Stellung. Zwar war er nicht zwangsläufig ein Fachmann für die Politik seines Herrn, doch kam ihm eine sehr spezielle

Rolle zu. Er hatte sprichwörtliche Narrenfreiheit und konnte seiner Obrigkeit die ungeschminkte Wahrheit sagen, seinem Herrscher den Spiegel vorhalten, ohne dass er Bestrafung zu befürchten hatte. Nicht selten konnte er so als vertrauter Berater den Ring von Ja-Sagern, der sich um den jeweiligen Herrscher bildete, durchbrechen und etwa die Unsinnigkeit geplanter Vorhaben vor Augen führen. Auch vermochte der Hofnarr Intrigen zu umgehen und Günstlinge der Macht, die dem Herrscher zum eigenen Vorteil Informationen vorenthielten, zu entlarven, dem Herrscher nicht nur dieses Wissen zugänglich zu machen. Auf diese Weise hatten Hofnarren oftmals großen Einfluss auf politische Entscheidungen.

Freilich haben sich die Zeiten geändert und mit ihnen auch die Narren. Obwohl persönliche Politikberater durchaus verbreitet sind, geht Politikberatung heute weitestgehend nicht mehr von einzelnen Narren aus, die als Generalisten alle Politikbereiche und Entscheidungen beraten würden. Herrschaftsordnungen haben sich seit der frühen Neuzeit pluralisiert. Eine Vielzahl von Personen ist formal und informell an Entscheidungen beteiligt. Die sozioökonomischen und wissenschaftlichen Rahmenbedingungen für Beratung haben sich radikal verändert. Kurzum: „[...] *die Beratungsgegenstände sind vielfältiger, komplizierter und fachbezogener [...], Strukturen und Entscheidungen sind komplexer geworden.*“ (Böhret 1995: 211) Deshalb sind die modernen Hofnarren Spezialisten, die oft als Wissenschaftler Politik beraten und Informationen und Orientierungswissen für politische Entscheidungen zur Verfügung stellen.

Dabei können in der Bundesrepublik nach Rudolff „*vier große Beratungskonjunkturen*“ zwischen Experten und Politik ausgemacht werden. (Rudolff 2004: 136/137):

- (1) Eine Wiederaufbauphase ab 1948, in der die Wissenschaft v. a. in zahlreichen wissenschaftlichen Beiräten der Politik eine ordnungspolitische Unterstützungsfunktion hatte.
- (2) Eine Ära der ‚Inneren Reformen‘ von der Mitte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre.
- (3) Eine Phase der umwelt- und technologiepolitischen und zunehmend auch biopolitischen Beratung seit den 70er Jahren.
- (4) Schließlich seit den letzten Jahren die Umgestaltung des Sozialstaates und der Verwaltungsvereinfachung.

Vor diesem Hintergrund sind unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen als Berater gefragt. Sozialwissenschaftliche Beratung spielt dabei seit der ‚Planungseuphorie‘ der 60er Jahre eine bedeutende Rolle. Doch auch sie stößt angesichts komplexer Probleme und Strukturen auf Hindernisse, die der Hofnarr der frühen Neuzeit nicht kannte und kann infolge dessen inadäquat sein oder unbeachtet bleiben.

Im Folgenden werden einige dieser Hindernisse, an denen sozialwissenschaftliche Politikberatung scheitern kann, nachgezeichnet werden. Damit wird aufgezeigt werden, warum die Beratung des modernen Narren vergeblich sein kann.

## **5.2 Wenn der Narr auf widersprüchliche Erwartungen stößt**

In der modernen Systemtheorie lässt sich Gesellschaft „als der umfassende Zusammenhang der aufeinander beziehbaren und füreinander relevanten Kommunikationen“ definieren (Willke 1989, S. 29). Gesellschaften werden als Netzwerke verstanden, die gleichzeitig autonom und strukturell gekoppelt sind, was das Ergebnis der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, der sog. funktionellen Differenzierung ist, die in der westlichen Welt seit der Säkularisierung der Gesellschaftsform stattgefunden hat. In der Folge dieser Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Teilbereiche entwickelten diese sich zu selbstreferentiellen und operativ geschlossenen Systemen.

Jedes gesellschaftliche Teilsystem bildet dazu eine eigene Speziesemantik aus, verfügt über seine eigene ‚Leitdifferenz‘, nach der es Ereignisse beurteilt. In unserem Fall bewertet das System Wissenschaft Ereignisse danach, ob sie zu wissenschaftlichem Fortschritt beitragen oder nicht. Die Leitdifferenz des politisch-administrativen Systems orientiert sich an der Frage, ob bestimmte Begebenheiten zum Machterhalt bzw. zur Machtgewinnung beitragen oder nicht.

Das bedeutet jedoch nicht, dass selbstreferentielle Systeme keine Umweltbeziehungen unterhalten würden. Sie sind mit anderen Systemen strukturell gekoppelt. D. h., sie empfangen Signale von außen, jedoch werden sie als „*strukturdominierte, selbststeuernde Systeme von Umweltereignissen nur zu eigenen Operationen angeregt oder angestoßen*“ (Willke 1989, S. 45). Ein System kann auf Umweltereignisse und Informationen nur reagieren, wenn sie in einer ihm verständlichen Sprache vermittelt werden, also sich in seiner Speziesemantik bzw. Leitdifferenz

erfassen lassen und dadurch relevant erscheinen. Gesellschaftliche Teilsysteme sind also gleichzeitig selbstreferentiell und fremdreferentiell.

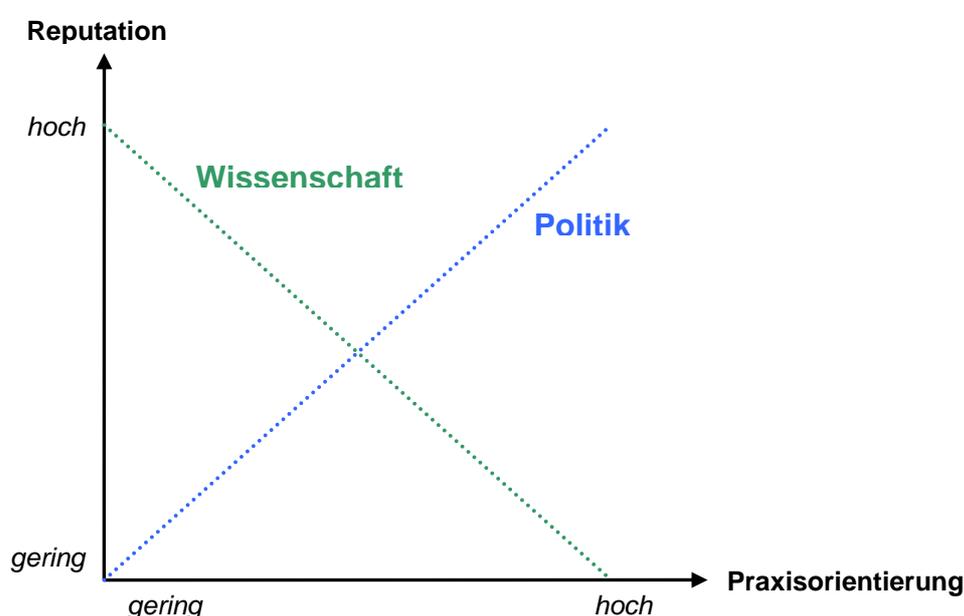
In diesem Sinne bewerten Systeme auch Ressourcen aus ihrer Umwelt, nach der Relevanz und dem Nutzen, den diese Ressourcen für sie selbst haben. Werden die Ressourcen im Sinne der systemspezifischen Leitdifferenz positiv bewertet, wird ein System versuchen, diese für es wichtigen Ressourcen zu erreichen. Dazu bildet es sog. Erwartungserwartungen aus. Mit anderen Worten: Systeme fragen sich, was andere Systeme erwarten, damit sie ihnen die gewünschten Ressourcen zugänglich machen. Sie bilden also Erwartungen bezüglich der Erwartungen der Systeme der Umwelt aus.

In Zusammenhang mit sozialwissenschaftlicher Politikberatung bedeutet dies, dass das zu beratende politisch-administrative System bzw. Teile dieses Systems effektiv und praxisorientiert beraten werden möchten, weil eine adäquate Beratung politische Erfolge verspricht und damit zum Machtgewinn bzw. -erhalt der beratenen Einheit beiträgt. Im Gegenzug erwartet das politische System, dass das System ‚Wissenschaft‘ für diese Beratung eine angemessene Bezahlung erwartet. Das beratende Wissenschaftssystem wiederum benötigt finanzielle Ressourcen zur Durchführung seiner Forschung. Wissenschaftlicher Fortschritt kann nur über Forschung erreicht werden, die wiederum finanziert werden muss. Diese finanziellen Ressourcen – so die Erwartungserwartungen des Wissenschaftssystems – werden vom politischen System dann zur Verfügung gestellt, wenn die Wissenschaft und so auch die Sozialwissenschaft der Politik zweierlei bieten. Erstens wird davon ausgegangen, dass eine problemadäquate und praxisorientierte Beratung, die politischen Entscheidungsprozessen zuträglich ist, erwartet wird. Zweitens wird das politische System Beratungsaufträge aber nur an Wissenschaftler oder Institutionen vergeben, die ein anerkannt hohes Renommee haben. Es wird also erwartet, dass das politisch-administrative System brauchbare Beratung und hohe Reputation vom System ‚Wissenschaft‘ erwartet, damit es finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt.

Trotz dieser auf den ersten Blick komplementären Erwartungserwartungen entstehen Kommunikationsprobleme zwischen Politik und Wissenschaft, die zum Scheitern sozialwissenschaftlicher Beratung beitragen können. Die Politik geht davon aus, dass eine hohe Reputation der beratenden Einheit, die sie erwartet auf eine hohe Qualität der Beratung und damit auf entsprechend großen politischen Nutzen der Beratung schlie-

ßen lässt. Das erweist sich jedoch als Trugschluss. Das politische System kann Reputation nämlich nur im Sinne seiner spezifischen Semantik und Leitdifferenz beurteilen, wonach derjenige über eine hohe Reputation verfügt, der zum Machterhalt oder zur Machtgewinnung beiträgt. Das wissenschaftliche System dagegen definiert Reputation gemäß seines spezifischen Bezugssystems. Hohe Reputation kommt demnach demjenigen zu, der Spitzenleistungen in der Forschung erbringt. Hinter diesem Kommunikationsproblem verbirgt sich ein Widerspruch in den Erwartungen, die an das beratende System der Wissenschaft gestellt werden.

**Abbildung 5.2: Reputation in Wissenschaft und Politik**



Wissenschaft hat sich seit dem 19. Jahrhundert enorm ausdifferenziert und mit ihr ihre Gegenstände, Methoden und Theorien. Wissenschaftlicher Erfolg und Reputation sind dadurch mit spezialisierter Spitzenforschung auf einem ausgewählten Gebiet verbunden, die im Idealfall Innovation und Fortschritt für Theorie und Methodik bedeutet. Genau das aber ist für die Politik zusehends irrelevant. Sie ist an praxisorientierter, problem- und disziplinübergreifender Forschung und Beratung interessiert, die zu adäquaten und wirksamen Lösungen beiträgt. In Abbildung 2 wird versucht, diesen Zusammenhang von Reputation und Forschung in Politik und Wissenschaft zu veranschaulichen. Idealtypisch wird von einem linearen Zusammenhang ausgegangen. Die entgegengesetzte Steigung der beiden Geraden verdeutlicht dabei den Widerspruch zwischen den an die Wissenschaft gerichteten Erwartungen. Das politische System

erwartet von seinen sozialwissenschaftlichen Beratern Reputation. Diese versuchen die Reputation im Sinne ihres Bezugsrahmens über Spitzenforschung zu erlangen, erhalten Beratungsaufträge und finanzielle Ressourcen mit dem Ergebnis, dass sie oft keine adäquate Beratung für die Politik liefern können, weil zu wenig Praxisbezug und ein entsprechendes Theorie- und Methodendefizit für anwendungsorientierte Beratung besteht. Sobald sozialwissenschaftliche Berater aber die zweite Erwartung des politischen Systems zu erfüllen suchen und anwendungsorientiert forschen, erschließen sie für die Beratung notwendige Kompetenzen, drohen aber gleichzeitig die für das politische System wahrnehmbare Reputation nicht zu mehr erlangen.

Sozialwissenschaftliche Politikberatung wird also hier einen Mittelweg finden müssen, der einerseits genügend Reputation verspricht, um mit Beratungsaufträgen bedacht zu werden, andererseits anwendungsorientiert genug ist, um brauchbar beraten zu können.

### **5.3 Wenn der Narr beeinflusst wird**

Politikberatung wird aber auch immer in gewisser Weise von dem, der sie in Auftrag gibt, beeinflusst. Dadurch können ihre Ziele, etwa die Optimierung der Ergebnisse politischen Handelns, beeinträchtigt werden. Inwieweit ist das politisch-administrative System aber in der Lage, das Ergebnis sozialwissenschaftlicher Beratung zu beeinflussen und zu steuern? Grundsätzlich sind die Steuerungsmöglichkeiten der Politik und damit des Staates als „Inbegriff, Leitidee und Selbstbeschreibung des politischen Systems“ begrenzt (Willke 1989: 112). Eine autoritative Intervention von oben in gesellschaftliche Teilsysteme ist aus mehreren Gründen zunehmend ausgeschlossen. Selbstreferentielle Teilsysteme könnten die Intervention gar nicht verarbeiten, wenn sie ihrem Operationsmodus bzw. ihren Strukturen zuwiderliefen. Sie würden sich verweigern. Kaum ein seriös arbeitender Wissenschaftler würde in einem Gefälligkeitsgutachten bereits vom Auftraggeber vorgesehene Ergebnisse einfach nur noch wissenschaftlich verpackt bestätigen. Ansonsten würde er Gefahr laufen seine Reputation als Wissenschaftler und mittelfristig auch als Berater zu verlieren.

