

Feri Thierry
Herausgeber

Politikberatung in Österreich

Herausforderungen. Strategien. Perspektiven.

Feri Thierry
Herausgeber

Politikberatung in Österreich

Herausforderungen. Strategien. Perspektiven.

2. erweiterte und aktualisierte Auflage

 new academic press

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

2. erweiterte und aktualisierte Auflage

© 2013 by new academic press, Wien

www.newacademicpress.at

ISBN 978-3-7003-1844-6

Umschlaggestaltung: www.b3k-design.de

Satz: Peter Sachartschenko

Druck: CPI buch bücher.de

Inhalt

Vorwort	9
<i>Feri Thierry</i>	
Politikberatung – eine Einführung	
Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile	13
<i>Anton Pelinka</i>	
Die Entwicklung der Politikberatung in Österreich	
Spät, aber doch	25
<i>Matthias Strolz</i>	
Systemische Spezifika des politischen Feldes	
Die Mechanik der Macht	31
<i>Dominik Meier</i>	
Qualitätsstandards und Ethik in der Politikberatung am	
Beispiel der de'ge'pol	
Am Puls der Lebensader der Demokratie	37
<i>Gabriel Lansky, Nina Ollinger</i>	
Der rechtliche Rahmen für Politikberatung	
Gesetze zu verschärfen ist gut, sich verstärkt um ihre	
Einhaltung zu kümmern noch besser	43
<i>Hubert Sickinger</i>	
Transparenz von Lobbying	
Das Lobbygesetz ist nur ein wichtiger erster Schritt	55
<i>Julia Wippersberg</i>	
Evaluation in der Politikberatung	
Messen, um steuern zu können	69
<i>Roswitha Hofmann</i>	
Geschlecht als Gegenstand und strukturelles Moment	
in der Politikberatung	
Geschlechterwissen als Teil der Beratungsqualität	77
<i>Lukas Wiesboeck</i>	
Der Markt für Politikberatung in Österreich	
Dünn gesät und eng verknüpft.	83

<i>Heidrun Strohmeier</i>	
Politikberatung und Verwaltung	
Von der Modellentwicklung zur professionellen Umsetzung	95
<i>Bernhard Schwarz</i>	
Politikberatung durch Expertenräte	
Warum Experten nur selten für ihr Besserwissen engagiert werden.	103
<i>Barbara Kolm</i>	
<i>Think Tanks in Österreich</i>	
<i>Nicht bloß denken, sondern machen</i>	109
<i>Franz Sinabell</i>	
Politikberatung durch wissenschaftliche Institute	
Die normative Macht der Fakten	115
<i>Günther R. Burkert</i>	
Politikberatung innerhalb von Parteien	
Zwischen politischen Sachthemen und persönlichem Voyeurismus	123
<i>Manfried Welan</i>	
Juristische Politikberatung	
Rückblicke auf die Lebensaufgabe Verfassungsreform und	
Demokratiestärkung	133
<i>Georg Günsberg</i>	
Politikberatung und zivilgesellschaftliche Organisationen	
Der dritte Sektor als Motor für strukturelle Reformen.	141
<i>Christian Schrefel, Regina Hajszan</i>	
Bürgerbeteiligung als Politikberatungsinstrument	
Das Versuchslabor der modernen Demokratie.	149
<i>Peter Filzmaier</i>	
Konzepte für eine Langzeitplanung politischer Kommunikation	
Strategieanalyse statt Taktik	157
<i>Fritz Plasser</i>	
Die Rolle der Medien als Politikberater	
„Generell ist die Regierung gut beraten, wenn sie“	169
<i>Thomas Hofer</i>	
Politikberatung und Politikinszenierung	
Die Lehre vom richtigen Dreh	179

<i>Regina M. Jankowitsch</i>	
Rhetorik-Coaching für PolitikerInnen	
Wer Veränderungen kommunizieren kann, hat Zukunft.	185
<i>Stefan Bachleitner</i>	
Erfolgsfaktoren politischer Kampagnen	
Was Politiker von Fußballern und Zehnkämpfern lernen können	193
<i>Feri Thierry</i>	
Besonderheiten der Kommunikation öffentlicher Institutionen	
Kindergeld gegen Babywindeln.	199
<i>Peter Hajek</i>	
Die Bedeutung der Meinungsforschung in der Politikberatung	
Am Anfang war die Zahl	205
<i>Harald Katzmaier, Christian Gulas</i>	
Netzwerkanalyse in der Politikberatung	
„Ich kenne da jemanden ...“	211
<i>Barbara Guwak</i>	
Systemische Politikberatung	
Nach der Lösung ist vor dem Widerspruch	219
<i>Ronald Pichler</i>	
Effektives Public Affairs Management	
Botschafter der Unternehmensvision	227
<i>Peter Köppl</i>	
Lobbying in Österreich	
Information als Währung	233
<i>Feri Thierry</i>	
Government Relations: Langfristige Beziehungen zu	
Politik und Verwaltung aufbauen	
In jeder Regierungsbeziehung zählen die Themen.	245
<i>Lukas Wiesboeck</i>	
Public Diplomacy	
Grenzenloses Fingerspitzengefühl	253
<i>Martin Saeckl</i>	
Politikberatung in der EU	
Lobbying als Essenz der modernen Politik.	261

<i>Doris Dialer</i>	
Catch the Lobbyiest?	
Regulierung von Lobbying auf EU-Ebene	267
<i>Marco Althaus</i>	
Politikberatung in Deutschland	
Vielfalt, Konkurrenz und Konflikte beim großen Nachbarn	273
<i>Wayne Johnson</i>	
Political Consulting and Public Affairs in the US	
In it to win it	285
<i>Lionel Zetter</i>	
Lobbying in the UK	
To every argument there are at least two sides	291
<i>Andreas Hugi</i>	
Politikberatung in der Schweiz	
Brückenbauer und Übersetzer	295
<i>Gábor Török</i>	
Political Consulting in Hungary	
Groping About in Darkness.	301
Kurzbiographien.	305

Vorwort

Der Erfolg der ersten Auflage von „Politikberatung in Österreich“ hat mich selbst überrascht. Ganz offensichtlich war das Informationsbedürfnis so groß wie ich es mir erhofft hatte. Seit Erscheinen des Buches hörte ich viel seltener die Frage: „Sie sind Politikberater? Welchem Minister flüstern Sie denn ins Ohr?“ Und wenn ich mit diesem Gedanken konfrontiert war, konnte ich leicht auf den ersten umfassenden Sammelband zur Politikberatung in der Alpenrepublik verweisen.

