



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2012

Andreas Bruckner

**Vom Staat zum Markt:
Die Veränderung der
Politikberatung durch neue
staatliche Nachfrage**

Bachelorarbeit bei
Dr. Tanja Zinterer
2012

VOM STAAT ZUM MARKT:

DIE VERÄNDERUNG DER POLITIKBERATUNG DURCH
NEUE STAATLICHE NACHFRAGE

- Staatliche Governance und die Schaffung horizontal-kooperativer
Beratungsschnittstellen

„Problemlösen ist das Geschäftsmodell der Wissensgesellschaft“

Wolf Lotter

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG: DIE ENTDECKUNG DES BERATUNGSMARKTES	6
1.1.	Externe Berater: erwünschte Netzwerke – unerwünschte Aufmerksamkeit	6
1.2.	Vom Staat zum Markt: eine neue Beratungsperspektive	8
2.	BEZUGSRAHMEN POLITIKBERATUNG I: PFADABHÄNGIGKEITEN	10
2.1.	Stand der Beratung: von eindimensionaler zu vielschichtiger Beratung	10
2.2.	Stand der Forschung: die Auflösung der normativen Verzerrung	13
3.	BEZUGSRAHMEN POLITIKBERATUNG II: HERLEITUNG EINES NEUEN VERSTÄNDNISSES	17
3.1.	Grundlegende Eingrenzungen: das Politik- und Beratungsverständnis	17
3.2.	Definitivische Eingrenzungen: ein neuer Politikberatungsbegriff	19
4.	GOVERNANCE: DIE VERÄNDERUNG DER NACHFRAGESTRUKTUREN	25
4.1.	Konzeptrahmen: Interdependenzbewältigung	25
4.2.	Neue Nachfrage I: Risiko-Governance	27
4.3.	Neue Nachfrage II: New Public Management	32
5.	NEUE NACHFRAGE: HORIZONTAL-KOOPERATIVE POLITIKBERATUNG	39
5.1.	Aggregation der Nachfrage: erhöhtes Beratungspotential	39
5.2.	Ausdifferenzierung: von vertikalen zu horizontalen Schnittstellen	42
5.3.	Vereinigung: von hierarchischen zu kooperativen Schnittstellen	44
6.	NEUES ANGEBOT: IMPLIKATIONEN FÜR DIE POLITIKBERATUNG	47
7.	FAZIT UND AUSBLICK	50
	LITERATURVERZEICHNIS	54

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: Klassifikationen der Politikberatungsanbieter	10
ABBILDUNG 2: Ebenen der vertikalen und horizontalen Governance	26
ABBILDUNG 3: Informationsaustausch der Politikdurchführung	27
ABBILDUNG 4: Risiko-Governance-Informationsprozess	31
ABBILDUNG 5: Informationsbeziehung der Politikdurchführung	32
ABBILDUNG 6: New Public Management-Informationsprozess	37
ABBILDUNG 7: Risiko-Governance- & New Public Management-Ebenen	39

1. EINLEITUNG: DIE ENTDECKUNG DES BERATUNGSMARKTES

1.1. EXTERNE BERATER: ERWÜNSCHTE NETZWERKE – UNERWÜNSCHTE AUFMERKSAMKEIT

Florian Gerster wird im März 2002 zum Vorstandschef der Bundesanstalt für Arbeit ernannt. Als Vertrauter des damaligen Bundeskanzlers Schröder gilt er als die große Hoffnung der Regierung: Er soll die Arbeitsmarktreformen effizient umsetzen und die Bundesanstalt als Dienstleister neu aufsetzen. Im November 2003 wird öffentlich, dass Gerster mit der Politikberatungsfirma WMP einen Vertrag über 1,3 Mio. EUR ohne öffentliche Ausschreibung abschließen ließ; zum Jahreswechsel 2003 werden weitere Beraterverträge bekannt, die ohne vorherige Ausschreibung vergeben wurden. Darunter finden sich zufällig auch hochdotierte Verträge mit Roland Berger, just dem Unternehmen, das Mitglied der sogenannten Hartz-Kommission ist, welche die Restrukturierung des Arbeitsamtes forciert hatte. Am 24. Januar 2004 wird Florian Gerster entlassen (SZ, 2004).

Was ist bemerkenswert an dieser kurzen chronologischen Geschichte für eine Arbeit über Politikberatung in 2011? In der öffentlichen Skandalisierung des Themas dominierte zunächst nur die Haltung, Gerster hätte die Beraterverträge ordentlich ausschreiben sollen. Es war eine Geschichte, in der Gerster keine Korruption vorgeworfen wurde, sondern „nur“ eine Rechtswidrigkeit, die schließlich damit quittiert wurde, dass ihm die Behörde das Vertrauen entzog. Doch die Bundesanstalt für Arbeit stand durch ihre organisatorische und finanzielle Umstrukturierung zur Bundesagentur für Arbeit ohnehin gehörig im öffentlichen Rampenlicht, und so konnte aus der Gerster-Entlassung eine Gerster-Affäre werden.

Es entstand ein Kampf zwischen Opposition und Regierung, zu dem Berater zufällig den Anlass boten. Und mit der resultierenden Regierungsantwort auf die Anfrage der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag im Februar 2004 (BT-Drucksache 15/2639), dass im Zeitraum 1999-2003 168,8 Mio. EUR¹ für externe Politikberater

¹ Die Angaben der Regierung wurden sofort von der Opposition bezweifelt und als nicht vollständig erachtet. Auch Vertreter großer Beratungshäuser vermissten das ein oder andere Projekt. Falk und Römmele sprechen sich für eine Summe von über 500 Mio. EUR aus, die für externe Beratung durch Einzelpersonen oder Firmen ausgegeben wurde (Falk/Römmele, 2009: 71). Ein aufgegebenes Gutachten der CDU/CSU-Fraktion kommt auf

ausgegeben wurden, tauchte in der öffentlich geführten Debatte zunehmend die Frage auf, was Berater für diese Steuergelder denn leisten. Schnell sollte sich herausstellen, dass Berater in großem Ausmaß auch an dem LKW-Maut-Projekt beteiligt waren, das zu jener Zeit zu scheitern drohte. Werden gescheiterte Projekte in der Beratungsszene nicht öffentlich gemacht, hat die Opposition in einer Parteienkonkurrenz dagegen genau dieses Interesse. Bald konnten für fast alle Bundesministerien vielzählige Beraterverträge nachgewiesen werden. Die Beratungsunternehmen gerieten in die Defensive: Was in der freien Wirtschaft an Beraterhonoraren üblich ist, braucht bei der öffentlichen Hand andere Begründungen als jene, dass der Markt solche Honorare erlaube. Institutionen, die mit Steuergeldern umgehen, stehen unter besonderer Rechenschaftspflicht.

Die Gerster-Affäre war nur der Beginn und Politikberatung durch privatwirtschaftliche Unternehmen wurde zum öffentliches Thema. Als bald folgten unter anderem Meldungen über Beratungsaufträge bei der Privatisierung der deutschen Bahn, der Organisation der Expo in Hannover oder dem Berliner Sanierungskonzept. In Printreportagen wurde auf die Politikberaterzunft hingewiesen und dadurch „eine breite Öffentlichkeit zum ersten Mal über ihre Aktivitäten informiert“ (Resch, 2005: 13).² Dass Politikberatung zu einem prominenten Thema werden würde, wenn kommerzielle Beratungsfirmen im politischen Geschäft mitmischen, konnte man ahnen, es war aber dennoch eine nicht beabsichtigte Folge ihres Handelns.

Doch so schnell ein öffentliches Bewusstsein für Politikberatung erzeugt wurde, so schnell war das Interesse auch wieder verschwunden. Ein Nachfolger für Florian Gerster wurde schnell gefunden und von dem 2004 erschienenen Prüfbericht des Bundesrechnungshofs über Beraterverträge wurde kaum mehr Kenntnis genommen (BRH, 2004). Seitdem ist es stiller geworden in der Öffentlichkeit über Politikberatung – insofern man die stetig schwelende Lobbyismus-Sensibilität davon zu trennen weiß. Doch nicht Politikberatung hat aufgehört, sondern lediglich die mediale Berichterstattung.

ca. 2000 Beratungsleistungen mit einem Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. EUR in den Jahren 1999-2003 (Austermann, 2004: 4).

² Mit Titeln wie „Die Besserwisser“ (Borst et al., 2004), „Die Berater-Republik“ (Bittner/Niejahr, 2004) oder „Die heimliche Macht“ (Hoidn-Borchers et al., 2003) trat ein Wahrnehmungs- und Imagewandel der Berater in der Öffentlichkeit ein.

1.2. VOM STAAT ZUM MARKT: EINE NEUE BERATUNGSPERSPEKTIVE

Wissenschaftliche Analysen scheinen meist zu spät zu kommen – erst recht wenn „kulturindustrielle Imperative“ zu walten drohen (Adorno, 1977: 343).³ So bekam die Gerster-Affäre neben der Informationsfunktion eine zweite, verspätete Wirkungsdimension: Die Verwissenschaftlichung. Die Politikberatungsforschung begann die plötzlich fürwahr gewordene kommerzielle Politikberatungsbranche zu systematisieren.

Untersuchungsgegenstand war zumeist die Veränderung des Politikberatungsangebots, das sich - fern der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit - durch die Entstehung eines Politikberatungsmarktes ergeben haben musste. In der Literatur entwickelte sich so ein einseitiger Fokus auf die Politikberatungsanbieter: In den Analysen sind die gewählten Definitionen von Politikberatung aufgrund der Vielzahl der Akteure am Markt mannigfaltig, sodass auch die Untersuchungsmethoden und Erklärungsmuster - je nach Begriffsauswahl - unterschiedlich, jedoch perspektivisch einheitlich von Berater zu Beratenem blicken. Dabei wird den neu etablierten Beratungsakteuren oft eine Katalysatorfunktion zugesprochen, indem sie die staatliche Beratungsauffassung sukzessive beeinflussen und so erst zur Änderung bewegen (Koppo/Schölzel, 2009: 92). Aufgrund der Komplexität des Gegenstandes und der empirisch kaum fassbaren Anbieterseite, lassen sich belastbare Aussagen über den Markt für Politikberatung jedoch nur über Näherungen treffen (vgl. Falk/Römmele, 2009: 68).

In dieser Arbeit wird die Veränderung der Politikberatung aus einem sich nicht wechselnden Blickwinkel der Politik aus betrachtet. Diese Sicht birgt erhebliches Erklärungspotential: Erstens wird dem in der Literatur oft zitierten Datenerhebungsproblem durch die neue Stoßrichtung entgangen, zweitens kann diese Arbeit durch den Fokus auf träge, stetige Staatlichkeitsveränderungen das begriffliche Wirrwarr entflechten und eine stabilere Beratungsdefinition und -systematik herausarbeiten, und dadurch drittens, eine allgemein-logische Methodik

³ „Du sollst dich fügen, ohne Angabe worein; fügen in das, was ohnehin ist, und in das, was, als Reflex auf dessen Macht und Allgegenwart, alle ohnehin denken“

bieten, die nicht in Verlegenheit (im Gesamtzusammenhang eventuell wenig ausschlaggebender) konkreter Fallbeispiele kommt.

Wurde der neuen Politikberatung meist eine Wirkungskette von Markt zu Staat attestiert, wird nun die potentielle Wirkung von Staat zu Markt bemessen. Aus dieser Staatsperspektive soll die Veränderung der Politikberatung in Deutschland neu geklärt werden. In diesem Verständnis spielt die Veränderung der Nachfragerseite die entscheidende Rolle zur Erklärung heutiger Politikberatung.

Die Gliederung der Arbeit unterteilt sich in sieben, aufeinander aufbauende Kapitel. Zu Beginn der Ausarbeitung wird in zwei vorbereitenden Kapiteln der Bezugsrahmen der Politikberatung geklärt. Dazu wird im einleitenden Schritt die Entwicklung der Beratung als auch der Beratungsforschung in Deutschland skizziert und so die thematische Grundlage der Arbeit gelegt. Dem schließt sich die Entwicklung der terminologischen Grundlage an, in der in der ersten Etappe das Verständnis von Politik und Beratung abgegrenzt wird. In der zweiten Etappe zieht die neue Herangehensweise der Arbeit eine neue konnotative Definition von Politikberatung nach sich.

Zur eigentlichen Analyse eines staatlichen Nachfragewandels legt die Arbeit das Governancekonzept an, das gemeinhin als eines der klassischen Erklärungsstrukturen jüngerer staatlicher Veränderungen gilt. Dabei wird zu Beginn des vierten Kapitels Governance lediglich als Bezugsrahmen eingeführt und dann durch die konkreten Konzepte der Risiko-Governance und des New Public Managements ausgefüllt.

Aus den daraus resultierenden Staatlichkeitsmodellen werden im darauffolgenden Kapitel die für die Nachfrage relevanten Komponenten extrahiert und allgemein-logisch summiert. Daraus ergibt sich die letztendliche Veränderung der Beratungsnachfrage. Diese neue Nachfragemenge wird dann in den weiteren Unterkapiteln auf darunterliegende Muster untersucht und in eine allgemeingültige neue Organisation der Politikberatung überführt.

Die unmittelbaren Implikationen für das Beratungsangebot durch diese allgemeinen neuen Muster der Politikberatungsnachfrage werden im sechsten Kapitel erarbeitet. Im Schlusskapitel fügt sich ein Fazit zu den gewonnenen Erkenntnissen an, als auch ein kurzer Ausblick zu interessanten weiterführenden Betrachtungsfeldern.

2. BEZUGSRAHMEN POLITIKBERATUNG I: PFADABHÄNGIGKEITEN

2.1. STAND DER BERATUNG: VON EINDIMENSIONALER ZU VIELSCHICHTIGER BERATUNG

Es gibt in Deutschland eine Fülle von Politikberatungsanbietern. Sie erbringen sehr unterschiedliche Leistungen und richten diese an sehr unterschiedliche politische Adressaten. Falk und Römmele identifizieren elf zentrale Akteursgruppen: Kommunikationsagenturen, *Public Affairs* Agenturen, Beratungshäuser, unabhängige und abhängige Stiftungen, wissenschaftliche Institute, staatlich berufene Kommissionen, wissenschaftliche Beiräte, *Government-Relations*-Abteilungen in Unternehmen, *Think Tanks*, Einzelberater und Marktforschungsinstitute (2009: 34).

Politikberatung ist, wie andere Dienstleistungen auch, keine geschützte Tätigkeit. Da praktisch jeder die Grenzen von Politikberatung unterschiedlich zieht und der Markt kaum organisiert und sehr unübersichtlich ist, existieren nur wenig belastbare Aussagen zum Umfang oder zur Anzahl aller Politikberatungsaktivitäten. Laut dem Branchenverband Bund Deutscher Unternehmensberater (BDU) sind in 2004 rund 1 Mrd. EUR für Strategieberatung im öffentlichen Sektor ausgegeben worden. Nach dem Analysten *Pierre Audoin Conseil PAC* wurden allein 3,7 Mrd. EUR für IT-Beratung der öffentlichen Verwaltung umgesetzt (Bill/Falk, 2006: 291).

Belastbare Klassifikationsaussagen können jedoch durch eine Summenbetrachtung der bisherigen Beratungsliteratur aufgestellt werden. Insgesamt lassen sich demnach sieben Klassifikationsmöglichkeiten abbilden, denen Politikberatungsaktivitäten zugeordnet werden können:

Abbildung 1: Klassifikationen der Politikberatungsanbieter

<i>Klassifikationskriterium</i>	<i>Idealtypische Ausprägung</i>	<i>Beispielhafter Anbieter</i>
Zugehörigkeit zum System	verwaltungsintern vs. verwaltungsextern	Ministerieller Stab vs. NGO
Inhaltliche Ausrichtung	interessengeleitet vs. politisch unabhängig	Parteienstiftung vs. kommerzielle Beratungsfirma

Finanzierung	öffentlich vs. privatwirtschaftlich	Wissenschaftliches Institut vs. private Stiftung
Richtung der Lieferkette ⁴	push vs. pull	Think Tanks vs. kommerzielle Beratungsfirma
Arbeitsweise	wissenschaftlich vs. nicht-wissenschaftlich	Sachverständigenrat vs. Public-Affairs-Agentur
Grad der Institutionalisierung	dauerhaft vs. zeitlich befristet	Wissenschaftlicher Beirat vs. Expertenkommission
Grad der Spezialisierung	speziell vs. umfassend	Enquete-Kommission vs. kommerzielle Beratungsfirma

Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Raffel (2006: 16)

Zu Beginn verstand man unter Politikberatung das „Einflüstern in die Ohren der Mächtigen durch Höflinge, Einzelberater, Hofnarren und Stabsmitarbeiter“ (Falk et al., 2006: 11). Mitte des 20. Jahrhunderts verließ sich die Politik fast ausschließlich auf die administrative Kompetenz der Beamtenschaft. In den 1960er Jahren ging es in Deutschland primär um die institutionalisierte, geheime Aufbereitung (und Weitergabe) wissenschaftlicher Informationen an Parlamente und Regierung (vgl. Lompe, 1977). Dies geschah insbesondere durch die Schaffung von beratenden Beiräten und Gremien (vgl. Krevort, 1993).