Politik hat in der Regel nicht die Möglichkeit direkt ‚von oben herab‘ in fremde Systeme intervenieren und von diesen Systemen nicht gewollte Veränderungen und Handlungen zu erzwingen. Jedoch kann sie *„in Form einer Optionenpolitik die Kontextbedingungen für ein System oder Prob-*

*lembereich verändern und andere Optionen ins Spiel bringen.*“ (Willke 1989: 134) Für Politikberatung sind dabei zwei vom politisch-administrativen System bestimmte Kontextbedingungen von besonderer Bedeutung. Zum einen gibt es den rechtlichen, zum anderen den finanziellen Rahmen vor, innerhalb dessen Forschung stattfindet und innerhalb dessen damit auch die Möglichkeiten von Politikberatung definiert werden. Rechtliche Rahmenbedingungen sind dabei für die Sozialwissenschaften von untergeordneter Bedeutung. Prinzipiell ist das Feld sozialwissenschaftlicher Forschung rechtlich unbegrenzt. In anderen für die Politikberatung relevanten Disziplinen spielen rechtliche Rahmenbedingungen dabei eine größere Rolle. Als Beispiel sei die Stammzellenforschung genannt. Durch das Verbot einer verbrauchenden Forschung an embryonalen Stammzellen – man mag dazu stehen, wie man will – wird das mögliche Forschungsfeld für Naturwissenschaften, Pharmazie und Medizin eingeschränkt und damit auch die Möglichkeiten für Beratung in diesem Zusammenhang.

Äquivalent zum rechtlichen Rahmen gibt das politisch-administrative System einen finanziellen Rahmen verbunden mit einer bestimmten zeitlichen Frist für Politikberatung vor, von denen die Intensität von Nachforschungen abhängt. Bei entsprechend großzügiger finanzieller und zeitlicher Ausstattung können mehr Mitarbeiter eingebunden werden, können etwa größere Erhebungen durchgeführt werden, was sich auf das Ergebnis der Beratung auswirken kann. Politikberatung sieht sich also gewissen Restriktionen gegenüber, die dazu führen können, dass sie lediglich suboptimal beraten kann und damit der eigentlich erwartete Erfolg nach dem politischen und administrativen Umsetzungsprozess ausbleibt, weil er schon von vornherein nicht in entsprechender Weise möglich war.

Abseits dieser restriktiven Wirkung hat die Finanzierung (nicht nur) sozialwissenschaftlicher Beratung Effekte im Sinne sich ausbildender Erwartungserwartungen. Politikberatung hat grundsätzlich die Möglichkeit, etwa in Gutachten oder Evaluationen z. B. von einem Ministerium durchgeführte Maßnahmen im Zweifelsfall als wirkungslos und damit verfolgte Pläne offen negativ zu beurteilen. Hier ähnelt sie dem Hofnarren, der offen sagen kann, was andere nicht sagen können. Andererseits wird das beratende System aber auch erwarten, dass die Chancen zukünftige Beratungsaufträge und damit finanzielle Ressourcen von dem jeweiligen Beratungspartner zu erhalten, nicht gerade damit steigen, dass dessen Politik allzu hart kritisiert wird. Unter dieser Prämisse wird wissenschaftliche Politikberatung

immer auch mit einem gewissen Wohlwollen an den Gegenstand der Beratung herangehen.

#### **5.4 Wenn der Narr nicht verstanden wird**

Der Empfänger wissenschaftlicher Politikberatung ist im Regelfall innerhalb des politisch-administrativen Systems die Ministerialbürokratie. Hier werden Informationen verarbeitet, Maßnahmen geplant und Entscheidungen vorbereitet. *„Unser heutiges politisches System trennt Politik und Verwaltung im Sinne einer funktionalen Differenzierung von Strukturen und Prozessen. [...] Die Verwaltung kann damit von politischen Funktionen weitgehend entlastet werden und wird dafür politischer Beeinflussung ausgesetzt, dergegenüber sie ihre spezifische Funktion des sachlich richtigen Entscheidens verteidigt.“* (Luhmann 1966: 49) Die Politik innerhalb des politisch-administrativen Systems gibt die Grundrichtungen für Entscheidungen vor und legitimiert sie nach außen hin. Der Verwaltung kommt hauptsächlich die Aufgabe zu, Entscheidungen im Detail zu gestalten und umzusetzen.

Die Ministerialbürokratie wird dabei jede Art von Beratung verarbeiten müssen – ob es sich um ein auf Referateebene in Auftrag gegebenes Gutachten handelt oder um abendliche Kaminberatung, die dem Minister bei einem Glas Wein zuteil wurde und top-down ihren Weg ins Ministerium genommen hat. Sie steht dabei vor dem Problem, systematisch und unsystematisch auf sie einfließende Informationen in einem problemlösungsspezifischen Verdichtungsprozess administrationsintern aufzuarbeiten. Das Informationsverhalten der Ministerialbürokratie ist damit entscheidend dafür, ob und wie Politikberatung aufgenommen und umgesetzt wird. Die Art und Weise, wie Angehörige der Ministerialbürokratie Informationen rezipieren und verarbeiten, wird dabei im Wesentlichen von drei Größen beeinflusst: der Organisationsstruktur der Ministerien, der Personalstruktur und dem Organisationsklima.

#### **5.5 Wenn des Narren Rat in der Organisation verpufft**

*„Die Informations- und Entscheidungsstruktur der deutschen Ministerialbürokratie ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an faktischer Dezentralisierung von Programmentwicklungsprozessen und durch die Akkumulation des Sachwissens bei den Basisstellen der Hierarchie.“* (Bruder 1978: 35) Entscheidend sind hierbei die einzelnen Fachreferate, bei denen

einerseits das zur Verarbeitung von Informationen notwendige Fachwissen und die notwendige Problemkenntnis liegt und andererseits die meisten Umweltkontakte stattfinden, die das Ministerium insgesamt in die Lage versetzen, seine Funktion im Problemlösungsprozess wahrzunehmen. Interne Geschäftsverteilungspläne ordnen dabei jeder Abteilung und letztlich jedem Referat einen bestimmten Aufgabenbereich zu, auf den es sich spezialisiert. Auf diese Weise entsteht ein komplexes System von Einheiten, denen klare inhaltliche Kompetenzen und Handlungsgrenzen zugewiesen sind und die so insgesamt in der Lage sind, eine hohe Sensibilität für ihre sozioökonomische Umwelt zu entwickeln, indem sie die Umwelt im Aufbau der Organisation abbilden. Mit der Umorganisation und der Einrichtung von Referaten kann dabei auf neue Umweltentwicklungen reagiert werden. Gleichzeitig stellt diese Organisationsstruktur sicher, dass die Bürokratie als Einheit handlungsfähig ist und in bestimmtem Maße von ihrer politischen Führung steuerbar.

Dieser hohen Sensibilität und Führbarkeit steht allerdings das Problem entgegen, dass die Segmentierung und Spezialisierung der einzelnen Fachreferate automatisch zu einer selektiven Wahrnehmung von Information und damit auch von Politikberatung führt. Über das Abstimmungsmuster einer ‚defensiv-negativen Koordination‘ werden zwar alle Fachreferate einbezogen, die laut Geschäftsverteilungsplan potenziell für Inhalt der Beratung zuständig sind, jedoch werden die einzelnen Referate Information und Beratung aufgrund ihrer hohen Spezialisierung selektiv wahrnehmen. Im Zweifelsfall wird nur dasjenige, was aus der Sicht eines Referats für seinen Zuständigkeitsbereich von Bedeutung ist, verarbeitet. Das führt einerseits dazu, dass die Positionen von formal nicht zuständigen Referaten, die eventuell relevant sind, unproblematisiert bleiben. Andererseits wird eine problemübergreifende Politikberatung, die zwar in den zuständigen Einheiten des Ministeriums rezipiert wird, nicht als problemübergreifend und umfassend verarbeitet. Im Gegenteil: Jede Organisationseinheit entnimmt aus der Beratung (etwa aus einem Gutachten) vorwiegend die aus seiner spezialisierten Sicht relevanten Informationen und entscheidet auf dieser Basis über Notwendigkeit und Art des weiteren Vorgehens. Eine Vielzahl von problemrelevanten Informationen bleibt damit tendenziell irrelevant, weil diese nicht zum eigenen administrativen Handlungs- und Entscheidungsbereich gehören. Selektive Wahrnehmung von Information kann damit auch zur nur selektiven Umsetzung von Beratung und damit zu nicht zufrieden stellenden Ergebnissen führen.

Dieser ‚strukturelle Konservatismus‘ im Informationsverhalten geht mit der Verteidigung der eigenen ‚organizational domain‘ einher. D. h., es werden hauptsächlich für den eigenen Aufgabenbereich wichtige Informationen aufgenommen und verarbeitet mit dem Ziel, innerhalb dieses Bereichs adäquat zu agieren und nach außen hin und gegenüber der Hauspitze die eigene Kompetenz unter Beweis zu stellen. Umgekehrt kommt ein übergreifenderes Informationsverhalten dem Eingreifen in die ‚organizational domain‘ eines anderen Referats gleich und birgt zudem die Gefahr, aufgrund fehlenden Fachwissens Fehler zu machen, was das eigene Ansehen und die damit verbundenen Karrierechancen beeinflusst. Informationen außerhalb des eigenen Handlungsbereichs werden daher tendenziell nur dann aufgenommen, wenn sie von notwendigen Konsenspartnern vertreten werden oder als externe Restriktion wahrgenommen werden. Die eigene ‚organizational domain‘ wird dabei verteidigt, um zu zeigen, dass man ohne Kooperation und Unterstützung den eigenen Aufgabenbereich angemessen bearbeiten kann.

### **5.6 Wenn der Narr auf den Juristen trifft**

Nicht nur die Organisation der Ministerialbürokratie, sondern auch die Ausbildung und damit die Kommunikations- und Interaktionsmuster der in der Ministerialbürokratie tätigen Referenten können zu einer selektiven Rezeption von Beratung und damit zur mangelhaften Umsetzung von sozialwissenschaftlicher Politikberatung beitragen. Die deutsche Ministerialbürokratie ist hinsichtlich ihrer Angehörigen auch heute noch in hohem Maße von einem qualitativen Juristenmonopol geprägt, was in bestimmten Bereichen unabdingbar ist. Obwohl diese Tendenz in der Vergangenheit rückläufig war, besteht in den relevanten Hierarchieebenen immer noch eine im internationalen Vergleich atypische Dominanz von Juristen.

Nichtjuristen bleiben in der Ministerialorganisation beschränkt kommunikationsfähig, da sie über die für die Kommunikation im Ministerium wichtigen Sprach-, Denk-, und Verhaltensstile nicht qua Ausbildung verfügen. Ebenso verhält es sich mit sozialwissenschaftlicher Politikberatung. Auch sie kann anders von Juristen aufgenommen und interpretiert werden als vom Berater beabsichtigt, denn beide beurteilen sie unter unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen. Während Juristen sich etwa einer präzisen und eindeutigen Sprache bedienen und stark auf konkrete Regelungen für bestimmte Fälle konzentriert sind, bevorzugen Sozialwissenschaftler

eine eher abstrakte Sprache und übergeordnete Denk- und Erklärungsmodelle und sind bemüht, Einzelfälle zu verallgemeinern. Auf dieser Ebene können Kommunikationsprobleme entstehen.

Die Tatsache, dass Juristen die Ministerialbürokratie zahlenmäßig dominieren unterstützt einen weitreichenden Legalismus in der Verwaltung, der durch programmierte Routineaktivitäten gekennzeichnet ist. Der finale juristische Denkstil führt dazu, dass von relativ konstanten Umweltinputs ausgegangen, die durch Gesetze und Regelungen fest gelegte Outputs erzeugen. Variationen sind nur begrenzt möglich. Qualitativ neue Inputs oder eine größere Varianz von Input- und Output- oder gar Outcomebeziehungen sind im Rahmen einer legalistischen Betrachtungsweise oft nicht angemessen zu berücksichtigen. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, geht ein sozialwissenschaftliches Denkmodell zwar auch von bestimmten Strukturen aus, die Handeln beeinflussen, jedoch bleibt im Sinne einer ‚black box‘ offen, welche Strukturen wirken und welches Ergebnis am Ende steht. Neben der Organisationsstruktur unterstützt daher auch die Dominanz von Juristen in der Ministerialbürokratie eine Selektion von Information und Beratung. So kann etwa eine empfohlene Maßnahme, die aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Beratung sinnvoll und wirksam ist, aus juristischem Blickwinkel nur eingeschränkt brauchbar sein und daher in einer Schublade verschwinden, ohne je Wirkung gezeigt zu haben.

Verstärkt wird dieser Effekt durch die in der Ministerialbürokratie vorherrschenden Kommunikations- und Interaktionsmuster. Koordination und Informationsaufnahme bzw. -zirkulation findet in der Ministerialbürokratie in nicht unerheblichem Umfang auf Basis persönlicher Gespräche statt – seien es informelle Gespräche während der Mittagspause oder formelle in Diskussionen und Sitzungen. Entscheidend ist, dass die in diesem Rahmen informationelle Subsysteme ausbilden, denen jeweils Personen angehören, die für denselben Arbeitszusammenhang relevant sind und dieselbe Ausbildung genossen haben. Die kommunikativen Beziehungen innerhalb des Systems nehmen dabei zu, während nach außen hin tendenziell nur noch die routinierten, zum Aufrechterhalten des Geschäftsvorgangs notwendigen Informationen ausgetauscht werden. Dabei dominiert das Auswahlkriterium ‚Ausbildung‘, da ein gleicher Ausbildungsgang ähnliche Sprach- und Denkweisen impliziert, so dass die meisten informellen Kommunikationssysteme in Ministerien von Juristen dominiert sind. Dieser *„informationelle circulus vitiosus“* führt nicht nur zu selektiver Wahrnehmung, sondern auch zu Selbstsatisfaktionseffekten, die dahingehend

wirken, dass die Angehörigen dieser Kommunikationssysteme gegenseitig bestätigen, dass eine wie auch immer geartete selektive Wahrnehmung richtig ist und daher nicht zu hinterfragen ist (Murswick 1975: 81). In der Praxis kann das dazu führen, dass sozialwissenschaftliche Beratung, da selektiv wahrgenommen, als nicht zielführend wahrgenommen wird und daher unbeachtet bleibt, was in einem homogenen Kommunikationssystem aufgrund ähnlicher Betrachtungsweisen noch zusätzliche Bestätigung findet.

