

KOMMST DU MIT DER LÖSUNG ODER BIST DU TEIL DES PROBLEMS? POLITIKBERATUNG IN UND FÜR EUROPA

von
*Klaus Gretschnann**

1. GRÜNDE UND HINTERGRÜNDE

Wann immer politische Entscheider in Brüssel wirtschaftlichen, juristischen oder sonstigen Rat brauchen, scheint professioneller Sachverstand nicht weit: Studien, Simulationen, Folgeabschätzungen, Trendvorhersagen etc. zählen mittlerweile Legion. Personen und Institutionen im Politikberatungsprozess buhlen um Zugang und Einfluss unter der hehren Überschrift "Politische Beratung". Eine neue Unübersichtlichkeit hat sich breit gemacht: In der Tat ist Politikberatung wie ein Zoo, der viele unterschiedliche Arten repräsentiert: Lobbyisten, Rechtsberater, Kanzleien, Wissenschaftler, Think Tanks, Komitees, High Level Expert Groups, aber auch eine Vielzahl an persönlichen Beratern, oftmals hohe Ex-Beamte der europäischen Institutionen und ehemalige Diplomaten. Diese Entwicklung erstaunt nicht, gilt doch als unstrittig, daß die „EU is generating ever closer and tighter formal and legal commitments, involving an increasingly heterogeneous set of Member States across expanding policy areas“ (Andersen, Sitter 2006). In einer solchen zunehmend hyper-komplexen politischen Struktur, gilt es für die an Entscheidungen Beteiligten und von Entscheidungen Betroffenen Komplexität und Ambiguität zu reduzieren, Optionen zu prüfen und Lösungen zu .implementieren und legitimieren. Je mehr politische Entscheidungen primär auf EU Ebene getroffen werden – und tatsächlich lief und läuft die Europäische Gesetzgebungsmaschinerie manchmal wie am Fließband – desto mehr politische Beratung wird nötig. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, daß – und dafür stehen von BSE über die russische Erdgaspolitik bis hin zur Dienstleistungs-Richtlinie; Chemikalienpolitik oder dem Emissionshandel viele Beispiele - die europäischen Politik- und Verwaltungsapparate wissenschaftsbasierte, erprobte und aktualisierte Lösungen („fit for function“) nicht vorhalten können, sondern stets neu schaffen müssen.

**Prof. Dr. Klaus Gretschnann ist General-Direktor des General-Sekretariat des EU Ministerrats. In seine Zuständigkeit fallen Wettbewerbsfähigkeit, Binnenmarkt, Industriepolitik, Forschung, Energie, Informationsgesellschaft und Transport und Verkehr. Die in diesem Beitrag geäußerten Thesen reflektieren ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers und nicht die des Rats.*

2. FAKTEN UND ZAHLEN

Politikberatung ist in den Europäischen Verträgen als Instrument oder Verfahrensbestandteil des politischen Prozesses nicht explizit vorgesehen. Gleichwohl hat sich seit der Einheitlichen Europäischen Akte, der ersten Revision der Römischen Verträge im Jahr 1989, die Zahl der Berater und Beratungsinstitute dramatisch erhöht. Dies reflektiert zum einen die stetig gewachsene Macht und Bedeutung der EU-Institutionen, zum anderen hat die Komplexität von politischen Entscheidungen ebenso massiv zugenommen wie die Interessen-Heterogenität in einem erweiterten Europa der heute 27 Mitgliedstaaten. In einer Studie von *Notre Europe*, dem vom früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors geleiteten Pariser *Think Tank*, werden 36 Europa-spezifische Denkfabriken aufgelistet.

Andere Studien wie etwa des *Corporate Europe Observatory* zählen 50 oder mehr Brüsseler Beratungsinstitute, während eine deutsche Dissertation aus dem Jahr 2005 28 primäre europäische Denkfabriken identifiziert. Das *European Public Affairs Directory 2005* listet 70 "non-profit institutions researching different aspect of European integration" auf.