Ab den 1970er Jahren begann die Politik den Reformbedarf öffentlich in Richtung der erschaffenen wissenschaftlichen Institute und Kommissionen zu artikulieren, um ihn so für jedermann sichtbar wissenschaftlich zu fundieren (vgl. Bolte, 1977). Projektgruppen wie die zur Regierungs- und Verwaltungsreform adressierten erstmals nicht einzelne Projekte in individuellen Ressorts, sondern übergreifend die ganze Regierung (Krevort, 1993: 173).

Politikberatung in den 1990er Jahren war insbesondere durch die Kommerzialisierung des Wissens und die Einbeziehung des in der Öffentlichkeit vorhandenen Wissens gekennzeichnet (vgl. Falk/Römmle, 2009: 21). Auch traten mit Verbänden, Stiftungen oder *Think Tanks* neue Beratungsakteure auf den Plan (vgl. Welzel, 2006). Historischer Ausgangspunkt dieser Entwicklungen war der

⁴ Ursprüngliche Begrifflichkeiten aus der Logistik; Push: Das Gut ist dem Konsumenten (Politik) unbekannt und der Nutzen, den dieses Gut stiftet, muss vom Unternehmen (Berater) signalisiert werden. Pull: das Unternehmen (Berater) richtet sein Angebot nach der Nachfrage des Konsumenten (Politik) strategisch aus (vgl. Harrison et al., 2003: 68).

Hauptstadtwechsel von Bonn nach Berlin. Tatsächlich vollzieht sich mit dem Regierungsumzug auch ein Kulturwandel in der Herstellung und Vermittlung von Politik, sodass sich „parallel zur gesellschaftlichen Ausbreitung von Beratungsprozessen auch die Politikberatung erweitert, pluralisiert und ihr Selbstverständnis verändert“ (Heinze, 2009: 7).

Im neuen Jahrtausend setzte sich die kontinuierliche Erweiterung der Politikberatung fort. Beeinflusst durch die Unternehmensberatungen nahm die Optimierung politischer Organisations- und IT-Prozesse zu. Auch rückte die kommunikative Politikaufbereitung und -darstellung immer weiter in den Vordergrund (vgl. Schönborn/Wiebusch, 2002). In der heraufziehenden Wissensgesellschaft wurde nun, neben der Aufbereitung von Informationen und der Strukturierung des bestehenden Wissens, vermehrt Orientierungswissen gefragt. Orientierungswissen unterscheidet sich vom Verfügungswissen indem Letzteres als „positives Wissen, d.h. Wissen um Ursachen, Wirkungen und Mittel“ verstanden wird (Mittelstraß, 1992: 123), Ersteres dagegen den Fokus auf „handlungsleitendes Wissen über Ziele und Werte“ setzt (Kusche, 2008: 101). Als geschichtlicher Abriss lässt sich festhalten:

„Die Produktion wissenschaftlicher Expertise für die Beratung der Politik ist nicht mehr auf die Kerninstitutionen der Wissenschaft - Universitäten, Akademien und Forschungsinstitute - beschränkt. Neben ihnen haben sich *Think Tanks*, unabhängige Consulting-Institute und Berater sowie NGOs etabliert. Sie bringen wissenschaftliche Expertise in den öffentlichen (medialen) Kurs ein und beeinflussen damit ebenfalls die politische Agenda. Sie bilden inzwischen einen Markt des Wissens und agieren im eigenen kommerziellen und/oder politischen Interesse“ (Weingart/Lentsch, 2008: 11).

Parallel dazu war auch das Selbstverständnis der Politikberater Änderungen unterworfen: Gerade in den 1970er Jahren war das Selbstverständnis der Beratungsszene noch eng verknüpft mit der Illusion der plan- und steuerbaren Politik (vgl. Heinze, 2009). Dazu gehörte auch die Hierarchisierung zwischen politischer Praxis und Wissenschaft. Zum Ende der 1990er Jahre hatte sich eine vielschichtige Beratungsszene herauskristallisiert, welche die vorherrschenden Steuerungsdefizite der (Regierungs-)Politik erkannte und sich von der Planungs- und

Steuerungseuphorie verabschiedet hatte. Die Vorstellung des starken Staats, der in der Lage ist, anstehende Probleme zu lösen, wankte. Die Zweifel an der staatlichen Leistungsfähigkeit erreichten zu Beginn des neuen Jahrtausends neue Höhen. Aufgrund des Scheiterns zahlreicher Reforminitiativen in der Bildungs-, Gesundheits- und Finanzpolitik sprach man gar vom Versagen des Staates bei seiner Aufgabenerfüllung (vgl. u.a. Voigt/Walkenhaus, 2006: 17). Der Staat zeigte sich, so die Diagnose der Wissenschaft, aufgrund seines „traditionellen Interventionsinstrumentariums“ (Falk/Römmele, 2009: 22) unfähig, die ihm sich stellenden sozialen und ökonomischen Probleme trotz Beratung zu lösen (vgl. u.a. Mayntz, 2004).

Ein neuer Ansatz war deshalb die Ausschau nach wirksameren Steuerungsinstrumenten, wobei dies nicht mit einer grundsätzlichen Einschränkung des staatlichen Steuerungsanspruchs einherging. Doch just dieser Anspruch sollte infolge neuer Governancekonzepte in Frage gestellt werden, und diese Arbeit versucht, die Auswirkungen des sich ergebenden staatlichen Selbstverständnisses auf die Politikberatung zu analysieren und so den Verlauf deutscher Politikberatungsgeschichte fortzuschreiben.

2.2. STAND DER FORSCHUNG: DIE AUFLÖSUNG DER NORMATIVEN VERZERRUNG

Auf der Suche nach wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Politikberatung in Deutschland stößt man auf eine Fülle empirischer Analysen und theoretischer Reflexionen. Insbesondere Politik- und Verwaltungswissenschaften haben mittlerweile vielfältige Erkenntnisse hervorgebracht; auch das soziologische und wirtschaftswissenschaftliche Interesse wächst.⁵ Nach Raffel halten sich dabei „theoretisch-konzeptionelle und empirische Beiträge [...] in etwa die Waage“ (2006: 10). Dennoch hat die Politikberatungsforschung mitnichten die Stellung anderer Untersuchungsfelder erreicht. Das hängt nach Nullmeier zum einen an der jungen historischen Entwicklung von Politikberatung im politischen Prozess, zum anderen an der speziellen Nähe zwischen Forschungsobjekt und Forscher:

⁵ vgl. hierzu vor allem die Texte von Cassel (2006) und Resch (2005).

„Wann immer Politikberatung zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse wird, scheint eine Reflexion auf die Stellung von Wissenschaft beziehungsweise Politikwissenschaft im und vor allem zum politischen Prozess unvermeidlich. Die Politikwissenschaft bleibt in ihrem Selbstverständnis von den möglichen Ergebnissen der Politikberatungsforschung nicht unberührt“ (Nullmeier, 2007: 171).

Anders ausgedrückt: Das Thema lässt Forschung und Reflexion sozusagen ins Normative „kippen“. Doch dies war nur solange der Fall, wie der Themenkomplex Politikberatung als das Verhältnis von Politik und Wissenschaft definiert wurde. Doch aus diesem Verständnis löste man sich schrittweise durch neue Forschungsfelder und -verständnisse (vgl. zum Teil Wingens, 1988):

Bis Anfang der 1960er Jahre zeigte sich die Politik wenig interessiert an externer Beratung. Wie bereits beschrieben, verließ sie sich zur Aufgabenbewältigung auf die verwaltungsinternen Kompetenzen der Beamtenschaft. Parallel zeigte auch die Wissenschaft wenig Interesse an praxisnaher Beschäftigung und strebte in erster Linie nach Wahrheit. Entsprechend ist aus dieser Zeit kaum wissenschaftliche Literatur zur Politikberatung vorhanden.

In den 1960er Jahren wurde das beidseitige Desinteresse einseitig modifiziert. Im Rahmen der „Planungseuphorie“ ging man davon aus, dass politische Handlungen durch wissenschaftliche Erkenntnis angeleitet werden könnten (Murswieck, 1994: 9). Die Politikberatungsforschung untersuchte in dieser Zeit primär das Verhältnis von Wissenschaft und Politik durch eine Fülle normativ-theoretischer Arbeiten.⁶

Angesichts fehlender Erfolge durch wissenschaftliche Politikberatung folgte in den frühen 1970er Jahren eine Zeit der Ernüchterung. In vorwiegend empirischen Beiträgen stand die Frage im Mittelpunkt, warum die Verwendung wissenschaftlicher Expertise nicht funktionierte und wie eine passgenauere Anwendung in der politischen Praxis erreicht werden könnte.⁷ Dabei proklamierte die akademische Debatte auch die „Politisierung der Wissenschaft“, also die Verantwortlichkeit der Wissenschaftler für die Umsetzung ihrer Ergebnisse (vgl. u.a. Böhme et al., 1978).

⁶ Zur weiterführenden Lektüre seien insbesondere Habermas (1968), Albert (1966) und Friedrich (1970) empfohlen.

⁷ Zur Literatur damaliger Reflexionen eignen sich u.a. Ritter (1982), Collingridge und Reeve (1986) sowie Stavenhagen (1990).

In den 1990er Jahren standen insbesondere die neuen, praxisorientierten Beratungsakteure im Interesse der Forschung. Die Forschung war bestrebt, der neuen Heterogenität von Politikberatung durch empirische Untersuchungen gerecht zu werden, um dann in der Theorie nach neuen Erklärungsmodellen für die neue Komplexität zu suchen (vgl. Raffel, 2006: 11).⁸ Mit dem Stückweisen Lösen von dem Primat der wissenschaftlichen Politikberatung und der verstärkten Zuwendung zu „nicht-wissenschaftlichen“ Produktionsstätten trat eine Stückweise Emanzipierung der Politikberatungsforschung von der Politikwissenschaft ein. In dem Maße, in dem sich ein eigener Politikberatungsmarkt zu formieren begann, wurden die Thematiken der Politikberatung politikwissenschaftlich leichter analysierbar (Nullmeier, 2007: 177).

Im neuen Jahrtausend wuchs die Distanz zum überholten Beratungsverhältnis zwischen Politik und Wissenschaft weiter und mit ihr sank die normative Analyse. Die Politikberatungsforschung begann die sich ausdifferenzierende neue Politikberatungsbranche für sich zu nutzen. Nicht zuletzt die eingangs beschriebene Gerster-Affäre ließ die Anstrengungen zu einer systematischen Erforschung des Politikberatungsmarktes steigen.⁹ Dazu gehörte auch die akademische Erfassung neuer kommunikativer Politikberatungsanbieter wie Kommunikations- oder *Public Affairs* Agenturen.

Aufgrund erster evaluativer verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse erhielten zum Ende des Jahrzehnts die neuen deutschen Verwaltungsreformen Einzug in die Politikberatungsforschung. Doch befassten sich die meisten Beiträge mit der entstandenen betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Beratung der Politik infolge der Verwaltungsmodernisierung.¹⁰ Erstaunlich wenig Beachtung fand in der deutschen Literatur hingegen die Analyse der systematischen Auswirkungen dieser neuen Governancereformen auf die Politikberatung. Erst eine neuerlich angestoßene Diskussion gibt der wissenschaftlichen Analyse über den Einfluss veränderter Governancestrukturen auf die Politikberatung neue Impulse. Allen voran die Beiträge von Falk et al. über mögliche kooperative Beziehungsgeflechte zwischen

⁸ Literatur zur akademischen Aufbereitung der neuen Realitäten siehe z.B. Pohl (1999), Franz (2000), Saretzki und Leif (1999) und nicht zuletzt Dahrendorf (1997).

⁹ Zur Verdeutlichung lassen sich die in dieser Arbeit viel zitierten Falk und Römmele (2009), Weingart und Lentsch (2008) oder Leggewie (2007) nennen.

¹⁰ Zur Übersicht sind hier exemplarisch die Beiträge von Wirth (2000), Brüggemeier (2005) oder Kersting (2008) zu nennen.

Wissenschaft und Politik (2007) und eine sich ergebende dauerhaft diskursive Interaktion (2010), als auch die machtpolitischen Gegenstellungen durch Koppo und Schölzel (2009). Dennoch bleiben Argumentationen aus Sicht der Beratenden vorrangig und der Fokus auf die Politikberater bestehen. Die Analyse des neuen Beratungsmarktes aus Sicht der Politik wird nicht verfolgt, genauso wenig die Argumentation im Rahmen neuer Governancestrukturen. Diese Lücke versucht diese Arbeit zu schließen, indem sie Beratung aus rein politischer Perspektive thematisiert und aus dieser Sicht die Auswirkungen neuer Governancekonzepte evaluiert. Auf dieser Weise soll der wissenschaftlichen Diskussion eine neue Sichtweise vorgeschlagen und zur Folgebetrachtung angeregt werden.

3. BEZUGSRAHMEN POLITIKBERATUNG II: HERLEITUNG EINES NEUEN VERSTÄNDNISSES

3.1. GRUNDLEGENDE EINGRENZUNGEN: DAS POLITIK- UND BERATUNGSVERSTÄNDNIS

In der vorliegenden Arbeit wird Politik prozessual verstanden. Die Politik ist dabei ein Prozess, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf, 1973: 15). In diesem Prozess versteht sich die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme als *policy making*, bei der klassischerweise die Verwaltung den Großteil politischer Entscheidungen vorbereitet, die Regierung und das Parlament diese treffen und die Verwaltung wiederum die getroffenen Maßnahmen umzusetzen versucht. Doch diese Politikinhalte (*policies*) werden nicht nur durch die „sozio-ökonomische Umwelt (z.B. Problemlagen oder Klasseninteressen), sondern auch durch die Ausgestaltung politischer Institutionen (*polity*), wie durch konfliktäre Prozesse des Machterwerbs und -erhalts (*politics*) beeinflusst, [als] auch durch die Strukturen der Verwaltung selbst“ (Jann/Wegrich, 2003: 72).

Das Ergebnis dieses politischen Bearbeitungsprozesses ist der *Output*, sind also staatliche Leistungen, mit denen Politik und Verwaltung ihre Umwelt verändern wollen. Doch muss der *Output* nicht zwangsläufig einer Handlung (*Action*) gleich kommen. Auch eine Entscheidung zu Nicht-Handeln kann einen *Output* darstellen (vgl. Brunsson, 1989: 124). Ob es zur beabsichtigten Wirkung - dem *Impact* - kommt, hängt von den Adressaten der Politikentscheidung ab. Tatsächliche Auswirkungen (*Outcomes*) sind in der Gesellschaft demnach nur bedingt diejenigen, welche ursprünglich beabsichtigt waren.

Diese Arbeit konzentriert sich auf die *policy*-Ebene, sprich auf politische Sachfragen und ihre zur Bearbeitung notwendigen Akteursstrukturen und Prozesse. Dabei orientiert sie sich speziell an jenem Zweig der *policy*-Forschung, der davon ausgeht, dass politische Akteure insbesondere inhaltlich sachliche Informationen brauchen,

um zu Mehrkenntnis und erfolgreicher Problembearbeitung zu gelangen (vgl. Schubert/Bandelow, 2003: 3). Dafür werden externe inhaltlich sachliche Informationen beschafft.

Zum Verständnis dieser Arbeit muss dazu eine grundlegende Voraussetzung über den Beratungsmarkt getroffen werden: Der Beratungsmarkt, auf dem sich Beratungsangebot und Beratungsnachfrage zum Gleichgewicht einstellen, funktioniert nach dem Prinzip eines nachfrageinduzierten Angebotsmechanismus. Dazu wird angenommen, dass die Nachfrage nach Politik die angebotene Beratung induziert. Auf diesem Axiom beruhen viele der zu tätigen Aussagen.

Dies erscheint sehr plausibel, da der Preismechanismus, welcher im allgemeinen Marktmodell Nachfrage und Angebot ins Gleichgewicht bringt, in diesem Fall durch ein System öffentlicher Ausschreibungen und Vergaben ersetzt wird. Diese Angebotsbeschaffung geschieht gemäß deutscher und europäischer Vergaberichtlinien.¹¹ Der Nachfrager steckt so den Preis und Umfang der Leistung einseitig ab und stimuliert damit die Angebotsseite. An der so entstehenden Schnittstelle zwischen Politik und Politikberatung treffen nun beide Akteurstypen zusammen: Die politischen Akteure sowie die beratenden Akteure. Zwischen diesen (ent)steht ein kritisches Austauschverhältnis von Informationen und Meinungen, auf das im späteren Verlauf weiter einzugehen ist.