### **5.7 Wenn dem Narren das Klima nicht bekommt**

In Abhängigkeit von Organisation, Personalstruktur, Ausbildung und damit einhergehenden Arbeits- und Kommunikationsmustern entsteht in Ministerialverwaltungen ein spezifisches Organisationsklima, das gekennzeichnet ist durch Immobilismus und scheint der Aufnahme von problemübergreifender und sozialwissenschaftlicher Beratung dabei eher abgeneigt. Individuelles Informationsverhalten wird dabei an die in der jeweiligen Organisationseinheit dominanten Einstellungen und Werthaltungen angepasst.

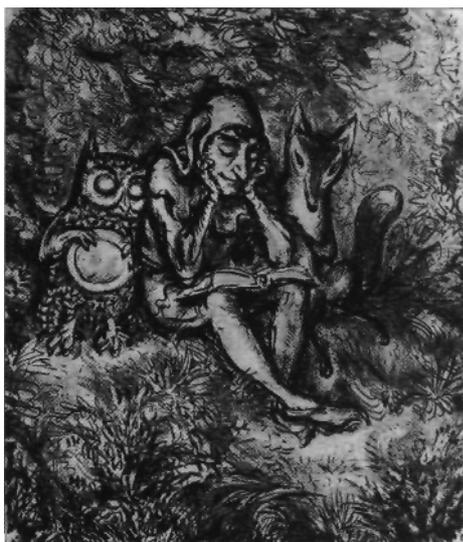
Auch in Zeiten, in denen Leistungsanreize und Zulagen in den Beförderungsverfahren für Angehörige der Ministerialbürokratie etabliert werden, ist der einzelne Referent in seiner Bewertung in hohem Maße abhängig von der subjektiven Bewertung seines direkten Vorgesetzten. Dieser bewertet Leistungen zwar innerhalb festgeschriebener Kriterien. Von der subjektiven Empfehlung des Vorgesetzten hängt letztlich jedoch die Beförderung und Karriere ab. Dies führt in mehrerlei Hinsicht zu einem gewissen Immobilismus im Verhalten der Angehörigen der Ministerialbürokratie. Zum einen wird versucht, möglichst lange in einem Fachbereich zu arbeiten, da man hier Fachwissen in großem Umfang erworben hat und damit die Wahrscheinlichkeit höher ist in diesem Bereich für eine Beförderung relevante gute Leistungen zu erbringen als in einem neuen Tätigkeitsfeld. Gleichzeitig kennt man das für den jeweiligen Fachbereich relevante Kommunikationssystem und die eigenen Vorgesetzten und die Leistungserwartungen, die damit verbunden sind.

Das Informations- und Kommunikationsverhalten in der Ministerialorganisation ist daher überwiegend von der Übernahme normkonformen Verhaltens, das im jeweiligen Organisationsklima eine Gratifikation durch den Vorgesetzten oder zumindest negativen Sanktionen verspricht, gekenn-

zeichnet. Für sozialwissenschaftliche Politikberatung bedeutet dies, dass dadurch die Tendenz zum Spezialistentum gestärkt wird und problemübergreifende Problemlösungen Gefahr laufen, nicht adäquat berücksichtigt zu werden. Gleichzeitig werden sich unter diesem Betrachtungswinkel auch diejenigen, die aufgrund ihrer Ausbildung als Sozialwissenschaftler sozialwissenschaftliche Beratung adäquat verarbeiten könnten, mit der Zeit dem dominanten Organisationsklima anpassen und damit dieselben für sozialwissenschaftliche Beratung teilweise resistenten Strukturen reproduzieren.

### **5.8 Wenn der Narr vergeblich rät**

In Abbildung 1 haben wir einen Narren erkannt, der sich offensichtlich im Beratungsgespräch mit seinem Auftraggeber befindet, wobei es wohl darum geht, ein schwieriges Problem zu erörtern. In Abbildung 3 sehen wir die Vorbereitung dieser Beratung. Dem lesenden Narren sitzt dabei sowohl der Fuchs, der für Klugheit, Strategie und Taktik steht, als auch die Eule zur Seite, die Weisheit und Verantwortung symbolisiert. Beides hat der Berater früher wie heute zu berücksichtigen. Er muss selbst informiert sein und sein Wissen erweitern (hier symbolisiert durch das Lesen). Gleichzeitig muss er ein gewisses Gespür für taktisches Handeln und politische Gesittung mitbringen, um beides mit Blick auf seinen Auftraggeber angemessen in seiner Beratung zu integrieren.



**Abbildung 5.3: A. Paul Weber: Zu Dritt (Eule, Narr, Fuchs)**

(aus: Böhret 1995: 204)

Während der Hofnarr vor einigen Jahrhunderten noch mit einem relativ überschaubaren Wissen zu beraten vermochte, haben sich Wissen und Wissenschaft spezialisiert und ausdifferenziert und damit teilweise auch

an Praxisbezug und Beratungsrelevanz verloren. Gleichzeitig hat sich aber auch die Herrschaftsverwaltung ausgedehnt und hat damit Strukturen geschaffen, die die Art und Weise, wie Beratung verarbeitet wird, bestimmen. So können Hindernisse für sozialwissenschaftliche Beratung sowohl im Anbietersystem (Wissenschaft) als auch im Anwendersystem (Politik) entstehen und Beratung scheitern lassen.

Wenn der Narr vergeblich rät, kann das also viele Gründe haben.

## **5.1 Auswahlbibliographie**

Beyme, Klaus von 1988: Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: ders. (Hg.), Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München, S. 347-368.

Böhret, Carl 1995: Vom Hofnarren zum Politik-Coach. Zum Wiederaufstieg der persönlichen Beratung des Politikers, in: Böhret, Carl/Matthias Nowack (Hg.), Gesellschaftlich denken – kommunal handeln, Mainz, S. 203-221.

Bruder, Wolfgang 1980: Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialbürokratie, Wiesbaden.

Dammann, Klaus/Dieter Grunow/ Klaus P. Japp (Hg.) 1994: Die Verwaltung des politischen Systems. Neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema, Bonn.

Fisch, Stefan / Winfried Rudolff (Hg.) 2004: Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin.

Lompe, Klaus 1977: Politikberatung, in: Sontheimer, Kurt/Hans H. Röhring (Hg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München/Zürich, S. 3-18.

Luhmann, Niklas 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln/Berlin.

Mayntz, Renate 1979: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe.

Murswieck, Axel 1974: Politische Steuerung und soziale Integration – Handlungsgrenzen einer staatlichen Sozialpolitik, in: Grottian, P./ A. Murswieck (Hg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg.

Murswieck, Axel (Hg.) 1994: *Regieren und Politikberatung*, Opladen.

Rudolff, Wilfried 2004: *Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive*, in: Dagger, Steffen / Christoph Greiner / Kirsten Leinert / Nadine Meliß / Anna Menzel (Hg.), *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden 2004, S. 127-152.

Willke, Helmut 1989: *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, Weinheim.

## 6 Benchmarking (*Thomas Rausch*)

### 6.1 Benchmarking – ein sinnvolles Instrument in Politikmanagement und Politikberatung?

Benchmarking ist in den letzten Jahren zu einem in der Unternehmenspraxis vielfach angewendeten Konzept zur Steigerung betrieblicher Leistungsfähigkeit geworden. Nur folgerichtig setzen sich auch immer mehr Publikationen mit der Durchführung, Anwendung und der Analyse des Benchmarking auf Unternehmensebene auseinander. Die Verwendung dieses Instrumentes in Politikmanagement und –beratung scheint jedoch in der Literatur unberücksichtigt zu bleiben. Benchmarking zur Verbesserung von politischen Prozessen oder von Institutionen wird – obschon von zahlreichen Beratungsagenturen praktiziert - nicht thematisiert. Angesichts der in der Öffentlichkeit immer lauter werdenden Stimmen nach einer effizienteren Verwaltung ist diese Lücke kaum nachvollziehbar. Mit dem vorliegenden Artikel möchte ich einen – wenn auch nur kleinen - ersten Schritt machen, diese Lücke zu schließen. Zwei grundsätzliche Fragen sollen dabei im Mittelpunkt stehen:

1. Welche Probleme und Besonderheiten ergeben sich bei der Durchführung von Benchmarkings in der Politik?
2. Welche Bedeutung haben Benchmarkings als Instrumente des politischen Managements und der Politikberatung?

Der erste Abschnitt soll den Begriff des Benchmarking kurz erläutert und definiert werden. Eine kurze Skizze der wichtigsten Schritte eines Benchmarking-Prozesses folgt im zweiten Teil. Am Beispiel der PISA-Studie<sup>19</sup> wird dann im nächsten Schritt aufgearbeitet, wie ein solcher Prozess in der „politischen Wirklichkeit“ ablaufen kann. Welche Probleme und Fragen sich ergeben und wie diese Fragen und Probleme vielleicht gelöst werden können ist Gegenstand des vierten Teils dieses Artikels. Im fünften Abschnitt folgt dann eine Bewertung des Instrumentes und damit eine „Brauchbarkeitsanalyse“ für das politische Management und die Politikberatung unter Rückgriff auf die Theorie der neuen politischen Ökonomie. Zum Schluss soll schließlich noch auf offene Fragen und Probleme hingewiesen werden.

---

<sup>19</sup> PISA = Programme for International Student Assessment.

Ein letzter Hinweis bevor die Analyse beginnt: Ich selbst kann leider nicht auf praktische Erfahrungen im Bereich des Benchmarkings zurückgreifen. Die oben kurz beschriebene und im Folgenden durchgeführte Untersuchung mag unter diesem Gesichtspunkt etwas vermessen erscheinen. Eine „Neuerfindung des Benchmarkings für die Politik“ wird unter diesen Voraussetzungen auch wohl kaum gelingen. Dennoch kann die „Unvoreingenommenheit des Unwissenden“ sicher einige Probleme ansprechen und herausfiltern, die für eine weitere Diskussion von Interesse sein können und vielleicht erfahrene Anwender dieses Konzeptes zum Nachdenken anregen.

## **6.2 Benchmarking – Was ist das?**

Mit dem Benchmarking ist es wie mit vielen modernen Modewörtern: jeder hat es schon gehört und kann es ungefähr thematisch verorten, doch kaum jemand weiß eine genaue Erläuterung des Wortes oder des dahinterstehenden Prozesses zu geben. Am einfachsten nähert man sich dem Begriff wohl über den etymologischen Kontext. Das englische Substantiv „Benchmark“ bezeichnete ursprünglich eine Kerbe (mark) in der Werkbank (bench), die zum Abmessen eines Stoffes oder Werkstückes diente. (Tucher 2000: 71) Eine Benchmark ist also ursprünglich so etwas wie ein Richtwert oder Maßstab bei einer handwerklichen Tätigkeit. Die drei folgenden Einträge zu Benchmark aus dem Concise Oxford Dictionary bestätigen, dass sich diese Bedeutung bis heute gehalten und sogar erweitert hat (Vgl. Böhnert 1999: 5):

- 1. A surveyor's mark cut in a wall, pillar, building, etc., used as a reference point in measuring altitudes.*
- 2. a standard or point of reference.*
- 3. a means of testing a computer, usually by a set of programs run on a series of different machines.*

Wie die zweite Definition zeigt, bezeichnen Benchmarks somit ganz allgemein *“jegliche Performance- und Leistungsstandards bzw. – Referenzgrößen“* (Böhnert 1999:6). Von diesem Substantiv leitet sich das Gerundium Benchmarking ab, das eine Tätigkeit beschreibt, nämlich das Setzen und die Überprüfung der Einhaltung dieser Leistungsstandards. Damit ist eine recht allgemeine Definition von „Benchmarking“ gelungen. Im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Verwendung des Begriffes hat sich jedoch bisher noch keine einheitliche, allgemein akzeptierte Um-

schreibung herausgebildet. Arndt-Alexander Böhnert hat in einer umfangreichen vergleichenden Untersuchung der am weitesten verbreiteten Definitionen die gemeinsamen Merkmale und charakteristischen Elemente des Benchmarkings herausgearbeitet (vgl. Böhnert 1999: 6ff). Schließlich versucht er sich in einer eigenen Definition:

*„Benchmarking steht für den kontinuierlichen, systematischen Prozess, mittels Messung, Vergleich und Analyse geeigneter Benchmarks Strategien, Prozesse/Funktionen, Methoden/Verfahren, Methoden/Verfahren oder Produkte/Dienstleistungen einer Organisationseinheit zum Zwecke der Sicherung oder Steigerung des Unternehmenserfolges zu verbessern.“* (Böhnert 1999: 14 )

Diese umfassende Umschreibung bietet einen guten Ausgangspunkt für die späteren Überlegungen zum Benchmarking im Politikmanagement und der Politikberatung. Doch eine Definition allein genügt selten zur Veranschaulichung, insbesondere dann nicht, wenn es sich um einen komplexen Prozess handelt. Daher sollen im Folgenden die einzelnen Etappen des Benchmarking kurz vorgestellt werden.

