

Who governs?

Kommunikations- und prozessorientierte Politikberatung

Von: Sven Wilhelm

1. Einleitung

1.1 Entwicklung der Beratungsbranche in Deutschland

Die Situation der professionellen Beratungsbranche in Deutschland hat sich, nach den unerfreulichen Jahren 2002 und 2003, im Jahr 2004 wirtschaftlich deutlich verbessert. Die aktuellen Zahlen des Bundesverbandes der deutschen Unternehmensberater e.V. (BDU)¹ belegen, dass dieser Wirtschaftszweig für das Geschäftsjahr 2004 ein leichtes Umsatzplus von rund einem Prozent gegenüber 2003 realisieren konnte (vgl. BDU 2005). Nach einem um 0,5% gesunkenen Gesamtumsatz 2003 auf 12,23 Mrd. Euro ist der Umsatz im gerade zurückliegenden Jahr auf 12,3 Mrd. Euro gestiegen sind. Im Zuge dessen konnte in größerem Umfang neuer Personalbestand in den rund 14.300 Unternehmen aufgebaut. Für das laufende Jahr wird mit einem weiteren Marktwachstum von 3% gerechnet.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Wachstum im Gegensatz zu früheren Aufschwüngen primär durch wachstumsorientierte, d.h. strategiegetriebene, Projekte der Kunden getragen wird (vgl. BDU 2005). Zu diesen Kunden gehören seit einiger Zeit auch verstärkt die Politik auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene. Kunden sind dabei Parteien und einzelne Politiker, aber schwerpunktmäßig auch verschiedenste Verwaltungsebenen. Der Markt der öffentlichen Auftraggeber entwickelt sich in einem schnellen Tempo.

¹ Der Bundesverband Deutscher Unternehmensberater BDU e.V. ist der Wirtschafts- und Berufsverband der Managementberater und Personalberater in Deutschland. Er ist der größte Unternehmensberater-Verband in Europa und Mitglied im europäischen Beraterdachverband Fédération Européenne des Associations de Conseil en Organisation (FEACO) mit Sitz in Brüssel und im International Council of Management Consulting Institutes (ICMCI), der weltweiten Vereinigung zur Qualitätssicherung in der Unternehmensberatung mit Sitz in den USA (vgl. BDU 2005).

Diese Tendenz besteht schon seit einigen Jahren. Die Entwicklungen innerhalb der Beratungsbranche haben gezeigt, dass der öffentliche Sektor ein immer wichtigeres Betätigungsfeld darstellt. Mittlerweile verfügen nahezu alle der Top 10 Unternehmensberatungen gem. der sog. „Lünendonkliste“ über eigenständige organisatorische Einheiten, die sich auf Kunden des öffentlichen Sektors fokussiert haben (vgl. Sauter / Schiereck 2003). Der öffentliche Sektor generiert ca. 1 Mrd. Euro Umsatzvolumen. Das sind 9,3% des Gesamtberatungsumsatzes in Deutschland (vgl. BDU 2005). Auch wenn im abgelaufenen Geschäftsjahr der Umsatzanteil im Vergleich zu 2003 (9,4%) leicht gesunken ist, so ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass der öffentliche Sektor weiter eine große Bedeutung für die deutsche Beratungsbranche haben wird.

Parallel zum wachsenden Erfolg der professionellen Unternehmensberatungen im öffentlichen Sektor ist zu konstatieren, dass der Einfluss der wissenschaftlichen Beratung auf die Politik stetig abnimmt. Donges beschreibt aus seiner Sicht die Entwicklung als die „eines größer gewordenen Spannungsfeldes“ (Donges 2002: 240) zwischen wissenschaftlicher Beratung und Politik. Institutionen wie der Sachverständigenrat, aber auch einzelne Ökonomen verlieren in Beratungssettings an Bedeutung. Kieser stellt in diesem Zusammenhang treffend fest, dass Unternehmensberatungen bei der Beratung von Politik, aber auch bei der Beratung von Management „den für einen solchen Rat prädestiniert erscheinenden Hochschullehrern – den Betriebswirtschaftsprofessoren – den Rang ab[laufen]“ (Kieser 2002: 1). Dabei wäre es aus Gründen der wissenschaftlichen Fundierung von Beratungsergebnissen sicherlich sinnvoll, wenn Ökonomen in ihrem beraterischen Handeln wieder stärker durch die Politik Berücksichtigung finden würden. Doch welches sind die Faktoren für eine zukünftig erfolgversprechende Politikberatung durch Wissenschaftler, aber auch durch Professional Consultants? Welches sind die Merkmale solcher Beratungskonstellationen?

Obwohl die Professional Consultants den öffentlichen Sektor in den vergangenen Jahren, wie gezeigt, immer stärker als Markt erschlossen haben, ist das aktuelle Bild im Jahr 2005 auch für sie trotz allem nicht ungetrübt. Die wachsende Bedeutung für die Unternehmensberatungen steht einer zunehmenden Skepsis bei den Kunden in Bezug auf den Erfolg von Beratungsprojekten im öffentlichen Sektor gegenüber.

Insbesondere die Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Aufträgen, aber auch der offensichtliche Misserfolg einiger Beratungsprojekte² haben die Skepsis genährt, dass Beratung im öffentlichen Sektor anderen Gesetzen gehorcht als in der Privatwirtschaft. Doch was ist der Grund für diesen nahe liegenden Schluss? Handelt es sich bei den genannten Beispielen um einmalige negative Ausreißer? Oder müssen sich auch die professionellen Unternehmensberatungen mit der Frage auseinandersetzen, welche Art von Beratung grundsätzlich zu mehr Kundenzufriedenheit führen kann, die ihren Markt auch in der Zukunft sichert? Man erkennt an diesen Ausführungen, dass sich sowohl Ökonomen als auch Unternehmensberatungen, die sich im Kontext der politischen Beratung bewegen, mit einer ähnlichen Fragestellung beschäftigen müssen. Ihre Ausgangsbasis ist unterschiedlich, das Ziel jedoch keinesfalls: die nachhaltige und erfolgreiche Gestaltung wirtschaftspolitischer Beratung.

² Vgl. hierzu z.B. die Berichterstattung über die Beratungsaufträge der niedersächsischen Landesregierung für die Firma Roland Berger Strategy Consultants oder das Engagement dieses Unternehmens bei der Umgestaltung der Bundeswehr im Rahmen des „Integrierten Reformmanagements“ unter Verteidigungsminister a.D. Rudolf Scharping im Jahr 2001 (vgl. z.B. Bittner / Niejahr in Die Zeit vom 05.02.2004 oder Leersch in Die Welt vom 04.02.2004). Zum Misserfolg von Bergers Beratungsprojekten in Niedersachsen stellvertretend Niedersachsens Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) in der TV-Sendung „Christiansen“: Seine Beratungsergebnisse hätten „zum Teil noch nicht einmal das erbracht, was jeder Antrag der Grünen“ leiste (vgl. Hardt im Handelsblatt vom 11.02.2004).

2 Gründzüge der Politikberatung

2.1 Politik als Entscheidungszusammenhang

Konstitutiv für die Institutionen der Politik als Teil der Gesellschaft ist, dass sie sich mit der Produktion und Umsetzung kollektiv bindender Entscheidungen beschäftigen (vgl. Scharpf 1989). Dabei bildet die Politik keinesfalls die hierarchische Spitze der Gesellschaft, sie ist vielmehr als eines von vielen Teilsystemen anzusehen, das sich in komplexen Interaktionsbeziehungen zu den übrigen Teilsystemen, z.B. der Wirtschaft, befindet. Politik grenzt sich also, wie andere Systeme auch, von anderen Systemen als eigenständiges soziales System ab (vgl. Luhmann 1984). Jedes Teilsystem ist „auf die Lösung eines Problems für das Gesamtsystem Gesellschaft spezialisiert“ (Brodocz 1996: 362). Politik löst das Problem der Kollektiventscheidung. Hierbei kann die Politik, ebenso wie z.B. die Wissenschaft als Organisation, als autopoietisches, also ständig auf sich selbst beziehendes und dadurch reproduzierendes System, bezeichnet werden (vgl. Luhmann 1984). Autopoietische Systeme sind nach dem Soziologen Stichweh durch vier grundlegende Eigenschaften geprägt: Operative Geschlossenheit, Selbstspezifikation der Elemente des Systems durch das System selbst, ein Netzwerk von Prozessen der Produktion von Elementen und einer Autonomie in der Demarkation der Grenze des Systems (vgl. Stichweh 1987: 448 ff.). Insbesondere die Frage der Identität und damit der Zugehörigkeit einzelner Elemente wird demnach durch das System selbst geklärt. Dieses gilt auch für die Politik. Gesellschaftliche Systeme erfüllen unterschiedliche Aufgaben, sie reproduzieren sich selbst innerhalb ihrer Grenzen und setzen damit eine eindeutige Differenz zu ihrer Umwelt. Die Aufgabe der Politik in diesem Verständnis ist die Produktion von bindenden Kollektiventscheidungen.

Die Rahmenbedingungen, in denen Politiker Entscheidungen treffen, sind durch Komplexität geprägt. Komplexitäten in Bezug auf Meinungen, Theorien, Ziel-Mittel-Relationen und Implementierungsfähigkeit sind allgegenwärtig. „Komplexität heisst in diesem Zusammenhang zunächst erst einmal ganz simpel, dass wir es als Beobachter, die irgendwelche Gegenstandsbereiche untersuchen, mit den Wechselbezie-

hungen von mehr als nur zwei Komponenten zu tun haben“ (Simon 1995: 286). Hierzu auch Luhmann: „Als komplex wollen wir eine zusammenhängende Menge von Elementen bezeichnen, wenn auf Grund immanenter Beschränkungen der Verknüpfungskapazität der Elemente nicht mehr jedes Element jederzeit mit jedem anderen verknüpft sein kann“ (Luhmann 1984: 46). Komplexität wird also zusammenfassend durch das Nichtvorhandensein von einfachen Ursache-Wirkungsschemata definiert. Dieses sind die Rahmenbedingungen für Politiker, in denen sie „durch Entscheidungen erreichen [sollen], dass ein möglichst hoher Wohlstand bei gerechter Verteilung erreicht wird“ (Krupp 1999: 139). Man erkennt die Problematik dieses Anspruches und muss wohl konstatieren, dass solch ein Ziel politischen Handelns in einer komplexen Welt allenfalls angestrebt, aber kaum umgesetzt werden kann. Insbesondere bei Themen wie dem Abbau der Arbeitslosigkeit sind die primären ökonomischen Ziele politischen Handelns, nämlich Effizienz und Gerechtigkeit, nur schwer komplementär erreichbar (vgl. Gartner 2004).

Allgemeiner betrachtet kann der politische Prozess deshalb als ein „collective problem-solving device“ (Slembeck 2003: 141) bezeichnet werden. Politik ist demnach der Lösungsmechanismus für eine Vielzahl unterschiedlichster gesellschaftlicher Probleme und Konflikte, primär ökonomischer und sozialer Natur. Allerdings sind die im Politikprozess getroffenen Entscheidungen nicht per se in Bezug auf eine gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung richtig. Der Grund hierfür liegt darin, dass in einer Demokratie die Mehrheit immer die Minderheit dominiert und deshalb versucht, ihre Konzepte im Politikprozess zu realisieren. Hierzu Krupp: „Die demokratische Entscheidung muss nicht ‚richtig‘ sein. Sie bedeutet lediglich, dass die dadurch legitimierte Konzeption für einen absehbaren Zeitraum der Gestaltung der Gesellschaft zugrunde gelegt wird“ (Krupp 1999: 139). Krupp deutet in diesem Zusammenhang indirekt an, dass Politiker unter Unsicherheit handeln und sich deshalb in Entscheidungs- und nicht in Wahlzusammenhängen bewegen.

Die Differenz kann wie folgt beschrieben werden: Wahlen sind nur durchführbar, wenn die zur Wahl stehenden Alternativen vollständig in ihren Charakteristika bekannt und somit vergleichbar sind. Angesichts einer komplexen multioptionalen Welt ist die hierfür notwendige Voraussetzung, nämlich die Verfügbarkeit von vollständigen Informationen, jedoch nicht haltbar. Im Gegenteil: Alternativen sind oft

nicht transparent und nur schwer vergleichbar. Um dennoch Handlungsfähigkeit herzustellen, bedarf es einer punktuellen Komplexitätsreduktion durch den Prozess der Entscheidung. Entscheidungen determinieren somit die Zukunft dahingehend, dass sie durch ihre Existenz, Unbestimmtheit und Unprognostizierbarkeit zukünftiger Entwicklungen produzieren. Hierzu Luhmann: „Jede Entscheidung beginnt, [...], eine neue Geschichte“ und weiter „Das Unbekanntsein der Zukunft ist [...] eine unentbehrliche Ressource des Entscheidens“ (Luhmann 2000: 147). Allgemeiner formuliert ist Entscheiden die Voraussetzung für Handeln im Modus der Unsicherheit. Die Entscheidung ist somit auch immer im Zusammenhang mit einem Akteur und dessen kognitiven Fähigkeiten zu sehen. Immanuel Kant nennt das hierfür notwendige Vermögen des Menschen die Urteilskraft (vgl. Kant 2001).³

Die Wirtschaftspolitik hat einen großen Entscheidungs- und damit verbunden auch einen enormen Informationsbedarf. Dieses ist die Grundlage für die Entstehung des zuvor schon kurz beschriebenen Beratungsmarktes. Wie auf allen Märkten sollte dort Wettbewerb herrschen, um im Wettbewerbsprozess entdecken zu können, welches die besten Ideen im Kontext der Wirtschaftspolitik darstellen (vgl. Schatz 1999). Inwieweit dieses aktuell passiert, soll in den nächsten Abschnitten untersucht werden.

³ Urteilskraft ermöglicht verschiedenen Entscheidern (hier den Politikern) im Rahmen eines induktiven Schlusses aus der Spezifität einzelner Beobachtungen im Kontext der Politik und ihrer Umwelt Rückschlüsse auf die Bedeutung für die Gesellschaft im Allgemeinen zu ziehen (Prinzip der subjektiven Allgemeinheit). Sie können somit die Komplexität der Welt in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Die Urteilskraft ist die Grundlage dafür, dass Theorie und Praxis im beraterischen Kontext miteinander verknüpft werden können. Sie ermöglicht es Beratern und Politikern zu beurteilen, inwieweit eine einzelne Beobachtung zur (theoretischen) Regel gemacht werden kann (vgl. hierzu auch Wagner / Wiegard in Sueddeutsche Zeitung vom 07.07.2004).

2.2 Die Aufgabe von Politikberatern

Im vorangehenden Kapitel wurde festgestellt, dass sich Politiker in Entscheidungszusammenhängen bewegen, die sich mit gesellschaftlichen Fragestellungen beschäftigen. Entscheiden bedeutet dabei immer auch die Herstellung einer Kontingenz zur Vergangenheit, d.h. das Verlassen eines Entwicklungspfades und der Beginn eines neuen. Dieser Neubeginn und damit die Qualität des Entwicklungspfades hängt jedoch wesentlich von der Entscheidungsvorbereitung ab. Die Informationssammlung im Vorfeld, das Abwägen von Entscheidungsalternativen und die damit verbundene Definition des Entscheidungsraumes sind wichtig, um adäquat die Komplexität der Umwelt abbilden zu können. Diese Aspekte spiegeln das klassische Verständnis vom Mehrwert der Politikberatung wider. Neuer sind Ansätze, die sich mit der Beratung der Organisation als System und der ihr zugehörigen Menschen auseinandersetzen. Das Ziel in solchen Beratungsarrangements ist weniger die konkrete Vorbereitung einer Entscheidung als vielmehr die Steigerung der organisationalen Fähigkeiten zur Problem- und Konfliktlösung. An diesen klassischen und systemischen Stellen setzt die Rolle von Beratung an.

2.2.1 Klassische Funktionen von Beratung

Anschließend an die oben getätigten Ausführungen geht die klassische Beratungstheorie davon aus, dass Beratung im Wesentlichen drei Hauptfunktionen erfüllen kann: die Wissenstransferfunktion, die Wirtschaftlichkeitsfunktion und die Neutralitätsfunktion (vgl. Wimmer / Kolbeck 2001, Kieser 1999). Hinzu kommt als vierte, teilweise genannte Funktion die sog. Legitimationsfunktion bzw. strategische Funktion und im politischen Kontext von Beratung die instrumentelle und die sog. Aufklärungsfunktion (vgl. Cassel 2001).

2.2.1.1 Wissenstransferfunktion

Im Rahmen eines klassischen Beratungsarrangements ist die Beziehung zwischen Berater und Klienten dadurch geprägt, dass eine Wissensasymmetrie in Bezug auf das zu behandelnde Entscheidungsproblem existiert. Der Berater gilt als Experte. Ziel ist es, Wissen vom Berater auf den Klienten zu übertragen. Der Berater verfügt durch seine Tätigkeit in verschiedensten Branchen über für den Kunden interessantes Markt- und Methodenwissen. Beratungsunternehmen sind in der Lage durch ihre Organisationsstruktur und die Vernetzung mit anderen Unternehmen aktuelles Wissen zu speichern und in der Anwendung weiterzuentwickeln.⁴

2.2.1.2 Wirtschaftlichkeitsfunktion

Auch das Management eines Unternehmens besitzt eine Kapazitätsgrenze. Diese kann überschritten werden. Im Sinne einer Make-or-Buy-Entscheidung ist es für viele Unternehmen deshalb sinnvoll, ihre Problemlösungskapazitäten kurzfristig, z.B. in Zeiten der Krise, durch die Einstellung von Beratern zu erhöhen. Der kurzfristige Aufbau variabler Kosten ist dabei oftmals einer Generierung von Fixkosten, beispielsweise durch die Neueinstellung von Managern, vorzuziehen. Nach Beendigung des Beratungsauftrages kann sich die Kundenorganisation ohne weitere Konsequenzen vom Berater trennen.

⁴ Vgl. zum Aspekt des Wissensmanagements von Unternehmensberatungen Klatt: „Eins der wesentlichen Merkmale von Managementberatungen, auch in Hinblick auf ihre Organisationsstruktur, liegt darin, dass ihr Geschäft weitgehend wissensbasiert ist. Die Generierung und der Austausch von Wissen zwischen den Beratern sowie die Speicherung von Wissen ist für den Erfolg der Unternehmung somit von ausschlaggebender Bedeutung“ (Klatt 2004: 5). Für eine Übersicht des Themas Wissensmanagement vgl. beispielsweise Walger / Schenking 1999.

Vgl. zum Thema Networking in der Beratungsbranche Exner / Königswieser: „Ein Netzwerk ist ein personenbezogenes Beziehungsgeflecht, das auf einem gemeinsamen Basisinteresse

2.2.1.3 Neutralitätsfunktion

Berater sind grundsätzlich nicht Bestandteil des zu beratenden Systems. Systeme konstituieren sich als Sozialzusammenhänge, in denen politische Prozesse in Entscheidungszusammenhängen zu beobachten sind. Politisch meint, dass Pro- und Contra-Positionen in Bezug auf den zu entscheidenden Sachverhalt existieren. Ein externer Berater kann durch seine Rolle die notwendige Objektivität in derart gestaltete Entscheidungsprozesse einbringen. Er kann Prozesse moderieren, neue Informationen einspeisen und somit ggf. Konflikte lösen.

2.2.1.4 Legitimationsfunktion / Strategische Funktion

Neben den oben genannten klassischen Funktionen von Beratung werden in der Literatur weitere Funktionen genannt, insbesondere die sog. Legitimationsfunktion. Beratung wird in diesem Zusammenhang durch Organisationen dazu eingesetzt, um Entscheidungen des Unternehmensmanagements ex post zu rationalisieren und zu objektivieren. Dieses geschieht durch die Beauftragung von vermeintlich objektiven Gutachten oder Strategievorschlägen. Im Umfeld der politischen Beratung, die durch eine multidimensionale Auftragsstruktur gekennzeichnet ist, erhält dieser Aspekt eine sehr viel stärkere Bedeutung. Kirchgässner verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der „politischen Munition“ (vgl. Kirchgässner 1996). Beratungsvorschläge durch Ökonomen oder auch Professional Consultants werden durch Politiker dazu genutzt, um eigene politische Standpunkte zu untermauern. Politiker instrumentalisieren Berater (vgl. hierzu auch Külpe 1992). Beratungsvorschläge sind somit Meinungen - und Meinungen sind je nach Façon austauschbar, einsetzbar und disponibel. Hinzu kommt der Aspekt, dass Politiker Beratung dazu missbrauchen, eigene persönliche Ziele zu objektivieren. Cassel nennt diese Funktion die strategische Funktion von Politikberatung (vgl. Cassel 2001). Die Zielsetzung des Beraters, v.a. im Rahmen der Politikberatung, muss es daher sein, seine Position so zu definieren, dass er der oben beschriebenen Instrumentalisierung entgeht.

beruht und durch aktuelle Anlässe aktiviert und sichtbar wird“ (Exner / Königswieser 2000: 24).