Die letzten 18 Monate haben zweifellos eine Professionalisierung der Branche gebracht: Die Sensibilität der Politik gegenüber externen Beratern ist größer geworden, glücklicherweise auch die Qualitätsansprüche. Besonders betroffen davon war der Bereich der Public Affairs. Vertreterinnen und Vertreter dieses Berufsstandes gründeten die Österreichische Public Affairs-Vereinigung und gaben sich sogleich einen im internationalen Vergleich strengen und umfassenden Verhaltenskodex – Public Affairs mit höchstem Qualitäts- und Ethik-Anspruch. Knapp ein Jahr später wurde auch das Lobbyinggesetz verabschiedet. Die Politische Kommunikation geriet stärker in den Fokus der politischen Debatte – ein Produkt daraus ist das Medientransparenzgesetz, das Investitionen öffentlicher Institutionen in Kommunikationskampagnen besser dokumentieren und nachvollziehbar machen soll.

Politikberatung als Berufsfeld bleibt spannend und vielfältig: Auch die zweite Auflage des Sammelbandes gibt interessierten Menschen über diese Tätigkeit Auskunft. Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft und der Praxis, mit unterschiedlichen politischen Hintergründen, mit spannenden Perspektiven beschreiben ihre Arbeit mit all ihren Facetten und Charakteristika.

Neu in der zweiten Auflage sind Beiträge von:

- Fritz Plasser, der die Rolle der Medien in der Politikberatung analysiert
- Manfred Welan, der aus seiner langjährigen Erfahrung mit juristischer Politikberatung berichtet

- Doris Dialer, die vor dem Hintergrund ihrer Praxis im Europäischen Parlament die Regulierung von Lobbying auf EU-Ebene beleuchtet
- Lukas Wiesboeck, der sich dem noch jungen Feld der Public Diplomacy Beratung widmet

Wie bereits in der ursprünglichen Auflage ist der erste Teil des Buchs den Grundlagen gewidmet: den Begriffsdefinitionen, der geschichtlichen Entwicklung, dem rechtlichen Rahmen, dem Markt, dem zentralen politischen Parameter „Vertrauen“, der heute viel diskutierten Transparenz, der Ethik und den Qualitätsstandards, der Erfolgsevaluierung sowie nicht zuletzt dem Gender-Aspekt in der Politikberatung. Im zweiten Teil werden dann die einzelnen Disziplinen der Politikberatung dargestellt: Einerseits die Politikfeldberatung durch Verwaltung, Expertenbeiräte, Think Tanks und Parteiakademien, wissenschaftliche Institute, NGOs und Bürgerinitiativen, andererseits Politische Kommunikation, Spin-Doctoring, Kommunikation öffentlicher Institutionen, Kampagnenmanagement, Kommunikations-Coaching, Meinungsforschung und die systemische Organisationsentwicklung sowie schließlich die Bereiche Public Affairs, Lobbying, Government Relations bis hin zum Netzwerkmanagement. Zuletzt wagen wir noch einen Blick über den Tellerand und betrachten die Situation der Politikberatung in einigen unserer Nachbarländer, auf EU-Ebene und in den Heimatländern der Politikberatung, den Vereinigten Staaten und Großbritannien.

Dieser Sammelband hat einen Standard für die Politikberatung gesetzt – einen Standard für die Definition und den Qualitätsanspruch der Tätigkeit im Feld der Politikberatung. Das Werk bleibt im Fluss, dieser Standard soll stetig weiterentwickelt und optimiert werden.

Ich danke allen Autorinnen und Autoren, die zum Gelingen dieses Buches mit ihrem Wissen und ihren Erfahrungen beigetragen haben. Durch ihre Textbeiträge tragen sie zur Qualität der Politikberatung in Österreich bei – und stärken sie. Besonderer Dank gilt wiederum Lukas Wiesboeck, der durch seine kompetente und engagierte Projektkoordination auch der zweiten Auflage des Buches zur Verwirklichung verholfen hat sowie Harald Knill vom Verlag für die angenehme Zusammenarbeit.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie unter www.thierry.at/politikberatung, Feedback ist herzlich willkommen.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Feri Thierry im Februar 2013

I.

Merkmale der Politikberatung

Politikberatung – eine Einführung

Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile

Die unmittelbare Assoziation bei dem Begriff Politikberatung ist zu-
meist die Vorstellung eines mysteriösen Strippenziehers im Schatten
der Regierungsspitzen. Nehmen wir diese Karikatur als Ausgangs-
punkt für die eingehende Auseinandersetzung mit dem Themenkom-
plex der Politikberatung, so eröffnet sich uns ein breit gefächertes
Themenfeld. Zunächst gilt es, die Grundbegriffe zu erläutern, um das
Betätigungsfeld zu analysieren.

Politikberatung als Bezeichnung für das gesamte Betätigungsfeld ist
ein zusammengesetzter Begriff. Bevor wir uns also der Erläuterung von
Politikberatung widmen, tun wir gut daran, den zusammengesetzten
Begriff zu dekonstruieren, ihm auf den Grund zu gehen und das Ins-
trumentarium, das wir bei der Auseinandersetzung mit dem Themen-
komplex benötigen, festzulegen.

Was ist Politik?

