

Werner Jann

Falk, Svenja, Glaab, Manuela, Römmele, Andrea, Schober, Henrik & Thunert, Martin (Hrsg.) (2019). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag. 623 Seiten. ISBN: 978-3-658-03482-5.

### Abstract

After 13 years, this is the second edition of the *Handbuch der Politikberatung* – and the first problem is the translation of the title. The typical English translation would be Handbook of Policy Advice, but the term in Germany is used much more loosely, covering also all kinds political advice, i. e. public affairs, public relations, polls and survey research etc., and even what is called “participative advice” of and by citizens, non-governmental organizations etc. In 39 contributions by more than 50 authors, disciplinary and theoretical aspects are covered, but especially all kinds of actors, both looking for and supplying this kind of advice are presented or present themselves. The handbook offers a good overview about the German scene, but it does not quite succeed in its aim to clarify and enhance the academic debate. Many contributions are by actors directly involved in this field, which offers interesting insights, but is something different than critical and detached analysis.

Politikberatung ist ein klassisches Thema der Sozialwissenschaften, weil sie ja doppelt betroffen sind: Zum einen wollen sie verstehen und erklären, ob und wie Politikberatung zustande kommt und wirkt, und gleichzeitig sind sie auch als Politikberater gefragt, oder würden jedenfalls gern gefragt werden. In den letzten Jahren ist Politikberatung aber auch zunehmend ein „Modethema“ geworden, weil alle und alles sich als Politikberater deklarieren und verkaufen, oder dies zumindest versuchen. Politikberater ist keine geschützte Berufsbezeichnung. Sven Siefken hatte daher schon vor ein paar Jahren ironisch gefragt: „Ist denn alles Politikberatung?“, und vor einer inflationären und opportunistischen Verwendung des Begriffs gewarnt (Siefken, 2010).

Es ist daher nur zu begrüßen, dass das „*Handbuch Politikberatung*“ nach 13 Jahren endlich in einer „völlig neu bearbeiteten Auflage“ erschienen ist. In der Einführung skizzieren die Herausgeber<sup>1</sup> ihre Ziele: „Gerade weil Politikberatung eine dezidiert praktische Betätigung ist, die auf vielfältige Arten ausgeübt werden kann, benötigt dieses Feld begleitende Forschung, die zur Verortung und Versachlichung der Debatte beitragen, Trends skizzieren, Fragen aufwerfen und Ausblicke geben kann. Dazu möchte der vorliegende Sammelband einen Beitrag leisten“ (Falk, Glaab, Römmele, Schober & Thunert, 2019, S. 20). Zu fragen ist, ob und wie diese Ziele erreicht werden.

Die Einleitung versucht einen ersten Überblick über Begrifflichkeiten, Schwerpunkte und Trends der aktuellen Debatten zu geben. Hier werden viele grundlegende

Fragen kurz angerissen, also z. B. über die Vielfalt und Unklarheiten des Konzepts, die Unterscheidung der Beratung von Entscheidungsträgern oder Öffentlichkeits- und Gesellschaftsberatung, von *Policy*-, *Politics*- und *Polity*-Beratung, und es gibt auch eine erste hilfreiche Übersicht über Anbieter und Nachfrager in zentralen Beratungsfeldern, aber leider verbleibt das eher eklektisch. Eine Synthese, die z. B. auch die Struktur des Bandes und die zentralen Fragen veranschaulichen könnte, wird nicht gegeben, und auch die Frage, was denn Politikberatung ist, und was nicht, verbleibt offen. Die gewählte Gliederung, so heißt es, sei nur „eine von vielen möglichen Antworten“ auf die Frage der Darstellung des sich immer weiter differenzierenden Bereichs. Die Forschungslandschaft wird als „eher unübersichtlich“ bezeichnet, „ersichtlich wird die Vielfalt der Zugänge und Fragestellungen, die im vorliegenden Band vielfach aufgegriffen, aber nicht vollumfänglich behandelt werden können“, und es sei „im Rahmen eines Handbuches dieser Art nicht möglich [...], alle relevanten theoretischen Zugänge und Akteure zu behandeln“. Das ist alles sehr defensiv. Als Zukunftsaufgabe der nächsten Jahre wird „die Verbesserung der Kartographie des Fachs“ angemahnt – ehrlich gesagt hätte ich das eigentlich von der Neuauflage des Handbuchs, das immerhin 39 Beiträge von über 50 Autoren enthält, erwartet.