2.2.1.5 Instrumentelle Funktion

Die instrumentelle Funktion der Politikberatung im Rahmen eines dezisionistischen Modells der traditionellen Wirtschaftspolitik beschreibt den Anspruch an Berater, den adäquaten Mitteleinsatz zur Erreichung von durch Politiker definierte Ziele zu beschreiben und der Politik dahingehend Vorschläge zu unterbreiten. Wirtschaftspolitik wird in diesem Zusammenhang als einfacher Ursache-Wirkungsmechanismus gesehen. Grundlage ist die Fiktion der direkten Steuerungsmöglichkeit von Wirtschaft (vgl. Cassel 2001).

2.2.1.6 Aufklärungsfunktion

Die Aufklärungsfunktion der politischen Beratung sieht insbesondere den Wissenschaftler in der Rolle eines „kritischen Intellektuellen“ (Cassel 2001: 85), der durch seine Arbeit die Öffentlichkeit über wirtschaftspolitische Zusammenhänge und die Konsequenz einzelner politischer Entscheidungen informieren soll. Die wissenschaftliche Erkenntnis versetzt den Berater in diesem Zusammenhang in eine herausgehobene Position, von der aus er über das politische Geschehen reflektieren kann und durchaus auch Kritik äußern sollte.

2.2.2 Methoden der Beratung

Nach der Beschreibung der grundlegenden Funktionen von Beratung sollen nun die Methoden beschrieben werden, mit denen diese Funktionen erfüllt werden können. Nach dem „Warum“ geht es jetzt also um das „Wie“ von Beratung. Grundsätzlich wird im Kontext der Beratungsarten zwischen vier idealtypischen Grundformen unterschieden. Es handelt sich hierbei um die gutachterliche Beratungstätigkeit, die Expertenberatung, die Organisationsentwicklung und die systemische Beratung (vgl. Walger 1995a).

2.2.2.1 Gutachterliche Beratungstätigkeit

Die gutachterliche Beratungstätigkeit ist häufig in geschlossenen Entscheidungssituationen anzutreffen und dient in der Regel der Entscheidungsvorbereitung. Informationen über die den Entscheidungszusammenhang betreffende Sachverhalte werden durch den Berater gesammelt, abgewogen, bewertet und in Form eines Gutachtens zusammengefasst. Das zugrunde liegende Organisationsverständnis geht von der Organisation als Mittel zur Realisierung von Zielen aus. Dieses Ziel kann z.B. in der Politik in der Umsetzung von gesellschaftlichen Zielen wie der Steigerung der Gesamtwohlfahrt oder auch ökonomischen Zielen wie der Steigerung der Freiheit einzelner Märkte bestehen. Die gutachterliche Beratung ist die in der Politik am häufigsten anzutreffende Beratungsform. Benkert bezeichnet „das Gutachten als dominierende Kommunikationsform“ (Benkert 1995: 65) in der Beratung des öffentlichen Sektors und als ein konstitutives Merkmal im Vergleich zur Beratung anderer Klienten. Fraglich ist jedoch, inwieweit ein Politikberater in der Lage ist, die ihm zugeschriebene objektive Position zur Erstellung eines Gutachtens aufrecht zu erhalten. Dieses soll in den späteren Abschnitten thematisiert werden.

2.2.2.2 Expertenberatung

Das der Expertenberatung zugrunde liegende Organisationsverständnis sieht eine Organisation als „offenes, sozio-technisches, zielgerichtetes System“ (Walger 1995a: 5). Der Experte, oftmals ein klassischer Unternehmensberater, erarbeitet in Zusammenarbeit mit dem Management eines Unternehmens oder einer Verwaltung Problemlösungen für komplexe interne und externe Probleme. Ziel ist es, nachhaltige Lösungen zu implementieren und gleichzeitig die zukünftige Problemlösungskapazität des Kunden zu erhöhen. Experten verfügen in solchen Beratungsarrangements über die Methoden- und Prozesskompetenz. Sie versuchen durch ihre exponierte Stellung, sowohl Wissen in die Organisation zu transferieren als auch neue Methoden und Techniken einzuführen.

2.2.2.3 Organisationsentwicklung

Die dritte idealtypische Form der Beratung stellt die sog. Organisationsentwicklung dar. Die Grundlage hierbei ist das Verständnis darüber, dass der lernfähige Mensch das Zentrum einer Organisation darstellt und durch sein Verhalten die Entwicklung der Organisation primär prägt. Das entscheidende Merkmal dieses Beratungstypus beschreibt Walger wie folgt: „[...] das Beratungskonzept der Organisationsentwicklung bringt in der Explizierung der Frage nach der Beraterrolle das bestimmende Moment der Beratung für die Veränderung, die Entwicklung der Organisation zur Erscheinung: die Spiegelung“ (Walger 1995a: 10). Spiegelung bedeutet, dass der Berater aufgrund seiner externen Position durch Kommunikationstechniken in der Lage ist, der von ihm beratenen Organisation die Logik ihres eigenen Handelns verständlich zu machen. Das Ziel ist das Initiieren von organisationalen Lernprozessen, um z.B. inferiore Problemlösungstechniken zu erkennen, zu ändern und neue Verhaltensweisen zu implementieren. Neues Wissen soll aus der Organisation heraus generiert und nicht durch den Berater aufgesetzt werden.

2.2.2.4 Systemische Beratung

Diese Beratungsform ist noch stärker als die Organisationsentwicklung durch die Bedeutung der Reflexion im beraterischen Kontext getrieben. Systemische Beratung begreift Organisationen als notwendige in die Gesellschaft eingebettete soziale Systeme, die durch Autopoiesis und rekursive Geschlossenheit geprägt sind. Konstitutiv für solch ein Organisationsverständnis ist der Kommunikationszusammenhang. Hierzu Luhmann: „Kommunikation ist ein sich selbst bestimmender Prozess und in diesem Sinne ein autopoietisches System. Alles, was als Kommunikation festgelegt wird, wird durch Kommunikation festgelegt“ (Luhmann 1995: 23). Systeme grenzen sich über ihren Sprachcode und weitere Verhaltensmuster, wie z.B. Problemlösungsstrategien oder Identitäten, von anderen sozialen Systemen ab (vgl. auch Abschnitt 2.1). Ausgangspunkt einer systemischen Beratung ist deshalb der Beobachterstandpunkt zweiter Ordnung. „Alles Beobachten ist das Einsetzen einer Unterscheidung in einen unmarkiert bleibenden Raum, aus dem heraus der Beobachter das Unterscheiden vollzieht“ (Luhmann 1995: 92). Zur Beobachtung zweiter Ordnung schreibt

Luhmann des Weiteren: „Als Beobachtung zweiter Ordnung wollen wir die Beobachtung von Beobachtungen bezeichnen“ (Luhmann 1995: 94). Die Voraussetzung hierfür ist, dass der Berater als Beobachter eines sozialen Systems zwischen Beobachtungen, beispielsweise von Politikern, und anderen Elementen, z.B. Dingen, unterscheiden kann. „Er muss Subjekte von Objekten unterscheiden können“ (Luhmann 1995: 95).

Das Konzept der systemischen Beratung setzt einen elaborierten und konsequenten Beobachterstandpunkt des Beraters und die Schaffung eines Beratungssystems mit dem Kunden voraus. Es setzt auf das Element der Irritation. „Beratung passiert nicht im Klientensystem, sondern in einem eigens dafür geschaffenen sozialen Gefüge, das der Klient und die Berater durch gelingende strukturelle Koppelung miteinander formen, ohne dabei die eigenen Systemgrenzen in die eine oder andere Richtung aufzulösen“ (Wimmer 1995: 259). Die Trennung beider Systeme ist demnach die Grundvoraussetzung, um irritieren und intervenieren zu können (vgl. zu Interventionsstrategien Walger 1995b). Dieses gilt in besonderem Maße für wirtschaftspolitische Beratung. Institutionell wird diese Erkenntnis oftmals durch die Bildung einer Projektgruppe, die als ein von beiden Systemen autonomes soziales Gefüge verstanden wird, umgesetzt.

Alle vorgestellten Beratungsansätze besitzen sowohl in der Privatwirtschaft als auch im Kontext der wirtschaftspolitischen Beratung ihre Bedeutung. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Beratungskonstellationen zumeist durch Zwischenformen in Bezug auf die klassischen Beratungsmethoden gekennzeichnet sind. Diese Hybridformen kennzeichnen den politischen Beratungsalltag. Nach dem „Warum“ und dem „Wie“ von wirtschaftspolitischer Beratung soll im folgenden Abschnitt nun das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Wirtschaftspolitik erörtert und das Entscheidungsobjekt der Politiker in diesem Bereich umrissen werden.

2.3 Grundlagen der wirtschaftspolitischen Beratung

2.3.1 Kritik an der klassischen Theorie der Wirtschaftspolitik

Schon der große Nationalökonom Gustav Schmoller verstand unter Wirtschaftspolitik mehr als nur die wirtschaftliche Führung des Staatswesens, nämlich die „Einflussnahme auf eine dem gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interesse dienliche Entwicklung“ (Hauser 1992: 29). Wirtschaftspolitik wird in diesem Zusammenhang als „geeignete Auswahl der Instrumente im Hinblick auf gegebene Ziele“ (Meier / Slembeck 1998: 7) verstanden. Wirtschaftspolitische Fehlallokationen, die durch die Politik im Rahmen einer Soll-Ist-Analyse erkannt werden, sollen durch die Auswahl adäquater Instrumente oder durch die Revision bestehender Ziele geheilt werden (sog. Ziel-Mittel-Ansatz). Politiker handeln dabei in ihren Entscheidungen zweckrational. Innerhalb des politischen Prozesses gilt das Pareto-Kriterium⁵ als Referenzkategorie politischen Handelns. Wohlfahrtssteigerungen werden somit immer in Bezug zum bestmöglichen gesellschaftlichen Zustand (= Pareto-Optimum) gesehen.

Wie viele Autoren anmerken, ist die Vorstellung der Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik im Sinne eines Ziel-Mittel-Ansatzes in der heutigen Zeit nicht aufrechtzuerhalten (vgl. dazu Wegner 1996, Meier / Slembeck 1998, Hegmann 2001). Luhmann

⁵ Vgl. zum Pareto-Optimum Sohlen: „Ein Ordnungsprinzip dieser Art erlaubt die Bestimmung eines Teilbereichs gesellschaftlicher Zustände, in denen eine Nutzenerhöhung eines Individuums nur auf Kosten anderer Individuen erreicht werden kann. Diese ‚Pareto-Optima‘ tragen den Namen des Pioniers, der erstmals die genauen Bedingungen für diese Zustände ableitete“ (Sohlen 1963: 72).

Vgl. zur Bestimmung des Pareto-Optimums Koch: „Auf einem Markt mit funktionierendem Preismechanismus sind die Bedingungen für ein Pareto-Optimum erfüllt, wenn das Preisverhältnis der beiden Güter, das sich bei vollkommener Konkurrenz einstellt, der Grenzrate der Substitution, die wiederum für beide Personen übereinstimmt, entspricht (pareto-effiziente Allokation W und W')“ (Koch 1996: 4).

fasst diesen Punkt treffend zusammen: „Es ist wenig sinnvoll, im Hinblick auf Gesellschaften oder politische Systeme, Wirtschaftssysteme oder andere komplexe Einheiten die Frage der Steuerbarkeit zu stellen“ (Luhmann 1989a: 4). Die Kritik von ihm und anderen Autoren kann dabei wie folgt zusammengefasst werden:

- Gesellschaftliche Probleme unterliegen einem kollektiven Kommunikations- und Aushandlungsprozess und können somit nicht durch einfache Soll-Ist-Analysen erkannt und darauf aufbauend durch einen zweckrationalen Instrumenteneinsatz gelöst werden. Hierzu Priddat in Bezug auf Subventionen als wirtschaftspolitisches Instrument: „Subventionspolitiken können Wirkungen erzeugen, aber man kann nicht unterscheiden, ob die Unternehmen diese Effekte nicht vielleicht auch so erreicht hätten“ (Priddat 1999: 153).
- Politische Präferenzen und Zielvorstellungen sind entgegen der klassischen Annahme des Ziel-Mittel-Ansatzes keine exogen vorgegebenen Größen, sondern unterliegen im Zeitverlauf erheblichen Modifikationen. Die statische Betrachtung von Wirtschaftspolitik sollte deshalb durch eine evolutionär-dynamische ersetzt werden.
- Der klassische Ansatz kann aufgrund des Fehlens einer ausreichenden Akteurstheorie politische Entscheidungsfindungsprozesse nicht ausreichend erklären (vgl. Meier / Slembeck 1998: 11-13 und Koch 1996: 13).

Diese Punkte geben Anlass dazu, die klassische Perspektive der Wirtschaftspolitik zu erweitern und Wirtschaftspolitik vielmehr verstärkt als dynamisch-evolutorischen Prozess zu beschreiben.

2.3.2 Evolutorische Märkte

Märkte werden durch ihre Akteure geprägt. Berater agieren im Beratungsmarkt, Wissenschaftler im Wissenschaftsmarkt. Märkte sind im Gegensatz zum klassischen Ursache-Wirkungsverständnis durch evolutorische Prozesse gekennzeichnet. Diese betreffen in erster Linie Marktentscheidungen der Akteure, die im Modus der unvollständigen Informationen gefällt werden. Die Grundlagen menschlichen Handelns in solch einem Zusammenhang sind das Prinzip der kognitiven Kreativität (Schöpfung)

und das Rationalprinzip (Auswahl / Allokation). Das Erstere sorgt dabei in einer gegebenen Entscheidungssituation dafür, dass das Individuum unter Berücksichtigung seiner Handlungsgrundlagen alternative Handlungsmöglichkeiten erkennen und beschreiben sowie aus ihnen eine Alternativenordnung erstellen kann. Das Rationalprinzip beschreibt den daran anschließenden Auswahlprozess, der schließlich in der Umsetzung der Alternative mit dem subjektiv höchsten Zielerreichungsgrad mündet (vgl. Koch 1996: 31-35). Akteursentscheidungen sind somit nicht durch absolute Wahrheits- und Wirklichkeitsbegriffe erklärbar.

Diese konstruktivistische Perspektive impliziert im Marktzusammenhang, dass Akteure aufgrund ihrer Handlungsentscheidungen die „Market Maker“ sind. Märkte sind in solch einem Umfeld temporäre, fragile Institutionen. Innerhalb der Handlungsarena Markt ist Marktwissen nur für die Akteure, d.h. in diesem Fall für die Unternehmen selbst, generierbar. Dieser Umstand hat zur Folge, dass Politik immer eine Beobachterposition einzunehmen hat. Politik verfügt systematisch nicht über externes Marktwissen, kennt also die grundlegenden Rationalitäten und den Handlungen zugrunde liegenden Motivationen der Akteure nicht. Dieser Schluss hat eine wesentliche Konsequenz: aufgrund der systematischen Beobachterposition ist die Übertragbarkeit von Marktwissen auf die Politik, z.B. in der Vorbereitung eines neuen Gesetzes, zur besseren Steuerung der Wirtschaft im Sinne eines Ziel-Mittelansatzes nicht realisierbar. Die Systeme Politik und Wirtschaft stehen als Systeme mit unterschiedlichen Rationalitäten nebeneinander. Die skizzierten Systemgrenzen, die sich wesentlich durch unterschiedliche Wissensbestände konstituieren, können auch durch Unternehmensberatungen oder Ökonomen in einem Beratungskontext nicht überwunden werden. Unternehmensberatungen und Ökonomen sind selbst nur in einem Markt Akteur, nämlich im Beratungsmarkt oder im Markt der Wissenschaft. Alle anderen Märkte können durch sie, ebenso wie durch die Politik, nur beobachtet werden. Die Vorstellung der Politik, Wirtschaft nach eigenen Wissens- und Erfahrungsbeständen direkt steuern zu können, ist somit ein Anachronismus, der der Komplexität der politischen Entscheidungssituationen nicht gerecht wird.

2.3.3 Evolutorische Wirtschaftspolitik

Die Annahme, dass evolutorische Prozesse konstitutiv für Märkte sind, führt dazu, dass Wirtschaftspolitik im Sinne des klassischen Ziel-Mittel-Ansatzes nicht realisierbar ist. Angepeilte Aggregatzustände der Wirtschaft können nicht durch einen entsprechenden Instrumenteneinsatz erreicht werden. Politik besitzt somit auch nicht die Möglichkeit, Handlungsoptionen innerhalb von Märkten zu generieren. Dieses würde eindimensionale Kausalitäten voraussetzen und existieren daher in evolutorischen Märkten nicht. Politik kann höchstens Handlungsoptionen entwerten, indem z.B. durch gesetzliche Verbote Handlungsoptionen für Marktteilnehmer ausgeschlossen werden. Hierzu Wegner: „Eine Ablaufpolitik, welche in Marktprozesse interveniert, verfügt über die Eingriffsoption, Handlungsmöglichkeiten von Marktteilnehmern entwerten zu können. Diese Eingriffsoption charakterisiert sowohl eine Form von Macht der Ablaufpolitik gegenüber Marktteilnehmern als auch die Grenze dieser Macht“ (Wegner 1996: 164). Die politischen Einflussmöglichkeiten auf Marktprozesse sind aufgrund der evolutorischen Prozesse stark limitiert (vgl. zum Aspekt der politischen Steuerung auch Luhmann 1989a).

Diese Ausführungen über die Grundzüge einer durch evolutorische Prozesse gekennzeichneten Wirtschaftspolitik sind die Rahmenbedingungen für wirtschaftspolitische Beratung, denn sie charakterisieren grundsätzlich das Verhältnis zwischen der Politik und den Märkten, in die sie eingreifen möchte. Beratung muss sich mit diesem Umstand der Begrenztheit politischer Steuerungsmöglichkeiten auseinandersetzen. Im fünften Kapitel wird diese Sichtweise noch um systemtheoretische Aspekte in Bezug auf die unterschiedlichen beteiligten Systemlogiken ergänzt. Diese theoretische Basis dient daran anschließend als Fundament für den Entwurf eines allgemeinen prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung. Zunächst sollen allerdings die Charakteristika der Beratung von Politik durch Wissenschaft (Abschnitt 3) sowie von Politik durch Professional Consultants (Abschnitt 4) thematisiert werden. Zum Verständnis der grundlegenden Problemstellungen im Zusammenhang der wirtschaftspolitischen Beratung ist eine Beschreibung dieser beiden Märkte von entscheidender Bedeutung.

3 Wirtschaftspolitische Beratung durch Ökonomen

3.1 Wissenschaftliche Beiräte

Die Beratung von Politik durch Ökonomen hat in Deutschland eine lange Tradition. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden als erste institutionalisierte Beratungsgremien die sog. Wissenschaftlichen Beiräte gegründet. 1948 erfolgte die Gründung des „Wissenschaftlichen Beirates bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Institution dem Bundesministerium für Wirtschaft zugeordnet. 1950 erfolgte nach diesem Vorbild die Gründung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen. Trotz der Zuordnung zu einem Ministerium ist das Handeln der Beiräte unabhängig, da sie nicht weisungsgebunden sind. Mitglieder der Beiräte sind Hochschullehrer der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (max. 25). Mitglieder, die das 70. Lebensjahr überschritten haben und auf eigenen Wunsch im Beirat verbleiben möchten, werden hierbei nicht mitgezählt. Die Beiräte sollen die jeweiligen Ministerien unabhängig in allen Fragestellungen des betroffenen Ressorts beraten (vgl. hierzu Cassel 2001: 131 ff.).⁶

3.2 Der Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat wurde 1963 gegründet. Seine Gesetzesgrundlage ist das „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVRG) vom 14. August 1963. Er ist neben den schon beschriebenen Wissenschaftlichen Beiräten das wichtigste Gremium der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland. Der Sachverständigenrat

⁶ Siehe z.B. die Satzung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft (§1: Aufgaben des Beirates): „Der Beirat soll den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit in voller Unabhängigkeit in allen Fragen der Wirtschaftspolitik beraten“

wurde „zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ (Sachverständigenrat 2005) geschaffen. Er umfasst fünf Mitglieder, die jeweils für fünf Jahre auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt werden. Der Sachverständigenrat erstellt jährlich gem. seines gesetzlichen Auftrages ein Jahresgutachten, welches Mitte November erscheint, und unterjährig ggf. Sondergutachten für die Bundesregierung. Die Bundesregierung ist dazu aufgefordert sich im Gegenzug im Rahmen ihres Jahreswirtschaftsberichtes mit den Thesen des Sachverständigenrates auseinanderzusetzen. Dieses ist jedoch in den letzten Jahren kaum passiert und kann wohl mit der unklaren Positionsbestimmung des Gremiums begründet werden (vgl. zu diesem Aspekt Krupp 1999).