Wenn wir uns mit Politikberatung beschäftigen, dann müssen wir uns
zuerst darüber klar werden, was unter Politik verstanden wird. Der Be-
griff Politik kommt vom griechischen Wort *polis*, dem *Stadtstaat*. Die
Bewohner der polis sind politische Wesen, deren Handeln das Zusam-
menleben in einem mehr oder weniger komplexen Gemeinwesen in vie-
lerlei Formen ermöglichen soll. Politik entwickelt Strategien und stellt
Regeln für das Zusammenleben auf.¹ Aus diesem Satz lässt sich bereits
der vielschichtige Gehalt des Begriffes erahnen. Wenn wir Politik ins
Englische übersetzen wollen, dann sehen wir uns mit dem Problem
konfrontiert, dass sich keine eindeutige Entsprechung in einem einzigen
Wort findet, sondern viel mehr in drei verschiedenen Vokabeln. Ein ita-
lienisches Sprichwort sagt „traduttore, traditore!“ und bedeutet sinngemäß,
dass der Übersetzer gleichzeitig ein Verräter, im Sinne von (Ver-)
Fälscher ist. Machen wir aber aus der vermeintlichen Not eine Tugend

¹ Vgl. dazu Thurich, 2006 und Heinrich, 1989, S. 11ff

und nutzen das Gefälle, das bei der Übersetzung entsteht! Wenn wir die Unschärfe im deutschen Sprachgebrauch der im angloamerikanischen Bereich gebräuchlichen Begriffstrias gegenüberstellen, erschließen sich uns plötzlich die verschiedenen Aspekte von Politik.

Im Englischen wird differenziert in *politics* als den prozessualen Aspekt der Formierung, Artikulation, Organisation und Durchsetzung von Interessen, in *policy*, das den inhaltlichen Aspekt von Politik bezeichnet und *polity* als Bezeichnung der politischen Institutionenordnung, die notwendig ist, um politische Ziele zu verwirklichen.²

Wir können festhalten, dass Politik die Spielregeln vorgibt, das Spielfeld absteckt und die Akteure festlegt. Doch es sind nicht nur politische Mandatsträger, die auf diesem Spielfeld agieren, sondern auch Institutionen im Umfeld der Politik, deren Akteure Entscheidungen vorbereiten bzw. umsetzen. Das Spielfeld Entscheidungsbildungen sind also Parteien, Ministerien sowie Regierungsstellen. Zu den Akteuren zählen alle, die direkt oder indirekt in Entscheidungs(-findungs)prozesse involviert sind, so beispielsweise politische Entscheidungsträger wie Regierungsmitglieder, Abgeordnete, Bürgermeister und jeweils deren Umfeld (Mitarbeiter, Referenten), Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung – alles auf Gemeinde-, Länder-, Bundes- und EU-Ebene. Die Spielregeln entsprechen der Verfasstheit des jeweiligen politischen Systems und der institutionellen Qualität.

Was ist Politikberatung?

Ursprünglich hatte die Politikwissenschaft einen Allein-Anspruch auf die Disziplin Politikberatung. Die Politikwissenschaftlerin Eva Kreisky stellte in ihrem Buch *Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik* klar, dass eine Schwäche strategischer und profitorientierter Beratung darin liegt, „dass sie kaum ein Substitut für sozialwissenschaftlich fundierte Beratung darzustellen vermag, die gesellschaftliche und politische Veränderungen und ihre strukturellen Voraussetzungen beschreiben und in Bezug auf mögliche Handlungsalternativen hin interpretieren kann.“³

Jürgen Habermas schrieb Ende der 1960er-Jahre: „Politikberatung hat die Aufgabe, einerseits Forschungsergebnisse aus dem Horizont leitender Interessen, die das Situationsverständnis der Handelnden bestimmen, zu interpretieren, und andererseits Projekte zu bewerten, und

² Vgl. dazu Heinrich, 1989, S. 11

³ Kreisky, 2007, S. 1–11

solche Programme anzuregen und zu wählen, die den Forschungsprozess in die Richtung praktischer Fragen lenken.⁴⁴

Diese Definitionen sind aber heute zu eng und werden der Breite des Angebots und der Akteure nicht mehr gerecht. Politikberatung ist heute ein Überbegriff für verschiedene Strategien zur Lenkung politischer Entscheidungsbildung. „Am Anfang jeder sinnvollen Beratung steht ein Übersetzungsproblem besonderer Art, das über die sprachliche Ebene hinausgeht, die Interpretation, die intellektuelle Klärung des politisch gewollten.“⁴⁵ So wird versucht sicherzustellen, dass in Zeiten voranschreitender Integration und zunehmender Komplexität trotzdem noch das höchstmögliche Maß an sinnvollen Verknüpfungen zwischen Wissen und Entscheidung hergestellt wird. Die gesteigerte Nachfrage nach Politikberatung, die theoretische und empirische Erkenntnisse in praktisch anwendbare Konzepte übersetzt, aber zugleich Orientierung bietet und politische Handlungsoptionen aufzeigt, hat folgende Ursachen:⁶

- Komplexitätszuwachs: In den vergangenen Jahrzehnten fand eine rasante Entwicklung statt, die alle Dimensionen und Bereiche unserer Gesellschaft rund um den Globus betrifft. Es kam zu einer zunehmenden internationalen sowie inter- und intrasektoralen Vernetzung der Menschheit. Diese mehrdimensionale Verdichtung von Beziehungszusammenhängen umfasst den überwiegenden Teil der Menschheit und führte zu einer Transformation von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen. Der Umgang mit diesen veränderten Rahmenbedingungen stellt neue Anforderungen an die Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit des Staates.
- Verbreiterung des Spektrums von Beratungsnehmern und -gebern und der Diversifizierung von Beratungsformen: Als Folge der immer stärkeren Vernetzung und Beziehungsdichte und fortschreitender Spezialisierungstendenzen zeigt sich der Bedarf an immer breiter gefächerter und zugleich besser spezialisierter Beratung, um die neuen Anforderungen abzudecken.
- Veränderte Formen der Produktion und Verbreitung politisch relevanten Wissens: Universitäten haben ihr Monopol als Produktionsstätte politisch relevanten Wissens verloren. Anwendungsorientiertes Wissen und Problemlösungsansätze drängen sich immer häufiger in den unmittelbaren politischen und wirtschaftlichen Anwendungskontext.