Der erste Teil „*Theoretische Grundlagen und Zugänge*“ liefert dann aber doch hilfreiche wissenschaftliche Einordnungen, z. B. aus juristischer und ethischer Sicht und insbesondere die Beiträge von Andreas Blätte zu unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Perspektiven und von Peter Weingart zum Verhältnis von Wissenschaft und Politikberatung sind – wie immer – lesenswert und liefern einen guten Überblick. Wenn es aber z. B. im Beitrag über „*demokratische Teilhabe in einer digitalen Gesellschaft*“ vor allem um direkte und repräsentative Demokratie, um Bürgerbeteiligung und Partizipation geht, verschwindet jegliche Differenz zwischen Demokratie und Politikberatung. Wer u. a. Bürgerbeteiligung und Repräsentation als Politikberatung behandelt, hat offenbar eine merkwürdige Auffassung von Demokratie. Hier rächt sich, dass die Herausgeber darauf verzichten, klar zu sagen, was für sie Politikberatung ist, und was nicht.

Auch der zweite Teil „*Ressourcen und Akteure*“ liefert wiederum viele informative Übersichten, u. a. Siefken über Expertenkommission oder Patrick Bernhagen über Lobbyismus. Allerdings wechselt die Perspektive etwas erratisch zwischen Anbietern (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Stiftungen, Demoskopien) und Nachfragern von Politikberatung (Fraktionen, Ausschüsse, Parteien). Die Autoren sind zum Teil unmittelbar beteiligte Akteure der Politikberatung, das liefert interessante Einsichten, ist aber natürlich etwas anderes als kritische wissenschaftliche Forschung und Reflexion. Insbesondere die „Politikberatung von innen“, also durch den bürokratischen Apparat, durch Ressortforschung etc., hätte eine differenziertere Betrachtung verdient. Hier wird die These vertreten, „die Entscheidungsvorbereitung lebt vom Einfluss personaler Faktoren“ (Falk, Glaab, Römmele, Schober & Thunert, 2019, S. 135), also Personen seien wichtiger als Organisation und institutionelle Faktoren, und es wird dann von Machtmaklern, Selbstkasteiung, karitativen Funktionen, bürokratischer Fingerhakelei, Trickserie und ähnlichem erzählt. Das mag unterhaltend sein, trifft aber nicht die zentralen Mechanismen der Politikberatung in Regierung und Verwaltung.

Im dritten Teil geht es dann um „*Politikberatung in ausgewählten Politikfeldern*“. Hier gibt es anschauliche Übersichten über zentrale Institutionen der Politikberatung in der Wirtschafts-, der Arbeitsmarkt-, der Forschungs- und Technologiepolitik, oder auch dem Verbraucherschutz, zum Teil wiederum verfasst von direkt involvierten Akt-

euren. Der Beitrag zur Gesundheitspolitik liefert ein umfassendes historisches Narrativ über die unterschiedlichsten an den verschiedenen Reformen des Gesundheitswesens beteiligten, mehr oder weniger unabhängigen Politikberater. Aber ist das das zentrale Thema der Politikberatung in der Gesundheitspolitik? Natürlich konnte niemand die aktuelle Coronakrise vorhersehen, aber dass das Robert-Koch-Institut nur einmal *en passant* erwähnt wird, zeigt den *Bias* des Beitrages. Gerade anhand der Gesundheitspolitik hätte das komplizierte Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik erläutert werden können (und auch die damit verbundenen organisatorischen Probleme der Politikberatung), angefangen mit der HIV-Krise und der Auflösung des alten Bundesgesundheitsamtes, über die verschiedenen Epidemien der letzten Jahre (Rinderwahnsinn, Vogel- und Schweinegrippe, EHEC, SARS etc.). All dies wird nicht einmal erwähnt. Gerade die Gesundheitspolitik, aber auch die Klimapolitik (die leider fehlt) verdeutlichen die zentralen Kontroversen der wissenschaftlichen Politikberatung, gerade hier gibt es wieder einmal technokratische Vereinfachungen und Wunschvorstellungen. Hierzu hätte man gern mehr erfahren.