So verfügt alleine schon die EU Kommission über eine Reihe von eigenen Forschungsinstitutionen, wie das *Joint Research Centre* mit etwa 2500 Mitarbeitern oder das *Bureau of European Policy Advisors*, das einen speziellen Status in der Kommission erhalten hat, und welches direkt an den EU-Kommissionspräsidenten Barroso berichtet. Vorläufer war u.a. die fast schon legendäre „*Cellule des Prospectives*“, die der frühere und wohl prägendste Kommissionspräsident Jacques Delors etabliert hatte.

Noch wesentlich höher wird die Zahl der politisch Beratenden, nimmt man die Lobbyisten und Verbandsvertreter in Brüssel hinzu. Als unterer Schwellenwert werden 8.500 und als oberer ca. 20.000 Lobbyisten genannt. Auch Ihre Zielsetzung ist es, beratend zu assistieren, um politische Prozesse, zu fördern, zu modifizieren oder zu blockieren (Burson-Marsteller 2005)..

Die Bandbreite der wichtigsten Beratungsinstitute reicht von tradierten Mainstream Einrichtungen wie etwa den *Friends of Europe*, die häufig von den EU Präsidentschaften mit Studien beauftragt werden, über das *CER* (Center of European Reform), welches kritische und originelle Beiträge zur Situation und Entwicklung der europäischen Integration liefert, über das *Centre for European Policy Studies* (CEPS) und Bruegel (Brussels European and Global Economic Laboratory) mit ökonomischen Schwerpunkten bis hin zu kleinen Newcomers mit marktradikalen Positionen wie etwa dem *Lisbon Council*, der die unzureichende Durchführung des Lissabon-Reformprogramms bemängelt und eine verstärkte Implementierung einklagt.

Im Bereich der institutionell noch schwach verankerten, de-facto aber immer wichtiger werdenden Außen- und Sicherheitspolitik hat der Rat in einer sogenannten Joint Action 2001 entschieden, das in Paris beheimatete *Institute for Security Studies* (ISS) zu beauftragen, Analysen und Empfehlungen zu erarbeiten, die dem Hohen Repräsentanten der EU Außenpolitik, Javier Solana, zur Verfügung gestellt werden sollen (Gnesotto/Grevi 2006).

3. FUNKTION UND MOTIVE

Das Hauptmotiv für die Einrichtung von *Think Tanks* und *Beratungsinstituten* in Brüssel ist einerseits der Wunsch, das Denken der politischen Akteure zu beeinflussen und damit indirekt den europäischen Entscheidungsprozess mit zu gestalten (van Schendelen 2005). Ihre Aktivitäten umfassen zahllose Publikationen, Diskussionszirkel, Workshops, Studien und Stellungnahmen, deren tatsächliche politische Wirkung meist indirekt und schwer zu messen ist. Häufig – wenngleich nicht zwangsläufig – laufen diese Aktivitäten Gefahr, *Pseudo-Debatten* in *Euro-Slang* beschränkt auf *European Professionals* wie Beamte, Diplomaten, Parlamentarier und Interessenvertreter *im Raumschiff Brüssel* auszulösen. Ihr tatsächlicher Einfluss und ihre Reichweite in die höchsten politischen Ebenen sind strittig.

Als Aufgaben, die sich die europäische Politikberater-Garde gesetzt hat, sind exemplarisch und selektiv die Folgenden zu vermerken:

- Trends und Stimmungen in Europa zu antizipieren (Wirtschaft, Umwelt, Soziales)

- Politische und ökonomische Probleme zu prognostizieren und diagnostizieren
- detaillierte Analysen von einzelnen Politikmaßnahmen vorzulegen
- Positionen von Mitgliedsländern in einzelnen Politikfeldern zu bestimmen
- die Qualität der Debatten über europäische Streitfragen zu verbessern
- Unterstützung oder Opposition zu einzelnen Maßnahmen zu aktivieren
- Ökonomische Reformen auf EU Ebene zu stimulieren
- die Interessen des Unternehmenssektors im EU-Politikprozeß zu artikulieren
- zielführende Maßnahmenpakete und Finanzierungsmöglichkeiten zu formulieren
- Wirkungen und Gesetzesfolgen von europäischer Politik abzuschätzen
- Kommunikation und Interaktion mit der europäischen Öffentlichkeit herzustellen.