⁴ Habermas, 1968/2003, S. 120–145

⁵ Weingart in Falk, u. a., 2006, S. 31

⁶ Vgl. dazu Radunski in Falk u. a., 2006, S. 11ff

- Selbstverständnisswandel der Politikberatung – Orientierungshilfe statt Planungseuphorie: Das Selbstverständnis der Politikberatung hat sich den neuen Rahmenbedingungen und Anforderungen angepasst, indem die Schnittstelle zwischen politischem Prozess und wissenschaftlicher Expertise selbst optimiert wird und mehr Feedback-Schleifen eingezogen werden, um Beratungstätigkeit zu evaluieren.

Daher dienen folgende Funktionen des Beratungsprozesses als Legitimationsressourcen:

- Unabhängige Informationsgewinnung
- Förderung des gesellschaftlichen Interessen- und Konfliktausgleiches, indem Interessenlagen transparent und damit verhandelbar gemacht und legitimiert werden
- Förderung der öffentlichen Aufklärung über eine Problemlage bzw. einen Sachverhalt, Entscheidungs- und Handlungsoptionen und deren Auswirkungen

Betrachten wir nun die Bausteine, die wir herausgearbeitet haben, im Kontext rasanter gesellschaftlicher Veränderungen und immensen Drucks auf politische Entscheidungsträger und Institutionen, so stellt Politikberatung einen vertikalen und horizontalen Transmissionsriemen dar.

Während die Funktionen von Politikberatung nahezu unverändert geblieben, haben sich die politischen Systeme stark transformiert. Und damit hat sich letztlich auch der Begriff von Politikberatung ausgeweitet.

Politikberatung ist nach wie vor an der Begriffstria von Politik ausgerichtet (*policy*, *polity* und *politics*). Falk u. a. definieren zwei Formen der Politikberatung: Politikfeldberatung (*policy*), also die Beratung auf einem thematischen Gebiet, und die Kommunikative Politikberatung (*politics*), wenn es um die Begleitung von Kommunikationsaktivitäten von politischen Organisationen (z. B. Parteien) geht. In der Feedbackschleife Politiker, Medien und Bürger nimmt Politikberatung eine Schnittstellenfunktion ein. Wie ein Katalysator begünstigt und unterstützt die Politikberatung die Entscheidungsbildung.

Was ist Expertise?

Das Produkt der Politikberatung sind Informationen und Analysen für politisch handelnde Akteure, um verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufzubereiten und darzustellen. „Expertise ist die auf Entschei-

dungsprobleme orientierte, zweckgerichtete Wissensaufbereitung, die meistens die Form der kurzfristigen Recherche zum Stand des Wissens und der Implikationen für das infrage stehende Problem annimmt, im Unterschied zur angewandten Forschung, die auf Aufklärung politisch relevanter Sachprobleme gerichtet ist und noch klarer im Unterschied zur akademischen Forschung, die am Erkenntnisgewinn orientiert ist.“⁷

Adressaten von Beratung

Innerhalb des großen Beratungsbedarfs in Politik und Verwaltung können wir zwischen verschiedenen Nachfragegruppen unterscheiden:

1. Beratung der Politik: politische und öffentliche Entscheidungsträger und Institutionen

Diese Kategorie adressiert politische Entscheidungsträger, wie Regierungsmitglieder, Abgeordnete, Bürgermeister und jeweils deren Umfeld (Mitarbeiter, Referenten), Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung – alle auf Gemeinde-, Länder-, Bundes- und EU-Ebene. Angeboten wird diese Form der Beratung zum einen von Wissenschaftlern, deren Expertise für politische Entscheidungsprozesse meist auf Anfrage der Politik oder der Verwaltung herangezogen wird. Dazu kommen Public Affairs-Verantwortliche von Unternehmen, Verbänden und NGOs, selbstständige Dienstleister im Bereich Public Affairs (z.B. Lobbyisten) und Kommunikationsagenturen. Sie liefern Wechselwirkungsanalysen, Folgeabschätzungen und fachspezifisches Knowhow als Basis und Legitimation für Handlungen und Entscheidungen der Politik und der Verwaltung.

Der Nutzen dieser Beratungsleistungen liegt in der externen Perspektive, in der Einbeziehung von Fachkompetenz insbesondere in Bereichen, die nicht zu den Kernaufgaben politischer/öffentlicher Organisationen gehören, in der Berücksichtigung von Erfahrungen und Wissen jener, die mit der Umsetzung politischer Entscheidungen beschäftigt sind oder auch einfach in der Nutzung externer Ressourcen in personeller oder organisatorischer Hinsicht. Idealerweise führt diese externe Expertise zu besseren politischen Entscheidungen.

⁷ Weingart in Falk u. a., 2006, S. 40

2. Beratung über Politik: Öffentlichkeit (Bürger/Wähler) und Organisationen, die mit Politik und Verwaltung in Verbindung stehen

Die zweite Einflussosphäre zielt darauf ab, die Öffentlichkeit oder Unternehmen, NGOs und Verbände mit fundierten Informationen zu politischen Fragen zu versorgen. Diese Informationen dienen entweder dazu, politische Vorgänge und Zusammenhänge besser zu verstehen, Akzeptanz zu schaffen oder zu sensibilisieren. Oder sie tragen dazu bei, Anliegen zu formulieren, Interessen zu bündeln und mehrheitsfähige Lösungen durchzusetzen.