3.3 Forschungsinstitute

Die Institutslandschaft in Deutschland, die sich mit der wirtschaftspolitischen Beratung beschäftigt, ist stark ausdifferenziert. Angefangen von den sechs großen Wirtschaftsforschungsinstituten umfasst sie zahlreiche kleinere interessengebundene und weltanschaulich geprägte Institute.⁷

Die sechs großen Wirtschaftsforschungsinstitute sind „unabhängige und gemeinnützige Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung“ und können sich auf eine lange Tradition berufen. Bis auf das IWH in Halle wurden alle im ersten Drittel des 20.

⁷ Die sechs großen durch Bund und Länder geförderten Wirtschaftsforschungsinstitute sind: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW); HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg; Institut für Weltwirtschaft, Kiel (IFW); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (RWI); Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (IWH). Zu den kleineren interessengebundenen Instituten gehören z.B. das Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (IW) oder das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des DGB, Düsseldorf (WSI), zu den weltanschaulich geprägten das Walter Eucken Institut, Freiburg oder die Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn (vgl. Cassel 2001: 145 f.).

Jahrhunderts gegründet. Konstitutiv für diese Institutionen ist die durch den Bund und das jeweilige Sitzland öffentlich gewährte Grundfinanzierung. Diese wird ergänzt um Elemente externer Finanzierung wie Auftragsforschung für Bundes- und Landesministerien oder Einnahmen aus Publikationen. Das Verhältnis zwischen der Grundfinanzierung und externen Finanzierung beträgt in etwa 2:1. Trotz der rechtlichen Selbstständigkeit der Institute ergibt sich aus diesem Umstand eine starke Abhängigkeit von der Politik. Eine Einflussnahme auf die Institutsforschung durch die Politik ist in solch einer Konstellation zu erwarten (vgl. Müller 1992: 75 f.). Ein weiterer negativer Aspekt neben der staatlichen Einflussnahme auf die forschersische Freiheit sind die Auswirkungen auf die Beratungslandschaft in Deutschland im Allgemeinen. Aufgrund der staatlichen Zuschüsse fällt es Neueinsteigern in den Beratungsmarkt schwer, sich gegen die alten Marktteilnehmer durchzusetzen. Die dargestellten institutionalisierten Schnittstellen zwischen Forschung und Politik führen dazu, dass sich neue Unternehmen mit einem quasi-monopolistischen Markt konfrontiert sehen, in dem ein Lösungswettbewerb für bestehende gesellschaftliche Probleme nur ungenügend stattfindet (vgl. Cassel 2001: 152).

Die kleineren weltanschaulichen und interessengebundenen Institute finanzieren sich im Gegensatz zu den oben dargestellten Instituten primär durch eigenerwirtschaftete Einnahmen. Teilweise erhalten sie jedoch auch staatliche Zuschüsse. Ziel dieser Institute ist es, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragestellungen zu thematisieren und Lösungsvorschläge hierfür zu unterbreiten. Dabei folgen sie, je nach Facon, einem bestimmten Interesse (siehe z.B. Institut der deutschen Wirtschaft) oder einer speziellen Ideologie.

3.4 Defizite der bestehenden wissenschaftlichen Beratungslandschaft in Deutschland

Die Ausführungen über die wissenschaftliche Beratungslandschaft in Deutschland legen den Schluss nahe, dass dieser Markt durch stark regulierte Strukturen geprägt ist, die eine auf Meinungspluralismus in den Beratungsvorschlägen abzielende und insgesamt unabhängige Beratung durch Wissenschaftler konterkarieren. Die Hauptgründe hierfür sind nochmals zusammengefasst:

- Die überwiegend vorhandene finanzielle Abhängigkeit der Forschungsinstitute von der staatlichen Grundfinanzierung und der durch die Politik gewährten Auftragsforschung.
- Die mangelnde Dynamik innerhalb der Beratungsgremien (Problem insbesondere bei den wissenschaftlichen Beiräten der Ministerien) als Konsequenz des Problems der Ämterhäufung.
- Die fehlende Konkurrenz und daraus resultierend eine geringe Innovationskraft im Markt aufgrund der institutionalisierten Schnittstellen zwischen Politik und Beratungsgremien (siehe z.B. das Jahresgutachten des Sachverständigenrates).
- Ein zu geringer Personalaustausch zwischen Politik und Wissenschaft und daraus abgeleitet ein Mangel an Schnittstellenpersonal. Hierzu Schmillen: „Dieser Mangel führt in Deutschland zu einer Separierung der Denkwelten, ja zu gegenseitigen Vorwürfen“ (Schmillen 2002: 111).

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, den man wohl mit der mangelnden Praxistauglichkeit wissenschaftlicher Lösungsvorschläge im Politikprozess begrifflich zusammenfassen könnte. Dieses Defizit ist unabhängig von den oben beschriebenen Institutionen zu sehen und soll im nächsten Abschnitt thematisiert werden.

3.5 Problem der Praxistauglichkeit wissenschaftlicher Beratungsvorschläge

Wissenschaftler streben idealtypisch gem. des Mertonschen Imperativs, der seit dem 17. Jahrhundert als verbindlich für Wissenschaftler angesehen wurde, nach Universalismus, Kommunalismus, Uneigennützigkeit und organisiertem Skeptizismus in ihrer Forschung (vgl. Kieser 2002: 7 f.). Die aktuellen Tendenzen im Rahmen der Politikberatung implizieren jedoch, dass diese Mertonschen Prinzipien in immer größerem Maße verletzt werden. Wissenschaftler positionieren sich heute stärker in politischen Diskursen und werden hierzu auch in Form von Beratungsaufträgen durch die Politik angehalten. Dieses geschieht systematisch auch im Rahmen der Beratung der oben erwähnten Institutionen aufgrund der bestehenden Verflechtungen zwischen Beratungsgremium und Politik. Die Wissenschaft als Ursprung „interessenfreien Wis-

sens“ (Kieser 2002: 9) verliert dadurch ihre Glaubwürdigkeit. Die Legitimationsfunktion von Wissenschaft tritt im Beratungskontext in den Vordergrund – im Gegensatz zur ursprünglich vertretenen Wissenstransferfunktion. Dieses gilt insbesondere für die Bereiche, in denen das wissenschaftliche Wissen unsicher ist und viele Theorien zur Erklärung eines Problems existieren. Dieser Umstand kann wohl für die meisten ökonomischen Problemstellungen konstatiert werden. Beratung durch Wissenschaftler trägt in solch einem Kontext nicht zur Unsicherheitsreduktion bei Politikern bei, sondern liefert ihnen vielmehr nur neue Munition für politische Auseinandersetzungen (vgl. Kieser 2002: 11 f.). Hierzu auch Frey: „In der amerikanischen Terminologie der forensischen Ökonomie (vgl. das Journal of Forensic Economics) werden sie [Ökonomen als Berater; Anm. des Autors] als ‚hired gun‘ bezeichnet“ (Frey 2000: 18).

Komplexe ökonomische Theorien sind zudem allgemein im politischen, primär auf Kommunikation basierenden Prozess, schwer verwertbar. Sie lassen sich nur in den seltensten Fällen in Formeln und Slogans verpacken, die für den Politiker im politischen Alltagsgeschäft verwendbar sind. Hinzu kommt, dass innerhalb der Ökonomie, wie gezeigt, verschiedenste Meinungen und Theorien, z.B. zu einem makroökonomischen Thema wie der Rolle von Staatsausgaben als Impulsgeber für eine gesamtwirtschaftliche Entwicklung, existieren (vgl. zum Aspekt des Meinungspluralismus in der Wissenschaft im Rahmen der sog. Expertokratie-These Schelsky in Bogner / Menzl 2002). Der Politiker ist mit einer Pluralität von Meinungen konfrontiert, in der jede Einzelne die Richtigkeit ihres Inhaltes beansprucht. Zudem besitzt er auch seine eigenen „everyday economics“ (Priddat 2003: 6), diejenigen Überzeugungen von Wirtschaft und wirtschaftlichen Zusammenhängen also, die ihm in seinem Handeln als relevant erscheinen. Ökonomen müssen sich mit dieser Konstellation auseinandersetzen, denn ihre rationalen Konzepte werden in diesen Settings „selber für Ideologien gehalten“ (Priddat 2003: 7). Als Beobachter ist ein Politiker nämlich nicht in der Lage, den Aussagegehalt unterschiedlicher Standpunkte zu beurteilen. Ideologie prallt also auf Ideologie. Warum sollte nun also ein Politiker einen ökonomischen Rat befolgen, wenn er doch sehr genau weiß, dass dieser nicht den Wissenskanon der Ökonomie widerspiegelt? Hierzu Franz aus normativer Sicht: „Solange ausgeschlossen werden kann, dass ökonomische Prozesse vornehmlich rein stochastischer Natur

sind oder von chaotischem Verhalten dominiert werden, können eine Reihe beobachteter Regelmäßigkeiten, selbst wenn sie theoretisch (noch) nicht befriedigend erklärt sind, durchaus als vernünftige Grundlage für wirtschaftspolitische Empfehlungen dienen“ (Franz 2000: 10). Die Pluralität von Meinungen bzw. ein Mangel an theoretischer Erklärungskraft sind also kein Grund für eine per se nicht vorhandene Gültigkeit eines ökonomischen Rates. Dieses ist die Grundlage der Legitimierung von Wissenschaftlern in der politischen Beratung. Politiker werden jedoch in solch einer Konstellation dazu übergehen, ökonomischen Rat zu instrumentalisieren.

Man muss zudem bedenken, dass die ökonomische Sichtweise im politischen Kontext nichts weiter ist, als eine Meinung unter vielen. „[Ökonomische] Beratung ist, für die beratene Politik, Meinung. Und zwar Meinung unter anderen Meinungen“ (Priddat 2003: 1). Die Ökonomie wird durch Juristen oder auch Soziologen in ihrem Wirkungskreis eingeschränkt. Teilweise wird die ökonomische Rationalität durch diese Disziplinen mit anderen Sprachcodes und systemischen Voraussetzungen sogar dominiert. Der Vorwurf an die Ökonomie, einen Allgemeingültigkeitsanspruch gegenüber anderen Wissenschaften zu vertreten, kann somit im politischen Kontext deshalb eindeutig widerlegt werden.

Die Konsequenz der oben geschilderten Probleme ist, dass Beratung durch Wissenschaftler in der Vergangenheit an politischem Einfluss verloren hat. Gutachten werden zwar nach wie vor zahlreich erstellt, die Wirkungen im politischen Prozess werden jedoch geringer (vgl. hierzu z.B. die Berichterstattung zum Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2004)⁸. Die Wissenschaft marginalisiert sich aufgrund mangelnder Anschlussfähigkeit selbst. Anders verhält es sich, zumindest oberflächlich betrachtet, mit dem Aspekt der Politikberatung durch Professional Consultants. Dieser Bereich soll im nun folgenden Kapitel im Vordergrund stehen.

⁸ Vgl. hierzu z.B. Spiegel Online vom 17.11.2004: „Schröder freut sich über Weiter-So-Gutachten“ oder die Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums zum Jahresgutachten vom 17.11.2004.

4 Wirtschaftspolitische Beratung durch Professional Consultants

4.1 Markt und Selbstverständnis

Mit F. W. Taylor beginnt im 19. Jahrhundert die Ära der Unternehmensberatung. Taylor (1856-1915) gilt als erster Unternehmensberater, oder besser gesagt „Professional Consultant“, der diese Tätigkeit hauptberuflich ausübte. Die Entwicklung des deutschen Beratungswesens setzt allerdings später, um das Jahr 1920, mit der Gründung erster Beratungsgesellschaften und der Tätigkeit einzelner Berater ein (vgl. Mingers 1996). Erst mit der Gründung des Bundes Deutscher Unternehmensberater e.V. (BDU) im Jahre 1954 findet der Begriff „Unternehmensberater“ jedoch breiten Einzug in den deutschen Sprachgebrauch.

Heute wie früher unterliegt der Beruf des Beraters keiner gesetzlichen Berufsordnung und keinem Berufsbezeichnungsschutz. Dieses hat in jüngster Vergangenheit dazu geführt, dass sich innerhalb des Marktes eine große Wettbewerbsdynamik entwickelt hat. Neben diesem Phänomen, welches dem Aspekt des unregulierten Marktzuganges geschuldet ist, ist der Markt durch hohe Wachstumsraten und einer hohen Dynamik auf der Nachfrage- und Angebotsseite geprägt.

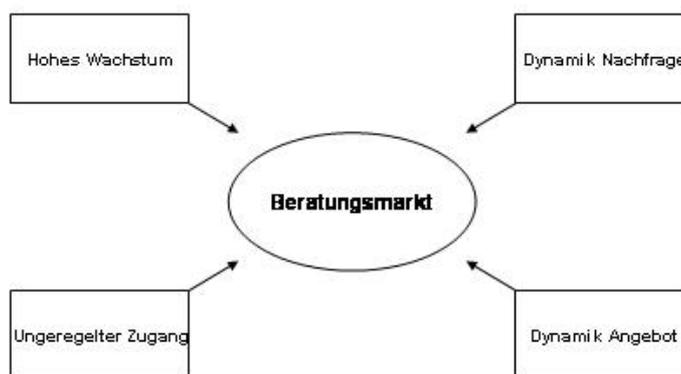


Abbildung 1: Dynamikfaktoren und -potentiale des Beratungsmarktes (vgl. Niedereichholz 1996: 5)

Die hohe Zugangs- und Abgangsdynamik des beschriebenen Marktes führt dazu, dass starke Selbstreinigungskräfte existieren und tendenziell qualitativ inferiore Beratungsangebote vom Markt verschwinden (für einen Überblick über den Unternehmensberatungsmarkt in Deutschland vgl. die sog. „Lünendonkliste“).

Unternehmensberatungen sind zumeist als privatwirtschaftliche rechtliche Einheiten organisiert. Ihre Ziele sind deshalb, im Gegensatz zum wissenschaftlichen Wahrheitsparadigma, primär ökonomischer Natur. Sie beinhalten z.B. das Streben nach Gewinnmaximierung oder die Steigerung des Shareholder Value. Im Gegensatz zur Wissenschaft sind Unternehmensberater dabei nicht auf Theorien angewiesen. Dieses macht sie im politischen Kontext anschlussfähiger. Hierzu Priddat: „Die Ökonomen, als Wissenschaftler, entwerfen policy-Konzepte durchaus idealer Natur (Effizienzideale), während die Politiker in politics-Terms argumentieren: in Terms von Durchsetzung und Realisierbarkeit. Letztere dominieren erstere“ (Rürup / Bizer in Priddat 2004: 8). Die Aufgabe von Professional Consultants besteht darin, Probleme mittels Methodenwissen eindeutig zu strukturieren, diese Ergebnisse den relevanten Kundenebenen zu kommunizieren und zur Entscheidung vorzulegen (vgl. Kieser 2002: 25). Im Rahmen der Politikberatung gilt dieses aus Sicht der Berater auch. Hierzu Jürgen Kluge, Deutschlandchef von McKinsey: „Politiker reden mit uns, weil wir eine gesunde, unabhängige Faktenbasis schaffen können“ (Siemons 2003). Der Berater positioniert sich im Beratungskontext als Prozessführer, um durch die Vorgabe von Prozessmethoden (z.B. die METAPLAN-Technik⁹ zur Strukturierung von Diskussionen) organisationalen Wandel voranzutreiben. Daneben werden Berater oft

⁹ Die METAPLAN-Technik findet ihren Einsatz überwiegend in moderierten Veranstaltungen. Unter Moderation ist in diesem Zusammenhang die zielorientierte Gestaltung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen innerhalb von Gruppen zu verstehen. Die METAPLAN-Technik ist einsetzbar für: die Ideensammlung, die Strukturierung und die Visualisierung. Sie kann damit in verschiedenen Anwendungsfeldern hilfreich sein: Vorstellungsrunde in Seminaren: Wer sind wir? Themenspeicher bei Ideensammlung; Ideenproduktion; Strukturierung und Gliederung von Ideen oder Problemen; logische Verknüpfung von Sachverhalten; Ursachenanalyse; Prioritätenbildung; Bewertung von Lösungsansätzen (Abstimmung); Evaluation: Wie hat es mir gefallen?

engagiert, wenn sog. Best Practices in einem Klientenunternehmen oder Verwaltungen implementiert werden sollen. Der Berater signalisiert aufgrund seiner Erfahrung in verschiedenen Industrien und Funktionalbereichen sowie eines nachhaltigen Wissensmanagements, dass er optimale, in der Praxis bewährte Problemlösungen kennt und umsetzen kann (für weitere klassische Funktionen von Beratung siehe Abschnitt 2.2.1).

4.2 Erfolgsfaktoren

Verglichen mit wissenschaftlichen Beratern verfügen Professional Consultants aktuell über ein besseres Standing in der Politik. Der ehemalige Wirtschaftsstaatssekretär Alfred Tacke auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik zu diesem Thema: „Wir fragen derzeit lieber Unternehmensberater wie McKinsey oder Berger, wenn wir schnell ein Politikkonzept brauchen“ (Siemons 2003). Die Erfolgsfaktoren hierfür sind zusammengefasst die Folgenden:

- Verwaltungen sind in den heutigen Zeiten, aufgrund der Forderung an die Politik, Leistungen einzuschränken, selbst schlechte Ratgeber. Solche Entscheidungen können eine Verminderung der „Leistungsdisposition der Verwaltung bedeuten [...]“ (Priddat 2004: 6). Verwaltungen sind deshalb passiv und abwartend in Bezug auf die Vorbereitung solcher, ihre eigene Existenz betreffende Entscheidungen. In diese Lücke stoßen Berater und bieten der Politik somit diejenige Expertise, die sie dringend benötigen. In diesem Zusammenhang nehmen Professional Consultants eine Supervisionsfunktion hinsichtlich der beteiligten Verwaltungen wahr (vgl. Priddat 2004).
- Unternehmensberater profitieren davon, dass ihre Beratungsmethoden und die daraus resultierenden Lösungsvorschläge für bestehende Politikprobleme in Bezug auf den Erfolg bei der Einführung im Kundensystem schwer messbar sind. Der „Impact“ des Beraters lässt sich somit kaum quantifizieren. Hinzu kommt, dass oftmals eine Qualifikationsdifferenz zwischen Berater

und Kunden existiert, die es dem Kunden unmöglich macht, „echtes“ Wissen von „vorgegaukeltem“ zu unterscheiden.¹⁰

- Ergebnisse im Rahmen eines Beratungsprozesses entstehen in Zusammenarbeit von Kunde und Unternehmensberater. Dieses ist konstitutiv für die Entstehung von Dienstleistungen, die im Sinne einer immaterialen Produktion Werte schaffen (vgl. hierzu Walger / Schenking 1998). Es impliziert allerdings auch, dass, ebenso wie beim vorherigen Punkt, die Bewertung von Beratungserfolg eine hochsubjektive Angelegenheit ist. Die Qualität der Beziehung zwischen Kunde und Berater gewinnt in solch einem Setting auch als Erfolgskriterium an Bedeutung. Die Herstellung einer guten Klientenbeziehung und einer Steigerung der eigenen Reputation beim Kunden rückt in den Fokus des Beraterinteresses (vgl. Kieser 2002: 36 f.).
- Wissenschaftler und Unternehmensberater kommunizieren auf unterschiedliche Arten und Weisen. Während sich Wissenschaftler primär einer theoretisch geleiteten, stark formalisierten und durch Fachsprachen und Verweise geprägten Argumentation bedienen, die im Ergebnis eine „Herausforderung des Intellekts“ (Kieser: 2002: 22) darstellen sollte, setzen Unternehmensberater eine sehr viel leichter zugängliche Rhetorik ein. Sie basiert auf dem Prinzip der Einfachheit und legt ihren Fokus auf die Darstellung von Schlüsselfaktoren, die Verwendung von Metaphern und Verweisen auf sog. Best-Practice-Beispiele und der Pflege einer leicht verständlichen Sprache. Zusammengefasst präsentiert werden Beratungsergebnisse häufig in visueller

¹⁰ Im Sinne der Principal-Agent-Theorie kann man in diesem Zusammenhang vom Phänomen der Informationsasymmetrie sprechen. Im Politikkontext kann es aufgrund der Qualifikationsdifferenz zwischen Berater und Kunden zu einer „Adverse Selection“ des Beraters kommen, die darauf basiert, dass der Principal (hier die Politik) nicht in der Lage ist vor Vertragsabschluss unveränderliche Eigenschaften des Agents (z.B. Prozess- und Methoden-Know-How) zu kennen. Die wahren Eigenschaften erfährt er erst ex post (vgl. zum Thema der Principal-Agent-Theorie z.B. Picot et al. 1999: 85 ff.).