Beratung ist verstanden als eine Handlung zweier Akteure, „die wechselseitig aufeinander angewiesen sind“ (Raffel, 2006). Der Berater bietet dabei dem politischen Akteur Verfügungs- und Orientierungswissen an. Wissen kann dabei „nicht nach der Art eines zeitbeständigen Vorrates begriffen werden, sondern nur nach der Art einer komplexen Prüfoperation“ (Luhmann, 1990: 129). Das heißt, Wissen ist eine Struktur, die mit den stattfindenden Beratungsoperationen aktualisiert wird und abseits dieser Beratungsoperationen wenig Rückhalt besitzt.

Der politische Akteur trennt bei der Beratungs- wie der Entscheidungsfindung nicht unbedingt die „rationale Sachproblematik“ (eingeholtes Beratungswissen) von

¹¹ Die wesentlichen Grundsätze des Vergaberechts sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Daneben enthält die Vergabeverordnung (VgV) allgemeine Regelungen des Vergabeverfahrens. Die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) enthält die detaillierten Verfahrensvorschriften bei der Ausschreibung von Dienstleistungen sowie freiberuflichen Leistungen.

der „irrationalen Wertproblematik“ (seine individuellen Werte, Ziele und Bedürfnisse) (vgl. u.a. Andersen/Woyke, 2003: 63). Das heißt, die Beratung kann nicht nur für die Vorbereitung einer Entscheidung relevant sein, sondern kann auch schlichtweg dazu dienen, spätere Schuldzuweisungen abzuwehren oder Kompetenz zu signalisieren.

3.2. DEFINITORISCHE EINGRENZUNGEN: EIN NEUER POLITIKBERATUNGSBEGRIFF

Politikberatung ist eine heterogene und komplexe Dienstleistung, die je nach Anwendungsbereich unterschiedliche Formen annehmen kann. Ebenso unterschiedlich ist ihre Begriffsdefinition: In der wissenschaftlichen Literatur finden sich mannigfaltige Definitionen - je nach gezogener Grenze.

Beispielsweise setzt Konzendorf Politikberatung als „Beziehungsverhältnis zwischen dem politisch-administrativen System [...] als Adressaten [...] und dem wissenschaftlichen System [...] als Träger der Beratung“ und dokumentiert auf diese Weise die traditionelle Politik-Wissenschafts-Verschränkung mit passiver Beratungsrolle der Wissenschaft (2002: 330). Davon verschieden ist die Definition von Gerhardt, welcher der externen Politikberatung als „Einbringung von Sachverstand in den politischen Willensbildungsprozess“ eine deutlich aktivere Beteiligungsform zugesteht (2004: 24). Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (Degepol) wählt nicht überraschend eine ganz andere Perspektive und sieht Politikberatung als ein „breites [...] Spektrum an professionellen Dienstleistungen im politischen Feld“, spricht von Kampagnen- und Strategieberatung bis hin zum klassischen Lobbying (2010: 9).

Den genannten Definitionen ist gemein, dass sie jeweils nur geringe Schnittmengen aufweisen. Bei der Sichtung aktueller Literatur ist zudem auffällig, dass die Politikberatungsforschung die einzig verfügbare Alternative darin zu sehen scheint, den Begriff der Politikberatung für die verschiedensten Phänomene zu öffnen und alle mit dem Etikett „Politikberatung“ zu versehen. So wird in aktuelleren Referenzpublikationen meist eine sehr breite Definition formuliert: „Unter Politikberatung ist das Verfügbarmachen von Informationen und Handlungsempfehlungen für politisch Handelnde und Entscheidende durch

Wissenschaftler [...] sowie durch Fachleute aus Wirtschaft und Gesellschaft zu verstehen“ (Wollmann, 2003: 384). Das Problem daran ist, dass deren Verhältnis ungeklärt bleibt, weil die theoretischen Mittel fehlen, um solch eine Klärung vorzunehmen.

Im Folgenden wird daher aus den allgemeinen Politikberatungsbegriffen ein eigener passgenauer Begriff entwickelt, der Politikberatung kurz aber allgemein beziffert. Dabei kann die Wahl der Definition nur so erfolgen, dass sie im Rahmen des zugrundeliegenden Politik- und Beratungsverständnisses und der nachfrageorientierten Marktlogik eine brauchbare Überlegungsgrundlage (und damit präzise Untersuchungsergebnisse) liefert. Ausschließungen blieben dabei unvermeidlich, da die Literatur unterschiedlichste Phänomene als Politikberatung belegt. Das neue Politikberatungsverständnis soll dabei in kontrollierter Weise eingeführt werden, um zu vermeiden, dass im späteren Verlauf willkürlich bestimmte Fälle ausgeschlossen werden. Es wird nachstehend durch vier aufeinander aufbauende Kriterien eine neue, deutlich engere Definition von Politikberatung erreicht:

1. Kriterium: Auftragserteilung durch die Politik.

Politikberatung muss von der Politik nachgefragt werden, um als solche zu gelten. Somit kann nur die Stoßrichtung von Beratungsnachfrager (Politik) zu Beratungsanbieter (Experte) als Politikberatung gesehen werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Anbieter aus der Wissenschaft oder der Privatwirtschaft kommt, oder ob er sich zuvor explizit an die Politik gerichtet hat. Auch ist unerheblich, ob der Beratungsinhalt durch den politischen Akteur im späteren Verlauf Verwendung findet. Politikberatung ist demnach ein Produkt, das durch Nutzenmaximierung der Politik nachgefragt wird und dadurch das Angebot induziert. Im Vergleich zur internen Informationsbeschaffung und -aufbereitung (durch die Ministerialbürokratie oder staatliche Institute) ist Politikberatung als eine outgesourcte Leistung zu verstehen, die von der Politik bei Bedarf stimuliert wird (vgl. Falk et al., 2007: 1).

Durch diese Logik wird die Unterscheidung zwischen interner und externer Beratung zugunsten letzterer entschieden. Politikberatung ist nur noch durch externe Politikberatung möglich. Unterstützer dieser Annahme sind empirische Beratungsstudien. Sie liefern Argumente dafür, wie sich die Beratungsinhalte zumeist ergeben: Externe Berater werden auf Basis ihrer Kompetenzen gebeten, sich

mit Problemen auseinanderzusetzen, auf die nicht sie selbst sondern die Politik gestoßen ist.¹²

Insgesamt wird durch diesen Schritt der Begriff Politikberatung von den Formen des *Agenda Settings* getrennt, in der öffentlichkeitsorientierte Beratungsakteure durch öffentliche Aufmerksamkeit politische wecken wollen (vgl. Koppo/Schölzel, 2009: 86). Auch wird durch die Begriffsbegrenzung zugunsten des *pull*-Kriteriums (vgl. Abbildung 1), der ungefragte Lobbyismus¹³ dem Bezugsrahmen entzogen und thematisch vielmehr der Öffentlichkeitsberatung unterstellt.¹⁴

2. Kriterium: *Die Politik als politisch-administratives System.*

Wenn als Politikberatung gelten kann, was von Seiten der Politik nachgefragt wird, dann muss des Weiteren der Begriff der „Politik“ spezifiziert werden: Die relevanten politische Akteure entsprechen in dieser Arbeit den Akteuren des politisch-administrativen Systems. Dazu gehören sowohl die gewählten politischen Handlungsträger in Führungs- (im engeren Sinne die Regierung) und Verantwortungs- und Entscheidungspositionen (im weiteren Sinne alle Parlamentarier), als auch nicht gewählte Handlungsträger in Umsetzungs- und Durchführungspositionen (Behörden und Verwaltung) (vgl. Schubert/Klein, 2006: 231).

Da diese Akteure im vorliegenden Marktmodell Politikberatung nachfragen, können ihre Leistungen keine Politikberatung darstellen. Denn wer Teil der Beratungsempfängerschaft ist, kann nicht gleichzeitig Beratungsproduzent sein. Ist dieser Umkehrschluss bei gewählten Politikern eindeutig, so braucht er bei der öffentlichen Verwaltung eine Erklärung - gilt sie doch gelegentlich als „d[er] wichtigst[e] Berater der Politik und unserer Politiker“ (Bogumil/Jann, 2005: 149): Doch ist es die „disziplinspezifische Problemlösung auf Basis wissenschaftlicher Informiertheit“, welche die Hauptarbeit der Ministerialverwaltung ausmacht.

¹² Allen voran die praxisorientierten Referenzwerke von Dagger et al. (2004) und Althaus und Meier (2004) außerdem das Kapitel „Innenansicht“ in Falk und Römmele (2009).

¹³ Und damit Akteure, die nicht in Form des geregelten (und somit nachgefragten) politischen Konsultationsprozesses (z.B. Hearings, Beiräte, Kommissionen, etc.) beratend wirken; d.h. unternehmerische *Government-Relations*, *Public Affairs* Agenturen und andere organisierte Interessen.

¹⁴ Dies widerspricht nicht dem systemischen *Input*, indem in der frühen Phase des politischen Prozesses die Artikulation und Definition gesellschaftlicher Probleme durch organisierte Interessen, Parteien und Zivilgesellschaft stattfindet. Doch findet die *Input*-Formulierung außerhalb der Politik statt und wird von den politischen Akteuren situativ (und zunehmend reaktiv) aufgegriffen.

Deshalb bereiten sie politisches Handeln zwar vor, aber nur in dem Sinne, dass Gesetzesentscheidungen zunächst eine Ausarbeitung verlangen. Bei dieser Ausarbeitung hat neben unterschiedlichen Anteilen eigener Analysen jedoch vor allem die Weiterverarbeitung externer Beratungsleistungen große Bedeutung (vgl. Wollmann, 2003: 386); empirische Studien unterstützen dies (vgl. z.B. König, 1996; Brüggemeier, 2003).

3. Kriterium: *Politik als Beratungsgegenstand.*

Die Beratung muss nicht nur von der Politik nachgefragt werden, sondern sich auch hauptsächlich mit politischen Fragestellungen beschäftigen. Denn um Politikberatung aus der Begriffsüberladung zu retten, müssen ihre Alleinstellungsmerkmale herausgearbeitet werden. Dabei gilt: Insofern sich Beratung nicht auf politisch relevante Themen bezieht - und damit auf das Funktionssystem Politik - kann sie in ähnlicher Weise auch für alle anderen Funktionssysteme Gegenstand sein. An dieser Stelle fällt der Typus der Organisationsberatung heraus, der häufig unter Politikberatung eingeordnet wird (vgl. etwa Wewer, 2003: 370). In diesem betriebswirtschaftlichen Beratungsfeld, zudem u.a. die organisatorische Modernisierung und Effizienzsteigerung zählt, spielt der politische Aspekt allenfalls eine Randbedingung und bereitet keine politischen Entscheidungen vor.¹⁵

4. Kriterium: *Politisch-sachliche Inhalte als Hauptberatungsgegenstand.*

In Anlehnung an Raffel (2006: 46) werden im letzten Schritt die potentiellen Beratungsinhalte eingeschränkt, um die Präzision der Untersuchungsergebnisse zu erhöhen. Wie in den grundlegenden Eingrenzungen dargelegt, konzentriert sich diese Arbeit nicht nur auf die Beratung politischer Fragestellungen per se, sondern es müssen deren Beratungsantworten auch primär sachlich-politischen Inhalts sein. Es geht also um die Formen der Beratung, die sich an die inhaltliche Politikdimension (*policy*) wenden. Diese Annahme bleibt sehr eng an der traditionellen Denke, dass Politikberatung erforderliche Mehrkenntnisse und Informationen zu politischen Themen liefert, damit diese erfolgreicher bearbeitet werden (vgl. z.B. Brohm, 1987). Sachliches Wissen ist dabei nicht mit

¹⁵ Auch Kusche (2008: 61) definiert Politikberatung in diesem Sinne, leitet ihre Entscheidung aber aus dem soziologischen Kommunikationsschema Rat/Tat her und schafft so mit ihrem Ansatz eine andere, lesenswerte Perspektive.

„wahrem“ Wissen zu verwechseln.¹⁶ Sachliches Wissen ist zwar auch objektiv und nur auf den infrage stehenden Sachzusammenhang bezogen (vgl. Duden, 2011), jedoch erhebt es keinen Alleinstellungsanspruch und keine normative Richtigkeit.

Es muss auch berücksichtigt werden, dass für eine erfolgreiche *policy*-Beratung auch prozedurale Fragen (*politics*) von Bedeutung sind. Dadurch muss die kommunikative Strategieberatung der Eingrenzung weichen, während die inhaltlich sachliche Strategieberatung im Bezugsrahmen verbleibt. Von dieser Einschränkung unberührt bleibt der Aspekt, ob der Rezipient der Beratung diese sachlichen Inhalte auch sachlich weiterverarbeitet.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien kann ein neuer, deutlich engerer Begriff von Politikberatung wie folgt definiert werden: Politikberatung ist die inhaltlich sachliche Bearbeitung politischer Fragestellungen durch Auftragserteilung des politisch-administrativen Systems.

Aus diesen definitorischen Festlegungen des Untersuchungsgegenstandes lassen sich abschließend die beiden Analyseebenen dieser Arbeit fassen: Die erste Ebene stellt die der Politikdimensionen dar, die formal „eine begriffliche Klärung und Unterscheidung der komplexen Wirklichkeit auftretender Politik ermöglichen“ (Rohe, 1994: 61). Diese Analyseebene hilft, das Tätigkeitsspektrum zu klären, bei der Politikberatung überhaupt als solche betrachtet werden kann. Dies wird durch das 1. und das 4. Kriterium primär auf die *policy*-Dimension verengt, aber lässt supplementär die *politics*-Ebene nicht außer Acht.

Auf zweiter Ebene dient das politikwissenschaftliche *policy cycle*-Modell als Analyse neuer Politikberatungsschnittstellen. Es zeigt einen komplexitätsreduzierten politischen Problembearbeitungsprozess anhand von sechs Phasen, in die politisches Handeln unterteilt werden kann. Idealtypisch sind dies Problem(re)definition, *Agenda Setting*, Politikdurchführung, Politikimplementierung, Politikevaluierung und gegebenenfalls Politikterminierung (Jann/Wegrich, 2003: 82). Als Kreislaufmodell prozessualer Politik dient der *policy cycle* hier der Veranschaulichung, in welchen Phasen Politikberatung überhaupt nachgefragt werden kann. Aufgrund des 1. und

¹⁶ Ohnehin ist die wissenschaftliche Wahrheitsfindung bereits durch Unsicherheiten und Konflikte gekennzeichnet. Dafür ist vor allem der gängige Begriff der „Gegenexpertise“ bezeichnend.

des 4. Kriteriums wird im weiteren Verlauf nur die Phase der Politikdurchführung zur Analyse neuer Beratungsschnittstellen von Interesse.

4. GOVERNANCE: DIE VERÄNDERUNG DER NACHFRAGESTRUKTUREN

4.1. KONZEPTRAHMEN: INTERDEPENDENZBEWÄLTIGUNG

Dass der Begriff Governance mittlerweile auch in der Öffentlichkeit ein Thema ist und solcherart weite Geläufigkeit erlangt, täuscht leicht darüber hinweg, dass Governance zur Jahrtausendwende noch ein (deutsches) Fremdwort war. Seitdem kann man in der deutschen Politikwissenschaft allerdings von einem erstaunlichen Siegeszug sprechen, der den Verdacht weckt, man sei einem rein semantischen Modebegriff verfallen. Tatsächlich finden sich jedoch grundlegende theoretische Wurzeln, aus denen heraus sich das Governancekonzept etablierte.

Für diese Arbeit entscheidend ist die Herkunft aus dem Kontext der *policy*-Forschung. Governance entstand dort - wie aus Unterkapitel 2.1. ermittelbar - aus dem theoretischen Dreischritt „von Planung über Steuerung zu Governance“ (Mayntz, 1996: 153); also von der politischen Vorstellung einer etatistisch-hierarchischen Gestaltung, über das politische Eingeständnis gesellschaftlicher Eigendynamiken, zur möglichen Einbeziehung jener nichtstaatlichen Dynamiken. Analytisch zweckmäßig lässt sich Governance im Kontext dieser Arbeit demnach als Oberbegriff für „sämtlich vorkommende Muster der Interdependenzbewältigung zwischen [...] staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“ verstehen (Benz et al., 2007: 13). Da die deutsche Demokratie ihre Legitimität vornehmlich aus der Interdependenz legitimer Repräsentation und wissensbasierter Rationalität bezieht (vgl. Weingart/Lentsch, 2008: 7), rückt die Politikberatung in den Bereich „Governance“ und macht ihre Untersuchung durch eben dieses Konzept sinnvoll.

Das hier verwendete Governanceverständnis ist eine bestimmte Perspektive auf die Realität, nicht aber die präzise Beschreibung einer bestimmten Realität. Damit ist Governance nicht mehr (aber auch nicht weniger) als der konzeptionelle Rahmen, in

dem sich konkret ausgelöste Prozesse unterordnen lassen.¹⁷ Zur Verdeutlichung ist dafür eine Aufteilung in horizontale und vertikale Governance von Nutzen:

Abbildung 2: Ebenen der vertikalen und horizontalen Governance

	<i>Pol.-adm. System</i>	<i>Wirtschaft</i>	<i>Wissenschaft</i>	<i>Zivilgesellschaft</i>
<i>National</i>				
<i>Regional</i>				
<i>Kommunal</i>				

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Bunting et al. (2007: 13)

Die horizontalen Spalten zeigen dabei komplexitätsreduzierend die möglichen Akteure zur Interdependenzbewältigung innerhalb ihrer funktionalen Sektoren: das politisch-administrative System, die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft. Die vertikalen Zeilen beschreiben die möglichen staatlichen Ebenen zur Interdependenzbewältigung: In Deutschland ist dies die nationale (Bundes-)Ebene, die regionale (Länder-)Ebene und die kommunale (Gemeinde-)Ebene. Governance im Verständnis als konzeptioneller Rahmen lässt die konkreten Tabellenfelder frei.