### **6.3 Benchmarking – Wie läuft das ab?**

Natürlich kann man nicht jedes Benchmarking „über einen Kamm scheeren“. Die verschiedenen Benchmarking-Typologien, die sich z.B. nach Objekten oder Partnern unterscheiden lassen, verlangen alle einen eignen differenzierten Ansatz. (vgl. Tucher 2000: 90ff ) Dennoch enthält jeder Benchmarking-Prozess einige grundlegende Elemente, die sich schon aus der oben genannten Definition herausfiltern lassen.<sup>20</sup>

1. Planung: Um den richtigen Weg zu finden, muss zuerst das Ziel abgesteckt werden. Daher steht am Anfang jedes Benchmarking-Prozesses in enger Abstimmung mit dem Gesamtziel des Unternehmens die Frage nach dem zu verbessernden Prozess oder Produkt. Danach erfolgt die Wahl einer geeigneten Strategie, um den betreffenden Vorgang zu verbessern. Beim Benchmarking bedeutet dies zumeist die Auswahl eines Vergleichspartners (oder natürlich auch mehrerer), der praktische Erfahrung mit einem zumindest ähnlichen Prozess/Produkt hat. Dies muss nicht notgedrungen immer der „Branchenführer“ mit dem mut-

---

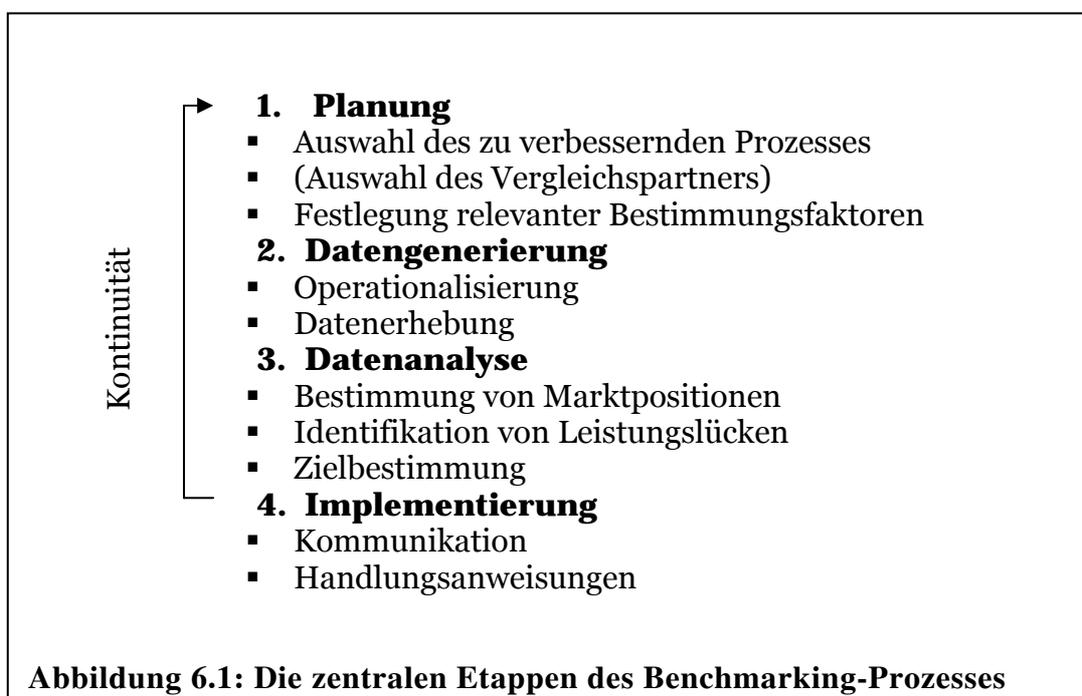
<sup>20</sup> Die folgenden Ausführungen lehnen sich an die graphische Darstellung bei Tucher 2000: 104 an.

maßlich besten Prozessablauf sein, sondern kann je nach Marktposition oder Charakters des eigenen Unternehmens auch ein „Außenseiter“ sein. So ist es für einen Fußballclub wie den FSV Mainz 05 wahrscheinlich sinnvoller sich bei einer Analyse zur besseren Ausnutzung der Zuschauerkapazitäten im heimischen Stadion am SC Freiburg als an Bayern München zu orientieren, da hier die vorhandenen Zuschauerkapazitäten und –potentiale eher vergleichbar sind. Schließlich müssen nun noch die entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die Verbesserung des Prozesses/Produktes herausgearbeitet werden, d.h. die Hebel durch deren Bewegung eine möglichst große Verbesserung erreicht werden kann.

2. Datengenerierung: Sind die Schlüsselpunkte identifiziert, beginnt ihre Operationalisierung, um sie vergleichbar und später auch analysierbar zu machen. Schließlich folgt die Datenerhebung im eigenen und auch im Vergleichsunternehmen (sofern ein solches ausgewählt wurde). Doch muss sich die Erhebung nicht nur auf die ausgewählten Unternehmen beschränken, sondern kann durch die Benutzung von „Sekundärquellen“ weiter angereichert werden (Von Simmeldorf 2000: 104).
3. Datenanalyse: Nachdem nun die Daten zusammengetragen worden sind, gilt es aus den Zahlen die richtigen Schlüsse zu ziehen. Der Vergleich mit den dafür ausgewählten Partnern kann beispielsweise helfen die eigene Position auf dem Markt besser einzuschätzen. Darüber hinaus können Leistungslücken identifiziert und möglicherweise schon Erkenntnisse über deren Behebung gewonnen werden. Der zentrale Punkt bei diesem dritten Schritt – quasi der, der das Benchmarking erst zum Benchmarking macht – ist die Generierung neuer Maßstäbe und Ziele (= Benchmarks) für das eigene Unternehmen. Unter den gegebenen Daten wird analysiert, welche Voraussetzungen wichtig und welche Strategien eingeschlagen werden müssen, um eine Optimierung des Prozesses/Produktes hin zur Bestlösung (= Best Practice) zu gewährleisten.
4. Implementierung: Von nicht geringerer Bedeutung ist auch die letzte Phase im Benchmarking-Prozess: die Umsetzung. Zwar ist die Kommunikation der Ergebnisse der Auswertung ein wichtiger Schritt um die Unterstützung der Belegschaft zu sichern, doch alles Reden über die Ergebnisse und Ziele nützt nichts, wenn nicht auch die entscheidenden Maßnahmen zu ihrem Erreichen eingeleitet werden. Hier ist die Erstellung von detaillierten Handlungsanweisungen und Festle-

gung von Etappenzielen zur Kontrolle der Umsetzung ein unverzichtbares Mittel.

Von überragender Wichtigkeit bleibt das in diesen Phasen nicht aufgenommene, aber in der Definition nicht umsonst explizit erwähnte Element der Kontinuität. Die Phasen sollen nicht nur einmalig von eins nach vier durchgeführt werden. Um eine stetige Verbesserung zu erreichen, die der Unternehmung garantiert ständig auf „der Höhe der Zeit“ zu sein, muss dieser Prozess wie eine Schleife immer wieder durchlaufen werden, um sich so in kleinen Fortschritten dem immer wieder veränderten Ideal anzunähern.

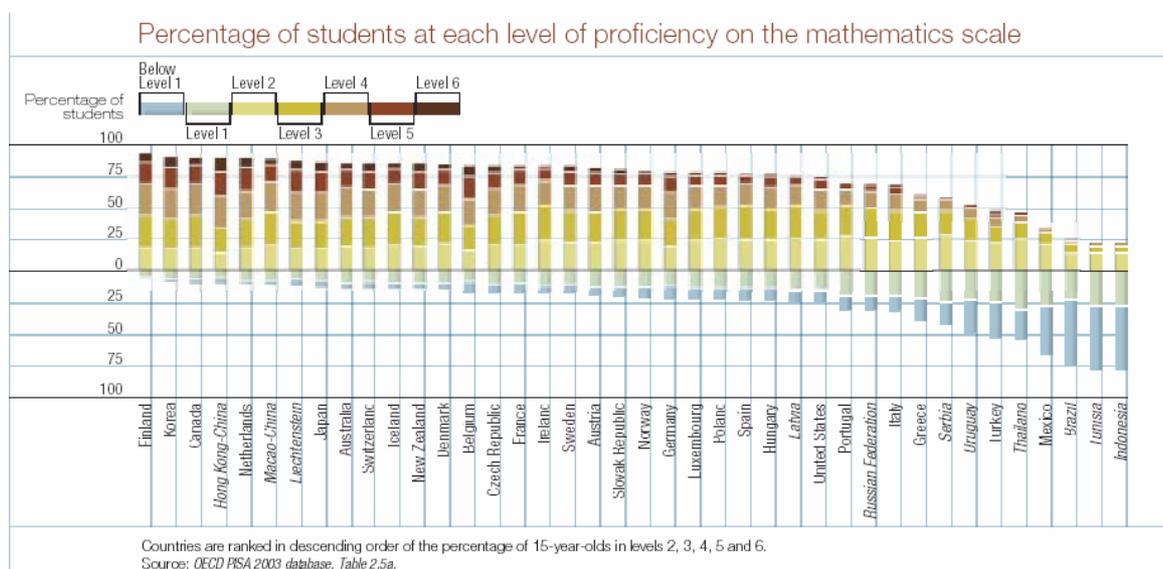


Die oben genannten Etappen bezeichnen nur grob die wichtigsten Schritte eines Benchmarking-Prozesses. Um die diese zu Veranschaulichen und gleichzeitig den Sprung von der Unternehmens- auf die Politikebene zu schaffen, wird nun im nächsten Abschnitt die PISA-Studie als Beispiel eines Benchmarkings vorgestellt.

## 6.4 Die PISA-Studie - Ein Benchmarking-Prozess?

Ist die PISA-Studie denn wirklich ein Beispiel für einen Benchmarking-Prozess? Zum Beleg dieser These bietet es sich an, zu prüfen, ob sie sich in das oben entworfene Raster einordnen lässt.<sup>21</sup>

1. Planung: Die PISA-Studie wird offiziell als „product of a collaboration between participating governments through the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)“ beschrieben (PISA 2003: II). Die teilnehmenden Regierungen haben sich also bereit gefunden, die Durchführung der Studie der OECD zu überlassen. Diese möchte Anregungen und Impulse für die Regierungen schaffen, eigene Konsequenzen aus der Studie zu ziehen und Maßnahmen abzuleiten, ihre Bildungssysteme zu verbessern (= zu verbessernder Prozess). Zu diesem Zweck führt sie einen Vergleich der Bildungssysteme der 41 teilnehmenden Staaten (= Vergleichspartner) – alle 30 OECD-Staaten und elf Partnerländer (Abbildung 2) - durch. In diesen Ländern werden etwa insgesamt eine Viertelmillion 15-jähriger Schüler in ihren Fähigkeiten in Mathematik, Lesen, Naturwissenschaft und Problemlösen (= relevante Bestimmungsfaktoren) verglichen.
2. Datengenerierung: Um die Leistung der einzelnen Schüler messbar zu machen erarbeitete die OECD einen Fragebogen, der in Schulen der



**Abbildung 6.2: Bestimmung von „Marktpositionen“: die Datenanalyse mit Vergleich**

Quelle: OECD: First Results from PISA 2003. Executive Summary: 8.

teilnehmenden Länder ausgeteilt wird (= Datenerhebung). Die vier Prüfungsfelder wurden dabei nochmals in verschiedene Bereiche aufgeschlüsselt und die möglichen Schülerleistungen kategorisiert (=Operationalisierung). Zur Verdeutlichung sei dies kurz am Beispiel Mathematik näher erläutert. Die Fähigkeiten der Schüler wurden in den folgenden Bereichen gemessen: Raum und Form, Zahlenverhältnisse, Mengenlehre und Stochastik. Zur Bewertung der Antworten wurde das Schülerwissen dann in sechs verschiedene Levels, die von der Reproduktions-, über die Verknüpfungs- bis hin zur Reflektionsfähigkeit reichen, eingeteilt (wobei Level eins das niedrigste und Level sechs das höchste Niveau darstellt). Anhand ihrer Lösungen wurden die Schüler den entsprechenden Levels zugeordnet.

3. Datenanalyse: Die so gewonnenen Informationen wurden nun nach Ländern geordnet und in einem Ranking angeordnet, wobei die Levels zwei bis sechs auf der Plus-Seite, die die Levels eins und schlechter auf der Minus-Seite verbucht wurden (siehe Abbildung 3). Aus diesem Ranking können die einzelnen Länder ihr Abschneiden im Vergleich mit anderen ableiten (= Bestimmung von Marktpositionen). Spätestens an dieser Stelle ist die OECD nicht mehr allein verantwortlich für das Weiterführen des Prozesses. In der Folge übernehmen auch die Regierungen der teilnehmenden Staaten eine tragende Rolle. Bei der genaueren Betrachtung aller vier Rankings sowie der Gesamtwertung erschließen sich ihnen die Problemfelder, in denen ihre Schüler eher schlecht abschneiden (= Identifikation von Leistungslücken). Je nach eigenem Ergebnis obliegt es nun auch ihnen eigene Maßstäbe zu formulieren an denen sie sich orientieren wollen, um sich zu verbessern (= Zielbestimmung).
4. Implementierung: Um diese Ziele (z.B. Steigerung der Leistungsfähigkeit der Schüler im Fach Mathematik) zu erreichen, müssen nun konkrete Strategien ausgearbeitet werden (= Handlungsanweisungen). Hier gibt die OECD zwar bereits allgemeine Ratschläge, doch die konkrete Ausarbeitung müssen wiederum die Regierungen selbst vollziehen (PISA 2003: 28). Um für diesen Prozess Unterstützung zu mobilisieren oder dem öffentlichen Druck, der z.B. durch schlechte Ergebnis-

---

<sup>21</sup> Die im Folgenden verwendeten Informationen finden sich in OECD: First Results from PISA 2003. Executive Summary. Sie beziehen sich damit ausschließlich auf die PISA-Studie 2003.

se provoziert werden kann entgegen zu treten, müssen die Ergebnisse der Analyse wie die eingeleiteten Maßnahmen auch in der Öffentlichkeit verbreitet und diskutiert werden (= Kommunikation).