Form unter gleichzeitiger Mystifizierung des Dargestellten (vgl. Kieser 2002: 40 f.).

- Professional Consultants streben nach der Errichtung von Kommunikationsbarrieren zum Kundensystem, die Unsicherheit absorbieren sollen. Durch die Anführung von Best-Practice-Beispielen geben sie den Managern und Politikern eine scheinbare Möglichkeit an die Hand, Risiken von Entscheidungen unter Unsicherheit durch die Nachahmung und Reproduktion von Maßnahmen zu senken. Diese Analogien schützen davor, dass Berater durch den Kunden durchschaut werden und weiter ihren Mehrwert als systemischer „Übersetzer“ einbringen können. Diese bewusste Setzung von Differenzen ist konstitutiv für Beratung (vgl. Baecker 1993, Wimmer 1995).
- Die oben erwähnte Anführung von Best-Practices im Beratungsgeschäft hat zur Folge, dass Professional Consultants in der Lage sind, selbst Nachfrage durch die Einführung von neuen Managementmethoden zu schaffen. Hierzu Kieser: „Das Geschick der Experten – der Berater – besteht darin, die Plausibilität des zur Debatte stehenden Konzeptes zu erhöhen und gleichzeitig den Eindruck aufrechtzuerhalten, dass ihre Hilfe bei der Implementierung erforderlich ist“ (Kieser 2002: 57). Diese Fähigkeit des „Trend-Setting“ existiert nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch in der Beratung von Politik (siehe z.B. Themen wie „Neues kommunales Finanzmanagement“).
- Die Entlohnung für Professional Consultants ist klar geregelt: Zeit- und Ressourceneinsatz (teilweise an Erfolgskriterien gekoppelt) in Bezug auf das zu lösende Problem wird durch monetäre Zahlungen seitens des Auftraggebers entlohnt. Im Gegensatz dazu sind Wissenschaftler nicht primär nur an einer monetären Entlohnung ihrer Tätigkeit interessiert. Sie streben zumindest als Nebenbedingung nach eigener Reputationssteigerung. Diese Anreizstruktur hat zur Folge, dass Politikberatung durch Wissenschaftler schwieriger für den Kunden einzuschätzen ist, da sich die den Akteurshandlungen zugrunde liegenden Motivationsstrukturen komplexer darstellen.

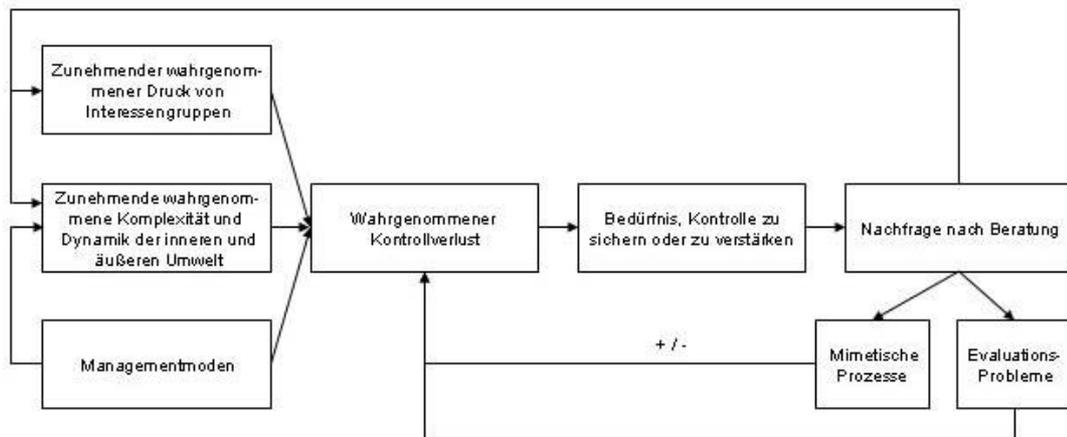


Abbildung 2: Ein Modell zur Erklärung der Explosion des Beratungsmarktes (vgl. Kieser 2002: 63)

Kieser fasst die teilweise oben schon beschriebenen Erfolgsfaktoren in einem „Modell zur Erklärung der Explosion des Beratungsmarktes“ zusammen (siehe Abbildung 2). Er sieht insbesondere den zunehmenden wahrgenommenen Druck von Interessengruppen, die verstärkt wahrgenommene Komplexität und Dynamik der inneren und äußeren Umwelt und Managementmoden als Gründe dafür an, dass Manager und Politiker heute in erhöhtem Maße Kontrollverluste wahrnehmen. In ihnen wächst in gleichem Maße das Bedürfnis, Kontrolle zu sichern oder zu verstärken. Um dieses zu erreichen, fragen sie in verstärktem Maße Beratung nach. Aufgrund der auf Imitation beruhenden Prozesse und der Schwierigkeit, Beratungsergebnisse adäquat zu evaluieren, erreichen sie jedoch durch Beratung nichts anderes als eine weitere Komplexitätssteigerung und eine damit verbundene Erhöhung des wahrgenommenen Kontrollverlustes.

4.3 Aktuelle Problemstellungen

Trotz des oben aufgezeigten Wettbewerbsvorteils professioneller Berater gegenüber Wissenschaftlern in der Politikberatung sind auch diese mit großen Herausforderungen und Problemen im politischen Beratungsmarkt konfrontiert. Dieses spiegelt nicht

zuletzt die negative mediale Berichterstattung in der jüngsten Vergangenheit wider.¹¹ Insbesondere das öffentlich wahrgenommene Missverhältnis zwischen Leistungserbringung und Bezahlung ist der Ausgangspunkt für die Kritik an den Professional Consultants. Hinzu kommen die Funktionen, die Politikberatung durch Professional Consultants im politischen Prozess ausfüllt. Der Schwerpunkt liegt zumindest in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit hierbei eindeutig auf der oben beschriebenen Legitimationsfunktion. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Politik Beratung gerade in den Bereichen und bei denjenigen Fragestellungen nachfragt, die sie sich selbst nicht traut, konsequent eigenständig zu bearbeiten, weil sie Nachteile, z.B. im Rahmen von anstehenden Wahlen, zu befürchten hat. Exemplarisch kann in diesem Zusammenhang die angestrebte Bundeswehrreform oder die Reform der Sozialsysteme in der Bundesrepublik genannt werden.

Die Öffentlichkeit ist für solche Vorgänge recht sensibel und registriert aufmerksam, wie die Politik mit ihrer Gestaltungskompetenz umgeht. Insbesondere der Eindruck, dass wesentliche Entscheidungen stark durch nicht demokratisch legitimierte Akteure im Vorfeld beeinflusst werden, wird skeptisch gesehen. Dieser Mangel an Legitimation, Transparenz und Nachvollziehbarkeit hat in der jüngsten Vergangenheit nach den Vorfällen um Beratungsaufträge der Firma Roland Berger dazu geführt, dass Projekte wieder in größerem Maße gerade in der Ausschreibungsphase formalisiert (z.B. durch niedrigere Ausschreibungsgrenzen) und stärkere Trennungen zwischen Kunden- und Beratersystem herbeigeführt wurden (vgl. hierzu Abschnitt 5.4). Das Ziel der Politik ist dabei, sich unter allen Umständen gegen Vorwürfe der „Klüngelei“ zur Wehr zu setzen. Aber auch für die Professional Consultants ist das Politikberatungsgeschäft nach wie vor schwierig. Aufgrund des größeren öffentlichen Interesses können Berater nicht so effizient und unabhängig im Vergleich zu ihren in der Privatwirtschaft gesammelten Erfahrungen agieren. Der Erklärungsbedarf berateri-

¹¹ Vgl. hierzu stellvertretend von Arnim, H. H. („Beratergunst“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.01.2004) oder Hardt, C. („Ein Opfer seines Ruhms“ im Handelsblatt vom 11.02.2004).

schen Handelns als Grundlage der Schaffung von Legitimation innerhalb einer Organisation ist aufgrund der multidimensionalen Interessenstrukturen größer, die Prozesse verlangsamen sich hierdurch deutlich. Dieser Umstand führt dazu, dass nicht alle Unternehmensberatungen ein Engagement im öffentlichen Sektor für grundsätzlich sinnvoll halten. Teilweise rechnet es sich einfach auch nicht. Hierzu stellvertretend Hans-Paul Bürkner, Weltchef der Boston Consulting Group, in einem Interview der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung: „Wir haben zwar Projekte im öffentlichen Sektor, vor allem im wirtschaftsnahen Bereich wie bei Privatisierungen oder Wirtschaftsförderung. Aber wir sind eher zurückhaltend. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass der Schwerpunkt immer stärker auf der Formulierung der Ergebnisse liegt statt auf den Inhalten selbst“ (von Petersdorff 2004).

Diese Aussagen implizieren, dass Unternehmensberatungen mit ihrer Methoden- und Fachkompetenz im Politikkontext andere Bedingungen als in der Privatwirtschaft vorfinden, an die sie sich anpassen müssen. Professional Consultants befinden sich in diesem Sektor selbst in einem Lernprozess. Die treibenden Fragen sind dabei: Was wollen die Kunden? Wie können wir die Kundenbedürfnisse bestmöglich befriedigen? Wie lassen sich diese Erkenntnisse mit unserer eigenen unternehmerischen Prädisposition vereinbaren? Die Antworten auf diese Fragen sind nach wie vor unklar und variieren wahrscheinlich in Abhängigkeit vom jeweiligen Beratungsarrangement. Die Ausführungen zeigen, dass der öffentliche Sektor sich nach wie vor als Markt in der Entwicklung befindet. Neue Akteure betreten die Bühne, alte treten ab. Neue Methoden werden ausprobiert, alte verworfen. Im Sinne eines im Abschnitt 2.3.2 dargelegten evolutorischen Marktverständnisses befindet sich der Markt mitten in einem Entdeckungsprozess, in dem dominante Strategien erst noch entwickelt werden müssen. Dieses gilt für den Umgang mit den Kunden, der Öffentlichkeit und weiteren Stakeholdern, aber auch für die Schaffung eines geeigneten Beratungszusammenhanges und damit zusammenhängend für die Erfolgsfaktoren wirtschaftspolitischer Beratung. Dieses ist die Aufgabe, mit denen Professional Consultants im öffentlichen Sektor momentan konfrontiert sind. Die nächsten Abschnitte dieser Arbeit möchten in diesem Kontext einen Beitrag leisten.

5 Prozessorientiertes Modell der wirtschaftspolitischen Beratung

5.1 Grundlagen

Die Grundlagen des allgemeinen prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung stellen die Ausführungen der vorherigen Kapitel dar. Insbesondere das Verständnis von Politik als autopoietisches, sich selbst reproduzierendes System und die Feststellung, dass Märkte durch evolutorische Prozesse gekennzeichnet sind und deshalb nicht im Sinne eines klassischen Ziel-Mittel-Ansatzes gesteuert werden können, sind von entscheidender Bedeutung. Wirtschaftspolitische Beratung bewegt sich demnach an der Schnittstelle unterschiedlicher sozialer Systeme, die durch unterschiedliche Handlungsrationaltäten geprägt sind. Hierzu von Weizsäcker: „Wissenschaft, Wirtschaft und Staat sind drei Teilsysteme der Gesellschaft, die sich gegenseitig bedingen und beeinflussen“ (von Weizsäcker 1999: 143). Trotz der dargestellten Interaktion beruht ihre Identität auf eigenen systemischen Rationalitäten. Diese sollen im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

5.2 Unterschiedliche Logiken

Die vorherigen Abschnitte haben schon kurz den Aspekt unterschiedlicher Rationalitäten von gesellschaftlichen Systemen andiskutiert. Diese Ausführungen sollen nun fortgesetzt werden. Die gesellschaftlichen Systeme, die in diesem Zusammenhang untersucht werden sollen, sind die Politik, die Ökonomie als Wissenschaft und die Wirtschaft.

5.2.1 Politik

Grundlegend für die folgenden Ausführungen zur politischen Rationalität sind die Arbeiten von Buchanan zum Aspekt der Public Choice und Constitutional Economics (vgl. Buchanan / Tollison 1972, Buchanan 1991) und diejenigen von Luhmann zur „Politik der Gesellschaft“ (vgl. Luhmann 2000). „Public Choice examines more

carefully the political, or government and bureaucratic structures, rules, and procedures (the institutions) through which policy decisions are made, and less the content of the decisions themselves” (Buchanan 1991: 17 f.). Buchanan analysiert demnach im Rahmen seiner Arbeiten primär den Prozess politischer Entscheidungen und die ihnen zugrunde liegenden Institutionen (vgl. zum Aspekt der Institutionen North 1992). Institutionen sind die Grundlage für die Ausbildung einer systemischen Handlungsrationaltät, nach der sich die im System agierenden Akteure richten. „Ebenso wie alle anderen Teilsysteme der modernen Gesellschaft hat das politische System zur Funktionserfüllung eine Eigenrationalität entwickelt, die dieses Verstehen [von Wissen; Anm. des Autors] determiniert“ (Brodocz / Noetzel 1998).

Diese beschriebene Eigenrationalität eines Systems, die die Grundlage für die Reproduktion von gesellschaftlichen Systemen darstellt, soll in den folgenden Abschnitten als Logik eines Systems bezeichnet werden. Die Logik des politischen Systems ist geprägt durch das Streben nach und den Erhalt von Macht. Macht garantiert den Zugriff auf Politikressourcen wie Finanzmittel und Prestige und eröffnet Handlungsspielräume. Macht kann jedoch durch den Souverän in Form von Wahlen entzogen werden. Und diese Wahlen finden in demokratischen Systemen regelmäßig statt. Politiker handeln innerhalb dieses Systems rational und eigeninteressiert. Sie richten ihr Handeln als Konsequenz primär auf die Steigerung eigener Wahlchancen aus. Krupp beschreibt diesen Zusammenhang wie folgt: „Die Politik muss ihre Aufgabe so bestimmen, dass sie eine Mehrheit von Wählern findet, die diese Aufgabe für wichtig hält. Sie muss sich also an den Wünschen und Bedürfnissen der Menschen orientieren“ (Krupp 1999: 140). Tendenziell wird so eine Kurzfristorientierung im politischen Handeln gefördert. Zu diesem Aspekt Meister: „Für Politiker ist es attraktiv, Politik zu ‚inszenieren‘ und durch kurzfristige Ad-hoc-Maßnahmen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren“ (Meister 2004: 32). Aus diesem Grund rücken bei politischen Entscheidungen oftmals auch Verteilungsgesichtspunkte in den Vordergrund. Denn die möglichst gerechte Verteilung der Lasten von politischen Entscheidungen ist die Grundvoraussetzung für bestmögliche Wahlchancen. Anders ausgedrückt: Verteilungsproporz maximiert die Chancen für den einzelnen Politiker auf dem für ihn relevanten Markt, dem Wählermarkt (vgl. auch Pitlik 2001).

Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang nochmals, dass die Politik Entscheidungen zu treffen hat und Beratung Entscheidungen nur vorbereiten bzw. Entscheidungs-routinen beeinflussen kann. Das bedeutet auch, dass der Politiker ökonomische Beratung oftmals als Meinung unter vielen betrachtet und sie sich nur in dem Fall aktiv zu Eigen macht, in dem eine Annäherung an den ökonomischen Standpunkt die Chancen erhöht, im multidimensionalen Politikspiel wieder gewählt zu werden (vgl. Priddat 2003: 1). Politiker finden Gefallen an ökonomischen Standpunkten, wenn sie mehrheitsfähig und in den Medien gut zu kommunizieren sind. Im Gegensatz zu Beratern orientieren Politiker ihr Handeln am politisch Machbaren und nicht am theoretischen Optimum. Dabei bilden Meinungen das „Sensorium der Macht“ (Priddat 2003: 2), in dem Sinne, dass Politiker z.B. anhand von demoskopischen Untersuchungen einen Gradmesser für den Erfolg ihrer Politik erhalten. Politiker sind also auch durch Meinungen extern und nicht ausschließlich intern durch Präferenzordnungen gesteuert.

5.2.2 Ökonomie als Wissenschaft

Ökonomen orientieren ihr wissenschaftliches Handeln grundsätzlich am Paradigma der Wahrheit. Sie müssen sich im Gegensatz zu Politikern nicht auf die Notwendigkeit konzentrieren, mit ihren Erkenntnissen Anerkennung in der Öffentlichkeit zu erhalten. „Es reicht – und ist zugleich karrierefördernd – wenn man in der wissenschaftlichen Community anerkannt wird“ (Krupp 1999: 140). Die Wissenschaft kann aus diesem Grund theoriegetrieben arbeiten. Ziel der Wissenschaft ist es, beobachtbare reale Vorgänge mittels Theorien und Modellen möglichst genau abzubilden und somit prognostizierbar zu machen. „Theorien im konventionellen Sinn sind Konstrukte zur Erklärung der Wirklichkeit. Ihre wesentliche Eigenschaft ist, dass sie falsch sein können“ (Hauser 1992: 31). Diese Aussage Hausers impliziert, dass Theorien vorläufig sind und einen zeitpunktbezogenen Erkenntnisstand innerhalb der Wissenschaft widerspiegeln. Theorien werden ständig weiterentwickelt und können somit keinen Anspruch auf absolute Wahrheit haben. Das Mittel hierzu ist der wissenschaftliche Diskurs.

Dieser führt innerhalb einer Disziplin dazu, dass Wissenschaftler mit den von ihnen beschriebenen Theoriezusammenhängen auf verschiedenen Ebenen in Konkurrenz treten. Gemessen wird der Erfolg der von ihnen vertretenen Meinung am weltweit vorgehaltenen Zitationsindex.¹² Ökonomen als Wissenschaftler beziehen die Entlohnung ihrer Arbeit aus der durch diesen Zitationsindex ausgedrückten Reputation. Hierzu Franck: „Reputation ist das konsolidierte Einkommen an kollegialer Aufmerksamkeit“ (Franck 1998: 38). Das kollektive Streben nach Wahrheit vermischt sich an dieser Stelle mit der Verfolgung eigennütziger Interessen durch die Wissenschaftler. Wissenschaftler sind ebenso wie Akteure innerhalb anderer sozialer Systeme Nutzenmaximierer im Rahmen der dominierenden Systemlogiken. Sie versuchen die Wahrheitssuche mit eigener Reputationssteigerung zu verbinden.

Ein weiterer Effekt des wissenschaftlichen Diskurses besteht in der Produktion von Komplexität. Das theoriegeleitete Arbeiten führt zu einem Meinungspluralismus in Bezug auf einzelne Problemstellungen. Komplexitätssteigerungen, v.a. durch die Verwendung von umfangreichen mathematischen und statistischen Kalkülen, führen innerhalb der verwendeten Theorien zu einer kaum noch zu überblickenden Ausdifferenzierung von Meinungen. Nach Kötter führt dieses Bestreben nach höheren Formalisierungsgraden (die Naturwissenschaften dienen hier als Vorbild) „zu einer Überschätzung quantitativer Methoden und zur ‚Modellschreinerei‘ [...], die das breite Publikum abschrecken, weil Zusammenhänge, die jeder versteht, so kompliziert dargestellt werden, dass sie hinterher niemand mehr versteht“ (Kötter 1992: 48). Der Schluss ist also: Das wissenschaftliche Anreizsystem innerhalb der Ökonomie produziert Komplexität. Und „Komplexität schafft Kommunikationsbarrieren zum Anwendungsbereich“ (Kieser 2002: 21), in diesem Fall also in der Anwendung ökonomischer

¹² Vgl. zum internationalen Zitationsindex (SCI) Franck: „Wir haben einen Markt für geistiges Kapital. Wir messen die pragmatische Information des wissenschaftlichen Outputs. Gibt es nun auch ein Zählwerk, das die Häufigkeit, mit der ein Wissenschaftler zitiert wird, registriert und wiederum öffentlich bekannt macht? Ein solches Zählwerk existiert. Es ist der Science Citation Index oder kurz SCI. Im SCI werden die Zitate und Erwähnungen gesammelt, die in einem ausgewählten Kreis von Fachpublikationen vorkommen“ (Franck 1998: 187).

mischer Erkenntnis in der Politik. Dieses kann als eines der Hauptprobleme von wissenschaftlicher Politikberatung angesehen werden. Eine Bringschuld der Wissenschaft besteht allerdings darin, „dass sie sich um eine Sprache bemüht, die auch außerhalb der Wissenschaft verständlich ist“ (Schatz 1999: 149). Wissenschaft sollte demnach anschlussfähig zu anderen gesellschaftlichen Teilsystemen sein.