Damit ist ein äußerst breites Spektrum an Berater-Leistungen benannt, wobei die Adressaten bzw. Nachfrager nach diesen Leistungen im wesentlichen entweder die Entscheidungsträger europäischer Politik, etwa in Kommission, Rat oder Parlament, sein können oder aber Unternehmen, Verbände und organisierte Interessen, die Kenntnis von und Einfluß auf die europäischen Gesetzesmaschinerie benötigen (Gramke 2005).

4. ANFORDERUNGEN UND PROFILE

Vor diesem Hintergrund verwundern weder die Komplexität noch die schillernde und polyvalente Wahrnehmung der europäischen Politikberatung in der Öffentlichkeit. Es geht um die Bereitstellung von Wissen, aber auch um Verwertungsinteressen; es geht um Analyse, aber auch um Strategie und Legitimationsbeschaffung; es geht um Lobbying aber auch um Gesetzesfolgenabschätzung; es geht um *issue management*, aber auch um politische Planung und Gestaltung; es geht um legislative Prozesse, aber auch um Zielplanung und Erwartungssicherheit; und schließlich geht es um Werte und Interessen, um *Actors and Factors*, um *Kontext und Perspektiven*, kurzum: *um vorausschauende Politikgestaltung*

Wie theoretisch gut belegt, erfordert Steuerung von politischen Prozessen in internationalen Mehrebenensystemen wie der EU tiefenscharfes Vor-Denken und nicht nur Nach-Denken. Dies gilt für die Problemanalyse, die Konzeptentwicklung, die Maßnahmenkonsistenz, die Kommunikation und Legitimation, die Entscheidung und Durchführung sowie die Implementation und Wirkungsanalyse.

Politische Beratung muß insbesondere drei ineinander verschobene Ebenen berücksichtigen: die nationale Politikebene, die EU-Ebene und die globale Ebene. Die Prozesse, Trends, Maßnahmen und Entscheidungen können sich gegenseitig befruchten, blockieren oder verstärken.

Für den politischen Berater in EU Angelegenheiten bedeutet dies Kompetenz, Konsistenz, Persistenz in Übereinstimmung zu bringen.

Beratung darf sich nicht von ideologischen Vorfestlegungen prägen lassen. Sie benötigt eine pragmatische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Markt ebenso wie Effizienzüberlegungen und kontinuierliche Berücksichtigung von legitimatorischen und prozeduralen Eigenheiten des Politikprozesses.

Eine wesentliche Anforderung an Berater besteht darin, wissenschaftliche Erkenntnis in die nicht-wissenschaftliche Sprache der Entscheidungsträger zu übersetzen. Dabei geht es nicht nur um die (Nicht-) Verwendung mathematische Formeln oder wissenschaftliche Fachtermini sondern – und fast noch wichtiger – um die Verwendung kategorialer Konzepte. Um ein Beispiel zu geben: Wenn Ökonomen von Wettbewerb (vollständiger W., monopolistischer W., funktionsfähiger W. etc) sprechen haben sie ein ganz anderes Raster der Realität im Kopf (Effizienz- und Kostenüberlegungen) als im Fall des Juristen, der Wettbewerb als Rechtsfigur begreift.

Der Berater muß Expertenwissen in Handlungswissen überführen, mithin in die operative Sprache des Entscheiders, ohne die Substanz seiner Argumentation, ihre Überzeugungslogik und empirische Tragfähigkeit zu verlieren. Dazu sind im Beratergeschäft mehr und mehr Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Politik, aber auch zwischen business und politics etc. von Nöten. Dies ist besonders dort wichtig, wo die Entscheidungswege sowohl multi-national (EU Rat) wie auch quasi supra-national (Kommission) ge-erdet sind.