Zur Institutionalisierung der Studie trägt hingegen wieder die OECD bei. Sie wird nämlich nicht nur einmalig, sondern dreijährlich durchgeführt (=Kontinuität). Bisher wurden allerdings erst zwei Untersuchungen vorgenommen (2000 und 2003), so dass der Prozess erst an seinem Anfang steht.

Wie diese Prüfung gezeigt hat kann man bei der PISA-Studie – sofern man sie nicht nur auf die Ausarbeitung der Ergebnisse durch die OECD beschränkt, sondern auch die Aktionen der Regierungen in den letzten beiden Phasen mit einbezieht – durchaus als einen Benchmarking-Prozess in der Politik verstehen. Allerdings sind hier einige Abweichungen vom „normalen Benchmarking“ auf betriebswirtschaftlicher Ebene festzustellen. Diese genauer zu beobachten und damit auch die Probleme bei der Durchführung von Benchmarkings in der Politik herauszuarbeiten ist das Ziel des nächsten Abschnitts.

### **6.5 Benchmarking in der Politik – Probleme und Besonderheiten**

Bei den Problemen und Besonderheiten, die im Verlaufe des Benchmarkings im vorgestellten Falle auftreten, kann zwischen zwei Arten unterschieden werden:

1. solchen, die bei Benchmarking-Prozessen in der Politik generell auftreten (können).
2. solchen, die nur für den konkreten Fall der PISA-Studie kennzeichnend sind.

Im Folgenden wende ich mich zuerst letzteren zu.

Als Besonderheit der PISA-Studie im Speziellen muss angemerkt werden, dass sie sich mit einem sehr weiten und komplexen Feld beschäftigt. Bildungspolitik wird alleine in der Bundesrepublik Deutschland von einer Vielzahl verschiedener Akteure, primär den 16 Landesregierungen, betrieben, die alle ihre eigenen Vorstellungen und Ziele verfolgen und alle eigene Maßnahmen zu deren Erreichung treffen. In der ersten Analyse wird dieser vielschichtige Prozess im Ranking der OECD auf einen Platz für die gesamte deutsche Bildungslandschaft transferiert. Die so getroffene pauschale Bewertung Deutschlands als mittelmäßigem Bildungsstandort ist

damit stark vereinfacht und ungenau und auch für die „*Entwicklung der Einzelschulen wenig hilfreich*“ (Smolka 2005: 23). Sie resultiert daher mangels Aussagekraft weniger in einer konstruktiven Debatte über die Verbesserungsmöglichkeiten, als vielmehr in gegenseitigen Schuldzuweisungen und lautstarkem Lamentieren über die deutsche Mittelmäßigkeit. Sicher können in späteren, detaillierten Analysen die einzelnen Verantwortlichkeiten und Mängel besser aufgeschlüsselt werden, doch es bleibt der erste pauschale Eindruck – zumindest in der Öffentlichkeit – weitgehend bestehen.

Natürlich kann das Benchmarking der PISA-Studie nicht unbedingt als Blaupause für einen Benchmarking-Prozess in der Politik im Allgemeinen angesehen werden. Ein Benchmarking innerhalb des eines Referats in einem Bundesministerium weist sicher ganz eigene Probleme und andere Charakteristika auf. Doch einige Gemeinsamkeiten finden sich doch. So stehen nicht nur bei einem Benchmarking in der Politik, sondern auch auf Unternehmensebene Entscheidungen, die schon selbst politisch und normativ geprägt sind: die Auswahl des zu verbessernden Prozesses, der Bestimmungsfaktoren und der Vergleichspartner. Ihre Bestimmung entscheidet schließlich maßgeblich über das Ergebnis. Vielleicht wäre das deutsche Abschneiden besser ausgefallen, wenn statt den naturwissenschaftlichen, die fremdsprachlichen Kenntnisse geprüft worden wären. Sicher hätte sich Deutschland auch weiter vorne platzieren können, wenn sich unter den Vergleichsstaaten mehr Entwicklungsländer befunden hätten. Für das Ziel des Benchmarkings (die eigene Verbesserung) wäre die Wahl schwächerer Vergleichspartner jedoch sicher nicht förderlich gewesen, da sich von ihnen weniger lernen lässt. Für die Selbstdarstellung, der in der Politik nicht selten eine gewichtige Rolle zukommt, wäre eine bessere Platzierung jedoch wünschenswert gewesen. Hier gilt es also zugunsten der langfristigen Verbesserung auf den kurzfristigen Scheintriumph zu verzichten und darüber hinaus die Wahl der Bestimmungsfaktoren so gut zu begründen, dass sie den Verantwortlichen keine Möglichkeit bietet, die Missstände auf diese Wahl zurückzuführen. Das Beispiel PISA zeigt, dass auch die Vergleichbarkeit von Leistungen gewährleistet werden muss. Wenn 15jährige Schüler aus Finnland aufgrund früherer Einschulung in ihrem Kurrikulum bereits weiter fortgeschritten sind als deutsche, verzerrt auch dies das Ergebnis und erschwert damit seine Interpretation. Bei der Operationalisierung der Daten ist aus den gleichen Gründen besondere Sorgfalt geboten.

- *Auswahl der Bestimmungsfaktoren*
- *Benchmarking als Bestrafung*
- *Verspätete Maßnahmenwirksamkeit*
- *Öffentlichkeit des Prozesses*
- *Wiederwahlinteressen der „Gebenchmarkten“*
- *Umsetzungsdefizit*

**Abbildung 6.3: Die Probleme und Besonderheiten beim Benchmarking in der Politik**

Die kritischste Phase eines Benchmarking-Prozesses in der Politik jedoch ist wohl die dritte bzw. der Übergang von der dritten in die vierte. Mit der Veröffentlichung des Rankings werden die Ergebnisse nicht nur den Benchmarking-Partnern, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit vorgelegt. Im Falle PISA entstand infolge des mäßigen Abschneidens der deutschen Schüler schnell eine hitzige Debatte über das deutsche Bildungswesen. Dabei äußerten sich jedoch nicht nur Experten mit konstruktiver Kritik und Verbesserungsvorschlägen, sondern es kam nicht selten zur harschen und pauschalen Vorwürfen an die „Politiker im Allgemeinen“, dieses Ergebnis durch eine schlechte Bildungspolitik verursacht zu haben. Damit jedoch setzte ein Prozess ein, der so dem Benchmarking eigentlich fremd sein sollte. Handelt es sich hier doch nicht um ein Mittel zur Bestrafung der beteiligten Akteure, sondern zur Aufdeckung und Aufhebung der erkannten Mängel.<sup>22</sup> Stimmt neben der Öffentlichkeit auch noch die Opposition in den Kanon der Kritik mit ein, kann sich aus einem Benchmarking zur Verbesserung eines politischen Prozesses schnell ein entscheidendes Wahlkampfthema entwickeln. Diese Perspektive mag insbesondere die Regierung davon abhalten, Benchmarkings überhaupt durchzuführen. Schließlich werden hier Fehler aufgedeckt, die zu Rechtfertigung und Handeln zwingen. Es kann auch keinesfalls garantiert werden, dass die dann eingeleiteten Maßnahmen – insbesondere bei einem so komplexen Politikfeld wie Bildung – zeitnah wirksam werden; unter Umständen tragen die Veränderungen erst nach Jahren Früchte, wo sie möglicherweise dem sich nun in der Verantwortung befindenden politischen Gegner „in den Schoß“ fallen. Dies mag auch zumindest eine Erklärung dafür sein, warum sich der Schritt vom Ranking hin zur Implementierung geeigneter Maßnahmen in der Politik entweder nur schwer oder sogar gar nicht vollzieht. So bleibt es oft bei einer Bestandsaufnahme und einer Er-

---

<sup>22</sup> vgl. zu den Funktionen des Benchmarkings ausführlicher Tucher 2000: 75ff.

klärung der Defizite (siehe PISA), während das entscheidende Element des Benchmarkings – die Ableitung geeigneter Verbesserungsmaßnahmen – auf der Strecke bleibt.

Ist es also im Lichte solch ernüchternder Schlussfolgerungen im politischen Management überhaupt sinnvoll, Benchmarkings durchzuführen? Und kann Benchmarking damit überhaupt ein relevantes Instrument der Politikberatung sein? Diese Fragen sind Gegenstand einer kurzen abschließenden Betrachtung.

### **6.6 Benchmarking in der Politik – Implikationen für politisches Management und Politikberatung**

Wie der vorige Abschnitt gezeigt hat unterscheidet sich das Benchmarking in der Politik von dem auf Unternehmensebene vor allem in einem Faktor maßgeblich: der öffentlichen Betrachtung und Kritik des Prozesses. Daraus ergeben sich – je nach theoretischer Sichtweise – für das politische Management und damit auch für die Politikberatung verschiedene Folgen. Zur Veranschaulichung sei hier auf das prominente und in diesem Fall nahe liegende Beispiel der (neuen) politischen Ökonomie verwiesen, die politische Prozesse und Strukturen mit dem Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften analysiert.

Diese Theorie stützt sich auf die Annahme des methodologischen Individualismus<sup>23</sup> und das Rationalitätsprinzip.<sup>24</sup> Politische Akteure handeln demnach wie alle Individuen eigennützig; sie streben nach persönlicher Nutzenmaximierung, indem sie die politischen Alternativen wählen bzw. den Handlungsmaximen folgen, die ihnen selbst den größten Nutzen bringen. Benchmarking findet hier also höchstens insofern in seiner originären an Verbesserung eines Prozesses / einer Institution orientierten Funktion eine Verwendung, als die Verbesserung eines politischen Prozesses / einer Institution als steigernd für den eigenen Nutzen wahrgenommen wird; kurz gesagt: als Mittel zum Zweck. Auf den Einsatz eines Benchmarkings bezogen stellt sich damit für einen politischen Akteur die grundlegende Frage: Erhöht die Durchführung dieses Benchmarkings meinen persönlichen Nutzen? Hier kann noch zwischen absoluter und relativer Nutzenma-

---

<sup>23</sup> Gemäß dem methodologischen Individualismus sind soziale Strukturen und Prozesse auf individuelles Verhalten zurückführbar und damit durch dieses erklärbar.

<sup>24</sup> Nach dem Rationalitätsprinzip wählt ein Individuum immer diejenige Verhaltensalternative, die den höchsten Nutzen verspricht.

ximierung unterschieden werden: Im ersten Fall entscheidet sich der politische Akteur ganz egoistisch, d.h. er betrachtet ausschließlich die Auswirkungen des Benchmarkings für seinen persönlichen Nutzen und wird sich folglich für es entscheiden, sofern es diesen erhöht. Bei relativer Nutzenmaximierung wird dieses Einsatzkriterium eingeschränkt: der politische Akteur wird Benchmarking nur einsetzen, wenn sie seinen Nutzen im Verhältnis zu anderen politischen Akteuren steigert. Für den politischen Akteur ist es folglich von eminenter Wichtigkeit, die Auswirkungen des Benchmarkings genau abschätzen zu können. Die erste Aufgabe des Politikberaters muss daher gerade darin bestehen, diese Analyse zu leisten. Nur wenn sich dadurch z.B. bessere Wiederwahlchancen oder beruflicher Aufstieg sicherstellen lassen, entsteht überhaupt erst ein Anreiz, Benchmarkings einzusetzen. Hier sind mehrere Szenarien von „wünschenswerten“ Benchmarkings denkbar:

- Benchmarkings zur Demonstration politischer Handlungsfähigkeit und Initiative: Ein Benchmarking kann den Nutzen eines politischen Akteurs steigern, wenn er so politische Initiative zeigen und die Wähler von seinen „Führungs- und Macherqualitäten“ überzeugen kann.
- Benchmarkings als Ablenkungsmanöver: Um in einer Phase öffentlicher Kritik bezüglich eines politischen Prozesses oder einer Entscheidung „die Kuh erstmal vom Eis zu holen“, kann ein Benchmarking als erster Schritt zur Verbesserung des beanstandeten Prozesses eine mäßige Wirkung auf die Kritik entfalten oder sie im besten Falle sogar ganz zum Verstummen bringen.
- Benchmarkings zur Schwächung politischer Gegner: Die Forderung nach einem Benchmarking kann – sofern ein negatives Ergebnis in der Datenanalyse zu erwarten ist und der politische Gegner dies zu verantworten hat – als Darstellung der Inkompetenz desselben ausgenutzt werden (negative campaigning). Genauso kann ein positives Ergebnis bei eigener Verantwortlichkeit auch politische Gegner „mundtot“ machen.
- Benchmarking zur „Verbesserung der Politik“: Hier wird das Instrument eingesetzt, um die eigene politische Leistungsfähigkeit (z.B. durch verbesserte behördeninterne Arbeitsabläufe) zu optimieren und so den Wähler durch ein besseres politisches Management zu überzeugen.