5.2.3 Wirtschaft

Im Gegensatz zu Ökonomen agieren Berater als Vertreter des gesellschaftlichen Teilsystems Wirtschaft im Rahmen eines anderen Paradigmas (vgl. zusammenfassend zum Thema der Wirtschaft als Teilsystem der Gesellschaft Luhmann 1989b). Die ihren Handlungen zugrunde liegende Handlungsrationalität heißt Effizienz (vgl. von Weizsäcker 1999). Effizienz bedeutet, dass die von ihnen angebotenen Problemlösungskonzepte nach den zwei klassischen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten funktionieren, dem Minimal- bzw. dem Maximalprinzip. Ein vorgegebenes Ziel (z.B. Personalabbau) soll dabei mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz realisiert werden (sog. Minimalprinzip) oder mit einer definierten Ressourcenausstattung (z.B. eine bestimmte Menge Kapital und Personal) soll ein möglichst großes Ergebnis im Sinne eines positiven Mehrwertes für das Unternehmen erreicht werden (sog. Maximalprinzip, vgl. Wöhe 1996: 1). Berater greifen dabei auf Methoden- und Prozesswissen zurück, welches sie im Kontext von anderen Beratungsprojekten gesammelt und in der eigenen Organisation gespeichert haben (vgl. zur Umsetzung des Wissensmanagements in Unternehmensberatungen Dörner / Ortwein 1999). Die grundlegende Annahme von klassischer Beratung ist die Existenz eines Problemzusammenhanges und Wirksamkeit eines Ziel-Mittel-Ansatzes zur Lösung des definierten Problems.

Im Rahmen der Politikberatung sollen Berater Probleme lösen und eigene Erfahrungen, wissenschaftliche Erkenntnisse und ökonomische Sichtweisen in den Politikprozess einspeisen, um das Entscheidungsfeld der Politik um ökonomische Elemente zu erweitern. Der Unterschied zu Wissenschaftlern besteht darin, dass professionelle Berater selbst stärkere ökonomische, d.h. finanzielle Interessen besitzen. Ihr Entlohnungssystem basiert auf der Vergabe von weiteren Aufträgen und den damit verbun-

denen Zusatzeinkünften für das eigene Unternehmen. Ihre Position und v.a. auch die schon erwähnten finanziellen Interessen schützen sie deshalb nicht vor einer Instrumentalisierung durch Politiker. Professional Consultants können allerdings aus dieser Logik heraus, wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, nachfrageorientierter agieren und haben somit in der Beratungspraxis einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Wissenschaftlern.

5.3 Prozessorientiertes Modell der wirtschaftspolitischen Beratung

5.3.1 Mangelnde Erklärungskraft von klassischen Beratungsfunktionen in der Politik

Wirtschaftspolitische Beratung spielt sich, wie gezeigt, je nach Beratungskonstellation, zwischen den Polen Politik und Wissenschaft bzw. Politik und Wirtschaft ab. Die vorherigen Ausführungen implizieren, dass es aufgrund der Systemdifferenzen und den damit verbundenen unterschiedlichen Logiken bzw. Rationalitäten schwerlich möglich ist, Wissen (z.B. über einzelne Wirtschaftsbereiche) im Sinne eines klassischen Beratungsverständnisses zu übertragen (sog. Wissenstransferfunktion). Auch die Neutralitätsfunktion von Beratern und der damit verbundene Anspruch an Beratung, objektiv und nur der Sache dienend zu agieren, ist im politischen Kontext stark anzuzweifeln.¹³ Ebenso ist grundsätzlich nicht zu erwarten, dass Politik Beratung nachfragt, um mangelnde Kapazitäten innerhalb des eigenen Beratungsstabes (d.h. in der Verwaltung) zu kompensieren (sog. Wirtschaftlichkeitsfunktion). Viele Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene verfügen über ein exzellentes Fachwissen, dessen sich Politiker bedienen können. Die Ressourcen hierfür sind vorhanden. Bleiben

¹³ Vgl. hierzu z.B. die auch schon zuvor erwähnte Rolle von Roland Berger Strategy Consultants bei der Beratung von öffentlichen Institutionen insbesondere im Zusammenhang mit der sog. Bundeswehrreform unter Verteidigungsminister a.D. Rudolf Scharping (SPD).

also die Legitimationsfunktion, die instrumentelle Funktion und die Aufklärungsfunktion von politischer Beratung. Die instrumentelle Funktion besitzt aus theoretischen Gründen keine Validität, da die Annahme der Wirksamkeit eines Ziel-Mittel-Ansatzes in politischen Steuerungsprozessen, wie gezeigt, nicht gelten kann.

Im Gegensatz dazu hat die Legitimationsfunktion in der Politikberatung eine große Bedeutung. Sie impliziert allerdings ein Beratungsverständnis, welches Opportunismus seitens des Beraters und der Kunden voraussetzt (z.B. bei der Erstellung von Gefälligkeitsgutachten). Ein nachhaltiger Beratungserfolg im Sinne der Verbesserung politischer Entscheidungen zur Wohlfahrtssteigerung liegt somit nicht im Fokus des Beratungsprozesses. Diese Funktion wirtschaftspolitischer Beratung ist deshalb aus normativen Gründen sehr kritisch zu beurteilen. Abschließend bleibt nun die Bewertung der Aufklärungsfunktion politischer Berater. Sie kann von privatwirtschaftlichen Beratungsunternehmen aufgrund ihrer Interessestruktur kaum wahrgenommen werden. Im Unterschied hierzu hätten Ökonomen als Berater die Möglichkeit, sich als intellektuelle Beobachter der Politik zu positionieren, um die Öffentlichkeit über mögliche Politikoptionen zu informieren. Im Sinne Cassels würden sie somit „echte“ Politikberatung, verstanden als Beratung und Aufklärung der Öffentlichkeit, umsetzen (vgl. Cassel 2001, aber auch Abschnitt 5.6 dieser Arbeit zum Thema „Think Tanks“). Dieses Konzept stellt meiner Einschätzung nach jedoch sehr hohe Ansprüche an den beratenden Wissenschaftler, wie z.B. eine große Medienwirksamkeit bei gleichzeitiger hoher wissenschaftlicher Reputation. Es gibt nur wenige Ökonomen, die solchen Profilanforderungen entsprechen. Zu nennen sind hier vielleicht Hans-Werner Sinn vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung oder Bert Rürup, der Vorsitzende der Kommission zur Reform der Sozialsysteme in der BRD. Frey schreibt hierzu: „Ein an der Hochschule tätiger Ökonom ist mit einem deutlich spürbaren trade-off nicht nur hinsichtlich der Zeit, sondern auch der Spezialisierung konfrontiert. Nur außerordentlich begabte Personen können die unterschiedlichen Tätigkeiten erfolgreich miteinander verbinden“ (Frey 2000: 19). Die vorliegende Arbeit möchte gerade in diesem Punkt in Bezug auf Wissenschaftler einen institutionellen Lösungsansatz anbieten.

5.3.2 Politiker als imperfekte Agenten der Bürger

Grundsätzlich muss im politischen Prozess im Rahmen der oben beschriebenen Systemlogiken bezweifelt werden, dass Politiker als perfekte Agenten der Bürger agieren. Eine „naive Politikberatung“ (Weizsäcker 1999: 144) kann nur dazu führen, dass Beratung wirkungslos im politischen Raum verpufft. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass Politiker, ebenso wie andere Akteure, Eigeninteressen verfolgen. Hierzu zählen die Mehrung des eigenen Status, die Machtsicherung und natürlich die Sicherung der eigenen Wiederwahl. Anstelle der „naiven Politikberatung“ sollte daher eine „realistische Politikberatung“ treten, die diese Eigeninteressen und die dahinter liegenden Systemlogiken akzeptiert und berücksichtigt (vgl. Weizsäcker 1999: 145). Die Arbeiten der Public-Choice-Theorie haben gezeigt, dass das ökonomische Modell des Menschen als „Homo oeconomicus“ auch in der Betrachtung von Politikprozessen Anwendung finden kann (vgl. stellvertretend die grundlegenden Arbeiten von Buchanan, z.B. 1972). Politiker sind in diesem Zusammenhang eigeninteressierte Nutzenmaximierer im politischen Markt mit seinen bereits beschriebenen Mechanismen. Nahe liegend ist deshalb folgender Schluss: „Nur die ökonomischen Politikvorschläge bekommen Geltung, die die Stimmenmaximierung der Politiker befördern“ (Priddat 1999: 152). Beratung muss also in diesem Sinne nützlich für Politiker sein. Wie muss nun eine, auf diesen Grundlagen basierende und auf das Allgemeinwohl ausgerichtete Politikberatung gestaltet sein, um dem ökonomischen Denken eine stärkere Position im Politikprozess zu verschaffen?

5.3.3 Evolutionäre wirtschaftspolitische Beratung

Die vorherigen Ausführungen und die notwendige Reflexion über die Verbesserung staatlicher Entscheidungsprozesse im Bereich der Wirtschaftspolitik sind die Grundlage für die Feststellung der Notwendigkeit von Politikberatung. Politische Beratung kann durch die Erstellung von alternativen Entscheidungsvorlagen ihre Wirkung im politischen Prozess entfalten und in diesem Zusammenhang dafür sorgen, dass einer Kurzfristorientierung der Politik in ihren Entscheidungen durch Einbeziehung von aktuell nicht durchsetzbaren Konzepten entgegengewirkt wird. Berater können Zusatzinformationen in Prozesse einspeisen, allerdings nicht im Sinne einer klassischen

Wissensübertragung, sondern vielmehr im prozessualen Wechselspiel mit den Kunden, gerade auch im Hinblick darauf, dass die Politik nur über geringe Möglichkeiten verfügt, Märkte selbst direkt zu steuern (vgl. Abschnitte 2.3.2 und 2.3.3). Nach Habermas lassen sich grundsätzlich drei idealtypische Modelle der Politikberatung unterscheiden (vgl. Habermas 1968):

- Das technokratische Modell einer nach eindeutigen wissenschaftlichen Lösungen strebenden Politikberatung. Dieses Modell ist im oben beschriebenen Sinne naiv und wenig erfolgsversprechend.
- Das dezisionistische Modell, das eine Trennung von Beratung und Entscheidung propagiert. Dieses kann als Grundlage von klassischen Beratungskonstellationen angesehen werden und gibt bereits Hinweise darauf, dass eine bewusste Trennung des Berater- und Kundensystems von entscheidender Bedeutung für den Beratungserfolg ist.
- Das pragmatische Modell eines Wechselspiels zwischen Beratenden und Beratern. An dieser Stelle sollen die folgenden Ausführungen zu einem prozessorientierten Modell der wirtschaftspolitischen Beratung ansetzen.

Generell werden in der Praxis diese Modelle nicht in ihrer reinen Form auftreten. Vielmehr ist ihre Verwendung abhängig vom beraterischen Kontext, der v.a. Entscheidungsprozesse und in die Beratung involvierte Institutionen zu berücksichtigen hat.

Das konstitutive Merkmal jeglichen Beratungszusammenhanges ist die Systemdifferenz zwischen dem Berater und dem Kunden. Beide Systeme weisen unterschiedliche Merkmale und Rationalitäten auf und grenzen sich, wie zuvor erläutert, dadurch voneinander ab. Nur die bewusste Trennung zwischen Berater- und Kundensystem ermöglicht es überhaupt, dass der Berater einen wie auch immer gearteten Einfluss auf das Klientensystem besitzt. Demarkation ist von entscheidender Bedeutung für die Systemidentität, denn nur das System ist in der Lage durch die Autopoiesis seine Grenzen und somit die Elemente des Systems selbst zu bestimmen sowie zeitlich gesehen Prozessstrukturen und Regeln hervorzubringen. Systeme können in diesem Zusammenhang immer nur systemrational, d.h. rational im Sinne ihrer eigenen Spiel-

regeln handeln. Kommunikation bekommt in diesem Setting eine wesentliche Bedeutung, denn sie ist die Voraussetzung dafür, dass sich verschiedene soziale Systeme miteinander verständigen. Beratung, als Element und Mittler zwischen Systemen, sollte also in erster Linie den Aspekt der Kommunikation betonen (Moderationsfunktion bzw. Kommunikationsfunktion von Beratung).

5.3.4 Politikberatung als Kommunikationszusammenhang

Politik beschäftigt sich mit der Produktion kollektiv bindender Entscheidungen mit dem Ziel, ein zumeist in der Praxis sehr abstraktes Ziel wie die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt zu realisieren (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1). Entscheidungen werden dabei durch die Politik, aber auch durch andere gesellschaftliche Teilsysteme wie die Wirtschaft anhand der sie dominierenden Logik gefällt. Die Rahmenbedingungen (d.h. die Grundlagen für die Entstehung von Logiken) für Handlungen in der Gesellschaft manifestieren sich dabei über die Zeit in Form von Institutionen. Hierzu North: „Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“ (North 1992: 3). Allerdings sind dabei nicht nur die formellen Institutionen wie das Rechtssystem von Bedeutung, sondern auch in großem Maße die sog. informellen Institutionen. Hierzu zählt North „Verhaltenskodizes, Sitten und Gebräuche und Konventionen“ (North 1992: 43). Sie verringern die Unsicherheit im täglichen Umgang der einzelnen Individuen miteinander, da sie Handlungen in gewisser Weise interpretierbar machen. Im Sinne Norths lösen sie Koordinationsprobleme. Ein Set solcher informeller Institutionen kann als Logik bzw. Rationalität bezeichnet werden. Es ist davon auszugehen, dass unterschiedliche Teilsysteme der Gesellschaft unterschiedliche informelle Institutionen ausbilden und somit auch über verschiedene Logiken verfügen (vgl. Abschnitt 5.2).

Beratung kann in solch einem Setting nicht darauf abzielen, Wissensdifferenzen auszugleichen, wenn sie über den Punkt des Austausches von Ideologien hinausgehen möchte. Sie muss vielmehr bei den Voraussetzungen für politische Entscheidungen greifen, nämlich den informellen Institutionen wie Ideologien und „Belief Structures“ der Politiker selbst. „Ideen und Ideologien prägen die subjektiven Denkmodelle,

die die Menschen brauchen, um die Welt rund um sich zu deuten und Entscheidungen zu treffen“ (North 1992: 132). Politische Prozesse sind primär durch „Beliefs“ und „Ideologies“ geprägt. Slembeck fasst in diesem Zusammenhang treffend zusammen: „While ‘ideological beliefs’ are often blamed by economists for causing irrational policy decisions, I argue that beliefs and ideologies are at the center of economic policy-making [...]“ (Slembeck 2003: 128). Ideologien können dabei als “coordinated and integrated set of ideas, beliefs, and conceptions, which presents a more or less coherent view of the socio-economic system“ (Samuels 1976: 470) verstanden werden. Die Basiselemente von Ideologien sind “Beliefs”. Das politische System verfügt, wie andere gesellschaftliche Teilsysteme auch, über etablierte Ideologien, die durch die Akteure geteilt, transferiert und weiterentwickelt werden (vgl. Slembeck 2003: 131).

Beratung kann vor diesem Hintergrund als konstruktivistischer Kommunikationszusammenhang begriffen werden, in dem Berater und Kunde in einem oszillierenden Prozess interagieren und sich gegenseitig mit ihren mentalen Modellen beeinflussen (siehe Abbildung 3). Kommunikation ist die Grundvoraussetzung dafür, dass soziale Systeme miteinander in Interaktion treten können.

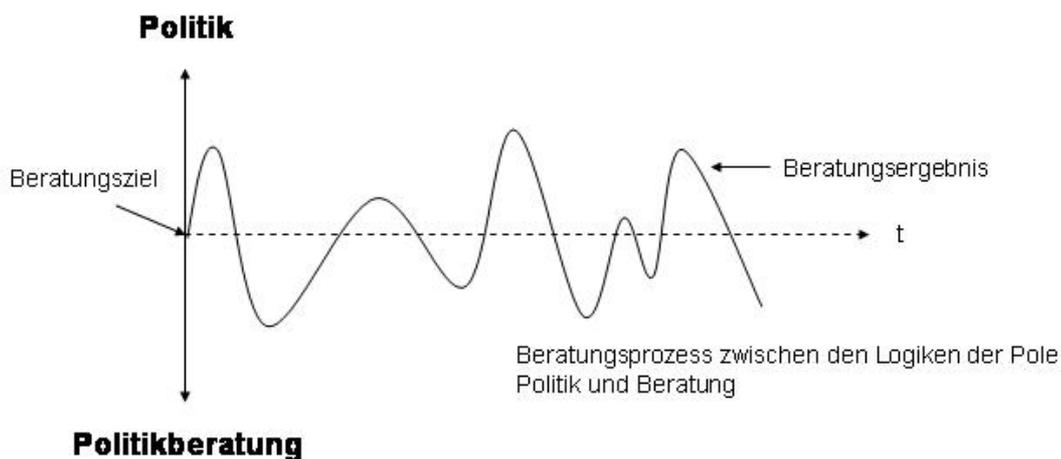


Abbildung 3: Prozessorientiertes Modell der wirtschaftspolitischen Beratung (eigene Abbildung)

Das am Anfang des Beratungsprozesses definierte Beratungsziel (z.B. die Steigerung der Wirtschaftlichkeit einer Behörde) wird im Laufe der Zeit durch die Beratungsergebnisse, die sich durch den Kommunikationszusammenhang zwischen Berater- und Kundensystem konstituieren, variiert. Das ursprüngliche Ziel läuft latent im Beratungsprozess mit, dient aber letztlich nur als Referenzkategorie, um bei Orientierungslosigkeit weitere Prozesse zu strukturieren. Die Ergebnisse können somit immer wieder in Beziehung zum Ziel gesetzt werden. Die Zielfindung am Anfang eines Beratungsprozesses ist somit wichtig, um Orientierung im Beratungsprozess zu schaffen. Denn Ziele sind auch immer die Manifestierung der Überzeugungen, „Beliefs“ und somit der mentalen Modelle der beteiligten Akteure.

Erfolgreich ist die Beratung, die die politische Logik am besten berücksichtigt und kommunikativ in diese Richtung wirkt. Veränderungen der Ergebnisse in Referenz zum Beratungsziel können so explizit und implizit vorangetrieben werden. Es geht im Beratungsprozess um die Beeinflussung von mentalen Modellen (Ideologien, „Belief Structures“) als Formen der informellen Institutionen.

Erfolgreich können diejenigen Projekte sein, die durch Kommunikation eine Änderung im Institutionengeflecht des Kunden, das primär für die Produktion von Entscheidungen zuständig ist, bewirken. Dieses ist die Grundvoraussetzung dafür, dass zukünftig politische Entscheidungen gefällt werden, die stärker einer ökonomischen Logik entspringen als zu Beginn des Beratungsprozesses. Der Erfolg eines Projektes sollte durch den Berater in der Logik des Kunden definiert werden. Es geht jedoch im Gegensatz zur These der Alibifunktion wirtschaftspolitischer Beratung (vgl. hierzu Külp 1992) nicht um ein opportunistisches Beratungsverhalten. Im Gegenteil: der Berater positioniert sich als Beobachter (im Sinne Luhmanns als Beobachter 2. Ordnung) seines eigenen Beratungsprozesses und ist somit in der Lage, mentale Modelle zu verstehen und dahingehend kommunikativ zu wirken. Das Ziel ist eine stärkere Berücksichtigung von Beratungsvorschlägen in Form von Gutachten oder Strategiekonzepten, die stärker aus Teilen der ökonomischen Logik heraus entstehen. Hierzu muss der Kunde allerdings erst einen Teil der systemlogischen Bausteine in sein eigenes „Frame“ übernehmen. Dieses ist aufwendig und bedarf des Einsatzes großer Zeitressourcen seitens des Beraters. Entscheidend ist hierbei, dass die Nutzenkategorien des Beraters für den Kunden verständlich gemacht und übersetzt werden, so dass

dieser in seiner Logik in Bezug auf die Beratungsergebnisse auch einen Mehrwert sieht. Politikberatung muss hierfür die Interessenslagen und die dahinter liegenden Wertesysteme der Politik ernst nehmen. Erst dann kann im Sinne eines evolutiven Prozesses eine Adaption, d.h. in diesem Kontext eine Verhaltensänderung, stattfinden. Heinrichs fasst diesen Punkt treffend zusammen: „Politikberatung ist demnach weniger als einseitiger Wissenstransfer zu denken, sondern als politisch initiierte, moderierte und strukturierte Wissenskommunikation unter Berücksichtigung von Werten und Interessen“ (Heinrichs 2002: 15). Der Rat von Ökonomen und Professional Consultants kann somit an Gewicht gewinnen und wird nicht länger nur als eine Meinung unter anderen Meinungen angesehen. Hierzu auch Priddat: „Die Professionalität der Beratung besteht dann darin, Abstand zu nehmen vom ökonomischen oder wissenschaftlichen Erzähltypus oder Stil und ihre ökonomische Argumentation im Kontext der Geschichten zu erzählen, die die Bürger / Politiker für die relevanten erachten“ (Priddat 2003: 10).