Der vierte Teil ‚Politikberatung international‘ behandelt zentrale Akteure in diesem Bereich (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) u. a.), wiederum zum Teil von direkt Beteiligten vorgestellt. Zudem gibt es die exemplarische Darstellung der Erfahrungen in zwei Ländern, in der Schweiz und in Großbritannien. Und im fünften Teil, „*Methoden und Instrumente*“ geht es dann vor allem um Akteure und Anbieter von Politikberatung, die erklären, warum und wie sie in der Politikberatung aktiv sind, und warum gerade dies besonders relevant sei. So schreiben die Inhaberin einer Agentur für „*Coaching und Moderation*“ über Coaching, ein Senior Partner von *Berlin Risk Ltd.* über Risikoanalyse, eine Lobbyistin in Brüssel über Lobbying, Kommunikationsberater über *Public-Affairs*-Arbeit usw. Das ist durchaus instruktiv, aber keine kritische, distanzierte wissenschaftliche Analyse von Politikberatung, ihren Akteuren und Methoden, insbesondere deren Stärken und Schwächen.

Bei einem Handbuch ist es immer wohlfeil, sich zu beschweren, was aus Sicht des Rezensenten alles fehlt. Aber dennoch: Wünschenswert wäre ein Beitrag zur Ressortforschung (die nur im Beitrag über die Schweiz im Detail vorkommt). Das Robert-Koch-Institut mag erst in der Corona-Krise ein besonders bekannter Akteur geworden sein, aber auch schon vorher war diese Art der Politikberatung für Deutschland von entscheidender Bedeutung, und hierzu gibt es auch neuere Untersuchungen und kompetente Autoren. Die Rolle von Politikberatung in *Policy Networks* wäre einen eigenen Beitrag wert, und auch ein so zentrales, modisches Konzept wie *evidence based policy making* hätte eine eigene, kritische Diskussion verdient, also mehr als die kursorische Behandlung in dem Beitrag über Evaluation für und von Politikberatung.

Handbücher können bekanntlich sehr unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Sie können (1) breite Nachschlagewerke sein, (2) disziplinäre Überblicke „von Grundlagen zu ausgefächerten Vertiefungspfaden“ als Einführung in das Feld und (3) kritische Analysen des aktuellen Forschungsstandes zur Erschließung von Desideraten, also der Versuch, das Feld voranzubringen oder gar neu zu strukturieren. Wie kann man dieses Handbuch einordnen?

Ein Überblick über den Stand der Forschung wird vor allem im ersten Teil mit einigen sehr informativen Beiträgen geliefert, aber hier wäre Raum für weitere systema-

tische Einordnungen. Große Teile des Handbuchs sind tatsächlich in erster Linie ein informatives Nachschlagewerk, in dem verschiedene Akteure der Politikberatung dargestellt werden oder sich selbst darstellen. Die dritte Funktion, also die kritische Reflektion und die Identifikation von Forschungs- und Wissenslücken, wird leider zu wenig systematisch zu erfüllen versucht. Das ist schade, denn gerade die Politikberatung könnte einen solchen Anschlag dringend vertragen. Es bleibt uns also nichts anderes übrig, als auf die dritte Auflage des Handbuchs zu warten, die hoffentlich bald erscheinen wird.

## Anmerkung

- 1 Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind jeweils alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

## Literatur

Siefken, Sven T. (2010). Ist denn alles Politikberatung? *Politische Vierteljahresschrift*, 51(1), 127-136.

### *Anschrift des Autors:*

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jann@uni-potsdam.de.