Wie aus den ersten beiden Optionen deutlich wird, kann das Ergebnis oder überhaupt das Abschließen eines Benchmarkings völlig unnötig sein, um

den politischen Nutzen zu erhöhen. Auch bei der dritten Variante ist nicht die Verbesserung, sondern lediglich die Feststellung des Status Quo von Belang. Hier wird vielleicht deutlich, warum nur wenige Benchmarkings in der Politik die wichtige „Umsetzungsphase“ erreichen: sie haben ihren eigentlichen Zweck bereits vorher erfüllt. Dies kann für die Politikberatung zu der unter Umständen wenig befriedigenden Erkenntnis führen, auf halbem Wege stehen bleiben zu müssen und auf das eigentliche „Benchmarking“, das Setzen von Maßstäben und deren Umsetzung, zu verzichten oder akzeptieren zu müssen, das eigene Verbesserungsvorschläge unberücksichtigt bleiben. Hier stellt sich auch die Frage, ob überhaupt noch von einem Benchmarking gesprochen werden kann oder um es sich hier mehr um Ersatzhandlungen und taktische Manöver handelt, die durch ein Pseudo-Benchmarking verschleiert werden. Als ursprüngliches Benchmarking ist daher nur die letzte der oben genannten Varianten zu verstehen. Es darf damit wohl als die normativ wünschenswerteste Variante angesehen werden, ist aber nur bedingt Erfolg versprechend. Insbesondere die beiden kritischen Faktoren „Öffentlichkeit“ und „Umsetzungsdauer“ sind hier als intervenierende Variable zu beachten. Nur wenn die Verbesserung des Prozesses erkennbar für die Wählerschaft ist und als solche kommuniziert werden kann sowie wenn die Früchte des Erfolgs innerhalb eines akzeptablen Zeitraumes reifen, besteht ein Anreiz diese Möglichkeit zu berücksichtigen. Es ist daher höchst fraglich, ob sich ein so komplexer und langwieriger Prozess wie die PISA-Studie als lohnend erweist.

Die neue politische Ökonomie muss dem Benchmarking folglich einen schweren Stand im politischen Management voraussagen. Es ergibt sich nur eine stark eingeschränkte Verwendbarkeit im politischen Management und in der Politikberatung. Die letzten Seiten mögen sogar den recht zynischen Schluss nahe gelegt haben, dass Benchmarkings nur dann zum Einsatz kommen, wenn sie politisch opportun sind und dass sich Verbesserungen allerhöchstens als Nebeneffekte einstellen. So schlimm diese Erkenntnis sein mag, so wichtig kann sie dennoch auch sein, um unberechtigte Hoffnungen zu entlarven und der Realität ins Auge zu sehen. Genau wie in der Wirtschaftspolitik der Einsatz von normativ vielleicht wünschenswerten, aber gegen die „Kräfte des Marktes“ scheitern muss, genauso nutzlos ist auch der Einsatz eines Benchmarkings ohne die Berücksichtigung der „Kräfte der Politik“.

## **6.7 Auswahlbibliographie**

Böhret, Arndt-Alexander: Benchmarking. Charakteristik einer aktuellen Managementinstruments, = Innovative Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 93, Hamburg: Verlag Dr. Kovač 1999.

OECD: First Results from PISA 2003. Executive Summary, Paris ohne Jahr.

Smolka, Dieter: Konsequenzen von Bildung und Schule, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12/2005.

Tucher von Simmelsdorf, Friedrich W.: Benchmarking von Wissensmanagement: eine Methode des ressourcenorientierten strategischen Managements, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag 2000.

## **7 Gesetzesfolgenabschätzung und Impact-Assessment: Methoden, Analyse und Bedeutung für die Politikberatung (*Patrizia Strupp*)**

### **7.1 Einleitung**

Gesetzesfolgenabschätzung<sup>25</sup> ist im Moment in aller Munde. Sie scheint die neue, innovative Methode zu sein, die schlankere und bessere Gesetze liefern soll. Doch was steckt eigentlich hinter dieser Methode? Wie funktioniert sie und was kann sie?

Otto von Bismarck hat einmal gesagt: "Die Wirkung eines beabsichtigten Gesetzes auf das praktische Leben im Voraus zu beurteilen, wird aber auch der Ressortminister nicht im Stande sein ... noch viel weniger aber seine Collegen."(nach Böhret 1997: 4) Angesichts dieser Aussage stellt man sich die Frage, ob die GFA überhaupt funktionieren kann oder ob seit Bismarcks Zeiten entscheidende Fortschritte passierten.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut:

Als erstes wird der Leitfaden der Bundesregierung zur GFA vorgestellt. Es werden folgende Fragen beantwortet: Wie definiert man GFA? Welche Ziele verfolgt sie? Wie ist die Vorgehensweise der GFA? Außerdem werden die 3 Module der GFA<sup>26</sup> vorgestellt, mit einem besonderen Augenmerk auf der prospektiven GFA. Im darauf folgenden Kapitel werden Stärken und Schwächen der GFA erläutert. Hier geht es insbesondere um Zuständigkeiten und das Einbinden in den Policy-Zyklus. Des Weiteren wird erläutert, wie die Anwendungen zur GFA bisher ausgesehen haben.

Anschließend werden wir uns mit einer speziellen Form der GFA beschäftigen, dem Impact Assessment. Es wird vorgestellt, wie diese Methode in der EU-Kommission angewandt wird. Auch hier werden wir uns zunächst mit Definition, Funktion und Zielen des Impact Assessments<sup>27</sup> auseinandersetzen. Es wird zwischen dem Preliminary IA und dem Extended IA unterschieden, wobei das Augenmerk auf dem Extended IA liegen wird. Auch hier wird die Vorgehensweise dargestellt werden.

---

<sup>25</sup> im Folgenden immer als GFA abgekürzt

<sup>26</sup> prospektive, begleitende und retrospektive GFA

<sup>27</sup> im Folgenden immer als IA abgekürzt

Im Anschluss daran widmen wir uns den Stärken und Schwächen des IA. Auch hier geht es vor allem um andere Herangehensweisen, Zuständigkeiten und das Einbinden in den Policy-Zyklus. Hierbei gibt es fundamentale Unterschiede zur Anwendung der GFA in der BRD, die wahrscheinlich der Grund dafür sind, dass das IA der EU-Kommission erfolgreicher ist als die GFA in der Bundesregierung.

In einem weiteren Schritt soll die Bedeutung von GFA und IA für die Politikberatung etwas näher betrachtet werden. Am Schluss der Arbeit steht ein Fazit. Auch soll kurz erläutert werden, was die Bundesregierung von der EU-Kommission lernen kann.

## **7.2 Der Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung**

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung und der Staatsreform soll auch der Rechtsetzungsprozess optimiert werden. Die GFA ist hierbei von entscheidender Bedeutung, da der Optimierung des Rechts wachsendes Gewicht zukommt. Durch den "Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung", den die Speyerer Verwaltungswissenschaftler Carl Böhret und Götz Konzendorf im Auftrag der Bundesregierung und des Innenministeriums Baden-Württemberg erarbeitet haben, soll die GFA nun in das politisch-administrative System integriert werden. Bundesinnenminister Otto Schily sagte zum Sinn und Zweck der GFA 1999 folgendes:

*"Wir arbeiten an einem System, das in der Lage ist, die Folgen einer bestimmten gesetzlichen Maßnahme vorauszusagen. Das haben wir bisher meist eher hinterher gemacht - mit dem erstaunlichen Befund, dass das, was sich der Gesetzgeber vorgestellt hatte, in der Realität mitunter gar nicht so eingetreten ist."* (Konzendorf 2000: 2)

### **Definition und Ziele**

Die Definition von GFA lautet: GFA ist ein "*Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung der voraussichtlichen und möglichen Folgen und Nebenwirkungen von Normsetzungsvorhaben. 'Sie soll insbesondere bei Rechtsvorschriften mit beträchtlicher Wirkungsbreite und erheblichen Folgen angewendet werden. Sie muss Zukunftsperspektiven und Entwicklungen (Gesellschaft, Umwelt; Europäisierung, Globalisierung) berücksichtigen und in die Folgenabschätzung miteinbeziehen.'*" (Online-Verwaltungslexikon)

Das Hauptziel der GFA besteht darin, weniger Normen mit höherem Wirkungs- und Akzeptanzgrad zu schaffen. Sie soll prinzipiell weniger, dafür bessere, schlankere und leichter verstehbare Regelungen ermöglichen und damit auch deren Befolgbarkeit und Vollziehbarkeit fördern. In der Vergangenheit waren die Gesetze oft so beschaffen, dass ein Gesetz für sich kaum aussagekräftig war. Es mussten Vielzahl von Verordnungen geschaffen werden, die das Gesetz interpretierten. Dadurch sank die Transparenz und somit auch die Wirkung des Gesetzes. Durch die GFA sollen die Normen wie beabsichtigt wirken und sie sollen akzeptiert werden, weil sie nutzenstiftend und/oder ordnungsfördernd sind.

Außerdem soll die GFA helfen, die wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen rechtsförmiger Regelungsvorhaben zu ermitteln und zu beurteilen. Hiermit sollen Fehlwirkungen vermieden werden. Wichtig ist auch die Tatsache, dass die GFA ein Hilfsmittel ist. Sie ersetzt nicht die politische Entscheidungs- und Handlungsverantwortung, sondern sie soll diese erleichtern.

### **Vorgehensweise**

Die GFA will, als spezielle Folgenanalyse, für Entscheidungsträger gehaltvolle Informationen über die potentiellen Wirkungen und bewerteten Folgen von Rechtsalternativen, einschließlich erwartbarer Belastungen, bereitstellen. Hierbei wird die so genannte "Null-Alternative" miteinbezogen. Dies bedeutet, dass auch erwogen wird, kein neues Gesetz zu verabschieden. Dies gilt besonders für Fälle, in denen das neue Gesetz einen enormen Verwaltungsaufwand verursacht, aber die Auswirkungen des Gesetzes gering sind. Des weiteren sollen die vernetzten mittel- und langfristigen Effekte, die eine Rechtsvorschrift möglicherweise im gesamten Wirkungsumfeld auslöst, ermittelt und aus unterschiedlicher Sichtweise (aus der Sicht des Gesetzgebers, verschiedener relevanter Normadressaten und mit der Perspektive auf "spätere Zeiten") beurteilt werden. Abzuschätzen sind neben den entstehenden Kosten auch nicht-monetäre Belastungen und Nutzen, nicht zuletzt der Vollzugsaufwand bei allen Normadressaten. Es werden also die direkten und indirekten Auswirkungen und langfristigen Folgen, auch Belastungen, Kosten, Nicht-Akzeptanz und Regelungsverdrossenheit, die bei den Normadressaten und im gesamten Wirkungsumfeld zu erwarten sind, ermittelt.

Im Idealfall besteht die GFA aus einer Abfolge analytischer und bewerten-

der Schritte, z.B.:

- Darstellung des Problemfelds und des Regelungsbedarfs, die so genannte Notwendigkeitsprüfung
- systematische Erfassung der vernetzten Folgen, die z.B. durch Technikfolgenabschätzung ermittelt werden kann
- Darstellung relevanter Regelungsalternativen (einschl. der Null-Alternative) als Problemlösungsweg mittels rechtsförmiger Normierung: deren Potentiale und Risiken sollen näher beleuchtet werden.
- Entwicklung von individuellen und gesellschaftlichen Bewertungsmaßstäben
- Bewertung von Effekten und längerfristigen Folgen der Regelungsalternativen, wenn möglich bezogen auf unterschiedliche Entwicklungsannahmen ("Szenarien")

Ein wichtiger Aspekt der GFA ist die multidimensionale Folgenanalyse. Am Anfang steht die Wirksamkeitsprüfung: Kann der beabsichtigte Zweck erreicht werden? Dann werden die Nebenwirkungen analysiert: Wie wirkt sich die potentielle Regelung über den beabsichtigten engeren Zweck hinaus in verschiedenen Bereichen aus? Hier geht es z.B. um Verwaltungskosten, Veränderung wirtschaftlicher Rahmendaten und Akzeptanz. Anschließend geht es um die längerfristigen Folgen: Welche längerfristigen Folgen sind von den Regelungsalternativen (inkl. Nicht-Regelung) wahrscheinlich zu erwarten, wobei zunächst verschiedene gesellschaftliche Entwicklungskorridore ("Szenarien") angenommen werden können. Zum Schluss werden Kosten und Nutzen im weiteren Sinne abgewogen.

### **Flexibilität und kleinster gemeinsamer Nenner**

Bei der GFA handelt es sich um eine sehr flexible Methode, weil die Gegenstände, mit denen sich die GFA beschäftigt, sehr unterschiedlich sind und weil Abschätzungsrichtung und -tiefe variantenreich sind. Nicht alle Verfahren und Instrumente sind für jedes Gesetzgebungsverfahren gleichermaßen geeignet. Die Auswahl der Prüfkriterien, Verfahren und Instrumente ist bei jeder GFA neu vorzunehmen. Sie richtet sich nach den Regelungszielen, den Eigenheiten des Regelungsfeldes, der Untersuchungsabsicht und den verfügbaren Ressourcen (Zeit, Personal, Finanzen).

Jedoch ist ein gewisses Mindestniveau einzuhalten. So sollten mehrere Regelungsalternativen aufgezeigt werden und hinreichend gesicherte Fol-

genabschätzungen durchgeführt werden, möglichst unter Beteiligung wichtiger Normadressaten. Die wesentlichen Elemente der GFA sind absichtsgetreue Konzipierung, Stringenz bei der Durchführung und methodische Kompetenz bei der Auswertung. Sie alle sind unverzichtbar, um den vollen Nutzen der GFA zu entfalten.

### **Die 3 Module der GFA**

Wie zu Beginn erwähnt, besteht die GFA aus 3 Modulen: der prospektiven, der begleitenden und der retrospektiven GFA.

Bei der prospektiven GFA handelt es sich um ein vorausschauendes Verfahren der Folgenabschätzung auf der Basis von Regelungsalternativen. In der Konzeptionsphase soll die GFA bereits bei Regelungsintentionen von politischen Akteuren Regelungsalternativen (Programmalternativen) entwickeln und diese auf ihre Folgen prüfen. Sie liefert Informationen über vorhersehbare Folgen von Regelungsalternativen, vergleicht diese und ermittelt auf dieser Grundlage optimale Regelungsmöglichkeiten. Die GFA liefert Ansatzpunkte und eine Vorgehensweise, wenn es noch ein "offenes Regelungsfeld" gibt, d.h. wenn noch überlegt wird, ob man überhaupt und in welcher Denkrichtung man eine rechtsförmige Regelung erwägen könnte. Es handelt sich um eine Art von prälegislativer Analytik, gewissermaßen um eine "experimentielle Gesetzgebung".