5.3.5 Anforderungen an den Politikberater

Die bisherigen Ergebnisse haben gezeigt, dass sich Beratungsverhältnisse im öffentlichen Bereich durch verschiedene Differenzen konstituieren. Hierzu zählt die grundlegende Differenz zwischen Kunden- und Beratersystem, die primär auf der Verwendung unterschiedlicher Rationalitäten bzw. Logiken basiert. Ebenso muss zwischen der Entscheidungsfunktion der Politik und der Entscheidungsvorbereitungsfunktion der Beratung unterschieden werden. Ein Berater, der sich in solch einem Arrangement bewegt, sollte sich dieser Differenzen bewusst sein und sie als Ausgangsbasis seiner beraterischen Tätigkeit akzeptieren. Daran anschließend ist der Berater aus systemischer Sicht dazu angehalten, einen „ausreichend elaborierten Beobachterstandpunkt“ (Wimmer 1995: 249) wahrzunehmen. Der Berater kann hierdurch das Grunddilemma von Organisationen überwinden, welches in der prinzipiellen Begrenztheit des eigenen Wahrnehmungspotentials intern und extern besteht. Der Mehrwert des Beraters ergibt sich nicht aus dem Anbieten von Lösungen für bestehende Probleme, sondern durch die Erweiterung des Wahrnehmungs- und Problembearbeitungspotentials innerhalb des politischen Systems und darauf aufbauend der Beeinflussung der für den Politiker relevanten Institutionen. Hierzu muss der Berater

in der Sprache des Kunden kommunizieren. Wimmer beschreibt die Aufgaben eines Beraters in solch einem Systemzusammenhang wie folgt (Wimmer 1995: 257):

- Unterstützung des Klientensystems bei der Erarbeitung von Informationen über sich selbst und die relevante Umwelt.
- Herausarbeitung von realisierbaren Varianten in der Transformation bzw. im Umgang mit diesen Problemen.
- Förderung des systeminternen Potentials für die gewählte Bearbeitungsrichtung und dadurch dauerhafte Erweiterung der systemeigenen Problembearbeitungskapazität.

Wie gezeigt, hängt die Problemlösungskapazität eines Systems primär von seinen die Entscheidungen determinierenden informellen Institutionen ab. Um diese im Rahmen einer Intervention beeinflussen zu können, bedarf es eines geeigneten Kommunikationszusammenhanges. Nach Exner / Königswieser kann eine systemische Intervention „eine zielgerichtete Kommunikation genannt werden, in der man sich der prekären Ausgangslage des Versuchs der wirkungsvollen Beeinflussung eines autonomen sozialen Systems bewusst ist“ (Exner / Königswieser 1998: 17). Eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Beratung ist deshalb, dass Berater diesen Kommunikationszusammenhang schaffen und sich auf den Sprach- bzw. Kommunikationscode der Politik einlassen müssen (vgl. Donges 2002). Die politischen Gesetze und Spielregeln müssen anerkannt werden. Die Bedürfnisse der Kunden in Bezug auf Beratung rücken in den Vordergrund. Hierzu Schmillen: „Am besten ist der Rat, der sich auch umsetzen lässt, der also die Gesetze operativer Politik anerkennt und auf diese herunter gebrochen werden kann“ (Schmillen 2002: 105). Am Anfang steht also das Verstehen der Systemlogiken, danach folgt das Eingehen komplexer Kommunikationsbeziehungen zum Kunden. Im Gegensatz zum klassischen Beratungsverständnis ist deshalb eine ausgeprägte Methoden- und Fachkompetenz in Verbindung mit einer sehr starken Kommunikations- und Moderationskompetenz im Rahmen der Politikberatung gefragt. Der Berater tritt somit nicht als Experte gegenüber dem Kunden auf, sondern versteht sich in der Rolle als Irritator und Sparringspartner für das Klientensystem, und auch als Geschichtenerzähler, der durch Metaphern und Sprachspiele versucht, seine Kunden zu überzeugen. Trivialisierungskompetenz ist in die-

sem Zusammenhang einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren wirtschaftspolitischer Beratung (vgl. Priddat 2003).

Renn fasst die Faktoren erfolgreicher wissenschaftlicher Politikberatung in drei Punkten zusammen. Diese sind die Konsensfindung über konkurrierende Wissensansprüche im Beratungskontext, die Herstellung der Anschlussfähigkeit der Beratungsergebnisse im politischen System sowie der Umstand, dass wissenschaftlich fundierte Politikentscheidungen eine größere Legitimation in die Gesellschaft hinein besitzen (vgl. Renn 1999). Insbesondere die Herstellung der Anschlussfähigkeit von Personen und Konzepten in der Politik soll im Kontext des prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung betont werden, da diese Empfehlung sowohl für beraterisch tätige Wissenschaftler als auch für Professional Consultants Geltung besitzt.

5.4 Das prozessorientierte Modell der wirtschaftspolitischen Beratung in der Praxisreflexion

5.4.1 Qualitative Interviews

Im Rahmen von qualitativen Experteninterviews wurden zur Ergänzung der Erkenntnisse dieser Arbeit die zuvor theoretisch ausgeführten Inhalte des prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung einer Praxisreflexion unterzogen. Gespräche wurden in diesem Zusammenhang sowohl mit professionellen als auch wissenschaftlichen Beratern und Kunden von Politikberatung geführt. Die Gesprächsergebnisse dieser Praxisreflexion sollen im folgenden Abschnitt zusammenfassend dargestellt werden. Sie erweitern und komplettieren die Thesen des beschriebenen prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung.

5.4.2 Merkmale des politischen Systems

Ministerien und Verwaltungen als primäre Auftraggeber für politische Beratung sind als Systeme gekennzeichnet durch:

- Geschlossenheit
- Grundsätzliche Beratungsresistenz aufgrund der systemischen Geschlossenheit
- Eigene Handlungslogiken

Dieses sind die Grundtatbestände, mit denen sich Politikberater in ihrer Tätigkeit auseinandersetzen müssen. Politik kann somit als ein eigenständiges gesellschaftliches Teilsystem begriffen werden, vergleichbar mit der Ökonomie oder der Religion. Politik ist eine in sich geschlossene „Community“ und daher nur schwer zugänglich für Nichtmitglieder (also auch für Berater). Die politischen Clubs organisieren sich primär entlang von Themen wie der Sicherheits- oder Wirtschaftspolitik. Ein erfolgreicher Berater muss sich zuallererst Zutritt zu diesen politischen Communities verschaffen und Reputation aufbauen (Stichwort: Lobbyarbeit). Dieses bildet die Basis für den Erhalt möglicher Beratungsaufträge.

Das politische System bedient sich Beratung grundsätzlich, um neue Inputs bzw. Ideen zu generieren. Die Implementierung neuer Konzepte, die auf Basis neuer Inputs generiert wurden, erfolgt allerdings zumeist durch die betroffenen Ministerial- oder Verwaltungsbeamten selbst. Der Berater kann hier als Prozesscoach auftreten.

5.4.3 Bereiche der wirtschaftspolitischen Beratung

5.4.3.1 Differenzierung nach Kundengruppen

Politikberatung unterteilt sich in zwei Bereiche. Der erste umfasst die Beratung der Top-Ebenen der Politik, also die Politiker selbst. Hier hat Politikberatung die Aufgabe, Lösungsszenarien als Grundlage und Vorbereitung politischer Entscheidungen zu erstellen. Politikberatung berät in solch einem Fall Manager des politischen Prozes-

ses und ihre Stabsabteilungen. Der Berater hat hierbei die Aufgabe, Empfehlungen zu geben und Lobbying für bestimmte politische Positionen zu betreiben. Einzelne Politiker, die funktional nicht über eine herausragende Stellung in einem Ministerium, einer Verwaltung oder einer Partei verfügen, sind finanziell allerdings nicht in der Lage, Beratung durch professionelle Unternehmensberatungen nachzufragen.

Der zweite Bereich wirtschaftspolitischer Beratung ergibt sich aus der Notwendigkeit, zumeist strategische oder auf die Veränderung der Organisation ausgerichtete Beratungsvorschläge nach der Konzeption zu implementieren. Hierbei rückt die Beratung von politischen Organisationen wie Verwaltungen und Ministerien auf Landes- und Bundesebene in den Fokus. Im Gegensatz zur Beratung der Entscheidungsebene wird die operative Ebene der Behörden mit dem Ziel beraten Ministerien strategiefähig zu machen. Neben den strategischen Aspekten geht es hier oftmals auch um betriebswirtschaftliche Fragestellungen wie die Erarbeitung von Maßnahmen zur Organisationsumstrukturierung oder die Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements. Beratungswissen aus der Privatwirtschaft kommt somit insbesondere in diesem Bereich zur Anwendung. Nach Einschätzung der Gesprächspartner sind die meisten Engagements im öffentlichen Bereich Projekte der mittleren Ebene, d.h., dass sie zumeist hierarchisch nicht auf höchster organisatorischer Ebene angesiedelt sind.

Daran anschließend finden Projekte auf Kommunalebene oft im Bereich der Steigerung der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher kommunaler Institutionen wie z.B. den Stadtwerken statt. Generell ist zu sagen, dass die Bundes- und Landesebene im Vergleich zur Beratung in den Kommunen durch eine stärkere Legitimationsfunktion geprägt ist.

5.4.3.2 Differenzierung nach Prozessschritten

Ebenso wie bei privatwirtschaftlichen Beratungsaufträgen kann Politikberatung in mehrere Prozessschritte unterteilt werden. Konstitutiv in diesem Zusammenhang ist die Ausrichtung der Aktivitäten in Bezug auf eine durch die Politik zu treffende Entscheidung. Es kann deshalb zwischen einer Entscheidungsvorbereitungsphase, einer Entscheidungsphase und einer Implementierungsphase unterschieden werden. Ande-

re Klassifikationen unterteilen den Politikberatungsprozess in die Schritte Strategiefindung, Strategieumsetzung und Strategiekommunikation. Beide Klassifikationen beinhalten explizit bzw. implizit den Aspekt der Entscheidung inkl. anschließender Umsetzung. Nach Einschätzung der Experten treten im Rahmen der Politikberatung insbesondere in der Implementierungsphase die größten Probleme auf.

5.4.4 Erfolgsfaktoren der wirtschaftspolitischen Beratung

Um im Rahmen der wirtschaftspolitischen Beratung unter den dargestellten speziellen Rahmenbedingungen erfolgreich zu sein, bedarf es des Verständnisses und Berücksichtigung einiger spezifischer Erfolgsfaktoren. Interessant hierbei ist, dass sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite in Bezug auf diesen Aspekt ähnliche Punkte in den geführten Interviews genannt wurden. Diese sind zusammengefasst die Folgenden:

- **Kommunikationskompetenz:** Sie impliziert, dass ein Berater im politischen Umfeld durch gezielte Kommunikation Anschlussfähigkeit produziert und sich somit verständlich machen kann. Das Verstehen der die Politik dominierenden Handlungsrationitäten ist dabei die Voraussetzung. Elemente hierbei sind das Verstehen des situativen Stakeholderumfeldes der Politik, der Interessen und Motivationen des Klienten und des Sprachcodes des Kundensystems.
- **Methoden- und Fachkompetenz:** Neben ausgeprägten kommunikativen Fähigkeiten sollte Beratung im öffentlichen Sektor über eine große Methoden- und Fachkompetenz verfügen, die bei beteiligten Personen „Aha-Effekte“ produziert. Diese Kompetenzen reduzieren, z.B. durch den Einsatz von Tools wie der Nutzwertanalyse¹⁴, die Komplexität des politischen Entscheidungs-

¹⁴ Die Nutzwertanalyse (Wirtschaftlichkeitsanalyse) ist ein Verfahren zur mehrdimensionalen Bewertung von Varianten. Sie erlaubt, auch qualitative und institutionelle Vor- und Nachteile eines Projektes zu bewerten. Die Analyse wird üblicherweise in 7 Schritten abgewickelt: 1. Ziel der Entscheidung klar definieren; 2. Mussforderungen festlegen ; 3. Aus-

feldes und legitimieren dadurch den Beratungsprozess und seine Ergebnisse durch die Einbeziehung der wesentlichen Stakeholder. Partizipationsmöglichkeiten der Akteure im Prozess produzieren Implementierungsfähigkeit der Lösungskonzepte.

- **Beziehungsmanagement:** Politikberatung ist, vor allem in der Akquisitions- und Ausschreibungsphase eines Projektes, stark beziehungsgetrieben. Ein gutes Beziehungsmanagement sichert den potentiellen Zugang zu neuen Aufträgen. Es ist allerdings ebenso wichtig, einen „tadellosen Ruf“ im politischen Kontext zu haben, Referenzen vorzeigen zu können und objektiv zu agieren. Das Formulieren unabhängiger Beratungsergebnisse ist dabei die Voraussetzung, um nachhaltige Kundenbeziehungen und somit Erfolg in der Politikberatung zu realisieren.
- **Kritische Unternehmensgröße:** Unternehmen, die sich im Rahmen der politischen Beratung engagieren, müssen nach Einschätzung der Gesprächspartner eine kritische Größe haben. Dieses ist dem Umstand geschuldet, dass Projekte zumeist eine sehr lange Laufzeit haben und somit Beratungen sowohl personell als auch finanziell in Bezug auf die Bearbeitung einer Ausschreibung stark in Vorleistung gehen müssen. Sehr kleine Unternehmen sind hierzu fast nicht in der Lage.
- **Teamzusammensetzung:** Beratungsteams sollten in Bezug auf Seniorität und Qualifikation gemischt sein und sowohl Berater mit einem originären Hochschulhintergrund als auch einem Praxishintergrund (z.B. ehemalige Angestellte des gehobenen öffentlichen Dienstes) umfassen. Tendenziell sollten ältere Beratungsteams als in der Privatwirtschaft eingesetzt werden.
- **Politische Zielvorstellungen:** Berater sollten die politischen Zielvorstellungen teilen und diese im Beratungsprozess umsetzen. Es ist für den Erfolg von Po-

wahlkriterien bestimmen; 4. Auswahlkriterien gewichten; 5. Varianten erarbeiten; 6. Varianten bewerten; 7. Wahl der besten Variante.

litikberatung von entscheidender Bedeutung, dass die Ziele eines Projektes durch die Politik oder einzelne Parteien selbst formuliert werden.

5.4.5 Anforderungen an den Politikberater

Da im Rahmen der Interviews sowohl mit wissenschaftlichen Beratern als auch mit Professional Consultants gesprochen wurde, soll diese Differenzierung im folgenden Abschnitt auch in Bezug auf die Formulierung der Anforderungen an den Beruf des Politikberaters berücksichtigt werden. Die in diesen beiden Abschnitten formulierten Kriterien für einen erfolgreichen Politikberater gelten allerdings für beide Seiten.

5.4.5.1 Wissenschaftler

Wissenschaftler befinden sich in Bezug auf Beratungsengagements in einem grundsätzlichen Dilemma. Je mehr Beratung ein Ökonom durchführt, desto negativer kann ihm dieses in seiner eigenen Disziplin ausgelegt werden. Dies gilt insbesondere für operative umsetzungsorientierte Beratung. Sie gilt als nicht wissenschaftlich und kann Reputationsverlust zur Folge haben. Wissenschaftliche Berater verstehen sich aus diesem Grund primär als kritische Evaluatoren, Sparringspartner und Ideengeber für die Politik. Sie differenzieren grundsätzlich zwischen der Entscheidungsvorbereitungsfunktion (die z. B. durch Berater begleitet werden kann) und der Entscheidungsfunktion der Politik.

Die vorher dargestellten Überlegungen führen dazu, dass sich zwei Ebenen innerhalb des wissenschaftlichen Personals in Bezug auf Politikberatung herauskristallisieren. Die erste Ebene von Wissenschaftlern ist in der Ökonomie herausragend erfolgreich. Sie ist deshalb nur in solchen Gremien beraterisch tätig, die ihre wissenschaftliche Reputation weiter steigern können (z.B. im Sachverständigenrat). Die zweite Ebene umfasst Wissenschaftler, die weniger Reputation in ihrer Disziplin besitzen. Sie verstehen Beratung als kompensatorische Maßnahme, um weitere eigene Reputation parallel zu ihrer Haupttätigkeit aufzubauen. Diese Personen begreifen die systematische Tätigkeit an der Schnittstelle Ökonomie / Politik als Chance für die eigene berufliche Weiterentwicklung.

Die Anforderungen an den wissenschaftlichen Politikberater, die sich aus den oben dargestellten Sachverhalten ergeben, sind folgende:

- Erfolgreiche Berater zeichnen sich durch die Wahrnehmung einer Schnittstellenfunktion aus. Sie handeln als institutionelle Übersetzer. Es handelt sich hierbei um Akteure, die sowohl mit der ökonomischen als auch mit der politischen Logik vertraut sind und situativ entsprechend der Logiken handeln können. Dieses setzt allerdings ein sehr hohes Maß an Reflexionsvermögen voraus.
- Die Notwendigkeit der Beraterischen Reflexion führt zu dem Schluss, dass der Erfahrungshorizont eines Beraters entscheidend dafür ist, dass eine Schnittstellen- und Coachingfunktion in den beschriebenen Prozessen wahrgenommen werden kann.
- Politikberatung konstituiert sich durch den Kommunikationszusammenhang zwischen Berater und Kunde. Es ist deshalb eine starke Kommunikationskompetenz zur Herstellung von Anschlussfähigkeit im politischen System gefragt. Im Mittelpunkt steht dabei systemisches, prozessorientiertes Denken und Handeln, das den Ausgangspunkt Beraterischen Handelns darstellen sollte.

5.4.5.2 Professional Consultants

Im Gegensatz zu wissenschaftlichen Beratern befinden sich Professional Consultants nicht in dem oben beschriebenen Grunddilemma zwischen Beratungserfolg und Reputationsverlust. Sie agieren zumeist im Rahmen eines größeren privatwirtschaftlich organisierten Unternehmens. Es fällt ihnen daher auch leichter, den Kunden bei der Implementierung verschiedener Konzepte zu unterstützen. Sie können somit operativer beraten, ohne zugleich Nachteile auf anderen Ebenen erwarten zu müssen. Der Fokus aktueller wirtschaftspolitischer Beratung liegt, nach Einschätzung der Gesprächspartner, ohnehin in diesem Bereich. Nicht nur die Erstellung von Konzepten, sondern insbesondere ihre Umsetzung gemeinsam mit den wesentlichen Interessensgruppen, wird durch Kunden nachgefragt. Hier besitzen Professional Consultants

einen wesentlichen Vorteil gegenüber Ökonomen in ihrer beraterischen Tätigkeit, weil sie nachfrageorientierter handeln können.

Zusätzlich zu den oben schon beschriebenen Anforderungskriterien an einen erfolgreichen Politikberater können noch folgende ergänzt werden:

- Ein Berater sollte über eine ausgeprägte Sozialkompetenz im Umgang mit den Kunden verfügen. Gefragt sind Menschen mit Idealismus und Veränderungswillen. Nur so lassen sich die der Politik inhärenten Logiken verstehen und innerhalb dieser Spielregeln Handlungsspielräume nutzen.
- Berater sollten dafür sorgen, dass ihre Beratungsergebnisse in Medien übersetzt werden, die der Kunde versteht. Gleichzeitig ist eine pointierte Darstellung von Themen und Lösungsvorschlägen wünschenswert. Dieses kann im Politikkontext z.B. dadurch passieren, dass die vorherrschende Darstellungsform der Computerpräsentationen in verstärktem Maße durch kurze schriftliche Ausarbeitungen ergänzt wird.