Handlungsfelder der Politikberatung

Wählt man eine andere Perspektive, nämlich jene der konkreten Handlungsfelder, in denen Politikberatung angewendet wird, ergibt sich folgende Unterscheidung:

1. Inhaltliche Beratung zu einem speziellen Themenfeld

Politische Entscheidungsträger brauchen mehr als je zuvor professionell gestaltetes Informationsmanagement. Damit Akteure während des gesamten Politikzyklus eine aktive Rolle einnehmen können und nicht erst reagieren müssen, bedarf es koordinierter Informations- und Ideenauswertung, Kontextualisierung und Aufbereitung zur Bewertung der gesammelten Informationen.

2. Implementationsmanagement

Der Vorbereitung und Unterstützung zur Verbesserung formaler Abläufe kommt eine zentrale Rolle zu. Jede Phase bei der Umsetzung von Entscheidungen kann geplant, vorbereitet und somit optimal kontrolliert und gesteuert werden. Von der Umfeldanalyse, Umfragen und Meinungsforschung über Kommunikationsstrategien, Stakeholder-Management, Netzwerk- und Allianzpartnermanagement, Lobbying, Prozessoptimierung oder überhaupt erst „hausinternem“ Kapazitätenaufbau und Konfliktmediation können Maßnahmen professionell realisiert werden.

Aufgaben der Politikberatung

Politikberatung kann also verschiedene Aufgaben erfüllen. Konkret gehören dazu beispielsweise:

- Liefern von Expertise an Politik und Verwaltung für politische Entscheidungen
- Vermittlung zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft
- Brückenschlag zwischen Wissenschaft und politischer Praxis
- Begleiten von systemischen Prozessen
- Entwickeln von Kommunikationsstrategien und Begleiten bei deren Umsetzung, insbesondere bei Kampagnen und Wahlkämpfen
- Beratung beim Umgang mit Politik und Verwaltung
- Verbessern der Beziehungen von Unternehmen und Organisationen zur Politik („Government Relations“)
- Herantragen von Anliegen und Interessen an die politischen Entscheidungsträger

Anbieter von Politikberatung

Gerade die Gruppe der Personen oder Organisationen, die Politikberatung anbieten, ist in den letzten Jahren enorm gewachsen. Das hat auch zur Verbreiterung des Begriffs beigetragen. Am Markt der Politikberatung sind heute vorrangig folgende Anbieter zu finden:

- Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen, allen voran der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaften
- Wissenschaftliche Institute
- Expertenkommissionen – gemischt besetzte Gremien von Fachleuten, die für einen klar definierten Arbeitsauftrag und einen festgelegten Zeitraum eingesetzt werden
- Stiftungen – Sie haben in der Regel einen bestimmten Stiftungszweck, ein Vermögen und eine Stiftungsorganisation. In der Politikberatung spielen vor allem operative Stiftungen eine Rolle, die ihre Erträge nicht an Dritte weiterleiten, sondern in Einklang mit den Satzungen „eigenständige Entwicklung und Vermittlung von Inhalten verfolgen.“⁸
- Think Tanks, auch „Denkfabriken“ – privat oder öffentlich finanzierte, praxisorientierte Forschungsinstitute, zu deren Hauptaufgaben die wissenschaftlich fundierte, häufig interdisziplinär ange-

⁸ Welzel in Falk u. a., 2006, S. 276

legte Untersuchung und Kommentierung eines breiten Spektrums politisch relevanter Themen und Vorhaben gehört. Als Think Tank kann eine Forschungs- und Beratungsinstitution dann gelten, wenn sie den Anspruch besitzt, den öffentlichen Handlungs- und Entscheidungsprozess mitzugestalten, ganz gleich auf welcher Ebene oder in welcher Phase des Politikfindungszyklus. Denkfabriken nehmen, staatlich unabhängig, als Non-Profit-Organisationen Einfluss auf Politikentscheidungsprozesse, ohne dabei über Kapital verfügen zu müssen. Von dieser Betrachtungsweise aus lassen sich operative Stiftungen, die sich gesellschaftspolitisch relevanten Themen widmen, ebenfalls als Think Tanks bezeichnen.

- Kommunikationsberater (manchmal auch „Spin Doctors“) – auf Öffentlichkeitsarbeit spezialisierte Fachleute, die politische und Imageberatung vornehmen, etwa für Kampagnen, insbesondere zu Wahlen
- Public Affairs-Berater – Spezialisten, die für Organisationen an der Schnittstelle zwischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft arbeiten, um ebendiese Beziehungen optimal zu gestalten. Ziele von Public Affairs-Beratern sind die Verbesserung des allgemeinen wirtschaftlichen Klimas für einzelne Unternehmen oder Branchen durch die Beeinflussung von Politik sowie die Begrenzung negativer Auswirkungen in Politik und Öffentlichkeit.
- Lobbyisten – Personen, deren Hauptaufgabe das Vertreten von konkreten Interessen ihres Unternehmens, ihres Verbandes, ihrer Organisation oder ihrer Auftraggeber gegenüber Politik und Verwaltung ist
- Fachreferenten – innerhalb einer Institution (z. B. Ministerium) für ein bestimmtes Sach- oder Aufgabengebiet schwerpunktmäßig zuständig, entweder als Teil der Beamtenschaft oder als Mitglied eines Ministerbüros
- Rechtsanwaltskanzleien – Rechtsanwaltskanzleien verhelfen in beratender oder vertretender Funktion ihren Auftraggebern mit rechtsstaatlichen Mitteln zu ihrem Recht. Dies gilt für juristische und/oder gerichtliche Rechtsberatung und –vertretung. Tätigkeiten von Rechtsanwälten, die darauf abzielen, die Politik und deren Entscheidungsprozesse direkt zu beeinflussen, sind hingegen als Lobbying zu werten.
- Verbände – Zusammenschluss von Personen zur aktiven Interessenvertretung und der Einflussnahme auf die Gesetzgebung. Im Gegensatz zu einer Partei tritt ein Verband aber nicht bei Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften an.