Politikberatungsgeschäft ist aber auch Vereinfachungsgeschäft: An nichts sind europäische Policy-makers weniger interessiert als an theoretisch-abstrakten Ableitungen, an Hintergrunddebatten über Basisannahmen (neofunktionalistische, institutionalistische oder realistische Integrationstheorien), oder an statistischen Verfahren und Ausführungen.

Die frühere ökonomische Chefberaterin des ehemaligen Kommissionspräsidenten Prodi, Maria Rodrigues, hat das als *“continuous conflict between simplicity of theory and fitting the problem at hand!”* bezeichnet. Dies gilt in besonderem Maße für den EU Politikprozeß.

Entscheidungsträger benötigen sachgerechte Lösungsalternativen, prozedurale Vorschläge für deren politische Durchsetzung, Vorab-Info über mögliche Wirkungen auf gesellschaftliche Gruppen, einzelne Länder und Regionen, über Nutzen und Kosten sowie Pros und Cons einzelner Optionen. An der Herleitung dieser Zusammenhänge besteht kein Interesse, allerdings muß die wissenschaftliche Basis dafür solide sein. Dies wird vom Berater verlangt und vorausgesetzt. Dies bedeutet allerdings auch, daß ein verkürztes Denken und damit die Vernachlässigung mehrerer Wirkungsschleifen NICHT akzeptiert werden kann. Die Nachfrager nach Beratungsleistungen in Büssel wollen: Optionen aufgewiesen haben; ein Frühwarnsystem etabliert haben; attraktive Themen identifiziert haben; Handlungswirkungen analysiert haben und Wahrnehmung von politischen Prozessen gemanaged haben.

Dazu gehört als Anforderung insbesondere prozedurales Wissen. Dies ist im EU Politikprozeß (Wallace et al 1983), der durch vielfältige Verschaltungen und institutionelle Verquickungen und Rückkopplungen extrem komplex geworden ist (insbes. im Prozeß der sogenannten Mitentscheidungsverfahren), von prädominanter Bedeutung. Um so mehr erstaunt es, daß viele politische Berater den EU Entscheidungsprozeß entweder gar nicht oder nur in einer Lehrbuch-Version kennen, was ihrer Beratungsleistung geradezu hinderlich ist. Hinzu kommt häufig das mangelnde Wissen um die Positionen verschiedener Mitgliedsländer und deren Begründung zu individuellen politischen Maßnahmen, die nicht zuletzt für die Entscheidungsabläufe im Ministerrat ausschlaggebend sind.

5. LEISTUNGSFÄHIGKEIT UND LEISTUNGSGRENZEN

Die europäische Politikberatungslandschaft ist fragmentiert, intransparent und es fehlt an hinreichender Qualitätskontrolle. Wahrnehmungen, Erwartungen und Präferenzen, wie auch Instrumente, Philosophie und Standort variieren auf Seiten von Auftraggebern und Auftragnehmern sowie innerhalb beider Kategorien. Hinzu kommt, daß die Zeitknappheit für die Erarbeitung und Prüfung von Argumenten, Fakten und Zahlen noch knapper ist als

in den nationalen Politikgestaltungssystemen. So kommt es, daß politische Beratung häufig „verspätet“ ist und die interne Entscheidungsrationalität in Brüssel eher ein verzerrtes Trugbild generiert als daß sie eine handlungssichere Grundlage für Policy Making darstellt (Götze 2006). Leicht wird damit aus ernsthafter politischer Beratung im Sinne der Suche nach und Durchsetzung von besten Lösungen immer öfter ein politisches ex-post Legitimations-Surrogat!