5.4.6 Aktuelle Tendenzen im deutschen Politikberatungsmarkt

Aus Sicht der Interviewpartner sind die Potentiale des Politikberatungsmarktes insgesamt in Deutschland noch längst nicht ausgeschöpft. Dabei existieren jedoch Unterschiede zwischen der Bundes- und der Länderebene: die politische Beratungslandschaft auf Länderebene kann als sehr viel dynamischer und ausdifferenzierter angesehen werden, weil dort mehr Unternehmen agieren.

In jüngster Zeit haben sich die Spielregeln der Politikberatung aufgrund der negativen Vorkommnisse auf Bundesebene allerdings grundlegend verändert. Insgesamt sind die ausgeschriebenen Projektvolumina gesunken. Es wird von Seiten der Politik verstärkt darauf geachtet, dass die geltenden Ausschreibungsgrenzen (15.000 Euro für die freihändige innerdeutsche Vergabe und 200.000 Euro für europäische Ausschreibungen) nicht überschritten werden. Große zusammenhängende Projekte werden in kleine Abschnitte gestückelt. Als Folge sind viele Ausschreibungen für Beratungen nicht mehr interessant, weil sie sich, aufgrund der hohen Kosten in der Angebotsphase, nicht rechnen.

5.5 Ergebnisse der Analyse

Die Darstellungen des prozessorientierten Modells der wirtschaftspolitischen Beratung in Abschnitt 5.3 und die Ergebnisse der in diesem Zusammenhang durchgeführten Praxisreflexion in Abschnitt 5.4 haben gezeigt, dass modelltheoretisch und in der Praxis sehr ähnliche Vorstellungen über Erfolgsfaktoren wirtschaftspolitischer Beratung und daraus abgeleitet die Anforderungen an einen erfolgreichen Politikberater bestehen. Insbesondere die ausdrückliche Betonung des kommunikativen Aspektes von Beratung und die Forderung nach Denken und Kommunizieren in unterschiedlichen Systemlogiken findet eine Bestätigung in der Praxis. Zudem wird eine herausgehobene Sozialkompetenz und die Rolle des Politikberaters als Irritator und Sparringspartner als wesentliches Merkmal des untersuchten Beratungszusammenhanges gesehen. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass, zusammenfassend gesagt, sehr hohe Ansprüche an erfolgreiche wirtschaftspolitische Beratung und insbesondere den einzelnen Berater selbst formuliert werden (vgl. hierzu die Abschnitte 5.3.5 und 5.4.5). Im Sinne eines evolutorischen Marktverständnisses müssen sich, trotz ähnlicher Vorstellungen bei Kunden und Beratern, die dominanten Institutionen, Methoden und Kompetenzen auf Seiten der Berater erst noch herausbilden, die nachhaltig den Markt entwickeln können. Der Markt der wirtschaftspolitischen Beratung befindet sich nach wie vor in der Entwicklungsphase. In Bezug auf den Teilmarkt der wirtschaftspolitischen Beratung durch Wissenschaftler soll im folgenden Abschnitt ein Ausblick gewagt werden, der Möglichkeiten darstellt, durch welche institutionell der Einfluss von beratenden Wissenschaftlern auf die Politik erhöht werden kann. Ein Ausblick im Bereich der Professional Consultants ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der in der wirtschaftspolitischen Beratung engagierten Unternehmen und unter Berücksichtigung des zuvor beschriebenen Entwicklungsgrades des Beratungsmarktes sehr viel schwieriger und bedürfte deshalb einer umfangreichen separaten Analyse, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Hierauf soll deshalb an dieser Stelle verzichtet werden. Nichtsdestotrotz stellt dieses einen interessanten Aspekt für weitere zukünftige Untersuchungen dar.

5.6 Think Tanks als erfolgversprechende Institutionen der wirtschaftspolitischen Beratung

5.6.1 Merkmale von Think Tanks

Eine eindeutige Definition für Think Tanks ist schwer zu finden, zumal internationale Studien zeigen (vgl. McGann / Weaver 2000), dass abhängig vom untersuchten Staat unterschiedliche Begriffsbestimmungen existieren. Nach McGann und Weaver können diese Institutionen jedoch auf einer hochaggregierten Ebene durch folgende Merkmale beschrieben werden: „At the broadest level, one can say that think tanks are institutions that provide public policy research, analysis and advice“ und weiter „We begin with the core definition of think tanks as policy research organizations that have significant autonomy from government and from societal interests such as firms, interest groups, and political parties“ (McGann / Weaver 2000: 4f.). Konstitutiv für Think Tanks sind demnach ihre relative Autonomie vom politischen System und der daraus abgeleitete Willen, Einfluss auf dieses zu nehmen. Hierzu auch Thunert als Beobachter deutscher Think Tanks: „Think Tanks [sind] privat oder öffentlich finanzierte praxisorientierte Forschungsinstitute, die wissenschaftlich fundiert politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen behandeln und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen liefern“ (Thunert 2003: 31). Im Vergleich zum angelsächsischen Verständnis fällt auf, dass hier nicht die Autonomie des Think Tanks und zudem der aktive Wille, Politik zu beeinflussen, integraler Bestandteil der Definition ist. Dieser Unterschied impliziert ein anderes Verständnis dieser Institutionen in den USA im Vergleich zu Deutschland, welches teilweise auch Hinweise auf die Defizite der aktuellen deutschen Think Tank Landschaft geben kann. Hierzu aber später mehr.

5.6.2 Think Tanks in den USA

Insbesondere die USA verfügen über eine ausgeprägte Think Tank Struktur mit einer langen Tradition. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden hier einige der auch heute noch bekanntesten und einflussreichsten Think Tanks. Hierzu zählen die Russel Sage Foundation (1907), die Carnegie Endowment for International Peace

(1910) und die Hoover Institution on War, Revolution and Peace (1919, vgl. Kreft 2002: 117). Die mit Abstand größte Organisation ist heute die RAND Corporation aus dem kalifornischen Santa Monica.

Generell können Think Tanks in politisch neutrale (unabhängige Forschungseinrichtungen und Einrichtungen, die primär Auftragsforschung betreiben) und sog. „Advocacy Think Tanks“ (Kreft 2002: 118) unterschieden werden. Advocacy Think Tanks sind durch eine klare, auch in die Öffentlichkeit hinein propagierte politische Positionierung, die man in den USA holzschnittartig mit konservativ oder liberal bezeichnen kann, geprägt. In den USA kommt den Think Tanks eine wesentliche Rolle an der Schnittstelle Beratung / Politik zu. Ihre Aufgaben sind die Erforschung politischer Probleme und die Formulierung entsprechender Lösungen, die Stellungnahme zu politischen Fragestellungen, die Evaluierung von Regierungsprogrammen, die Rolle als Diskussionsforum und Netzwerk, eine Aufklärungs- und Interpretationsfunktion in Bezug auf die Öffentlichkeit und v.a. auch die Bereitstellung von politischem Personal (vgl. Kreft 2002: 127 ff.). Für Politiker in den USA haben Think Tanks eine wachsende Bedeutung, weil sie politikrelevante Expertise im Gegensatz zu Universitäten anbieten, eine intellektuelle Basis für politische Ideen bereitstellen und einen Personalpool für qualifizierte Mitarbeiter vorhalten (relevant v.a. bei einer Regierungsneubildung). Die Analyse zeigt, dass Wissenschaftler über Think Tanks erheblichen Einfluss auf die amerikanische Politik ausüben können. Offensichtlich ist dieses jedoch nicht der Fall in Deutschland. Welches sind hierfür die Gründe?

5.6.3 Think Tanks in Deutschland

Auch in Deutschland sind die Anfänge der Think Tank Kultur im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts mit der Gründung von vier der großen sechs Wirtschaftsforschungsinstitute zu verorten (vgl. Abschnitt 3.3). Das älteste ist dabei das HWWA, welches 1908 entstanden ist. Trotz der schon dargestellten strukturellen Probleme ist die deutsche Think Tank Landschaft heute besser als ihr Ruf. Generell zeigen Studien, dass sie im Vergleich zu anderen europäischen Ländern am stärksten ausdifferenziert ist (für eine vergleichende Darstellung vgl. Day 2000: 116 f.). Nach Thunert existieren in Deutschland zwischen 80 und 130 Think Tanks (vgl. Thunert 1999). Hierzu

zählen die großen Wirtschaftsforschungsinstitute, die großen außen-, friedens- und sicherheitspolitischen Institutionen wie z.B. die Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit (Berlin)¹⁵ oder das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (an der Universität Hamburg), Einrichtungen der praxisorientierten Sozial-, Umwelt- und Technikforschung wie z.B. das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln) oder privat- bzw. mischfinanzierte Organisationen wie die Bertelsmann-Stiftung (vgl. Thunert 2003: 31). Neben diesen neutralen Denkfabriken existieren in Deutschland wie in den USA auch sog. advokatische Think Tanks, zumeist im Umfeld von Interessenvertretungen wie Parteien oder Stiftungen (z.B. die Konrad-Adenauer-Stiftung), aber auch Think Tanks, die ihre Tätigkeit thematisch enger z.B. an einem Leitbild wie Nachhaltigkeit oder sozialer Gerechtigkeit orientieren.

Allgemein ist festzuhalten, dass die politischen Rahmenbedingungen in Deutschland von denen in den USA stark differieren. V.a. die institutionelle Ausgestaltung der deutschen Legislative, die geringe Durchlässigkeit des politischen Prozesses und die stärkere Rolle deutscher Parteien haben zur Folge, dass das Politiksystem beratungsresistenter gegenüber unabhängiger Beratung ist (vgl. zu den institutionellen Differenzen zwischen den USA und Deutschland Cassel 1999). Die Konsequenz dieser Rahmenbedingungen fasst Weilemann zusammen: „There is no tradition of independent policy analysis on a privately funded nonprofit basis as it is known in the United States [...]” (Weilemann 2000: 169). Im Gegensatz zu den USA ist zudem auch festzustellen, dass die ideologische Profilbildung der Think Tanks in Deutschland in Abgrenzung zur thematischen eine untergeordnete Rolle spielt. Thunert

¹⁵ Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ist die größte Einrichtung in Europa, die Regierung und Parlament in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik berät. Sie hat derzeit mehr als 130 Mitarbeiter und sieht einen Schwerpunkt ihrer Arbeit in der Herstellung von Anschlussfähigkeit wissenschaftlicher Beratungsergebnisse in der Politik. Trotz des Versuchs im politischen Prozess anschlussfähig zu sein, ist die Sicherstellung der Wissenschaftlichkeit ihrer Arbeitsergebnisse eine wichtige Maxime der SWP. Hierzu der SWP-Direktor Christoph Bertram: „Trotzdem bleibt die Wissenschaftlichkeit der Maßstab für Mitarbeiter“ (Dirbach 2002 in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.09.2002).

schreibt in diesem Kontext: „In der deutschen politischen Kultur wird der Anschein überparteilicher Wissenschaftlichkeit und rein thematischer Kompetenz offenbar mehr geschätzt als ein klar erkennbares ideologisches Profil, mit dem häufig mangelnde wissenschaftliche Seriosität assoziiert wird“ (Thunert 2003: 32). Beide Aspekte, Wissenschaftlichkeit und Ideologisches Profil, müssen sich jedoch nicht ausschließen, wie die Beispiele aus den USA zeigen. Think Tanks haben hierzulande zumeist eine geringere Medienpräsenz als ihre angelsächsischen Pendanten, weil sie weniger pointiert und ideologisch Nachrichten formulieren können (und dieses ist die Voraussetzung für eine umfassende Medienpräsenz). Hierzu auch Pinzler in einem Zeit-Artikel: „Statt für eine kleine Zahl von Auftraggebern aus Politik und Wirtschaft würden sie [die US-amerikanischen Think Tanks; Anm. des Autors] ihre Ergebnisse viel mehr für die breite Öffentlichkeit aufarbeiten“ (Pinzler 2001: 2). Ausnahmen in Deutschland bilden diejenigen Institute, die durch charismatische Direktoren wie Hans-Werner Sinn vom Ifo-Institut in der Öffentlichkeit vertreten werden. Medienpräsenz sichert also Einfluss und Relevanz der Empfehlungen – ein Punkt, den die deutschen Denkfabriken zukünftig stärker berücksichtigen sollten.

Ein weiterer Aspekt ist die unterschiedliche Finanzierungsstruktur deutscher Think Tanks im Vergleich zu den USA oder England. Deutsche Institute werden primär durch öffentliche Mittel finanziert. Im Gegensatz dazu wird politische Unabhängigkeit von Think Tanks im angelsächsischen Raum durch die weitgehende Unabhängigkeit von staatlicher Finanzierung definiert – und nicht so sehr, wie in Deutschland, durch eine wissenschaftlich unabhängige Positionierung. In diesem Punkt besteht in Deutschland mit Sicherheit Handlungsbedarf: die Macht politischer Beratung kann sich nämlich nur entfalten, wenn sie in jegliche Richtungen (z.B. auch gegen die herrschende Regierungmeinung) Empfehlungen geben kann, ohne gleichzeitig befürchten zu müssen, dass Finanzmittel gekürzt werden. Deutsche Think Tanks sollten deshalb daran arbeiten, ihre Finanzbasis zu diversifizieren, um ihren politischen Einfluss zu erhöhen.

Think Tanks in Deutschland werden primär als passive Informationsdienstleister verstanden, die je nach Anfrage der Politik Stellung zu bestimmten Themenkomplexen beziehen. Im Gegensatz dazu agieren amerikanische Think Tanks wesentlich proaktiver in dem Sinne, dass sie die Politik ständig mit ihrer Expertise in Form von

Analysen, Reports oder Handlungsempfehlungen versorgen. „Denken auf Vorrat“ (Thunert 2003: 38) ist eine ihrer Grundregeln. Sie können somit der Politik glaubhaft einen Pool von Ideen anbieten, aus dem die unterschiedlichen Parteien, v.a. im Falle einer Regierungsneubildung, schöpfen können. In Verbindung mit der Macht des US-Präsidenten bei Amtsantritt auch weite Teile der Top-Administration neu besetzen zu können, erhalten Wissenschaftler somit durch die Arbeit in Think Tanks die Möglichkeit, durch das Wechseln in die Regierungsverantwortung eigene akademische Ideen auch wirklich in die Tat umzusetzen. Das politische System in den USA ist im Vergleich zu Deutschland an dieser Stelle durchlässiger und fördert systematisch den Einfluss von Think Tanks. Politik in Deutschland kann somit als ein geschlosseneres soziales System verstanden werden, das sich stärker auf die eigene Selbstreproduktion beschränkt als neue Elemente (z.B. wissenschaftliche Ideen und Konzepte) zu integrieren.

5.6.4 Erfolgsfaktoren der zukünftigen Ausrichtung deutscher Think Tanks

Den unter den Punkten 3.4, 3.5 und 5.6.3 dargestellten Problemen der deutschen Think Tank Landschaft und dem damit verbundenen abnehmenden Einfluss wissenschaftlicher Beratung im Politikprozess kann durch folgende Punkte entgegengewirkt werden:

- Diversifizierung der Finanzierungsbasis
- Stärkere Profilbildung (auch ideologisch) und Steigerung der Medienpräsenz
- Anbieten von proaktiver Beratung im Sinne eines aktiven politischen Unternehmertums, das versucht Mehrheiten, für eigene Ideen zu organisieren und selbst Themen zu lancieren.

Wie die vorherigen Ausführungen und Analysen zeigen, sind die institutionellen Voraussetzungen für erfolgreiche Think Tanks, die Ideen im politischen Prozess auch umsetzen können, in den USA ungleich besser als in Deutschland (vgl. hierzu beispielsweise Kreft 2002). Nichtsdestotrotz kann sich die deutsche Think Tank Landschaft weiter innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen professionalisieren. Think Tanks können, wenn sie bewusst als Berater an der Schnittstelle Wissenschaft

und Politik agieren, den Einfluss von wissenschaftlichen Ideen auf die Politik erhöhen, indem sie sich kommunikativ als Mittler zwischen Wissenschaft und Politik positionieren. Hierzu Cassel: „Dabei spielen insbesondere ihre Teilnahme am öffentlichen Diskussionsprozess und ihre Übersetzungsleistung von abstrakten, theoretischen Modellen in anwendbare Politikoptionen eine wichtige Rolle“ (Cassel 2000: 11). Think Tanks haben somit abgeleitet auch die Funktion, die Öffentlichkeit in Bezug auf Politikoptionen aufzuklären. Von Weizsäcker beschreibt diese Funktion wie folgt: „Es geht auch darum, dem Publikum, der öffentlichen Meinung einen Maßstab an die Hand zu geben, mit dem die Entscheidungen der Politik beurteilt werden können“ (von Weizsäcker 1999: 145). Politikberatung wird in diesem Verständnis zu einer „Bürgerberatung“ (Priddat 2003: 2, vgl. auch allgemeiner Cassel 2001).

Bestenfalls schaffen Think Tanks es sogar, wie das Beispiel USA zeigt, im Rahmen von Regierungsneubildungen eigenes Personal in der aktiven Politik bzw. Administration zu platzieren. Sie dienen in diesem Zusammenhang dann als Ausbildungsinstitutionen für anschlussfähiges Schnittstellenpersonal, das sowohl mit den Logiken der Beratung und Wissenschaft als auch mit denen der Politik vertraut ist. Nach Einschätzung vieler im Rahmen dieser Arbeit interviewten Praktiker aus dem Bereich der wirtschaftspolitischen Beratung ist dieses Schnittstellenpersonal auf Berater- und Kundenseite primär wichtig, um nachhaltig bessere wirtschaftspolitische Entscheidungen zu generieren (vgl. Abschnitt 5.4). Think Tanks bieten in diesem Kontext Wissenschaftlern die Möglichkeit, aus dem schon beschriebenen Dilemma zwischen dem Verlust wissenschaftlicher Reputation im Austausch gegen politischen Beratungserfolg auszubrechen. Als Institutionen an der schon beschriebenen Schnittstelle produzieren sie Erwartungssicherheit für die handelnden Akteure und fördern somit Wissenschaftlerkarrieren, denn sie geben in der Außendarstellung (gerade im Medienzusammenhang) auch Möglichkeiten, wissenschaftliche Erkenntnisse zu trivialisieren (siehe auch Abschnitt 5.3.5).

In solch einem Setting können Think Tanks primär aufgrund der relativen finanziellen Unabhängigkeit von der Politik in der Lage sein, selbst politisch zu agieren. Sie verfügen über ein Machtpotenzial, welches dazu führen kann, dass die Nichtbeachtung ihrer Ratschläge zu nicht kalkulierbaren Kosten für den Staat führt. Erfolgreiche

Think Tanks müssen über solch ein Drohpotenzial verfügen, welches im Wesentlichen über die Medien angewandt werden kann. Priddat beschreibt diesen Zusammenhang in pointierter Form wie folgt: „Politik reagiert auf Politik, nicht auf Vernunft“ (Priddat 2003: 13). Solche durch Think Tanks strukturierte wissenschaftliche Politikberatung hat somit sogar einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Professional Consultants: Unabhängigkeit. Diese garantiert die Möglichkeit, politisch und nicht nur ökonomisch handeln zu können. Eines ist an dieser Stelle festzustellen: es geht nicht darum, die Politik in irgendeiner Form zu erpressen. Das Ziel ist vielmehr klarzumachen, welche Konsequenzen die Nichtbeachtung guter Ratschläge im politischen Prozess hat, nämlich das Umschwenken eines Think Tanks in Richtung einer anderen Partei oder Interessengruppe. Drohpotenziale fördern somit in stärkerem Maße die Umsetzung von Beratungsvorschlägen mit der Zielsetzung, bessere politische Entscheidungen zum Wohle der Gesellschaft zu treffen. Denn eines ist in diesem Zusammenhang sicher: „Die professionellen Berater haben nur die Märkte eröffnet, auf denen sie die Konkurrenz erst noch bekommen werden“ (Priddat 2004: 22). Think Tanks können dabei eine entscheidende Rolle spielen, denn sie können das unter Punkt 3.5 beschriebene Problem der mangelnden Praxistauglichkeit wissenschaftlicher Beratungsvorschläge in der Politik lösen und somit Anschlussfähigkeit produzieren.