Die begleitende GFA ist ein vorausschauendes Verfahren auf der Basis eines rechtsförmigen Entwurfs. Bei der retrospektiven GFA handelt es sich um ein rückschauendes Verfahren auf der Basis einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift.

Die Module werden im Idealfall im Verbund verwendet, jedes kann aber auch einzeln genutzt werden. Manchmal reicht auch eine partielle GFA aus, indem man z.B. Ausschnitte eines Referentenentwurfs einem begleitenden Test unterzieht. Welches Modul angewandt wird, ist abhängig vom Erkenntnisinteresse, dem Stand des Vorhabens und dem Zeitrahmen.

### **7.3 Kritische Würdigung des Leitfadens**

Was sich im Leitfaden fast wie das neue Allheilmittel anhört, ist in Wahrheit keine neue Erfindung. Die prospektive GFA ist im Grunde nichts anderes als eine Ex-Ante-Evaluation. Die begleitende GFA entspricht in etwa der Midterm-Evaluation der Europäischen Kommission, und die retro-

spektive Analyse kann man mit der klassischen Ex-Post-Evaluation gleichsetzen. Das eigentlich Neue an dem Verfahren ist die Übertragung auf den Gesetzgebungsprozess. Diese war notwendig, weil die Gesetze zu kompliziert waren (s.o.).

Das eigentliche Problem des Leitfadens aber ist das Wort "Leitfaden" selbst. GFA ist in der BRD keine Vorschrift, lediglich eine Art gut gemeinter Ratschlag. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass die Bundesregierung selbst ihren eigenen Leitfaden kaum befolgt. So kritisieren die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Bundesrechnungshof (BRH) zu Beginn dieses Jahres, dass die Bundesregierung das Instrument der GFA noch zu wenig nutze. Stichproben des BRH haben gezeigt, dass die Bundesregierung nur in "*Einzelfällen ... die anerkannten Methoden der GFA genutzt hat und sie mit ihren Gesetzesentwürfen nicht einmal den eigenen Anforderungen für eine sachgerechte GFA gerecht wird*". (Koschyk 2005)

Ein weiterer Grund für die weitgehende Nichtbetrachtung, die dem Leitfaden widerfährt, ist, dass die GFA nicht im Policy-Zyklus verankert ist. Die GFA müsste am besten schon sehr früh, also in den parlamentarischen Ausschüssen, eingesetzt werden. Weitere Möglichkeiten wären vor dem ersten Referentenentwurf oder spätestens nach dem zweiten Referentenentwurf. Das Problem ist, dass nirgendwo festgelegt ist, wer die GFA durchführt, wann genau dies zu machen ist und wer es überprüft. Die Folge ist, dass sich keiner zuständig fühlt und die GFA deshalb zumindest vorerst lediglich ein Ratschlag bleibt.

Außerdem wird kritisiert, vor allem von Parlamentariern, dass die GFA zu aufwendig und zu zeitraubend ist. Sie sei ein aufwendiges Vorgehen, das im Gesetzgebungsalltag oft an seine Grenzen stoße. Eine Restriktion könnte die politisch verfügbare Zeit sein, eine andere der oft frühe Ausschluss von Regelungsvarianten oder die frühe Nutzung bisher bewährter Formeln.

Wie sieht nun im Gegensatz hierzu die Methode des Impact Assessments aus?

#### **7.4 Das Impact Assessment in der EU-Kommission**

Das Impact Assessment stellt für die Kommission eine neue Methode der GFA dar, da die alten Methoden zu engstirnig waren. Alle früheren As-

assessmentverpflichtungen<sup>28</sup> werden seit dem 1. Januar 2004 durch das Impact Assessment ersetzt, da Auswirkungen auf andere Politikbereiche bisher nicht in ausreichendem Maß in Betracht gezogen wurden. Eine Methode ersetzt hiermit alle alten Methoden. Auf diese Weise sollen Qualität und Zusammenhang/Einheitlichkeit des politischen Designs in der Kommission verbessert werden.

Auch beim IA ist die Flexibilität wichtig. Details und Ausmaß des jeweiligen IA hängen von den wahrscheinlichen Auswirkungen der jeweiligen Verordnung oder Richtlinie ab.

### **Definition und Ziele**

Das Impact Assessment lässt sich definieren als die systematische Analyse von: dem Problem, mit dem sich der Vorschlag befasst; den Zielen, die es verfolgt; den alternativen Möglichkeiten, mit denen man das Ziel erreichen kann; den wahrscheinlichen Auswirkungen sowie den Vor- und Nachteilen, Synergieeffekten und Trade-Offs.

Mit Hilfe des IA sollen die folgenden Ziele erreicht werden: Zum einem soll Struktur in den Gesetzgebungsprozess gebracht werden. Vor allem aber soll die Qualität der Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien der Kommission verbessert werden, und zwar im Bezug auf die Bereiche nachhaltige Entwicklung und regulatives Umfeld. Bei der nachhaltigen Entwicklung geht es in erster Linie darum, sicherzustellen, dass eine Analyse der wirtschaftlichen, Umweltbezogenen und sozialen Auswirkungen, die durch die Vorlagen der Verordnungen und Richtlinien hervorgebracht werden könnten, durchgeführt wird. Im Bereich des regulativen Umfeldes geht es auch um 3 Punkte: Erstens sollen alternative Optionen aufgezeigt werden. Gefragt wird, ob eine gesetzliche Regelung überhaupt notwendig ist oder ob z.B. eine freiwillige Übereinkunft das Ziel genauso gut erfüllen kann. Zweitens muss das Subsidiaritäts-Prinzip beachtet werden. Hier stellt sich die Frage, ob die EU im speziellen Fall zuständig ist oder ob das Problem nicht besser auf nationaler oder vielleicht regionaler Ebene gelöst werden kann. Drittens wird die Proportionalität geprüft. Das Ausmaß der Tätigkeit sollte auch dem Ausmaß des Problems entsprechen, d.h. man sollte weder über das Ziel hinausschießen noch ein gravierendes Problem mit ungenügenden Maßnahmen angehen. Ein weiteres Ziel des IA ist mehr

---

<sup>28</sup> z.B. das Gender Mainstreaming, Business Assessment und Environmental Assessments

Transparenz. Diese wird durch die Veröffentlichung der Dokumente erreicht.

Auch das IA ist lediglich ein Hilfsmittel für politische Entscheidungen, kein Substitut. Die letzte Entscheidung liegt immer bei der Kommission.

### **Preliminary und Extended Impact Assessment**

Innerhalb des IA gibt es 2 Module, das Preliminary und das Extended Impact Assessment. Auch diese beiden Module können im Verbund genutzt werden. Jedoch muss sich dem Preliminary IA nicht immer zwangsläufig ein Extended IA anschließen.

Das Preliminary IA wird bei allen Gesetzesvorlagen der Jahresstrategie durchgeführt. Es ist ein kurzes Statement, das die wichtigsten Punkte anspricht und ein Engagement der EU rechtfertigt.<sup>29</sup> Hiermit soll entschieden werden, ob ein Extended IA notwendig ist oder nicht. Nachdem die zuständige Generaldirektion das Preliminary IA durchgeführt hat, wird es durch das Generalsekretariat überprüft. In diesem Stadium können andere Generaldirektionen Verbesserungsvorschläge machen. Dann fällt das Generalsekretariat die Entscheidung, ob ein Extended IA notwendig ist. In vielen Fällen ist dies jedoch nicht der Fall.

Falls das Generalsekretariat ein Extended IA für eine Gesetzesvorlage anordnet, folgt dies dem Prinzip der angemessenen Analyse. Die Komplexität des Themas bestimmt also die Ausführlichkeit des IA.<sup>30</sup> Der führenden Generaldirektion fällt die Aufgabe zu, das IA zu organisieren. Ihr ist freigestellt, ob es sie das IA intern durchführt oder sich Experten von außen einlädt. Sie sollte baldmöglichst andere Generaldirektionen miteinbeziehen, um den Blickwinkel zu erweitern. Bei besonders wichtigen Themen wird eine "Interdepartmental group" mit der Durchführung des IAs betraut. Die Ergebnisse des IAs werden dann zusammengefasst. Auch hierzu gibt es ein spezielles Formular, das alle Informationen beinhalten muss.<sup>31</sup> Veröffentlicht wird das IA im Anhang an den Gesetzesvorschlag, bevor die Kommission entscheidet. Nach der Gesetzesannahme wird das IA im World-Wide-Web veröffentlicht. Andere Institutionen bekommen es zugeschickt. Die Qualität des IA wird durch mehrere Akteure kontrolliert: zu-

---

<sup>29</sup> Das Formular befindet sich im Anhang.

<sup>30</sup> Wenn im Folgenden von IA gesprochen wird, ist immer das Extended IA gemeint.

<sup>31</sup> Auch dieses Formular befindet sich im Anhang.

nächst durch die führende Generaldirektion, dann durch weitere Generaldirektionen. Das Generalsekretariat ist für die allgemeine Qualitätskontrolle zuständig. Das Parlament und der Rat verfolgen den Prozess genau und kommentieren ihn.

### **7 Steps des Extended Impact Assessment**

Die Vorgehensweise des IA ist eine Step by Step Methode, um auf einem strukturierten Weg Fragen zu stellen und sich dann mit diesen zu beschäftigen. Es werden hierbei 7 Steps unterschieden und dementsprechende Fragen gestellt:

#### 1. Welches Problem soll die Gesetzesvorlage beheben?

Zuerst werden die Risiken der aktuellen Situation aufgezeigt. Es wird gefragt, wer von dem Problem betroffen ist. Auch werden die Risiken erläutert, die eine Nicht-Regelung in den Gebieten Umwelt, Soziales und Wirtschaftlichkeit haben könnte.

#### 2. Was ist das Hauptziel, das mit der Gesetzesvorlage erreicht werden soll?

Es werden folgende Fragen gestellt: Was ist das Hauptziel? Was sind die Hauptfolgen? Gab es vorher schon Ziele? Stimmen diejenigen des Gesetzesvorschlages mit diesen überein? Ist das Ziel klar oder muss es (neu) definiert werden?

Die Ziele sollten sich an den SMART-Kriterien orientieren, d.h. sie sollten spezifisch (bestimmtes Ziel in einer bestimmten Region), messbar (Qualifikationsmessung des bestimmten Zieles), akzeptiert (mit den Mitarbeitern diskutiert), realistisch (Kompetenz und Budget der Generaldirektion) und "timed" (Gesetz soll zu einem bestimmten Datum in Kraft treten) sein.

#### 3. Was sind die wesentlichen möglichen Gesetzesalternativen, um das Ziel zu erreichen?

Effektivität, Effizienz und mögliche Nebeneffekte der Gesetzesalternativen werden erläutert. Welches Instrument soll angewandt werden (Selbstregulierung, koordinierte Aktivitäten, sozialer Dialog, Gesetz u.ä.)? In diesem Stadium ist Kreativität gefordert: "Think outside the box! Be creative!" Hierbei geht es darum, den ministerialen Kontext zu verlassen: Kreativität kennt keine festen Regeln. Hier zeigt sich, dass I.A. mehr ist als nur ein neues Verfahren: Ziel ist lernende Politik. Die Beamten lernen, nicht mehr nur als Beamte zu handeln.

4. Welche Folgen, positive und negative, werden von den verschiedenen Möglichkeiten erwartet?

Hier sollen wieder die wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Folgen betrachtet werden. Liegen potentielle Konflikte und Inkonsistenzen vor? Gibt es spezifische Folgen für bestimmte Gruppen oder Regionen? Könnte es Folgen außerhalb der EU geben? Wie sehen die langfristigen Folgen aus? Die direkten Folgen sollen aber nicht vernachlässigt werden.

5. Wie sollen die Ergebnisse und Folgen der Gesetzesvorlage nach der Implementation überwacht und bewertet werden?

Hier werden Kriterien der Evaluation festgelegt. Die Quantifizierung darf nicht vergessen werden. Das Credo lautet: Die Qualität der Überwachung hängt von der Qualität der Ziele ab.

6. Welche Normadressaten sollten konsultiert werden?

Wurden bestimmte Normadressaten bereits einbezogen? Wann und wofür sollen sie eingesetzt werden: Problemdefinition, Aufzeigen von Alternativen etc.?

7. Draft Proposal

Hier sollen abschließend die folgenden Fragen beantwortet werden: Was ist die endgültige Entscheidung und warum? Warum wurde eine (weniger) ambitioniertere Alternative nicht genommen? Was sind die Trade-Offs? Gibt es begleitende Maßnahmen, um negative Folgen zu minimieren?

Nicht immer geht aus einem Impact Assessment eine klare Entscheidung hervor. Es ist aber wichtig, dass die Ergebnisse transparent und verständlich dargestellt werden, damit sie eine gute Grundlage für die politische Diskussion sind. Die Kommission zieht das IA nun zur Entscheidungsfindung heran, sie muss aber den Vorschlägen des IA nicht folgen. Die letzte Entscheidung liegt immer bei der Kommission.