- NGOs – nichtstaatliche Organisationen, die beispielsweise auf ein sozial- oder umweltpolitisches Thema ausgerichtet sind („single issue“) und sich in diesem teils ehrenamtlich engagieren. Es kann zwischen operativen und beratenden NGOs unterschieden werden. Diese Art von Interessenverbände wird von Bürgerinnen und Bürgern mit gleichen Zielvorstellungen und Regulierungsbedürfnissen bestimmter Themen gegründet. Auch sie versuchen zumeist gezielt, Einfluss auf politische Entscheidungsträger und Entscheidungen zu nehmen. NGOs bemühen sich ebenfalls, Netzwerkstrukturen zu etablieren und zu pflegen, um damit eine langfristige Einbindung in Entscheidungsprozesse zu Themen mit Regulierungsbedarf zu erreichen.
- Unternehmen – erwerbswirtschaftlicher Betriebstyp in einer Marktwirtschaft. Für Unternehmen ist es von vitalem Interesse, maximalen Handlungsspielraum und Autonomie für ihr wirtschaftliches Agieren zu erreichen. Dazu ist es notwendig, mögliche Risiken und Gefahren rechtzeitig zu erkennen und die politischen Rahmenbedingungen mitzugestalten.
- Meinungsforscher – ermitteln auf Basis wissenschaftlicher Methoden Einstellungen, Stimmungen und Wünsche der Bevölkerung. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für politische Entscheidungen.
- Medien – Kommunikationsmittel zur Vermittlung von Information an ein unbestimmtes Publikum haben in den vergangenen Jahren einen Bedeutungswandel durchlebt und als gestaltendes Element moderner Demokratien an Einfluss gewonnen. Die Medienlandschaft ist nicht mehr nur ein Ort zur Platzierung und Verteilung von Informationen, sondern sie entwickelte sich sukzessive zu einer Reflexionsfläche und zu einem Katalysator öffentlicher Kommunikation. Medienvertreter sind zwar weniger direkt in den politischen Beratungsprozess zur Entscheidungsfindung eingebunden, jedoch spielen sie eine zentrale Rolle als Frühwarnsysteme, Konflikt-Fernmelder und Atmosphären-Diagnostiker, die in informellen Runden und Hintergrundkreisen „das Spektrum der Reaktionen zu neuen Vorschlägen testen“.⁹
- persönliche Vertraute – Personen im Umfeld von Verantwortungsträgern aus Politik und Verwaltung, die durch persönliche Anregungen zu politischen Entscheidungen beitragen.

⁹ Leif in Falk u. a., 2006, S. 327

Qualität von Politikberatung

Die zunehmende Bedeutung und Verbreitung von Politikberatung wirft auch die Frage nach der Qualität auf, mit der sich Institutionen und Verbände beschäftigen.

2008 hat die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften „Leitlinien guter Politikberatung“ erarbeitet und veröffentlicht.¹⁰ Gegenstand dieser Leitlinien sind die meist dauerhaft eingerichteten Beratergremien zur Gestaltung guter Politikberatung. Adressiert werden gleichermaßen Politik wie auch Wissenschaft. Die Themenschwerpunkte liegen auf rechtlichen Grundlagen und Entwicklungsperspektiven sowie verfassungsrechtlicher Organisationsprinzipien. Die Leitlinien setzen Unabhängigkeit als wichtigstes Funktionsprinzip für gute wissenschaftliche Arbeit voraus.

Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (*de'ge'pol*) hat einen Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement erstellt, nach dem die *de'ge'pol*-Mitglieder arbeiten.¹¹

Die Kriterien dienen zur Orientierung und umfassen

- Überprüfbarkeit/ Evaluation
- Effizienz und Effektivität
- Transparenz und gesellschaftliche Akzeptanz

Herausforderungen der Politikberatung

Die Professionalisierung der Dienstleistungen, die Definition von Qualitätsstandards und das Herausbilden klarer Berufsbilder gehören zweifellos zu den größten Herausforderungen der Politikberatung. Der Druck auf die Vereinbarung rechtlicher Grundlagen (wie z. B. Gesetze zu Lobbying-Transparenz, zur Vergabe von Beratungsaufträgen oder Regierungswerbung) wird wachsen und auch einen Beitrag zu mehr Branchenbewusstsein leisten. Wünschenswert wäre gleichzeitig eine steigende Akzeptanz von Politikberatung in der Öffentlichkeit, vor allem aber bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung.

¹⁰ Abrufbar unter <http://www.bbaw.de/>

¹¹ Abrufbar unter <http://www.degepol.de/>

Dazu kann nicht zuletzt auch die Politikberatungsbranche selbst maßgeblich beitragen: durch Qualität in der Leistung und dem Kultivieren ethischer Standards. Je mehr die Politikberatung sich als Branche versteht und formiert, desto erfolgreicher wird sie in ihrem Auftreten sein.

Mitarbeit: Markus Oliver Gruber

Literatur

- Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Fröschl, Erich; Kramer, Helmut; Kreisky, Eva; Löffler, Marion (Hg.), *Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik*, Wien: Braumüller, 2007
- Habermas, Jürgen, *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt: edition suhrkamp, 1968/2003
- Heinrich, Hans-Georg, *Einführung in die Politikwissenschaft*. Wien: Böhlau, 1989
- Thurich, Eckart, *Pocket Politik. Demokratie in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2006

Die Entwicklung der Politikberatung in Österreich

Spät, aber doch

Die Entwicklung der Politikberatung in Österreich war von einem besonderen Merkmal gekennzeichnet: der Verspätung. In Parallele zur Demokratieverspätung generell und verstärkt durch eine Überfunktion des Parteienstaates haben sich Strukturen und Funktionen einer Politikberatung, wie sie einer liberalen Demokratie entsprechen, in Österreich nur zögerlich entwickelt.