6 Zusammenfassung

Wissenschaftler und Professional Consultants beraten, wie gezeigt, in vielfachen Konstellationen Politik und politische Akteure. Wissenschaftler sind dabei aufgrund der strengeren systemischen Restriktionen des Wissenschaftssystems im Vergleich zu Professional Consultants benachteiligt. Insbesondere Ökonomen in Deutschland müssen aufgrund der starken Institutionalisierung an den Schnittstellen zwischen Politik und Beratung kompetitive Nachteile in ihren Handlungen als Berater hinnehmen. Professional Consultants können sich aufgrund ihrer Handlungslogiken besser auf die Bedürfnisse der Politik einstellen. Dieses bedeutet allerdings nicht, dass ihre Beratungsergebnisse im normativen Sinne „besser“ sind. Sie genügen vielmehr in stärkerem Maße dem Anspruch der Politik an Beratung, eigene Handlungen zu legitimieren. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sind solche Beratungsergebnisse nicht wünschenswert.

Die Grundlage für ein prozessorientiertes, auf Kommunikation basierendes Beratungsverständnis ist die Anerkennung von unterschiedlichen Systemlogiken in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Insbesondere die Feststellung des Umstandes, dass Politiker ebenso wie Marktakteure der Wirtschaft Nutzenmaximierer in den ihnen vorgegebenen Rahmenbedingungen sind, ist entscheidend für einen anzustrebenden Beratungserfolg. Berater erhalten in Prozessen Einfluss durch die Berücksichtigung der Motivlage ihrer Kunden. Sie sollten deshalb in der Vorbereitung eines Projektes erhebliche Zeitressourcen in den Bereich der Analyse des Kundensystems investieren.

Beratung kann im wirtschaftspolitischen Kontext nicht dazu dienen, Wissensdifferenzen auszugleichen: sowohl die Anerkennung der Schnittstelle Beratung / Politik als auch der Schnittstelle Politik / Wirtschaft bzw. Märkte und die damit verbundene Erkenntnis über die Grenzen des eigenen Systems führen zur Feststellung, dass Wissen immer systemspezifisch entsteht und gespeichert wird. Berater können somit systematisch Know-How nicht transferieren und Politik kann Märkte nicht im Sinne eines Ziel-Mittel-Ansatzes steuern.

Ein Ausweg aus dem beschriebenen Dilemma besteht darin, Beratung konsequent prozess- und kommunikationsorientiert zu verstehen. Dieses gilt sowohl für Politikberatung durch Ökonomen als auch durch Professional Consultants. Das Ziel wirtschaftspolitischer Beratung ist in diesem Zusammenhang die Verbesserung politischer Entscheidungen im Hinblick auf ein sicherlich schwer zu definierendes gesamtgesellschaftliches Wohlfahrtskriterium. Im Beratungsprozess treffen Akteure unterschiedlichen systemischen Ursprungs aufeinander, die über differierende, ihre Entscheidungen determinierende mentale Modelle verfügen. Um nachhaltig Beratungserfolge im politischen System zu realisieren, bedarf es des Verstehens und der Beeinflussung dieser mentalen Modelle. Hierzu gehört insbesondere das Verstehen der Nutzenkalküle der Kunden (also der Politiker) und der damit verbundenen Erwartungshaltung an Beratungsergebnisse. Die primäre Aufgabe des Beraters besteht in solch einem Kontext darin, durch intelligente Kommunikation Erwartungsmanagement zu betreiben und dadurch den Entscheidungsrahmen der Politiker dahingehend zu beeinflussen, dass ihre Entscheidungen verbessert werden und die Ergebnisse somit wohlfahrtssteigernd sind. Wichtig ist deshalb insbesondere, dass Politikern die Chancen und Risiken einzelner Entscheidungsoptionen aufgezeigt werden, auch in Bezug auf ihren eigenen Nutzen.

Die Anforderungen, die sich hieraus für den tätigen Politikberater ergeben, sind umfangreich. Erfolgreiche Berater zeichnen sich durch eine hohe Sozialkompetenz aus. Sie sind sensibel im Umgang mit dem Kundensystem. Gerade im Bereich der Politikberatung muss die klassische Methoden- und Fachkompetenz um eine ausgeprägte Kommunikations- und Moderationskompetenz ergänzt werden. Das Einlassen auf den Sprach- und Kommunikationscode des Kunden ist konstitutiv für die Entstehung eines geeigneten Beratungszusammenhanges. Es eignen sich daher v.a. systemisch orientierte Beratungsansätze wie die Organisationsentwicklung oder die systemische Beratung als methodische Grundlage (vgl. Abschnitte 2.2.2.3 und 2.2.2.4).

Die unter Punkt 5.4 zusammengefassten Gesprächsinhalte bestätigen die oben beschriebenen Erfolgsfaktoren der wirtschaftspolitischen Beratung und die daraus abgeleiteten Anforderungen an einen Politikberater. Interessant ist insbesondere der Aspekt, dass augenscheinlich sowohl auf Kunden- als auch auf Beraterseite ähnliche Vorstellungen über die Faktoren für erfolgreiche wirtschaftspolitische Beratung be-

stehen. Formal werden hier nahezu gleiche Kriterien genannt. Die praktischen Erfahrungen, gerade auf Seite der Kunden, zeichnen allerdings teilweise ein anderes Bild: Beratung, insbesondere durch Professional Consultants, wird in einigen Fällen sehr skeptisch gesehen. Dieses hängt wohl v.a. damit zusammen, dass Beratungen in der Politik immer noch mit ähnlichen Methoden und Strategien arbeiten wie in der Privatwirtschaft. Dieses gilt insbesondere für den Bereich des Personaleinsatzes und des Projektmanagements.

An diesen Ausführungen wird deutlich, dass das Problem und die notwendigen Lösungsmechanismen beidseitig erkannt worden sind, ein Mangel jedoch weiterhin bei der konsequenten Umsetzung dieser Erkenntnisse in der Praxis besteht. Diese offensichtliche Differenz zwischen Wahrnehmung und Realität ist wahrscheinlich einer der Hauptgründe dafür, dass trotz des Wachstums des politischen Beratungsmarktes qualitativ zumindest nur wenige Verbesserungen der Beratungsergebnisse durch die Kunden festgestellt werden.

Es kann demnach die Hypothese aufgestellt werden, dass der momentane Boom in erster Linie auf den Umstand zurückzuführen ist, dass Politik in der durch immer größere Komplexität und damit Unsicherheit geprägten Welt Beratung primär deshalb einkauft, um eigenes Handeln zu legitimieren und auf ein scheinbar sichereres Fundament zu stellen. Langfristig gesehen stellt diese Instrumentalisierung der Politikberatung aber eine große Gefahr für die Branche dar. Denn nur die gebotene Objektivität im Beratungsprozess bringt den Berater in eine Position, aus der er heraus nachhaltige Lösungsvorschläge formulieren kann, die einen für die Gesellschaft wahrnehmbaren Mehrwert bringen. Die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt sollte nach wie vor das anzustrebende Ziel sein, zumal die Inanspruchnahme von Beratung hauptsächlich durch öffentliche Mittel finanziert wird. Jegliches beraterisches und politisches Handeln sollte die Gesellschaft als Referenzkategorie mitdenken. Dieses mag zwar naiv klingen, rückt jedoch das Verhältnis zwischen Politik und Beratung in einen größeren Zusammenhang einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung.

Think Tanks können in diesem Zusammenhang Wissenschaftlern die Möglichkeit bieten, einflussreiche Politikberatung an der Schnittstelle Wissenschaft und Politik

zu betreiben. Die Ausgangsbedingungen in Deutschland sind hierfür, wie gezeigt, grundsätzlich erfolversprechend. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen im Hinblick auf eine Profilbildung und einer Diversifizierung der Finanzierungsbasis ist dennoch dringend geboten, um stärker in einen Wettbewerb der Ideen und Konzepte mit Professional Consultants eintreten zu können. Denn eines ist nahezu sicher: Politik wird auch zukünftig in verstärktem Maße wirtschaftspolitische Beratung nachfragen und dabei sowohl Ökonomen als auch Professional Consultants einbinden. Sie wird sich aber, wenn sich v.a. die deutsche Think Tank Landschaft in die dargestellte Richtung entwickelt, mit einer stärker auch politisch agierenden Beratungsseite konfrontiert sehen, die selbst über Macht verfügt, eigene Politikoptionen „politisch“ durchzusetzen.

7 Literatur

Arnim, H. H. von (2004): Beratergunst, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.01.2004

Baecker, D. (1993): Die Form der Unternehmung, Frankfurt a.M.

Bamberger, I. (2002): Strategische Unternehmensberatung - Konzeptionen, Prozesse, Methoden, 3. Auflage, Wiesbaden

Benkert, W. (1995): Das Gutachten in der Beratung von Politik und öffentlicher Verwaltung, in: Walger, G. (1995), S. 63-90.

Bittner, J.; Niejahr, E. (2004): Die Beraterrepublik, in: Die Zeit vom 05.02.2004

Bogner, A.; Menz, W. (2002): Wissenschaftliche Politikberatung, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 51, S. 203-230.

Bogumil, J. (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, K. / Kettinger, D. (2003), S. 15-42.

Brodocz, A. (1996): Strukturelle Kopplung durch Verbände, in: Soziale Systeme 2, Heft 2, S. 361-387.

Brodocz, A.; Noetzel, T. (1998): Auf dem Weg zu einer konstruktivistischen Politikberatung, in: Z.system.Ther., 16. Jg., 2, S. 98-108.

Buchanan, J. M.; Tollison, R. D. (1972): Theory of Public Choice - Political Applications of Economics, Ann Arbor

Buchanan, J. M. (1991): Constitutional Economics, Cambridge

Cassel, S. (1999): Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 99/3, S. 1-45.

Cassel, S. (2000): Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik - zur Rolle von Think Tanks in der US-amerikanischen Politikberatung, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 51, S. 203-230.

Cassel, S. (2001): Politikberatung und Politikerberatung: eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern

Day, A. J. (2000): Think Tanks in Western Europe, in: McGann / Weaver (2000), S. 103-138.

Dirbach, D. (2002): Wo der Politiker Kunde ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.09.2002

Dörner, F.; Ortwein, E. (1999): ADL links the world: Knowledge Management bei Arthur D. Little, in: Praxis der Wirtschaftsinformatik, 36. Jg., Heft 208, S. 24-30.

Donges, J. B. (2002): Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung, in: Wirtschaft im Wandel, 9/2002, S. 239-247.

Eichenberger, R. (2004): Wirtschaftspolitische Beratung wirkt auch bei rationalen Erwartungen - eine Skizze der Wirkungsmechanismen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik - Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Rene L. Frey, Zürich: vdf: S. 37-45.

Exner, A.; Königswieser, R. (1998): Systemische Intervention - Architekturen und Designs für Berater und Veränderungsmanager, Stuttgart

Exner, A.; Königswieser, R. (2000): Wenn Berater in Netzen werken, in: Organisationsentwicklung, 3/2000, S. 22-29.

Franck, G. (1998): Ökonomie der Aufmerksamkeit, München

Franz, W. (2000): Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1 (2000), S. 53-71.

Frey, B. S. (2000): Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre? in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 1 (2000), S. 5-33.

Gartner, H. (2004): Arbeitsmarktpolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, IAB, Nürnberg

Habermas, J. (1968): Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung, in: Technik und Wissenschaft als "Ideologie", Frankfurt

Hardt, C. (2004): Ein Opfer seines Ruhms, in: Handelsblatt vom 11.02.2004

Hauser, S. (1992): Anforderungen an eine wissenschaftliche Politikberatung bei einem radikalen Konstruktivismus als erkenntnistheoretischen Ansatz in der Ökonomie, in: Mäding, H. et al. (1992): Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung, S. 29-40.

Hegmann, H. (2001): Der Streit um das Mühlenberger Loch - ein Beispiel für die politische Konstruktion der Wissensgrundlage ökonomischer Politikempfehlungen, in: Döring et al. (2001), S. 95-111.

Heine, K.; Mause, K. (2002): Politikberatung als informationsökonomisches Problem, 3. Workshop "Ordnungsökonomik und Recht" des Walter Eucken Instituts, gemeinsam mit der Abteilung für Wirtschaftspolitik der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Bleibach

Heinrichs, H. (2002): Politikberatung als politikorientierte Wissenskommunikation, 6.-7. Februar 2002, Institut für Wissenschafts- und Technikforschung, Universität Bielefeld

Hucht, M. (2004): Vitamin B ist ihr Kapital: Die Berliner Republik hat mit dem Berater für "Public Affairs" ein neues Berufsbild hervorgebracht, in: Sueddeutsche Zeitung vom 14.06.2004

Jann, W. (2002): Die beteiligungsorientierte Kanzlerdemokratie - ein neues Politikmodell?, in: Mitbestimmung 9/2002, S. 10-14.

Kant, I. (2001): Kritik der Urteilskraft, hrsg. von Heiner F. Klemme, Hamburg

Kieser, A. (1999): Organisationstheorien, 3. Auflage, Stuttgart

- Kieser, A. (2002): Wissenschaft und Beratung, Heidelberg
- Kirchgässner, G. (1996): Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel, Diskussionspapier Nr. 9605, Universität St. Gallen
- Klatt, M. C. (2004): Organisationsstrukturen von Beratungsunternehmen, in: HdU, Gw. IV/04, S. 1-21.
- Koch, L. T. (1996): Evolutorische Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Kötter, H. (1992): Sozialwissenschaften und Politik - alte Fragen und neue Perspektiven, in: Mäding, H. et al.(1992): Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung, S. 41-52.
- Kreft, H. (2002): Die wissenschaftliche Politikberatung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in den USA - Ein Vergleich zu Deutschland, in: Wissenschaft, Politik und Beratung / Gerhard Kümmel (Hg.), Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, S. 115-138.
- Krupp, H. J. (1999): Wissenschaftler und Politiker: Unterschiedliche Rollen, in: Wirtschaftsdienst, H. 3, S. 139-143.
- Külp, B. (1992): Zur These der Alibifunktion politikwissenschaftlicher Beratung, in: Mäding, H. (1992): Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung, S. 53-66.
- Leersch, H.-J. (2004): Wer braucht so viel Rat? in: Die Welt vom 04.02.2004
- Luhmann, N. (1984): Soziale Systeme, Frankfurt a. M.
- Luhmann, N. (1989a): Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., Heft 1, S. 4-9.
- Luhmann, N. (1989b): Die Wirtschaft der Gesellschaft, 2. Auflage, Frankfurt a. M.
- Luhmann, N. (1995): Die Kunst der Gesellschaft, Frankfurt a. M.

- Luhmann, N. (2000): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Mai, M. (2003): Guter Expertenrat ist teuer, in: Handelsblatt vom 10.07.2003
- McGann, J. G.; Weaver, R. K. (2000): Think Tanks & Civil Societies - Catalysts for Ideas and Action, New Brunswick
- Meier, A.; Slembeck, T. (1998): Wirtschaftspolitik: kognitiv-evolutionärer Ansatz, 2. Auflage, München
- Meister, H.-P. (2004): Diskursive Politikgestaltung. Von der "Beraterpolitik" zum organisierten Dialog, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B14/2004, S. 31-38.
- Mingers, S. (1996): Systemische Organisationsberatung - eine Konfrontation von Theorie und Praxis, Frankfurt a. M.
- Müller, J. H. (1992): Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen, in: Mäding, H. et al. (1992): Die Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Politikberatung, S. 67-76.
- Niedereichholz, C. (1996): Unternehmensberatung, 2. Auflage, München
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen
- Oetinger, B. von (2003): Die Zukunft der Beratung, in: Organisationsentwicklung, 3/2003, S. 68-71.
- Petersdorff, W. von (2004): Interview mit Hans-Paul Bürkner, Weltchef der Boston Consulting Group, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 25.01.2004
- Picot et al. (1999): Organisation: eine ökonomische Perspektive, 2. Auflage, Stuttgart
- Pinzler, P. (2001): Die Macht lässt denken - Think Tanks versorgen Amerika stetig mit neuen Ideen, in: Die Zeit, Ausgabe 29/2001
- Priddat, B. P. (1999): Ökonomik, Politik, Beratung - Einige Fragen, in: Wirtschaftsdienst, H. 3., S. 151-154.

Priddat, B. P. (2000): Der bewegte Staat: Formen seiner ReForm; Notizen zur „new governance“, Marburg

Priddat, B. P.; Jansen, S. A. (2001): Electronic Government: neue Potentiale für einen modernen Staat, Stuttgart

Priddat, B. P. (2003): Ökonomik und Politikberatung: Zwei Formen des Wissens, Manuskript des Beitrages in: Priddat, B. P. / Theuerl, J. (Hrsg.): Politikberatung durch Ökonomen, Baden-Baden

Priddat, B. P. (2004): Ausdifferenzierende Beratung: wo bleibt die Ökonomie? Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Vereins für Socialpolitik, Berlin 2004, Unfertiges Manuskript der Zeppelin University Friedrichshafen

Renn, O. (1999): Sozialwissenschaftliche Politikberatung: Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 4, S. 531-548.

Samuels, W. J. (1976): The Chicago School of Political Economy, East Lansing, Michigan

Sautter, U. D. (2002): Strategieberatung des Öffentlichen Sektors durch Unternehmensberatungen, Diplomarbeit an der Universität Witten/Herdecke, Witten

Sautter, U.; Schiereck, D. (2003): Public Sector Consulting, in: Unternehmensberater, 1/2003, S. 13-16.

Scharpf, F. W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., Heft 1, S. 10-21.

Schatz, K.-W. (1999): Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, H. 3, S. 146-150.

Schmidt, K. (1990): Warum guter Rat teuer ist. Kritisches und Selbstkritisches zur wissenschaftlichen Politikberatung; in: Bea, F. et al.: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, S. 3-18.

Schmillen, A. (2002): Politikberatung in der Außenpolitik, in: Kümmel, G. (2002), S. 101-113.

Siemons, M. (2003): Beziehungsschacher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.12.2003

Simon, F. B. (1995): Die Funktion des Organisationsberaters - Einige Prinzipien systemischer Beratung, in: Walger, G. (1995), S. 284-300.

Slembeck, T. (2003): Ideologies, beliefs, and economic advice - a cognitive-evolutionary view on economic policy-making, in: Pelikan / Wegner (2003), S. 128-161.

Sohmen, E. (1963): Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics, in: Beckerath et al. (1963)

Sperling, H. J.; Ittermann, P. (1998): Unternehmensberatung - eine Dienstleistungsbranche im Aufwind, München

Stichweh, R. (1987): Die Autopoiesis der Wissenschaft, in: Baecker et al. (1987), S. 447-481.

Thunert, M. (1999): Think Tanks als Ressourcen der Politikberatung. Bundesdeutsche Rahmenbedingungen und Perspektiven, in: Soziale Bewegungen, H. 3, S. 10-19.

Thunert, M. (2003): Think Tanks in Deutschland - Berater der Politik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 30-38.

Wagner, G. G.; Wiegard, W. (2004): Politikberatung ist mehr als Empirie - Kant und Goethe über den Wert von Theorien, in: Sueddeutsche Zeitung vom 07.07.2004

Wagner, G. G. (2004): Wissen für die Politik, in: Handelsblatt vom 04.02.2004

Walger, G. (1995a): Idealtypen der Unternehmensberatung, in: Walger, G. (1995), S. 1-18.

Walger, G. (1995b): Chancen und Folgen der Irritation in der systemischen Unternehmensberatung, in: Walger, G. (1995), S. 301-322.

Walger, G.; Schenking, F. (1998): Dienstleistungen und ihre Beschreibung, in: Witterer Diskussionspapiere, Neue Folge ab April 1998, Heft Nr. 13

Walger, G.; Schenking, F. (1999): Wissensmanagement, das Wissen schafft, in: Witterer Diskussionspapiere, Neue Folge ab April 1998, Heft Nr. 30

Wegner, G. (1996): Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung - ein neuer Ansatz, Baden-Baden

Weidenfeld, W.; Turek, J. (2003): Schlüsselfertige Politikberatung: eine Frage der Kommunikation, in: politik & kommunikation, Ausgabe 04, S. 7.

Weilemann, P. R. (2000): Experiences of a Multidimensional Think Tank: The Konrad-Adenauer-Stiftung, in: McGann / Weaver (2000), S. 169-186.

Weizsäcker, C. C. von (1999): Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, H. 3, S. 143-146.

Wimmer, R. (1995): Wozu benötigen wir Berater? - ein aktueller Orientierungsversuch aus systemischer Sicht, in: Walger, G. (1995), S. 239-283.

Wimmer, R.; Kolbeck, C. (2001): Stößt der Beraterboom an seine Grenzen? Aufbau und Dekonstruktion von Autorität in Organisationen, in: Wüthrich, H. A. (2001): Grenzen ökonomischen Denkens, Wiesbaden

Wöhe, G. (1996): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 19. überarbeitete und erweiterte Auflage, München

Zimmermann, H. (1971): Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstinenz, in: Maier, H. et al. (1971): Politik und Wissenschaft, S. 497-536.