### **7. 5 Kritische Würdigung des Impact Assessments**

Da das IA eine spezielle Form des GFA ist, könnte man auch hier sagen, dass das IA nichts weiter als ein alter Hut ist. Der entscheidende Unterschied zwischen der GFA der Bundesregierung und dem IA der EU-Kommission ist aber der Unterschied zwischen freiwillig zu befolgendem Leitfaden und zu befolgender Pflicht. Das IA ist seit dem 1. Januar 2004 Pflicht in der EU-Kommission. Jede Generaldirektion muss es durchfüh-

ren. Alle Verordnungsvorlagen der Jahresstrategie müssen zumindest durch ein Preliminary IA geprüft werden. Das gilt z.B. für White Papers, Budget-Programme und Verhandlungsrichtlinien. Es ist genau festgelegt, für welche Arten von Vorlagen ein IA durchgeführt werden muß und für welche nicht.<sup>32</sup> Die Prioritäten der Jahresstrategie werden im Februar des Vorjahres festgelegt. Das Preliminary IA muss bis zum Sommer vorgelegt sein. Es gibt für jeden Schritt einen genauen Zeitplan. Des Weiteren sind die Zuständigkeiten klar geregelt. Es ist immer eine bestimmte Generaldirektion für das Preliminary IA zuständig. Dann ist genau geregelt, wie die anderen Generaldirektionen Einfluss geben. Das IA ist demnach fest im Policy-Zyklus verankert.

Der ganze Prozess der IA ist sehr stark formalisiert. Es gibt sowohl für das Preliminary als auch für das Extended IA Formulare mit präzisen Angaben. Die Fragestellungen sind genau definiert. Jeder weiß ganz genau, was zu tun ist. Außerdem gibt es Extra-Formulare zur Hilfestellung, zum Beispiel das Formular "Problemanalyse" (siehe Anhang).

Da das IA für viele Beamte eine neue Methode darstellt, hat die Kommission extra zu diesem Zweck Workshops eingerichtet, in denen die Methode des IAs sowohl theoretisch als auch praktisch in einer Art Planspiel erklärt wird. Jeder in der EU-Kommission kann ein solches Training anfordern. Geleitet werden diese Workshops von externen Politikberatern. Auch gibt es ein Handbuch, das eine wichtige Hilfe sein kann.

Aus all diesen Gründen wird das IA in der EU-Kommission viel ernster genommen als in der Bundesregierung und ist deshalb auch viel erfolgreicher.

## **7. 6 Die Bedeutung von GFA und IA für die Politikberatung**

GFA und IA sind wichtige Abschätzungsinstrumente für das Politische Management, um Ziele möglichst exakt verwirklichen zu können, da viele Faktoren in die Analyse miteinbezogen werden. Auch unbeabsichtigte Folgen werden analysiert.

Da noch kaum jemand in der Politik mit den Methoden der GFA und des

---

<sup>32</sup> Das IA muss durchgeführt werden für: Regulatory Proposals, White Papers, Expenditure Programmes, Communications und für Negotiating Guidelines. Nicht durchgeführt werden muss es für: Green Papers, Periodic Commission Decisions, Periodic Reports, Technical Updates sowie Implementing Decisions.

IA vertraut ist, schließlich sind diese relativ neu, besteht ein großer Bedarf an externer Beratung. Vor allem in der EU Kommission gibt es durch die Pflicht zum IA einen enormen Bedarf an Beratung, da jeder das Instrument anwenden muss, aber keiner weiß, wie es genau funktioniert. Somit entstehen große Marktchancen für Berater. Sollte die GFA früher oder später auch in Bund und/oder Ländern Pflicht werden, was abzuwarten bleibt, würde auch hier der Bedarf rapide steigen. So äußerten sich die Präsidenten der Landtage folgendermaßen: Sie „halten es für erforderlich, Gesetzesentwürfe und Gesetze konsequenter als bisher daraufhin zu überprüfen, ob für sie ein Regelungsbedarf besteht und ob sie sich in der Praxis bewährt haben. Sie sprechen sich daher für eine Intensivierung der Gesetzesfolgenabschätzung aus.“ (Konzendorf 2000:2) Allerdings war dies schon im Jahre 1998, und seitdem wurde die GFA immer noch nicht bindend eingeführt. Eine Chance für Berater könnte sich daraus ergeben, dass sie z.B. mit Hilfe des Handbuchs der EU-Kommission versuchen können, Elemente lernender Politik in der BRD zu implementieren. Dies könnte durch die Beratung einzelner Ministerien geschehen. Der Markt für Beratung auf diesem Gebiet in der BRD existiert demnach weiterhin, auch wenn es auf EU-Ebene im Moment viel positiver aussieht.

Darüber hinaus gilt die GFA als die Königsklasse der Beratung: Ziel ist ein Kunde, der sich einmal selbst beraten kann. Dies würde bedeuten, dass die Beratung auf dem Feld der GFA eines Tages ausstirbt. Dies wird aber nicht der Fall sein, da der Kunde trotz eines Lernprozesses immer noch Beratung in Anspruch nehmen wird, und sei es nur, weil er sich nicht zu 100% sicher ist oder er noch eine zusätzliche externe Meinung hören möchte.

## **7.7 Fazit und Ausblick**

Wenn man die beiden Methoden miteinander vergleicht, stellt man schnell fest, dass das IA oft und erfolgreich angewandt wird, während die GFA kaum Anwendung findet. Dies liegt an der oben genannten Vielzahl von Gründen: Die GFA ist lediglich ein Leitfaden, aber das IA ist Pflicht. In der GFA sind die Zuständigkeiten nicht geklärt, was dazu führt, dass sich keiner verantwortlich fühlt. Es gibt keinen Zeitplan und keine Hilfsmittel, die die Durchführung erleichtern. Diese Dinge sind im IA bis ins Detail geregelt, z. B. durch Formulare und das Handbuch „Impact Assessment in the Commission: Guidelines“. Ein solches Handbuch sucht man in der BRD vergeblich. Auch ist die GFA nicht fest im Policy-Zyklus verankert. Hier

muss man allerdings sagen, dass man den Policy-Zyklus der EU nicht direkt mit dem Policy-Zyklus in der BRD vergleichen kann.

Ein weiterer entscheidender Unterschied zwischen GFA und IA liegt in der ideologischen Herangehensweise: Während die GFA lediglich ein bürokratisches Verfahren ist, das durch Verwaltungswissenschaftler entwickelt wurde und demnach entsprechend wissenschaftlich, aber wenig praktisch ist, weist das Verfahren der EU ein ganz anderes qualitatives Merkmal auf: Es geht um Lernfähigkeit, genauer gesagt um langfristiges Lernen. Dies ist ein zukunfts wissenschaftlicher Aspekt, der viel politischer und vorausschauender ist als das Verfahren der GFA in der BRD. Grund ist, dass viele Policies auf EU-Ebene auf großen, langfristigen Zielen basieren. Man denkt über den Tag hinaus. Dies kann man am Beispiel der Lissabon-Strategie sehen: Hierbei handelt es sich um eine wirtschaft- und sozialpolitische Agenda, deren Ziel es ist, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Es wurde die Notwendigkeit erkannt, dass Wissenschaft, Wirtschaft und Sozialsysteme grundlegend umstrukturiert werden müssen. Es handelt sich um ein langfristiges Ziel, dem viele weitere Ziele untergeordnet sind. Es liegt eine Art Vision vor. Diese Vision fehlt in der BRD weitgehend.

Was kann die Bundesregierung nun von der EU-Kommission lernen, falls sie es mit der GFA wirklich ernst meint? Zu allererst muss die GFA Pflicht werden, wenn sie wirklich Anwendung finden soll. Die Bundesregierung sollte mit gutem Beispiel vorangehen, möglicherweise würde das Land Baden-Württemberg, das den Leitfaden mit in Auftrag gegeben hat, folgen. Würden hierbei Erfolge eintreten, könnten die anderen Bundesländer dem guten Vorbild folgen und die GFA in ihren Landesregierungen ebenfalls zur Pflicht machen. Noch wichtiger aber ist, dass die Zuständigkeiten genau geklärt sind. Jeder muss wissen, was er wann wie zu tun hat. Die EU ist mit ihrem genauen Zeitplan, den Formularen etc. ein sehr gutes Vorbild. Die GFA muss also fest im Policy-Zyklus verankert werden. Auch ist wichtig, dass es eine Art Handbuch wie auf EU-Ebene gibt und das jeder, der Bedarf an Coaching hat, dieses auch beantragen darf. Sehr wichtig ist auch, dass die Regierung wieder ein Vision hat und sich im politischen Alltag nicht in unwichtigen Details verliert.

Die entscheidende Frage aber ist, ob die Bundesregierung wirklich an einer Umsetzung der GFA interessiert ist. Falls dies nicht so ist, bleibt die GFA wohl nichts weiter als ein gut gemeinter Vorschlag. Falls sie jedoch

ernsthafte Interesse an der Durchführung der GFA hat, sollte sie die Vorreiterrolle übernehmen, um die Gesetzgebung in diesem Land effizienter und zukunftsgerichteter zu machen. Es wäre sehr wünschenswert, wenn die neue Bundesregierung sich dies zum Ziel machen würde.

## 7.8. Anhang

### Formular "Preliminary IA"

#### 4. Preliminary Impact Assessment

##### **Reporting format (mandatory)**

*(NOT TO EXCEED TWO PAGES)*

*Name of the proposal – lead DG – associated DGs*

##### **1. PROBLEM IDENTIFICATION**

*Describe the problem that the policy/proposal is expected to tackle:*

--

##### **2. OBJECTIVE OF THE PROPOSAL**

*What is the overall policy objective in terms of expected impacts?*

--

##### **3. POLICY OPTIONS**

*What policy options are available to reach the objective? What range of alternatives will be considered?*

*How have the principles of subsidiarity and proportionality been taken into account?*

--

##### **4. IMPACTS – POSITIVE AND NEGATIVE**

*On a preliminary basis, what are the likely positive and negative impacts of the selected options, particularly in terms of economic, social and environmental consequences? Who would be affected?*

--

##### **5. FURTHER ANALYSIS**

*What further analysis is proposed?*

*Is a consultation planned? On what basis?*

--

##### **6. FOLLOW-UP**

*Is a formal extended assessment recommended? Justification if not?*

--

## Formular "Extended IA"

**5. Extended impact assessment****Reporting format (illustrative)***Name of the proposal – lead DG – associated DGs***1. WHAT ISSUE/PROBLEM IS THE POLICY/PROPOSAL EXPECTED TO TACKLE?**

- What is the issue/problem in a given policy area expressed in economic, social and environmental terms including unsustainable trends?
- What are the risks inherent in the initial situation?
- What is (are) the underlying motive force(s)?
- What would happen under a “no policy change” scenario?
- Who is affected?

**2. WHAT MAIN OBJECTIVE IS THE POLICY/PROPOSAL EXPECTED TO REACH?**

- What is the overall policy objective in terms of expected impacts?
- Has account been taken of any previously established objectives?

**3. WHAT ARE THE MAIN POLICY OPTIONS AVAILABLE TO REACH THE OBJECTIVE?**

- What is the basic approach to reach the objective?
- Which policy instruments have been considered?
- What are the trade-offs associated with the proposed option?
- What “designs” and “stringency levels” have been considered?
- Which options have been discarded at an early stage?
- How are subsidiarity and proportionality taken into account?

**4. WHAT ARE THE IMPACTS – POSITIVE AND NEGATIVE – EXPECTED FROM THE DIFFERENT OPTIONS IDENTIFIED?**

- What are the expected positive and negative impacts of the options selected, particularly in terms of economic, social and environmental consequences, including impacts on management of risks? Are there potential conflicts and inconsistencies between economic, social and environmental impacts that may lead to trade-offs and related policy decisions?
- How large are the additional (“marginal”) effects that can be attributed to the policy proposal, i.e. those effects over and above the “no policy change” scenario? Description in qualitative terms and quantified as far as possible. Monetisation may be used where appropriate.
- Are there especially severe impacts on a particular social group, economic sector (including size-class of enterprises) or region?
- Are there impacts outside the Union on the Candidate Countries and/or other countries (“external impacts”)?
- What are the impacts over time?
- What are the results of any scenario, risk or sensitivity analysis undertaken?

**5. HOW TO MONITOR AND EVALUATE THE RESULTS AND IMPACTS OF THE PROPOSAL AFTER IMPLEMENTATION?**

- How will the policy be implemented?
- How will the policy be monitored?
- What are the arrangements for any *ex-post* evaluation of the policy?

**6. STAKEHOLDER CONSULTATION**

- Which interested parties were consulted, when in the process, and for what purpose?
- What were the results of the consultation?

**7. COMMISSION DRAFT PROPOSAL AND JUSTIFICATION**

- What is the final policy choice and why?
- Why was a more/less ambitious option not chosen?
- Which are the trade-offs associated to the chosen option?
- If current data or knowledge are of poor quality, why should a decision be taken now rather than be put off until better information is available?
- Have any accompanying measures to maximise positive impacts and minimise negative impacts been taken?

**Formular "Problemanalyse"**

	Wirtschaftliche Dimension	Soziale Dimension	Umweltdimension
Beschreibung des Problems			
Was passiert, wenn es keine Änderung gibt?			
Wer ist betroffen?			
Weiteres			

**7.9 Auswahlbibliographie**

Beck, Joachim: Introduction-Course on Impact Assessment for a 1 day work shop with the European Commission.

Böhret, Carl, 1997: Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen. Speyerer Arbeitshefte 110.

Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, 2000: Moderner Staat - Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung.  
<http://www.staat-modern.de>

Bundesregierung: Was ist die Lissabon-Strategie?  
<http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.628255/Was-ist-die-Lissabon-Strategie.htm>

European Commission: Impact Assessment in the Commission: Guidelines.  
[http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_impact\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf)

Konzendorf, Götz, 2000: Gesetzesfolgenabschätzung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. in: TA-Datenbank-Nachrichten Nr.2, 9.Jahrgang. <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadno02/konz00a.htm>

Koschyk, Hartmut, 2005: Bundesregierung muss Gesetzesfolgenabschätzung aktiver betreiben. in: Presseportal.  
<http://www.presseportal.de/story/htx?nr=633193&firmaid=7846>

Online-Verwaltungslexikon: Gesetzesfolgenabschätzung.  
<http://www.olev.de/g.htm>