Das hatte auch Auswirkung auf den Grad an Professionalität. Politikberatung im Bereich von *politics* – also bezogen auf Strukturen und Funktionen, nicht auf Inhalte der Politik – und auch im Bereich von *policies*, also politischer Inhalte, musste sich erst allmählich von der Kontrolle derer, die beraten werden sollten, emanzipieren. Damit war über weite Strecken die Bedeutung der Politikberatung reduziert: Die beratenden Personen und Institutionen waren – und sind es teilweise noch – zu eng an die zu Beratenden gebunden, um das Potential einer wissenschaftlich gestützten Beratungstätigkeit voll entwickeln zu können.

Ein Teil der Verspätung war freilich auch dadurch verursacht, dass der politische Wettbewerb zwischen Parteien um die Stimmen der Wählenden bis etwa 1980 auffallend unterentwickelt war. Der Typus, der das österreichische Wahlverhalten auch Jahrzehnte nach 1945 noch dominierte, war der Typus des unbedingt loyalen und daher berechenbaren Stammwählers. Erst als in den 1980er Jahren die Wahlbeteiligung signifikant zurückging, erfolgreiche neue Parteien (die Grünen) oder sich erfolgreich strategisch neu positionierende Parteien (die FPÖ) den bis 1979 ständig über 90 Prozent des Stimmenpotentials kontrollierenden Großparteien entgegentraten, wurde der politische Markt volatil. Der Typus des Stammwählers verlor an Bedeutung, der Typus des Wechsel- und des Nichtwählers wurde quantitativ immer wichtiger.

Damit änderten sich die Rahmenbedingungen des politischen Marktes. Eine rasant abnehmende Berechenbarkeit zwang die Anbieter, also die Parteien, sich verstärkt einer strategischen Politikberatung – im Sinne von *politics* – zu bedienen, um auf einem plötzlich extrem unübersichtlich gewordenen Markt erfolgreich bestehen zu können.

policy-Beratung

Am Beginn der Politikberatung der Zweiten Republik stand ein hohes Maß an Abhängigkeit. Im Bereich der politischen Inhalte konnten sich die Akteure (weitgehend das Duopol SPÖ und ÖVP) auf eindeutig zuzuordnende Beratungsinstrumente verlassen:

Die Bundesministerien und die Ämter der Landesregierung arbeiteten im Sinne eines Berufsbeamtentums den politischen Entscheidungsträgern zu. Die Grundlage war ein hohes Maß an politischer Kongruenz zwischen dem Berufsbeamtentum der jeweiligen politischen Spitze, die dafür sorgte, dass Beratende und zu Beratende sich a priori im politischen Einklang fanden. Dass Jahrzehnte hindurch einzelne Bundesministerien immer von ein und derselben politischen Partei besetzt waren (Beispiel: Landwirtschaft – ÖVP, Soziales – SPÖ) sorgte für eine entsprechende politische „Einfärbung“ des Beamtenapparates. Für Landesregierungen galt dies noch in höherem Maße.

Ergänzt wurde diese politische Kongruenz durch die bald nach 1945 wachsende Bedeutung der Sozialpartnerschaft. Wirtschafts- und sozialpolitische Expertise konnten sich die Regierenden aus den Kammern, dem ÖGB oder der Vereinigung österreichischer Industrieller organisieren. Auch dort war durch die fraktionelle Gliederung (etwa: Fraktion sozialdemokratischer Gewerkschafter oder Österreichischer Wirtschaftsbund) von vornherein ein (partei)politischer Gleichklang gegeben.

Dies änderte sich als Folge der größeren Beweglichkeit, die sich zunächst nur im Binnenverhältnis zwischen ÖVP und SPÖ äußerte. Die Einparteienregierungen Klaus (ÖVP: 1966–1970) und Kreisky (SPÖ: 1970–1983) zwangen zum Aufbau neuer Strukturen. Regierungsmitglieder einer Partei, die ein Ressort übernahmen, das lange Zeit hindurch von einer anderen Partei besetzt gewesen war, begannen, Ministerbüros auf- und auszubauen, die über die bis dahin übliche Ministersekretariate weit hinausgingen. Die jeweilige Partei, die in dieser Phase zwischen 1966 und 1983 in Opposition war, griff für die policy-Beratung verstärkt auf die ihr nahestehenden Verbände zurück.

Als 2000 mit der FPÖ eine bis 1983 ständig in der Opposition befindliche Partei, die sich seit 1986 als Fundamentalopposition profiliert hatte, in die Bundesregierung eintrat und die Hälfte aller Ministerien besetzte, wurde ein weiterer Trend in der Organisation der policy-Beratung deutlich: das *outsourcen*. Beratungstätigkeiten wurden immer öfter an private Firmen vergeben. Die Bedeutung der beamteten Beratungstätigkeit ging zurück. Dass die FPÖ – im Unterschied zu ÖVP und SPÖ – auch kein besonderes Naheverhältnis zu einem der Ver-

bände der Sozialpartnerschaft hatte, verstärkte diese zwischen 2000 und 2006 überdeutliche Neigung, Beratung zuzukaufen.

politics-Beratung

Eine professionelle politics-Beratung setzte erst in den 1960er Jahren ein. Im Vergleich mit anderen liberalen Demokratien war dies auffallend spät. In den USA hatte zum Beispiel das Gallup-Institut schon in den 1930er Jahren zunächst quantitative und darauf aufbauende qualitative Repräsentativerhebungen gemacht die den politischen Parteien als Grundlage für die Ausrichtung ihrer Strategien auf dem politischen Markt zur Verfügung standen.

Diese Verspätung kontrastiert mit der Pionierarbeit, die im wissenschaftlichen Bereich schon am Beginn des 20. Jahrhunderts in Österreich geleistet wurde. Verdeutlicht werden kann das am Beispiel von Paul Lazarsfeld. Der Ausbildung nach Psychologe, befasste sich Lazarsfeld schon in Wien der 1920er Jahre mit empirischer Feldforschung und wurde nach seiner Emigration in den USA zu einem der ersten, der sich mit empirischer Wahlforschung beschäftigte – etwa in Form der Erhebung zur US-Präsidentenwahl 1940. In Österreich gingen diese Ansätze erzwungenen Exodus wissenschaftlicher Intelligenz verloren.