Zur Analyse neuer Schnittstellen zwischen der Politik und der Politikberatung werden anschließend die Governanceaspekte der Risiko-Governance als auch des New Public Managements betrachtet. Ersteres versucht diagnostizierte riskante Politikentscheidungen durch verstärkte Interaktion mit nicht-staatlichen Akteuren zu kontrollieren oder gar zu senken, letzteres versucht die sich ergebenden Informationsasymmetrien durch konkrete Beziehungsgeflechte zu reduzieren. Beide Konzepte werden prozessual untersucht, nämlich auf welche Weise (und in welchen Prozessen) diese neuen Ausprägungen entstehen und aufrechterhalten werden. Dies wird erreicht, indem in den Folgekapiteln jeweils das alte Konzept vorgestellt, veränderte Rahmenbedingungen eingeführt, die daraus resultierenden Folgen gezogen und durch das neue Konzept gelöst werden.

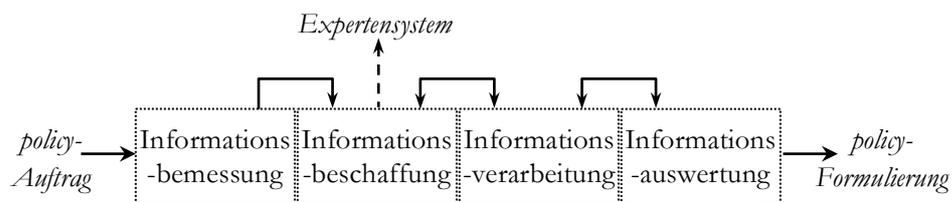
¹⁷ Governance als Analysebegriff unterscheidet sich so fundamental von anderen gängigen deskriptiven, normativen oder praktischen Verwendungsweisen (vgl. Kersbergen/Waarden, 2004).

4.2. NEUE NACHFRAGE I: RISIKO-GOVERNANCE

Politik ist im Verständnis der *policy cycle*-Analyseebene prozessual zu verstehen. Dabei zeigt sich aus Kapitel 3.2. die Phase der Politikdurchführung analytisch entscheidend. Idealtypisch werden dort durch wohl informierte politische Akteure aus artikulierten Problemen und Forderungen staatliche Programme. Wichtige Aspekte sind dabei die Formulierung politischer Ziele, die Diskussion unterschiedlicher Handlungsalternativen sowie die schlussendlich konkrete Politikformulierung.

Empirische Studien zeigen, dass dabei Entscheidungen primär durch Information und weniger durch Intuition und/oder Erfahrung getroffen werden (Hofacker, 1985). Auch lässt sich feststellen, dass diese Entscheidungen dabei durch die funktionale Unterscheidung von Informationsbeschaffung und -verarbeitung gekennzeichnet sind (Mayntz/Scharpf, 1975). So ist die Politikdurchführung vor allem eine Entscheidung auf Basis inhaltlich sachlicher Informationen¹⁸ unter der Annahme, dass zwischen Wissen und erfolgreicher Problembearbeitung ein positiver kausaler Zusammenhang besteht. Auf Basis dieser Informationsrelevanz lässt sich die Politikdurchführung in einen internen Prozess unterteilen:

Abbildung 3: Informationsaustausch der Politikdurchführung



Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Lowenthal (2009: 61) und Millstone et al. (2004: 23)

Dieser beginnt mit dem kommunizierten *policy*-Auftrag aus dem *Agenda Setting* und endet mit der Kommunizierung der erreichten Politikformulierung an die politikimplementierenden Akteure. Dazwischen liegt ein Informationsprozess, dessen erster Schritt die Informationsbemessung darstellt, sprich die Formulierung der politischen Ziele, die Feststellung dadurch betroffener Politikfelder und

¹⁸ Wobei dadurch bewusst keine Aussage bezüglich der zugrundeliegenden Motive des *policy*-Auftrags getroffen wird, sondern nur bezüglich der erhöhten Durchsetzungskraft inhaltlich sachlicher Argumentationen. Der initiale *policy*-Auftrag kann unterschiedlichsten potentiellen Motiven entspringen.

Variablen sowie die Bemessung des Informationsbedarfs. Daraus ergibt sich im nächsten Schritt die zielgerichtete Informationsbeschaffung aus eigenen oder externen Wissensbeständen, deren Verarbeitung sich durch die Sichtung und Erfassung der Daten anschließt. Im letzten Schritt werden die Informationen auf ihre Relevanz bezüglich des verfolgten Ziels überprüft und ausgewertet und aus unterschiedlichen Handlungsalternativen ein Politikinhalt formuliert.

Dieser Informationsprozess der Politikdurchführung ist vor allem seit Beginn des neuen Jahrtausends durch allgemeine gesellschaftliche Wandlungsprozesse vor neue Herausforderungen gestellt. Dabei lassen sich vier veränderte Wirkungsfelder unterscheiden, welche die Quantitäts- und Qualitätsanforderungen der Politikdurchführungsschritte erhöhen:¹⁹

Neue Quantitätsanforderungen in der Informationsbeschaffung und -verarbeitung

- durch Zunahme des verfügbaren Wissens: Im Zuge der neuen „Wissensgesellschaft“ nimmt die Verfügbarkeit von Wissen durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien als auch erhöhter bildungspolitischer Anstrengungen und neuer Wissensmanagementmethoden fortlaufend zu;
- durch Pluralisierung der Wissensgenerierung: Neben einem erhöhten verfügbaren Wissen nimmt auch das Angebot zur Generierung neuen Wissens zu. Dies geschieht insbesondere aufgrund der Zunahme an vermeindlichem Expertenwissen durch Interessenvertretungen (Verbände, Initiativen, Stiftungen), wissenschaftliche Einrichtungen (Institute, *Think Tanks*, Beiräte) und kommerzielle Beratungsinstitute. Durch Zunahme des abrufbaren Wissens steigen auch die Bündelungs- und Auswertungsmöglichkeiten durch obige Experten.

Neue Qualitätsanforderungen in der Informationsbemessung und -auswertung

- durch Steigerung der sachlichen Komplexität: Politische Probleme (und somit politische Entscheidungen) weisen eine fortlaufend höhere Komplexität auf. Grund dafür sind verlängerte Kausalketten durch eine neue Vielfalt technischer,

¹⁹ Diese sind indes so umfassende Fragestellungen des gesellschaftlichen Wandels, dass sie jeweils für sich eigenständige Forschungsthemen bilden.

ökonomischer und ökologischer Problemwelten sowie einem neuen Ausmaß ihrer Interdependenzen in einer zunehmend globalisierten Welt;

- durch Ausdifferenzierung der Fragestellungen: Eine verstärkte Differenzierung der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme durch die Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile bewirkt eine Ausdifferenzierung politischer Fragestellungen. Dabei fällt zusätzlich die steigende Internationalisierung des Politikgeschehens ins Gewicht. Denn es muss innerhalb der diffundierten Politikbereiche nun eine zwischenstaatliche und supranationale Sicht berücksichtigt werden.

Aus den neuen Anforderungen können drei weitreichende Folgen für den politischen Informationsprozess abgeleitet werden: Erstens wird durch die Zunahme der Quantität das Ausmaß der tatsächlich verwendeten Information im Vorfeld einer Entscheidung im Vergleich zu der Menge potentiell einholbarer Fakten immer geringer (vgl. Siefken, 2003: 496).

Zweitens erfährt das Wissen eine sinkende Halbwertszeit. Die Nutzbarkeit des Wissens - ungeachtet der steigenden Informationsflut - wird kürzer, indem in jeder ausdifferenzierten Fragestellung stetig neue relevante Informationen anfallen. Es fällt so zunehmend schwieriger, sich auf dem laufenden Stand zu halten (vgl. Lendi, 2005: 67).

Drittens wird durch die Zunahme der Qualität erwirkt, dass man die Auswirkungen politischer Entscheidungen selbst dann nicht vollständig erfassen kann, wenn man theoretisch vollständige Informationen über die Einzelkomponenten und Wechselwirkungen besitzt. Während den ersten beiden Folgen ein epistemisches Unwissenheitsverständnis zugrunde liegt, indem Unwissen hauptsächlich durch Wissenslücken entsteht, beruht diese auf einer aleatorischen Unwissenheitsbasis, welche sich aus der Variation der bereits vorhandenen Daten ergibt (vgl. Rosa, 2008: 109).

Schlussendlich erzeugen alle drei Effekte erhöhte Unsicherheit auf Seiten der politischen Entscheider. Diese Unsicherheit führt dazu, dass die Wahrscheinlichkeit, durch die politische Entscheidung das politische Ziel nicht optimal umzusetzen, zunimmt. Unter der Annahme, dass die Abweichung von der optimalen Entscheidung ein vom politisch-administrativen System unerwünschter Zustand ist,

übersetzt sich die Entscheidung unter Unsicherheit somit in eine riskante Entscheidung:²⁰

„Je größer die Entscheidungskomplexität ist, desto größer ist erstens die Unsicherheit des Akteurs, wie er sich entscheiden soll; und desto größer ist zweitens sein Risiko, eine Fehleinschätzung zu treffen, die er dann zu verantworten hat“ (Schimank, 2005: 173).

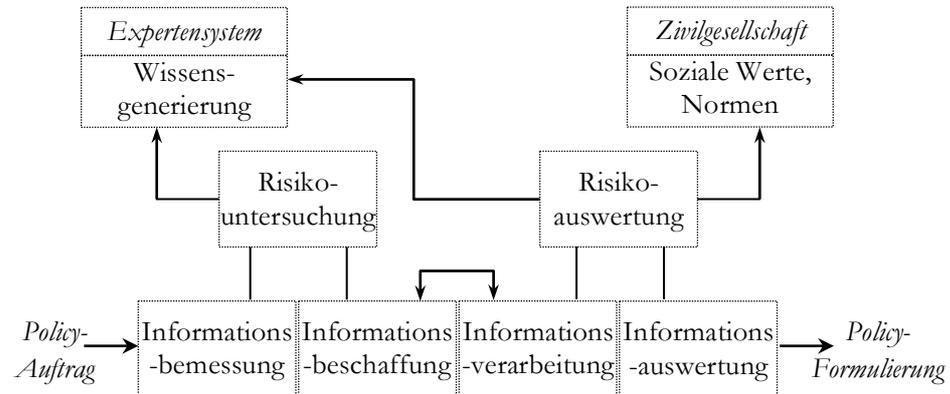
In neuerster Zeit wird diesem Risiko der Politikformulierung vermehrt durch Konzepte begegnet, welche versuchen, das Risiko durch verstärkte Interaktion mit nicht-staatlichen Akteuren zu kontrollieren oder gar zu senken. Eine an Fahrt gewinnende Reformbewegung in Staat und Verwaltung entstand.²¹ In Anlehnung an finanzwirtschaftliche Risikokonzepte wird dabei die Theorie der „*Risiko-Governance*“ verfolgt (Renn, 2008). Sie erkennt den externen Ursprung des Risikos an und forciert die koordinierte Zusammenarbeit unterschiedlicher nicht-staatlicher Akteure auf Basis marktförmiger Koordinationsmechanismen. Diese Risiko-Governance-Theorie beruht dabei auf der zentralen Annahme, dass die epistemische Unwissenheit der aleatorischen relativ überwiegt, das heißt riskante Entscheidungen durch Generierung zusätzlichem Wissens und der Sammlung breiterer Stichproben vermindert werden können (vgl. Carrier, 2004).

Diese Risiko-Governance-Theorie impliziert, dass sich innerhalb des in Abbildung 3 dargelegten Informationsprozesses ein zusätzlicher Risikoanalyseprozess integriert, welcher die neuen Quantitäts- und Qualitätsanforderungen zu bemessen und erfüllen versucht. Das Mittel ist hierbei die Minimierung riskanter Entscheidungen durch eine marktmechanische (hier nachfrageorientierte) Erteilung wissensgenerierender Aufträge an das Expertensystem wie auch die Zivilgesellschaft. So verläuft zwischen der Informationsbemessung und der Informationsauswertung ein weiterer inklusiver Verlauf:

²⁰ Insofern das Risiko als „the possibility that an undesirable state of reality [...] may occur as a result of natural events or human activities“ angesehen wird (Kates et al., 1985: 21).

²¹ Das Gesetz zur Regelung von Fragen der Gentechnik (GenTG) von 1990 schaffte die Reformgrundlage in Deutschland, indem es erstmalig „in systematischer Weise den Risikobegriff in ein Gesetz aufgenommen und an zentraler Stelle platziert [hat]“ (di Fabio, 1996: 117). Das GenTG führte die reformbildende Verbindung von Risikoerfassung und bewertender Risikocointeilung in die Verwaltung ein; weitere Neufassungen des Risikoverwaltungsrechts folgten.

Abbildung 4: Risiko-Governance-Informationsprozess



Quelle: eigene Darstellung

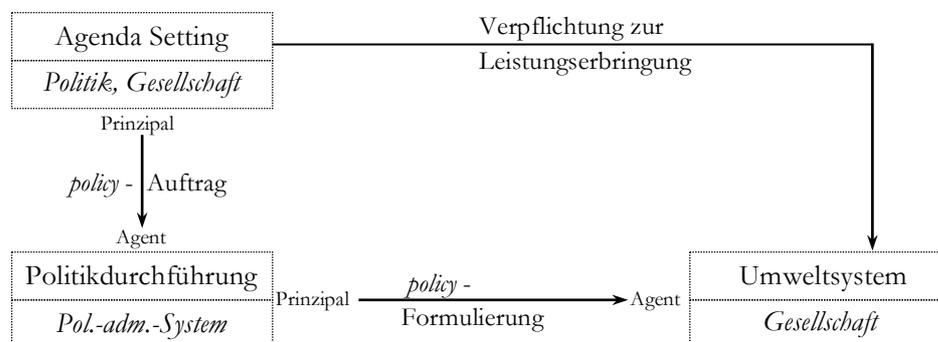
In diesem neuen Vorgang setzt sich die Risiko-Governance zwischen den Informationsprozess und die Vergabe wissensgenerierender Aufträge. Durch die damit in der Risikountersuchung diagnostizierbare Unsicherheit werden verstärkt Informationen nachgefragt - auch außerhalb des eigentlichen Beschaffungsprozesses (siehe Abbildung 3). Denn durch die Akzeptanz des Informationsdefizits benötigen die politischen Akteure Mehrwissen auch in der Informationsbemessungsphase, zudem im späteren Verlauf in der Informationsverarbeitungs- und -auswertungsphase. Dabei greifen sie hauptsächlich auf das Expertensystem der wissenschaftlichen oder professionellen Akteure zurück.²² Zusätzlich wird bei der Risikoauswertung die Zivilgesellschaft miteinbezogen, um so das gesellschaftliche Risiko umweltspezifisch bewerten zu können. Dabei spielen vor allem NGOs und Verbände eine entscheidende Rolle. Die eigentliche Politikformulierung erfolgt dann erst, wenn die Unsicherheiten weitgehend bearbeitet sind. Die *policy*-Formulierung markiert somit das Resultat einer vorherigen Unsicherheitsabsorption.

²² Dabei ist in der Privatwirtschaft allgemein von professioneller Politikberatung zu sprechen, wenn die Anbieter mehr als die Hälfte ihres Umsatzes durch Aufträge aus der Politik erwirtschaften.

4.3. NEUE NACHFRAGE II: NEW PUBLIC MANAGEMENT

Die Phasen der Politikdurchführung können, je nach Intention, aus unterschiedlicher Perspektive betrachtet werden. Wurde im vorangegangenen Unterkapitel der Fokus auf das Austauschprodukt der Politikdurchführung gelegt, wird nachstehend die Austauschbeziehung genauer Betrachtung finden. Im Zentrum dieser Betrachtung stehen die arbeitsteiligen Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, die das Handeln der politischen Akteure innerhalb des Politikdurchführungsprozesses erklären. Im Verständnis der wirtschaftswissenschaftlichen Prinzipal-Agenten-Theorie ist dabei zwischen dem Prinzipal (Auftraggeber) und dem Agenten (Auftragnehmer) zu unterscheiden.²³ Vom Agenten ist dabei entscheidend zu vermuten, dass er sich gegenüber dem Prinzipal im Vorteil befindet, da er in seiner Stellung im System über mehr Informationen zur Auftrags Erfüllung verfügt (vgl. Grossman/Hart, 1983). Im Verständnis des *policy cycle* lassen sich so folgende Beziehungen knüpfen:

Abbildung 5: Informationsbeziehung der Politikdurchführung



Quelle: eigene Darstellung

Die Politikdurchführer (das politisch-administrative System) bekommen von den Politiksetzern des *Agenda Settings* (Parteien, Verbände, Medien) einen *policy*-Auftrag. Dabei entstehen Informationsasymmetrien zugunsten der Politikdurchführer, welche sich durch Verwaltung und interne Spezialisten der *policy*-Formulierung geeigneter wissen und diesen Vorteil in Budgetierung, Arbeitsweise und eigener

²³ Diese Theorie wurde erstmals in einem Aufsatz von Jensen und Meckling erörtert (1976). Sie gehört zu den führenden Erklärungsansätzen, die in der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft diskutiert und angewendet werden.