Häufig ist europäische Politik *wissenschaftlich verspätet*, will sagen: beruht auf überkommenen und überholten wissenschaftlichen Theorien oder Annahmen. So verwundert es nicht, wenn immer wieder geäußert wird, daß die Qualität der Beratungsleistungen zu wünschen übrig läßt. Zu viele unterschiedliche Interessen, Präferenzen, Sichtweisen, Wahrnehmung und Erwartungen gehen in den Beratungsprozeß auf beiden Seiten –Angebot und Nachfrage - ein.

Eine besondere Problematik der wissenschaftlichen Politikberatung besteht in der Existenz unterschiedlicher wissenschaftlicher Paradigmata einerseits und der wissenschaftlichen Kontroverse als Motor des wissenschaftlichen Fortschritts im Sinne Poppers. Populär, aber nicht unbedingt realitätsfern ist etwa die scherzhafte Äußerung derzufolge ein Kreis von 5 wissenschaftlichen Beratern in der Regel zwischen 5 und 10 verschiedenen Meinungen und Empfehlungen vertreten. Nichts also ist es mit den Hoffnungen der Entscheider auf eine *one best recommendation*. Einfache und eindeutige Lösungen sind und bleiben die Ausnahme. Kontroverses Wissen produziert widerstreitende Ratschläge und diese führen zu Irritationen und Unsicherheiten bei den Entscheidern. Um so wichtiger wird daher die leider allzu oft undurchsichtige Auswahl der Experten und Berater.

Hinzu kommt im EU Kontext, daß die nationalen Wissenschafts- und Forschungstraditionen und Erfahrungen natürlich in die Ergebnisse einfließen. Daraus ergibt sich eine gewisse Divergenz der Sichtweisen und Empfehlungen. Die Antworten auf die Frage, ob wir in einer Währungsunion mehr oder weniger Koordination wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf EU Ebene bedürfen, differieren deutlich zwischen deutschen, französischen und britischen Experten. Ca. 40 % der Varianz in den Antworten kann durch die nationale wissenschaftliche Prägung erklärt werden. *Advice* reflektiert eben auch nationale Traditionen, Sichtweisen, Erfahrungen, Strukturen, Denkansätze. Sollte Übereinstimmung doch zum Tragen kommen, verbirgt sich oftmals dahinter ein Phänomen, welches die Wissenssoziologie als „*danger of fashion*“ bezeichnet. Damit ist

gemeint, daß sich auch in der EU in Wissenschaft und Politik Modezyklen finden, was Annahmen, Schlußfolgerungen und Maßnahmen angeht. Diese und nicht die Übereinstimmung wissenschaftlicher Analyse wären in diesem Fall die Ursache von Lösungs- und Empfehlungskonvergenz.

Eine weitere oft virulente Beschränkung der politischen Beratung in Brüssel besteht darin, dass die Berater entweder allzu stark (wie im Fall von Public Affairs Akteuren oder Lobbyisten) an bestimmten (Nicht-) Ergebnissen oder – wie im Fall vieler Wissenschaftler – allzu wenig an den substantiellen Resultaten und an deren Implementation interessiert sind. Wissenschaftliche Politikberatung dient allzu häufig primär als Reputationsmotor „zu Hause“ („und haben meine Arbeiten und Ergebnisse doch insbesondere bei der EU Kommission Anklang gefunden.“) oder als Finanzierungsquelle, insbes. angesichts der Verknappung der nationalen Forschungs- und Gutachtengelder. Beratung der EU fördert weitere Forschung, Publikationen („*publish or perish*“) und die Karriere der wissenschaftlichen Berater.