Dieses Defizit, das die totalitäre Diktatur im intellektuellen Leben Österreichs verursacht hatte, wurde erst allmählich geschlossen. Erst in den 1960er Jahren wurde die empirische Sozialwissenschaft in Österreich als akademische Richtung verankert. Die Soziologie war unterentwickelt, die Politikwissenschaft zunächst überhaupt nicht vorhanden. Dadurch erhielt die österreichische Politik nicht jene Impulse, die in den USA und in Westeuropa von den Universitäten kamen – und die Politik konnte nicht auf ein Reservoir wissenschaftlich Ausgebildeter zurückgreifen, die eine an westlichen Standards gemessene politics-Beratung ermöglicht hätten. Das 1964 erschienene Buch *Der durchleuchtete Wähler* machte auf diese spezifisch österreichische Verspätung aufmerksam. Zur selben Zeit etablierten sich außeruniversitäre Institute die begannen, den Parteien systematisch in Form von Analysen des Wahlverhaltens zuzuarbeiten. Es entstand ein Ungleichgewicht zwischen universitärer Forschung (und darauf aufbauender Politikberatung) und einer zwar qualitativ hochwertigen, aber a priori von Parteien abhängiger Forschung. Ab den späten 1960er Jahren verfestigte sich ein Muster, das in abgeschwächter Form Jahrzehnte hindurch vorherrschte. Die auf Wahlkämpfe bezogene Politikberatung der

SPÖ lag in den Händen des auch personell mit der Partei verbundenen Instituts für empirische Sozialforschung (IFES). Die Politikberatung der ÖVP wurde in analoger Form vom Dr. Fessel Institut (heute GfK Austria) durchgeführt.

Fazit

Policy und politics-Beratung können nicht konsequent getrennt gesehen werden. In einer Demokratie ist das Interesse am nächsten Wahlerfolg für alle politischen Akteure so dominant, dass langfristige Überlegungen im policy-Bereich (etwa die Sicherung des Pensionssystems oder die Umgestaltung des Bildungssystems) immer unter dem Gesichtspunkt ihrer Verträglichkeit mit den Wahlchancen der betreffenden Partei gesehen werden. Deshalb ist die Politikberatung generell unter dem Zeichen der Priorität politischer Taktik gegenüber gesellschaftlicher Strategie gestellt.

In Österreich wurde in der Zweiten Republik ein Instrument entwickelt, das diese Rangordnung teilweise ausgleichen konnte. Die Sozialpartnerschaft – ihre Trägerorganisationen wie auch die spezifische Einrichtung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sowie das von der Sozialpartnerschaft mitgetragene Institut für Wirtschaftsforschung – erlaubten eine Orientierung an längerfristigen policies jenseits kurzfristiger Rücksichtnahmen.

Das war freilich immer nur in begrenztem Umfang möglich, aber es war möglich. Ein Beispiel war die Weichenstellung für Österreichs EU-Beitritt. Die ab Jänner 1987 regierende Koalition SPÖ und ÖVP hatte sich bis Anfang Jänner 1989 auf einen Beitritt festgelegt, obwohl alle Befunde der Meinungsforschung zeigten, dass ein Beitritt zu diesem Zeitpunkt von einer Mehrheit der Wählerinnen und Wähler nicht gewünscht wurde. Die Nationalratswahl im Oktober 1990 brachte beiden Regierungsparteien Verluste. Dennoch erreichte die Regierung, dass der 1994 unterzeichnete Beitrittsvertrag bei der Volksabstimmung im Juni dieses Jahres von einer großen Mehrheit bejaht wurde.

Die im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen erreichte Akkordierung mit den Sozialpartnern und eine konzertierte Öffentlichkeitsarbeit, die nicht auf die unmittelbaren Ergebnisse bei der nächsten Meinungsumfrage abgestellt war und daher auch Verluste bei Wahlen in Kauf nahm, waren die Rahmenbedingung für den Erfolg einer Politik, die sich an langfristigen Zielen auch zum Preis kurzfristiger Rückschläge orientierte. In diesem Fall hatte eine sozialpartnerschaftlich abgestützte policy-Beratung in der Wirtschafts- und der Sicherheitspolitik

die Effekte einer unvermeidlich kurzfristigen politics-Beratung aufgehoben. Die Voraussetzungen für diesen Erfolg waren klare politische Vorgaben. Nicht bestimmte Beratungsinstanzen formulierten ein Ziel, sondern dieses war von einer Regierung festgelegt, die sich dann der verschiedenen Beratungsinstrumente bediente.

Eine solche klare Aufgabenstellung ist seit 1994 nicht mehr zu beobachten. Die Sozialpartnerschaft insgesamt hat an Bedeutung verloren, die Politik wird zunehmend von Einzelakteuren bestimmt deren Interessen immer weniger integriert erscheinen. Zudem erschwert, ja verunmöglicht eine an wöchentlich erstellten demoskopischen Kurven ausgerichtete policy-Beratung das Durchsetzen langfristiger Ziele. Kurzfristige Politikberatung behindert somit zunehmend die Möglichkeiten einer langfristig orientierten strategischen Beratung.

Literatur

- Blecha, Karl; Gmoser, Rupert; Kienzl, Heinz, *Der durchleuchtete Wähler. Beiträge zur politischen Soziologie in Österreich*, Wien: Europa, 1964
- Langenbacher, Wolfgang R. (Hg.), *Paul Felix Lazarsfeld – Leben und Werk. Anstatt einer Biographie*. Wien: Braumüller, 2008
- Tálos, Emmerich: *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Innsbruck: StudienVerlag, 2008