Interessenverfolgung umsetzen können.²⁴ Die kommunizierte Politikformulierung betrifft über die daraus resultierende Politikimplementierung das angesprochene Umweltsystem. Da die beste Handlungsalternative zur Politikformulierung im Definitionsbereich der Gesellschaft vorliegen muss (wenn auch von dieser unentdeckt), entsteht wiederholt ein Informationsvorteil - diesmal auf Seiten des Umweltsystems. Auch besteht eine direkte Verbindung zwischen den Politiksetzern und der Gesellschaft, indem Ersterer sich zur Leistungserbringung durch politische Wahlen und private Mitgliedschaften verpflichten.

Seit einigen Jahrzehnten befinden sich diese Informationsbeziehungen im kritischen Wandel. Alle drei Verknüpfungen zwischen *Agenda Setting* und Politikdurchführung, *Agenda Setting* und Umweltsystem sowie Politikdurchführung und Umweltsystem sind davon betroffen. Es lassen sich sechs spezifische Änderungsfaktoren ausmachen, die jeweils zu einer neuen kritischen Informationsbeziehung führen:

Kritische Informationsbeziehung zwischen Agenda Setting und Politikdurchführung

- durch veraltete Steuerungsstrukturen: Vor allem die mangelnde Steuerbarkeit der für den Großteil der Politikdurchführung beauftragten Verwaltungsapparate belastet zunehmend die Effizienz zwischen den Politiksetzern und den Politikdurchführern. Grund dafür sind unwirksame Steuerungsmechanismen, demotivierende Budgetpraktiken und unzureichende Organisationsstrukturen (vgl. Reichard, 2002a: 256);
- durch machterhaltende und –sichernde Akteursbedürfnisse: Die am *Agenda Setting* beteiligten Akteure sorgen zunehmend selber für ein durch Misstrauen geprägtes Verhältnis zu den Politikdurchführern. Zur Machterhaltung oder -sicherung werden dabei gegenseitig Verantwortlichkeit und Rechenschaft zugeschoben. An der Politikdurchführung werden insbesondere ihre intransparente Politikformulierung als auch ihre mangelnde Verantwortlichkeit kritisiert (vgl. Müller-Franken, 2004: 3). Hierzu entstehende Diskussionen werden gerne von Wirtschaft, Medien und (meist oppositionelle) politischen

²⁴ Der Erklärung dieses Ausnutzens von Informationsasymmetrien widmet sich vor allem die sozialwissenschaftlich populäre *Public-Choice*-Theorie. Diese versucht politisches Verhalten und Entscheidungsprozesse mittels der Methodik der Ökonomik zu erklären. Besondere Betrachtung findet hier Niskanens Budgetmaximierungsmodell (1971).

Akteure aufgegriffen und verwertet. Propagiert wird meist ein wettbewerbsfähigerer „Standort Deutschland“ durch Abbau politikformulierender (meist bürokratischer) „Verkrustungen“ (KGSt, 2007: 23).

Kritische Informationsbeziehung zwischen Agenda Setting und Umweltsystem

- durch scheinbar anhaltendes Staatsversagen: Die in den Staaten als sehr belastend empfundene Finanz- und Haushaltskrise wird größtenteils dem kurzfristigen und eigeninteressengeleiteten *Agenda Setting* zugeschrieben. Das stete Wiederkehren solcher Staatskrisen trägt zur Manifestierung der kritischen Haltung gegenüber den Leistungsversprechen der Politiksetzer bei und vergrößert den Druck zur Personal- und Budgetkostensenkung im *Agenda Setting* und in der Politikdurchführung.

Kritische Informationsbeziehung zwischen Politikdurchführung und Umweltsystem

- durch resultierende Politikverdrossenheit: Die nicht befriedigende Leistung des politischen Systems verdingt sich in Desinteresse an und Ablehnung von Politik. Diese viel zitierte „Politikverdrossenheit“ kann generell die ganze politische Ordnung betreffen, manifestiert sich aber zunehmend bei den politischen Akteuren der Politikdurchführung;
- durch anhaltende Bürokratieverdrossenheit: Auch die beobachtbare Bürokratieverdrossenheit der Gesellschaft trägt zu einer kritischen Haltung gegenüber den Politikdurchführern bei. Konkretisiert wird diese Haltung durch gesellschaftliche Diskussionen über Verrechtlichung, Überregelung oder Bürokratisierung des Staates;
- durch gesellschaftlichen Wertewandel: Der bereits im vorherigen Unterkapitel ausgeführte gesellschaftliche Wertewandel durch Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile drängt traditionelle etatistische Werte zurück und sorgt für eine zusätzlich kritische Abhängigkeit.

Diese verschärft kritischen Informationsbeziehungen bleiben nicht ohne Folgen, denn aus der kritischen Zusammenarbeit der Akteure entstehen wiederum Unsicherheiten. Der jeweilig ausgemachte Prinzipal der Informationsbeziehung - der Politiksetzer und der Politikdurchführer - hat dabei zwei Möglichkeiten auf diese neue unsichere Beziehungssituation zu reagieren: Erstens, der Prinzipal verringert

seinen Informationsnachteil, indem er sich bessere Informationen zukommen lässt. Dies kann erfolgen durch den Einsatz von intermediären Kontrollorganen, den Aufbau eines Berichtswesens oder die Beschaffung externer, politisch relevanter Information (vgl. Schedler, 2007: 255). Zweitens, der Prinzipal versucht die unterschiedlichen Interessen des Agenten auf seine eigenen auszurichten, um so das „moralische Risiko“ zu verringern. Dieses Risiko droht, da die höhere Instanz (der Prinzipal) etwas durchsetzen will, dies aber von den Agenten zugunsten ihrer eigenen Interessen ausgenutzt und damit womöglich unterlaufen wird. Typischerweise kann dieses Risiko durch den Aufbau von Anreizmechanismen reduziert werden; beispielsweise durch eine leistungsabhängige Honorierung.

Es wird seit zwei Jahrzehnten versucht, diese und weitere mögliche Gegenmaßnahmen unter dem Schlagwort „New Public Management“ (NPM) zu systematisieren, um so die Prinzipal-Agenten-Problematik im politischen System zu minimieren. Das stark an betriebswirtschaftliche Praktiken angelehnte NPM hat sich seitdem, ausgehend von verschiedenen angelsächsischen Staaten, als einflussreiche Doktrin und Reformbewegung in Staat und Verwaltung behauptet.²⁵ Die NPM-Reform lässt sich dabei in ein verändertes Staatsverständnis und ein verändertes Verwaltungsmanagement unterteilen. Darunter sind grob fünf Reformstränge zu unterscheiden, welche sich der Lösung der obigen kritischen Informationsbeziehungen verschreiben: *Downsizing*, *Marketisation*, *Enabling*, *Agencification*, *Output Performance*.²⁶ Das langfristige Ziel aller Teilreformen ist dabei die Wiederbelebung von Effizienz und Produktivität bei gleichzeitiger Kostensenkung:

Neues Staatsverständnis in Rolle und Funktion

- durch *Downsizing*: Unter *Downsizing* versteht man insbesondere die unter dem Schlagwort „schlanker Staat“ (König/Füchtner, 2000) initiierten Privatisierungsaktionen vorher staatlicher Gebilde. Wo eine dauerhafte Aufgabenprivatisierung nicht zielführend scheint, werden Aufgaben und Leistungen über eine begrenzte Zeit an private Anbieter ausgelagert (*Contracting-*

²⁵ In Deutschland wurde relativ spät mit NPM-Reformen begonnen. Den Startschuss gab die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die 1990 das „neue Steuerungsmodell“ (NSM) kreierte und den deutschen Reformprozess anschob.

²⁶ Aufgrund des angelsächsischen Reformursprungs gibt es meist keine passgenaue deutsche Entsprechung oder Eindeutschungsversuche haben sich (noch) nicht durchgesetzt.

Out) oder private Anbieter in die Leistungserstellung einbezogen (*Public-Private-Partnership*). Auch wird eine Verschlankung des Staates durch Stellenabbau und Kürzungen der Politikdurchführungsetats vollzogen;

- durch *Marketisation*: Die beim Staat verbleibenden Aufgabenbereiche werden einem verstärkten Markt- und Wettbewerbsdruck unterzogen. Diese *Marketisation* spielt eine führende Rolle im Reformprozess. Dort wo Marktkräfte nicht unmittelbar greifen können, setzt man auf Qualitätswettbewerbe und Leistungsvergleiche (Adamaschek/Banner, 1997). In marktfähigen Feldern werden öffentliche Leistungsanbieter zu einem Markttest mit privaten Anbietern verpflichtet, um dann wie oben Aufträge öffentlich, privat oder gemischt zu vergeben (vgl. Reichard, 2002b);
- durch *Enabling*: Der neue Wettbewerbsdruck auf die Politikdurchführung trug zu einem neuen Staatsverständnis bei: dem *Enabling State*. Es entwickelt sich die Philosophie „vom produzierenden Staat zum gewährleistenden Staat“ (Schuppert, 1997: 539), indem der Staat die Dienstleistungen nicht mehr selbst produzieren, sondern garantieren - sprich gewährleisten - muss. In diesem Sinne bemüht sich der Staat auch um Partnerschaften mit gesellschaftlichen Gruppen, um das Bürgerengagement zu stärken und die Zivilgesellschaft vermehrt in die Problemlösung einzubinden.

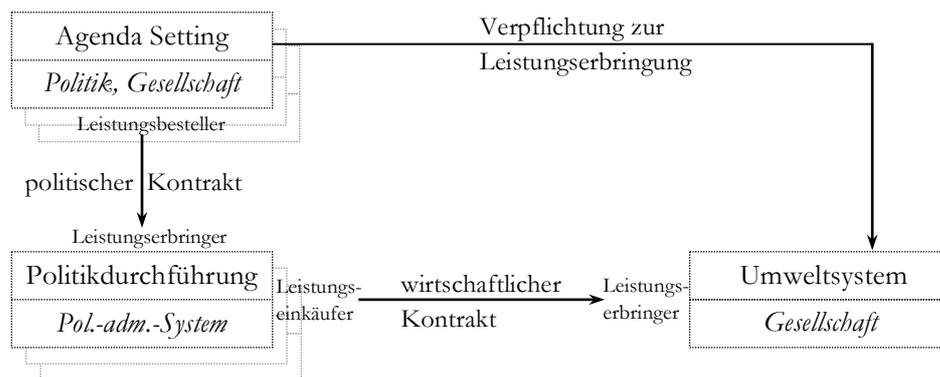
Neues Verwaltungsmanagement in Struktur und Praktiken

- durch *Agencification*: Die (Re-)Organisationsreform in der Verwaltung zielt zum einen auf neue Organisationsstrukturen. Dabei wird eine neue Rollenverteilung entwickelt, welche „den aus dem Gewährleistungsansatz resultierenden [...] Gedanken der dezentralen Ergebnisverantwortung zu realisieren [versucht]“ (Reichard, 2002a: 259). In diesem Zusammenhang wird nachgeordneten, lokalen Einrichtungen mehr Handlungsautonomie eingeräumt. Bei diesem *Agencification*-Prozess sind am Rande auch Hierarchieabbaumaßnahmen zur Verkürzung von Leitungsebenen zu beobachten (Naschold/Bogumil, 2000: 95);
- durch *Output Performance*: Die Verwaltungsreform zielt zum anderen auf den Wandel vom Ordnungs- zum Leistungsstaat (vgl. Lendi, 2005: 63). Dabei wird in den Verwaltungen von der traditionellen regelorientierten Inputsteuerung zugunsten einer Ergebnissteuerung umgeschwenkt. Diese *Output*-Fokussierung

erfordert die Erfassung und Vergleichbarkeit von Verwaltungsleistungen (*Performance Measurement*). Man versucht dabei, die verwaltungsinternen Interaktionen zwischen der Leitung und den Fachbereichen mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu steuern und, durch an fachliche Leistungen gebundene Ressourcenzuteilung, Anreize zu eigenständigem selbstverantwortlichem Handeln zu setzen (vgl. Denhardt/Denhardt, 2003). Dazu müssen Rechenschafts- und Verantwortungsmechanismen auch in dezentralen Behörden geschaffen werden, welche wiederum durch ein aussagekräftiges Berichtswesen überwacht werden sollen (*Controlling*).²⁷

Diese Reformen im Zuge des New Public Management verändern die Prinzipal-Agenten-Beziehungen zugunsten eines neuen Informationsprozesses. Dabei entwickelt sich der Prinzipal zum Leistungsbesteller und -einkäufer und der Agent zum Leistungserbringer. Diese neuen Beziehungen ordnet ein Kontraktwesen, das die Unsicherheit durch einen politischen Kontrakt zum einen und einen wirtschaftlichen Kontrakt zum anderen reduziert. Auf dieser Grundlage soll der Informationsasymmetrie als auch den Fehlanreizen des alten Systems (siehe Abbildung 5) Rechnung getragen werden:

Abbildung 6: New Public Management-Informationsprozess



Quelle: eigene Darstellung

²⁷ Viele Autoren stimmen darin überein, dass durch den Zwang zu Evaluation und Qualitätsmanagement der Anteil an Verwaltungspersonal sogar leicht gestiegen ist. Jedoch stehen diese Mitarbeiter nicht für fachliche Arbeit zu Verfügung und verstärken dadurch eher das Personal-*Downsizing* bei den relevanten Mitarbeitern.

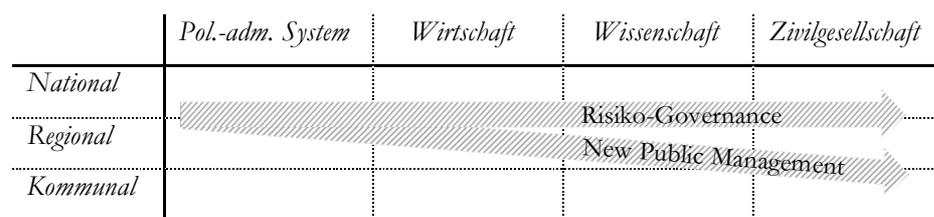
Die Politiksetzer agieren dabei als Leistungsbesteller, die durch Definition des Aufgabenfeldes und -umfangs einen politischen Kontrakt mit den Politikdurchführern eingehen. Die Leistungserbringung obliegt dabei autonom der Politikdurchführung, jedoch unter Vorgabe der verfügbaren Mittel und Ablegung regelmäßiger Rechenschaft. Die Politikdurchführung ist wiederum aktiver Partner einer Leistungsaustauschbeziehung mit dem Umweltsystem. Dabei ist es für das politisch-administrative System lediglich wichtig, sich Kompetenzen als „*smart buyer*“ zu verschaffen, um so benötigte Leistungen kosteneffizient auf dem Markt einkaufen und geschickt weiter überwachen zu können (vgl. Schedler, 2007: 263). Diese Leistung wird durch einen wirtschaftlichen Kontrakt definiert und selektiert, dessen Erbringung bei privatwirtschaftlichen Firmen die Bereitstellung einer Zahlung nach sich zieht. Dieser Prozess verlagert sich durch die dezentrale Ergebnisverantwortung zudem auf regionale und lokale Ebenen und vervielfältigt sich dadurch. Die eigentliche Politikformulierung erfolgt, wenn Informationsasymmetrien zufriedenstellend ausgeglichen sind. Die Verpflichtung zur Leistungserbringung zwischen Politik und Gesellschaft kann dann effizienter gestaltet werden.

5. NEUE NACHFRAGE: HORIZONTAL-KOOPERATIVE POLITIKBERATUNG

5.1. AGGREGATION DER NACHFRAGE: ERHÖHTES BERATUNGSPOTENTIAL

Die beleuchteten Interdependenzbewältigungskonzepte der Risiko-Governance und des New Public Management sorgen für eine funktionale Eingliederung politikberatender Akteure. Daraus ergeben sich Änderungen für das potentielle Nachfragespektrum nach Leistungserfüllern in horizontaler und vertikaler Ausprägung, die sich in den Konzeptrahmen aus Abbildung 2 wie folgt einbetten lassen:

Abbildung 7: Risiko-Governance- & New Public Management-Ebenen



Quelle: eigene Darstellung

Die Risiko-Governance sorgt dabei für eine horizontale Eingliederung, indem sie versucht, das Risiko durch verstärkte Interaktion mit nicht-staatlichen Akteuren zu kontrollieren oder gar zu senken. Dabei greifen die Akteure der Politikdurchführung auf Beratungsexperten aus der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zurück.