Berater sind nicht nur häufig unterschiedlicher Meinung, sondern es verstecken sich hinter wissenschaftlichen Annahmen und Wirkungszusammenhängen häufig Werturteile (Weber 1919b). Als Beispiel mag hier der Aufruf einer Gruppe von 147 Ökonomen GEGEN die Einführung des Euros in deutschen überregionalen Tageszeitungen dienen, ein Aufruf der umgehend durch ein gegenteiliges Plädoyer FÜR die Einführung des Euros durch eine Gruppe von 152 Ökonomen gekontert wurde! Natürlich gibt es sowohl pros wie cons bei europäischen Entscheidungen – ein Abwägen der Effekte erscheint rational. An einer auf Werturteilen und politischen Wollen beruhenden Entscheidung (Weber 1919a) kann auch wissenschaftliche Beratung nichts ändern! Wichtig sind die Entscheidungsgrundlagen sowie das Bewußtsein, dass schon kleinste Veränderungen in den wissenschaftlichen Modellen zu großen Unterschieden in den Ergebnissen und Empfehlungen führen können (etwa bei Berechnungen über die Beschäftigungswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie). Politikberatung ersetzt eben kein Orakel von Delphi!

Auch gilt häufig, daß operatives Denken jenseits wissenschaftlicher Würde angesiedelt wird. Wissenschaftliche Hybris erzeugt leicht eine unnötige Distanz zwischen wissenschaftlicher Politikberatung einerseits und den politisch handelnden Adressaten andererseits. Dies hat damit zu tun, dass wissenschaftliche Politikberatung das aus der Theorie bekannte *Principal-Agent* Problem beinhaltet. Der Prinzipal (Auftraggeber) ist

über die Qualität des Agent/Kontraktors (Beraters) ebenso wie über dessen wissenschaftliche Leistungsfähigkeit, seine Grundeinstellungen etc. nur unzulänglich informiert

“The principal cannot observe and check the contractor’s efforts in composing the expert opinion, nor can he competently evaluate the scientific quality of the expert opinion delivered” schreiben Gert Wagner und Wolfgang Wiegard (2002), und weiter “experts out to maximize their own utility will exploit this asymmetry of information to their own advantage after signing a contract.”

Aber wissen denn sowohl die politischen Entscheider und Entscheidungsvorbereiter als auch die Berater, was sie wissen - und wollen - müssen? Und ist der Beratungsprozeß, der der Bereitstellung von entscheidungsrelevantem Wissen dient, effizient und nützlich? Die Antworten dazu sind durchaus gemischt. So meint etwa die bereits erwähnte Studie von *Notre Europe*, daß der Beratungsmehrwert durch Think Tanks und Lobbyisten von den Entscheidern nur als bedingt, beschränkt und allenfalls moderat nützlich angesehen wird. Dabei wird üblicherweise der wissenschaftlicher Beratung und den Think Tanks in Brüssel eine größere Seriosität zugesprochen als der großen an Zahl Public Affairs Beratern, Verbandsvertretern oder Lobbyisten. Think Tanks betreiben im allgemeinen kein Lobbying, zumindest streben sie keine direkte Einflußnahme auf den Entscheidungs- und Rechtssetzungsprozeß an. Ihnen geht es eher um die Bereitstellung entscheidungsrelevanten Wissens, um die Anregung von Vorhaben, die Einleitung von Diskursen, um Argumentations- und Analyseketten und die Frage ob politische Maßnahmen ein Mindestmaß an Politikkonsistenz erfüllen. Think Tanks leben in Brüssel allerdings oft *zwischen Einfluß-Illusion und Schubladen-Angst*, m.a.W. sie überschätzen ihren Einfluß gewaltig und gleichzeitig fürchten sie, daß ihre Expertisen in den Schubladen der Entscheidungsträger vergilben.

6. INSTITUTIONEN UND SPEZIFIKATIONEN

Wie in den obigen Ausführungen schon deutlich geworden, sind die Übergänge zwischen wissenschaftlicher Politikberatern, den Public Affairs und Kommunikationsberatern, den Verbände-Vertretern und Lobbyisten durchaus fließend. Eine eingehende Betrachtung würde daher eine sehr viel stärkere Differenzierung als in diesem Beitrag möglich

erfordern. Gleiches gilt uneingeschränkt auch für die unterschiedlichen institutionellen Nachfrager nach Beratungsleistungen in Brüssel – sei es die EU Kommission, das EU Parlament, die Permanenten Repräsentanzen der Mitgliedsländer, oder den Rat. Da deren Rolle im Entscheidungsprozeß der europäischen Politik stark differiert, differiert auch ihr Beratungsbedarf in Qualität und Quantität erheblich.