Das New Public Management erreicht eine diagonale Eingliederung, indem die Politikdurchführung in einen aktiven Austausch mit dem Umweltsystem tritt. Benötigte Beratungsleistungen werden dabei kosteneffizient in Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingeholt. Aufgrund der zeitgleichen Schaffung dezentraler Verantwortungsebenen wird die Integration nicht-staatlicher Akteure dabei auf regionale und kommunale Ebene ausgeweitet.

Neben der Ausweitung des Nachfragespektrums hat die Veränderung der Informationsprozesse durch Anwendung von Risiko-Governance und New Public Management vor allem weitreichende Auswirkungen auf die Höhe der Nachfrage nach Leistungserfüllern. Die Nachfrage nach Politikberatung erhöht sich dabei in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht:

Quantitative Erhöhung der Nachfrage nach Politikberatung

- durch Risiko-Governance: Zunehmend ausdifferenzierte politische Problemlagen erwirken mehr politische Bearbeitungen und somit mehr *policy*-Aufträge für das politisch-administrative System. Durch diese neue Auftragslage steigt die Nachfrage nach Informationsbemessung, -verarbeitung und -auswertung, was - ceteris paribus - zu erhöhter Informationsbeschaffung führt;
- durch New Public Management: Der durch Personalabbau, Kosten- und Zeitdruck forcierte Gewährleistungsgedanke auf handlungsautonomen, dezentralen Ebenen führt - ceteris paribus - zu einem erhöhten Rückgriff auf das externe Expertensystem;
- durch Aggregation: Die Zusammenwirkung der Effekte von Risiko-Governance und New Public Management heben die ceteris paribus Annahmen auf und sorgen so in Aggregation für eine noch stärkere Nachfrage: Denn neue ausdifferenzierte Fragestellungen und deren handlungsautonome, dezentrale und gewährleistende Bearbeitung unter der Nebenbedingung schrumpfender Personal-, Kosten- und Zeitbudgets führen zu einer quantitativen Erhöhung der Nachfrage nach Politikberatung.

Dabei ist zu beachten, dass die erhöhte Nachfrage nicht nur aus dem Grund stattfindet, „[da] die jeweiligen Experten besser wissen, was zu tun ist, als die politisch Handelnden“ (Kusche, 2008: 72), sondern eben auch aus Personal- und Budgetknappheit bei den befähigten politisch Handelnden, die eine Wissensgenerierung unter marktkonkurrierenden Preisen und Lieferzeiten erzwingt.²⁸ Durch die nötige Berücksichtigung unterschiedlicher Wissensdisziplinen infolge der Risiko-Governance und des NPM (u.a. betriebswirtschaftliche,

²⁸ Geringe Preise und Lieferzeiten sind in der Privatwirtschaft möglich, da für sie „die genaue Tatsachenkenntnis auf ihrem Gebiet direkt wirtschaftliche Existenzfrage ist“ (Weber, 1980: 574) und dadurch zeit- und kostendrückende Anreize entstehen.

kommunikations- und informationswissenschaftliche Felder) geht es bei der Nachfrage nach Expertenwissen auch vermehrt nicht um besseres, sondern um anderes Wissen. Dieses unterscheidet sich von dem im politischen System verbreiteten - wird aber dort zunehmend relevant.

Qualitative Erhöhung der Nachfrage nach Politikberatung

- durch Risiko-Governance: Aufgrund neuer Risiken durch die steigende Komplexität politischer Probleme und der Erfassung eben dieser durch die Risiko-Governance, erhöhen sich die qualitativen Anforderungen an die Politikformulierung und - ceteris paribus - die qualitativen Anforderungen an externe Informationsaufträge;
- durch New Public Management: Durch neue Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Ebenen der Politikdurchführung und der damit verbundenen Einführung Rechenschafts- und Verantwortungsmechanismen erhöht sich der Druck zu qualitativem Arbeiten und - ceteris paribus - die qualitativen Standards des externen Leistungseinkaufs;
- durch Aggregation: Hier gilt, dass die Addition beider Effekte durch Ersetzen der ceteris paribus-Annahme in noch verschärfteren Qualitätsstandards für die Nachfrage nach Politikberatung kulminiert: Die steigende Komplexität politischer Problemstellungen unter der Nebenbedingung erhöhter Rechenschafts- und Verantwortungsverpflichtungen führt zu einer qualitativen Erhöhung der Nachfrage nach Politikberatung.

Dieses nachgefragte Beratungswissen unterscheidet sich vom üblichen (alten) wissenschaftlichen Wissen. Das neue nachgefragte Wissen muss hier vier Ansprüchen genügen: Es muss sachlich relevant, argumentativ belastbar, politisch nützlich und finanziell realisierbar sein. Sachlich relevant aufgrund der erhöhten Problemstellungsaufträge und diesbezüglicher Erwartungen, argumentativ belastbar anhand stärkerer Rechenschafts- und Verantwortungspflichten gegenüber anderen, politisch nützlich, um es in den komplizierten Entscheidungsvariablen des politischen Systems verarbeiten zu können und finanziell realisierbar, indem es den kosteneffizienten Budgetrahmen erfüllt.

In Anbetracht der quantitativen und qualitativen Nachfrageerhöhung stellt sich nun die entscheidende Frage, wie diese veränderte Nachfrage umgesetzt wird. Dabei geht es nicht um konkrete Durchführungen, sondern um die zur Erfüllung notwendige allgemeine Organisation der Politikberatungsschnittstellen.

Zur Analyse wird im Folgenden hergeleitet, dass aufgrund des neuen staatlichen Selbstverständnisses Handlungszwänge entstanden sind, die horizontal-kooperative Beratungsschnittstellen fördern. Dabei sind horizontale als auch kooperative Schnittstellen keine jeweils separaten Entwicklungen, sondern eng miteinander verbunden und bedingt. Zur stärkeren Entfaltung der Aussagekraft werden beide Effekte jedoch nachstehend getrennt und gesondert untersucht. Dabei werden jeweils die entscheidenden Unterschiede des alten und neuen Staatsverständnisses im Vergleich ermittelt und die Gründe für die Änderung benannt. Aus diesen Gründen werden dann die darunterliegenden Muster extrahiert und in eine notwendige allgemeine Organisation der Politikberatungsschnittstellen überführt.

5.2. AUSDIFFERENZIERUNG: VON VERTIKALEN ZU HORIZONTALEN SCHNITTSTELLEN

In der abgelösten Staatlichkeitskonzeption verstand sich der Staat idealtypisch als steuernder und produzierender Ordnungsstaat mit langfristig angelegten Politikvorgaben und klar definierten Politikbegrenzungen (vgl. Schubert/Klein, 2006: 220). Dabei waren gesellschaftlich größtenteils Grundsätzliches zu klären und Politikfelder auf ihren Veränderungsbedarf zu prüfen. Die Wirkung politischen Handelns auf Wirtschaft, Gesellschaft oder Lebensraum wurde nur bedingt antizipiert oder achtsam begleitet. Es gab strikte Vorgaben zur Reichweite politischer Formulierungsbefugnisse, innerhalb derer wurden jedoch der Politikdurchführung - und dadurch fortfolgend auch der Politikberatung - nur unklare inhaltliche Bearbeitungsgrenzen zur politischen Problemlösung gesetzt (vgl. Heinze, 2009: 12). Der Fokus der Beratung lag mehr auf längerfristigen Strategien als auf kurzfristigen konkreten Abarbeitungen.

Dem entgegen setzt sich das neue staatliche Selbstverständnis als gewährleistender Leistungsstaat mit kritischem Blick gegenüber hierarchischen Steuerungsformen. In diesem neuen Rahmen dominieren inkrementelle Politikanpassungen auf dezentraleren Ebenen. Diese Entwicklung geht auf drei Wirkungsfolgen der Risiko-Governance und des New Public Management zurück:

Erstens geht diese Entwicklung aus der deutschen Mehrebenenpolitik hervor, welche durch die Schaffung ergebnisverantwortlicher, nachgeordnet lokaler Einrichtungen an Verflechtung gewann. Diese neuen Mehrebenenmechanismen lassen große Strategien angesichts ausgeprägter Interessengegensätze und dem Zwang zu Verhandlungslösungen in aller Regel wenig innovativ ausfallen (vgl. Benz, 2009: 115). Auch ist das System durch die Mehrebenenpolitik unruhig. Dies sorgt für ein „unkoordiniertes Wirrwarr von Impulsen“ (Heinze, 2009: 17), die *policy*-Aufträge herausfordern.

Zweitens spielt auch der gesellschaftliche Wandel eine große Rolle, dessen komplexe Problemstellungen nun achtsam verfolgt und dessen Stand fortlaufend aktualisiert werden muss. Die Politikdurchführung fühlt sich bei der Konzeption überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Probleme zunehmend überfordert. Kurzatmige Orientierung an *ad hoc* Lösungen treten an die Stelle reformfähigen Regierens. Probleme werden häufig eher zufällig aufgegriffen, ohne dass eindeutige Zielorientierung oder strategische Priorität erkennbar sind (vgl. Novy et al., 2008: 175). Dieser Umstand übersetzt sich in Festschreibung politischer Rahmenpläne, deren jährliche Fortschreibung eine inkrementelle Politikentwicklung befördert. Es geht also in letzter Zeit „zumeist nicht darum, neue Ziele zu definieren, sondern vielmehr [...] Wege aufzuzeigen, um [bereits] vorgegebene Ziele zu erreichen“ (Siefken, 2006: 566).

Drittens trägt die Übertragung von Handlungsautonomie auf dezentrale Ebenen zur Umfangverringerung der *policy*-Aufträge bei. Da sich der Problem- und somit der Bearbeitungsumfang im dezentraleren Gesellschaftsrahmen reduziert zeigt, wird die *Output*-Erfüllung vielmehr durch einzelne Projekte denn durch große Gesellschaftsstrategien verfolgt. Dadurch wiederum kann die Leistungserbringung der Politik im dezentraleren Rahmen durch die Gesellschaft besser eingeschätzt werden, was zu einem verstärkten *Output*-Druck auf Seiten der Politikdurchführung führt und die Entwicklung erneut bekräftigt.

Insgesamt erwirken die inkrementellen Politikanpassungen auf dezentraleren Ebenen eine Politikberatung auf zunehmend selbigen. Die an ausgewählte Beratungsstellen vergebenen großen, umfangreichen und strategischen Erforschungsprojekte weichen einer - in Summe ungleich geringeren - Vielzahl an weniger umfangreichen Beratungsprojekten mit fortschreibendem *ad hoc* Charakter²⁹. Die Fristen der politischen wie auch wirtschaftlichen Kontrakte (siehe Abbildung 6) werden kürzer und damit auch ihr Umfang. Während sich die herkömmlichen Politikberatungsschnittstellen an einer vertikal ausgerichteten Gegenüberstellung von Staat und Beratung orientierten, ordnen sie sich nun zunehmend auf einer horizontalen Achse an. Vertikale Auftragsstrukturen werden Stück für Stück durch horizontale ersetzt. Die Aufgabenerteilung des politisch-administrativen Systems an die Politikberatung differenziert sich aus.

5.3. VEREINIGUNG: VON HIERARCHISCHEN ZU KOOPERATIVEN SCHNITTSTELLEN

Das Verhältnis zwischen Politik und Politikberatung war vor dem Wandel von „*Government* zu *Governance*“ von einem hierarchisch-dirigistischen Politikstil geprägt. In Anlehnung an die Politikberatungsmodelle von Habermas dominierte dabei das „dezisionistische Modell“ (1968), jedoch unter Aufhebung der simplen Dualität von Wissenschaft und Politik zugunsten eines vielschichtigen Beratungsmarktes: Dabei stellte der sachverständige Berater werturteilsfreie Informationen zur Verfügung, dessen inhaltliche Erarbeitung ihm zuvor vom politisch-administrativen System unklar und mit wenig Zusatzinformation bezüglich Zweck und Motivation aufgetragen wurde. Der politische Akteur setzte meist seinen dezidierten Willen durch und entschied alleine über Nützlichkeit und Nutzbarkeit des Beratungsinhalts (vgl. Brede, 2006: 13). Es galt die hierarchische Schnittstelle: „hier die Zielvorgabe durch die hohe Politik, dort die Berater als Lieferanten von Instrumenten ohne Einfluss auf die politische Zielsetzung“ (Falk et al., 2010: 123).

Im Rahmen dieses neuen Staatsverständnisses wird eine Enthierarchisierung der Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft vorangetrieben. Dafür zeigen

²⁹ hier: gleichbedeutend mit „für diesen Augenblick gemacht“ oder „zur Sache passend“.

sich zwei Wirkungsfolgen der Risiko-Governance und des New Public Management entscheidend:

Erstens, die traditionell-hierarchischen staatlichen Institutionen werden durch die Verlagerung der Gestaltungsspielräume auf dezentrale, autonome Systeme umgangen. Da die Akteure der Politikdurchführung durch den „politischen Kontrakt“ Verantwortung und Rechenschaft gegenüber den Akteuren des *Agenda Settings* besitzen, verfolgen sie ein erfolgsorientiertes Handeln. Dabei sehen sie eine gleichberechtigte strategische Interaktion als Mittel, um ihre eigenen Ziele (darunter die Erfüllung der Vorgaben der höheren Ebenen) durchsetzen zu können. Dies sorgt pro Auftrag für eine gleichberechtigtere Begegnung der Beratungsnachfrager und -anbieter und in Summe aller Beratungsinteraktionen für eine endhierarchisierte Struktur.

Zweitens ist davon auszugehen, dass der Wissensbedarf der Politikdurchführung durch zunehmende Komplexität und Kosteneinsparungen weder vollständig von dem politisch-administrativen System noch vollständig von externen Beratern gedeckt werden kann. Die Politikdurchführung würde an der benötigten Fachkenntnis, der knappen Personal- und Budgetressourcen sowie dem strengen Zeitrahmen scheitern. So waren es just diese Umstände, die einst zum Aufbau eines kommerziellen Beratungsmarktes führten. Doch auch die Politikberatung könnte die ihr gestellten Aufgaben nicht mehr alleine erfüllen.

Einerseits würde die komplette Bearbeitung der komplexeren Aufträge auch dort die vom Auftraggeber vorgegebenen Zeit- und somit Rechnungsrahmen überschreiten. Andererseits wäre ihr Ergebnis den Auftragserteilern zu praxisfern und nicht unmittelbar politisch umsetzbar. In der Logik des politischen Systems geht es auch um Psyche und Emotion, Handlungszwänge und Prozesse (vgl. u.a. de Maizière, 2009; Vogt, 2004). Demnach muss in dem heutigen politischen Mehrebenensystem zur erfolgreichen *policy*-Beratung die *politics*-Beratung einbezogen werden: „Die Relevanz des Rates wird [...] nur verständlich wenn man die Haltung mitdenkt, die nach der Beratung vollzogen wird“ (Kusche, 2008: 60). Doch die Produktion dieses Typs von Beratung erfordert ein aktives Einbeziehen der Adressaten aus Politik und Verwaltung, sodass ebenso durch erfolgsorientiertes Handeln der Berater eine Enthierarchisierung der Schnittstellen erwünscht und angestrebt wird. Denn das Ignorieren der supplementären *politics*-Ebene bedeutet nicht vollständig im Interesse des Nachfragers zu handeln, was in einem

marktwirtschaftlichen Politikberatungsmarkt zum Verlust von Folgeaufträgen führen kann.

Durch die dargelegten Motive zur Enthierarchisierung der Beratungsschnittstellen stellt sich für die staatliche als auch kommerzielle Seite der Politikberatung nicht mehr die Frage, ob die Beschaffung von Informationen selbst erbracht, sondern ob sie kooperativ erbracht werden kann. Dahingehend wird Politikberatung zu einer begleitenden Dienstleistung, deren Leistung sich in enger Abstimmung zwischen Leistungseinkäufer und Leistungserbringer vollzieht und Verständigungsprobleme beseitigt. Es gilt wie in der Soziologie: nur in stabilen Beziehungen bekommt man auch den Ratschlag, den man sucht.

Im Habermas'schen Rahmen stößt Politikberatung damit in der Ausprägung der „dezisionistischen Instrumentalisierung der Beratungsanbieter“ als auch in der „technokratischen Unterwerfung unter die Sachgesetzlichkeit der Wissenschaft“ auf ihre Grenzen und bewegt sich hin zum „pragmatischen Modell“. In diesem Modell treten die Politikberatungsanbieter und -nachfrager in ein kritisches Wechselverhältnis. Die Trennung der Berater- und der Gestalterfunktion wird partiell innerhalb des Beratungsprojektes aufgehoben und das Überordnungsverhältnis zwischen Politik und Berater wird aufgelöst. In einem „*mutual partisan adjustment*“ (Czada, 1999: 405) reagieren Berater und Berater wechselseitig aufeinander und bringen zur Beratungsumsetzung jeweils Sachzusammenhänge, Wertungen und Wissen ein. Diese Kooperation hat jedoch keine Konsensberatung zur Folge. Es bleibt beim ursprünglich artikulierten Beratungsbedarf der Politik, dessen Befriedigung nun mehr Kooperation erfährt - nicht aber dessen Umfangsbestimmung.

Interessant ist, dass die notwendige Triebkraft zur stärkeren gegenseitigen Einbindung zwar vom Staat ausgeht, aber hinreichend von den Beratern verstärkt wird, die weiterhin Aufträge erfüllen und bekommen wollen. Dadurch forcieren die politischen Akteure als auch die Beratungsakteure die Kooperation. Die neuen Handlungszwänge schaffen so eine Notwendigkeit der Kooperation, die sich dadurch auszeichnet, dass sie durch beidseitige individuelle Interessensanreize entsteht.

6. NEUES ANGEBOT: IMPLIKATIONEN FÜR DIE POLITIKBERATUNG

Durch die definitorische Verschlankung des Verständnisses von Politikberatung (siehe Unterkapitel 3.2.) lassen sich Näherungen zur Anzahl der Politikberatungsanbieter treffen. Dabei kann nach Angaben von Falk und Römmele die Zahl reiner privatwirtschaftlicher, auf Gewinn ausgerichteter Politikberatungsunternehmen auf ca. 30 geschätzt werden (Falk/Römmele, 2009: 65). Da jedoch in einigen Firmen die Politikberatung nur ein Teil der Gesamtunternehmungen darstellt (z.B. Wissensdienstleister, Wirtschaftsberatungen), ist eine Anzahl von weniger als 100 Firmen denkbar. Dazu gesellen sich - inklusive praxisbezogener Universitätsinstitute - rund 150 private oder öffentlich-rechtliche *Think Tanks* (vgl. Thunert, 2005: 11). Des Weiteren gibt es laut Optenhögel in Deutschland schätzungsweise 600-800 politische Einzelberater (2004: 32). Angesichts der hohen staatlichen Auftragsvolumina für IT- und Organisationsberatung (siehe Unterkapitel 2.2.) sowie der stark wachsenden politischen Kommunikationsberatung (vgl. Hetzel/Steuber, 2004), scheint es vernünftig diese Zahl auf ca. 200 Einzelberater herunterzubrechen, welche die Politikberatkriterien dieser Arbeit erfüllen.

Nach den gewonnenen Erkenntnissen des 5. Kapitels erhöht der Staat die quantitative und qualitative Nachfrage nach Politikberatung. Zur Erfüllung werden die Beratungsschnittstellen durch staatliche und beratende Akteure horizontal-kooperativ organisiert. Diese Veränderung der Nachfrage im Politikberatungsmarkt hat unmittelbare Implikationen für das Beratungsangebot:

Durch den erfassten nachfrageinduzierten Angebotsmechanismus kann der entstehende Nachfrageüberhang an Politikberatung in der kurzen Frist dabei nicht durch Veränderung der Beratungspreise, sondern nur durch Veränderung der Beratung selber in ein neues Gleichgewicht überführt werden. Es müssen demnach verschiedene Komponenten des Beratungsangebots eine Anpassung erfahren. Das horizontal-kooperative Modell verstärkt die „Orientierung der Berater an den Spielregeln der Beratenen“ (Falk et al., 2010: 122). Daraus ergeben sich für die Berater neue Voraussetzungen und Möglichkeiten, aber auch zusätzliche

Herausforderungen: Denn der Erfolg der Beratung bemisst sich heute daran, wie gut es ihr gelingt, die Qualitätskriterien der sachlichen Relevanz, argumentativen Belastbarkeit, politischen Nützlichkeit und finanziellen Realisierbarkeit miteinander zu verbinden. Es können folgende, bereits einsetzende Entwicklungen diagnostiziert werden:

- **Transdisziplinarität der Wissensbestände:** Die heutigen politischen Auftragsstellungen erfordern eine transdisziplinäre Lösungserforschung und -produktion. Die arbeitsteilige Organisation in den betroffenen wissenschaftlichen Disziplinen erweist sich in Beratungsprojekten als nicht mehr angemessen. Wissensansätze sind durch eine interdisziplinäre Perspektive und Ausbildung der Mitarbeiter überzeugender fassbar. Dies schließt auch eine erhöhte Durchlässigkeit von Beratern und Politikern ein: (Ehemalige) Politiker werden vermehrt von Unternehmen beworben und Berater sind leichter bereit, in die Politik zu wechseln;
- **Problem- statt Wahrheitsorientierung:** Die Wissensproduktion richtet sich nicht mehr auf die Erkennung und Erklärung grundlegender Gesetzmäßigkeiten aus, sondern auf spezielle Problemstellungen, die sich im Anwendungs- und Beratungskontext ergeben. Das beratungsrelevante Wissen ist zudem verstärkt unsicher in den zu erwartenden Konsequenzen und mehrdeutig in der Erwünschtheit dieser Konsequenzen. Dies „macht eine eindeutige Qualitätssicherung des Wissens schwierig“ (Weingart/Lentsch, 2008: 20) und führt in der Beratung verstärkt zur Einschätzung von Risiken und der Bearbeitung der Frage, wie mit Nichtwissen umzugehen ist;
- **Neue Orte der Wissensproduktion:** Eine zunehmende Anzahl an Anbietern sachlicher Beratung treten auf den Markt. Die etablierten Beratungsanbieter aus wissenschaftlichen Staats- oder Drittmittelinstituten, *Think Tanks* und Berliner Beratungsfirmen sind vermehrt gezwungen, mit kleinen und mittelständischen Beratungsunternehmen vor Ort, großen Unternehmensberatungen und freiberuflichen Einzelberatern um Aufträge zu konkurrieren. Wurden Schätzungen zufolge 2004 noch 90 Prozent der staatlichen Beratungsbudgets an wissenschaftliche Institutionen vergeben und 10 Prozent an externe Berater (vgl. Riegger, 2004: 109), dürfte sich das Verhältnis zugunsten externer Berater verschoben haben;

- **Erweiterte Verantwortungspflichten:** Die Anpassung der Beratung an die politischen (Nachfrage-)Spielregeln zieht neue Verantwortungspflichten nach sich. Dies bedeutet einerseits die Politisierung der Beratung: Im Kern geht es dabei bei den Beratern um die Bereitschaft zur Übernahme von Teilverantwortung für die Umsetzung ihrer Ergebnisse. Politikberater müssen dafür über einen erweiterten Werkzeugkasten verfügen, der auch die finanziellen, rechtlichen und sozialen Folgen der Problemlösung beinhaltet und die potentiell betroffenen *Stakeholder* unmittelbar informiert. Zum anderen verstärkt es auch die Professionalisierungstendenzen der Politikberater: Es bildet sich eine berufsspezifische Ethik (u.a. Diskretion und Wahrhaftigkeit), eine geregelte Aus- und Weiterbildung (u.a. Berufszugangsstandards) und ein Qualitätsmanagement (u.a. Überprüfbarkeit der Daten, Transparenz, gesellschaftliche Akzeptanz) heraus.³⁰

³⁰ Vor diesem Hintergrund wurde 2002 die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol) als Zusammenschluss professioneller deutschsprachiger Politikberaterinnen und Politikberater gegründet.

7. FAZIT UND AUSBLICK

Diese Arbeit versuchte die Veränderung der Politikberatung in Deutschland zu erklären. Durch die Betrachtung von Staat zu Markt konnte dabei nur eine veränderte Politikdurchführung das Verhältnis von Politikpraxis und Politikberatung beeinflussen. Diese veränderte Politikdurchführung lässt sich in einer wachsenden Umsetzung von Risiko-Governance- und New-Public-Management-Konzepten verorten.

Die Risiko-Governance-Umsetzung entsteht dabei aufgrund gesteigerter Anforderungen an die Politikdurchführung durch die Zunahme des verfügbaren Wissens, die Pluralisierung der Wissensgenerierung, die Steigerung der sachlichen Komplexität und der Ausdifferenzierung der Fragestellungen. Alle vier Veränderungen sorgen so für eine Verknappung des informierten Wissens. Die Politikformulierung wird riskanter, sodass zur Risikominimierung ein zusätzliches Risikomanagement in der Politikdurchführung integriert wird. Dieses versucht die benötigte Sicherheit des Wissens durch Erteilung wissensgenerierender Aufträge an die Politikberater zu beschaffen.

Die New-Public-Management-Bemühungen sind Folge einer umgreifenden kritischen Informationslage innerhalb der Politik sowie zwischen Politik und Gesellschaft. Durch veraltete Steuerungsstrukturen, machterhaltende Akteursbedürfnisse und gesellschaftlichem Wertewandel entsteht eine systemische Informationsasymmetrie, welche die Leistungserbringung der Politikdurchführung gefährdet. Diesem unsicheren Zustand wird mit einem veränderten Informationsprozess begegnet, der nun die Politikdurchführung zum Leistungsbesteller und -einkäufer macht. Das neue System wird dabei durch ein Kontraktwesen gesteuert, das die Unsicherheit durch einen politischen Kontrakt mit den Politiksetzern und einen wirtschaftlichen Kontrakt mit den Politikberatern zu reduzieren versucht.

Die Konzepte der Risiko-Governance und des New Public Management sorgen beide für eine funktionale Eingliederung politikberatender Akteure. Die Nachfrage nach Politikberatung nimmt zu: Denn neue ausdifferenzierte Fragestellungen und deren handlungsautonome, dezentrale Bearbeitung führen unter steigendem staatlichem Personal, Kosten- und Zeitdruck zu einem erhöhten Rückgriff auf

externe Politikberater. Zudem nehmen auch die Qualitätsanforderungen durch die steigende Komplexität politischer Problemstellungen und der erhöhten Rechenschafts- und Verantwortungsverpflichtungen zu.

Zur Erfüllung dieser veränderten Nachfrage wird eine horizontal-kooperative Organisation der Politikberatung von staatlicher wie auch wirtschaftlicher Seite befördert. Vertikale Auftragsstrukturen werden Stück für Stück durch horizontale ersetzt und anstatt hierarchischer Trennung die Kooperation innerhalb dieser Projekte erhöht. Große, umfangreiche und strategische Beratungsaufträge weichen zum Teil einer Vielzahl an kleineren und schnelllebigen Beratungsprojekten, in denen Berater und Berater beidseitig aufeinander reagieren und jeweils Sachzusammenhänge, Wertungen und Wissen zur Beratungsumsetzung einbringen.

Aus der qualitativen und quantitativen Veränderung der Beratungsschnittstellen ergeben sich so neue Herausforderungen für die Politikberater, deren sie sich durch eine problemorientierte Wissensproduktion und erweiterte Verantwortungspflichten stellen.

Aus den Untersuchungsergebnissen der einzelnen Kapitel lässt sich zusammenfassend feststellen:

Politikberatung ist die inhaltlich sachliche Bearbeitung politischer Fragestellungen, deren Nachfrage sich durch Auftragserteilung des politisch-administrativen Systems bestimmt. Die Nachfrage erhöht sich dabei infolge der neuen Staatlichkeitsmodelle der Risiko-Governance und des New Public Management in Quantität und Qualität. Durch Schaffung horizontal-kooperativer Beratungsschnittstellen wird dabei das Politikberatungsangebot zu einem neuen Gleichgewicht geführt, in dem es sich den neuen Beratungskriterien stellt.

Dabei wurde zugunsten der Bewertung ein deutlicher kausaler Zusammenhang zwischen Politikwandel und Beratungswandel angestrebt. Dieser wurde durch die strenge Annahme getroffen, dass die Politikberater Nachfragenehmer sind, das heißt durch ihr Kalkül keinen Einfluss auf die Beratungsnachfrage ausüben. Ist diese Annahme im Rahmen einer systematischen Untersuchung plausibel, muss sie zum Schluss jedoch abgeschwächt werden:

Neu entstandene Beratungsakteure wie z.B. interne Beratungsinstitute der Parlamente oder privatwirtschaftliche Referenten, wie auch erfolgreiche Betriebswirtschaftslogiken wie z.B. die schlanke Produktion oder Maßnahmen zum Qualitätsmanagement haben die Ausgestaltung der Politikberatungsnachfrage sicher beeinflusst. Wobei die Untersuchung der Einflusskomponenten wie auch deren Signifikanzen interessante noch zu leistende Aufgaben darstellen.

Folglich sind keine belastbaren quantitativen Aussagen über die Beratungsnachfrage noch auf ihre Wirkung auf das Angebot abzuleiten. Es handelt sich bei den erreichten Erkenntnissen nur um ordinale Angaben, die zwar auf eine neue Rangordnung („größer als“), nicht aber auf Rangunterschiede („um wie viel größer als“) verweisen können. Durch die Angabe von Tendenzen kann kein Bruch in der Politikberatung festgestellt werden, vielmehr ist eine schleichende Transformation, eine Bewegung zu einem neuen Gleichgewicht zu erkennen. Wo sich die Gleichgewichtsanpassung des Beratungsangebots dabei momentan befindet - in einem anfänglich-fluktuativen oder einem endlich-konsolidierten Beratungsmarkt - wäre Grundlage einer weiterführenden Untersuchung.

Die Ergebnisse der Arbeit beinhalten auch Problempotentiale, auf die in weiterführenden Ansätzen eingegangen werden kann. Anhaltspunkte einer kritischen Würdigung des Untersuchungsergebnisses können dabei die von Clark und Majone identifizierten drei Faktoren sein, welche die Effektivität und Wirksamkeit beratender Expertise auf politische Akteure bestimmen: Relevanz, Glaubwürdigkeit und Legitimität (Clark/Majone, 1985). Während sich diese Arbeit vornehmlich mit der neuen Relevanz von Beratungsleistungen für die Bedürfnisse der politischen Akteure beschäftigt, bleiben die Auswirkungen der neuen Beratungsschnittstellen auf die Glaubwürdigkeit und Legitimität der Expertise unbeleuchtet.

Die Frage nach der Glaubwürdigkeit stellt sich, da sich die Rolle der Politikberatung in diesem komplexen und vielschichtig rückgekoppelten politischen Prozess verändert. Möglicherweise sind Politikberater aufgrund kooperativer Bestrebungen nicht nur Experten für Problemlösungen, sondern werden auch Gestalter in der Problemidentifizierung und Problemschaffung. Politikberater würden, bei genügender Einbindung in das politische System, selbst politische Akteure. Hieraus ließe sich auch die Perspektive nach der wissenschaftlichen Distanz der Beratung (vgl. Heinrichs, 2002) ableiten, die durch die enge kooperative

Kopplung und durch die systemische Kontinuität verloren gehen könnte. Probleme entstünden dann dort, wo „Verbindungen zu Abhängigkeiten werden“ und wo „Rat zur Direktive [...] wird“ (Gerhardt, 2004: 29). Für die unbeteiligten Akteure könnte damit auch die Berechenbarkeit politischer Prozesse gemindert werden.

Alle diese Gefahren sind dabei eng gekoppelt mit der Frage nach der Legitimität der Politikberatung in solch verändertem Rahmen. Eventuell gerät die Politikberatung in ein „Legitimationsparadox“ (Falk et al., 2007: 333): Insofern eine kooperative Beratungseinbindung zur benötigten, verbesserten Problemlösung beiträgt, erhöht sie - wie von den politischen Akteuren erhofft - einerseits die *Output*-Legitimation des demokratischen System. Wenn die politikberatenden Akteure allerdings nur unzureichend in die Verantwortung genommen werden können, entsteht gerade bei erfolgreicher Beratung andererseits das Problem einer verminderten *Input*-Legitimation.