Betrachten wir z.B. die Rolle der Präsidentschaften: Natürlich beauftragt die jeweilige Präsidentschaft meist nationale Institute oder Experten mit der Ausarbeitung von Diskussionspapieren oder Stellungnahmen zu Problemen, die den Präsidentschaften besonders am Herzen liegen. Einige Beispiele: Die NL Präsidentschaft befaßte den ersten informellen Wettbewerbsfähigkeitsrat in Maastricht mit dem Thema Leistungsfähigkeit und Schwächen Europäischer Unternehmen im Globalen Wettbewerb und legte dazu den Ministern aller Mitgliedsländer ein Studie von McKinsey NL vor, die auf großes Interesse stieß. Die UK Präsidentschaft legte dem informellen Europäischen Rat der Regierungschefs in Hampton Court u.a. ein Reflexions-Papier zur Europäischen Energiepolitik vor, welches die Diskussion animierte und orientierte. Österreich ließ eine Studie zu den Beschäftigungswirkungen der Dienstleistungs-Richtlinie anfertigen, die zum Ergebnis hatte, dass für die gesamte EU ein Netto Plus von 600 000 Jobs zu erwarten sei. Und auch die Finnische Präsidentschaft legte eine Reihe von Studien und Papieren zur Frage der Innovations-Förderung auf EU Ebene vor. Daraus nun folgern zu wollen, es gäbe somit eigentlich gar keine genuin europäische Politikberatung, sondern nur nationalstaatlich gefärbte, ginge an der Wirklichkeit vorbei. Allerdings gibt es eine starke Komponente der Beratung von und für nationale Regierungen zu europapolitischen Themen.

Die meisten Ressourcen und Finanzmittel für politische Beratung setzt dabei zweifelsohne die EU Kommission ein. Rat und Parlament sind demgegenüber mit Personal und Finanzmitteln weitaus schwächer ausgestattet. Dies hat mit der jeweils unterschiedlichen Funktion der EU Institutionen zu tun: Während die EU Kommission das alleinige formale Vorschlagsrecht in der EU Gesetzgebung innehält und daher die ersten Entwürfe zu erstellen und Initiativen zu entwickeln hat, dementsprechend intensiv auch auf Beratung zurückgreifen muss, ist dies bei den Parlamentarischen Beratungen und im Bereich der Ratsentscheidungen und Vorbereitungen weit weniger der Fall: Da die kontroverse Debatte über einzelne Dossiers in den Ratsarbeitsgruppen erfolgt, d.h. in einer Art Ressortabstimmung zwischen Fachexperten der nationalen Regierungen, wird

Beratungsarbeit hier weitgehend indirekt vorgenommen. Die nationalen Experten werden mit Argumentation und Fakten aus den jeweiligen Hauptstädten versorgt. Diese Argumente gehen sodann in den Abstimmungsprozess zwischen den Mitgliedstaaten ein.

Wichtig ist dabei zweierlei: 1. die Reaktionen und Effekte auf die von einer Gesetzesregelung Betroffenen zu ermitteln und 2. eine Art Strategieberatung zu beziehen, die es erlaubt Kompromisse auszuloten, Handlungs- und Entscheidungsoptionen zu ermitteln und eine Strategie für eine gemeinschaftlich akzeptable Lösung zu erstellen.