LITERATURVERZEICHNIS

- ADAMASCHEK, BERND & BANNER, GERHARD (1997): *Der interkommunale Leistungsvergleich - eine neue Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen*. In: Pröhl, Marga (ed.) *Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft*. Gütersloh, Bertelsmann, 205-31.
- ADORNO, THEODOR W. (1977): *Résumé über Kulturindustrie*. In: Adorno, Theodor W. (ed.) *Gesammelte Schriften* 10.1. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 337-45.
- ALBERT, HANS (1966): *Theorie und Praxis. Max Weber und das Problem der Wertfreiheit und der Rationalität*. In: Albert, Hans & Topitsch, Ernst (eds.): *Werturteilsstreit*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- ALTHAUS, MARCO & MEIER, DOMINIK (2004): *Politikberatung: Praxis und Grenzen*, Münster, Lit.
- ANDERSEN, UWE & WOYKE, WICHARD (2003): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske und Budrich.
- AUSTERMANN, DIETRICH (2004): *Schlechter Rat ist teuer - Rot-grüne Beratungssucht auf Kosten der Steuerzahler*. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. <http://www.cducusu.de/upload/beratung040402.pdf> [Abgerufen 13.11.2011].
- BENZ, ARTHUR (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BENZ, ARTHUR; LÜTZ, SUSANNE; SCHIMANK, UWE & SIMONIS, GEORG (2007): *Einleitung*. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe & Simonis, Georg (eds.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-26.
- BILL, HOLGER & FALK, SVENJA (2006): *Unternehmensberatungen in der Politikberatung*. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (eds.): *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 290-99.
- BITTNER, JOCHEN & NIEJAHR, ELISABETH (2004): *Die Berater-Republik*, In: DIE ZEIT, 7/2004, 9-12.
- BOGUMIL, JÖRG & JANN, WERNER (2005): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BÖHME, GERNOT; KROHN, WOLFGANG; DAELE, WOLFGANG; HOHLFELD, RAINER & SPENGLER, TILMAN (1978): *Die gesellschaftliche Orientierung des wissenschaftlichen Fortschritts*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- BOLTE, KARL M. (1977): *Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*. In: Berlin, Wissenschaftszentrum (ed.) *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 260-84.
- BORST, STEFAN; WILKE, OLAF & HIRZEL, JOACHIM (2004): *Die Bessermisser*, In: FOCUS Magazin, 5/2004, 138-44.
- BREDE, FALKO (2006): *Gesundheitspolitik und Politikberatung: Eine vergleichende Analyse deutscher und kanadischer Erfahrungen*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- BRH (2004): *Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung*, In: Bundesrechnungshof, Gz. 15-2004-0801.
- BROHM, WINFRIED (1987): *Sachverständige Beratung des Staates*. In: Isensee, Josef & Kirchhoff, Paul (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band II. Heidelberg, C.F. Müller, 207-48.
- BRÜGGEMEIER, MARTIN (2003): *PaMa-Consulting - Eine Studie zur externen Beratung im Kontext der Modernisierung des öffentlichen Sektors*. FHTW/ FHVR Berlin.

- http://www.f3.htw-berlin.de/Professoren/Brueggemeier/pdf/Projektbericht_PuMaConsulting.pdf [Abgerufen 16.11.2011].
- BRÜGGEMEIER, MARTIN (2005): *Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess*, In: Verwaltung & Management - Zeitung für allgemeine Verwaltung, März/April 2005, 86-92.
- BRUNSSON, NILS (1989): *The organisation of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organisations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- BUNTING, CHRISTOPHER; RENN, ORTWIN; FLORIN, MARIE-VALENTINE & CANTOR, ROBIN (2007): *Introduction to the IRGC risk governance framework*, In: John Liner Review, 21(2), 7-26.
- CARRIER, MARTIN (2004): *Interessen als Erkenntnisgrenzen? Die Wissenschaft unter Verwertungsdruck*. In: Högrefe, W. & Bromand, J. (eds.): Grenzen und Grenzüberschreitungen. XIX. Deutscher Kongress für Philosophie. Vorträge und Kolloquien. Berlin, Akademie-Verlag, 168-80.
- CASSEL, SUSANNE (2006): *Politikberatung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (eds.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73-88.
- CLARK, WILLIAM C. & MAJONE, GIANDOMENICO (1985): *The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications*, In: Science, Technology, & Human Values, 10(3), 6-19.
- COLLINGRIDGE, DAVID & REEVE, COLIN (1986): *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making*, London, Frances Pinter.
- CZADA, ROLAND (1999): *Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteursystem der Bundesrepublik*. In: Ellwein, Thomas & Holtmann, Everhard (eds.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven. Opladen, Westdeutscher Verlag, 397-412.
- DAGGER, STEFFEN; GREINER, CHRISTOPH; LEINERT, KIRSTEN; NADINE MELIS & MENZEL, ANNE (2004): *Politikberatung in Deutschland - Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DAHRENDORF, RALF (1997): *Wissenschaft und Politik: Sprachschwierigkeiten und Vermittlungsversuche*. In: Miegel, Meinhard (ed.) Das IWG Bonn in seiner Zeit. Bonn, IWG Bonn, 30-43.
- DE MAIZIÈRE, THOMAS (2009): *Wie Politik Beratung braucht*, In: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), (2009)2, 186-92.
- DEGEPOL (2010): *Was ist Politikberatung? Berater, Auftraggeber, Tätigkeiten*. Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (Degepol). http://www.degepol.de/grundlagendokumente/downloads/was_ist_politikberatung [Abgerufen 14.11.2011].
- DENHARDT, JANET V. & DENHARDT, ROBERT B. (2003): *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- DI FABIO, UDO (1996): *Risikoentscheidungen im Rechtsstaat: Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- DUDEN (2011): *Duden. Deutsches Universalwörterbuch. Stichwort Sachlichkeit*. Dudenverlag. <http://www.duden.de/zitieren/10014694/1.9> [Abgerufen 3.12.2011].
- FALK, SVENJA; REHFELD, DIETER; RÖMMELE, ANDREA & THUNERT, MARTIN (2006): *Einführung: Politikberatung - Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder*. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (eds.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-22.
- FALK, SVENJA; REHFELD, DIETER; RÖMMELE, ANDREA & THUNERT, MARTIN (2007): *Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung?*, In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), (2007) 48, 322-37.
- FALK, SVENJA & RÖMMELE, ANDREA (2009): *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- FALK, SVENJA; RÖMMELE, ANDREA; SCHOBER, HENRIK & THUNERT, MARTIN (2010): *Vom strategischen Nutzen des Wissens für die Politikberatung*, In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), (2010) 51, 119-25.
- FRANZ, WOLFGANG (2000): *Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen*, In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1(1), 53-71.
- FRIEDRICH, HANNES (1970): *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus Sicht der Ministerialbürokratie*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt.
- GERHARDT, WOLFGANG (2004): *Muss, kann und will Politik beraten werden?* In: Dagger, Steffen; Greiner, Christoph; Leinert, Kirsten; Meliß, N. & Menzel, A. (eds.): *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 24-29.
- GROSSMAN, SANFORD J. & HART, OLIVER (1983): *An Analysis of the Principal Agent Problem*, In: *Econometrica*, 51/1, 7-46.
- HABERMAS, JÜRGEN (1968): *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*. In: Habermas, Jürgen (ed.) *Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 120-45.
- HARRISON, TERRY; LEE, HAU & NEALE, JOHN (2003): *The Practice of Supply Chain Management*, New York, Springer.
- HEINRICHS, HARALD (2002): *Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- HEINZE, ROLF G. (2009): *Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland*, In: *Zeitschrift für Politikberatung (ZPB)*, (2009)2, 5-25.
- HETZEL, RUDOLF & STEUBER, DANIEL (2004): *politiko: Handbuch für politische Kommunikation 2005*, Berlin, Helios Media.
- HOFACKER, THOMAS (1985): *Entscheidung als Informationsverarbeitung. Eine empirische Untersuchung zur Produktentscheidung von Konsumenten*, Frankfurt am Main, Lang.
- HOIDN-BORCHERS, ANDREAS; LUTTERBECK, CLAUS; SCHNEIDER, KERSTIN & WOLF-DOETTINCHEM, LORENZ (2003): *Berater: Die heimliche Macht*, In: *Der Stern*, 4.12.2003, 60-65.
- JANN, WERNER & WEGRICH, KAI (2003): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. In: Schubert, Klaus & Bandelow, Nils C. (eds.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, R. Oldenbourg, 71-104.
- JENSEN, MICHAEL & MECKLING, WILLIAM (1976): *Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, In: *Journal of Financial Economics*, (4) 1976, 305-60.
- KATES, ROBERT W.; HOHENEMSER, CHRISTOPH & KASPERSON, JEANNE X. (1985): *Perilous Progress: Managing the Hazards of Technology*, Boulder, Westview Press.
- KERSBERGEN, KEES VAN & WAARDEN, FRANS VAN (2004): *Governance as a bridge between disciplines. Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy.*, In: *European Journal of Political Research*, #43, 143-71.
- KERSTING, FRIEDRICH-WILHELM (2008): *Corporate Governance im öffentlichen Sektor*, München, Diss. Universität München.
- KGST (2007): *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Bericht 2/2007. http://www.kgst.de/produkteUndLeistungen/arbeitsergebnisse/?rmtparams=cm10YWM9c2VhcmNoJnJtdGF1PWwh0dHAIM0EIMkYIMkZsb2NhbGhvc3QIM0E1Nzg4MCUyRmtnc3Qt_d2ViYXBwJTJGc2hvcCUyRnNob3dEb2N1bWVudCUyRjE0MDgwNDE5Nw-- [Abgerufen 27.11.2011].
- KÖNIG, KLAUS & FÜCHTNER, NATASCHA (2000): *Schlanker Staat - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Baden-Baden, Nomos.
- KÖNIG, MANFRED (1996): *Wissen die Gutachter mehr? - Ein Erfahrungsbericht über die Rolle externer Berater bei der baden-württembergischen Verwaltungsreform 1992-1996*, In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 19/1996.

- KONZENDORF, GÖTZ (2002): *Politikberatung*. In: Greiffenhagen, Martin & Greiffenhagen, Sylvia (eds.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, Westdeutscher Verlag, 330-33.
- KOPPO, NICO & SCHÖLZEL, HAGEN (2009): *Kooperative Politikberatung ohne machtpolitisches Kalkül?*, In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), (2009) 50, 86-104.
- KREVERT, PETER (1993): *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit.*, Münster, Lit.
- KUSCHE, ISABEL (2008): *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LEGGEWIE, CLAUS (2007): *Das Obr der Macht und die Kunst der Konsultation*. In: Gesellschaftssteuerung, In: Von Der Politik Zur (ed.). Frankfurt am Main, Campus, 7-38.
- LENDI, MARTIN (2005): *Politikberatung. Nachfrage, Resonanz, Alibi*, Zürich, vdf Hochschulverlag.
- LOMPE, KLAUS (1977): *Politikberatung*. In: Sontheimer, Kurt & Röhring, Hans (eds.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik. München, Piper, 493-502.
- LOWENTHAL, MARK M. (2009): *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington DC, CQ Press.
- LUHMANN, NIKLAS (1990): *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- MAYNTZ, RENATE (1996): *Politische Steuerung, Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*. In: Beyme, Klaus Von & Offe, Claus (eds.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen, Westdeutscher Verlag, 148-68.
- MAYNTZ, RENATE (2004): *Governance im modernen Staat*. In: Benz, Arthur (ed.) Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 65-75.
- MAYNTZ, RENATE & SCHARPF, FRITZ (1975): *Policy-Making in the German Federal Republic*, Amsterdam, Elsevier.
- MILLSTONE, ERIK P.; ZWANENBERG, PATRICK VAN; MARRIS, CLAIRE; LEVIDOW, LES & TORGENSEN, HELGE (2004): *Science in Trade Disputes Related to Potential Risks: Comparative Case Studies*, Sevilla, Institute for Prospective Technological Studies.
- MITTELSTRAS, JÜRGEN (1992): *Leonardo-Welt. Über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- MÜLLER-FRANKEN, SEBASTIAN (2004): *Maßvolles Verwalten*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- MURSWIECK, AXEL (1994): *Regierung und Politikberatung*, Opladen, Leske und Budrich.
- NASCHOLD, FRIEDER & BOGUMIL, JÖRG (2000): *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen, Leske und Budrich.
- NISKANEN, WILLIAM A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NOVY, LEONARD; SCHWICKERT, DOMINIC & FISCHER, THOMAS (2008): *Von der Beraterrepublik zur gut beratenen Republik? Ein Diskussionsbeitrag zur Situation und Zukunft von Politikberatung in Deutschland*, In: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), (2008)2, 170-90.
- NULLMEIER, FRANK (2007): *Neue Konkurrenzen: Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit*. In: Leggewie, Claus (ed.) Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Frankfurt am Main, Campus, 171-80.
- OPTENHÖGEL, UWE (2004): *Was ist Politikberatung?* In: Althaus, Marco & Meier, Dominik (eds.): Politikberatung: Praxis und Grenzen. Münster, Lit, 14-46.
- POHL, RÜDIGER (1999): *Wissenschaftliche Beratung der Politik: Was kann sie (nicht) erreichen?* In: Scharioth, Joachim (ed.) Forschung und Handeln: Umsetzung empirischer Befunde un Politik und Wirtschaft. Opladen, Leske und Budrich, 45-60.

- RAFFEL, TOBIAS (2006): *Unternehmensberater in der Politikberatung - Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- REICHARD, CHRISTOPH (2002a): *Verwaltung als öffentliches Management*. In: König, Klaus (ed.) *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, Nomos, 255-78.
- REICHARD, CHRISTOPH (2002b): *Marketization of Public Services in Germany*, In: *International Public Management Review*, Vol. 3 (2), 63-80.
- RENN, ORTWIN (2008): *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, London, Earthscan.
- RESCH, CHRISTINE (2005): *Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft? Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- RIEGGER, VOLKER (2004): *Was kann Politikberatung leisten?* In: Althaus, Marco & Meier, Dominik (eds.): *Politikberatung: Praxis und Grenzen*. Münster, Lit, 101-24.
- RITTER, ERNST-HASSO (1982): *Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung? - Beobachtungen aus der Sicht der Praxis*, In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Sonderheft 13/1982, 458-64.
- ROHE, KARL (1994): *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart, Kohlhammer.
- ROSA, EUGENE A. (2008): *White, black and grey: Critical dialogue with the International Risk Governance Council's Framework for Risk Governance*. In: Renn, Ortwin & Walker, Katherine D. (eds.): *Global Risk Governance: Concept and Practice Using the IRGC Framework*. Dordrecht, Springer, 101-17.
- SARETZKI, THOMAS & LEIF, THOMAS (1999): *Ratlose Politiker, hilflose Berater? - Zum Stand der Politikberatung in Deutschland*, In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 12(3), 2-17.
- SCHARPF, FRITZ (1973): *Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft*. In: Scharpf, Fritz (ed.) *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 9-32.
- SCHEDLER, KUNO (2007): *Public Management und Public Governance*. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe & Simonis, Georg (eds.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 253-68.
- SCHIMANK, UWE (2005): *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHÖNBORN, GREGOR & WIEBUSCH, DAGMAR (2002): *Public Affairs Agenda: Politikommunikation als Erfolgsfaktor*, Neuwied, Luchterhand.
- SCHUBERT, KLAUS & BANDELOW, NILS (2003): *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. In: Schubert, Klaus & Bandelow, Nils (eds.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, R. Oldenbourg, 1-21.
- SCHUBERT, KLAUS & KLEIN, MARTINA (2006): *Das Politiklexikon*, Bonn, Dietz.
- SCHUPPERT, GUNNAR F. (1997): *Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat. Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen*. In: König, Klaus & Benz, Arthur (eds.): *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation*, Rundfunk. Baden-Baden, Nomos, 539-51.
- SIEFKEN, SVEN T. (2003): *Expertengremien der Bundesregierung - Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf*, In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 3/2003, 483-504.
- SIEFKEN, SVEN T. (2006): *Regieren die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005*, In: 3/2006, 559-81.
- STAVENHAGEN, LUTZ-GEORG (1990): *Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik*. In: Löw, Reinhard & Spaemann, Robert (eds.): *Expertenwissen und Politik*. Weinheim, VCH Verlagsgesellschaft, 27-36.
- SZ (2004): *Gersters Aufstieg und Fall in der BA*. *Süddeutsche Zeitung*, 24.01.2004, p.4.
- THUNERT, MARTIN (2005): *Think Tanks als Ressourcen der Politikberatung. Bundesdeutsche Rahmenbedingungen und Perspektiven*, In: *Neue Soziale Bewegungen*, 12(1999), 10-19.
- VOGT, UTE (2004): *Nichts genaues weiß man nicht - Politikberatung aus den Erfahrungen der Praxis*. In: Dagher, Steffen; Greiner, Christoph; Leinert, Kirsten; Meliß, Nadine & Menzel,

- Anne (eds.): Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 30-36.
- VOIGT, RÜDIGER & WALKENHAUS, RALF (2006): *Verwaltungsreformen - Einführung in das Problemfeld*. In: Voigt, Rüdiger & Walkenhaus, Ralf (eds.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- WEBER, MAX (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- WEINGART, PETER & LENTSCH, JUSTUS (2008): *Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Weilerswist, Velbrück.
- WELZEL, CAROLIN (2006): *Politikberatung durch Stiftungen*. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea & Thunert, Martin (eds.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 275-89.
- WEWER, GÖTTRIK (2003): *Politikberatung und Politikgestaltung*. In: Schubert, Klaus & Bandelow, Nils C. (eds.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, R. Oldenbourg, 361-90.
- WINGENS, MATTHIAS (1988): *Soziologisches Wissen und politische Praxis: Neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung*, Frankfurt am Main, Campus.
- WIRTH, ROLAND (2000): *Die Erhöhung organisationaler Lernfähigkeit mit Hilfe externer Beratung*, Kassel, Diss. Universität Kassel.
- WOLLMANN, HELLMUT (2003): *Politikberatung*. In: Nohlen, Dieter (ed.) Kleines Lexikon der Politik. München, C.H. Beck, 384-88.

EIGENSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

Ich versichere, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen verwendet und die den benutzten Quellen entnommenen Passagen als solche kenntlich gemacht habe. Diese Bachelorarbeit ist in dieser oder einer ähnlichen Form in keinem anderen Kurs vorgelegt worden.

Andreas Bruckner

München, den 5. Januar 2012