Ein äußerst aktuelles Beispiel für die Notwendigkeit von Politikberatung im Rahmen der Ratsarbeit ist die sogenannte Impact Analysis oder Gesetzesfolgenabschätzung, die im Rahmen des „better regulation“, also der besseren europäischen Rechtsetzung, angestrebt ist. Während die EU Kommission sowohl mit Hilfe interner wie externer Experten ihre Gesetzesvorschläge mit Folgeabschätzungen und Wirkungsstudien versehen kann, steht der Rat dabei vor erheblichen Problemen: Da die Kommissionsvorlagen im Zuge des Abstimmungsprozesses in den Ratsarbeitsgruppen durchaus oft substantiell verändert werden, wäre eine ausführliche Folgenabschätzung (Auswirkungen aus der Sicht der Mitgliedsländer) essentiell. Dies ist freilich ein aufwendiges und teures Unterfangen, für welches der Rat externe Experten und deren Leistung zukaufen müßte, wofür bislang keine Finanzmittel vorgesehen sind. Wirtschaftliche, soziale und Umwelt-Wirkungen im Detail zu ermitteln und abzugreifen, wird eine der wesentlichen Herausforderungen für Rat und Berater in der unmittelbaren Zukunft werden.

7. POLITIKBERATUNG IN DER EU: ÄNDERLICH ODER UNABÄNDERLICH

Fassen wir zusammen: Europäische Politikberatung ist weder eindimensional noch simplizistisch, sie steht vielmehr vor enormen Aufgaben, die sich aus den Beratungsbedingungen in einer hyper-komplexen Entscheidungs-Umgebung ergeben. So ist es verständlich, dass sie als oft nicht hinreichend systematisch, sondern eher spontan, reaktiv und ad-hoc, denn proaktiv und geplant, kritisiert wird. Aber heißt dies Abschied von der europäischen Beratung zu nehmen, sich Gestaltungs-Illusion und Bewältigungsoptimismus einzugestehen und auf „muddling-through“, auf Durchwursteln, überzugehen. Nein, das kann die Antwort nicht sein: die Notwendigkeit für politische

Beratung ist unabänderlich; was aber wohl änderlich ist, das sind Form und Funktion der Politikberatung.

Benötigt werden

1. Transparenz bei der Auswahl der Berater (CEO 2005)
2. Transparenz über das Zustandekommen der Ergebnisse und Empfehlungen
3. Transparenz bei den Annahmen über die erwarteten Wirkungen von Maßnahmen

4. Überprüfung der Qualität der Beratungsergebnisse
5. Überprüfung der Kohärenz der Empfehlungen
6. Überprüfung der empirischen Evidenz und Daten- und Erfahrungsgrundlagen

7. Verschaltung von Nachfrage- und Angebots-getriebenen Beratungsaktivitäten
8. Verschaltung von forschungsgeleiteten und handlungsgeleiteten Ansätzen
9. Verschaltung von nationalstaatlichen und europäischen Beratungsinteressen

und schließlich

10. die strategische Orientierung muß um wirkungsanalytisch-taktische Analyse ergänzt werden. Damit kann europäische Politikberatung zu einem Katalysator werden, der die europapolitische Debatte befruchten und bereichern kann. Politische Beratung kann damit zum Scharnier zwischen wissenschaftlichem Vordenken und politischem Handeln werden, welches den „conventional wisdom“ herausfordert und neue Konzepte generiert.

Literatur:

Andersen, S., Sitter, N. (2006) Differentiated Integration, in: European Integration, Vol. 28, S. 313-330

Burson-Marsteller (2005), The definitive guide to lobbying the EU institutions, Brussels

CEO (Corporate Europe Observatory) (2005), Transparency unthinkable? Financial secrecy common among EU think tanks, Brüssel

Gnesotto, N., Grevi, G. (2006), The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025, Paris

Götze, S. et al (2005), Was ist gute Politikberatung?, www.nautilus-politikberatung.de

Gramke, K. (2005), Interessenvertretung in Brüssel, Prognos Paper, Frankfurt

Schendelen, R. van (2002), Macchiavelli in Brussels, Amsterdam University Press

Wallace, H., Wallace, W. and Webb, C (Hg) (1983), Policy Making in the European Union, London

Weber, M. (1919a), Politik als Beruf, München

Ders. (1919b), Wissenschaft als Beruf, München

Wagner, G., Wiegard, W. (2002), Economic Research and Policy Advice, DIW Research Paper, Berlin

